**Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”**

**A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da
Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a
abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos**

André Martins de Almeida

**Tese apresentada para obtenção de título de Doutor
em Ciências. Área de concentração: Economia
Aplicada**

**Piracicaba
2014**

André Martins de Almeida
Bacharel em Ciências Econômicas

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos

versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011

Orientador:
Prof. Dr. **JOAQUIM BENTO DE SOUZA FERREIRA FILHO**

Tese apresentada para obtenção de título de Doutor em Ciências.
Área de concentração: Economia Aplicada

**Piracicaba
2014**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
DIVISÃO DE BIBLIOTECA - DIBD/ESALQ/USP

Almeida, André Martins de

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial : mudança institucional e novos instrumentos / André Martins de Almeida. - - versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011. - - Piracicaba, 2014.
206 p: il.

Tese (Doutorado) - - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", 2014.

1. Abertura comercial 2. PGPM 3. CONAB 4. PFZ I. Título

CDD 338.981
A447p

"Permitida a cópia total ou parcial deste documento, desde que citada a fonte -O autor"

DEDICO

Aos meus pais, Alcino e Berenice
e a minha esposa Aline pela
compreensão constante e por
nunca medirem esforços para que
eu alcançasse meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guiar-me neste difícil caminho, pela fé, coragem, ânimo e força, e por me proporcionar pessoas compreensivas que, em conjunto, ajudou-me a superar os momentos mais conturbados durante os meus estudos.

Por esta jornada, agradeço, especialmente, ao professor Dr. Joaquim Bento de Souza Ferreira Filho pelo profissionalismo, paciência, compreensão e dedicação. Atitudes que me ajudaram a crescer e que levarei para o resto da minha vida. Sua orientação precisa e competente será um dos maiores legados durante estes quatro anos de estudos.

A todos os professores do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da ESALQ/USP pelos ensinamentos recebido.

Ao pessoal da minha turma, por termos repartidos momentos únicos das nossas vidas durante os períodos de cumprimento dos créditos obrigatórios.

E todos que de forma direta e indireta, contribuíram para a realização de mais um ciclo profissional que se encerra na minha vida.

SUMÁRIO

RESUMO	9
ABSTRACT	11
LISTA DE FIGURAS	13
LISTA DE SIGLAS	17
1 INTRODUÇÃO.....	23
2 A PGPM NO PERÍODO 1952-1990	27
2.1 PGPM: período inicial – 1952/62.....	27
2.2 PGPM: período 1962/79.....	32
2.3 PGPM: período 1980/90.....	41
3 CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990.....	51
3.1 Crise fiscal do Estado	51
3.2 A abertura comercial	54
3.3 Integração comercial.....	58
4 CRIAÇÃO DA CONAB, MODIFICAÇÕES DA PGPM E OS PROGRAMAS INSTITUCIONAIS NO PERÍODO (1990/2003).....	67
4.1 Criação da CONAB	67
4.2 Modificações da PGPM no período 1990/2003	70
4.2.1 Modificação da PGPM: primeira fase 1990/91-1995/96.....	71
4.2.1.1 A execução da PGPM: primeira fase 1990/91-1995/96	74
4.2.1.2 Papel dos preços mínimos: primeira fase 1990/91-1995/96.....	81
4.2.2 Modificação da PGPM: segunda fase 1996/97-2003	85
4.2.2.1 A execução da PGPM: segunda fase 1996/97-2003.....	88
4.2.2.2 Papel dos preços mínimos: segunda fase 1996/97-2003	93
4.3 Experiências da CONAB nos programas institucionais 1990/2003.....	95
4.3.1 Programa de abastecimento	95
4.3.2 Programas de suplementação alimentar	97
4.3.3 Programas de atendimento emergencial	100
5 MODIFICAÇÕES NA PGPM E DIRECIONAMENTO INSTITUCIONAL DA CONAB A PARTIR DO ANO DE 2003	105
5.1 Programa Fome Zero – PFZ	106
5.2 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA	107

5.2.1 Modalidades desenhadas pelo PAA	112
5.2.2 Operacionalização do PAA no período 2003-2011	114
5.2.2.1 Volume financeiro, agricultores participantes e quantidades adquiridas	114
5.2.2.2 Produtos adquiridos pelo PAA	116
5.2.2.3 Modalidades operacionalizadas pelo PAA	119
5.2.2.4 Regionalização das operacionalizações do PAA.....	122
5.2.2.5 A distribuição de alimentos da CONAB a grupos populacionais específicos.....	126
5.2.2.6 A participação do PAA no contexto do PFZ (2003-2010)	129
5.3 A PGPM no período 2003-2011	131
5.3.1 A execução da PGPM no período 2003-2011	133
5.3.2 O papel dos preços mínimos no período 2003-2011	140
6 CONCLUSÕES	145
REFERÊNCIAS	149
ANEXOS	161
APÊNDICES	199

RESUMO

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimentos – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar como a evolução da economia brasileira condicionou a atuação da CONAB e a mudança dos instrumentos da PGPM a partir da abertura comercial. No decorrer da década de 1990, observou-se que a CONAB teve que adaptar os instrumentos tradicionais da PGPM, Aquisição do Governo Federal – AGF e Empréstimo do Governo Federal – EGF, em consequência da crise fiscal do Estado e do processo de abertura comercial. Além das adaptações da AGF e do EGF, a CONAB criou novos instrumentos como, por exemplo, o Prêmio de Escoamento do Produto – PEP, como forma de diminuir a intervenção na agricultura e reduzir a necessidade de estoques públicos. As atuações da CONAB se direcionaram, a partir de 1995, às regiões de fronteiras; assim, os estoques públicos e o abastecimento alimentar da nação – em especial, das principais *commodities* amparadas pela PGPM, milho e arroz – começaram a ser gradativamente supridos por meio das exportações e das importações. Diante da redução da participação da PGPM e da atuação da CONAB na agricultura, no ano de 2003, através do Programa Fome Zero – PFZ, o Governo Federal insere a CONAB e a PGPM no contexto da política de segurança alimentar e nutricional do país. Tendo como um dos eixos estruturais do PFZ a agricultura familiar, o Governo Federal cria o Programa de Aquisição da Agricultura – PAA, propiciando uma nova fase da PGPM e uma mudança institucional da ação da CONAB na agricultura. Diante desse panorama, observou-se que a PGPM deixou de atender tão somente seus objetivos iniciais de estabilizar preços e garantir renda ao agricultor e se direcionou à formação de estoques estratégicos, oriundos, em parte, especificamente da agricultura familiar, como forma de garantir o abastecimento alimentar do país, dentro do âmbito da política de segurança alimentar e nutricional. Apesar das limitações verificadas no PAA, como a pouca geração de renda e o baixo número de agricultores familiares beneficiados, pode-se dizer que, se, por um lado, a abertura comercial acelerou o desmonte da PGPM nos moldes tradicionais e da intervenção da CONAB na agricultura via preços mínimos, por outro, propiciou, com o PFZ, o aproveitamento da estrutura da CONAB e o direcionamento da PGPM na execução da política de segurança alimentar e nutricional do país.

Palavras-chave: Abertura comercial; PGPM; CONAB; PFZ

ABSTRACT

The Minimum Price Guarantee Policy (*Política de Garantia de Preços Mínimos*, PGPM) and the actions of the National Food Supply Company (*Companhia Nacional de Abastecimentos*, CONAB) in the period subsequent to the raising of commercial trade barriers: an institutional shift and new instruments

The overall purpose of this study was to analyze how the evolution of the Brazilian economy affected the actions of CONAB and the change in the instruments used to set the PGPM in the period after the raising of commercial trade barriers in Brazil. Throughout the 1990s, CONAB was required to adapt to the traditional instruments of the PGPM, Federal Government Acquisitions (*Aquisição do Governo Federal*, AGF) and Federal Government Loans (*Empréstimo do Governo Federal*, EGF), as a result of the state fiscal crisis and the process of raising commercial barriers. Besides the adaptations of the AGF and the EGF, CONAB created new instruments, such as the Prize for Product Shipment (*Prêmio de Escoamento do Produto*, PEP) as a means for reducing government interventionism in agriculture and reducing the necessity for public stockpiles. From 1995, CONAB began directing its attention towards the border regions; the public stockpiles and the nation's food supply, especially corn and rice - the main commodities sustained by the PGPM - gradually started to be provided through exports and imports. In 2003, with the reduction in participation of the PGPM and the activities of CONAB in agriculture, the federal government repositioned CONAB and the PGPM in the context of the nation's food and nutrition security policy, through its flagship Hunger Zero Program (*Programa Fome Zero*, PFZ). With family-run agriculture as one of the structural pillars of the PFZ, the federal government created the Agricultural Acquisition Program (*Programa de Aquisição da Agricultura*, PAA), leading to a new phase for the PGPM and an institutional shift in the activities of CONAB with regards to agriculture. With this scenario, the PGPM stopped its initial objectives of price stabilization and ensuring income for farmers, and directed its attention to the formation of strategic stockpiles originating, in part, specifically from family-run agricultural enterprises, as a means of guaranteeing the country's food supply, under the auspices of the state food and nutrition security policy. Despite the restrictions of the PAA, such as the limited creation of income and the small number of family farming operations benefited, it can be said that, if on one hand the raising of the commercial trade barriers accelerated the demise of the traditional role of the PGPM, and of the activities of CONAB in the agricultural industry through minimum pricing, on the other it took advantage of the structure of CONAB and the redirectioning of the PGPM in order to establish a food and nutrition security policy for the country through the PFZ.

Keywords: Raising of commercial Barriers; PGPM; CONAB; PFZ

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Utilização da PGPM e seus instrumentos AGF e EGF (em mil toneladas).....	23
Figura 2 – Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos totais da União	25
Figura 3 – Atuação dos preços mínimos no mercado.....	29
Figura 4 – Índice de preços por atacado de produtos agrícolas deflacionados pelo IGP/DI (FGV)	33
Figura 5 – Evolução das compras realizadas na PGPM (em mil toneladas)	34
Figura 6 – Evolução da participação dos recursos da PGPM no crédito rural total (em %)	38
Figura 7 – Crédito rural concedido segundo a modalidade Brasil, 1970 - 1990 (em milhões de US\$).....	44
Figura 8 – Evolução das compras realizadas na PGPM (em mil toneladas)	45
Figura 9 – Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos totais da União	52
Figura 10 – Evolução dos gastos da União com a Política de Crédito Rural e a PGPM.....	53
Figura 11 – Evolução da importação dos principais produtos da PGPM – (1988/98) (em tonelada)	57
Figura 12 – Evolução dos preços dos principais produtos da PGPM – 1988/98	58
Figura 13 – Principais países produtores de milho do mundo (em %).....	61
Figura 14 – Correlação simples dos preços do milho no mercado brasileiro com os preços dos mercados norte-americano e argentino (em US\$)	61
Figura 15 – Principais países produtores de arroz do mundo (em %).....	63
Figura 16 – Correlação simples dos preços do arroz no mercado brasileiro com os preços dos mercados tailandês e argentino (em US\$)	64
Figura 17 – Estoque público em AGF dos principais produtos da pauta da PGPM	75
Figura 18 – Preços mínimos / preço produtor de culturas selecionadas da pauta da PGPM....	82
Figura 19 – Preços mínimos (R\$/Kg) de culturas selecionadas da pauta da PGPM	84

Figura 20 – Preços mínimos/Preço produtor de culturas selecionadas da pauta da PGPM.....	93
Figura 21 – Preços Mínimos (R\$/Kg) de culturas selecionadas da pauta da PGPM.....	94
Figura 22 – Evolução dos recursos financeiros do MDS e do MDA destinados ao PAA (em R\$ milhões).....	115
Figura 23 – Evolução do PAA em termos de alimentos adquiridos (t) e número de agricultores participantes 2003 – 2011	116
Figura 24 – Proporção da execução financeira do PAA, por modalidade no período 2003-2011	119
Figura 25 – Municípios beneficiados com o PAA (2011).....	122
Figura 26 – Distribuição dos recursos financeiros operacionalizados PAA, por região e executores 2003 – 2011(em milhões de reais).....	124
Figura 27 – Distribuição dos recursos financeiros operacionalizados via PAA, por Unidade da Federação e executores 2003 – 2011	125
Figura 28 – Número de famílias contempladas por distribuição de cestas básicas da CONAB, por beneficiário.....	127
Figura 29 – Comparação dos recursos executados entre os programas Bolsa Família, PNAE, PRONAF e PAA.....	130
Figura 30 – Estoques públicos via AGF da PGPM no período de 1990/91 a 2011/12 (em mil toneladas).....	134
Figura 31 – A importância dos instrumentos da PGPM no período 2003-2011	136
Figura 32 – Importância do EGF nas execuções oficiais de crédito CONAB na comercialização da PGPM 2003 – 2011 (em %).....	137
Figura 33 – Preços mínimos / preço produtor de culturas selecionadas da pauta da PGPM..	141
Figura 34 – Preços mínimos (R\$/kg) de culturas selecionadas da pauta da PGPM.....	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição por ano e por produto da utilização dos instrumentos AGF e EGF (em %)	30
Tabela 2 – Preços mínimos/preço produtor	32
Tabela 3– Distribuição por ano e por produto da utilização dos instrumentos AGF e EGF (em %)	35
Tabela 4 – Preços mínimos/preço produtor	36
Tabela 5– Índice de instabilidade de preços	39
Tabela 6 – Participação dos intermediários no EGF (em %)	40
Tabela 7– Contas do setor público (em % PIB)	42
Tabela 8 – Distribuição por ano e por produto da utilização dos instrumentos AGF e EGF (em %)	47
Tabela 9 – Preços mínimos/preço produtor	47
Tabela 10 – Dispendio com a PGPM na década 1990 (em R\$ milhões)	53
Tabela 11 – Evolução das tarifas de importação brasileiras – 1990/1995 (em %)	56
Tabela 12 – Evolução das importações e exportações brasileiras de milho Brasil e MERCOSUL (em tonelada)	59
Tabela 13 – Evolução das importações e exportações brasileiras de arroz Brasil e MERCOSUL (em tonelada)	60
Tabela 14 – Posição dos estoques EGF e AGF em 31/12/1996 dos principais produtos da PGPM (em tonelada)	76
Tabela 15 – Aquisições direta e indireta do Governo Federal por ano-safra (em tonelada)	77
Tabela 16 – Participação dos instrumentos AGF e EGF em relação à produção nacional total do produto (em %)	79
Tabela 17 – Estoque público em AGF dos principais produtos da pauta da PGPM	88
Tabela 18 – Participação dos instrumentos AGF e EGF em relação à produção nacional total do produto (em %)	89

Tabela 19 – Participação dos instrumentos PEP e COVPA, nas principais culturas da PGPM, em relação à produção nacional total do produto (em %)	90
Tabela 20 – Principais produtos adquiridos por PAA CONAB, PAA Estadual e PAA Municipal (2011)	117
Tabela 21 – Municípios atendidos pelo PAA CONAB (2011)	123
Tabela 22 – Evolução dos recursos executados e número de beneficiários dos programas Bolsa Família, PNAE, PRONAF e PAA (2003 – 2010)	131
Tabela 23 – Posição dos estoques públicos via AGF das principais culturas da PGPM (em tonelada)	134
Tabela 24 – Posição dos estoques públicos dos principais itens contemplados pelo PAA (em tonelada)	135
Tabela 25 – Participação dos instrumentos da PGPM em relação à produção nacional total do produto 2003 – 2011 (em %)	138

LISTA DE SIGLAS

AARU – Acordo Agrícola da Rodada Uruguai

AGF – Aquisição do Governo Federal

ALICE – Análise das Informações de Comércio Exterior

BACEN – Banco Central

CAAF – Compra Antecipada da Agricultura Familiar

CACEX – Câmara de Comércio Exterior

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar

CDLAF – Compra Direta Local da Agricultura Familiar

CDS – Compra com Doação Simultânea

CFP – Comissão de Financiamento da Produção

CGAV – Coordenação-Geral de Apoio a Grupos Vulneráveis

CGCAF – Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar

CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento

CMN – Conselho Monetário Nacional

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONEX – Comissão Nacional de Coordenação Executiva

CONSAD – Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar

COVPA – Contrato de Opção de Venda de Produtos Agropecuários

CPR – Cédula de Produto Rural

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf

DAPE – Departamento de Apoio a Projetos Especiais

DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais

EGF – Empréstimo do Governo Federal

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEA – Instituto de Economia Agrícola

IGP/DI – Índice Geral de Preços “Disponibilidade Interna”

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor

IPCL – Incentivo à Produção e Consumo do Leite

IPP – Índice de Preço ao Produtor

Kg– Quilograma

LBA – Legião Brasileira de Assistência

MAB – Movimento Atingido por Barragem

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MARA – Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MF – Ministério da Fazenda

MI – Ministério da Integração Nacional

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público

ONU – Organização das Nações Unidas

OOO – Orçamento de Operações de Crédito

ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

OTN – Obrigações do Tesouro Nacional

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAIE – Programa de Alimentação dos Irmãos Escolares

PAM – Produção Agrícola Municipal

PAN – Programa de Apoio Nutricional

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PE – Prêmio de Equalização

PEP – Prêmio para Escoamento de Produto

PEPRO – Prêmio Equalizador Pago ao Produtor

PESOJA – Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos

PFZ – Programa Fome Zero

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Prêmio de Liquidação

PLE – Preço de Liberação dos Estoques

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNLCC – Programa Nacional de Leite para Criança Carente

PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

P.P – Ponto Percentual

PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROP – Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda

PSA – Programa de Suplementação Alimentar

PSD – Production, Supply and Distribution

SAB – Sociedade de Abastecimento de Brasília

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural

SRF – Secretaria da Receita Federal

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

TAB – Tarifa Aduaneira do Brasil

TEC – Tarifa Externa Comum

UF – Unidade da Federação

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

USDA – United States Department of Agriculture

VBC – Valor Básico de Custeio

VBP – Valor Bruto da Produção

VEP – Valor de Escoamento do Produto

1 INTRODUÇÃO

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM surgiu no Brasil em 1943, com a Comissão de Financiamento da Produção – CFP, instituição responsável pela execução direta de toda a política de preços mínimos até o final da década de 1980, quando foi substituída pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, em 1991. O objetivo da PGPM caracterizava-se essencialmente por estabilizar preços e garantir renda ao agricultor. Nesse contexto, conforme Oliveira (1977), a PGPM buscava antecipar e garantir o preço de equilíbrio das estruturas de oferta e demanda para o período da colheita, sem ônus ao produtor, o que equivaleria a um seguro de preços.

Para atingir os objetivos da PGPM, até o final da década de 1980, a CFP utilizava essencialmente dois instrumentos: Aquisição do Governo Federal – AGF e Empréstimo do Governo Federal – EGF. Entretanto, esses instrumentos foram utilizados de forma tímida até meados da década de 1970 (vide **Figura 1**), pois, em termos de políticas agrícolas no Brasil, conforme Lucena e Souza (2001), a utilização do crédito rural subsidiado prevalecia entre os agricultores, por propiciar, sobretudo, taxas de juros reais negativas em todas as suas opções, subsídios e facilidade para honrar as suas dívidas.

Figura 1 – Utilização da PGPM e seus instrumentos AGF e EGF (em mil toneladas)

Fonte: CONAB. Elaborado a partir dos dados de Coelho (2001).

A partir da década de 1980, o Brasil ingressa em um cenário macroeconômico conturbado e distinto do que ocorrera nos períodos anteriores, marcado especialmente pela crise fiscal do Estado e pelas sucessivas tentativas, por intermédio das políticas e planos econômicos, de estabilizar a nação. Em termos de políticas agrícolas, o governo introduz

algumas modificações, como nos limites de crédito para custeio, na estrutura do seguro rural e na taxa de juros, penalizando, dessa forma, segundo Lucena e Souza (2001), a política de crédito rural e o atendimento de seus princípios básicos, que vinha cumprindo desde a sua concepção, com a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965¹.

Tendo em vista esses aspectos, a política de preços mínimos passou a ser instrumento sinalizador de alternativas de produção, influenciando as intenções de plantio do produtor e, portanto, tornando-se indutora de expansão e do desenvolvimento agrícola do país, papel até então secundário no setor agrícola brasileiro (CARVALHO; SILVA, 1993). De fato, como se pode observar (vide **Figura 1**), durante a década de 1980, tanto a AGF como o EGF atingiram picos históricos de utilização, caracterizando a intenção do Estado em utilizar a PGPM como fomentadora do setor agrícola da nação. Os contratos de AGF, por exemplo, ampliaram a aquisição de produtos, passando de 431,9 mil toneladas, em 1979, para 12.870,3 mil, no ano de 1987, variação de 2.879,9% no período analisado.

Entretanto, já no final da década de 1980, a PGPM começa a apresentar sinais de esgotamento, decorrentes, em parte, da própria conjuntura econômica, marcada pela crise fiscal do Estado, evento constatado (vide **Figura 1**) pelas quedas acentuadas de intervenção na agricultura através dos instrumentos AGF e EGF. A partir de 1987, os gastos na agricultura tornam-se cada vez menores (vide **Figura 2**), em especial quando o governo extingue a conta movimento, criando o Orçamento de Operações de Crédito – OOC, dentro do Orçamento Geral da União, e prejudicando, assim, o volume de recursos financeiros destinados à política de preços mínimos, que passou a depender de dotação específica nesses orçamentos (REZENDE, 2000). No final da década de 1980, a relação despesa na agricultura em relação aos gastos totais da União não ultrapassa 2%, valor esse muito inferior ao pico de 12% no ano de 1987 (vide **Figura 2**).

¹ A referida lei institucionalizou o crédito rural no país.

Figura 2 – Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos totais da União
 Fonte: Elaborado a partir dos dados de Gasques e Villa Verde (2003)

Junto com a crise fiscal do Estado, o final da década de 1980 também foi marcado por sucessivas alterações nas barreiras tarifárias, objetivando a liberação comercial da economia brasileira, o que acelerou a necessidade de reformulação da PGPM para atender o novo cenário macroeconômico. A partir de 1988, o governo introduz as primeiras alterações na política comercial brasileira, reduzindo a quantidade de produtos controlados de importação, liberando a conta capital e reduzindo as Tarifas Aduaneiras do Brasil – TAB – da média de 51% (1987) para 39% (1989) (LEMME, 1990).

O maior direcionamento da economia para o comércio internacional potencializou a redução nos custos do comércio e de arbitragem entre as nações, interferindo, consequentemente, na formação de preços das *commodities* agrícolas. As alterações de preços em um mercado começaram a ser realinhadas conforme os preços de outros mercados (COSTA; FERREIRA FILHO, 2000). Essa tendência de cointegração dos preços domésticos aos internacionais foi o caso, por exemplo, das principais *commodities* agrícolas (arroz, milho, soja, trigo e algodão) tradicionalmente operacionalizadas pela PGPM, tornando, portanto, a determinação dos preços internos das culturas agrícolas uma questão de foro internacional.

Diante desse cenário, de crise fiscal do Estado e abertura comercial, em termos de alteração da PGPM, o Governo Federal, consequentemente, não contradiz a essa nova conjuntura macroeconômica e inicia a década de 1990 já com modificações no âmbito da política de preços mínimos, com a criação da CONAB, que substitui o órgão responsável pela PGPM, até então a CFP.

Pela promulgação da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, surge a CONAB, através da fusão da Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL, da Companhia Brasileira de Armazenamento – CIBRAZEM e da CFP. A criação da CONAB justificava-se pela

necessidade de centralizar e racionalizar a utilização dos instrumentos econômicos da Política Nacional de Abastecimento, fato esse que ajudaria a PGPM a se adaptar, pelo menos teoricamente, ao cenário macroeconômico pelo qual a nação estava passando. Segundo Relatório da CONAB (1992), a nova companhia teria maior agilidade e independência operacional de suas atividades, direcionadas à execução da PGPM, ao controle dos estoques reguladores e estratégicos, à coordenação e prestação de serviços de armazenagem e à administração de estoques oficiais. Além disso, à CONAB caberia executar programas de caráter social – de atendimento às populações carentes (RELATÓRIO da CONAB, 1992).

Tendo como fios condutores a conjuntura macroeconômica, no decorrer da década de 1990, e o surgimento da CONAB, com maior autonomia operacional, tanto nas suas atividades direcionadas à PGPM como na execução de programas de caráter social, fica em aberto se a PGPM ainda busca atender os objetivos propostos de estabilizar preços e garantir renda ao produtor; e qual o foco institucional, hoje, da CONAB na operacionalização das políticas públicas.

A presente pesquisa tem, como objetivo geral, analisar como a evolução da economia brasileira condicionou a atuação da CONAB e a mudança dos instrumentos da PGPM a partir da abertura comercial. Especificadamente, busca-se revisar o papel da PGPM, no período 1952-1990; analisar as modificações na PGPM, no período após a abertura comercial; e avaliar a atuação da CONAB no cenário atual da política agrícola brasileira. Perante esses objetivos, a hipótese da presente pesquisa é de que abertura comercial determinou e condicionou as modificações que se seguiram na CONAB, possibilitando assim sua atuação institucional no contexto da política de segurança alimentar e nutricional do país.

Compreendem a estrutura da pesquisa, além desta introdução, quatro capítulos. O capítulo dois revisa a PGPM, desde as primeiras operacionalizações dos instrumentos AGF e EGF até início da década de 1990, objetivando retratar as principais características da política em um ambiente de economia fechada. No terceiro capítulo, apresenta-se o cenário macroeconômico da década de 1990, focando na crise fiscal do Estado e na abertura comercial. No quarto capítulo, são analisados os instrumentos tradicionais, os novos instrumentos da PGPM e a atuação da CONAB, no período compreendido entre 1990 e 2003. No quinto capítulo, analisa-se a PGPM e a atuação institucional da CONAB, desde 2003 até os anos mais recentes.

2 A PGPM NO PERÍODO 1952-1990

O propósito central desse capítulo é revisar brevemente os principais aspectos concernentes à condução da PGPM no Brasil, de forma a entender a operacionalização dessa política, desde as décadas iniciais de sua atuação (a partir de 1940) até o período final da década de 1980, contemplando, de tal modo, importantes momentos, como os anos de crise fiscal do Estado, que antecederam o processo de abertura comercial e a consequente criação da CONAB. Para tanto, busca-se levantar dados e informações que apresentem a evolução (gastos ou aquisições de produtos) da PGPM, dos instrumentos AGF e EGF, das principais culturas contempladas pela política, da determinação dos preços mínimos e dos Decretos-Lei que foram moldando a política no decorrer do período 1952/90. Essas informações serão sintetizadas aqui em três momentos distintos de atuação da PGPM: período inicial 1952/62; período 1962/79; e período 1980/90. Ademais, convém ressaltar que o presente capítulo mostra evidências empíricas, através da revisão de literatura sobre a PGPM, que revelam que, no período entre 1952 e 1990, a política de preços mínimos já se deparava com fragilidades na operacionalização dos instrumentos AGF e EGF, mesmo em anos nos quais a conjuntura macroeconômica situava-se favoravelmente à sua execução; isto é: ambiente econômico sem restrições fiscais do Estado e protecionismo econômico no setor agrícola contra variáveis internacionais.

2.1 PGPM: período inicial – 1952/62

As condições históricas que determinaram o surgimento de uma política de garantia de preços agrícolas remetem ao período da crise de 1929. Os Estados Unidos foram o país precursor de um sistema de garantia de preços e controle da produção agrícola. Através do *Agricultural Adjustmen Act* (1933), o país interveio diretamente na redução das áreas de algumas culturas e na garantia de preços mínimos. No mesmo ano, a Inglaterra tornou a agricultura o setor de atividade econômica mais regulamentado, com leis que determinaram os preços mínimos do leite e das batatas. Posteriormente, a lógica de manter preços mínimos foi utilizada na França, com objetivo de proteger a produção de trigo. O fundamento dessas medidas centrava-se na proteção do setor agrícola para combater a depressão econômica. Contudo, ao longo do tempo, o objetivo da política mudou, de simples respostas às crises

circunstanciais, a mecanismo útil para a estabilização de preços e renda agrícola (DELGADO, 1978).

No Brasil, a ideia de sustentação de preços agrícolas advém dos anos 1906, decorrente das intervenções estatais na produção de café (DELGADO, 1978). Através do Convênio de Taubaté, o governo brasileiro criou mecanismo para proteger artificialmente o preço do produto em época de superabundância. Posteriormente aos anos de 1929, como reflexo da crise mundial, o setor açucareiro também sofreu ameaças, com oscilações de preços, e o Estado também começou a interferir, por meio de políticas de preços para o açúcar. Nessa conjuntura, emergiu a preocupação governamental, no Brasil, do estabelecimento de uma política específica de garantia de preços mínimos que se estendesse a diversos produtos agrícolas. Surge, portanto, através do Decreto-Lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, a CFP, instituição responsável pela execução direta de toda a política de preços mínimos até os anos de 1990, quando foi substituída pela CONAB.

O objetivo da política de preços mínimos, no Brasil, direcionou-se a antecipar e a garantir o preço de equilíbrio das estruturas de oferta e demanda para o período da colheita, sem ônus ao produtor, o que equivaleria a um seguro de preço. Tendo em vista esses aspectos, a política visava transmitir ao produtor o preço que a demanda estava disposta a pagar, a cada nível previsto de oferta normal, e deixar que a comercialização fosse, na medida do possível, livremente executada pelo produtor (OLIVEIRA, 1977).

Até meados da década de 1990, a operacionalização da PGPM embasou-se exclusivamente por compra de excedentes, através do contrato de AGF, e por financiamento da comercialização, através do contrato de EGF. Os contratos de AGF e EGF eram os únicos instrumentos pelos quais a CFP poderia intervir na comercialização agrícola do país.

O contrato de AGF é o próprio instrumento de garantia do preço mínimo, uma vez que, através desta operação, o governo compra, ao preço mínimo, a produção do agricultor. Assim, se, no período da comercialização, o agricultor se deparar com o preço de mercado abaixo do preço mínimo, o governo intervém, adquirindo a produção e mantendo-a em estoque regulador (situação Q_1 da **Figura 3**). O excedente, por sua vez, retornaria ao mercado todas as vezes que a demanda superasse a oferta, a exemplo de quebra de safras e choque de consumos (situação Q_2). A aquisição poderia ser direta, ou seja, quando o agricultor entregasse sua produção ao governo, e indireta, quando o EGF-cov (definição a seguir), fosse liquidado, através da entrega ao governo da produção armazenada.

Figura 3 – Atuação dos preços mínimos no mercado
Fonte: Oliveira (1977).

Nota: P1 (preço de mercado abaixo do preço mínimo); P2 (preço de mercado acima do preço mínimo); PM (preço mínimo); Q: (quantidade)

Por outro lado, o contrato EGF é um crédito para a comercialização da safra, cujo objetivo centra-se na autorização aos produtores para guardar parcela da sua produção, para ser comercializada nos meses de entressafra, período em que os preços teoricamente se elevariam, devido à queda sazonal após a comercialização da colheita agrícola. A ideia do EGF é que o conjunto de produtores é beneficiado pelo uso do instrumento e não somente aqueles que se utilizam diretamente do empréstimo de comercialização. O EGF tem como referência o preço mínimo e como garantia a parte da produção guardada em armazém credenciado pelo governo. Entretanto, caso os preços não se valorizem, os produtores têm a opção de transformar o EGF-cov (com opção de venda) em AGF, canalizando sua produção estocada ao governo, liquidando, deste modo, o empréstimo de comercialização.

A primeira tentativa da fixação dos preços mínimos pela CFP aconteceu por meio do Decreto-Lei nº 7.774, de 24 de julho de 1945, contemplando as culturas de arroz, feijão, milho, amendoim, soja e girassol. Contudo, nenhuma operação de compra e ou financiamento dos produtos referidos foi executada até o Decreto-Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951. Somente a partir desse decreto, a operacionalização dos níveis de preços mínimos propriamente, fixados anualmente, concretizou a execução da política de garantia de preços mínimos no Brasil. A CFP passou a assegurar preços mínimos, de preferência, diretamente aos produtores e suas cooperativas, através da aquisição do produto pelo preço mínimo estabelecido e do financiamento de 80% desse preço para comercialização.

Tendo em vista a fase inicial da PGPM, respaldada no Decreto-Lei nº 1.506/51, ela representou limitado peso no setor agrícola, sendo que sua importância nos gastos das aquisições governamentais na renda interna do setor agrícola foi insignificante, representando 1% da renda do setor apenas no ano de 1953 (DELGADO, 1978). Embora a PGPM contemplasse, durante o período referido, vários produtos (sisal, algodão, arroz, cera de carnaúba, feijão, milho, juta e malva, dentre outros) os gastos, em alguns anos, foram concentrados em poucas culturas, a exemplo do algodão em pluma (vide **Tabela 1**).

Em diversos anos, a porcentagem dos recursos destinados ao algodão em pluma (AGF ou EGF) superou 50%, atingindo períodos, inclusive, com porcentagens acima de 90%. Esse foi o caso, por exemplo, do ano de 1960, quando a operacionalização do AGF atingiu 100% e do EGF 88,5%. Em contrapartida, a participação média de importantes produtos alimentares contemplados pela PGPM, como arroz, milho e feijão, se situou abaixo de 15%, havendo anos, inclusive, em que não houve participação, como nos anos de 1952 e 1953.

É oportuno esclarecer que, apesar do item “outros” (vide **Tabela 1**) apresentar anos nos quais o AGF superou 80%, isto não significa que todas as outras culturas foram contempladas. Na verdade, segundo dados da CFP, dentre os vários produtos nos itens “outros”, destacaram-se com intervenção governamental essencialmente as culturas do agave (sisal), do algodão em caroço e da juta e malva. Esse foi o caso do agave nos anos de 1955 e 1957, nos quais as intervenções da CFP via AGF atingiram 53,4% e 100%, respectivamente.

Tabela 1 – Distribuição por ano e por produto da utilização dos instrumentos AGF e EGF (em %)

Período	Algodão (pluma)		Arroz		Feijão		Milho		Soja		Outros	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1952	77,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,8	...
1953	31,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	68,5	...
1954	1,2	0,0	0,0	0,0	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	81,2	...
1955	0,0	25,6	0,0	1,2	8,9	0,0	2,7	4,9	0,0	50	88,4	18,3
1956	93,6	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0	0,4	6,9	0,0	75,9	5,98	13,8
1957	0,0	71,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	17,1	100,0	10,1
1958	0,0	87,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	1,4	99,9	11,4
1959	84,9	87,9	0,0	0,4	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	15,1	11,7
1960	100,0	88,5	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,2
1961	1,9	50,4	51,8	27,5	30,8	4,5	0,1	0,5	0,0	2,7	15,4	14,4
1962	0,0	59,4	0,0	14,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	26,0

Fonte: CFP. Elaborado a partir dos dados de Delgado (1978).

Nota: ... Dado numérico não disponível

O item “outros” contempla os seguintes produtos: agave (sisal), algodão em caroço, amendoim, cera de carnaúba, farinha de mandioca, girassol, juta e malva, mamona, óleo de soja, óleo de amendoim, sorgo, tela da juta e similares, uacima e sacaria.

O pouco dinamismo das operacionalizações dos instrumentos AGF e EGF, para atingir os diversos produtos no âmbito da política, demonstrou, portanto, a fragilidade da PGPM desde os anos iniciais. Mediante sua concepção, a PGPM deveria atender, de forma universal, todos os produtos com dificuldades na comercialização agrícola. Conforme Delgado (1978), essa atuação limitada da PGPM, no período em foco – 1952/62, pode ser justificada pela proteção de interesse de beneficiadores e intermediários agrícolas. Situação comprovada, por exemplo, no ano de 1960, quando o Banco do Brasil, que era mandatário da CFP, concedeu mais de 99% da totalidade dos financiamentos a firmas algodoeiras (DELGADO, 1978).

A condução da PGPM com propósitos de incentivar a produção agrícola dos produtos amparados pela política, através da determinação de preços mínimos elevados, foi conservadora durante o período abrangido (1952/62). A sua fixação esteve, na maioria dos casos, bastante abaixo dos preços de mercado (vide **Tabela 2**). Das principais culturas contempladas pela política, somente arroz, algodão e amendoim se beneficiaram com preços mínimos superiores ao preço pago aos produtores. Contudo, essa situação ocorreu apenas em alguns anos específicos. No caso do arroz, por exemplo, a relação² $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ foi superior a 1,00 apenas nos anos 1952 e 1961.

A tímida determinação dos preços mínimos deveu-se, em parte, à própria dificuldade da sua fixação. Para Smith (1969), contrariamente ao Decreto-Lei nº 1.506/51 (que orientava a política de fixação dos preços mínimos com antecedência mínima de três meses), os preços mínimos constantemente eram fixados abaixo dos preços do mercado e eram anunciados apenas após o plantio. Dessa forma, a fixação do preço antecipado, isto é, o preço mínimo, pouco colaborava para a redução de incertezas de preços nos processos de formação de expectativa e de tomada de decisões pelos produtores.

²Essa relação, quando inferior a 1,00, indica baixa cobertura dos preços de mercado pelos preços mínimos, não verificando, dessa forma, a intenção da política de garantia de compra em estimular à produção (ROCHA, 1997). Vários trabalhos já aplicaram a relação preço mínimo e preço de mercado ou preço de mercado e preço mínimo como forma de verificar o objetivo da PGPM em estimular a produção. Dentre os primeiros estudos empíricos sobre a PGPM aplicando essa relação, destaca-se o trabalho de Delgado (1978) e, em anos mais recentes, têm-se as pesquisas de Rocha (1997) e Stefanelo (2005).

Tabela 2 – Preços mínimos/preço produtor

Ano	Arroz	Feijão	Milho	Algodão	Soja	Amendoim
1952	1,08	0,58	0,66	0,99	0,52	1,14
1953	0,60	0,39	0,61	1,01	0,81	0,92
1954	0,83	0,75	0,91	...	0,90	0,84
1955	0,97	0,31	0,50	...	0,76	1,10
1956	0,88	0,34	0,59	...	0,67	0,85
1957	0,93	0,49	0,67	0,85	0,58	0,68
1958	0,90	0,83	0,69	0,88	0,63	1,01
1959	0,91	0,27	0,55	0,85	0,58	0,83
1960	0,98	0,30	0,83	0,67	0,44	0,52
1961	1,20	0,65	0,56	0,67	0,56	0,77
1962	0,56	0,28	0,55	0,81	0,52	0,93

Fonte: Setor Agrícola do Brasil – Comportamento Econômico, Problemas e Possibilidades; Secretaria da Agricultura (São Paulo) – 1973 Quadro III – 11. Elaborado a partir dos dados de Delgado (1978).

Nota: ...Dado numérico não disponível.

Preço do produtor referente ao estado de São Paulo

Em síntese, esse período da PGPM, 1952/1962, denominado também de “fase experimental” por alguns autores, como Delgado (1978) e Mueller (1988), foi imediatista, caracterizado por falta de coerência e eficácia em termos dos objetivos maiores que a política deveria seguir. Os preços mínimos eram fixados improvisadamente, sem uma orientação de política propriamente definida, sendo que, usualmente, eram divulgados após o plantio. A tendência era a de fixar os preços mínimos relativamente elevados após safras reduzidas, reforçando os estímulos já fornecidos pelo mercado e, por outro lado, aplicá-los de forma reduzida após safras abundantes, contribuindo para o desestímulo já formado pelo mercado. Portanto, a PGPM, ao invés de atuar como estabilizador dos preços agrícolas, acentuava a natureza cíclica da produção. Ademais, os principais favorecidos com a política não foram os produtores rurais, mas o setor relacionado ao beneficiamento dos produtos e da comercialização agrícola (MUELLER, 1988).

2.2 PGPM: período 1962/79

A PGPM, no período 1962/79, foi marcada por algumas modificações, motivadas pela tímida utilização da PGPM, na fase anterior (1952/62), e também pela pouca expressividade pela qual o setor agrícola estava passando – parcialmente alicerçada na conduta da política econômica da época, que privilegiava o setor industrial em detrimento do setor agrícola. No

início dos anos 1960, entretanto, a persistente elevação dos preços agrícolas (vide **Figura 4**), acompanhada por repetidas crise de alimentos, fez com que a política econômica tornasse a agricultura um dos principais pontos para o desenvolvimento nacional. Nesse cenário, em meados da década de 1960, por intermédio do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963/65), o governo institui propostas de expansão do crédito agrícola, com a Lei Delegada nº 2, de 26 de setembro de 1962, e o Decreto-Lei nº 51.673, de 18 de janeiro de 1963, que introduziam expressivas modificações no sistema de preços mínimos vigente.

Figura 4 – Índice de preços por atacado de produtos agrícolas deflacionados pelo IGP/DI (FGV)
Fonte: Conjuntura Econômica. Elaborado a partir dos dados de Smith (1969).

A Lei Delegada 2/1962 e o Decreto-Lei 51.673/1963 reorganizaram o sistema de abastecimento do poder público, por intermédio da criação da COBAL e da CIBRAZEM, além de reforçarem a competência da Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB sobre o controle de preços. Na essência, sob a ótica normativa, as inovações da Lei Delegada 2/1962 asseguravam a garantia de preços mínimos, exclusivamente, a produtores rurais e suas cooperativas; fixavam o limite de 80% do preço mínimo para financiamento de produtos e estipulavam que o preço mínimo para a cultura perene seria fixado tendo como parâmetro o início do período agrícola. Porém, posteriormente, com o Decreto-Lei nº 57.391, de 7 de dezembro de 1965, a CFP voltou a estender financiamento, dentro da lógica de garantia dos preços mínimos, a beneficiadores, maquinistas, industriais e exportadores de produtos derivados de atividades agrícolas, pecuárias ou extrativistas, condicionado à comprovação do pagamento, aos produtores ou às cooperativas, dos preços mínimos na forma da legislação em vigor.

A partir de 1966, o governo programou novamente modificações na legislação e na execução da política de preços mínimos; contudo, essas alterações, derivadas do Decreto-Lei

nº 79, de 19 de dezembro de 1966, tiveram caráter de apenas consolidar diretrizes fixadas nas leis anteriores, como a extensão da política a beneficiadores e intermediários e a fixação de preços mínimos antes do plantio. Em 1967, inicia-se a adoção do sistema de zoneamento de preços, eliminando as deduções de fretes, despesas fiscais e outras, que eram impostas ao produtor quando realizada alguma operação de garantia de preços. A lógica do sistema de zoneamento de preços pautava-se na vocação regional das lavouras, nas infraestruturas locais de transporte, armazenagem e financeiras, além dos pontos terminais de comercialização.

Tendo em vista as modificações incidentes na PGPM no decorrer da década de 1960, o volume financeiro direcionado para as compras diretas (AGF) e os financiamentos (EGF) refletiram-se em substanciais aquisições de produtos (vide **Figura 5**), sobretudo a partir de 1973. A quantidade média anual de produtos retirados do mercado entre 1973 e 1979 foi de 7.153.241 toneladas – acréscimo de 406%, quando comparado ao período entre 1965 e 1973. Para Coelho (2001), o desempenho da PGPM, nesse período, em parte, pode ser creditado a sua capacidade de penetração junto aos agricultores, ao seu poder teórico de indução e à facilidade institucional, haja vista que bastava apenas uma assinatura de um decreto fixando os preços mínimos.

Figura 5 – Evolução das compras realizadas na PGPM (em mil toneladas)

Fonte: CONAB. Elaborado a partir dos dados de Coelho (2001).

A ênfase na operacionalização dos instrumentos da PGPM, desde o ano de 1965 até o final da década de 1979, direcionou-se aos contratos de EGF, ficando a utilização da AGF em segundo plano (vide **Figura 5**). Em termos médios, a participação do EGF no total do volume de produtos retirados do mercado representou 84,3%, enquanto a fatia da AGF foi de apenas 17,4%. Conforme Oliveira (1977), por trás desses resultados encontrava-se o rápido incremento nas aplicações de EGF, isto é, na expansão da política agrícola quanto ao seu

caráter de crédito, além do modelo de política de preços mínimos adotado no Brasil, que resultou na diversificação da pauta, reduzindo a probabilidade de superprodução conjunta, portanto, tendendo a tornar estáveis as aplicações de AGF.

Diante do maior volume financeiro direcionado aos instrumentos da PGPM, sobretudo após o Decreto-Lei nº 57.391/1965, quando a CFP volta a estender financiamentos a beneficiadores, maquinistas, industriais e exportadores, as aquisições da política de preços mínimos se dinamizaram para outros produtos, especialmente alimentares (vide **Tabela 3**). Contrariamente ao período da fase inicial 1952/62, a cultura do arroz e do milho se sobressaiu em relação ao algodão em pluma, sendo que usualmente os gastos desses dois produtos em AGF e EGF responderam, juntos, por mais de 50% do total. Conforme Delgado (1978), esse evento deveu-se às grandes quantidades de produção dessas culturas, incentivadas, nesse período, sobretudo, pela abundância de recursos federais oriundos da política de crédito rural. No item “outros” (vide **Tabela 3**), destacaram-se, no período (1962/79), as aquisições governamentais da farinha de mandioca (56,5%, em 1973), do sisal (47,3%, em 1975) e de sementes de soja (86%) e de arroz (11% no ano de 1979), segundo informações da CFP.

Tabela 3– Distribuição por ano e por produto da utilização dos instrumentos AGF e EGF (em %)

Período	Algodão (pluma)		Arroz		Feijão		Milho		Soja		Outros	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1963	11,7	65,1	0,0	22,1	8,2	0,0	68,3	1,9	0,0	1,6	11,8	9,3
1964	1,2	64,3	2,0	25	79,7	0,3	0,0	3,1	0,0	0,0	17,1	7,3
1965	0,0	50,5	81,8	18,4	5,1	0,1	11,9	1,1	0,0	9,7	1,2	20,2
1966	0,0	20,8	0,0	46,2	0,0	0,3	100	4,7	0,0	5,3	0,0	22,7
1967	0,0	21,8	0,0	32,3	94,6	8,1	3,7	14	0,0	9,1	1,7	14,7
1968	0,0	28	0,0	38,2	66,8	1,3	22,7	12,4	0,0	8,1	10,5	12
1969	0,4	26,8	19,3	46	25,1	0,4	10,5	5,4	0,0	8,2	44,7	13,2
1970	0,0	17,6	95,3	47,5	0,0	0,9	0,4	12,4	0,0	11	4,3	10,6
1971	0,0	20,9	25,5	33,5	29,8	2,1	7,0	5,8	0,0	26,6	37,7	11,1
1972	0,8	29,3	0,0	30,4	76,3	2,3	7,3	6,1	0,0	27,2	15,6	4,7
1973	2,9	23,6	34,2	52,7	0,0	0,0	5,9	13,3	0,0	0,0	57,0	10,4
1974	0,0	23,8	3,0	19,3	0,8	0,0	74,9	15,5	0,0	33,9	21,3	7,5
1975	24,5	16,5	1,5	16,5	3,2	1,6	6,1	7,5	0,2	40,9	64,5	17
1976	0,0	10,3	55,3	25,8	0,0	0,2	7,1	11,1	0,1	34,1	37,5	18,5
1977	0,2	18,2	53,3	16,6	0,2	1,1	38,6	9,9	0,0	34,5	7,7	19,7

Tabela 3 – Distribuição por ano e por produto da utilização dos instrumentos AGF e EGF (em %)

Período	Algodão (pluma)		Arroz		Feijão		Milho		Soja		Outros	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1978	10,3	25	23,8	12,3	4,2	4,1	24,3	3,8	0,0	24,6	37,4	30,2
1979	3,5	24,8	17,7	10,7	0,4	2,9	5,0	6,7	0,	23,3	73,4	31,6

Fonte: CFP. Elaborado a partir dos dados de Delgado (1978).

Nota: o item “outros” contempla os seguintes produtos: agave (sisal), algodão em caroço, amendoim, cera de carnaúba, farinha de mandioca, girassol, juta e malva, mamona, óleo de soja, óleo de amendoim, sorgo, tela da juta e similares, uacima e sacaria e sementes de soja e de arroz.

É importante destacar que, a partir do período em foco (1962/79), as culturas de arroz e milho tornaram-se comumente as duas *commodities* com maior aporte de recursos da PGPM. Essas culturas, inclusive, se tornaram elementos importantes para execução de diversos programas institucionais da CONAB, com direcionamento na área de segurança alimentar, durante a década de 1990, tal como veremos.

A fixação dos preços mínimos manteve a conduta conservadora empregada na fase inicial da PGPM (vide **Tabela 4**). Mesmo no momento da crise de alimentos, os preços mínimos pouco estimularam maior proteção e incentivos aos produtores. Apenas as culturas de arroz e milho tiveram uma relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ maior que 1,00. Para o caso do arroz, por exemplo, a relação foi superior nos anos de 1964 e 1965, atingindo 1,05 e 1,32, respectivamente. Nota-se, portanto, que a PGPM, até 1974, não privilegiava reajustar os preços mínimos acima do preço pago ao produtor. Esse fato também ajuda a explicar a baixa utilização do contrato de AGF quando comparado com o EGF. Com o preço pré-fixado pelo governo abaixo do preço pago pelo mercado, racionalmente os produtores prefeririam vender suas produções para o mercado; deste modo, incentivando o produtor a optar pelo EGF, caso necessitasse de amparo na comercialização agrícola.

Tabela 4 – Preços mínimos/preço produtor

Ano	Arroz	Feijão	Milho	Algodão	Soja
1962	0,56	0,28	0,55	0,81	0,52
1963	0,76	0,81	1,14	0,88	0,46
1964	1,05	0,77	0,64	0,62	0,44
1965	1,32	0,84	0,98	0,81	0,83
1966	0,68	0,39	1,03	0,80	...
1967	0,63	...	...	...	...
1968	0,50	0,65	0,83	0,86	0,47

Tabela 4 – Preços mínimos/preço produtor

Ano	Arroz	Feijão	Milho	Algodão	(conclusão)
					Soja
1969	0,63	0,32	0,68	0,86	0,49
1970	0,84	0,53	0,82	0,92	0,54
1971	0,65	0,54	0,77	0,74	0,53
1972	0,87	0,63	0,81	0,85	0,68
1973	0,56	0,27	0,66	0,70	0,40
1974	0,50	0,52	0,91	0,97	0,49
1975	0,50	0,45	0,75	0,97	0,74

Fonte: Setor agrícola do Brasil – comportamento econômico, problemas e possibilidades; Secretaria da Agricultura (São Paulo) – 1973 Quadro III – 11. Elaborado a partir dos dados de Delgado (1978).

Nota: Preço do produtor referente ao estado de São Paulo

..Dado numérico não disponível

A evolução dos recursos financeiros direcionados para a PGPM entre as décadas de 1950 a 1980 demonstrou que, aos poucos, o programa ganhou importância como um instrumento de política agrícola. Entretanto, convém esclarecer que, no período referenciado, a utilização do crédito rural subsidiado prevaleceu sobre a PGPM, sendo, portanto, o indutor do desenvolvimento agrícola (LUCENA; SOUZA, 2001). A favor do crédito rural estavam, especialmente, as taxas de juros reais negativas em todas as suas opções, investimento, custeio e comercialização, subsídios e facilidade para o agricultor honrar as suas dívidas, já que era concedida carência que se prolongava pelo prazo de até cinco anos.

A participação dos recursos financeiros destinados à PGPM (AGF+EGF) em relação ao crédito agrícola total foi instável e substancialmente inferior no período compreendido entre os anos de 1965 e 1979 (vide **Figura 6**). Apresentou média de 8,5% do total e dois picos. O primeiro pico aconteceu em 1965 (21,7%), quando o governo agiu para resolver a crise de abastecimento alimentar no primeiro quinquênio da década de 1960. Nesse ano, a CFP adquiriu o volume de 2,5 milhões de toneladas de produtos, via AGF, e 174,6 mil toneladas de produtos, através do EGF, como visto na Figura 5. O segundo pico ocorreu em 1975, devido principalmente à grande aquisição, pelo Governo Federal, de sisal (188,4 mil toneladas) e à expansão nos financiamentos de soja, arroz e algodão que, juntos, totalizaram 73,9% do EGF concedido no ano (vide **Tabela 3**).

Figura 6 – Evolução da participação dos recursos da PGPM no crédito rural total (em %)

Fonte: Crédito rural total para atividade agrícola, IBGE (1965 a 1968) e BACEN (1969 a 1979); recursos totais da PGPM, CONAB. Elaborado a partir dos dados de Coelho (2001).

No que concerne à eficácia da PGPM na estabilidade de preços, incentivos à produção agrícola e beneficiários dessa política, estes elementos foram questionados por Coelho (1979), Duran (1978) e Albuquerque e Oliveira (1977), quando realizaram estudos para analisar a política no Brasil. Para Coelho (1979), a estabilização de preços de um ano para outro foi estritamente passiva ou apenas ocorreu como consequência do objetivo tradicional de garantir preços para manter renda para o setor agrícola. Até os anos de 1980, entretanto, não existia o planejamento de estoques para que se obtivesse estabilização de preços. A estabilidade de preços, quando ocorreu, foi resultado mais de uma coincidência do que propriamente decorrente de planejamento.

Ademais, conforme Coelho (1979), a CFP não definia regras preestabelecidas para a liberação de estoques, nem fazia acompanhamento sistemático do impacto destas liberações nos preços de mercado, sendo que, comumente, a instituição comprava e vendia grande quantidade de estoques no mesmo ano. No caso do arroz, por exemplo, a CFP comprou 649.302 toneladas (1976), 1.195.242 toneladas (1977) e 156.078 toneladas (1978), ao mesmo tempo em que foram vendidas 6.381 toneladas (1976), 489.727 toneladas (1977) e 1.032.316 toneladas (1978). Todavia, dada a baixa elasticidade da demanda dos produtos agrícolas, as compras da CFP influenciaram positivamente na estabilidade dos preços, especialmente no período 1969/79, quando a atuação da PGPM foi mais intensa, mesmo sem uma política planejada de estoques (vide **Tabela 5**).

Tabela 5– Índice de instabilidade de preços

Produtos	1951/60	1961/70	1969/79
Algodão	12,2	8,3	23,4
Arroz	26,3	31,1	20,3
Milho	22,9	20,8	15,2
Feijão	51,6	50,8	35,4
Soja	7,7	9,6	15,2

Fonte: Homem de Melo (1951/60 e 1961/70) e CFP (1969/79). Elaborado a partir dos dados de Coelho (1979).

Duran (1978) analisou estatisticamente os preços mínimos pré-anunciados para as culturas de arroz, milho, soja e algodão, com o objetivo de constatar se esses serviriam de orientação aos agricultores em suas decisões de plantar. Considerando o período de 1968 a 1976, os resultados divergiram conforme o produto analisado. Para o caso do algodão e da soja, os preços mínimos pré-anunciados serviram de boas *proxies* para os preços esperados e, de forma geral, alguma redução de incerteza quanto a preços para essas variáveis poderia ter-se verificado, fato não significativo para arroz e milho. Outro resultado constatado foi que o período de dois meses antes do plantio para a liberação do anúncio dos preços mínimos não era suficiente para permitir aos agricultores uma decisão de plantio orientada, pois, na verdade, os produtores preferiam se orientar pelo preço mínimo do ano anterior.

No que se refere aos beneficiários da PGPM, segundo Albuquerque e Oliveira (1977), a análise histórica dos aspectos legais da política mostrou que importante parte da demanda do financiamento da política de preços mínimos direcionou-se à participação dos intermediários agrícolas e não aos produtores (vide **Tabela 6**). Para o algodão, por exemplo, tanto no Nordeste quanto no Centro-Sul, a participação dos intermediários foi superior a 70% do crédito concedido ao produto em quase todos os anos no período 1968/1975. A região Nordeste, principalmente, verificou alta concentração do EGF para os intermediários. A média nessa região foi de 86,2% do total, bem superior às médias 44,5% e 52,2% para o Centro-Sul e Brasil, respectivamente. A concentração dos créditos aos intermediários deveu-se, especialmente, ao poder econômico e ao controle de insumos comerciais (beneficiamento, armazenagem, transporte) por parte desses agentes.

Tabela 6 – Participação dos intermediários no EGF (em %)

Região/Produtos	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
CENTRO-SUL	43,1	45,9	36,4	47,8	46,7	43,5	48	...
Algodão em pluma	49,3	70,9	66,4	66,7	69,4	73,9	69,7	72,53
Arroz em casca	35,2	25,5	21,9	34,3	32,4	33,3	34	34,15
Feijão	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Milho	11,0	23,8	6,5	16,2	23,3	38,7	14,1	14,39
Soja	82,5	64,6	57	45,6	47,6	63,4	56,6	22,47
NORTE-NORDESTE	91,7	80,9	81	85	90,5	87,1	87,2	...
Algodão em pluma	97,1	96,8	95,6	95,5	95,3	90,2	93,5	95,88
Arroz em casca	85,1	76,7	82,3	87,2	83,2	79,4	80	63,23
Feijão	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Milho	23,7	6,6	21,5	27,5	33,1	5,9	40,5	21,1
Soja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BRASIL	56,1	53,3	41,6	52	51,7	49,7	54,2	...
Algodão em pluma	70,6	80,8	73,1	73,5	76,8	79,7	79,6	76,65
Arroz em casca	41,5	30,5	24,7	37,6	34,4	36	35,6	37,8
Feijão	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Milho	11,3	17,2	6,7	18,7	24,2	38,2	15,6	14,72
Soja	82,5	64,6	57	45,6	47,4	63,4	56,6	22,47

Fonte: CFP. Elaborado a partir dos dados de Albuquerque e Oliveira (1977).

Nota: ... Dado numérico não disponível

Em síntese, pode-se dizer que a PGPM, até a década de 1960, foi utilizada de forma experimental e sua operacionalização se deu de forma mais seletiva e direcionada, prevalecendo os contratos de AGF e EGF, em especial, para a cultura do algodão em pluma. A partir de meados da década de 1960, período no qual o país passou por dificuldades na área de segurança alimentar, a PGPM ganhou novo ímpeto, através de sucessivas modificações com os Decretos-Lei aprovados. Produtos como arroz e milho, importantes para o abastecimento alimentar do país, tornam-se prioritários para a liberação de recursos do Governo Federal via PGPM.

A partir desse período, evidencia-se, entretanto, uma preocupação do governo, para além do objetivo de estabilizar preços e renda para o agricultor, pelos menos teoricamente, e o Estado inicia, através da política de preços mínimos, uma tendência de resguardar também o abastecimento alimentar da nação. Este fato é confirmado com a reorganização do sistema de abastecimento alimentar, com a criação da COBAL e da CIBRAZEM, através da Lei Delegada nº 2, de 26 de setembro de 1962, e do Decreto-Lei nº 51.673, de 18 de janeiro de 1963. É oportuno enfatizar que o governo alia, com maior frequência, a PGPM com a

segurança alimentar, a partir da década de 1990 (tal como veremos no capítulo 4). Com a necessidade de reduzir o excesso de estoques públicos, durante a década de 1990, decorrentes da utilização do AGF ao mesmo tempo com o aumento das importações das *commodities* agrícolas, o Governo Federal conduz a PGPM também para servir a diversos programas institucionais, com objetivos de segurança alimentar, como o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA.

Outro ponto a se destacar, referente à operacionalização da PGPM no período 1952/80, é que, desde a primeira tentativa da fixação dos preços mínimos pela CFP, através do Decreto-Lei nº 7.774, de 24 de julho de 1945, a eficácia da política em atingir os seus objetivos de estabilidade de preços e renda no setor agrícola foi contestada por diversos estudos empíricos (DURAN, 1978; ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 1977). Esse fato torna evidente a dificuldade do Governo Federal em executar esse tipo de política no país, mesmo sem crise de crédito e influência do ambiente externo na comercialização e na determinação dos preços das *commodities* agrícolas. Como veremos a seguir, essas dificuldades também aconteceram durante a década de 1980, embora, pela primeira vez na história da execução das políticas agrícolas, a PGPM se sobressaiu em relação à Política de Crédito Rural.

2.3 PGPM: período 1980/90

O Brasil ingressa na década de 1980 em um cenário macroeconômico instável e diferente do das décadas anteriores de atuação da PGPM (1950/80). A referida década, 1980, é marcada, sobretudo, pela crise fiscal do Estado e pelas sucessivas tentativas, por intermédio de políticas e planos econômicos, a exemplo dos planos Bresser e Cruzado, de estabilizar economicamente o país. Em consequência, as políticas setoriais tiveram de se ajustar a essa realidade, como forma de não prejudicar o desenvolvimento nacional. Nesse cenário, o Governo Federal introduziu modificações relevantes na PGPM, o que a fez tornar-se um importante instrumento indutor da agricultura no decorrer da década de 1980, ação que até os anos anteriores exibia atuação secundária e poucos recursos financeiros quando comparada à política de crédito rural, como ilustrado na Figura 6.

De forma geral, o panorama da crise fiscal na década de 1980 na economia brasileira pode ser visualizado pelas contas públicas (vide **Tabela 7**). No que concerne à dimensão de fluxo, isto é, o próprio déficit público, observa-se que, durante o período 1979/88, manteve-se em elevados patamares em proporção ao Produto Interno Bruto – PIB, embora apresentasse

tendência declinante. A poupança pública paulatinamente diminuiu durante a década de 1980 e tornou-se deficitária nos anos de 1987 (1,2%) e 1988 (1,9%).

Portanto, enquanto no início da década 1980, o setor público conseguia recolher poupança forçada para investir, no final da década a situação se inverteu. Embora continuasse a investir na estrutura produtiva do país, passava a aumentar seu financiamento junto ao setor privado para manter seus investimentos. Verifica-se também a elevação dos juros da dívida, tanto interna como externa, restringindo a capacidade de poupança pública e, consequentemente, levando ao déficit público. Ademais, no final do período, a carga tributária brasileira reduziu-se em 2,2 p.p em relação a 1979, o que também penalizou as finanças públicas.

Tabela 7– Contas do setor público (em % PIB)

Ano	Carga tributária	Despesa pessoal	Juros dívida interna	Juros dívida externa	Poupança pública	Déficit público
1979	24,3	6,9	0,5	0,3	3,8	8,3
1980	24,2	6,2	0,7	0,4	2,2	6,7
1981	24,6	6,5	1,1	2,9	2,3	6,6
1982	26,2	7,3	1,2	1,2	1,8	7,5
1983	24,7	6,5	1,6	1,6	0,6	4,4
1984	21,6	5,6	2,1	1,8	0,8	2,7
1985	22,0	6,8	2,2	1,5	0,3	4,3
1986	24,3	7,0	1,1	1,4	1,9	3,6
1987	22,6	7,7	1,2	1,4	-1,2	5,5
1988*	22,1	7,8	1,5	1,9	-1,9	4,0

Fonte: Primeiras quatro colunas, IPEA; última BACEN. Extraído de Bresser-Pereira (1990)

Nota: *estimado.

Em meados de 1982, iniciou-se a efetivação da ideia de desmontagem da intervenção estatal. Nesse ano, uma sequência de medidas políticas, sob a égide do Fundo Monetário Internacional – FMI, ressaltou a necessidade de reduzir o déficit público, privatizar empresas estatais, abandonar as políticas de direcionamento de crédito, restringir os incentivos fiscais e cortar subsídios. Como consequência imediata, o governo brasileiro desintegrou o aparato creditício cujo domínio pertencia às autoridades econômicas no Banco Central e no Banco do Brasil e centralizou as decisões, sobre o endividamento das empresas estatais, dos estados e municípios (e de suas empresas), na área econômica federal (BIASOTO JÚNIOR, 2004).

Em face da crise fiscal do Estado e das exigências impostas por agências internacionais, FMI e Banco Mundial, embora inicialmente a agricultura fosse preservada da política contracionista, o governo introduziu substanciais modificações na política agrícola brasileira. Em 1981, impôs limites de crédito para custeio, na estrutura do seguro rural, na taxa de juros e no crédito para investimento e comercialização. No ano seguinte, indexou as taxas de juros à variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC. Em 1983, com os resultados negativos da política de austeridade das contas públicas, o governo cortou os encargos financeiros do crédito rural e os subsídios embutidos nas taxas de juros cobradas. Em 1984/85, a taxa de juros tornou-se positiva (3% ao ano, mais variação integral das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN) pela primeira vez, desde a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR (LUCENA; SOUZA, 2001).

Com os sucessivos aumentos das taxas de juros e a indexação plena dos financiamentos, o crédito rural deixou de atender aos seus princípios básicos, desde sua concepção³, diminuindo, dessa forma, relevância no desenvolvimento do setor agrícola durante a década de 1980. Contrariamente ao período anterior, quando os recursos do crédito rural atingiram o pico de US\$ 34,8 bilhões (1979), nos anos seguintes a oferta de crédito rural se deteriorou (vide **Figura 7**). Sofreu sucessivos cortes orçamentários, atingindo, em 1984, US\$ 12,9 bilhões, o menor volume financeiro desde a década de 1970, representando, portanto, redução de 62,17% no intervalo de seis anos.

A partir daí, observa-se tendência de crescimento do crédito rural até 1986, chegando à quantia de US\$ 27,5 bilhões, variação de 113,18%, em parte, beneficiada pela maior liberação de recursos para a agricultura durante a implantação do Plano Cruzado. Todavia, o crédito rural continuou sendo penalizado pela conjuntura econômica e, novamente, os recursos voltaram a declinar. No início dos anos 1990, o montante de crédito rural representava apenas 22,9% do crédito do ano de 1979, demonstrando, por conseguinte, a restrição desse instrumento como agente financiador da agricultura na mesma intensidade com que se fizera na década de 1970.

³ Com a Lei nº 4829, de 5 de novembro de 1965.

Figura 7 – Crédito rural concedido segundo a modalidade Brasil, 1970 - 1990 (em milhões de US\$)
 Fonte: BACEN. Elaborado a partir dos dados de Leite (2001).

Diante do enfraquecimento da Política de Crédito Rural, o Governo Federal começou a estimular a PGPM, na década de 1980, como alternativa para sustentar a renda do setor agrícola que, aos poucos, estava sendo prejudicada. Os preços mínimos passaram a ganhar novo conteúdo, enquanto instrumento sinalizador de alternativas de produção, influenciando as intenções de plantio do agricultor. Nesse contexto, a PGPM foi a responsável pela elevação da produção de grãos no país, tornando-se a política indutora da expansão e do desenvolvimento agrícola, que, embora operacionalizado desde o Decreto-Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951, vinha cumprindo papel secundário (CARVALHO; SILVA, 1993).

Buscando fortalecer a PGPM, o governo realizou sistemáticas modificações nos parâmetros dos preços mínimos, incidindo essencialmente nos anos-safras 1982/83, 1984/85, 1986/87 e 1987/88. Na safra 1981/82, o governo preanunciou e indexou mensalmente os preços mínimos, como forma de proporcionar uma base de preço mais segura ao produtor antes das decisões de plantio, ao invés de definir os preços mínimos dois meses antes do plantio e estimar a inflação, conforme procedera nos períodos anteriores. A safra 1984/85 caracterizou-se por preços mínimos básicos fixados como remuneradores e teve período de correção de preço-base expandido até o máximo, ao invés de até o início da colheita (até dezembro de 1984, para feijão e amendoim, e até abril, para os demais produtos), objetivando, especialmente, manter a rentabilidade dos produtos de exportação e compensar os agricultores pelo aumento dos custos financeiros. Durante a safra 1986/87, os preços mínimos foram revistos em fevereiro de 1987, após o fim do período de congelamento, passando os produtos prioritários a serem corrigidos mensalmente pelo Índice de Preço ao Produtor – IPP, entre abril e junho. Por último, na safra 1987/88, os preços mínimos modificaram-se, uma vez mais, com o índice e o período de correção. Os preços mínimos passaram a ser corrigidos pelas

Obrigações do Tesouro Nacional – OTN e os períodos de correção variaram entre setembro e março (para feijão e amendoim) e entre setembro e julho (para os demais produtos), alongando, por conseguinte, o período de correção e proporcionando o fortalecimento do preço mínimo como instrumento de garantia de renda (FAGUNDES, 1988).

O volume de recursos financeiros canalizados para a política de preços mínimos refletiu-se em grandes aquisições de produtos pela CFP, o que, de fato, confirmou a intenção do governo em expandir a PGPM como indutor ao desenvolvimento agrícola na década de 1980 (vide **Figura 8**). Em termos de volumes comprados (AGF) ou financiados pelo Governo Federal (EGF), a média anual para a década de 1980 foi de 15,5 milhões de toneladas; evolução de 213,2% em relação à década de 1970, representando média anual de 4,9 milhões de toneladas e crescimento de 1.761%, quando comparada à média anual da década de 1960 (832 mil toneladas).

No decorrer da década de 1980, a utilização da PGPM, através dos seus instrumentos tradicionais (AGF e EGF), atingiu dois picos. O primeiro, em 1982, com 20,4 milhões de toneladas de produtos beneficiados, e o segundo, em 1987, com 23,2 milhões de toneladas, refletindo, portanto, as alterações realizadas nas safras 1982/1983 e 1987/1988.

Entretanto, em decorrência dos insucessos das políticas de estabilização e da crise fiscal do Estado no final da década de 1980, os recursos financeiros da PGPM foram substancialmente sacrificados e, já a partir do ano de 1987, inicia-se uma reversão na utilização da PGPM. Enquanto, em 1987, a CFP retirou do mercado 23,2 milhões toneladas de produtos, em 1989, esse número foi de somente 9,1 milhões de toneladas, redução, portanto, de 60,7% (vide **Figura 8**).

Figura 8 – Evolução das compras realizadas na PGPM (em mil toneladas)
Fonte: CONAB. Elaborado a partir dos dados de Coelho (2001).

Em termos de operacionalização dos instrumentos da PGPM, as intervenções governamentais, através da AGF e do EGF, atingiram picos históricos, quando comparadas às primeiras décadas de vigência da política de preços mínimos. Em 1987, a AGF alcançou seu ápice, com 12,8 milhões de toneladas de grãos retiradas do mercado (vide **Figura 8**). Com relação ao EGF, o recorde histórico de volume de empréstimos contratados foi em 1982, quando a CFP adquiriu 14,9 milhões de toneladas de produtos. Outro ponto verificado deveu-se à preferência na utilização do EGF em relação à AGF, evento igualmente apurado nas décadas anteriores. Embora os contratos diretos fossem mais ativos do que nos períodos anteriores (média de 12,5%), a sua utilização significou apenas 29,5% das operacionalizações concretizadas pelo CFP.

Até o final da década de 1980, os produtos mais importantes da PGPM, em termos de volume financeiro nos instrumentos AGF e EGF, foram arroz e milho, correspondendo a 30,8% e 20,9%, respectivamente. Em termos de utilização da AGF, essa se concentrou em arroz e milho, seguindo, conseqüentemente, a tendência crescente verificada, em geral, desde o final dos anos de 1970. As participações do arroz e do milho foram regularmente superiores a 70% do total durante a década de 1980 (vide **Tabela 8**). As compras diretas (AGF) de algodão seguiram a mesma tendência apurada nas décadas anteriores e, no período em análise, apenas o ano de 1985 apresentou aquisições superiores a 20% do total. Entre 1985 e 1987, a CFP, pela primeira vez, retirou quantidade significativa de soja do mercado, via AGF, representando 17,4%, 15,3% e 7,5%, respectivamente, do total no período referenciado. Esse fato, parcialmente, pode ser creditado à cotação dos preços interno e externo da soja, que apresentaram forte tendência declinante.

Até meados da década de 1980, a composição dos produtos beneficiados pelo EGF seguiu a concentração visualizada na década anterior, sendo contempladas as culturas de maior valor e que se constituem em matéria-prima para a agroindústria. Os empréstimos concedidos pela CFP para o algodão e a soja registraram, no período, em média, 48,4% do total. Contudo, a partir dos últimos anos da década em análise, observa-se que o EGF se amplia para arroz e milho, justificado pelo alongamento do prazo dos empréstimos realizados pelos produtores à espera de melhor cotação de mercado para a venda de seus produtos.

Tabela 8 – Distribuição por ano e por produto da utilização dos instrumentos AGF e EGF (em %)

Período	Algodão		Arroz		Feijão		Milho		Soja		Outros	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1980	0,0	21,7	72,6	12,8	0,0	0,0	0,0	6,8	3,4	31,9	24,0	26,8
1981	8,8	18,5	48,1	10,1	0,0	0,0	2,3	14,3	0,0	29,8	40,8	27,3
1982	7,6	20,3	11,3	12,3	40,2	4,5	32,7	11,9	0,0	30,6	8,2	20,4
1983	5,8	18,8	23,2	16,6	16,6	1,4	46,2	10,1	0,0	32,3	8,2	20,8
1984	1,8	18,2	42,7	15,3	25,6	4,0	24,6	14,4	0,0	21,9	5,3	26,2
1985	25,5	15,1	15,6	27,5	10,8	3,1	23,9	12,7	17,4	31,2	6,8	10,4
1986	3,2	13,4	33,3	25,8	2,3	2,0	40,1	8,1	15,3	26,2	5,8	24,5
1987	0,6	18,2	39,4	30,6	1,3	1,8	49,8	9,9	7,5	25,8	1,4	13,7
1988	2,5	23,4	57,2	28,5	7,1	2,1	27,3	19,1	0,0	12,1	5,9	14,8
1989	0,1	11,4	70,8	22,0	0,0	1,1	27,8	35,8	0,0	7,9	1,3	21,9

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: (1980 a 1981), CFP (1982); (1982 a 1987), anuário estatístico 1982/87 da CFP; (1988), informativo SUNOP 1988; (1989), Informativo SUNOP 1989.

Nota: O item “outros” contempla os seguintes produtos: agave (sisal), algodão em caroço, amendoim, cera de carnaúba, farinha de mandioca, girassol, juta e malva, mamona, óleo de soja, óleo de amendoim, sorgo, tela da juta e similares, uacima e sacaria e sementes de soja e de arroz.

Da mesma forma como ocorrera desde a criação da PGPM, a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ mostrou-se tímida durante toda a década de 1980, para os principais produtos contemplados pela política (vide **Tabela 9**). Mesmo com todas as modificações na fixação dos preços mínimos nos anos-safra, apenas a cultura do feijão apresentou relação maior do que 1,00, no ano de 1983, indicando, assim, preço mínimo maior que preço do produtor. As demais culturas apresentaram, sobretudo, relação bem inferior a 1,00. Os dois produtos mais relevantes da PGPM, arroz e milho, por exemplo, apresentaram relação, em média, de 0,67.

Tabela 9 – Preços mínimos/preço produtor

Ano	Arroz	Feijão	Milho	Algodão	Soja
1980	0,50	0,56	0,45	0,62	0,70
1981	0,75	0,67	0,61	0,78	0,62
1982	0,64	1,04	0,91	0,93	0,65
1983	0,49	0,55	0,60	0,63	0,43
1984	0,55	0,51	0,54	0,51	0,30
1985	0,70	0,84	0,76	0,79	0,73
1986	0,96	0,72	0,78	0,77	0,89
1987	0,83	0,59	0,78	0,57	0,57
1988	0,67	0,62	0,58	0,63	0,40
1989	0,67	0,87	0,66	0,58	0,47

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: preço mínimo, CONAB (2012); preço do produtor, IEA (2012).

Nota: Preços do produtor referentes ao estado de São Paulo

Cabe esclarecer que a relação acima, $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$, refere-se aos preços do estado de São Paulo. Nesse sentido, o que explica a intervenção recorde em termos de ativação da AGF durante a década de 1980, como visto anteriormente, deve-se a atuação da CFP de forma mais intensiva nas regiões Centro-Oeste e Sul do país. Conforme Coelho (2001), em 1980 e 1985, as regiões Centro-Oeste e Sul representaram juntas 73,4% e 67,7% de todas as compras diretas da CFP no Brasil.

Mesmo com as inúmeras modificações incididas na PGPM na década de 1980, a política continuou pouco coerente. A atuação da CFP foi intempestiva, contrariando o caráter de longo prazo da política. A determinação dos parâmetros dos preços mínimos, a operacionalização dos instrumentos AGF e EGF e a venda dos estoques governamentais foram movidas pelos objetivos de controlar, em curto prazo, os preços de alimentos, de garantir o suprimento do mercado interno e de evitar que ocorressem projeções negativas da política de preços mínimos sobre as variáveis macroeconômicas que a instituição julgasse relevantes (MUELLER, 1988).

No que concerne ao objetivo da PGPM em estabilizar os preços agrícolas na década de 1980, algumas pesquisas empíricas, como as de Carvalho (1991) e Carvalho e Silva (1993), questionaram a eficácia da política. Carvalho (1991) analisou estaticamente a série de preços mensais de arroz e milho, no atacado e recebido pelos produtores do estado de São Paulo, no período compreendido entre maio de 1966 e julho de 1990. O autor verificou os efeitos das mudanças introduzidas na PGPM sobre a sistemática histórica das séries de preços, considerando a influência dos seguintes eventos: criação do Valor Básico de Custeio – VBC (maio/1979); indexação dos preços mínimos (agosto/1981); criação de regra para liberação de estoques públicos e fixação de preços de intervenção (março/1983); criação do Plano Cruzado (fevereiro/1986); criação do Plano Bresser (junho/1987); período de introdução de regras para a intervenção pública nos mercados e liberação de estoques acumulados (fevereiro/1988); criação do Plano Verão (janeiro/1989) e criação do Plano Collor (março/1990). Significativamente, o único acontecimento que influenciou o comportamento das séries analisadas foi a criação do preço de intervenção (fevereiro/1988) para o preço do arroz no atacado.

No mesmo sentido, Carvalho e Silva (1993) avaliaram as séries de preços mensais para arroz e milho, no atacado e recebido pelos produtores do estado de São Paulo. Submeteram-nas a testes estatísticos, buscando associar possíveis alterações no

comportamento da série às mudanças introduzidas na PGPM no transcorrer da década de 1980. Para tanto, a série de preços empregada contemplou o período de maio de 1966 a julho de 1990, sendo que os eventos considerados foram: abril/1979 – período em que o governo promoveu transformações na forma de financiamento da agricultura, criando o VBC; agosto/1981 – período em que os preços antecipados passaram a sofrer correção mensal até a colheita; janeiro/1986 – Plano Cruzado; e fevereiro/1988 – período que compreende a introdução de regras para a intervenção pública nos mercados e liberação de estoques acumulados.

De forma geral, os resultados da pesquisa realizada por Carvalho e Silva (1993) apontaram a ineficácia da PGPM na redução da instabilidade dos preços agrícolas. Após a criação do VBC e a indexação dos preços mínimos, inclusive, a dispersão dos preços até aumentou. A única alteração da PGPM que exerceu influência sobre as flutuações aleatórias foi a introdução dos preços de intervenção, em 1988, visando disciplinar a liberação de estoques públicos, que, introduzindo regras mais claras para a comercialização da produção, conseguiu normalizar o mercado.

Em síntese, pode-se dizer que a PGPM, diante do cenário de crise fiscal do Estado, foi intensivamente operacionalizada, até os anos de 1987, como uma alternativa de política agrícola brasileira, uma vez que a Política de Crédito Rural foi sacrificada devido às restrições fiscais. Porém, a utilização da PGPM tornou-se também insustentável em decorrência do próprio cenário econômico de elevação de preços e crise fiscal, que prejudicou a Política de Crédito Rural e, já no final da década de 1980, apresentou claros sinais de esgotamento. Este fato pode ser observado pelas sistemáticas mudanças na determinação dos preços mínimos e na redução do volume financeiro, chegando, dessa forma, a valores semelhantes aos verificados no final da década de 1970.

As culturas de arroz e milho continuaram sendo, em grande parte, o alvo da PGPM, o que reforça a ideia de que a utilização da política de preços continuava a se preocupar, de certa forma, em garantir a segurança alimentar – desde a criação da COBAL e da CIBRAZEM. Em termos de eficácia da PGPM em estabilizar preços agrícolas, estudos empíricos (CARVALHO, 1991 e CARVALHO; SILVA, 1993) demonstraram evidências de não efetividade da política em atingir esse objetivo.

Nota-se, conseqüentemente, que, após quase quatro décadas do surgimento da PGPM no Brasil, período compreendido desde o Decreto-Lei nº 7.774, de 24 de julho de 1945, até final dos anos 1980, a política de preços mínimos seguiu apresentando sinais de fragilidades

de operacionalização, mesmo em conjunturas econômicas favoráveis, como já salientadas. Essa dificuldade na operacionalização da PGPM, tal como veremos a seguir, se acentua na década de 1990, com a intensificação da necessidade de austeridade fiscal e, em especial, com o aprofundamento da abertura comercial, que torna ainda mais difícil o objetivo de estabilização de preços e garantia de renda ao agricultor com os instrumentos até então executados pela CFP.

3 CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

O presente capítulo apresenta o cenário econômico brasileiro na década de 1990, que, de certa forma, condicionou a modificação dos objetivos, dos instrumentos e da operacionalização da PGPM no decorrer desta década. Para tanto, busca-se, na primeira parte, descrever a crise fiscal do Estado e seus desdobramentos nos recursos direcionados à PGPM. Na segunda parte, apontam-se o processo de liberalização e abertura comercial e seus desdobramentos para o mercado agrícola. Na terceira parte, discutem-se os reflexos da abertura comercial no processo de formação do preço, no mercado doméstico, dos principais produtos contemplados pela PGPM, através de pesquisas empíricas que buscaram verificar a integração dos preços agrícolas entre os mercados interno e externo.

3.1 Crise fiscal do Estado

Os desequilíbrios macroeconômicos, que atingiram a economia brasileira durante a década de 1980, reforçaram a necessidade de o Estado seguir com a austeridade fiscal e introduzir novas políticas econômicas. Para tentar interromper as deteriorações das contas públicas e evitar a hiperinflação, o governo de Fernando Collor de Mello adotou, em março de 1990, o maior enxugamento de liquidez da história brasileira (através da retenção mandatória de grande parte dos ativos financeiros), com a criação de nova moeda e a promessa de um amplo espectro de medidas de caráter estrutural para desregulamentar a economia e reduzir o tamanho do setor público.

Como consequência, os resultados dos indicadores fiscais demonstraram melhora em relação à década de 1980. Entre 1991 e 1993, no conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP, o superávit retornou aos níveis de 2% a 2,5% do PIB e a diminuição das despesas com juros deu lugar a déficits operacionais próximos a zero. Contudo, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (julho de 1994), inicia-se uma tendência de reversão dos indicadores fiscais e elevados déficits fiscais tornaram a desestruturar as contas públicas. As NFSP passaram da média de 0,4% do PIB, no período de 1991 a 1994, para 5,2%, no período de 1995 a 1998. Por trás dessa elevação, encontravam-se o crescimento das despesas com juros reais e, sobretudo, a evolução do

déficit primário, que passou de superávit de 2,9% (1991/94) para déficit de 0,2% nos quatros anos posteriores (CARVALHO, 2001).

Tendo em vista esses aspectos, os recursos canalizados para a agricultura tiveram queda significativa, penalizando, dessa forma, as finanças direcionadas à política agrícola. Enquanto, na década de 1980, a proporção de gastos públicos na agricultura em relação aos gastos totais da União apresentou média de 5,6%, na década seguinte, a média representou somente 2,2% (vide **Figura 9**). A partir de 1987, os gastos na agricultura foram cada vez menores, sendo que, entre os anos 1989 e 1990, representaram a menor relação (1,9%), como consequência direta da redução dos recursos para crédito rural, abastecimento e para produtos específicos, como trigo, açúcar e álcool. Ademais, quando, no final da década de 1980, o governo extinguiu a Conta Movimento e criou o Orçamento das Operações de Crédito – OOC, dentro do Orçamento Geral da União, os recursos do Tesouro para a PGPM e para a política de crédito rural passaram a depender de dotação específica nesses orçamentos, acentuando, portanto, a queda dos gastos na agricultura (REZENDE, 2000).

Figura 9 – Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos totais da União
Fonte: IPEADATA. Elaborado a partir dos dados de Gasques e Villa Verde (2003).

Em decorrência da redução do volume financeiro destinado ao setor agrícola, a política de crédito rural, no período 1990/99, apresentou retração de recursos na ordem de 84% e a PGPM de 43% (vide **Figura 10**). Entretanto, entre os anos de 1992 e 1995, os gastos públicos para a PGPM contradizem a austeridade fiscal do Estado e os dispêndios se acentuam, atingindo o pico de R\$7,5 bilhões. A partir desse período, a importância do gasto da PGPM em relação aos dispêndios na agricultura se retraiu e significativas mudanças na execução dessa política agrícola foram realizadas, como forma de se adequar aos condicionantes macroeconômicos, tal como veremos.

Figura 10 – Evolução dos gastos da União com a Política de Crédito Rural e a PGPM

Fonte: MF/STN – Balanço Geral da União. Elaborado a partir dos dados de Gasques e Villa Verde (2003).

Nota: valores deflacionados pelo IGP/DI da FGV (em R\$ milhões 2001)

Cabe ressaltar que a elevação dos gastos na PGPM, no período 1992/95, refletiu os dispêndios, especialmente, nas rubricas “financiamento na formação de estoques reguladores e estratégicos” (AGF e EGF), “financiamento das aquisições de execução da Política de Abastecimento” e “amortização e encargos de dívidas” que, juntos, totalizaram, no referido período, R\$ 20,18 bilhões, representando, portanto, 86% dos gastos totais do programa. Após 1994/95, os principais itens de gastos na PGPM iniciam tendência cadente, inclusive alguns não apresentando dispêndio, como os financiamentos de comercialização de produtos agrícolas e os financiamentos de AGF, reduzindo-se, dessa forma, a importância dos instrumentos de compras diretas e financiamento da produção, amplamente utilizados nas décadas anteriores.

Tabela 10 – Dispendio com a PGPM na década 1990 (em R\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO DOS GASTOS	1990/91	1992/93	1994/95	1996/97	1998/99
Coordenação Manutenção Serviços Administrativos	0,0	279,8	663,7	385,5	0,0
Amortização e Encargos de Dívidas PGPM	0,0	1705,9	2384,7	2700,1	958,6
Financiamento Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos (AGF e EGF)	298,9	3485,6	8392,9	5306,8	2659,1
Financiamento Comercialização de Produtos Agrícolas	7539,8	813,9	0,0	0,0	0,0
Financiamento de AGF	711,1	1392,4	0,0	0,0	0,0
Financiamento da Aquisição para Execução da Política Abastecimento	0,0	1205,8	3003,5	1744,8	1211,2
Comercialização de Produtos Alimentação Básica	0,0	0,0	129,2	525,3	192,3
TOTAL (PGPM)	8549,6	8883,4	14574	10662,7	5021,2
TOTAL GASTO AGRICULTURA	26622,3	20069,5	25620,8	22558,8	19423,3

Fonte: MF/STN – Balanço Geral da União. Elaborado a partir dos dados de Gasques e Villa Verde (2003).

Nota: valores deflacionados pelo IGP/DI da FGV (em R\$ milhões 2001)

As dificuldades financeiras, de forma geral, esgotaram a função do Estado no setor produtivo da economia, de sorte que seu papel frente ao projeto de desenvolvimento do país passou de um estado empresário para um Estado regulador e fiscal, iniciando-se uma segunda fase de desmontagem da intervenção estatal (BIASOTO JÚNIOR, 2004). A política econômica promoveu alterações no sistema de crédito e financiamento do setor público, eliminando grande parte dos bancos estaduais, de forma a reduzir e promover diversas consolidações de dívidas. A partir de 1997, a geração de superávits primários para as contas dos governos estaduais tornou-se obrigatória. Diante desse cenário, inúmeros decretos-lei foram baixados, para adequar a PGPM às novas condições econômicas da década de 1990, de forma a transferir, parcialmente, para a iniciativa privada, a responsabilidade de comercialização agrícola, por intermédio de mecanismos que vão desde a regulamentação de liberação de estoques públicos até a criação de novos instrumentos menos onerosos para o Estado.

3.2 A abertura comercial

Ao lado da crise fiscal do Estado, a abertura comercial também marcou a conjuntura econômica do Brasil na década 1990. Esse aspecto influenciou na reformulação das políticas setoriais da nação, em especial nas políticas agrícolas, como a PGPM, cujos instrumentos tiveram que ser adaptados ou criados e os objetivos repensados, priorizando os segmentos mais vulneráveis.

Uma das hipóteses mais conhecidas sobre o processo de abertura comercial estabelece que, com a liberalização, o Brasil esperava realinhar os preços relativos, através do ingresso das importações, e controlar a tendência explosiva da inflação, provocando efeitos dinâmicos, como o crescimento da produtividade por especialização e pela exposição à competitividade externa. Esse processo traria consigo a inserção do país em um contexto globalizado, graças à difusão tecnológica e científica trazida com a abertura comercial (FONSECA, 2007).

Até o final da década de 1980, a economia brasileira caracterizou-se por ser fechada, protegendo os principais setores frente à concorrência externa, o que, como visto, possibilitou a utilização intensiva da política de preços mínimos, sobretudo na década de 1980, com o objetivo de estabilizar os preços e a renda interna. Somente alguns produtos tinham grau de liberalização maior, por questões estratégicas, a exemplo da importação do

trigo. Conforme Averbug (1999), a política de importação possuía estrutura tarifária alicerçada nas alíquotas fixadas em 1957, presença generalizada de tarifas redundantes, cobrança de vários tributos adicionais e ampla utilização de barreiras não tarifárias, presentes na lista de produtos com emissão de guia de importação suspensa (Anexo C – CACEX). De forma geral, o período 1957/1990 caracterizou-se pelo protecionismo atrelado à política de substituição de importações, principalmente na década de 1970, devido à crise do petróleo.

Em 1988, o governo introduziu as primeiras alterações na política comercial brasileira, ampliando a quantidade de produtos de importação, liberando a conta capital e transformando as taxas de câmbio flutuantes para as operações relacionadas ao turismo e afins. As Tarifas Aduaneiras do Brasil – TAB, no biênio 1988-1989, sofreram significativas reduções, passando da média de 51% (1987) para 39% (1989) (LEMME, 1990). No governo Fernando Collor de Mello, as ações liberalizantes se intensificaram, extinguindo os regimes especiais de importação, os controles administrativos, a exigência de financiamento compulsório das importações e modificando o regime cambial. Em fevereiro de 1991, o governo adotou um cronograma de redução gradual de alíquota de importação, de forma que o sistema tarifário seria o principal controle das importações, que, ao reduzir o nível e a dispersão da produção nominal, estimularia a concorrência e a maior especialização internacional do país (SILBER, 2002). A partir daquele ano, as tarifas médias foram cadentes, refletindo os avanços no processo de abertura comercial brasileira. A alíquota média que, em 1990, representava 32,2% decresce para 25,3%, em fevereiro de 1991, chegando à menor tarifa (12,1%) em janeiro de 1995 (PINHEIRO, GIAMBIAGI e MOREIRA, 2001).

No que concerne ao setor agrícola, o processo de abertura comercial também alterou substancialmente sua interação com o cenário externo. Em síntese, antes da década de 1990, as ações liberalizantes reduziram a tarifa nominal média dos produtos agrícolas, dos anteriores 58,7% para 36,5%, em junho de 1988, atingindo 30,7%, em setembro de 1989, além de liberarem produtos proibitivos da lista do “Anexo C – CACEX”. A partir de 1990, o setor agrícola se beneficiou da antecipação da diminuição das tarifas de importação que incidiam sobre insumos e equipamentos, a exemplo de fertilizante e tratores. Essa prática induziu a redução imediata de aproximadamente 50% sobre as alíquotas contempladas nos insumos e equipamentos e, anos mais tarde (1993), para 70% (KUME, 1993).

A trajetória do processo e a estabilidade da estrutura tarifária do setor agrícola, de certa forma, também foram influenciadas por questões políticas relativas ao abastecimento interno. Nesse cenário, a política comercial tornou-se um importante instrumento para

reforçar a situação de segurança alimentar e alta de preços de alimentos básicos, sobretudo em períodos cujos programas de estabilização de preços estivessem com problemas de execução e legitimidade (DELGADO, 1995). Em termos de produtos agropecuários, os principais grãos tradicionalmente importados tiveram TAB declinante e menor dispersão em torno da média no período 1990/95 (vide **Tabela 11**). O arroz teve redução de 7%, o milho 5% e o trigo 12%. No período analisado, a alíquota do algodão teve a maior retração, 25,6%, enquanto a do feijão representou apenas 2%, a menor queda.

Tabela 11 – Evolução das tarifas de importação brasileiras – 1990/1995 (em %)

Produtos	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Arroz	20,0	20,0	15,0	15,0	10,0	13,0
Feijão	15,0	15,0	0,0	0,0	10,0	13,0
Milho	15,0	15,0	15,0	15,0	10,0	10,0
Leite	30,0	30,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Algodão	30,6	30,6	25,0	25,0	12,5	5,0
Trigo	25,0	25,0	40,0	40,0	30,0	13,0
Carne	20,0	20,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Média	22,2	22,2	17,9	17,9	14,6	12,0
Desvio Padrão	6,5	6,5	12,5	12,5	7,7	4,5
Moda	20,0	20,0	15,0	15,0	10,0	13,0

Fonte: MF/SRF. Elaborado a partir dos dados de Campos e Fernandes Filho (1998).

Com o lançamento do Plano Real (1994), a liberação comercial foi coordenada com as políticas macroeconômicas, com o intento de reprimir possíveis aumentos de preços internos para controlar a inflação. Considerando que o aumento de demanda pudesse comprometer a queda da taxa de inflação interna, o governo diminui as barreiras às importações, propiciando a entrada de produtos importados a preços até então praticados. Nesse cenário, a partir de março de 1994, o governo reduziu (zero ou 2%) as alíquotas dos produtos mais relevantes nos índices de preços nacionais, a exemplo de insumos e de bens de consumo, e, em setembro de 1994, antecipou a vigência da Tarifa Externa Comum – TEC, do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, que vigoraria em 1995 (MIRANDA, 2001). Outro aspecto que influenciou a conduta econômica da época foi a valorização da taxa de câmbio, que permitiu aos importadores adquirir produtos externos com menores preços.

O processo de liberação comercial do setor agrícola ganhou novos estímulos a partir do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai – AARU, assinado em 15 de abril de 1994 em Marrakesh. Em vigor no início de 1995, o acordo possibilitou o acesso do setor agrícola às normas e disciplinas do *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT; a redução dos

subsídios à exportação; a diminuição de apoio doméstico aos produtores; a conversão das barreiras não tarifárias em tarifas equivalentes; a consolidação e a redução de todas as tarifas e a abertura do acesso a quotas mínimas para produtos que antes estavam bloqueados através de proteção (ARAÚJO; LOREIRO, 2008).

Perante a redução das barreiras às importações e a valorização cambial, as importações dos produtos agrícolas, que antes, comumente, eram protegidas e voltadas para o mercado interno, foram afetadas no decorrer da década de 1990. Os principais produtos alimentares, inclusive da pauta da PGPM, tiveram significativas aquisições no mercado externo (vide **Figura 11**). No período 1988/98, os dois produtos mais importantes amparados pela PGPM (arroz e milho), por exemplo, aumentaram as quantidades de suas importações em 791% e 10.566,7%, respectivamente.

Figura 11 – Evolução da importação dos principais produtos da PGPM – (1988/98) (em tonelada)

Fonte: Elaborado a partir dos dados do MDIC/SECEX, sistema ALICEWEB (2011).

Os preços recebidos pelos produtores dos principais grãos amparados pela PGPM exibiram tendência cadente durante a década de 1990. Os produtos que apresentaram as maiores quedas foram aqueles cuja produção estava voltada diretamente para abastecer o mercado interno, como milho e arroz. Os preços recebidos pelo produtor dessas duas culturas, por exemplo, foram reduzidos, no período de 1990 a 1999, em 34% e 65%, respectivamente (CAMPOS; FERNANDES FILHO, 1998). Esse comportamento dos preços refletia os efeitos da redução e ou a eliminação das barreiras e da valorização cambial, além de mudanças em outras variáveis importantes, como volume produzido e nível da demanda interna.

A queda foi mais intensa a partir de 1994 (vide **Figura 12**), quando os efeitos combinados de uma supersafra, da redução e ou eliminação das barreiras e da valorização

cambial, se somaram para derrubar, principalmente, os preços dos bens agrícolas voltados para o mercado interno. As culturas vinculadas ao mercado externo e menos protegidas, a exemplo da soja, tiveram reduções de preços mais controladas derivadas, especialmente, da alteração na taxa de câmbio. No período em análise, por exemplo, o preço da soja reduziu-se apenas em 13% (CAMPOS; FERNANDES FILHO, 1998).

Figura 12 – Evolução dos preços dos principais produtos da PGPM – 1988/98

Fonte: Elaborado a partir dos dados do IEA (2012).

Nota: Preço do produtor (kg) referente ao estado de São Paulo.

3.3 Integração comercial

O direcionamento da economia para o comércio internacional, com a redução ou a eliminação das barreiras tarifárias, a valorização cambial e o menor intervencionismo estatal, potencializou a redução nos custos de comércio e de arbitragem entre os países, interferindo na formação de preços. Esses condicionantes possibilitaram a integração dos mercados das *commodities*, propiciando, dessa forma, que as alterações de preços em um mercado fossem realinhadas aos preços de outros mercados (COSTA; FERREIRA FILHO, 2000).

É importante destacar que, até a década de 1980, os preços agrícolas do mercado interno foram superiores aos preços externos, fato que refletia a conduta econômica protecionista do Estado, voltada ao processo de substituição de importação. Nesse sentido, o papel dos preços internacionais na determinação dos preços domésticos era diminuído, de maneira que a queda ou o aumento dos preços externos não fosse incorporado totalmente aos preços internos. A partir da década de 1990, contudo, essa situação se inverteu. Além dos motivos já relacionados anteriormente, a criação do MERCOSUL ampliou as relações comerciais com os países vizinhos, sobretudo a Argentina, um dos maiores e mais

competitivos exportadores de produtos agrícolas do mercado global, que se deparou com a opção de vender e comprar livremente no mercado interno, sempre que conseguisse melhor preço (CAMPOS; FERNANDES FILHO, 1998).

Diante desse contexto, o mercado das principais culturas amparadas pela PGPM, como arroz e milho, paulatinamente se integra aos mercados externos, de forma que, durante a década de 1990, as exportações e as importações desses grãos, contrariamente aos períodos anteriores, tornam-se cada vez maiores. Para o caso do milho, apesar de a produção nacional crescer mais de 50% na década de 1990 (IBGE), o volume de importações aumentou sobremaneira, demonstrando, portanto, maior relação comercial com o exterior (vide **Tabela 12**). As importações evoluíram de 595.251.200 kg (1991) para 1.754.472.117 kg (2000), representando o acréscimo de 195%. Os países do MERCOSUL responderam, em média, por 89% das importações brasileiras, destinadas a suprir tanto o consumo interno como para formação de estoques reguladores de milho.

Tabela 12 – Evolução das importações e exportações brasileiras de milho Brasil e MERCOSUL (em quilograma)

Período	Importação (MERCOSUL)	Exportação (MERCOSUL)	Importação (Mundo)	Exportação (Mundo)	Importação MERCOSUL (%)	Exportação MERCOSUL (%)
1991	595.251.200	155.120	815.797.300	278.410	73,0	56,0
1992	442.331.078	518.409	517.483.382	865.060	85,0	60,0
1993	1.253.298.881	2.518.884	1.329.980.054	3.275.362	94,0	77,0
1994	1.081.104.030	1.774.965	1.409.985.150	4.642.357	77,0	38,0
1995	1.065.139.085	3.402.728	1.320.819.785	11.046.159	81,0	31,0
1996	323.969.677	12.740.410	334.147.412	351.115.652	97,0	4,0
1997	501.632.508	6.908.430	506.230.768	358.203.746	99,0	2,0
1998	1.701.551.259	4.073.639	1.728.902.493	7.171.291	98,0	57,0
1999	727.132.943	6.031.764	822.146.621	7.516.663	88,0	80,0
2000	1.754.472.117	5.418.640	1.770.516.506	6.738.566	99,0	80,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados do MDIC/SECEX, sistema ALICEWEB (2011).

A cultura do arroz também apresentou incremento de 17% (IBGE) em sua produção e maior estreitamento de suas relações comerciais com o mercado mundial, especialmente no que se refere às exportações (vide **Tabela 13**). No período 1991/2000, as exportações apresentaram acréscimo de 1.468%, sendo que o MERCOSUL representou 47,1% do volume total. Em termos de importações, embora apresentassem tendência errática, foram cada vez mais significativas com os parceiros comerciais do MERCOSUL, em especial a Argentina.

Enquanto, em 1991, as importações de arroz desse bloco econômico representavam apenas 32% do total, em 2000, representaram 97% das importações.

Tabela 13 – Evolução das importações e exportações brasileiras de arroz Brasil e MERCOSUL (em quilograma)

Período	Importação (MERCOSUL)	Exportação (MERCOSUL)	Importação (Mundo)	Exportação (Mundo)	Importação MERCOSUL %	Exportação MERCOSUL %
1991	343.599.152	230.000	1.071.898.817	1.685.174	32,0	14,0
1992	425.460.799	1.174.100	519.184.696	3.639.125	82,0	32,0
1993	639.689.597	2.113.720	779.252.822	3.779.949	82,0	56,0
1994	508.646.593	2.232.600	1.078.016.514	3.496.409	47,0	64,0
1995	725.557.352	5.844.590	995.452.865	18.564.471	73,0	31,0
1996	796.189.198	7.008.485	868.018.447	21.860.099	92,0	32,0
1997	819.166.622	9.059.273	858.668.281	9.158.528	95,0	99,0
1998	1.030.745.037	3.977.540	1.513.219.749	6.613.117	68,0	60,0
1999	954.729.632	15.273.231	1.207.416.877	47.666.620	79,0	32,0
2000	705.892.984	13.404.300	729.548.618	26.419.346	97,0	51,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados do MDIC/SECEX, sistema ALICEWEB (2011).

O processo de liberação comercial, além de propiciar maior estreitamento comercial das culturas brasileiras no mercado internacional, como se verificou no caso de milho e arroz, modificou a dinâmica da formação de preços desses produtos, de tal forma que a determinação dos preços domésticos ficasse sujeita também à formação do preço mundial, especialmente dos principais parceiros comerciais e dos maiores produtores.

No que concerne aos grandes produtores, para o caso específico do milho, o maior fornecedor mundial da *commodity*, durante a década de 1990, foram os Estados Unidos, representando 40% da produção, seguidos pela China, com 20% do total (vide **Figura 13**). O Brasil, apesar de aumentar em 50% sua produção em termos globais na referida década, conforme dados do IBGE/PAM (2012), representou apenas 6% da produção mundial.

Figura 13 – Principais países produtores de milho do mundo (em %)

Fonte: Elaborado a partir dos dados de USDA, PSD *online* (2011).

Nota: o item “outros” refere-se às outras nações produtoras de milho no mundo.

Diante do predomínio mundial dos EUA, na produção de milho, e da Argentina, como o maior parceiro comercial do Brasil, em termos de importação dessa cultura, o preço do milho no mercado interno se aproximou dos preços do milho desses países, especialmente a partir de 1994, quando se intensificaram as ações liberalizantes (vide **Figura 14**). A correlação simples entre as séries de preços do milho brasileiro com os preços norte-americanos e argentinos demonstra o aumento de sincronia após 1994. No caso das correlações entre os preços do milho brasileiro e norte-americano, por exemplo, esta evoluiu de 0,42 (1991/94) para 0,59 (1994/2005).

Figura 14 – Correlação simples dos preços do milho no mercado brasileiro com os preços dos mercados norte-americano e argentino (em US\$)

Fonte: elaborado a partir dos dados da UNCTAD (2011).

De fato, essa evidência de aderência do preço interno do milho com o preço do mercado mundial é corroborada por algumas pesquisas empíricas (COSTA; FERREIRA FILHO, 2000; ARAÚJO FILHO, 2005; ABREU; MEDEIROS; WERNEK, 2006), que comprovaram a cointegração ou a existência de sinais do mercado externo em diversos períodos que contemplassem o processo de abertura comercial.

Costa e Ferreira Filho (2000) pesquisaram a liberação comercial no Brasil e a integração dos mercados de *commodities* agrícolas para a cultura do milho, considerando os mercados de Brasil, Argentina, Chicago e Roterdã, no período entre janeiro de 1990 e junho de 1998. O resultado evidenciou relações de interdependência de preços entre os mercados. Os testes de hipóteses permitiram verificar que o vetor de cointegração estimado traz implícita uma relação de perfeita integração entre os mercados exportadores da Argentina e de Roterdã. Porém, os testes indicaram uma exclusão da série Brasil, significando dizer que este mercado não influencia as outras variáveis no processo de ajuste ao equilíbrio de longo prazo, embora se tenha evidenciado uma reação deste mercado aos desequilíbrios provenientes dos demais. Entretanto, evidenciou resposta do mercado interno às variações de preços de curto prazo provenientes dos mercados externos, o que era esperado em uma economia mais aberta às transações internacionais.

Araújo Filho (2005) testou a cointegração dos preços do milho brasileiro e do norte-americano, considerando os preços, no atacado nacional (Paraná e São Paulo) e no internacional, da cotação da Bolsa de Chicago. O período compreendeu janeiro de 1982 a junho de 2003. Os resultados demonstraram aderência dos preços internos (Paraná e São Paulo) com o preço externo (Bolsa de Chicago). Segundo Araújo Filho (2005), a trajetória de preços similar sugere que o tratamento dado pela política comercial na década de 1980 pode ter eliminado o comércio, mas não eliminou os sinais de preços de um mercado para outro. Ao contrário, as séries dos preços possuem tendência estocástica e se movem com moderada proximidade, no longo prazo, sugerindo o mesmo componente de tendência, sendo, portanto, integrada.

Abreu, Medeiros e Werneck (2006) estudaram a formação de preço do milho e a vinculação dos preços internos aos do mercado internacional, considerando os mercados externos de Estados Unidos, Argentina, Canadá, Chile e Turquia, no período entre 1992 e 2001. Os resultados das séries, dos preços do milho doméstico com os preços dos mercados externos, demonstraram ser cointegradas a todas as nações.

Em termos de maiores produtores mundiais de arroz na década de 1990, os dados demonstram que a produção foi concentrada em poucos países, sendo que a China e a Índia responderam por mais de 50% da produção mundial (vide **Figura 15**). A China se configurou, no período, a maior produtora, com 38% da produção total, enquanto a Índia respondeu por 23%. O Brasil, apesar de ter aumentado sua produção na referida década, em termos mundiais, representou pouco peso, com apenas 2% da produção global.

Figura 15 – Principais países produtores de arroz do mundo (em %)

Fonte: Elaborado a partir dos dados de USDA, PSD *online* (2011)

Nota: o item “outros” refere-se às outras nações produtoras de milho no mundo.

Da mesma forma como ocorreu com o milho, a determinação do preço do arroz internamente também se aproximou do preço de um dos maiores produtores do mundo, a Tailândia, e do grande parceiro comercial do Brasil em termos de exportação da *commodity*, a Argentina (vide **Figura 16**). A correlação simples entre os preços do arroz nacional com os preços do arroz da Tailândia e da Argentina foi razoável, na série compreendida entre os anos de 1994 e 2005, com 0,67 e 0,72, respectivamente, o que sugere relação elevada entre os preços domésticos e os externos.

Figura 16 – Correlação simples dos preços do arroz no mercado brasileiro com os preços dos mercados tailandês e argentino (em US\$)

Fonte: elaborado a partir dos dados da UNCTAD (2011).

Essa hipótese, de fato, foi ratificada por Costa e Ferreira Filho (2000). Ao se pesquisarem os efeitos da liberação comercial na determinação do preço do arroz, considerando o mercado da Argentina, do Uruguai e da Tailândia, no período de 1990 a 1998, os resultados permitiram concluir a existência de arbitragem de preços, indicada na relação de cointegração e pela significância positiva da série Brasil no estabelecimento padrão de equilíbrio de longo prazo, evidenciando a aderência entre os preços doméstico e internacional.

Cabe salientar que os preços domésticos de outros importantes produtos contemplados pela PGPM, como soja, algodão e trigo, também foram testados empiricamente, para se verificar a integração de seus preços com os do mercado internacional, no período que compreende o processo de abertura e intensificação comercial. Amorim et al. (2010) examinaram a relação existente na formação dos preços de soja em grão entre os principais exportadores mundiais, Estados Unidos, Brasil e Argentina, no período entre 1980 e 2009, subdividindo a série: antes da abertura comercial (1980/90) e após abertura comercial (1990/2009). Os resultados demonstraram que, de fato, existe diferença na sincronia das séries de preços da soja brasileira com a dos países (Estados Unidos e Argentina) analisados antes e depois da década de 1990. Os autores concluíram que, após a abertura comercial, os movimentos do preço da soja no mercado internacional tornam-se cointegrados, com o preço doméstico da soja sendo explicado, sobretudo, pelo movimento dos preços da soja da Argentina. A cointegração do preço da soja doméstica com o do mercado internacional também foi pesquisada por Santo, Silva e Silva (2003). Os autores consideraram, em suas análises, os preços da soja (em valores nominais) praticados nos mercados brasileiro e norte-americano, no período de janeiro de 1995 a agosto de 2002. Os resultados obtidos, a partir das

séries temporais, ratificaram a existência de relações de cointegração ou de equilíbrio de longo prazo entre os preços da soja no Brasil e nos Estados Unidos.

No que concerne à relação do preço doméstico do trigo com o mercado internacional, Lopes (2008) analisou a cointegração dos preços de trigo brasileiro com os preços dos mercados de Estados Unidos, Argentina e Uruguai, no período entre 1995 e 2005. Os resultados demonstraram existir cointegração do preço do trigo nacional com o preço do trigo norte-americano. Faria, Libera e Waquil (2010) também realizaram estudos verificando as relações dos preços do trigo nacional com os preços do trigo internacional. Considerando as séries de preços brasileiro, argentino e europeu, entre o período de 1994 a 2008, os autores concluíram existir cointegração dos preços do trigo brasileiro com os preços do trigo argentino.

A respeito da cointegração dos preços domésticos do algodão em pluma com o mercado internacional, essa relação foi estudada por Coelho (2004), compreendendo o período entre janeiro de 1982 e setembro de 2001. Para tanto, o estudo considerou, para o mercado interno, a série CONAB e, para o mercado externo, as séries Cotlook A, Cotlook B e Nova York, dividindo-as antes (década de 1980) e depois (a partir da década de 1990) do processo de abertura comercial. Coelho (2004) concluiu existir cointegração dos preços do mercado doméstico do algodão em pluma com os preços do mercado internacional, após a década de 1990, e que, no período da década de 1980, o mercado do algodão era fechado, não sendo influenciado, portanto, por variáveis internacionais.

Tendo em vista a crise fiscal do Estado e, sobretudo, a intensificação da abertura comercial no decorrer da década de 1990, pode-se dizer que esse período trouxe importantes modificações no ambiente econômico – até então não verificadas em outros momentos no país. O processo e a intensificação da abertura comercial modificaram totalmente a situação da formação dos preços dos principais produtos contemplados pela PGPM, até então determinados por variáveis internas. A partir da década de 1990, diversas pesquisas empíricas constataram que os preços agrícolas do mercado doméstico não são mais influenciados tão somente por variáveis internas, mas também por variáveis externas determinadas especialmente por grandes produtores internacionais.

Nota-se, portanto, que o intento da PGPM, de estabilizar os preços agrícolas internos via preços mínimos, como ocorreu entre as décadas de 1950 e 1990, não é compatível nesse novo processo de formação dos preços agrícolas, determinado também por variáveis externas. Se a CFP já tinha dificuldades em estabilizar os preços agrícolas amparados pela PGPM, nas

décadas em que a economia brasileira era considerada fechada, nos anos seguintes, tornou-se cada vez mais inviável a conduta da política nos moldes tradicionais. Ademais, o incentivo aos agricultores, via AGF e EGF, para aumentar a produção, também se torna uma tarefa incoerente com as facilidades de importação dos produtos agrícolas, proporcionadas pelas reduções tarifárias e pelo acesso ao financiamento internacional. A esse fator soma-se a necessidade de austeridade fiscal, imposta pelos governos da década de 1990 (Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso), que, como consequência, reduz o volume financeiro destinado a PGPM. É diante desses condicionamentos econômicos, totalmente distintos das décadas anteriores, portanto, que a PGPM ingressa na década de 1990.

4 CRIAÇÃO DA CONAB, MODIFICAÇÕES DA PGPM E OS PROGRAMAS INSTITUCIONAIS NO PERÍODO (1990/2003)

Trazendo, como fios condutores, a crise fiscal do Estado e o processo de abertura comercial, o presente capítulo procura analisar de qual forma essas variáveis atuaram para modificar a PGPM, no período 1990/2003, em termos de operacionalização dos instrumentos, estoques públicos, importância dos instrumentos para os principais produtos da PGPM e para a determinação dos preços mínimos, colaborando, dessa forma, com a mudança institucional da CONAB, a partir do ano de 2003.

Para tanto, a análise será separada em dois momentos distintos, conforme classificação de Stefanelo (2005): primeira fase (1990/91–1995/96), caracterizada por utilização de instrumentos públicos com ampla intervenção do Estado e transformações dos instrumentos tradicionais AGF e EGF; segunda fase (1996/97–2003/04), caracterizada por instrumentos que permitiram a intervenção do Estado mais direcionada para o mercado, com a inserção de novos instrumentos, como o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agropecuários – COVPA e o Prêmio para Escoamento de Produto – PEP. Ademais, busca-se, no presente capítulo, descrever os objetivos e identificar quais foram os programas institucionais da CONAB, no referido período, que antecederam o aprofundamento de atuação da companhia no âmbito de segurança alimentar em 2003.

4.1 Criação da CONAB

No início dos anos 1990, diante de um cenário de enfraquecimento da política agrícola, motivado, parcialmente, pela escassez de recursos públicos e pela modificação na política de comércio exterior, como já visto, o governo altera a instituição responsável pela execução da PGPM, alicerçada no chamado Plano Brasil Novo, da gestão Fernando Collor de Mello. Esse plano adotou um elenco de medidas, objetivando, entre outros aspectos, estruturar e ordenar a produção agrícola e garantir o abastecimento da nação. Diante desse contexto e amparado na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, o poder executivo cria a CONAB.

Derivada da fusão da COBAL, da CIBRAZEM e da CFP, a nova instituição centralizou e racionalizou a utilização dos instrumentos econômicos da Política Nacional de Abastecimento, de forma a permitir maior agilidade e independência operacional na execução

de suas atividades principais. Entre elas, a formulação e a execução da PGPM, estoques reguladores e estratégicos, coordenação e serviços de armazenagem, e de programas de caráter social de atendimento às populações carentes.

De acordo com a Lei 8.029/1990, os objetivos específicos da CONAB seriam: a) garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e a armazenagem para guarda e conservação de seus produtos; b) suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada; c) fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes; d) formar estoques reguladores e estratégicos, objetivando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas; e) participar da formulação de políticas agrícolas; f) fomentar – através de intercâmbio com universidades, centros de pesquisa e organismos internacionais – a formação e o aperfeiçoamento de pessoal especializado em atividades relativas ao setor de abastecimento.

A CFP, instituída pelo Decreto-Lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, tinha como objetivo planejar e executar a PGPM, assim como promover, executar e coordenar atividades de estudo e pesquisa necessárias à consolidação da referida política. Competia à companhia: a) adquirir produtos pelo preço mínimo fixado; b) conceder financiamento, com ou sem opção de venda, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos amparados pela PGPM; c) vender produtos adquiridos na forma do item anterior; d) formar estoques reguladores; e) importar e exportar produtos especialmente indicados pelo Conselho Monetário Nacional.

A CIBRAZEM, constituída pela Lei Delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962, participava diretamente da elaboração e da execução dos planos e dos programas governamentais de abastecimento, relativamente ao armazenamento de produtos agropecuários e da pesca, e, especialmente, da construção e da operacionalização de armazéns destinados à guarda e à movimentação de estoques reguladores e estratégicos do governo. Operava como elemento regulador do mercado, de forma supletiva, em áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais em regime competitivo.

Como gestora do Sistema Nacional de Armazenagem, a CIBRAZEM tinha por competência: a) atuar como empresa de armazéns gerais, podendo construir, instalar e operar rede de armazéns, silos e frigoríficos, diretamente ou por terceiros; b) instalar máquinas de beneficiamento ou qualquer outro equipamento indispensável à operação de unidades armazenadoras, inclusive para semi-industrialização e embalagens; c) emitir recibo de

mercadorias, conhecimento de depósitos, *warrants* e quaisquer outros documentos representativos das mercadorias depositadas, observada a legislação própria; d) encarregar-se, prioritariamente, do armazenamento dos estoques reguladores do governo; e) traçar as diretrizes da política de armazenamento do país; f) coordenar e compatibilizar a atuação de companhias estaduais de armazéns e silos; g) participar do capital das companhias estaduais de armazéns e silos, bem como do capital de outras empresas, com vistas ao seu fornecimento e eficiente desempenho; h) instituir serviços de assistência técnica ao setor, atuar junto às companhias estaduais e aos projetos de interesse da iniciativa privada; i) promover a integração das redes oficiais e particulares de armazenagem; j) cadastrar, fiscalizar e inspecionar unidades armazenadoras de produtos agropecuários e da pesca.

A COBAL foi instituída pela Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962, e tinha por objetivo: a) executar os planos e os programas de abastecimento do Governo Federal, relativos à industrialização, à comercialização e à distribuição de gêneros e bens de consumo popular; b) agir como elemento regulador do mercado de produtos essenciais, ou em carência, e abastecer, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas pela iniciativa privada; c) comprar, permutar, estocar, beneficiar, industrializar, transportar e vender, exportar e importar gêneros alimentícios e bens destinados a manter a normalidade do abastecimento, inclusive aqueles necessários às atividades agropecuárias e pesqueiras e às indústrias de alimentos; d) receber e distribuir os gêneros entregues por doação, assim como os que lhe fossem consignados a qualquer outro título; e) promover a organização e o funcionamento de unidades operacionais e outras unidades congêneres, visando à realização de seus objetivos; f) prestar assessoramento e assistência técnico-administrativa ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e aos demais organismos federais, municipais e autárquicos vinculados ao abastecimento; g) administrar bens e serviços quando de interesse do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Um aspecto que se destaca entre os objetivos da CONAB, que até então as companhias fusionadas não apresentavam explicitamente, é a finalidade de atender as necessidades nutricionais básicas da população. Segundo relatório de atividades da CONAB (1991), a justificativa para atender a essa finalidade centrava-se na crise econômica, que, ao colocar em risco a estabilidade política e a ordem democrática, exigia a adoção de mecanismos que fizessem cumprir os preceitos constitucionais no tocante à produção e à distribuição de alimentos. O empobrecimento da população, portanto, reduziria a credibilidade no Estado como entidade gestora de necessidades mais elementares do povo.

Para que as necessidades nutricionais básicas da população fossem supridas, três fatores essenciais deveriam ser satisfeitos: a oferta de alimentos em volume suficiente; a fluência na circulação de produtos; e a disponibilidade de renda para a aquisição desses produtos.

De fato, no primeiro ano de exercício das atividades desenvolvidas pela CONAB, 1991, constata-se que os planos de ação, além de abrangerem a execução da PGPM, a formação e a administração dos estoques reguladores e estratégicos, os programas de modernização, o treinamento e a normatização do setor de armazenagem, entre outros, se direcionaram a questões de segurança alimentar. A CONAB já começava, portanto, a suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada e a fomentar o consumo de produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes desde a sua concepção. A partir daí, a CONAB acumulou experiências na área de segurança alimentar, através de diversos programas institucionais de abastecimento, suplementação alimentar e atendimento emergencial, alicerçando, dessa forma, um direcionamento mais intenso em suas atividades para segurança alimentar desde meados de 2003.

4.2 Modificações da PGPM no período 1990/2003

O regulamento básico na condução da PGPM, sem mudanças relevantes até 1991 (instituição da chamada “Lei Agrícola”), sempre foi o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966. As alterações importantes na operacionalização desta política, sobretudo a partir de 1991, não modificaram alguns princípios básicos, entre eles a fixação do preço mínimo pelo Governo Federal por meio de decreto; e a garantia da União em comprar ou financiar a estocagem dos produtos amparados pela PGPM com ou sem opção de venda ao valor no máximo igual ao valor de compra, isto é, ao preço mínimo (PEREIRA; PRADO, 2002).

Na primeira fase de modificação de instrumentos, de forma geral, preponderou forte atuação do Estado na comercialização agrícola, utilizando os instrumentos largamente empregados nas décadas anteriores, sobretudo na década de 1980, quando a AGF e o EGF alcançaram os seus ápices na comercialização, sendo 12,8 e 14,9 milhões de toneladas de produtos adquiridos pela CFP, respectivamente, como visto anteriormente. Contudo, cabe salientar que a utilização de mecanismos de aquisição de produtos e manutenção de estoques foi coerente nas décadas anteriores, parcialmente devido ao protecionismo econômico, cujas

importações de produtos amparados pela PGPM caberiam especialmente à CFP, com as variáveis externas exercendo pouca influência nos preços internos.

Em uma economia aberta, preços mínimos não seriam capazes de elevar preços, pois atrairiam importações realizadas pela iniciativa privada, como de fato constatou-se, por exemplo, com as importações do milho, que se elevaram de 595.251.200 toneladas, em 1991, para 1.754.472.117 toneladas, em 2000, representando, dessa forma, o acréscimo de 195%. A não observância desses fatos levaria ao acúmulo de estoques públicos abundantes, contradizendo, portanto, a conjuntura econômica de liberação comercial e austeridade fiscal. A própria integração dos preços domésticos com os preços externos para as principais culturas amparadas pela PGPM, a exemplo de milho e arroz, inviabilizaria o intento do preço mínimo – o de influenciar ativamente na comercialização agrícola.

Ademais, consubstanciada na contenção do processo inflacionário, a tentativa de isolar os preços internos dos externos, além de contrastar com a necessidade de austeridade fiscal, contrapunha a própria lógica da política econômica da época – de combate à inflação. Nesse cenário, a PGPM inicia a década de 1990 fragilizada e com necessidade de adaptar ou criar novos instrumentos condizentes com uma nova conjuntura econômica.

4.2.1 Modificação da PGPM: primeira fase 1990/91-1995/96

De fato, esses aspectos foram percebidos pela CONAB no início da década de 1990, sendo evidenciados pelas sucessivas tendências de revisar e adaptar, nessa primeira fase, os instrumentos tradicionais, AGF e EGF, utilizados intensivamente na época de protecionismo econômico. As principais condutas adotadas pela CONAB, buscando se adequar ao liberalismo econômico e à crise fiscal do Estado, observada entre o período de 1990 a 1996, contemplaram regras disciplinadoras da formação e da liberação de estoques públicos; inserção do EGF Especial; conversão automática do crédito de custeio para crédito de comercialização; prêmio de liquidação; e sistema de equivalência produto.

A tentativa de ajustar a PGPM começou com a Portaria Interministerial nº 657, de 10 de julho de 1991, que estabelecia as regras disciplinadoras da formação e da liberação de estoques públicos e da intervenção no mercado de produtos agropecuários. Nas disposições preliminares, no artigo 1º, previa-se que a intervenção do governo na comercialização de produtos de origem agropecuária (compra, venda, importação e exportação) e o financiamento

à comercialização e à estocagem deveriam ser regidos por legislação e normas da PGPM e pelos dispositivos legais que regulam o comércio exterior.

Na essência, de acordo com os artigos do Capítulo I da Portaria Interministerial nº 657, as regras de definição e formação de estoques públicos deveriam seguir o princípio da menor interferência na livre comercialização privada, os estoques reguladores contemplariam, sobretudo, os produtos da PGPM, dando preferência a organizações associativas de pequenos e médios produtores, e os estoques estratégicos seriam formados ou pelo estoque regulador ou por aquisições feitas prioritariamente no mercado interno de produtos básicos de consumo popular, como arroz, feijão e milho.

Para a liberação dos estoques públicos, seria fixado um parâmetro denominado Preço de Liberação dos Estoques – PLE, que se constituiria no referencial para o início e para a suspensão da intervenção do governo no mercado. O PLE seria calculado tomando-se como referência uma série histórica de preços reais de mercado, em nível de atacado, nas principais praças de comercialização. A liberação dos estoques aconteceria sempre que o preço do mercado atacadista ultrapassasse o respectivo preço PLE nas praças de referências definidas para cada produto. Poderiam ser adotadas algumas medidas, quando cabíveis, como a suspensão de novas contratações de EGF e outros financiamentos à comercialização e à estocagem à taxa de juros preferenciais; autorização para a venda voluntária, pelo setor privado, do produto vinculado a EGF Especial; resgate obrigatório, pelo mutuário das operações de EGF Especial; e liberação do estoque regulador e estratégico.

Contudo, conforme o artigo 14 do capítulo IV da Portaria Interministerial nº 657, as medidas de liberação de estoques públicos poderiam contemplar alguns casos especiais independentemente do preço do mercado atacadista ultrapassar o PLE. Nessas exceções entrariam os produtos de safras antigas consideradas sob risco de perda de valor comercial ou deterioração; pontas de estoques e saldos remanescentes em quantidades irrelevantes para o mercado; e estoques localizados em regiões distantes, quando o custo de remoção para os centros de consumo ou de formação de estoques estratégicos fosse superior a 50% do valor do produto estocado. Ademais, de acordo com o artigo 17, na hipótese de ocorrência de importações de produtos de origem agropecuária com preço de internação sistematicamente abaixo do PLE, mesmo após a incidência do imposto de importação ou tributação compensatória devidos, inviabilizando a venda de estoques públicos, a CONAB poderia colocar à venda seus estoques, através de leilões ou licitações públicas, ao preço mínimo equivalente ao de internalização.

Seguindo a lógica de abertura comercial, as autoridades responsáveis pela política agrícola não contradizem essa tendência e autorizam as importações de produtos agropecuários pela iniciativa privada por meio da Portaria Interministerial nº 657. Conforme os artigos nº 19 e nº 20, essas estariam liberadas, sendo que as importações deveriam ser efetuadas primordialmente pelo setor privado e estariam sujeitas ao imposto vigente, recebendo, no mercado interno, tratamento fiscal equivalente ao dispensado ao produto de origem nacional. Os produtos que recebessem vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos e indiretos no país de origem teriam tributação compensatória.

Dentro do cenário de maior disciplina fiscal imposto pela política econômica da época, o governo adapta o EGF a essa realidade, incentivando a iniciativa privada na comercialização agrícola dos produtos amparados pela PGPM. Para tanto, por intermédio da Portaria nº 657/1991 e da Portaria nº 35, de 5 de fevereiro de 1992, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária – MARA, insere uma cláusula especial criando o Empréstimo do Governo Federal – EGF Especial.

O objetivo principal dessa cláusula era o de evitar a transferência de produtos para o Governo Federal quando do vencimento normal do EGF. Nesse sentido, se evitaria a aquisição, via AGF Indireta, e o produto permaneceria em mãos do tomador do crédito, mesmo após o prazo de vencimento do empréstimo original. Com a redução da intervenção direta do governo no mercado, seriam criadas condições para que os próprios interessados carregassem o excedente de produto de um ano para outro. Ademais, conforme Rezende (2000), diante da escassez de recursos canalizados para a PGPM, na safra 1991/92, o governo permitiu a conversão automática do crédito de custeio em crédito de comercialização (EGF-COV), utilizando as mesmas fontes de crédito de custeio derivados da poupança rural e exigibilidade bancária.

No mesmo ano, por intermédio da Lei nº 8.427, de 2 de maio de 1992, cria-se o Prêmio de Liquidação – PL. De acordo com o artigo nº 2, o PL seria uma equalização de preços que consistiria em subvenção, independentemente de vinculação a contratos de crédito rural, nas operações amparadas pela política de garantia de preços mínimos, de que trata o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966. Contemplaria as operações efetuadas com produtos integrantes dos estoques públicos; a concessão de prêmio ou bonificação, apurados em leilão ou em outra modalidade de licitação, para promover o escoamento de produto pelo setor privado; no máximo, à diferença entre o preço de exercício em contratos de opções de venda de produtos agropecuários lançados pelo Poder Executivo ou pelo setor privado e o

valor de mercado desses produtos. Ademais, observaria, no máximo, à diferença entre o preço mínimo e o valor de venda de produtos extrativos produzidos por agricultores familiares; e ao percentual do prêmio pago na aquisição de opção de venda, isolada ou combinada ao lançamento de opção de compra, pelo setor privado.

Tendo em vista a inserção do PL e o EGF Especial, observa-se que o governo realmente buscava reduzir seus custos, pois esses mecanismos evitariam a AGF Indireta, ou seja, a passagem de EGF para AGF, na sua forma tradicional de liquidação no vencimento. Portanto, o EGF Especial e o PL introduziriam uma etapa intermediária, antes da AGF, que passou a ser a última alternativa para resolver os EGF pendentes.

Outra alteração verificada na operacionalização na PGPM se deu a partir do plano safra 1993/94, quando o Governo Federal decreta o Voto CMN nº 086/93, regulamentado pela Resolução nº 2.009, do Banco Central do Brasil, de 28 de julho de 1993, permitindo aos produtores de alimentos, adicionalmente, o direito de fixar sua dívida em unidades equivalentes de produto. No ato de concessão do empréstimo de custeio, calculava-se a quantidade equivalente do produto financiado, dividindo-se o valor total do financiamento, acrescido das despesas (inclusive juros), pelo preço mínimo vigente. No vencimento, o agricultor teria as alternativas de pagar a dívida em moeda exclusivamente nas regiões cujo preço de mercado fosse superior ao preço mínimo; e de liquidar a dívida com entrega de produto equivalente, sendo que, para os mini e pequenos agricultores, ocorreriam de forma imediata e, para os demais produtores, as unidades equivalentes dos produtos financiados estariam sujeitas aos EGF-COV.

4.2.1.1 A execução da PGPM: primeira fase 1990/91-1995/96

Apesar dos novos condicionantes macroeconômicos, constata-se que a PGPM não sofreu transformações suficientes e compatíveis para adequá-la à nova realidade. Mesmo com os aperfeiçoamentos na operacionalização criados desde 1991, a PGPM continuou com suas características básicas de abrangência geral. A formação dos estoques públicos, durante essa primeira fase de alteração da operacionalização, distorceu a Portaria Interministerial nº 657/1991, que, entre outros objetivos, preconizava que a “... formação de estoques públicos deveria seguir o princípio da menor interferência na livre comercialização privada”.

A posição de estoques públicos dos principais produtos amparados pela PGPM, na safra 1995-1996, evidencia essa contradição, demonstrando crescente composição em termos de AGF (vide **Figura 17**). Entre 1990 e 1995, as aquisições do governo tornaram-se mais erráticas e a quantidade de estoques acumulados evoluiu. Entre 1993 à 1995, por exemplo, a evolução de estoques públicos via AGF foi de 293%, atingindo o ápice, no período da primeira fase, de 3,7 milhões de toneladas de produtos armazenados, considerando as principais culturas contempladas pela PGPM (arroz, algodão, milho, trigo, soja e feijão). Dentro das modificações nas operacionalizações dos instrumentos da PGPM e da crise fiscal do Estado, a lógica deveria ser a menor intervenção do governo na formação de estoques, sobretudo via contratos de compras diretas (AGF).

Figura 17 – Estoque público em AGF dos principais produtos da pauta da PGPM (em mil toneladas)
Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012).

Outro fato que chama atenção é que os sucessivos aumentos de estoques da PGPM não foram contrabalanceados por quedas das importações; pelo contrário, estas foram cada vez mais frequentes para os principais produtos amparados pela PGPM, como visto no capítulo 3, para o caso de arroz e milho. Até mesmo para produtos de grande oferta interna, como feijão, o Brasil se tornou importador frequente, inclusive, conforme Wander et al. (2007), o maior importador mundial dessa leguminosa durante a década de 1990. A partir de 1994, as importações de alimentos são ainda mais constantes, como consequência da queda dos preços internacionais propiciada, sobretudo, pela valorização cambial (R\$ – US\$) e pelas condições facilitadas de financiamento externo.

A partir daí, o governo se deparou com dificuldades para vender os estoques de alimentos, especialmente os das safras mais antigas, pois não conseguia atrair compradores mediante as facilidades de importação dos produtos e a tendência cadente dos preços internacionais até 1995. Somente a partir de 1995 é que o governo encontra uma conjuntura

favorável para se desfazer dos excessivos estoques públicos, ocasionada pela situação de quebra de safra para o período 1995/96 e pela ascensão dos preços internacionais.

Cabe lembrar que foi justamente nesse momento, conforme será visto logo adiante, que a CONAB começa a intensificar suas ações sociais, colaborando para a redução dos estoques de alimentos com programas institucionais, a exemplo do PRODEA. Portanto, observam-se sinais de exaustão na conduta da PGPM nos moldes tradicionais, ainda que objetivasse adequar-se à realidade de liberação comercial e restrições financeiras.

O excesso de estoques públicos a partir de 1991 foi provocado, especialmente, pela conversão automática do crédito de custeio em comercialização, pelo alongamento do EGF Especial e pelo atraso na regulamentação do PL, que, apesar de criado em 1992, só foi regulamentado no ano seguinte, através da Portaria Interministerial nº 391, de 30 de julho de 1993 (REZENDE, 2000). Ademais, em 1994, devido às restrições orçamentárias, os gastos com subvenções em EGF totalizaram somente R\$ 8,2 milhões, o que enfraqueceu ainda mais a utilização do PL e a ampla formação de estoques públicos em EGF (Relatório de atividades da CONAB, 1995).

Dessa forma, constata-se que, embora os instrumentos sofressem adaptações, no primeiro momento, eles também tiveram a eficácia comprometida devido à falta de recurso orçamentário destinado a essas finalidades. Entretanto, se, por um lado, o governo despendeu poucos recursos aos instrumentos adaptados, a exemplo do PL, por outro lado, contradizia as intenções de reduzir gastos com a PGPM, adquirindo quantidades abundantes de produtos via AGF direta e evidenciando, portanto, necessidade de melhor planejamento da PGPM. O caso do milho ilustra o excesso na formação de estoques. Desde o ano de 1991 até 1995 sua participação na composição do estoque público (31/12/1996) foi cada vez mais crescente, atingindo o total, em 1995, em termos de EGF, próximo de 1,6 milhão de toneladas e, em AGF, cerca de 377 mil toneladas (vide **Tabela 14**).

Tabela 14 – Posição dos estoques EGF e AGF em 31/12/1996 dos principais produtos da PGPM (em tonelada)
(continua)

Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja
EGF						
Anteriores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1991/92 e 1992	0,0	6.354,5	0,0	329,1	0,0	0,0
1992/93 e 1993	108,7	62.767,6	0,0	274.150,0	729,4	0,0
1993/94 e 1994	1.183,0	188.180,5	0,0	1.017.189,7	2.204,1	0,0
1994/95 e 1995	20.522,6	291.329,5	569,2	1.552.719,9	0,0	0,0

Tabela 14 – Posição dos estoques EGF e AGF em 31/12/1996 dos principais produtos da PGPM (em tonelada)
(conclusão)

Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja
1995/96 e 1996	0,0	3.481,2	396,5	336.478,8	0,0	0,0
Total	21.814,30	552.113,30	965,70	3.180.867,50	2.933,50	0,00
Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja
AGF						
Anteriores	3,8	1.350,0	10,9	742,9	0,0	0,0
1991/92 e 1992	0,0	238.011,4	132,3	33.131,6	0,0	0,0
1992/93 e 1993	0,0	116.200,6	7,9	33.214,3	0,0	7.878,0
1993/94 e 1994	1.616,2	125.929,9	403,1	157.267,5	6,20	14.151,4
1994/95 e 1995	644,0	828.531,5	26.385,3	376.705,5	46,3	0,0
1995/96 e 1996	32,50	277.214,6	3.071,5	239.820,7	0,0	0,0
Total	2.296,5	1.587.238,0	30.011,0	840.882,5	52,5	22.029,4

Fonte: CONAB-DIPLA (1995-1998). Elaborado a partir dos dados do Relatório da FGV (2000).

Tendo em vista as dificuldades financeiras para intensificar as subvenções em detrimento das aquisições federais, o governo volta a contradizer a lógica de menor intervencionismo e recorre à sistemática de ofertar os EGF vencidos em bolsa, fazendo a compra (AGF) do quantitativo vendido (Relatório de atividades da CONAB, 1995). Como consequência, a conta AGF se intensifica em 159%, em 1994, em relação ao ano de 1993, equivalendo a 4.270.857 toneladas. Desse montante, as aquisições indiretas representaram 99,9% do total, isto é, 4.264.874 toneladas de produtos (vide **Tabela 15**). Nota-se, portanto, mais uma vez, que as criações da cláusula especial EGF e do PL foram ineficientes até 1994, pois a lógica era evitar as AGF Indiretas.

Tabela 15 – Aquisições direta e indireta do Governo Federal por ano-safra (em tonelada)

Ano-Safra	1993		1994		1995		1996	
	Direta	Indireta	Direta	Indireta	Direta	Indireta	Direta	Indireta
Anteriores a 1991/92	600	4.598	281	5.574	0	286	0	0
1991/92 e 1992	172	1.170.443	730	2.985.049	32.091	174.495	0	6.919
1992/93 e 1993	2.953	176.416	1.020	1.261.033	2.765	243.562	7	53.244
1993/94 e 1994	0	0	3.952	13.218	21.678	643.528	4.680	178.892
1994/95 e 1995	0	0	0	0	1.132.058	415.826	0	250.764
1995/96 e 1996	0	0	0	0	0	0	540.195	3.949
Total	3.725	1.351.457	5.983	4.264.874	1.188.592	1.477.697	544.882	493.768

Fonte: DIROP/DEPEG. Elaborado a partir dos seguintes dados: anteriores a 1991/92 - 1994/95 e 1995, relatório de atividades da CONAB 1995; 1995/96 e 1996, relatório de atividades da CONAB 1996.

No que concerne à Portaria Interministerial nº 657/1991, que estabelece as regras disciplinadoras da formação e da liberação de estoques públicos da intervenção governamental no mercado de produtos agropecuários, essas regras, raras vezes, foram eficientes. Como a venda dos estoques públicos, tanto em AGF como EGF, requeria que os preços de mercados atingissem o PLE, essa lógica foi prejudicada pelo aumento das importações dos produtos agropecuários. Isto porque o PLE comumente se situava acima dos preços dos produtos importados, que, ao estabelecerem um teto para os preços domésticos, impediam que o PLE fosse atingido e, portanto, que os estoques fossem desmobilizados (REZENDE, 2000).

Ademais, é oportuno ressaltar que o PLE foi lançado em 1991, em um ano cujas importações ainda tinham alíquotas elevadas e havia proibição de importação de *commodities* no mercado internacional, através da não liberação das guias de importação. No decorrer da década, entretanto, as tarifas de importação brasileira para os produtos agrícolas se reduzem, a exemplo do arroz, passando de 20% (1990) para 13% (1995), como abordado no capítulo 3⁴. A abertura comercial se intensifica e a economia brasileira torna-se integrada aos principais mercados agrícolas, sobretudo dos países que compõem o MERCOSUL, colaborando, portanto, para a pouca eficácia do PLE.

A partir de 1995, a condução da PGPM no novo cenário macroeconômico torna-se mais disciplinada. Os subsídios empregados ao EGF foram intensificados e utilizados tanto por meio do PL quanto do PE para a liquidação de EGF. Os gastos com subvenção no ano de 1995, por exemplo, de acordo com o relatório de atividade do gestor CONAB (1995), totalizaram R\$775 milhões, representando 64% da conta EGF e equivalendo a 33% das Operações Oficiais de Crédito para a Agropecuária. Assim sendo, o maior aporte de recurso refletiu, através do EGF Especial, pela primeira vez, no período 1990/96, o objetivo de menor ativação da AGF tanto direta como indireta em 1996. O governo adquiriu, por exemplo, 1,039 milhões de toneladas de produtos em 1996, via AGF, contra 1,365 milhões de toneladas em 1993 – redução de 23,9%, conforme relatório de atividade do gestor CONAB (1996).

A participação dos instrumentos AGF e EGF até o ano-safra 1993/94, na produção total das principais culturas amparadas pela PGPM, também ratificou a forte presença do Estado na comercialização agrícola. Em termos de AGF, por exemplo, no ano-safra 1991/92, o governo retirou do mercado 35,3% da produção total de milho (vide **Tabela 16**). Cabe esclarecer, contudo, que a maior aquisição via AGF no ano-safra 1991/92 refletiu a maior

⁴ Ver **Tabela 11** – Evolução das tarifas de importação brasileiras – 1990/1995 (em%).

colheita agrícola estimulada via PGPM, em 1990, devido às adversidades climáticas, o risco de desabastecimento interno e a elevação dos preços dos alimentos. Em relação ao EGF, essas operações foram ativadas de forma mais pontuais, centrando-se em produtos como feijão e trigo. No ano-safra 1993/94, por exemplo, o governo utilizou o EGF em 87,5% da produção total do trigo.

A partir da safra 1994/95, entretanto, observa-se que a operacionalização desses instrumentos inicia uma tendência cadente em proporção à produção total das culturas da PGPM. Na safra 1995/96, a menor intensificação da AGF e do EGF na produção torna-se mais notória, não representando mais do que 2% da produção total. A menor participação do Estado na comercialização agrícola pode ser creditada, em grande parte, ao maior aporte financeiro canalizado aos mecanismos de subvenção, como PL, propiciando, dessa forma, o maior envolvimento da iniciativa privada.

Tabela 16 – Participação dos instrumentos AGF e EGF em relação à produção nacional total do produto (em %)

Safra	Algodão		Arroz		Feijão		Milho		Soja		Trigo	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1990/1991	2,2	0,0	3,3	0,0	2,5	0,5	3,6	40,4	5,1	0,0	0,0	0,0
1991/1992	17,1	1,6	35,3	0,0	14,9	6,2	16,9	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
1992/1993	0,0	1,4	6,1	0,0	7,7	8,9	0,2	0,1	5,2	0,0	27,3	26,8
1993/1994	6,0	0,4	16,8	0,0	0,3	0,2	12,1	5,3	0,6	0,0	7,6	87,5
1994/1995	2,6	0,7	2,2	0,0	1,3	30,3	7,2	2,7	0,3	0,0	5,8	12,8
1995/1996	0,2	0,2	2,1	0,0	0,5	1,2	1,4	1,7	2,0	0,0	0,2	0,7

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

Analisando a distribuição do AGF por estado e por cultura, observa-se que, no período 1990/96, as aquisições governamentais, no início da década de 1990, estavam centradas comumente perto dos grandes mercados consumidores para as culturas de algodão, feijão, trigo⁵. Para o caso do feijão, por exemplo, mais de 50% dos contratos em AGF centralizaram-se nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo até o ano-safra 1993/1994. Para as duas principais culturas amparadas pela PGPM, arroz e milho, as compras governamentais comumente foram focadas nas regiões de fronteira. Para o caso do milho, por exemplo, no ano-safra 1991/92, a ativação do AGF no estado do Mato Grosso representou quase 99,7% do total utilizado naquele ano.

⁵ Vide Anexos A, B, C, D, E, F.

Cumprer ressaltar que o uso da AGF em termos de importância na produção nacional do produto nem sempre era parâmetro para maior intervenção governamental. Esse foi o caso típico do milho, por exemplo, que, no ano-safra 1991/92, com relação ao estado do Mato Grosso, representou 2,2% da produção nacional de milho, enquanto a absorção de recursos da PGPM via AGF foi de 99,7% do total utilizado para a cultura no ano-safra. Ademais, observou-se que, nos estados do Nordeste e do Norte, a PGPM praticamente foi inoperante no período. A CONAB, tal como abordaremos no final desse capítulo, priorizou a atuação nessas regiões, em especial, por intermédio de programas institucionais, como o SOMAR⁶ e o PRODEA.

A partir da safra 1995/96, de forma geral, observa-se uma tendência para os gastos da PGPM via AGF se concentrarem em locais longe do mercado consumidor, isto é, para as regiões de fronteira da nação, especialmente, para os estados da região Centro-Oeste. Das principais culturas amparadas pela política de preços mínimos, a exceção ocorreu apenas com a cultura do trigo, cuja AGF continuava atuante na região Sul do país. Contudo, convém enfatizar que esse produto se distinguia dos demais, pois foi justamente nesse período que se sucedeu a desregulamentação de sua importação. Observa-se, portanto, a partir de 1995, uma mudança na capacidade de adaptação e resposta da CONAB a uma nova realidade da política agrícola brasileira.

Gradativamente, a PGPM deixou de ter caráter universal e irrestrito, conforme o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, e passou a ser mais seletiva e direcionada para o atendimento de regiões produtoras e de consumidores mais necessitados do amparo governamental. Cabe esclarecer que, no tocante à PGPM, a existência de recursos em volumes expressivos era um pressuposto essencial para cumprimento do caráter de universalidade de seu funcionamento, que deveria atender, sem discriminações, a todas as classes de produtores nas regiões amparadas. Ademais, outro pressuposto era limitar a competição externa, para justificar o amparo a todas as classes e regiões e viabilizar ajustes no mercado doméstico, especialmente se os produtos importados conseguissem entrar no mercado brasileiro com preço abaixo do fixado pela política oficial. Diante desse cenário, evidenciou-se que a lógica da atuação da CONAB, a partir de 1995, estava em justamente seguir esses preceitos, atuando, portanto, apenas em locais cuja competitividade estava sendo mais comprometida e apresentando, com relação a outras regiões, um caráter menos intervencionista, guiada pelo comércio internacional.

⁶ Rede Somar de Abastecimento.

Neste período (1990/96) de atuação da PGPM, observam-se sinais de que as modificações na operacionalização dos instrumentos da PGPM no início da década de 1990 somente começaram a funcionar a partir de meados da década de 1990. A desregulamentação da comercialização agrícola estatal via PGPM tornou-se cada vez mais notória e a intervenção direcionou-se, em grande parte, para produtos e regiões específicas, sobretudo de fronteira agrícola. Por trás desse raciocínio estava a comercialização agrícola guiada pelas forças de mercado, seguindo as condições de liberação comercial e austeridade financeira. O ano de 1995, portanto, marca um ponto de inflexão na PGPM que, como será visto no próximo período, 1996/97 – 2003, torna-se cada vez mais evidente, com a criação de instrumentos mais direcionados, englobando quase exclusivamente a iniciativa privada e a determinação de preços mínimos considerando a paridade de importação.

4.2.1.2 Papel dos preços mínimos: primeira fase 1990/91-1995/96

Tendo em vista a modificação na operacionalização da PGPM e na elevação dos estoques governamentais, especialmente até o período de 1995, a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ contradiz essas ações. Essa relação, ao invés de se tornar mais estável, devido à intensiva atuação governamental na retirada de excesso de produção nos meses de safra e nas inserções das subvenções econômicas, demonstrou-se errática em boa parte do primeiro período, especialmente até o ano de 1994. Raros foram os meses nos quais tal relação ficou acima de 1,00, indicando, portanto, baixa cobertura dos preços de mercado pelos preços mínimos (vide **Figura 18**). O que chama atenção, entretanto, foi que, de forma geral, os preços de mercado das principais culturas amparadas pela PGPM situaram-se abaixo dos preços mínimos nos meses de safra, invertendo-se a relação nos demais meses do ano, como foi o caso típico do arroz, por exemplo, nos anos de 1990, 1992, 1993, 1994 e 1995. Mesmo no ano de 1993, quando o governo retirou do mercado 16,8% da produção total do arroz, via contratos de AGF, a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ manteve um padrão baixo.

Figura 18 – Preços mínimos / preço produtor de culturas selecionadas da pauta da PGPM

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: preço mínimo, CONAB (2012); preço do produtor, IEA (2012).

Nota: Preços do produtor referente ao estado de São Paulo

Esses resultados evidenciam que, ainda que com as alterações sofridas na operacionalização dos instrumentos da PGPM, estas podem não ter atuado de forma eficiente na redução das oscilações de preços ao longo do ano, necessitando, portanto, de modificações mais contundentes para garantir renda ao produtor. Cumpre lembrar, como visto, nas décadas anteriores, que a hipótese de que a PGPM e suas modificações intervissem na estabilidade dos preços agrícolas já vinha sendo questionada por alguns estudos empíricos, como Carvalho (1991) e Carvalho e Silva (1993), demonstrando, inclusive, sua pouca eficácia.

A impotência dos instrumentos tradicionais de garantia de preços, contudo, intensificou-se nos anos seguintes, com o aprofundamento da abertura comercial, a integração de preços agrícolas e a política de combate à inflação. Isto porque esse novo cenário tenderia a gerar um novo padrão de comportamento de preços, quebrando o ciclo natural de baixas e altas, característico de uma economia fechada, ocasionado pela sazonalidade da produção e pela concentração temporal da oferta. O comportamento dos preços domésticos passaria a sofrer influência do preço externo, fato constatado com a integração de preços de várias *commodities* agrícolas, exercendo influência, sobretudo, quando o preço internacional estivesse abaixo do preço doméstico. Portanto, nesse ponto, o intento da CONAB em manter a sustentação de preços do agricultor nos moldes tradicionais torna-se cada vez mais inexecutável.

Um ano atípico foi o de 1992, quando se observou que houve, em alguns meses, uma relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ maior que 1,00, de forma mais intensiva para arroz, feijão, milho e

algodão. Embora isto deva ter contribuído para estimular a produção de grãos, que vinha sofrendo sucessivas quedas desde a safra 1989/90, parcialmente por razões climáticas e políticas macroeconômicas, a relação maior do que 1,00 deveu-se mais aos preços deprimidos das *commodities* do que a uma política deliberada do governo de garantir preços mínimos compensatórios.

A partir de 1995, verificou-se uma tendência cadente da relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$, sendo que as principais culturas da PGPM tiveram essa relação menor do que 1,00. Como verificado, o ano de 1995 pode ser considerado um ponto de inflexão na condução da PGPM. Os instrumentos de subvenção econômica, PL e PE, começaram a receber maiores quantidades de recursos financeiros e a comercialização agrícola direcionou-se mais para as forças de mercado, com a iniciativa privada mais atuante no processo, fato confirmado pela redução significativa dos estoques públicos e pelo aumento das importações.

Os preços das *commodities* agrícolas nacionais também se tornaram mais influenciados por sinais do mercado externo, intensificando-se essa situação a partir de 1994, com o processo de integração de preços, como já visto. Diante desse panorama, a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ foi favorecida pelas reduções dos preços das *commodities* agrícolas nacionais que estavam sincronizados com a redução dos preços agrícolas no mercado internacional. Outro ponto importante refere-se à própria política interna, o Plano Real, que não exercia pressões para que os preços dos alimentos se elevassem, colaborando, dessa forma, para diminuir a inflação. A lógica, portanto, era incentivar a compra de produtos agrícolas de acordo com sinais de mercado, isto é, menor preço.

Convém ressaltar que a taxa de câmbio, sobrevalorizada a partir de 1994, acentuou ainda mais a queda dos preços das *commodities* agrícolas, incentivando, portanto, o aumento de oferta via importação. Ademais, a própria política monetária restritiva, cuja taxa básica de juros SELIC, em termos reais, se aproximou de 30% a.a. em 1995 (BACEN), desestimulava a especulação por parte da iniciativa privada, forçando a desmobilização de estoques e colaborando, dessa forma, com a queda dos preços agrícolas no período.

Junto com a preocupação da CONAB em modificar os instrumentos AGF e EGF, observou-se outro aspecto importante da PGPM, que alicerça a ideia de desmonte do sistema de garantia de preço tradicional, em razão das intensificações de comercialização agrícola com o mercado internacional: a determinação do preço mínimo. Considerando que, com o

aprofundamento da liberação comercial, a determinação de preços mínimos não era simplesmente questão de foro interno, a CONAB, a partir da safra de verão da temporada 1995/1996, condicionou a aprovação dos preços mínimos, distinguindo produtos sujeitos à competição internacional e produtos dependentes da oferta interna. O que se observa a partir do ano de 1995 é que os preços mínimos tornam-se menos instáveis e apresentam um padrão mais cadente (vide **Figura 19**).

Figura 19 – Preços mínimos (R\$/Kg) de culturas selecionadas da pauta da PGPM

Fonte: elaborado a partir dos dados da CONAB (2012).

Nota: série de preços deflacionada IGP/DI da FGV

A fixação do preço mínimo para as *commodities* (algodão, arroz, milho e soja) sujeitas à competição internacional deveria considerar uma projeção das necessidades de consumo, de exportação e importação e de estoques para o ano-safra; previsões do comportamento dos preços no mercado internacional, no período da safra nacional; decomposição dos preços internacionais, com os custos de transação associados, para as principais praças consumidoras exportadoras no mercado doméstico; e definição de um preço mínimo consistente com os preços previstos nos mercados internacional e doméstico. Para os produtos dependentes da oferta interna (feijão e mandioca), a determinação do preço mínimo deveria considerar as projeções das necessidades de consumo e dos estoques para o próximo ano-safra; a estimativa dos custos de produção; a definição de um preço mínimo consistente com a projeção de preços no mercado doméstico; as necessidades de abastecimento; e o custo variável de produção (Relatório de atividades do gestor CONAB, 1995).

Para o caso do milho, por exemplo, na safra 1995/96, a determinação do preço mínimo considerou a paridade de importação, tomando como referência o preço do milho da

Argentina, principal fornecedora do produto para o Brasil. O preço mínimo adotado teve redução de 5% em relação à safra 1994/95, objetivando se compatibilizar, desse modo, com os níveis atuais de custo de produção da cultura, bem como permitir que a intervenção oficial se realizasse de forma consistente com os parâmetros ditados pelo mercado, especialmente no que concerne à paridade de importação. Ademais, buscando se resguardar de estoque público recorde, o governo programou, para o ano-safra 1995/96, medidas complementares que objetivassem a manutenção do pagamento à vista das importações, de forma que as condições de comercialização para o milho (nacional e importado) evitassem o estímulo adicional às importações, em decorrência da diferença dos juros externo e interno (Relatório CONAB, 1995).

4.2.2 Modificação da PGPM: segunda fase 1996/97-2003

Seguindo o fio condutor da conjuntura econômica da década de 1990, as modificações na operacionalização da PGPM, no período 1996/97-2003, trouxeram inovações, em especial na safra 1996/97, que intensificaram e deixaram evidente o direcionamento dessa política agrícola, no sentido de coordenar os instrumentos para a maior integração econômica internacional e o menor gasto financeiro. As experiências da CONAB nas alterações nos instrumentos tradicionais AGF e EGF, na etapa anterior, a exemplo do PL e do EGF-COV, foram importantes para o período 1996/97-2003, pois, além da tentativa de se adequarem às condições econômicas da época, serviram para alicerçar o modelo de dois novos mecanismos na condução da PGPM, que permitissem a continuidade da produção, a regularidade do abastecimento e a estabilidade dos preços: o PEP e o COVPA. Convém ressaltar, contudo, que a inserção desses novos instrumentos não eliminou os instrumentos tradicionais AGF e EGF, mas reduziu sua importância dentro do âmbito da PGPM, tornando-os cada vez menos operacionalizados.

Contendo como base o uso do leilão de Prêmio de Equalização – PE, uma variante do Prêmio de Liquidação – PL, o governo inseriu, no ano de 1996, o PEP, amparado na Lei nº 8.427, de 2 de maio de 1992, que dispunha sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, contemplando operações da política de garantia de preços mínimos. Entretanto, conforme Pereira e Prado (2002), somente a partir da Medida Provisória nº 1.512-8, de 14 de março de 1997, e de sistemáticas reedições até a Lei nº 9.848, de 26 de

outubro de 1999, quando o poder executivo descreve de forma clara a possibilidade de equalização de preços, o PEP passou a ter sustentação jurídica mais forte.

O PEP trata de uma subvenção econômica concedida àqueles que se disponham a adquirir o produto indicado pelo Governo Federal, diretamente do produtor rural ou da cooperativa, pelo valor do preço mínimo fixado, promovendo o seu escoamento ou sua destinação, conforme o Regulamento do PEP nº 1/02 e os avisos específicos da CONAB. Na essência, o PEP objetivava facilitar o escoamento das culturas produzidas pelos produtores em regiões específicas para estados consumidores, propiciando, dessa forma, aos agricultores, a remuneração do preço mínimo, sem a necessidade de dispêndio do governo na forma de AGF.

A execução do PEP acontecia quando o preço de compra do produto no estabelecimento do comprador (destino) não viabilizasse o recebimento do preço mínimo pelos produtores na região de produção (origem). Isto é, ocorreria todas as vezes que o preço mínimo pago pelo arrematante do PEP ao produtor ou à cooperativa na região de produção, somado às despesas de comercialização com a transferência do produto à região de destino, alcançasse um preço de custo superior ao preço de mercado exercido nesta última região (STEFANELO, 2005). A equalização de preços, portanto, equivaleria à diferença entre o preço de custo e o preço de mercado.

Convém ressaltar que, conforme o Regulamento do PEP nº 1/02, ainda haveria a possibilidade de o arrematante operacionalizar a modalidade PEP Futuro. A lógica dessa modalidade era a mesma do PEP, contudo, a equalização de preços poderia ser adaptada conforme as oscilações de mercado, condicionadas a um preço cotado em bolsas de mercado futuro. Todas as vezes que o preço futuro fosse menor que o preço estabelecido no aviso específico da CONAB ocorreria o pagamento do subsídio, mediante a comprovação da transferência do escoamento do produto da região produtora para a região consumidora que, todavia, poderia ser no exterior.

Seguindo a lógica de redução dos estoques públicos, tendo em vista que a própria abertura comercial regularia as necessidades de abastecimento da nação, o governo inova a PGPM, inserindo um instrumento de comercialização nos moldes do PEP: Valor de Escoamento do Produto – VEP. Esse instrumento, conforme o Regulamento para Operacionalização da Venda de Produtos Agropecuários dos Estoques Públicos nº 4/04 e os avisos específicos da CONAB, concedia uma subvenção econômica àqueles que se interessassem em comprar produtos do Governo Federal, promovendo o seu escoamento para uma região de consumo previamente estabelecida.

O VEP seria sempre lançado quando o preço do mercado se situasse acima do preço mínimo frequente na região de destino, cujo produto fosse escasso e o estoque corresse risco de deterioração. O prêmio concedido ao arrematante do VEP equivaleria à diferença entre o preço de mercado ou o preço de custo do produto (destino) e o preço de venda (origem).

Outra importante mudança na PGPM no período 1996/97-2003 ocorreu no plano safra 1996/97, quando o governo extingue o EGF-COV, que permitia a conversão automática do crédito de custeio em crédito de comercialização, utilizando, inclusive, as mesmas fontes de crédito de custeio, modelando um instrumento direcionado ao mercado e menos dispendioso: o COVPA. Conforme o Regulamento de Venda de Contrato de Opção de Produtos Agropecuários nº 1/97 – CONAB, de 28 de fevereiro de 1997, o COVPA seria uma modalidade de seguro de preços que concederia ao produtor rural e ou sua cooperativa, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em um leilão público, o direito de entregar e vender seu produto objeto de contrato para o governo, numa data futura, ao preço previamente fixado.

O lançamento do COVPA ocorreria, usualmente, quando as condições de mercado resultassem em preço inferior ao preço mínimo, caracterizando-se, dessa forma, a necessidade de sustentação do governo para garantir renda ao produtor ou quando o governo pretendesse incentivar a produção de determinada cultura, através da fixação do preço mínimo em nível superior à expectativa do preço de mercado.

As principais vantagens propiciadas com a criação do COVPA estariam nos seguintes aspectos (PEREIRA; PRADO, 2002): o carregamento do produto até o seu vencimento seria atribuição do produtor, evitando-se sua entrega imediata e sua administração pelo governo; a elevação nos preços até o exercício do contrato seria incorporada pelo produtor; a maior liquidez para o financiamento da estocagem, uma vez que o risco do financiador é menor; a menor rigidez comparativamente ao AGF, possibilitando ser articulado para melhor situação de abastecimento no país; e, mesmo que o preço de exercício fosse superior ao de mercado, o governo poderia evitar a compra. Essa última vantagem, conforme Stefanelo (2005), decorria da instituição dos leilões de recompra e repasse dos contratos de opção de venda, que consistia em uma subvenção econômica ao contratante relativa à diferença entre os preços de exercício das opções de venda adquiridas do governo e os preços praticados no mercado, desonerando, portanto, a obrigação do governo em adquirir o produto.

4.2.2.1 A execução da PGPM: segunda fase 1996/97-2003

A operacionalização da PGPM com os instrumentos tradicionais (AGF e EGF) conjugados com os novos instrumentos (PEP e COVPA) refletiu a nítida intenção do governo em direcionar a política de preços para um cenário de restrição fiscal e de abertura comercial, fato evidenciado por meio dos estoques públicos. Os estoques públicos, que comumente eram abundantes e sinônimos para regularização da oferta ao longo do ano-safra, começam gradativamente a ter relevância cada vez menor para atingir o objetivo a que foram propostos, acentuando-se com a integração comercial no final da década de 1990.

Diante desse panorama, a posição dos estoques públicos dos principais produtos amparados pela PGPM assume tendência cadente, intensificando-se no início dos anos 2000 (vide **Tabela 17**). Os casos do arroz e do milho, que comumente apresentaram estoques abundantes durante os trinta anos de vigência da política de preços mínimos, refletiram essa realidade. Entre os anos-safra 1997/98 e 2003/04 os estoques do arroz diminuíram 99,8% e os do milho 99,9%. Junto com a redução dos estoques públicos, o mercado de arroz e milho aumentou as relações comerciais internacionais no período referido, sendo que o mercado do milho aumentou a importação em 180% e o do arroz em 153% (MDIC/SECEX, 2012). Essa situação demonstra, portanto, que, no cenário econômico de liberação comercial, não haveria mais sentido investir na manutenção de estoques públicos, pois esses seriam adquiridos dos países com oferta abundantes de *commodities* caso houvesse necessidade de abastecimento. Essa evidência torna-se mais expressiva quando se verifica que alguns dos tradicionais produtos amparados pela PGPM no período referido tiveram, em especial, posição de estoques públicos zerados, a exemplo do trigo.

Tabela 17 – Posição dos estoques públicos dos principais produtos da PGPM (em tonelada)

Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja
1997/98	783	687.688	74.583	3.592.622	54.100	...
1998/99	70.891	170.253	1.266	2.835.104	22.061	...
1999/00	85.616	863.070	52	721.298	0	...
2000/01	11.907	1.052.611	420	186.550	0	...
2001/02	51.073	833.906	2	1.398.392	0	...
2002/03	51.554	245.686	0	97.507	0	...
2003/04	11.130	1.320	0	50.309	0	...

Fonte: elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

Nota: ... Dado numérico não disponível

Tendo em vista a utilização dos instrumentos tradicionais (AGF e EGF), esse segundo período demonstrou seguir a tendência declinante verificada desde meados da década de 1990, fato coerente, portanto, com o novo cenário econômico. Em termos de AGF, verificaram-se dois momentos distintos no período de 1997/98 a 1998/99 (vide **Tabela 18**). No primeiro momento (1997/98 a 2000/01), a ativação da AGF ainda foi relevante para culturas como algodão, arroz e milho. Para o arroz, por exemplo, a AGF teve importância em todos os anos desse período, atingindo, no ano-safra 1999/00, inclusive, 5,5% da produção total. Por outro lado, a partir do ano-safra 2000/01, a intervenção da AGF na produção nacional tornou-se irrelevante, atingindo a participação máxima de 0,8% e 0,6% para algodão e arroz, respectivamente. Para os demais produtos analisados, feijão, milho, soja e trigo, a AGF sequer foi ativada. Cabe lembrar, como visto, na época de protecionismo econômico, a exemplo da década de 1980, que a AGF comumente era ativada, chegando a abranger 72,6% da produção do arroz no ano-safra 1980/81.

A utilização do EGF na segunda etapa seguiu perdendo relevância, sendo, entretanto, mais utilizado que a AGF. A importância do EGF na produção agrícola dos principais produtos da PGPM centrou-se mais nas culturas do algodão, atingindo 14,9% da produção 2002/03, e do trigo, chegando a 9,6% (1997/98). Convém salientar, que, na fase anterior (1990/91 a 1995/96), os empréstimos governamentais via EGF contemplaram 87,5% da produção total do trigo (1993/94) e 40,4% da produção do milho (1990/91).

Tabela 18 – Participação dos instrumentos AGF e EGF em relação à produção nacional total do produto (em %)

Safr	Algodão		Arroz		Feijão		Milho		Soja		Trigo	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1997/1998	17,0	4,4	1,9	0,9	0,1	0,0	3,7	0,6	0,0	0,7	2,8	9,6
1998/1999	0,1	5,6	3,7	3,4	1,0	0,0	0,5	0,6	0,0	0,3	0,0	6,0
1999/2000	0,0	0,0	5,5	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2000/2001	1,4	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2001/2002	0,8	4,9	0,6	3,9	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,2	0,0	7,2
2002/2003	0,0	14,9	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,9

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

Em termos da importância dos novos instrumentos na produção total das principais culturas contempladas pela PGPM, observou-se nítida concentração, na cultura do algodão, tanto de PEP como de COVPA (vide **Tabela 19**). No ano-safra de 1997/98, por exemplo, o PEP e o COVPA representaram 44,1% e 25,2%, respectivamente, da produção total de

algodão. A respeito do PEP, com exceção para o caso específico do algodão, sua atuação nos principais produtos contemplados (algodão, milho e trigo), de forma geral, não foi tão intensiva. A utilização máxima do PEP, no caso do milho, por exemplo, representou apenas 2,4% da produção total (2000/01), enquanto, no caso da AGF, no mesmo ano, abrangeu 4,2% da produção. O trigo teve a ativação do PEP em apenas dois anos específicos: 1999/2000 e 2002/03.

Tabela 19 – Participação dos instrumentos PEP e COVPA, nas principais culturas da PGPM, em relação à produção nacional total do produto (em %)

Safr	Algodão		Arroz		Feijão		Milho		Soja		Trigo	
	PEP	COVPA	PEP	COVPA	PEP	COVPA	PEP	COVPA	PEP	COVPA	PEP	COVPA
1996/1997	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,5	0,0	0,0	0,0	50,2
1997/1998	41,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8
1998/1999	44,1	25,2	0,0	4,5	0,0	0,0	0,7	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
1999/2000	35,1	9,6	0,0	7,3	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	17,0	0,0
2000/2001	33,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0
2001/2002	30,0	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2002/2003	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0	9,8	0,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012).

A baixa utilização do PEP para trigo e milho, contudo, pode ser explicada, em parte, pela concentração da produção em regiões perto de mercados consumidores. O trigo teve comumente 90% da produção nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, enquanto o milho centrou a produção (70%) comumente nos estados: Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A intensiva utilização do PEP na produção do algodão justificou-se por localizar-se em regiões de fronteira, comumente 70% da produção nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, nos períodos 1996/97 e 2003/04⁷.

Os contratos via COVPA dos principais produtos amparados (algodão, arroz e milho) tiveram maior importância na produção do que via PEP. O milho, por exemplo, teve a execução do COVPA em quase todos os anos e sua intensidade, em relação à produção total da cultura, foi maior do que a da AGF. No ano-safra 2000/01, enquanto a utilização do EGF na produção do milho representou 4,2%, o COVPA expressou 5,5%. Um fato interessante observado, e até contraditório, foi o de que os novos instrumentos (PEP e COVPA) não reduziram, em determinados anos-safra, a importância da utilização dos instrumentos

⁷ Vide Apêndices A, B, C, D, E, F.

tradicionais (AGF e EGF). Houve momentos em que o governo, inclusive, conjugou a intervenção no mercado com os novos e velhos instrumentos, na mesma Unidade da Federação, de forma intensiva, demonstrando, portanto e novamente, a dificuldade em operacionalizar os instrumentos da PGPM, fato constatado também na etapa anterior. O milho, por exemplo, ilustra esse caso. No ano de 1997, a CONAB ativou a AGF e o PEP para retirar o milho no estado de Goiás, sendo que o primeiro instrumento representou 47,08% e o segundo 47,38% do total utilizado pelo governo na operacionalização desses mesmos instrumentos para o milho. É importante ressaltar, contudo, que a lógica da introdução dos novos instrumentos consistia em diminuir os recursos despendidos pelo Governo Federal na comercialização agrícola, ao mesmo tempo em que era incentivada a ação da iniciativa privada na comercialização.

A distribuição do instrumento AGF por estado e sua respectiva participação na produção dos principais produtos amparados pela PGPM, exceto trigo, seguiu o direcionamento da etapa anterior, com a CONAB ativando-o em casos pontuais, sobretudo em regiões de fronteira.⁸ O arroz e o milho, por exemplo, ilustram essa situação. O estado do Mato Grosso canalizou 100% dos contratos de AGF da produção do arroz em 2002 e o estado de Goiás representou 56,7% de AGF na produção de milho em 2001.

No que concerne aos novos instrumentos, especificadamente o COVPA, este teve atuação mais concentrada nas regiões de grande mercado consumidor, para arroz, e região de fronteira, para algodão e milho. O arroz teve comumente, no período analisado, 80% da utilização do COVPA centrada no estado do Rio Grande do Sul; o algodão teve a concentração do COVPA próxima de 60% nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás; e o milho teve comumente o uso de 60% do COVPA, como o algodão, nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, durante os períodos 1996/97 e 2003/04. O PEP, com exceção do trigo, teve sua atuação em regiões que de fato necessitassem de incentivo para o escoamento da produção, isto é, regiões de fronteiras. O estado de Goiás, por exemplo, deteve 100% da utilização do PEP na produção do milho no ano-safra 1999/00.

Cumprir observar que o uso da AGF, em termos de importância na produção nacional do produto, como se observou na fase anterior (1990/91 a 1995/96), nem sempre era parâmetro para maior intervenção governamental. Esse foi o caso, novamente, do milho, por exemplo, que, no ano-safra 1997/98, no estado do Mato Grosso, representou 3,2% da produção nacional do grão, sendo que a absorção de recursos da PGPM via AGF foi de

⁸ Vide Apêndices A, B, C, D, E, F.

56,86% do total utilizado para a cultura no ano-safra. Observou-se também que, nos estados do Nordeste e Norte, a PGPM praticamente foi inoperante via AGF no mesmo período.

Os novos instrumentos (PEP e COVPA), da mesma forma que a utilização da AGF, nem sempre eram ativados conforme a importância na produção nacional da cultura. O estado do Paraná, no ano 2000, por exemplo, representou 40,47% da produção nacional do trigo e a ativação do COVPA foi de apenas 3,76% da absorção desse instrumento para o trigo. Como ocorreu com o instrumento tradicional (AGF), os estados do Norte e do Nordeste foram praticamente marginalizados na operacionalização da PGPM com os novos instrumentos⁹.

Em face das modificações na operacionalização da PGPM nessa segunda fase, 1996/97 e 2003/04, observou-se, de fato, que o intento da CONAB foi seguir a adequação, iniciada na etapa anterior, 1990/91 e 1995/96, em moldar a política de preços mínimos aos preceitos de austeridade fiscal e liberação econômica. Convém esclarecer, por exemplo, que o PEP, conforme Stefanelo (2005), foi lançado justamente devido à dificuldade enfrentada pela CONAB na comercialização da produção interna do trigo, em função da queda do preço internacional do cereal, que tornava o preço (*Cost Insurance Freight* – CIF) do produto importado inferior ao preço mínimo vigente para o produtor nacional. Da mesma forma, o COVPA buscava, além de resguardar o produtor das oscilações de preços internacionais, inserir um mecanismo que não representasse dispêndio imediato de recurso por parte do Tesouro Nacional. Como resultado, observaram-se a retração dos instrumentos tradicionais (AGF e EGF) em relação à produção, a diminuição dos estoques públicos e, aos poucos, a presença de uma nova dinâmica na intervenção dos mercados dos principais produtos amparados pela PGPM.

Essas evidências demonstraram que a PGPM atingira, de certa forma, o ápice de sua atuação nos modelos tradicionais, necessitando, portanto, cada vez mais, de atuação em grupos específicos mais desprotegidos, para garantir a renda do produtor em face da restrição fiscal e da liberalização comercial, tal qual iremos verificar. Aliás, cabe enfatizar que, entre os objetivos da CONAB, conforme a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, já estava explícita essa ideia de “... garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e armazenagem para guarda e conservação de seus produtos”.

No final do período 1996/97–2003, fica evidente que a lógica da atuação da política de preços mínimos estava sendo construída, de forma que os produtores, especialmente os

⁹ Vide Apêndices A, B, C, D, E, F.

grandes, se direcionassem à competitividade internacional. O excesso de produção seria exportado e a necessidade de abastecimento interno seria atendida pelo aumento das importações. Diante desse panorama, pode-se afirmar que a política de preços mínimos que vigorou no Brasil desde 1951, orientada para antecipar e garantir o preço de equilíbrio entre as estruturas de oferta e demanda para a época da colheita, sem que o produtor pagasse um ônus para ter acesso aos seus instrumentos, conforme Oliveira (1997), estava cada vez mais comprometida.

4.2.2.2 Papel dos preços mínimos: segunda fase 1996/97-2003

Tendo em vista a modificação na operacionalização da PGPM e a dinâmica diferente na intervenção de mercado, direcionada mais para as forças de mercado, a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ não contradiz essa lógica. Se, já nos períodos anteriores, de forma geral, as principais culturas amparadas pela PGPM tiveram a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ abaixo de 1,00, indicando, portanto, baixa cobertura dos preços de mercado pelos preços mínimos; nessa segunda etapa, 1996/97 e 2003/04, a situação tornou-se mais evidente. Constatou-se que a única cultura, durante a segunda etapa, que se beneficiou, de fato, de maior abertura de mercado via preços mínimos foi o feijão. Para essa cultura, o preço mínimo comumente teve reajuste, de forma a incentivar a produção (vide **Figura 20**). Cumpre esclarecer que, para o feijão, por ser um produto não comercializado internacionalmente em larga escala, a determinação de seu preço, predominantemente, estaria ligada às variáveis vinculadas à oferta e à demanda internas.

Figura 20 – Preços mínimos/Preço produtor de culturas selecionadas da pauta da PGPM

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: preço mínimo, CONAB (2012); preço do produtor, IEA (2012).

Contrariamente, os produtos direcionados mais para o mercado externo, como trigo, soja e arroz, tiveram baixa cobertura de mercado, situando-se a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ entre 0,4 e 0,8 na maior parte dos períodos 1996/97 e 2003/04. O caso do arroz, por exemplo, teve pior cobertura dos preços mínimos, atingindo, a partir de outubro de 2010, a relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ 0,19.

Além da relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ para a maioria dos produtos dependentes do mercado internacional indicar baixa proteção, outro aspecto interessante foi que, nesse período, 1996/97 a 2003/04, a relação tornou-se menos errática, evidenciando, portanto, um novo papel dos preços mínimos na PGPM. Observou-se que os preços mínimos (vide **Figura 21**) para as culturas de algodão, milho, arroz, soja e trigo seguiram um padrão estável durante o período, iniciado na etapa anterior (a partir de 1994), de forma geral, independentemente da situação de mercado, evidenciando, portanto, que os preços mínimos objetivaram apenas um mínimo remunerador ao agricultor e não um incentivo à produção para sanar necessidades de abastecimento do país.

Figura 21 – Preços Mínimos (R\$/Kg) de culturas selecionadas da pauta da PGPM

Fonte: elaborado a partir dos dados da CONAB (2012).

Nota: série de preços deflacionada IGP/DI da FGV

A essa situação pesava a própria condução da política econômica do Plano Real, que buscava estabilizar os preços, sobretudo os direcionados à dieta dos brasileiros (arroz, milho, trigo...), alcançar um processo de austeridade fiscal, reduzindo os gastos públicos, e propiciar a integração comercial. Nesse último ponto, cabe esclarecer que, com a intensificação da

liberação comercial e a integração dos preços agrícolas domésticos com o preço internacional, seria incoerente e inócua a condução de preços mínimos de forma a resguardar o produtor e o abastecimento alimentar da nação. Isto porque um novo padrão de comportamento de preços seria gerado, quebrando o ciclo natural de baixas e altas, características até então verificadas na economia brasileira, em função da sazonalidade da produção e concentração temporal da oferta. Portanto, a função dos preços mínimos, de gerar estabilidade de preços, de forma a resguardar o agricultor, já não faria mais sentido. Aliás, como abordado, a utilização da PGPM para a estabilidade dos preços agrícolas já era um problema mal solucionado, constatado nas etapas anteriores. Diante desse panorama, o final dessa segunda etapa, 1996/97 e 2003/04, mostra novamente a fragilidade da PGPM nos moldes tradicionais, necessitando a CONAB, portanto, de novos direcionamentos, no intuito de preservar o produtor e a segurança alimentar do Brasil.

4.3 Experiências da CONAB nos programas institucionais 1990/2003

Desde sua criação, até o ano de 2003, quando a companhia intensifica a sua atuação no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional do país, através, por exemplo, do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, tal como veremos no próximo capítulo, a CONAB participou de vários programas institucionais direcionados ao abastecimento, à suplementação alimentar e ao atendimento emergencial para grupos específicos da sociedade. Convém ressaltar, entretanto, que o marco inicial de atuação direta do Estado no abastecimento data de 1940, com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, vinculado ao então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por intermédio de outras agências específicas, a exemplo da COBAL.

4.3.1 Programa de abastecimento

A respeito de programa de abastecimento, a primeira experiência da CONAB foi com a rede SOMAR. Esse programa foi concebido em meados de 1978, a partir da necessidade da COBAL em corrigir as distorções de preços e qualidade dos produtos ao consumidor, especialmente da comercialização de gêneros alimentícios, derivadas das diferenças entre os grandes supermercados, situados em bairros de elevado poder aquisitivo, e o pequeno varejista, localizado em bairros periféricos de menor renda.

Tendo em vista essas distorções, o programa se encarregou de distribuir gêneros alimentícios a associação de pequenos e médios estabelecimentos varejistas, prestar assistência técnica, operacional e gerencial. A rede SOMAR, portanto, seria a principal fornecedora de mercadorias e serviços básicos, constituindo-se em um intermediador entre as fontes de produção e venda ao consumidor, baseado no modelo de distribuição das “Cadeias Voluntárias” europeias e norte-americanas. Entre os objetivos específicos desse programa de abastecimento estariam: garantir aos segmentos de baixas e médias rendas o abastecimento regular de gêneros alimentícios e essenciais, a preços moderados; propiciar a participação do pequeno e médio varejo no abastecimento de gêneros essenciais e a níveis de remuneração requeridos para a viabilidade econômica e financeira de seu empreendimento; e garantir a existência de mercados estáveis com margens adequadas, especialmente ao pequeno e médio produtor rural.

Em 1991, quando as empresas COBAL, CIBRAZEM e CFP foram fusionadas, formando a CONAB, a rede SOMAR recebeu reforços financeiros para o prosseguimento de suas atividades, propiciando, inclusive, o faturamento doze vezes superior ao montante alcançado no ano de 1990. A rede SOMAR passou a ser uma das finalidades da nova empresa, em consonância ao objetivo da instituição de suprimento de carências alimentares da população menos assistida. Com esse propósito, a CONAB operacionalizava a rede SOMAR, ampliando a capacidade de colocação de produtos no mercado e aumentando o volume de mercadorias a serem comercializadas. Diante desse cenário, no primeiro ano de exercício da CONAB, o faturamento obtido somente com as vendas via rede SOMAR totalizaram US\$ 85 milhões, respondendo com 25,3% do total das vendas da instituição destinadas também aos produtos amparados pela PGPM, trigo e carne (Relatório de atividades da CONAB, 1991).

Um aspecto interessante era que a conduta do programa começava a se efetivar, em especial, pela destinação de parcela dos estoques provenientes da PGPM¹⁰, o que, de certo modo, possibilitava redução de custos para a rede. Baseada em dispositivos legais vigentes da época, a CONAB, utilizando-se de recursos próprios do programa, efetuava o levantamento do penhor mercantil de produtos dos estoques da PGPM, junto ao Banco do Brasil, tornando-os livres de gravames e, portanto, disponíveis para serem vendidos diretamente aos pequenos varejistas atendidos pela rede SOMAR. Esta sistemática era frequentemente utilizada quando,

¹⁰A COBAL, para suprir sua própria rede de varejo, programas institucionais e pequenas e médias empresas integradas à Rede SOMAR de Abastecimento, promovia a formação de estoques próprios regionalizados. Esses eram constituídos por aquisição direta dos produtores, cooperativa e ou através de compras feitas a outros organismos governamentais, principalmente nos períodos de dificuldade de abastecimento.

por fatores conjunturais de mercado, o preço de remição e as demais condições mostravam-se mais vantajosos que a compra direta do mercado. Em 1991, por exemplo, a CONAB levantou o penhor mercantil de 64 mil toneladas de arroz em casca, 17 mil toneladas de farinha de mandioca, 11 mil toneladas de feijão, 1 mil toneladas de milho e 218 toneladas de soja em grãos (Relatório de atividades da CONAB, 1991).

A rede SOMAR foi utilizada de forma intensiva até o final de 1994, quando faturou US\$ 75 milhões de dólares, concentrando-se (61,3%) nas regiões Norte e Nordeste do país. Contudo, a partir de 1995, a eficácia da rede SOMAR começa a ser questionada, mediante uma auditoria operacional que constatou que as médias de preços praticados pelos varejistas filiados não divergiam das médias de preços dos varejistas não filiados. Existiam evidências de que a atuação da rede SOMAR não provocava grande alteração na prática de preços dos pequenos varejistas que atuam nos bairros de baixa renda (Relatório de atividades do gestor CONAB, 1995). Diante desse contexto, o faturamento do programa decresce para US\$ 41 milhões em 1995, os recursos destinados à comercialização tornam-se menores, a linha de produtos comercializados foi reduzida e o programa parcialmente desativado. Em 17/04/1997, por meio da Resolução nº 2, do Conselho de Administração, a rede SOMAR de abastecimento tornou-se inoperante.

4.3.2 Programas de suplementação alimentar

Em termos de programas institucionais direcionados à suplementação alimentar, a CONAB participou, em nível nacional, do Programa de Suplementação Alimentar – PSA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e, em nível internacional, do Programa Mundial de Alimentos – PMA.

O PNAE é um programa do Ministério da Educação, sob execução da Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, implantado em 1955, e tem por objetivo oferecer condições de acesso e permanência do educando, do pré-escolar e ensino fundamental, matriculado na rede pública de ensinos federal, estadual e municipal e de instituições filantrópicas. A área de atuação do PNAE inclui fornecimento de material didático, apoio odontológico, apoio oftalmológico e, principalmente, apoio alimentar. Nesse último item, a CONAB participa, por força do convênio firmado com a FAE, até os dias atuais.

A chamada “merenda escolar” compõe-se de cardápios variados, incluindo-se alimentos formulados, adquiridos pela própria FAE, e outros componentes obtidos através da CONAB, mediante compras descentralizadas, ao nível de estado e municípios, e compras centralizadas, através de fornecedores diretos e indiretos (indústrias e comércios) e quantificada mediante a tentativa de atendimento de 15% das necessidades alimentares diárias de cada matriculado, balanceada de maneira a se constituir de 350 calorias e 9 proteínas.

Em março de 1991, foi firmado convênio para regulamentar a participação da CONAB como executora no processo de aquisição, fornecimento, transporte, armazenagem e distribuição de gêneros alimentícios para o Programa. A autorização para a celebração do convênio consta do inciso VI, artigo 16 do Estatuto da FAE, aprovado pelo Decreto nº 88.295, de 10 de maio de 1983, executado, a partir daquela data, por intermédio da então COBAL. No primeiro ano de exercício da CONAB, o programa de aquisições foi desenvolvido em duas etapas, totalizando aproximadamente 92.225 toneladas de produtos, sendo 55.221 toneladas referentes à primeira aquisição e 37.003 toneladas inerentes à segunda aquisição (Relatório de atividades CONAB, 1991). Convém esclarecer que, da mesma forma como ocorreu com o programa de rede SOMAR de abastecimento, a CONAB destinou, inclusive, parte dos estoques da PGPM para o atendimento do programa.

O PSA foi um programa do Ministério da Saúde, sob execução do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, e consistia na distribuição de uma cesta de alimentos às gestantes, nutrízes e crianças menores de trinta e seis meses, pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos, objetivando, dessa forma, reduzir os índices de mortalidade infantil. A referida cesta era composta, basicamente, de alimentos como arroz, feijão, macarrão, leite em pó desnatado e vitaminado, mistura láctea, fubá e farinha de mandioca.

Até 1990, o processo de aquisição era desenvolvido nas Unidades da Federação, através da COBAL, por uma equipe formada por representantes daquela empresa e do INAN, por força de contrato entre as duas instituições. No exercício de 1991, ante a não renovação do contrato entre o INAN e a COBAL, esta não participou do processo de aquisição, como executora do INAN, sendo o mesmo desenvolvido pelo próprio Instituto, através da Sociedade de Abastecimento de Brasília – SAB, ficando a cargo da CONAB a execução dos serviços de armazenagem e transporte.

Nesse sentido, no primeiro ano de exercício da CONAB, foram desenvolvidas as atividades de estocagem, procurando armazenar prioritariamente através de sua rede própria,

responsabilizando-se pela qualidade dos produtos, sua guarda e sua conservação até a saída para as Unidades de Saúde; e as atividades de transporte, contratando empresas transportadoras para a retirada dos alimentos dos armazéns. O montante de recursos gastos pela CONAB na prestação de serviços alcançou, no primeiro ano de exercício, Cr\$ 1,2 bilhão, propiciando, em termos quantitativos e físicos, a armazenagem e o transporte de 36,2 mil toneladas de alimentos, com destaque para arroz e feijão (Relatório de atividades da CONAB, 1991). Entretanto, a partir de 1992, o PSA foi extinto, juntamente com outros programas de suplementação alimentar, dos quais a CONAB não participava, que incluíam crianças menores de sete anos, como o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC e o Programa de Alimentação dos Irmãos Escolares – PAIE (LIMA JR.; ZETTERSTÖM, 2002).

O PMA é um programa da Organização das Nações Unidas – ONU, fundado em 1963, que trata da internalização de doações de gêneros alimentícios destinados, basicamente, a escolas de primeiro grau da rede oficial de ensino e a organizações filantrópicas em áreas carentes. A atuação do PMA no Brasil se estende às áreas carentes da região Nordeste, especificadamente aos estudantes dos estados do Ceará, do Piauí e da Paraíba, por um período de quatro anos, a partir da data do início da utilização dos gêneros. O papel do alimento fornecido pelo PMA consiste em servir como apoio dietético e garantir a ingestão de, aproximadamente, 400 calorias adicionais diárias; incentivar a frequência nas escolas de primeiro grau e, ainda, servir como incentivo e transferência de renda para os professores e para a equipe de apoio que pertencem à comunidade local, pelo fornecimento de refeições regulares.

A distribuição dos gêneros, a partir dos armazéns, às escolas do primeiro grau, é feita, mensalmente, pelas secretarias estaduais e municipais de educação, juntamente com os alimentos tradicionalmente fornecidos pelo governo, de acordo com um plano de distribuição baseado no número de crianças de cada instituição. A CONAB começa a participar no PMA em 1991, atuando no desembarque, no recebimento, no transporte e no armazenamento dos produtos até a distribuição para o consumo nas escolas.

No primeiro ano de exercício da CONAB no PMA, por exemplo, os recursos gastos na prestação de serviços de desembarque, transporte, armazenagem, entre outros, foram de Cr\$ 193,9 milhões, representando, em termos de movimentação física relativa às operações do PMA, mais de 7 mil toneladas. A movimentação de trigo em grãos atingiu 6 mil toneladas, de feijão 400 toneladas, de leite em pó 460 toneladas, e de peixe enlatado 800 toneladas

(Relatório de atividades CONAB, 1991). A partir de 2005, a CONAB tornou-se credenciada ao PMA, passando a adquirir para a ONU produtos da agricultura familiar, como trigo, milho, arroz e feijão, destinados a abastecer países em situação de insegurança alimentar.

4.3.3 Programas de atendimento emergencial

A CONAB iniciou a experiência em programas de atendimento emergencial com o Programa de Atendimento ao Nordeste – PAN, denominado de Operação Gente da Gente I. O PAN foi implementado pela CONAB com base na Exposição de Motivos Interministeriais nº 321, de 3 de setembro de 1990 e de 23 de janeiro de 1991, e teve por objetivo estabelecer condições para superação de dois graves problemas nacionais, evitando, de um lado, ônus para os cofres públicos, pela deterioração de estoques governamentais, e, de outro, minorando o sofrimento de famílias atingidas pela estiagem prolongada na região Nordeste. Nesse sentido, a CONAB se utilizava dos estoques provenientes da PGPM, contratando beneficiadores, empacotadores e transportadores, a fim de que os produtos elaborados ou *in natura* chegassem aos polos de distribuição das cestas de alimentos aos beneficiários e à SUDENE, a quem competiu indicar os municípios atingidos pela estiagem e dar o apoio logístico na distribuição das cestas.

No final do programa Gente da Gente I, haviam sido atendidos 579 municípios, 668.011 beneficiários mensais, pelo período de sete meses, perfazendo, assim, o total de 4,7 milhões de cestas distribuídas. As cestas eram compostas de 10 kg de arroz, 3 kg de farinha de mandioca, 2 kg de fubá de milho e 1 kg de feijão (Relatório CONAB, 1992). Para tanto, foram alocadas, pelo Tesouro Nacional, 413 mil toneladas dos estoques da PGPM, sendo 329 mil toneladas de arroz, 56 mil toneladas de milho e 28 mil toneladas de farinha de mandioca. Nesse cenário, o PAN possibilitou a redução no volume de estoques antigos, os quais corriam sérios riscos de comprometimento de sua qualidade e deterioração, e das comissões pagas à CONAB em produtos, cerca de 30 mil toneladas, que proporcionaram receita extra, uma vez que, nas operações usuais de venda de estoques da PGPM, não há pagamento de comissões para a instituição (Relatório de atividades CONAB, 1991).

Em fevereiro de 1992, o governo instituiu o programa por mais um ano, lançando o Gente da Gente II, beneficiando 10 estados e 739 municípios com as mesmas cestas do programa anterior. A experiência do governo em instituir os programas Operação Gente da Gente I e II alicerçou o lançamento de um programa de maior envergadura, denominado

Programa de Distribuição de Alimentos – PRODEA, inicialmente de caráter emergencial, fundamentado em sugestões apresentadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA (LIMA JR.; ZETTERSTRÖM, 2002).

O PRODEA foi criado em 1993, no governo de Itamar Franco, como um programa de combate à fome e à miséria de famílias que se encontravam em estado de extrema pobreza, nas diversas regiões do país, propiciando a distribuição de cestas de alimentos a essas famílias e a grupos populacionais situados em bolsões de pobreza, em circunstância de carência alimentar emergencial, a exemplo das comunidades indígenas e dos acampamentos de trabalhadores “sem-terra”. No que concerne às funções da CONAB ao PRODEA, caberia à instituição definir a localização das unidades armazenadoras, de onde os alimentos seriam levados para os municípios; prestar todo apoio logístico, desde a aquisição dos produtos até a sua distribuição nos municípios; e realizar o controle de qualidade dos produtos. Ademais, a CONAB acompanharia e executaria as deliberações da Comissão Nacional de Coordenação Executiva – CONEX, órgão superior de acompanhamento do PRODEA.

Para ser beneficiário do programa, eram exigidas algumas contrapartidas. Estas, em geral, estavam ligadas à área de educação (por exemplo, participar de programas de alfabetização, matrícula dos filhos na escola etc.), à área de saúde (apresentação de carteira de vacinação dos filhos, etc.), à realização de trabalhos comunitários, entre outras. Inicialmente, através da EM nº 205, de 20 de outubro de 1993, aprovada pela Presidência da República, foi vinculada a autorização de 150 mil toneladas de produtos ao PRODEA, para a distribuição de 1,5 milhões de cestas, por mês, de alimentos *in natura*.

Entretanto, com o agravamento da seca no Nordeste, na época, elevou-se o contingente de pessoas atingidas pela fome, o que gerou a necessidade de ampliação do programa para 2,05 milhões de cestas, a serem distribuídas, mensalmente, acrescentando-se mais 55 mil toneladas de alimentos doados, após aprovação da EM nº 21, de 21 de janeiro de 1994. Em termos de beneficiados, no primeiro ano de exercício do PRODEA (1994), foram contemplados 1.162 municípios e 2.050.000 famílias, sendo que os estados do Ceará, de Pernambuco e da Bahia representaram 52% do total, utilizando-se de 225,5 mil toneladas de produtos como arroz, feijão e milho, parcialmente derivados de estoques da PGPM. Cada cesta de alimentos totalizava 25 quilos, contemplando arroz beneficiado, farinha de mandioca, feijão e fubá de milho “pré-cozido” (Relatório de atividades da CONAB, 1994).

A partir do ano de 1995, o PRODEA alcança maior abrangência territorial e o programa se amplia para todo o país, como resultado das intensificações das ações sociais

focadas na área de segurança alimentar da CONAB, deixando, portanto, de ser considerado de operações emergenciais. Cumpre observar que, nesse ano, quando o CONSEA foi extinto, o PRODEA incorporou-se ao Programa Comunidade Solidária.

Tendo em vista a maior abrangência do Programa, o exercício de 1996 refletiu em maior distribuição de alimentos, perfazendo 7,6 milhões de cestas, o equivalente ao volume de 176,8 mil toneladas de produtos *in natura*, representando, portanto, evolução de 320% em quantidade de produtos, quando comparado ao exercício de 1994. Nesse ano, o PRODEA abrangeu também, pela primeira vez, além de famílias carentes, as comunidades indígenas e os acampamentos de trabalhadores “sem-terra” (Relatório de atividades da “CONAB”, 1996). No ano de 1997, o programa se intensificou, efetivando a distribuição de 14,8 milhões de cestas, perfazendo 1.512.162 famílias carentes, 90.205 famílias de acampamentos de trabalhadores “sem-terra”, 47.782 famílias de comunidade indígena e também 7.418 cestas para famílias dos seringueiros do Programa Amazônia Solidária (Relatório de atividades da CONAB, 1997). No ano de 1998, a CONAB continuou ativando suas ações na área de segurança alimentar e, novamente por meio do PRODEA, ampliou a distribuição de alimentos, atingindo a marca de 28,8 milhões de cestas (Relatório de atividades da CONAB, 1998).

A partir de 1999, questões relacionadas à segurança alimentar passam por um momento crítico, no contexto do Governo Federal, e programas como PRODEA são substancialmente penalizados em termos de orçamento e prioridades. Diante disso, mesmo com a sociedade civil intensificando seus esforços para discutir com o governo a revisão do PRODEA, de forma a fazer sua transição para outro programa que fosse descentralizado e operacionalizado mediante compras locais, no final do ano 2000, o PRODEA foi extinto, sem que nenhum outro programa alternativo fosse colocado no lugar e deixando 10 milhões de pessoas sem acesso à cesta de alimento (VALENTE, 2003).

A manutenção do PRODEA, até o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu de forma instável e sujeita ao calendário eleitoral. No ano eleitoral de 1998, por exemplo, a distribuição decorrente desse programa atingiu o recorde de 28,8 milhões de cestas básicas. A justificativa oficial para extinguir o PRODEA era que o programa tinha caráter assistencial, não contribuindo para a redução da pobreza e nem para dinamizar a economia local, uma vez que as cestas de alimentos tinham origem em outros municípios. A partir do ano 2001, o governo passa a transferir renda para as famílias necessitadas, através de programas como bolsa-alimentação e bolsa-escola (ANJOS; HIRAI, 2007).

Em face das transformações dos objetivos da companhia responsável pela PGPM no Brasil e das participações da CONAB em programas institucionais no decorrer da década de 1990, observou-se modificação na atuação, na área de segurança alimentar, em locais desassistidos pela iniciativa privada. Esse fato ficou evidenciado quando o governo acrescentou, como um dos objetivos institucionais da CONAB, “... *fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes*”, objetivo não presente, até então, nas empresas fusionadas CIBRAZEM, COBAL e CFP. Portanto, já se evidenciava o foco da iniciativa pública, por meio da CONAB, em participar ativamente no abastecimento em áreas prioritárias, e, ao mesmo tempo, menor envolvimento na produção agrícola, fato verificado, até aqui, pelas intervenções pontuais da PGPM em regiões, sobretudo, de fronteira agrícola, e a criação de novos instrumentos mais direcionados para o mercado. A lógica seria que a própria liberalização comercial trouxesse maior produtividade agrícola e, em momentos de desabastecimento, o suprimento ocorresse via maiores importações, ações essas de fato constatadas com a intensificação da integração comercial no decorrer da década de 1990.

Outra lição observada mediante a participação da CONAB em programas institucionais, da forma como se operacionalizou no período, é que a mesma só foi possível mediante os elevados estoques públicos derivados das aquisições de alimentos provenientes da PGPM. A partir da segunda metade da década de 1990, quando se aprofunda o processo de integração comercial e as modificações nas operacionalizações nos instrumentos da PGPM, com atuações da CONAB mais repentinas e direcionadas a estados de fronteira, os estoques públicos se reduzem gradativamente e os programas institucionais perdem força. O PRODEA e a rede SOMAR evidenciaram essas ações. Esses programas foram atuantes até 1998, quando ainda havia estoques públicos abundantes. A partir desse ano, entretanto, o PRODEA e a rede SOMAR perdem importância, necessitando o governo determinar alternativas de programas na área de segurança alimentar para a CONAB no início dos anos 2000.

A participação da CONAB nos programas institucionais, ao mesmo tempo em que adotou mecanismos que fizessem cumprir os preceitos constitucionais, no tocante à produção e à distribuição de alimentos, tornou-se aliada à PGPM na manutenção da integridade dos estoques, reduzindo-os, sobretudo os de safras antigas. A movimentação dos estoques públicos via programas institucionais também colaborava com a abertura de espaços em armazéns localizados nas zonas de produção, para permitir o recebimento e a estocagem de safras novas. Segundo relatório da CONAB (1998), por exemplo, no ano de 1997, dos

motivos geradores das retiradas dos estoques públicos, as ações do PRODEA representaram 21,2% do total das remoções.

Convém ressaltar, contudo, que, apesar de o governo ter atuado em outros programas institucionais entre as décadas de 1950 e 1990, a exemplo do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT e da Legião Brasileira de Assistência – LBA, em raras oportunidades os estoques da PGPM foram utilizados para suprir os Programas Institucionais de Abastecimento Social. Repetidamente, os estoques eram vendidos a empresas privadas e depois recomprados pelos próprios órgãos governamentais para suprir seus programas (ANDRADE; REIS, 1993).

Uma justificativa para as poucas utilizações dos estoques da PGPM direcionadas a questões de segurança alimentar é que, em um período de economia fechada, 1950-1990, os estoques públicos tinham maior condição de interferir nos preços das *commodities* agrícolas. Os estoques serviam, portanto, como uma estratégia eficiente para a CFP atingir os objetivos da PGPM, contrariamente ao que sucedeu nos anos seguintes da década de 1990, com a intensificação da abertura comercial, quando os estoques tornaram-se excessivos, correndo risco, muitas vezes, de deterioração física.

Ademais, em um período marcado, além da abertura comercial, por austeridade das contas públicas, alguns programas institucionais de que a CONAB participou na década de 1990 propiciaram maior receita para a companhia. Este foi o caso, por exemplo, do PNAE, com que, pela prestação dos serviços, a CONAB recebia, a título de remuneração, conforme relatório da CONAB (1992), 3,5% sobre o valor do produto adquirido através das compras descentralizadas, 1,5% sobre o valor das aquisições centralizadas e 3,5% sobre o valor dos demais serviços prestados.

É diante das dificuldades da operacionalização da PGPM, ocasionadas pela necessidade de austeridade fiscal e, em especial, pelo realinhamento dos preços dos produtos agrícolas nacionais aos preços dos produtos agrícolas internacionais, que a CONAB ingressa no ano 2003 com um direcionamento institucional, portanto, na área de segurança alimentar. A companhia, a partir daí, direciona-se ao lado social e a atuação da PGPM nos moldes tradicionais torna-se pontual e cada vez menor, como veremos.

5 MODIFICAÇÕES NA PGPM E DIRECIONAMENTO INSTITUCIONAL DA CONAB A PARTIR DO ANO DE 2003

Com as modificações na operacionalização da PGPM no período 1990/2003 condicionadas, parcialmente, pela crise fiscal do Estado e pelo processo da abertura comercial, como abordado no capítulo 4, os anos seguintes serão marcados por novos direcionamentos institucionais, tanto na política de preços mínimos como no próprio papel do seu órgão executor, a CONAB.

Por um lado, a PGPM, a partir do ano de 2003, ganhou novo ímpeto, direcionando-se, de maneira específica, para a agricultura familiar¹¹. De forma inédita, a CONAB começa a articular a comercialização agrícola familiar junto com estados e municípios, por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, uma das ações do eixo “Fortalecimento da Agricultura Familiar” do Programa Fome Zero – PFZ. Embora a CONAB continuasse a atender a todos os produtores rurais com os instrumentos já conhecidos e executados nos períodos anteriores (AGF, EGF, COVPA, PEP etc.) e a criar novos mecanismos com estímulo à comercialização privada, a exemplo do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor – PEPRO e do Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos – PESOJA, a intervenção na agricultura com esses instrumentos tornou-se uma ação cada vez mais isolada. A CONAB passa, dessa forma, a se tornar praticamente um órgão regulador da PGPM, atuando de maneira mais ativa com os instrumentos de uso exclusivo da agricultura familiar (PAA), tal como veremos no decorrer do capítulo.

Por outro lado, e através do programa direcionado à agricultura familiar, o PAA, a CONAB ganha uma nova posição de destaque, operacionalizando e se envolvendo com outros órgãos governamentais, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, na área de segurança alimentar e nutricional¹², ação prioritária na política do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

¹¹ Definição de agricultura familiar, conforme Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

¹² Conforme a Lei Orgânica de Segurança Alimentar, nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, segurança alimentar e nutricional é “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural e economicamente sustentáveis”.

É diante desses direcionamentos institucionais, portanto, que se identifica, a partir do ano de 2003, uma nova fase da política de preços mínimos e outro sentido institucional da CONAB nas políticas públicas. Em face dessas modificações, o presente capítulo busca analisar a operacionalização da PGPM, enfatizando os instrumentos do PAA e a atuação da CONAB dentro da Política Nacional de Segurança Alimentar.

5.1 Programa Fome Zero – PFZ

O PFZ foi lançado ainda no primeiro ano do governo Lula (2003) como estratégia de assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. A estratégia se inseriu na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. O programa prioriza o tema da fome na agenda política do Brasil, possibilitando a vinculação entre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de repensar a ação do Estado apoiada na participação da sociedade (MDS, 2012).

A estratégia de atuação do PFZ está fundamentada em quatro eixos estruturantes de ação articulada: (Eixo 1) Acesso aos Alimentos; (Eixo 2) Fortalecimento da Agricultura Familiar; (Eixo 3) Geração de Renda e (Eixo 4) Articulação, Mobilização e Controle Social.

O eixo “Acesso aos Alimentos” contempla programas e ações de transferência de renda, alimentação, nutrição e acesso à informação e educação. É executado atualmente com diversas ações: Bolsa Família; Alimentação Escola (PNAE); Alimentos a grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes Populares; Banco de Alimentos; Agricultura Urbana/Hortas Comunitárias; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN; Distribuição de Vitamina A (Vitamina A +); Distribuição de Ferro (Saúde de Ferro); Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas; Educação alimentar, nutricional e para consumo; Alimentação saudável – Promoção de Hábitos Saudáveis e Alimentação do Trabalhador – PAT.

O eixo “Fortalecimento da Agricultura Familiar” se direciona exclusivamente a esse segmento da agricultura, como forma de promover a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo. Como ações operacionalizadas, encontram-se: PRONAF; Garantia-Safra; Seguro da Agricultura Familiar e PAA.

O eixo “Geração de Renda” busca incentivar a economia solidária e desenvolver ações de qualificação da população de baixa renda, com o objetivo de contribuir para sua entrada no mercado de trabalho. Como ações executadas, têm-se: Qualificação social e profissional; Economia solidária e inclusão produtiva; Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD; Organização produtiva de comunidades; Desenvolvimento de cooperativas de catadores e Microcrédito produtivo orientado.

O eixo “Articulação, Mobilização e Controle Social” estimula a sociedade a ter parcerias vinculadas com o Governo Federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. Como programa e ações, são realizados: Casa das Famílias – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS; Capacitação de agentes públicos e sociais; Mutirões e doações; Pareceria com empresas e entidades e Controle Social – conselhos da área social.

O que torna interessante o PFZ, no contexto da agricultura, é que, de fato, o Estado reconhece a necessidade de articular os produtores familiares como um dos eixos estruturantes do programa, com base em princípios de segurança alimentar e nutricionais da nação. Nesse momento, a PGPM ganha outro ponto de inflexão, depois de 1995, quando inseriu novos instrumentos de apoio à comercialização agrícola, a exemplo do PEP. Esse novo ponto de inflexão direciona a PGPM, através do PAA, no Eixo 2 do PFZ (Fortalecimento da Agricultura Familiar), a atender, de forma específica, a agricultura familiar.

A criação do PAA traz, portanto, no âmbito da política de preços mínimos, a atuação da CONAB com mais força nas esferas das políticas públicas e a revitalização da própria PGPM, como veremos a seguir. Convém ressaltar que, como demonstrado nas fases anteriores, 1990/91 – 1995/96 e 1996/97 – 2003, a intervenção da CONAB na agricultura era cada vez menor, com sua atuação em programas institucionais praticamente inexistentes, em razão, parcialmente, da abertura comercial e da crise fiscal do Estado.

5.2 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

O PAA foi instituído com a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado através do Decreto-Lei nº 4.772, de 2 de julho de 2008; conforme a disposição do seu artigo 19, o programa tem como propósito “... incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de

insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos”. Conforme a referida lei, os recursos oriundos da venda desses estoques estratégicos se destinam exclusivamente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar. As aquisições de produtos agropecuários, seguindo as disponibilidades orçamentárias e financeiras, são de agricultores familiares que se enquadram no PRONAF, dispensando a licitação para aquisição quando os preços não forem superiores aos exercidos nos mercados regionais.

As compras dos produtos oriundos do PAA são canalizadas a diversas ações, no contexto de segurança alimentar e nutricional. Podem ser destinadas a ações de alimentação empreendidas por entidades da rede socioassistencial; Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, como Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, e para famílias em situação de vulnerabilidade social. Ademais, esses alimentos poderão contribuir para a formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos (MDS, 2012).

Até aqui, algumas considerações merecem ser feitas em relação à Lei nº 10.696/2003. Primeiro, a criação do PAA modifica o princípio de universalidade da PGPM, isto é, a política deveria atender a todos os produtores e não de forma discriminada, como acontecia, por exemplo, com os instrumentos tradicionais AGF e EGF, desde as primeiras operacionalizações da PGPM. Todavia, há de se reconhecer que esse princípio era válido em um ambiente de economia fechada, no qual pequenos e grandes produtores eram protegidos economicamente, através de controle de importação da CFP. Com a abertura comercial, contudo, a agricultura familiar, que, inclusive, é produtora de importantes produtos da pauta da PGPM, como arroz e milho (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006), tornou-se, cada vez mais, marginalizada da comercialização (SILVA; MESQUITA, 2009), requerendo, portanto, maior atenção do Estado nas políticas agrícolas.

Convém ressaltar que o direcionamento da PGPM para a agricultura familiar, em forma de instrumento, já era de se esperar. Isto porque, como visto no capítulo 4, quando criou-se a CONAB, através do Plano Brasil Novo, um dos objetivos explícitos da nova companhia era de “... garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e armazenagem para guarda e conservação de seus produtos”. Logo, a atuação da CONAB, com a PGPM direcionada à agricultura familiar, seria uma questão de tempo, que, aliás, demorou 13 anos para se efetivar através do PFZ. Diante desse cenário, o que se observa é que o surgimento do PFZ dá a oportunidade da CONAB ser mais ativa na sociedade, fato esse demonstrado, com participação direta na execução e na formulação do PAA.

Segundo, a inserção do PAA também inova a atuação da PGPM, por articular a produção e a comercialização e, em especial, por garantir simultaneamente o consumo institucional de alimentos, com isenção de licitação¹³ e a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais, com finalidade de manter a segurança alimentar e nutricional da nação. Este aspecto, entretanto, é bem distinto do regulamento básico da PGPM enunciado com o Decreto-Lei nº 79, de dezembro de 1966, que, lembrando, visava explicitamente garantir estabilidade de preços e renda ao agricultor.

Terceiro, a partir do PAA, os agricultores familiares adquirem legitimidade política para estocarem seus produtos para serem comercializados a melhores preços, episódio até então direcionado, sobretudo, a produtos da PGPM que apresentavam comércio internacional, como algodão, soja e trigo, tal como visto nos capítulos anteriores. Portanto, o PAA busca diminuir, de certa forma, um dos problemas da agricultura familiar, conforme Fuscaldi (2010) e Müller (2007), ao garantir, ao menos parcialmente, mercado para escoar a produção. Ademais, como veremos no presente capítulo, a CONAB cria também mercado a produtos da biodiversidade brasileira, a exemplo de açaí, castanha-do-brasil e pequi, ampliando as intervenções dentro da PGPM.

Quarto, com o PAA, pelo menos teoricamente, o governo volta a estimular os estoques estratégicos, que, como visto, desde meados da década de 1990, vinham sofrendo sucessiva pressão para desmobilização, frente à intensificação da liberação comercial. Até o ano de 2003, os estoques existentes da PGPM se direcionavam comumente para se tornarem reguladores de preços e poucas vezes para garantir o abastecimento alimentar da nação; com o PAA, a formação dos estoques é estratégica e eles se direcionam para distribuir alimentos a pessoas em condições de subnutrição ou com fome, dentro da filosofia do PFZ, buscando, neste contexto, diminuir o problema de insegurança alimentar.

Por último, mas não menos importante, outro aspecto que chama atenção na Lei nº 10.696/2003, é que, de certo modo, o Estado ratifica que tradicionalmente a PGPM tem se direcionado à agricultura não familiar ou que, em parte, marginalizou a agricultura familiar, por mais de quarenta anos, desde a sua regulamentação, com o Decreto Lei nº 79/1966. De fato, Delgado (1978) e Albuquerque e Oliveira (1977), como já abordado no segundo capítulo, demonstraram que os beneficiados pela política de preços mínimos foram, especialmente, os intermediários e os grandes produtores, que detinham poder econômico, situados estes comumente em regiões nas quais era fraca a organização de produtores rurais.

¹³ O PAA torna-se uma exceção às regras de licitação requeridas pela Lei 8.666/93.

Em termo de recursos do PAA, atualmente, sua origem essencialmente advém do Fundo de Combate à Pobreza, regulamentado pela Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, e são distribuídos entre o MDS e o MDA, com destaque orçamentário próprio. É oportuno ressaltar que, a partir do Decreto 6.447, de 7 de maio de 2008, as fontes de recursos do PAA também têm a possibilidade de emanar de orçamentos provenientes do PNAE.

As diretrizes necessárias para a operacionalização, a exemplo da sistemática de aquisição de produtos, preços praticados e regiões prioritárias, são de responsabilidade de um Grupo Gestor, coordenado pelo MDS e composto pelo MDA; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimentos – MAPA; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; Ministério da Fazenda – MF e Ministério da Educação – MEC.

Como órgão responsável pela execução do PAA, juntamente com governos estaduais e municipais, encontra-se a CONAB e, como controle social, tem-se a sociedade civil, articulada através de suas representações no CONSEA, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF e no Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Cumpre observar que foi a partir do convênio do extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA/CONAB nº 5, de julho de 2003, que a CONAB assume a compra antecipada ou a compra direta da produção da agricultura familiar, compreendendo ações relacionadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e formação de estoque estratégico.

A inserção do Convênio MESA/CONAB nº 5 merece mais uma consideração, pois, como se pode observar, o governo transfere à CONAB, de forma mais notória, a responsabilidade de atuar na área de segurança alimentar e nutricional da nação, agora por intermédio do PFZ, articulando-a com importantes ministérios. Cabe ressaltar que, embora um dos objetivos iniciais da instituição fosse “... suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada e fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes”, segundo a Lei nº 8.029, essa atuação tradicionalmente se realizou de forma tímida. Como já abordado, a atuação da CONAB, na década de 1990, em programas institucionais, a exemplo do PRODEA, direcionados à área de segurança alimentar, ocorreu enquanto havia estoques abundantes, que corriam risco de se deteriorar, e da própria dificuldade de execução da política de preços mínimos, quando havia necessidade de liberar armazéns necessários para futuras AGF.

A inserção do PFZ, com um dos seus eixos estruturados no fortalecimento da agricultura familiar, traz, neste cenário, a CONAB para as arenas políticas da segurança alimentar e nutricional do país. É importante ressaltar, segundo Müller (2007), que a instituição havia passado por uma história de desmonte de seus armazéns, recursos humanos e, inclusive, no tocante ao papel do abastecimento da nação.

Esses fatos, como vimos, foram condicionados, em grande parte, pelos resultados da crise fiscal do Estado e pela abertura comercial, que diminuíram a importância dos instrumentos públicos de comercialização e resultaram na consequente diminuição do papel da CONAB na política de preços mínimos. No início dos anos 2000, a função da CONAB com a PGPM já estava muito mais atrelada a intervir na agricultura em momentos específicos, isto é, uma intervenção em curto prazo, do que de fato acompanhar a produção agrícola e tornar a PGPM uma política de longo prazo, resguardando renda ao produtor. É oportuno levantar que, conforme Smith (1969), a PGPM, desde a sua concepção, destinava-se a uma política de longo prazo, com o propósito de redução de incerteza e risco. Diante desse contexto, o PFZ possibilita à CONAB retornar sua importância política sobre outras bases, no campo da política de segurança alimentar e nutricional.

Em termos de valor destinado para aquisições dos produtos do PAA, inicialmente, o limite máximo era de R\$ 2.500,00, por agricultor familiar, por ano civil (Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003). Em 2006, o valor máximo estabelecido foi majorado para R\$ 3.500,00, exceto para a modalidade de incentivo à produção e ao consumo de leite, que obteve esta quantia por semestre (Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006). No ano de 2009, o valor máximo direcionado às compras do PAA novamente sofreu um reajuste e ficou estabelecido em R\$ 4.500,00, por agricultor familiar, por ano civil. Entretanto, a partir desse ano, o PAA passou a discriminar o limite máximo conforme o destino das compras e as modalidades executadas. Para a aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar, por exemplo, o valor máximo ficou em R\$ 9.000,00 por ano civil (Decreto nº 6.959, de 15 de setembro de 2009).

O que se percebe com essas sucessivas alterações de preços é que a criação do PAA é de grande complexidade em termos de gestão, podendo prejudicar, portanto, a própria eficácia do programa. Somando-se às dificuldades de se determinar um valor necessário para aquisição de produtos, o PAA apresenta também muitos instrumentos, sendo que alguns, inclusive, se tornaram inoperantes logo nos dois primeiros anos de atuação, tal como poderemos verificar adiante.

5.2.1 Modalidades desenhadas pelo PAA

O início das operacionalizações do PAA, em 2003, apresentou as modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF e Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar – CGCAF. Entretanto, as duas últimas modalidades deixaram de fazer parte do programa ainda nos anos seguintes, sendo que o CAAF somente foi ativado nos dois primeiros anos do PAA e a Garantia de Compra da Agricultura sequer teve recursos aportados no orçamento (DESER, 2008). O CAAF foi extinto, pois muitos agricultores que acessavam essa modalidade eram assentados inadimplentes não conseguindo, portanto, que a CONAB liberasse recursos para antecipar ao agricultor o pagamento de seu produto (MÜLLER, 2007).

Atualmente, o PAA é operacionalizado através do já mencionado CDAF; da Compra Direta da Agricultura Familiar com Doação Simultânea – CPR Doação; da Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque; do Incentivo à Produção e Consumo do Leite – IPCL e da Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF. A seguir, descrevem-se as definições de cada instrumento:

i. CDAF

Essa modalidade permite a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, quando o preço de mercado estiver abaixo do preço de referência, de agricultores familiares ou grupos informais. Os produtos adquiridos com o CDAF são arroz, castanha de caju, feijão, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral ou outros previamente autorizados pela CONAB. A instituição responsável por essa modalidade é a CONAB, por intermédio de recursos do MDS e do MDA.

ii. Compra Doação Simultânea: CPR Doação e CDLAF

Essas modalidades buscam fomentar a articulação entre a produção de agricultores familiares e a entrega de alimentos diretamente em rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como restaurantes populares e banco de alimentos ou em rede socioassistencial, a exemplo de asilos, Associação de Pais e Amigos Excepcionais – APAE e abrigos governamentais ou não, responsáveis pelo atendimento à população em situação de insegurança alimentar. A diferença entre a CPR Doação e a CDLAF está na instituição executora da operação descrita. Será conhecida por CPR Doação quando for operacionalizada

pela CONAB com recursos do MDS ou por CDLAF se operacionalizada pelos governos estaduais e municipais.

iii. CPR – Estoque

Essa modalidade objetiva comprar alimentos da safra vigente, próprios para o consumo humano, de agricultores familiares organizados em grupos formais (cooperativas e associações) para formação de estoques em suas organizações, sendo que os produtos podem ser tanto *in natura* como processados, beneficiados ou industrializados. A instituição responsável por essa modalidade é a CONAB, com recursos do MDA e do MDS.

iv. IPCL

Essa modalidade incentiva o consumo e a produção familiar de leite, buscando diminuir a vulnerabilidade social, combatendo a fome e a desnutrição e contribuindo para o fortalecimento do setor produtivo familiar, por intermédio da compra e da distribuição de leite com garantia de preços. O IPCL atua no território da SUDENE, sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais. O órgão responsável pela operacionalização dessa modalidade são os estados, com parte dos recursos (85%) provenientes do MDS.

Para o produtor rural participar do PAA, em qualquer uma de suas modalidades, deve necessariamente ser identificado como agricultor familiar ou acampado da reforma agrária, sendo que essa qualificação se dá por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, seguindo ordens de prioridades, conforme o MDS: 1º povos e comunidades tradicionais e trabalhadores rurais sem-terra acampados; 2º produtores inseridos nos grupos¹⁴ A e B do PRONAF; 3º produtores inseridos nos grupos A/C do PRONAF; e 4º produtores inseridos no grupo agricultores familiares do PRONAF.

¹⁴ Grupo A: agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA e reassentados pela construção de barragens; Grupo A/C: agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF; Grupo B: agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas e criadores de animais silvestres; Grupo Agricultores Familiares: agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas e criadores de animais silvestres. Para cada grupo existe uma condição. Para detalhes sobre enquadramento dos beneficiários do PRONAF, acessar www.pronaf.gov.br

Tendo em vista as modalidades do PAA, Delgado, Conceição e Oliveira (2005) notam que algumas delas foram adaptações de inovações comerciais e financeiras existentes e já praticadas no âmbito da PGPM. De fato, como se pode verificar, as modalidades CDAF, IPCL e CAAF, por exemplo, tiveram características semelhantes aos antigos instrumentos AGF e EGF da PGPM. O CDAF e o IPCL, ao garantirem compras dos produtos da agricultura familiar, quando o preço de mercado estiver abaixo do preço de referência, têm a mesma ideia dos preços mínimos com AGF, e o CAAF, que tinha a finalidade de ser um contrato de compra antecipada, se aproxima do EGF. Nesse sentido, o desenho de algumas modalidades do PAA, de certa forma, incorpora os antigos instrumentos da PGPM e os inova, ao direcionar para agricultura familiar, com propósito de atuar no combate ao flagelo da fome dentro da ótica do PFZ.

5.2.2 Operacionalização do PAA no período 2003-2011

A operacionalização do PAA teve seu início em agosto de 2003, concentrando-se suas ações especificamente nos meses de outubro e novembro. No ano seguinte, as execuções do PAA somente ocorreram a partir do mês de abril, quando se oficializou o Convênio 001.2004, instituído com o MDS. A partir daí, o programa foi efetivado sem nenhuma interrupção.

5.2.2.1 Volume financeiro, agricultores participantes e quantidades adquiridas

O PAA, desde seu início até 2011, quando completou oito anos, recebeu, do Governo Federal, investimento no montante de R\$ 4,1 bilhões de reais, com concentração nos últimos quatro anos, representando 61% de toda inversão financeira do programa (vide **Figura 22**). Como pode se observar, a participação da dotação orçamentária do MDS representou, em média, 88% de todo o recurso destinado ao programa, apresentando tendência crescente desde o início de sua participação, ao contrário do MDA, que, por exemplo, teve seus aportes financeiros reduzidos, entre 2010 e 2011, em 41%. Esse fato, contudo, era esperado, uma vez que a presença do MDS no PAA contempla todas as modalidades, enquanto o MDA se direciona apenas ao CDAF e à CPR – Estoque, modalidades com menores expressões dentro do programa, especialmente nos anos mais recentes, como veremos.

Figura 22 – Evolução dos recursos financeiros do MDS e do MDA destinados ao PAA (Em milhões de R\$)
 Fonte: MDS/MDA/CONAB. Elaborado a partir dos dados do Balanço Geral da União (2011)

O montante financeiro de R\$ 4,1 bilhões de reais destinado ao PAA (2003-2011) atingiu 1,11 milhões de agricultores familiares, sendo que a participação da CONAB, na operacionalização de seus instrumentos (CDAF, CPR – Estoques e CPR – Doação), abrangeu 64,4% desses agricultores (vide **Figura 23**). Como pode se constatar, durante todo o período analisado, a atuação da CONAB foi importante para a consolidação do programa, apresentando tendência regular e ascendente, mesmo em períodos instáveis na economia brasileira. Entre os anos de 2008 e 2009, período de crise econômica mundial, enquanto a CONAB aumentou sua participação na execução do PAA em 7,3%, mantendo, portanto, sua relevância para a sustentação do programa, a participação dos estados e municípios, a cargo das modalidades CDLAF e IPCL, apresentou queda de 50,5%.

Embora o PAA evoluísse em termos de quantidade de agricultores familiares participantes e da aquisição de seus produtos, em termos relativos verifica-se pouca expressividade do programa. Ao se comparar, por exemplo, o número total de agricultores familiares participantes do PAA (162.283) no ano de 2011 com o número de agricultores familiares (4.367.902) identificados no Censo Agropecuário, em 2006, a participação dos agricultores familiares beneficiados pelo PAA representa somente 3,72% do total. Trata-se, portanto, de número tímido, pela relevância que esta política possui em relação à agricultura familiar, mesmo após oito anos de operacionalização.

Figura 23 – Evolução do PAA em termos de alimentos adquiridos (t) e número de agricultores participantes 2003 – 2011

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: 2003 a 2010, balanço de avaliação da execução do PAA (2003 a 2010); 2011, MDS/SAGI PAA Data (2012).

Algumas pesquisas notam (DORETTO e MICHELLON, 2007; CARNIELLO, RICCI e VALNIER, 2010; e BALANÇO PAA¹⁵ 2003 – 2010) que a quantidade de produtores familiares beneficiados pelo PAA, parcialmente, poderia ser maior caso existisse melhor divulgação do programa. Desde o início da operacionalização do PAA até o ano de 2010, sua proposta ainda é desconhecida ou pouco esclarecida entre muitos produtores das diversas regiões do país.

5.2.2.2 Produtos adquiridos pelo PAA

Nos oito anos de operacionalização do PAA, foram compradas 3,95 milhões de toneladas de produtos, como açúcar, hortaliças, frutas e grãos. No ano de 2011, por exemplo, o PAA CONAB, o PAA Estadual e o PAA Municipal adquiriram juntos 308,7 mil toneladas de produtos. As compras mais relevantes do PAA CONAB abrangeram os hortigranjeiros (26%), frutas (22%) e grãos (11%), embora, em termos de produtos, os que tiveram maior peso foram os grãos e os cereais, a exemplo de arroz (9,0%) e milho (2,6%), os mesmos mais importantes da PGPM nos períodos anteriores, como abordado (vide **Tabela 20**). Os produtos que tiveram maior significado através do PAA Estadual e Municipal, por sua vez, foram as hortaliças e as frutas.

¹⁵ Contempla síntese de vários estudos empíricos e os resultados das oficinas realizadas na região Centro-Oeste (2006), Região Norte – Amazônia Ocidental e Oriental (2006), Região Nordeste (2006) e Região Sul (2006).

Tabela 20 – Principais produtos adquiridos por PAA CONAB, PAA Estadual e PAA Municipal (2011)

PAA CONAB			PAA Estadual			PAA Municipal		
Produto	Quantidade (kg)	%	Produto	Quantidade (kg)	%	Produto	Quantidade (kg)	%
Arroz	20.230.487	9,0	Mandioca	2.674.181	10,9	Banana	3.217.149	14,9
Milho	5.749.125	2,6	Melancia	2.509.292	10,2	Mandioca	1.834.076	8,5
Farinha de trigo	2.910.928	1,3	Banana	1.680.920	6,8	Abóbora	932.304	4,3
Castanha-do-brasil	2.619.514	1,2	Laranja	1.238.466	5,0	Milho verde	780.662	3,6
Trigo	2.602.421	1,2	Abóbora	1.225.687	5,0	Melancia	745.540	3,5
Feijão	1.443.588	0,6	Milho verde	1.012.907	4,1	Laranja	713.625	3,3
Laranja	1.435.530	0,6	Cheiro verde	639.372	2,6	Alface	606.067	2,8
Açúcar	1.052.588	0,5	Feijão	622.372	2,5	Tomate	598.490	2,8
Castanha de caju	839.164	0,4	Tomate	602.153	2,4	Feijão	591.501	2,7
Farinha de mandioca	788.400	0,4	Alface	526.959	2,1	Tangerina	538.783	2,5

Fonte: Elaborado a partir dos dados do MDS/SAGI PAA Data (2012).

A respeito das principais aquisições de grãos e cereais realizadas pelo PAA CONAB no último ano corrente (2011), constata-se que o programa se concentrou em poucos estados, deixando, portanto, outras áreas, destacadas em termos de produção familiar, afastadas da comercialização agrícola. A situação do arroz e do milho, por exemplo, confirma essa situação.

No caso do arroz, somente os estados Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba e Santa Catarina foram contemplados com o PAA, sendo que os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul responderam por 37,4% e 60,6%, respectivamente, isto é, 98,0% de todas as aquisições. Esses dois últimos estados, por sua vez, representaram somente 19,1% de toda a produção de arroz da agricultura familiar (Censo Agropecuário, 2006). O estado do Maranhão, por exemplo, que representou a maior concentração (30,3%) de produção de arroz da agricultura familiar, sequer foi contemplado (vide **Anexo G**).

No caso do milho, foram beneficiados, no mesmo ano (2011), os estados Paraná, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul, com os dois últimos estados citados contemplando 58,31% e 19,41% das aquisições do PAA CONAB, ou seja, 77,8% do total. Relacionando com o Censo Agropecuário (2006), os estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul significaram apenas 26,5% da produção total de milho derivado da agricultura familiar. Novamente, o PAA CONAB deixou outras importantes regiões produtoras fora do programa,

como Santa Catarina, Minas Gerais e Ceará, que juntos representaram 35,9% da produção de milho da agricultura familiar (vide **Anexo G**).

Esses fatos evidenciam que o direcionamento do PAA CONAB, pelo menos para os principais produtos com os quais a instituição tradicionalmente atuava com a PGPM (arroz, milho, trigo e feijão), pode não estar tendo uma intervenção eficaz, por deixar regiões relevantes, dentro do contexto da agricultura familiar, fora do campo de sua operacionalização. O que se percebe é que a companhia tem executado suas modalidades do PAA, pelo menos para os casos de arroz, milho, trigo e feijão, nas regiões nas quais tradicionalmente a PGPM vinha sendo requerida.

Cumprir destacar, contudo, que o âmbito de atuação da CONAB nos produtos agrícolas, por intermédio do PAA, se ampliou, pois a instituição tem se direcionado a intervir em muitas culturas¹⁶ da sociobiodiversidade brasileira, a exemplo de açaí, castanha-do-brasil e pequi (vide **Quadro 1**), embora essas aquisições ainda sejam pequenas e pontuais, se comparadas com os produtos nos quais tradicionalmente a companhia tem atuado na comercialização agrícola. As compras de culturas da sociobiodiversidade, mesmo que pequenas, são importantes para a sobrevivência e a reprodução socioambiental de povos e comunidades tradicionais e agricultores, além de colaborar para a conservação da biodiversidade e para a segurança alimentar e nutricional.

Produtos da sociobiodiversidade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Açaí									
Amêndoa do licuri									
Azeite de babaçu									
Buriti									
Castanha de babaçu									
Castanha-do-brasil									
Cupuaçu									
Farinha de baru									
Jenipapo									
Mesocarpo de babaçu									
Óleo de babaçu									
Pequi									
Urucum									

Quadro 1 – Evolução dos principais produtos da biodiversidade brasileira contemplados pelo PAA CONAB
Fonte: CONAB (2012)

¹⁶Desde o início da atuação da CONAB no PAA, a companhia beneficiou mais de 77 tipos de produtos da sociobiodiversidade brasileira. Esse valor representa 20,2% da pauta de produtos amparada pelo PAA CONAB (CONAB, 2011).

O fato de a CONAB intervir na produção de bens da sociobiodiversidade brasileira reforça também, de certa forma, uma revitalização da companhia perante a PGPM, pois, com o PAA, inserem-se modalidades na comercialização agrícola de produtos que, desde a concepção da política de preços mínimos tradicional, não tinham sido contempladas com seus instrumentos (AGF, EGF, COVPA, PEP...) e sequer estavam presentes nas legislações anteriores. Portanto, com o PAA, as culturas que não tinham mercados, para além da região de produção e que já faziam parte dos hábitos alimentares dos agricultores, começam a ganhar outros mercados e serem reconhecidas pelo governo como possibilidade de gerar renda extra para os pequenos produtores.

5.2.2.3 Modalidades operacionalizadas pelo PAA

Em termos das operacionalizações das modalidades do PAA, pode-se observar (vide **Figura 24**) que, a partir do ano de 2004, os instrumentos que apresentaram as maiores execuções financeiras do programa foram a Compra com Doação Simultânea – CDS (CPR Doação e CDLAF) e o IPCL, representando uma média, no período 2003-2011, de 74,3% de todas as intervenções.

Figura 24 – Proporção da execução financeira do PAA, por modalidade no período 2003-2011

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: 2003 a 2010, balanço de avaliação da execução do PAA (2003 a 2010); 2011, MDS/SAGI PAA Data (2012).

Nota: os dados contemplam os recursos do MDS e do MDA

A modalidade Compra Doação Simultânea considera os recursos destinados à CONAB, aos estados e aos municípios.

A inversão financeira executada com a CDS no período 2003-2011 foi de R\$ 1,87 bilhão de reais, significando 44,8% do recurso global do PAA. De certo modo, a importância

dessa modalidade no âmbito do PAA evidencia a tônica do programa em direcionar as aquisições realizadas para suprir as necessidades de pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar, pois os destinos da CDS são as redes de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e as redes socioassistenciais.

Desagregando a modalidade CDS em termos de operacionalização por estados, municípios (CDLAF) e CONAB (CPR – Doação), constata-se que a companhia representou maior peso. Somente nos anos mais recentes (2010 e 2011), por exemplo, a CONAB foi responsável por 76,9% de toda execução da Compra Doação Simultânea, demonstrando, de certa forma, a sua importância na distribuição de produtos para pessoas em condições de insegurança alimentar e nutricional dentro da ótica do PAA. Portanto, como se verifica, a CONAB vem apresentando papel fundamental dentro do PAA para cumprir a função de distribuir produtos da agricultura familiar para pessoas em condições de insegurança alimentar.

Esse fato confirma a revitalização da atuação da companhia dentro do seu campo de atuação, pelo menos, dentro da ótica do PAA. Se a CONAB, com seus instrumentos tradicionais, EGF e AGF, estava com atuação tímida após a crise fiscal do Estado e a abertura comercial, como vimos nos capítulos anteriores, com o PAA a companhia começa a ter maior aproveitamento na execução de suas políticas públicas, mas com direcionamento distinto. Agora, o que se verifica é que a CONAB atua com mais intensificação dentro da PGPM, buscando atender questões de segurança alimentar e não priorizando estabilizar preços e garantir renda ao agricultor. Quanto a essas últimas funções, a CONAB fomentou a maior participação da iniciativa privada, através da criação dos instrumentos de sustentação de preços agrícolas, como o Contrato de Opções e o PEPRO, tal como veremos.

A modalidade IPCL deteve dotação orçamentária de R\$ 1,46 bilhão, representando 34,9% dos recursos financeiros executados pelo PAA no período 2003-2011. Sob responsabilidade de estados e municípios e campo de atuação limitado às regiões do Nordeste e ao norte de Minas Gerais (Vale do Jequitinhonha), o IPCL foi o instrumento mais operacionalizado¹⁷, ocorrendo períodos, como o ano de 2005, por exemplo, com dispêndio financeiro na ordem de R\$ 190, 67 milhões, isto é, 57,2% de todo orçamento direcionado para os cinco instrumentos vigentes do PAA naquele ano.

¹⁷ Considerando individualmente todas as modalidades atuais contidas no PAA: CDAF, CPR – Doação, CDLAF, CPR – Estoque e IPCL.

Todavia, mesmo o IPCL tendo grande volume financeiro no âmbito do PAA, sua atuação no contexto da agricultura familiar brasileira está longe de atingir, em grande parte, o público proposto. Se forem confrontados os números de agricultores familiares e a quantidade de aquisições de litros de leite contemplada pelo PAA, no ano de 2006, com o Censo Agropecuário (2006), por exemplo, verifica-se pouca eficácia dessa modalidade. Em termos de números de agricultores familiares,¹⁸ o IPCL atingiu somente 5,9% do total de produtores, enquanto a quantidade de litros de leite adquiridos foi de apenas 5,1% do montante da produção da região de atuação do IPCL (vide **Anexo H**).

Os recursos financeiros direcionados à modalidade CDAF apresentou utilização média de 11,2 % durante o período 2003-2011, com tendência errática. No ano de 2009, por exemplo, o CDAF participou em 28,2% das operacionalizações das modalidades do PAA e, no ano seguinte, sua parcela foi de 7,0%. Contudo, convém esclarecer que, quanto a essa modalidade, por garantir a compra de produtos, quando o preço local estiver abaixo do preço regional da PGPM, é de se esperar a utilização de forma tempestiva. Logo, em anos com preços agrícolas baixos, a exemplo do ano de 2009, o CDAF deve ser ativado com maior intensidade para resguardar os produtores familiares.

A CPR – Estoque foi a modalidade que teve menor execução financeira no período 2003-2011, com média de 7,9%. A formação de estoque dentro do âmbito do PAA, assim, parece não ter tanto peso como apresentava a AGF na PGPM, pois o PAA, dentro da filosofia do PFZ, busca canalizar, em grande parte, a produção adquirida dos produtores familiares para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, fato esse ratificado pela importância das CDS (44,8%) dentro do PAA.

Tendo em vista a execução das diversas modalidades operacionalizadas pelo PAA, é importante esclarecer que muitos produtores familiares têm convivido com dificuldades logísticas para escoar a produção (GRISA et al., 2009; ROCHA, CERQUEIRA e COELHO, 2007; BALANÇO PAA 2003 – 2010). Para Grisa et al. (2009), por exemplo, não raro, os agricultores familiares encontram dificuldades de transportar as culturas produzidas até o local de consumo, em decorrência das grandes distâncias, das condições das estradas, das carências de veículos e do custo elevado, o que tem provocado, em alguns casos, o desestímulo à participação dos produtores no programa.

¹⁸Considerando a região Nordeste e o estado de Minas Gerais.

Somado a estes aspectos, não existe um padrão logístico de como a produção será transportada para o consumidor final. Conforme Grisa et al. (2009), em alguns casos, por exemplo, os agricultores levam os alimentos até um determinado ponto e a prefeitura transporta até a entidade assistencial a ser beneficiada; em outros, os produtores carregam a produção diretamente às entidades.

5.2.2.4 Regionalização das operacionalizações do PAA

O PAA está presente nas cinco regiões do país, contemplando todas as Unidades da Federação (vide **Figura 25**). No ano de 2011, o programa atingiu o maior número de municípios desde sua operacionalização, com destaque, sobretudo, para as regiões do Nordeste e do Sudeste do país. Esse fato deve-se, em grande parte, à presença da modalidade PAA Leite, que, como visto, representa mais de 50% das operacionalizações do programa nessas áreas. Fora do eixo Sudeste – Nordeste, o estado do Paraná merece destaque, com o PAA contemplando mais de 90% dos municípios presentes. Parcialmente, isto deve-se à presença constante do PAA Estadual e do PAA Municipal, além de significativo destino das mercadorias derivadas do CDS para as entidades assistenciais (BALANÇO GERAL DO PAA 2003 – 2010).

Figura 25 – Municípios beneficiados com o PAA (2011)
Fonte: MDS/SAGI PAA Data (2012)

Todavia, verifica-se, ainda, significativo número de municípios a serem contemplados pelo PAA no Brasil, especialmente, nas regiões Norte e Centro-Oeste. Essas regiões, embora

não sejam tão concentradoras de agricultores familiares, não podem ser desprezadas se o programa quiser se alinhar com a filosofia do PFZ. Isto porque existe, também nessas áreas, conforme as estatísticas da PNAD (2009), grande quantidade de pessoas com insegurança alimentar, para justificar o maior direcionamento do PAA.

Perante a quantidade de municípios amparada pelo PAA no ano de 2011, a CONAB se destaca como elo importante para contribuir com a dinamização do programa para atingir municípios, notadamente aqueles onde não há atuação marcante do PAA Estadual e do PAA Municipal (vide **Tabela 21**). Esse é o caso dos municípios da região Norte do país, onde a companhia tem atuado intensivamente em alguns estados, a exemplo de Roraima e Amazonas. Nesses locais, a CONAB chegou a representar o PAA em 60,0% e 40,3% dos municípios, respectivamente, de maneira especial com a aquisição de produtos da sociobiodiversidade brasileira.

Tabela 21 – Municípios atendidos pelo PAA CONAB (2011)

UF	Nº municípios	Nº municípios PAA	%	UF	Nº municípios	Nº municípios PAA	%
AC	22	4	18,2	PB	223	58	26,0
AL	102	35	34,3	PE	185	68	36,8
AM	62	25	40,3	PI	223	47	21,1
AP	16	5	31,3	PR	399	72	18,0
BA	417	117	28,1	RJ	92	18	19,6
CE	184	67	36,4	RN	167	67	40,1
DF	1	1	100,0	RO	52	18	34,6
ES	78	36	46,2	RR	15	9	60,0
GO	246	28	11,4	RS	496	73	14,7
MA	217	56	25,8	SC	293	70	23,9
MG	853	119	14,0	SE	75	24	32,0
MS	78	23	29,5	SP	645	120	18,6
MT	141	44	31,2	TO	139	14	10,1
PA	143	41	28,7				

Fonte: CONAB (2012)

Em termos regionais, constata-se que as aplicações dos recursos financeiros operacionalizados pelas modalidades do PAA no período (2003-2011) têm maior concentração no Nordeste do país, com R\$ 1,9 bilhão do orçamento, representando, portanto, 46,6% de todo o programa (vide **Figura 26**). O Nordeste, quando comparado com outras regiões do país, contemplou todas as modalidades do PAA de forma significativa, atraindo 75,4% dos recursos do IPCL (PAA Leite), 53,6% do CDLAF (PAA Estadual), 45,8% do

CDLAF (PAA Municipal) e 29,1% do volume financeiro referentes às modalidades de responsabilidade da CONAB (CPR – Estoque, CDAF e CPR – Doação). Todavia, é oportuno ressaltar que, caso se desconsiderasse o IPCL da região Nordeste, que respondeu por 52,6% no período analisado, a importância da região diante do PAA se equipararia à do Sudeste e à do Sul do Brasil, com 22,1% dos recursos globais do programa.

Figura 26 – Distribuição dos recursos financeiros operacionalizados PAA, por região e executores 2003 – 2011 (Em milhões de R\$)

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: 2003 a 2010, balanço de avaliação da execução do PAA (2003 a 2010); 2011, MDS/SAGI PAA Data (2012).

Diante da importância do PAA para a região Nordeste do Brasil, pode-se perceber que, de fato, o programa atende a região mais necessitada em termos de apoio aos produtores familiares. Cumpre observar que o Nordeste brasileiro responde pela maior parte de estabelecimentos de agricultura familiar, com 2.187.295 unidades, ou seja, 50,1% (vide **Anexo I**).

O Sudeste do país foi a segunda região com maior execução financeira do PAA, correspondendo a 22,1% do total. Entretanto, de igual maneira como ocorreu com o Nordeste, se for retirado o IPCL, que, no caso do Sudeste, só contempla uma pequena fatia de municípios atendidos (norte de Minas Gerais), sua relevância no contexto do PAA cairia para terceiro lugar, correspondendo a 14,1% dos recursos do programa.

As regiões Norte e Centro-Oeste obtiveram os menores aportes financeiros do PAA, com 5,6% e 4,7%, respectivamente, sendo que as modalidades operacionalizadas pela CONAB responderam por maior parte da ativação do programa nessas regiões. De certa forma, esses resultados são condizentes com o número de estabelecimentos vinculados com a

agricultura familiar, uma vez que as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam os menores números desses estabelecimentos, com 9,5% e 5,0%, respectivamente (vide **Anexo I**).

É importante destacar a relevância das modalidades operacionalizadas pela CONAB no PAA. Como pode se observar, sua atuação contemplou, de forma significativa, todas as regiões do país, fato não constatado quando a companhia operacionalizava somente com os instrumentos da PGPM. Em regiões que, períodos antes (1990-2003), eram marginalizadas no foco de atuação da companhia, o PAA dá maior significado, pelos menos em termos de execução financeira, às comercializações agrícolas familiares, a exemplo da região Nordeste. Contudo, vale esclarecer que o dinamismo de atuação da CONAB nas regiões brasileiras via PAA deve-se, especialmente, a produtos regionais, como as culturas da sociobiodiversidade brasileira, frente às quais a instituição não atuava com a PGPM.

Os dados desagregados das regiões brasileiras, em termos de montante dos recursos financeiros do PAA, por Unidades da Federação, demonstram que o programa vem atendendo locais com importantes necessidades de comercialização agrícola familiar (vide **Figura 27**). Os estados que representaram grande quantidade relativa de agricultores familiares (vide **Anexo I**), considerando o Censo Agropecuário (2006), a exemplo de Minas Gerais (10,0%), Rio Grande do Sul (8,7%), Pernambuco (6,3%), Bahia (15,2%), Ceará (7,8%) e Paraná (6,9%), corresponderam aos maiores direcionamentos das dotações financeiras do PAA durante o período 2003-2011.

Figura 27 – Distribuição dos recursos financeiros operacionalizados via PAA, por Unidade da Federação e executores 2003 – 2011 (em milhões de reais)

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: 2003 a 2010, balanço de avaliação da execução do PAA (2003 a 2010); 2011, MDS/SAGI PAA Data (2012).

Diante desse cenário, pode-se dizer que, embora o PAA tivesse pouca expressão no período 2003-2011, em relação à demanda atendida de agricultores familiares, como abordado, no que se refere ao atendimento das regiões e dos estados mais necessitados, o programa vem cumprido seu objetivo. Esse fato se contrapõe à PGPM executada nos períodos anteriores, uma vez que, mesmo nos períodos com maior volume financeiro do Governo Federal, a política tradicionalmente se concentrou em poucos estados da federação e não necessariamente nos mais importantes dentro do cenário agrícola comercial.

5.2.2.5 A distribuição de alimentos da CONAB a grupos populacionais específicos

Um aspecto importante dentro do PAA e da CONAB, seu principal órgão executor, é que o PFZ revitalizou a instituição, ao direcionar parte do abastecimento alimentar para grupos populacionais na condição de extrema pobreza e em situação de insegurança alimentar e nutricional, a exemplo das famílias acampadas, que aguardam o programa de reforma agrária, e dos remanescentes de quilombos. É importante lembrar que a CONAB, no início da década de 1990, enquanto existiam estoques abundantes da PGPM, também direcionava parte dos alimentos para suprir as necessidades de pessoas mais flageladas da sociedade, através de programas institucionais (vide **Capítulo 4**).

Para compor a formação das cestas básicas, a CONAB utiliza alimentos oriundos de doações, recebidas em nome do PFZ e, sobretudo, do PAA, de produtos vindos das modalidades CDAF e CPR Estoques. Somente no ano de 2010, por exemplo, o MDS destinou R\$ 25 milhões para a CONAB adquirir gêneros alimentícios do PAA. Naquele ano, a companhia realizou também 25 leilões públicos, para comprar produtos como açúcar cristal, arroz beneficiado e macarrão, na quantidade de 27.689 toneladas de produtos de outros mercados fora do foco da agricultura familiar (Relatório CONAB, 2011).

Até o ano de 2010, a CONAB atingiu o total de 3,1 milhões de famílias, compreendendo a distribuição de 13 milhões de cestas básicas. Entre os estratos populacionais que mais foram beneficiados com a distribuição de alimentos durante o período (2003-2001), destacam-se as famílias acampadas que aguardam o programa de reforma agrária, com 73% de todo o direcionamento das cestas básicas (vide **Figura 28**). Os grupos das famílias atingidas por barragens, comunidades de terreiro e pescadores artesanais¹⁹ foram os menores

¹⁹ Compreendem também os marisqueiros e os caranguejeiros.

beneficiados com a ação da CONAB, representando 3,7%, 2,1% e 0,5% do total, respectivamente.

Figura 28 – Número de famílias contempladas por distribuição de cestas básicas da CONAB, por beneficiário
Fonte: elaborado a partir do relatório de gestão da CONAB (2011)

Nota: outros correspondem às famílias atingidas por barragens, comunidade de terreiros e marisqueiros, caranguejeiros e pescadores artesanais

O maior aporte de recursos financeiros para as famílias acampadas, conforme relatório de gestão da CONAB (2011), deve-se à grande quantidade de acampados no país e às necessidades de assistência desse grupo, enquanto não tiver acesso à terra. A atenção direcionada às famílias atingidas por barragens, deslocadas devido a construção de empreendimentos hidroelétricos, também se justifica por perda de sua fonte de sustento. Ademais, a ajuda às famílias de indígenas, comunidades remanescentes de quilombolas, comunidade de terreiros e pescadores artesanais deve-se por estarem comumente sujeitos à invasão por grileiros e posseiros e à degradação dos recursos naturais (Relatório CONAB, 2011).

Os estoques originários do PAA também podem ser utilizados sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional – MI para promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por eventos adversos, como secas e inundações, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados por desastres, em especial aos cidadãos de menor renda. Nesse contexto, a CONAB ganha papel de destaque, com aquisição de gêneros alimentícios para a formação e a manutenção de estoques estratégicos para a distribuição de cestas básicas. No ano de 2010, por exemplo, a companhia realizou 22 leilões públicos, adquirindo 2.315,4 toneladas de produtos, como açúcar cristal, arroz beneficiado e rosquinhas de coco, recebendo 129 toneladas de feijão da PGPM e 471,7 toneladas de arroz, feijão e leite em pó, vinculados ao PAA (Relatório CONAB, 2011).

Os estoques do PAA, além de atender a população brasileira em situação de insegurança alimentar e nutricional, a partir de 2004, também têm se direcionado à ajuda humanitária internacional, com objetivo de assistir países ou populações que se encontrem em situação de emergência, catástrofes (naturais ou não), insegurança alimentar aguda, entre outros. No período 2004-2010, a CONAB destinou 47,6 milhões de toneladas de alimentos para ajuda humanitária internacional, compreendendo produtos como arroz, feijão e sardinhas em lata. Nesse período, a distribuição de alimentos atingiu 17 países, sendo que 98% do total se concentrou em Cuba (43%), Haiti (34%) e Honduras (21%), conforme relatório da CONAB 2011.

Em face das novas ações da CONAB a partir do ano de 2003, pode-se dizer que, com o lançamento do PFZ, a companhia se revitalizou e voltou às arenas políticas da agricultura e da sociedade, mas com direcionamento totalmente distinto do das épocas anteriores, quando, tradicionalmente, atuava na comercialização agrícola, por intermédio da PGPM, com intuito de estabilização de preços e garantia de renda ao agricultor comercial. Com o PFZ, o Governo Federal cria o eixo de fortalecimento da agricultura familiar, inovando, portanto, a comercialização agrícola e dando base para a CONAB atuar nos grupos mais fragilizados da agricultura familiar.

No âmbito do PFZ, a CONAB ressurgiu com ações de distribuição de alimentos, como fez timidamente na década de 1990 com o PRODEA, por exemplo, e se alinha com o MDS e o MDA no combate à pobreza no meio rural e na ajuda a erradicar a fome do país. Fato, como visto, confirmado por sua grande atuação dentro do PAA, na modalidade CDS, com o CPR Doação, e no seu papel na distribuição de cestas básicas para indivíduos em situação de insegurança alimentar, a exemplo de famílias acampadas que aguardam o programa de reforma agrária.

A mudança institucional da CONAB e sua importância na política nacional de segurança alimentar e nutricional também podem ser ratificadas pelo seu reconhecimento diante de instituições como a própria Secretaria Nacional de Segurança Alimentar – SESAN e o CONSEA.

Quanto à SESAN, no ano de 2010, por exemplo, por intermédio do ofício CGAV/DAPE/SESAN nº 3, de 8 de fevereiro de 2010, a Secretaria solicitou ao MDS a necessidade de fortalecer a ação da companhia em dar continuidade à ação de distribuição de cestas de alimentos. Atendendo ao pedido da SESAN, a CONAB e o MDS firmam o Termo de Cooperação 7/2010, estabelecendo recursos de R\$ 138 milhões para serem repassadas 3,2

milhões de cestas básicas no biênio 2010/2011, continuando, portanto, o combate da companhia para ajudar a erradicar a fome no país (Relatório CONAB, 2011).

Quanto ao CONSEA, este usualmente vem alertando a necessidade de a CONAB seguir com ações articuladas com o PFZ. Fato esse explicitado, por exemplo, na XXI Reunião Plenária realizada no dia 16 de março de 2011 (vide **Apêndice G**). Na ocasião, o CONSEA solicitou ao Governo Federal que o futuro institucional da CONAB continuasse em ações de promover a erradicação da fome e da pobreza do país junto aos agricultores familiares, sobretudo, e agroextrativistas, e estreitasse a atuação da companhia no PAA e nas demais ações de insegurança alimentar e nutricional.

5.2.2.6 A participação do PAA no contexto do PFZ (2003-2010)

Um aspecto que torna relevante relatar é a importância da PGPM, com o seu instrumento PAA, dentro do próprio PFZ. O PFZ, desde a sua criação (2003) até o ano de 2010, teve evolução de 229% dos seus recursos financeiros, passando de R\$ 8,5 bilhões para R\$ 19,5 bilhões²⁰, totalizando, nesses sete anos, o montante de R\$ 101 bilhões de reais. Entre os quatro eixos de atuação do PFZ, em termos de recursos financeiros, destacaram-se, no período de 2003 a 2010, o eixo 1 (Acesso aos Alimentos) e o eixo 2 (Fortalecimento da Agricultura).

O eixo 1 (Acesso aos Alimentos) foi contemplado com a maior parte dos recursos executados do PFZ. Nesse eixo, os programas com maiores dispêndios financeiros foram o Bolsa Família, o PNAE e o PAT. Durante o período 2003 a 2010, os recursos financeiros aplicados do Bolsa Família totalizaram R\$72,3 bilhões, os do PNAE R\$13,8 bilhões e os do PAT R\$2,7 bilhões. Cabe salientar, que outros programas dentro do eixo 1, embora tenham apresentado menores recursos executados, tiveram ações importantes no PFZ. A ação *distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos*, por exemplo, atingiu o montante de 3 milhões de pessoas no período em questão.

O eixo 2 (Fortalecimento da Agricultura) teve como destaque os programas PRONAF e PAA. O PRONAF teve o maior aporte financeiro, sendo executado, no período de 2003 a 2010, o montante de R\$68,7 bilhões, enquanto o PAA representou R\$3,9 bilhões, ou seja, apenas 5,7% dos dispêndios do PRONAF.

²⁰ Dados do MDS deflacionados pelo IGP/DI (FGV).

É oportuno observar que, apesar do PAA representar um dos quatro programas mais relevantes em termos de recursos financeiros, dentro do PFZ, quando se compara os seus gastos com os dos outros principais programas (Bolsa Família, PNAE e PRONAF), verifica-se uma importância de pouca dimensão (Vide **Figura 29**). Durante o período 2003 a 2010, a ação do PFZ que levou ao maior dispêndio financeiro foi o PRONAF, com participação média de 45%, enquanto o Bolsa Família representou a média de 42%, seguido do PNAE, com 10%. O PAA representou uma pequena fatia, com dispêndio financeiro médio de 2% do total.

Figura 29 – Comparação dos recursos executados entre os programas Bolsa Família, PNAE, PRONAF e PAA
Fonte: Elaborado a partir dos dados do MDS (2010).

Nota: dados deflacionados pelo IGP/DI (FGV)
Execução até agosto de 2010

Um aspecto que não pode ser ignorado no contexto do PFZ é que o PAA representou a segunda maior evolução dos recursos financeiros executados no período 2003-2010 (vide **Tabela 22**). O PAA passou da quantidade inicial de R\$ 214,7 milhões (2003) para R\$ 675,1 milhões (2010), crescimento de 314%. O PRONAF teve a terceira maior evolução, com 256%, seguido do PNAE, com 146%. Entretanto, se for comparado o crescimento dos recursos gastos com o PAA com o programa Bolsa Família, novamente verifica-se a pouca representatividade do programa. O aporte financeiro operacionalizado pelo Bolsa Família, no período em análise, aumentou de R\$ 844,6 milhões (2003) para R\$14,4 bilhões (2010), crescimento de 1.702%.

Tabela 22 – Evolução dos recursos executados e número de beneficiários dos programas Bolsa Família, PNAE, PRONAF e PAA (2003 – 2010)

Ano	Bolsa Família		PNAE	
	Recursos executados	Famílias atendidas	Recursos executados	Alunos atendidos
2003	844.579.980	3.615.596	1.413.444.637	37.265.084
2004	5.134.225.967	6.571.839	1.373.422.375	36.925.937
2005	7.272.877.991	8.700.445	1.566.230.127	35.823.841
2006	9.452.035.290	10.965.810	1.859.481.283	36.180.242
2007	10.717.320.697	11.043.076	1.817.287.112	35.450.000
2008	11.398.686.078	10.557.996	1.599.205.451	36.458.256
2009	13.149.370.600	12.370.915	2.126.105.583	46.381.843
2010*	14.372.702.865	12.778.220	2.056.905.823	46.280.772

Ano	PRONAF		PAA	
	Recursos executados	Número de contratos	Recursos executados	Agricultores beneficiados
2003	4.678.674.488	1.003.837	214.676.260	42.077
2004	5.942.594.882	1.345.713	243.727.074	68.576
2005	7.393.092.930	2.208.198	425.587.921	87.292
2006	9.001.544.522	2.551.497	618.134.405	147.488
2007	8.514.734.888	1.923.317	551.149.194	138.900
2008	9.311.886.541	1.550.749	547.521.660	168.548
2009	11.844.584.661	1.704.947	623.519.935	137.185
2010*	11.988.637.390	1.585.486	675.130.000	155.166

Fonte: Elaborado a partir dos dados do MDS (2010).

Nota: dados deflacionados pelo IGP/DI (FGV)

* Execução até agosto de 2010

Essas informações evidenciam, assim, que, apesar de o PAA ser relevante para a revitalização da CONAB em suas ações institucionais, que estavam cada vez mais fragilizadas com o processo de abertura comercial, quando se compara com o contexto geral do PFZ, constata-se uma relevância diminuída, o que se confirma pelo fato de a parcela dos recursos financeiros operacionalizados pelo PAA representar apenas 2% do montante dos gastos das outras principais ações do PFZ (Bolsa Família, PRONAF e PNAE).

5.3 A PGPM no período 2003-2011

Durante o período 2003-2011, a CONAB continuou a inovar com a PGPM destinada à agricultura não familiar, de forma a se tornar mais uma agência reguladora do que uma instituição interventora, como se sucedeu intensivamente até meados da década de 1990, com os instrumentos tradicionais AGF e EGF. Especificamente, a partir do ano de 2005, a

companhia confirma essa posição, lançando os novos instrumentos de apoio à comercialização, como o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda – PROP, o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor – PEPRO e o Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos – PESOJA, que, como veremos, transformam, gradativamente, o setor privado em agente fundamental na sustentação da PGPM.

Nesse cenário, no Plano Agrícola e Pecuário 2005/2006, o governo anunciou as primeiras modificações de apoio à comercialização agrícola do período 2003-2011, apresentando o Contrato Privado de Opção e Venda e o PROP. Derivado da Lei nº 11.076, de 31 de dezembro de 2004, o Contrato Privado de Opção e Venda funciona de modo similar ao Contrato de Opção e Venda ao Governo, sendo que a única diferença é que quem lança as opções é o setor privado e não o governo.

Através do Decreto nº 1/05, de 3 de fevereiro de 2005, o governo instituiu e regulamentou o PROP, de modo a minimizar os riscos e fomentar as operações inerentes às opções privadas. O PROP é uma subvenção econômica concedida em leilão público ao segmento consumidor que se dispõe a comprar, em data futura, determinado produto, diretamente de produtores ou cooperativas, pelo preço fixado e nas Unidades da Federação determinadas pelo governo, utilizando-se do lançamento, em leilão privado, do Contrato de Opção de Venda.

O PROP pode ser lançado todas as vezes nas quais o preço de mercado ficar abaixo do preço mínimo, caso o governo se interessar em sinalizar preço futuro para o mercado. Sua operacionalização ocorre através de dois leilões, sendo que, no primeiro leilão, a CONAB cria uma disputa entre os arrematantes, para estimular a menor cotação, e, no segundo, são lançados os contratos privados com participação dos produtores e das cooperativas, de forma a transferir ao lançador do contrato o valor da subvenção. As principais vantagens do PROP, conforme o regulamento nº 1/05, são as facilidades das compras antecipadas pelos segmentos demandantes do produto e a aproximação entre o produtor rural e o consumidor na cadeia produtiva, estimulando, portanto, a produção agrícola. Ademais, sob a ótica dos gastos públicos, a inserção do PROP desonera as operações oficiais de crédito, direcionando a responsabilidade para a iniciativa privada.

Diante do mesmo decreto que instituiu o PROP, Lei nº 11.076, de 31 de dezembro de 2004, o governo inseriu o regulamento nº 2/06, que respaldou as condições para operacionalização da oferta de prêmio para equalização do valor de referência da soja em

grãos, criando o PESOJA. O PESOJA apenas vigorou na safra 2005/2006 e se constituía em uma subvenção econômica governamental a ser arrematada por meio de leilão eletrônico, ao interessado que comprovasse a aquisição do produto de produtores rurais e/ou suas cooperativas, pelo valor de referência e o seu escoamento. Na essência, o PESOJA detinha as mesmas funções do PROP, mas especificadamente para soja. A criação de um novo instrumento para a soja deveu-se especialmente à dificuldade de operacionalização do PROP para essa cultura.

Seguindo com as inovações nos instrumentos da PGPM no período 2003-2011, no dia 21 de junho de 2006, o governo inseriu e regulamentou o PEPRO, por intermédio do Decreto nº 1/05. O PEPRO é uma subvenção econômica concedida ao produtor rural e ou à cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o valor de referência estabelecido pelo Governo Federal e o valor do prêmio equalizador arrematado em leilão, obedecida à legislação do ICMS de cada Unidade da Federação. O lançamento do PEPRO somente ocorre quando o preço de mercado estiver abaixo do preço de referência.

5.3.1 A execução da PGPM no período 2003-2011

Em termos de formação de estoques via AGF, observa-se, no período 2003-2011, que a CONAB manteve a intervenção cautelosa, como se sucedeu após meados da década de 1990 (vide **Figura 30**). Como se pode constatar, a formação de estoques segue uma tendência cadente, chegando a atingir, inclusive, entre os anos-safra 2003/04 e 2004/05, o menor volume de estoque desde o ano de 1990. Tal fato comprova que, no período em análise, a CONAB vem atendendo a Portaria Interministerial nº 657, de 10 de julho de 1991, que dizia que a atuação da instituição na formação de estoques públicos “... deveria seguir o princípio de menor interferência na livre comercialização privada”.

As intervenções da CONAB na formação de estoques públicos durante o período de 2003 a 2011 só aconteceram em momentos específicos, atingindo dois picos, nos anos-safras 2006/07 (3.080.359 toneladas) e 2010/11 (2.166.132 toneladas), mas com volume de estoques bem inferior ao do ano de 1990 (4.769.406 toneladas). No ano-safra mais recente (2011/12), os estoques públicos se retraíram, atingindo 1.652.518 toneladas de produtos.

Figura 30 – Estoques públicos via AGF da PGPM no período de 1990/91 a 2011/12 (em mil toneladas)
 Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

Nota: considerando-se na formação dos estoques públicos, as culturas mais importantes da PGPM: algodão em pluma, arroz em casa, feijão cores, milho e soja e trigo

Esses dois picos de formação de estoque no período não se devem a uma decisão deliberada da CONAB a voltar a acumular vultosos estoques públicos via AGF, como se deu tradicionalmente com a política de preços mínimos durante boa parte da década de 1980, mas por necessidade de intervir no mercado, direcionando, sobretudo para as culturas específicas, como milho, arroz e trigo (vide **Tabela 23**). No caso do milho, por exemplo, nos anos-safras 2006/07 e 2010/11, o volume de estoques públicos atingiu 2.417.044 e 1.195.967 toneladas, respectivamente, motivados, em grande parte, pelo baixo preço de mercado da cultura nesses períodos. Nos anos-safras 2006/07 e 2010/11, o preço médio de mercado (R\$/kg) do milho, para o estado de São Paulo, conforme o IEA (2012), chegou a atingir 0,39 e 0,44, respectivamente; valores bem inferiores se comparados ao seu preço médio de mercado de 0,68 no ano-safra do início do período (2004/05). Cumpre observar que fato igual se sucedeu com o arroz e o trigo, apresentando, portanto, maiores estoques públicos via AGF nos momentos de piores cotações de mercado dessas culturas²¹.

Tabela 23 – Posição dos estoques públicos via AGF das principais culturas da PGPM (em tonelada)

(continua)

Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja
2003/2004	11.130	1.320	0	50.309	0	0
2004/2005	76	1.867	11.715	127.155	137.997	0
2005/2006	4.558	501.991	1.277	735.569	491.762	0
2006/2007	4.945	648.930	3.766	2.417.044	0	5.674
2007/2008	1.571	585.748	322	686.347	0	73

Tabela 23 – Posição dos estoques públicos via AGF das principais culturas da PGPM (em tonelada)

²¹ Tomando como base o preço de mercado para o estado de São Paulo, conforme IEA (2012).

(conclusão)						
Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja
2008/2009	1.571	144.385	5	288.948	226.075	38
2011/2012	37	463.269	78.320	494.495	616.419	38

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

Como se pode observar, a formação de estoques durante esse período da PGPM torna-se uma decisão de curto prazo, contrapondo-se, portanto, à lógica inicial da política – a de ser uma execução em longo prazo, com vista a manter a renda do agricultor. Nesse sentido, a CONAB atua como uma agência regulatória, ampliando a formação do estoque público apenas em situações críticas da conjuntura agropecuária e, comumente, em locais onde a iniciativa privada não se interessa pelo escoamento do produto. Esse fato se comprova pelas poucas atuações da CONAB via AGF, concentradas em apenas alguns estados específicos. Intervenções essas tão pontuais que, não raro, chegaram a atingir quase 100% das aquisições em uma ou duas Unidades da Federação²².

Um aspecto importante a ser considerado na formação de estoques da política de preços é o de que o PAA vem contribuindo muito pouco para o aumento do volume de estoques. Como se pode observar (vide **Tabela 24**), no ano-safra 2010/11, por exemplo, os estoques advindos dos três produtos (arroz, feijão e milho) mais relevantes do PAA foram de apenas 25.741 toneladas, valor bem inferior à posição do estoque da PGPM via AGF de 3.409.684 toneladas para esses mesmos produtos.

Tabela 24 – Posição dos estoques públicos dos principais itens contemplados pelo PAA (em tonelada)

Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja	Açúcar	Castanha	Farinha de Mandioca	Leite
2003/2004	-	3	1.911	3.765	-	-	-	-	8	-
2004/2005	-	618.479	11.359	13.490	-	-	249	-	3.798	-
2005/2006	-	25.017	4.073	30.641	-	-	1.604	-	9.924	-
2006/2007	-	33.104	29.707	25.161	-	-	439	-	17.034	1.061
2007/2008	-	32.293	10.420	11.220	-	-	5.754	-	9.988	-
2008/2009	-	14.085	1.350	1.580	233	-	3.966	-	4.940	1.473
2009/2010	-	11.073	34.979	6.724	19.680	-	577.496	187	10.663	2.622
2010/2011	-	8.814	17.072	10.457	72.667	-	2.291	12	2.626	2.921
2011/2012	-	14.114	9.475	2.152	24.712	-	603	-	2.878	626

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

²² Vide **Anexos J, K, L, M, N, O**.

Além da tendência cadente de formação de estoques públicos, a operacionalização dos instrumentos de apoio à comercialização, no período 2003-2011, também demonstra a continuação do dinamismo da CONAB em empregar os novos instrumentos, de forma a sustentar a PGPM mais pela iniciativa privada do que pelo Estado (vide **Figura 31**). Tendo em vista esse aspecto, o PEP e o PEPRO foram os instrumentos de apoio às comercializações mais atuantes no período, representando mais de 50% das ativações dos instrumentos nos anos em que foram utilizados. O PROP e o PESOJA foram aproveitados de forma mais pontual, sendo que o PESOJA teve ativação somente no ano-safra 2006/07, no momento em que a comercialização da soja necessitou de mais atenção para escoamento do produto.

No que se refere aos instrumentos de formação de estoques, AGF e COVPA, observa-se que o AGF apresentou atuações pequenas se comparadas ao total, representando, em média, a utilização de 12,6% no período (vide **Figura 31**). Houve ocasiões, inclusive, pouco significantes, como nos anos-safras 2003/04 e 2007/08, em que não chegou a 3% das utilizações dos instrumentos da PGPM. O COVPA, uma forma de subvenção econômica que desonera o Estado em carregar a produção para a formação de estoques públicos, ganha importância no cenário da agricultura, apresentando comumente utilização mais intensa do que a AGF, nos períodos em que teve sua ativação. Esse é o caso, por exemplo, do ano-safra 2008/09, no qual, enquanto a utilização da AGF simbolizou 7,8% do total, o COVPA representou 53,1%. Portanto, quando da necessidade de se formarem estoques públicos, constata-se que, no período 2003-2011, gradativamente o COVPA vem superando a tradicional AGF.

Figura 31 – A importância dos instrumentos da PGPM no período 2003-2011
Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

Da mesma forma que a AGF teve seus recursos diminuídos ao longo do período, o EGF também apresentou dotação financeira pouco significativa, demonstrando, portanto, pouca relevância no momento mais atual dentro do contexto da PGPM. No início do período (2003/04), as execuções do EGF nas operações oficiais de crédito CONAB, na comercialização da PGPM, representaram 29,8% do total, mas, no seguir dos anos, chegou a quase desaparecer na safra 2006/07 (0,3%) e terminou o período 2011/12 com 0,8% das execuções (vide **Figura 32**).

Figura 32 – Importância do EGF nas execuções oficiais de crédito CONAB na comercialização da PGPM 2003 – 2011 (em %)

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

É oportuno destacar que o papel do EGF no período atual é o de ser um instrumento exclusivamente de capital de giro para as empresas e as cooperativas, mas não garantindo a aquisição do volume contratado, como ocorria nos períodos anteriores, com a vigência do EGF-COV. Logo, no que se refere aos instrumentos tradicionais da PGPM, embora a CONAB ainda não eliminasse totalmente os instrumentos AGF e EGF, suas utilizações no período mais recente são mecanismos menos representativos para sustentar a PGPM do que foram no passado, quando a economia era fechada e havia créditos abundantes para a política de preços mínimos.

Em termos de importância dos instrumentos da PGPM na produção das principais culturas amparadas, verifica-se, de modo geral, uma atuação cada vez mais pontual da CONAB, fato visto no capítulo 4 e já praticado desde o período 1997-2003. O que chama atenção é que algumas culturas, inclusive, tiveram anos sem nenhuma intervenção ou, então, a intervenção foi de pequena monta, não atingindo 1% da produção total. Esse é o caso dos dois principais produtos que, usualmente, tiveram os maiores direcionamentos da CONAB na

PGPM, arroz e milho. O milho não teve nenhuma atuação significativa da companhia, nos anos-safras 2003/04 e 2011/12, e o arroz nos anos-safras 2003/04, 2004/05, 2008/09 e 2009/10.

No que se refere ao aproveitamento dos instrumentos de formação de estoques AGF e COVPA, constata-se pouco peso, quando comparado com a produção total, em especial para as tradicionais culturas mais importantes da PGPM. No caso de arroz e milho, por exemplo, que, nos anos-safras 1991/92, a CONAB chegou a comprar, via AGF, 35,3% e 16,9%, respectivamente, da produção global, no período atual, as aquisições tornaram-se menos significativas, não ultrapassando 5% da produção, no caso de maior intervenção, considerando-se as duas culturas isoladamente. A cultura que teve maior aporte de recursos financeiros canalizados através do AGF foi o trigo, com o ano-safra 2005/06 chegando a representar 9,9% da produção. O COVPA, embora com utilização em poucos anos-safras do período 2003-2011, teve, usualmente, intensidade superior ao AGF, quando utilizado no mesmo ano (vide **Tabela 25**), indicando, novamente, a conduta da CONAB em se direcionar para o mercado.

Tabela 25 – Participação dos instrumentos da PGPM em relação à produção nacional total do produto 2003 – 2011 (em %) (continua)

Safr	Algodão						Arroz					
	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
2003/04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004/05	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2005/06	0,4	0,0	19,0	26,2	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0
2006/07	0,0	30,3	0,1	0,0	0,0	0,0	2,7	0,0	4,1	2,1	0,0	0,0
2007/08	0,1	45,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	1,3	0,0	0,0	7,1
2008/09	0,0	84,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2009/10	0,0	66,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6
2010/11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0
2011/12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,6	13,3	0,0	0,0	8,5

Safr	Feijão						Milho					
	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
2003/04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004/05	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
2005/06	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	1,8	0,2	0,0	0,0
2006/07	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,2	6,4	4,4	0,0	0,0
2007/08	1,0	1,1	2,5	0,0	0,0	0,0	0,5	6,4	2,0	0,0	0,0	2,7

Tabela 25 – Participação dos instrumentos da PGPM em relação à produção nacional total do produto 2003 – 2011 (em %)

Safr	Feijão						Milho					
	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
2008/09	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	1,3	0,0	6,4
2009/10	4,8	0,5	1,5	0,0	0,0	0,0	1,7	3,2	8,7	0,0	0,0	0,0
2010/11	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,5	19,6	0,0	0,0	0,0
2011/12	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Safr	Soja						Trigo					
	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
2003/04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2004/05	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0
2005/06	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	0,0	24,5	3,1	0,0	0,0
2006/07	0,0	9,4	0,0	2,2	8,9	0,0	1,4	0,0	10,7	0,0	0,0	0,0
2007/08	0,0	6,1	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2008/09	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	0,0	5,3	0,0	0,0	18,7
2009/10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	57,3	0,0	0,0	0,0
2010/11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4	0,0	45,4	0,0	0,0	0,0
2011/12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,9	14,7	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

Tendo em vista os instrumentos de apoio à comercialização, PEP, PROP, PESOJA e PEPRO, constata-se que, juntos, eles foram importantes para a sustentação da PGPM no período (2003-2011) para as principais culturas da política. O PEP, que foi inserido no período anterior (1997-2003), continuou sendo executado na maioria dos anos e com peso significativo em relação à produção para as culturas de milho e trigo (vide **Tabela 25**). O PROP teve seu uso limitado entre os anos-safras 2005/06 e 2008/09 e, de modo geral, isoladamente, apresentou pouca relevância para as culturas no ano que foi ativado, excetuando-se para o caso do algodão, no ano-safra 2005/06. Da mesma forma que o PROP, o PESOJA foi instrumento de uso limitado, se restringindo apenas ao ano-safra 2006/07, mas com importante utilização em relação à produção total da soja. O PEPRO representou maior importância em relação aos instrumentos inseridos no período 2003-2011 em termos de execução, especialmente para o algodão e a soja. Essas duas culturas praticamente tiveram com o PEPRO as maiores intervenções no período analisado, substituindo praticamente os outros instrumentos. No caso do algodão, por exemplo, chegou a atingir 84,3% da produção no ano-safra 2008/09.

A atuação da CONAB menos intervencionista na PGPM, isto é, mais fomentadora da iniciativa privada na política, também se torna clara quando se analisa o posicionamento da companhia nas Unidades da Federação. Como vimos no capítulo 4, desde o período anterior

1996-2003, a CONAB vinha atuando em poucos estados do país, sendo que, no período mais recente 2003-2011, não contradiz essa tendência. De forma geral, para as principais culturas amparadas pela PGPM, as intervenções incidiram em poucas Unidades da Federação, sendo que, não raro, se concentraram em mais de 80% em apenas dois estados, considerando-se alguns instrumentos, como se sucedeu no ano-safra 2006/07, para todas as culturas analisadas da PGPM²³. O algodão em pluma e o arroz ilustram essa situação. A CONAB interveio na produção do algodão em pluma, via PEPRO, em 50,87% e 34,96% nos estados do Mato Grosso e da Bahia, respectivamente, e atuou na produção do arroz, com AGF, em 94,39 % e, com PEP, em 84,78%, exclusivamente no Rio Grande do Sul.

Outro aspecto que chama atenção no período mais recente da política de preços é o de que a CONAB interveio de forma mais intensiva nos maiores estados produtores da cultura, especialmente se forem considerados os novos instrumentos (PEP, COVPA, PROP, PESOJA e PEPRO), para algodão em pluma, arroz, soja e trigo. Para milho e feijão, contudo, produtos esses que apresentam maior distribuição de produção entre os estados brasileiros, a intervenção da CONAB tem acontecido, prioritariamente, em Unidades da Federação com menor importância na produção do produto. O direcionamento da CONAB para o milho, por exemplo, tem se concentrado, quase na totalidade, para as regiões de fronteira, como Mato Grosso e Goiás.

5.3.2 O papel dos preços mínimos no período 2003-2011

A relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ segue a tendência baixista dos períodos anteriores da PGPM, sendo que, em apenas casos específicos, os preços mínimos superaram o preço de mercado, indicando, portanto, baixa proteção da CONAB para a renda do produtor (vide **Figura 33**). Somente a cultura do algodão em pluma teve relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ maior do que 1,00, motivada, sobretudo, mais pela redução do preço de mercado do que pelo aumento dos preços mínimos, como veremos a seguir. A soja e o arroz foram os produtos que apresentaram as menores relações, situando-se comumente, no período 2003-2001, entre 0,40 e 0,60.

²³ Vide **Anexos J, K, L, M, N, O**.

Figura 33 – Preços mínimos / preço produtor de culturas selecionadas da pauta da PGPM

Fonte: Elaborado a partir dos seguintes dados: preço mínimo, CONAB (2012); preço do produtor, IEA (2012).

Nota: Preços do produtor referente ao estado de São Paulo

Diante desse panorama, observa-se que a CONAB tem agido com os preços mínimos mais no sentido de garantir uma pequena quantia remuneradora ao agricultor do que, de fato, tornar-se um mecanismo ativo de garantir de renda ao longo dos anos. Cabe ressaltar, contudo, que essa situação de “regular” a agricultura e intervir somente em situações específicas seria o curso natural de uma instituição que teve de se adequar às novas realidades macroeconômicas impostas pela crise fiscal e pela abertura comercial.

A determinação do preço mínimo na nova realidade da PGPM é analisada considerando os custos variáveis de produção, os desembolsos previstos dos produtores, os fundamentos e as perspectivas de mercado, como oferta e demanda, paridade de exportação e importação e perspectiva da cotação. Portanto, é lógico imaginar que, em situação de normalidade da produção agrícola, a atuação da CONAB com os preços mínimos tem sido uma política passiva, até porque a lógica da CONAB, após a década de 1990, concentra-se mais nos sinais do mercado, com vista à minimização de gastos do Estado, do em que criar mecanismos intervencionistas para manter renda e estabilizar o setor agrícola em longo prazo.

A determinação dos preços mínimos, como pode se observar (vide **Figura 34**), confirma a ideia de que a CONAB vem atuando somente em alguns anos isolados. A fixação do preço do algodão em pluma se manteve estagnada em 44,60 (R\$/Kg) desde junho de 2004, mas, deflacionando a série, o preço mínimo real apresentou tendência cadente em grande parte do período. Os preços mínimos reais de arroz, milho, soja e trigo praticamente apresentaram elevações de forma substancial no início do ano de 2009, como consequência da crise que a produção desses grãos estava passando. A cultura do feijão parece ter tido um

acompanhamento mais sistematizado, devido às flutuações do preço mínimo, mas em poucos anos apresentou uma proteção ao agricultor em termos da relação $\frac{\text{preço mínimo}}{\text{preço produtor}}$ ser maior do que 1,00.

Figura 34 – Preços mínimos (R\$/kg) de culturas selecionadas da pauta da PGPM

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012).

Nota: série de preços deflacionada IGP/DI da FGV

Perante essa situação, observa-se que a atuação da CONAB no período 2003-2011, com a PGPM, tem se direcionado como uma política ativa somente em casos isolados, conforme a real necessidade de amparar o agricultor comercial, mas com instrumentos menos dispendiosos, como PEP e PEPRO, no sentido de subvenção econômica e não de formação de estoques públicos. No final da primeira década do século XXI, verifica-se que a figura da CONAB, via PGPM, tornou-a apenas coadjuvante na intervenção na agricultura não familiar, ao contrário de como ocorrera até meados da década de 1995. O que se percebe é que, hoje, a PGPM usa mais da iniciativa privada como agente fundamental para se sustentar do que das ações do próprio Estado; pelo menos, em termos de utilização dos instrumentos. Portanto, pode-se dizer que todo o processo de se adequar a PGPM à crise fiscal e à abertura comercial, via introdução de novos instrumentos, foi consolidado nesse período mais recente, de 2003 a 2011, fato observado pela ampla utilização dos novos instrumentos, como visto anteriormente.

O que tem sido realizada pela CONAB é uma atuação mais ativa com a política de preços para os agricultores familiares via PAA, o que, entretanto, justifica-se por vários fatores. Entre esses fatores, tem-se que a agricultura familiar comumente foi exposta à

concorrência (interna e externa) sem condições de igualdade com a agricultura não familiar para inserir competitivamente a sua produção na comercialização agrícola, além de tradicionalmente ser pouco beneficiada pela PGPM. Consubstanciado a esses itens, a agricultura familiar, grande responsável pelo abastecimento interno e pela geração de renda e emprego no meio rural, tornou-se agente fundamental, pelo menos teoricamente, para o combate da fome dentro da ótica do PFZ, direcionando as ações da CONAB, gradativamente, no sentido de atender, em especial, a demanda dos mercados institucionais.

Logo, o que se observa, no final da primeira década do século XXI, é uma tendência de inverter as funções que tradicionalmente a CONAB exerceu. Até final do século XX, as atuações da CONAB eram quase que exclusivamente focadas na PGPM, na perspectiva de estabilizar preços e manter renda ao agricultor, e pouco direcionada às ações sociais (PRODEA, Rede SOMAR...). No período mais recente, constata-se grande estímulo do Governo Federal em intensificar as ações da CONAB nas políticas sociais via PFZ do que em intervir e atuar na agricultura não familiar via PGPM.

6 CONCLUSÕES

Com a abertura comercial no Brasil, pode-se dizer que os objetivos iniciais da PGPM, de estabilizar preços e garantir renda aos agricultores, se modificaram e o foco institucional da CONAB sofreu transformações ao longo do tempo.

A crise fiscal do Estado não foi a única responsável por essas transformações. Mesmo essa situação impondo menores gastos públicos para minimizar a Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP, no início da década de 1990, esse fator poderia ser temporário e logo normalizado. Assim, os objetivos da PGPM poderiam ter se mantido em estabilizar preços e garantir renda aos agricultores, via os mecanismos de compra direta e empréstimo governamental, de forma a regularizar, portanto, as condições de mercado. As atuações e os objetivos da CONAB poderiam ter continuado na forma de ações da CFP em intervir no mercado agrícola via PGPM.

Embora a crise fiscal no Estado tenha, em parte, penalizado a PGPM, pode-se dizer que foi a abertura comercial a grande responsável pelas modificações no âmbito da política de preços agrícolas no Brasil. Isto porque a abertura comercial alterou toda a conjuntura econômica, a partir da década de 1990, em um processo sem volta. Ao integrar os preços das *commodities* agrícolas e intensificar as relações comerciais, a abertura comercial liquidou as possibilidades da PGPM em estabilizar preços e formar estoques públicos via AGF Direta e AGF Indireta. Nesse contexto, por exemplo, a CONAB adequou a fixação dos preços mínimos com os preços previstos nos mercados doméstico e internacional, enquanto a necessidade de regular o mercado agrícola, através da formação de estoques abundantes, realizou-se com maior intensidade via comércio internacional, por meio das exportações e das importações.

Tendo em vista a conjuntura da economia brasileira, a partir da década de 1990 e até 2003, a CONAB sistematicamente adapta e cria novos instrumentos para a PGPM, de forma a se adequar ao cenário econômico e até mesmo de revitalizar a própria política de preços mínimos. Até 1995, a CONAB praticamente continuou a executar os instrumentos AGF e EGF, conforme a CFP realizou anteriormente, na década de 1990. Esse fato pode ser creditado, parcialmente, ao início ainda da abertura comercial e à adaptação da própria CONAB à PGPM, pois a instituição, recentemente, sucedera a CFP, a COBAL e a CIBRAZEN.

A partir de 1995 e até 2003, entretanto, quando a abertura comercial se intensificou, a CONAB começou a interferir menos na agricultura com os instrumentos AGF e EGF. A ativação desses instrumentos praticamente se situou em regiões de fronteiras, isto é, regiões onde os agricultores se deparavam com maiores dificuldades para comercialização de seus produtos e nas quais a relevância da AGF e do EGF, em relação à produção total das culturas amparadas pela PGPM, caiu significativamente. Junto com esses fatores, a CONAB criou novos instrumentos de execução na política de preços mínimos, como PEP e COVPA, de forma a passar parte da responsabilidade de execução da PGPM para a iniciativa privada.

Em face disto, pode-se afirmar que o ano de 1995 representou um ponto de inflexão na política de preços mínimos no Brasil. A partir desse período, o Estado assumiu a necessidade de alinhar a PGPM à nova conjuntura econômica brasileira.

Diante da abertura comercial, portanto, observou-se que o objetivo institucional da CONAB, frente à PGPM, no início do ano de 2000, se fragilizou. Coube à CONAB ajustar a condução da PGPM em relação à conjuntura econômica, de maneira que seu papel, conseqüentemente, se limitou a se tornar reguladora da própria política. Isto é, interviu na agricultura somente em locais e em períodos necessários, contrariando, dessa forma, a lógica inicial da PGPM, em se tornar uma política de longo prazo e de garantir preço e renda ao agricultor.

Em 2003, com a inserção da PGPM e da CONAB na política de segurança alimentar do país, através do PFZ, surgiu uma nova fase da PGPM e a revitalização da CONAB. Nessa nova fase da PGPM, os esforços institucionais da CONAB se direcionaram a atingir os agricultores familiares, para atender o PFZ, através dos instrumentos do PAA. A partir do ano de 2003, portanto, os objetivos da PGPM se tornaram distantes dos objetivos iniciais do programa – de estabilizar preços agrícolas e garantir renda ao agricultor.

Os objetivos da PGPM ficaram, em grande parte, condicionados a atender finalidades de mitigar o problema da fome no país, dentro do contexto do Programa Fome Zero. A política de preços mínimos via PAA começou gradativamente a atuar, de forma fortalecer a agricultura familiar, através do estímulo, da compra e do direcionamento da produção para entidades atuantes na área da segurança alimentar. Os estoques da PGPM, através do PAA, começaram a se tornar estratégicos e não somente reguladores de mercado, como tradicionalmente aconteceu. Nesse sentido, os estoques se direcionaram, em grande parte, para comunidades com carência alimentares, a exemplo dos quilombolas, dos trabalhadores sem-terra e dos indígenas.

Cumpra observar que, desde a criação da CONAB, os objetivos institucionais da companhia já tinham como direcionamento atender a agricultura familiar e suprir carências alimentares, objetivos esses não presentes nas três empresas anteriores fusionadas à CONAB. As diretrizes da CONAB já indicavam, portanto, a possível mudança de direcionamento da PGPM. Diante desse cenário, pode-se dizer que a abertura comercial acelerou esse processo e que o Governo Federal encontrou, através do Programa Fome Zero, uma forma de conjugar esses objetivos, com a criação do PAA.

Mesmo o PAA apresentando uma série de problemas e limitações, a sua criação resultou na revitalização da PGPM e da própria CONAB, além de reforçar a política de segurança alimentar do país. Se, por um lado, a abertura comercial acelerou o desmonte da PGPM, nos moldes tradicionais, e da intervenção da CONAB, na agricultura via preços mínimos, por outro lado, propiciou o aproveitamento da estrutura da CONAB e o direcionamento da PGPM na execução da política de segurança alimentar, com o PFZ.

Seria custoso e difícil para o Governo Federal efetivar o PFZ nos moldes como se encontra, hoje, caso não tivesse a estrutura operacional da CONAB. Um país da dimensão territorial do Brasil levaria muito tempo para a construção de outra estrutura operacional, como a da CONAB, que, por exemplo, possui armazéns, funcionários e escritórios em grande parte do território nacional, para a distribuição de cesta básica para a comunidade com carências alimentares. Esta conclusão se sustenta no próprio relatório de gestão da CONAB (2007, p. 27) que afirma que “a experiência e a capilaridade da CONAB são fundamentais no apoio logístico demandado por diversos programas e ações governamentais. Essa logística tem favorecido o recebimento, a guarda, o transporte e a disponibilização de produtos e mercadorias para a distribuição”.

Cabe salientar que, embora o PAA representasse dispêndio médio financeiro de 2% no total das principais ações do PFZ (Bolsa Família, PNAE, PRONAF e PAA), o governo paulatinamente vem aumentando a participação do programa dentro da política de segurança alimentar do Brasil. Entre os anos de 2003 e de 2010, o PAA representou a segunda maior evolução dos recursos financeiros executados pelo PFZ, com crescimento de 314%, o segundo maior crescimento, ficando atrás apenas do programa Bolsa Família.

Espera-se, desta forma, que a CONAB continue desempenhando papel relevante na política de segurança alimentar e nutricional no Brasil, hoje, estruturado no Plano Brasil Sem Miséria.

REFERÊNCIAS

ABREU, M.P.; MEDEIROS, M.C.; WERNECK, R.L.F. **Formação de preços de commodities**: padrões de vinculações dos preços internos aos externos. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2003. 51p. (Texto para discussão, 474). Disponível em: <www.economia.puc-rio.br/mpabreu/pdf/TD474.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2011.

ALBUQUERQUE, C. P. de.; OLIVEIRA, J. do C. e **Avaliação da política de preços mínimos**. Brasília: CFP, 1977. p. 27. (Coleção Análise e Pesquisa, 2).

AMORIM, A.L.; BENDER FILHO, R.; CORONEL, D.A.; SANTOS, R.B.N.; SOUSA, E.P. Efeitos da abertura econômica na formação de preços no mercado internacional de soja em grãos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010. Campo Grande. **Anais....** Campo Grande: SOBER, 2010. 20 p.

ANDRADE, L. A.; REIS, J. M. L. A política de garantia de preços mínimos e os programas sociais de abastecimento. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 15-17, 1993.

ANJOS, F.S. dos; HIRAI, W.G. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, v.6, n. 2, p. 335-353, jul. - dez. 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/2322/3251>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

ARAÚJO FILHO, O. de A. **Co-integração e causalidade na política de garantia de preços agrícolas**: o caso do milho brasileiro. 2005. 168p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=29109> Acesso em: 12 jul. 2011.

ARAÚJO, L.R. de.; LOUREIRO, P. Negociações agrícolas na rodada de Doha. **Revista de Direito Econômico Internacional**, Florianópolis, n. 8, 2005. Disponível em: <http://www.iri.br.com/hongkong/Negociações_Agrícolas_na_Rodada_de_Dhora.asp>. Acesso em: 21 jul. 2010.

AVERBUG, A. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In Giambiagi, F.; Moreira, M. M.(Org.). **A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 43-82. Disponível em: <http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_02.pdf> Acesso em: 14 maio 2011.

BASTOS, F.; GOMES, A. Limites e possibilidades da inserção da agricultura familiar no PAA em Pernambuco. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v.1, n.1, 22p., 2007. Disponível em: < <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/issue/view/2> >. Acesso em: 21 maio 2012.

BIASOTO JÚNIOR, G. O estado acorrentado e obstáculo à retomada. **Política Econômica em Foco**, Campinas, v. 3, p. 73-82, 2004.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Balanço Geral da União**. Brasília, 2011. 929 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2011/Arquivos/PCPR2011.pdf> >. Acesso em: 14 jul.2012.

_____. Decreto nº 1.956, de 28 de junho de 1996. Publicado no Diário Oficial da União em 28 de junho de 1996.

_____. Decreto-Lei 5.212, de 21 de janeiro de 1943. Publicada no Diário Oficial da União em 22 de janeiro de 1943.

_____. Decreto-Lei 7.774, de 24 de julho de 1945. Publicada no Diário Oficial da União em 26 de julho de 1945.

_____. Decreto-Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951. Publicada no Diário Oficial da União em 20 de dezembro de 1951.

_____. Decreto-Lei nº 51.673, de 18 de janeiro de 1963. Publicada no Diário Oficial da União em 19 de janeiro de 1963.

_____. Decreto-Lei nº 57.391, de 07 de dezembro de 1965. Publicada no Diário Oficial da União em 8 de dezembro de 1965.

_____. Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966. Publicada no Diário Oficial da União em 21 de dezembro de 1966.

_____. Decreto-Lei nº 4.772, de 2 de julho de 2008. Publicada no Diário Oficial da União em 3 de julho de 2008.

_____. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001. Publicada no Diário Oficial da União em 7 de julho de 2001.

_____. Lei Delegada nº 2, de 26 de setembro de 1962. Publicada no Diário Oficial da União em 27 de setembro de 1962.

_____. Lei Delegada nº 06, de 26 de setembro de 1962. Publicada no Diário Oficial da União em 27 de setembro de 1962.

_____. Lei Delegada nº 07, de 26 de setembro de 1962. Publicada no Diário Oficial da União em 27 de setembro de 1962.

_____. Lei nº 4829, de 5 de novembro de 1965. Publicada no Diário Oficial da União em 9 de novembro de 1965.

_____. Lei 8.029 de 12 de abril de 1990. Publicada no Diário Oficial da União em 13 de abril de 1990.

_____. Lei nº 8.427, de 2 de maio de 1992. Publicada no Diário Oficial da União em 28 de maio de 1992.

_____. Lei nº 9.848, de 26 de outubro de 1999. Publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 1999.

_____. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Publicada no Diário Oficial da União em 3 de julho de 2003.

_____. Lei nº 11.076, de 31 de dezembro de 2004. Publicada no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 2004.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de julho de 2006.

_____. Ministério da Agricultura. Comissão de Financiamento da Produção. **PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos – desempenho 1981**. Brasília, 1982, 315 p.

_____. Ministério da Agricultura. Comissão de Financiamento da Produção. **Informativo SUNOP - 1988**. Brasília, n. 1, 1988.

_____. Ministério da Agricultura. Comissão de Financiamento da Produção. **Informativo SUNOP - 1989**. Brasília, n. 1, 1989.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. CONAB. **Relatório de atividades do gestor - 1991**. Brasília, [1992?]. 220 p.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. CONAB. **Relatório de atividades do gestor - 1995**. Brasília, 1996. 38 p.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. CONAB. **Relatório de atividades do gestor - 1996**. Brasília, [1997?]. 52 p.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. CONAB. **Relatório de atividades do gestor - 1997**. Brasília, [1998?]. 43 p.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. CONAB. **Relatório de atividades do gestor - 1998**. Brasília, 1999. 92 p.

_____. Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior – MDIC. Secretária de Comércio Exterior – SECEX. **Aliceweb**. Disponível em: < <http://www.aliceweb2.mdic.gov> >. Acesso em: 10 de junho de 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: ARANHA, Adriana Veiga. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, v. 3, p. 208 – 240, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. **PAA Data**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/> >. Acesso em: 23 mar. 2012.

_____. Programa de Aquisição de Alimentos — PAA. **Balanco de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA 2003 a 2010**. Grupo Gestor, relatório descritivo, dez. 2010.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da crise fiscal à redução da dívida. In: VELLOSO, J.P. dos R. (Org.). **Dívida Externa e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990, p. 16 – 46. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=227> >. Acesso em: 15 fev. 2011.

CAMPOS, F.R.; FERNANDES FILHO, J.F. A Internalização dos preços agrícolas e a evolução recente da produção de alimentos no nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 29, p. 977-991, 1998. Disponível em: < http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/ren1998_v29_ne_a24.pdf > Acesso em: 12 jun. 2013.

CARNIELLO, M. F; RICCI, F.; VALNIER, A. A contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos – (PAA) para a agricultura familiar de Rondônia. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 73-88, 2010. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/99/85>>. Acesso em: 19 jul. 2012.

CARVALHO, M.A. de. **Estabilização dos preços agrícolas no Brasil**: o caso dos preços mínimos. 1991. 203 p. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4625>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

_____.; SILVA, C.R.L. da. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n.1, p. 52-63, 1993. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/49-4.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

CAZELLA, A.A.; MATTEI, L.; SCHNEIDER, S. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-49. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

COELHO, A.B. A cultura do algodão e a questão da integração entre preços internos e externos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 153-169, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000100008>. Acesso em: 14 ago. 2011.

COELHO, C.N. de A. **A política de preços mínimos dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico**. Brasília: CFP, 1979. p. 8-138. (Coleção Análise Pesquisa, 12).

_____. de A. 70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.10, n. 3, p. 3-58, 2001. Disponível em: <http://www.embrapa.br/publicacoes/tecnico/revistaAgricola/rpa-anos-anteriores-1/de-2000-a-2004/Rev_Pol_Agr_v10_n3-2001.PDF> Acesso em: 14 ago. 2011.

Comissão de Financiamento da Produção. **Anuário estatístico 1982/87**. Brasília, 1988. 148 p.

CORREIA, F.C.M. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma comparação entre dois Estados do Brasil. 2008. 80 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1164/1/DISSERTACAO_2008_FelipeCyntraoMCorrea.pdf> Acesso em: 21 jul. 2012.

COSTA, S.M.A.L.; FERREIRA FILHO, J.B. de S. Liberalização comercial no Brasil e integração nos mercados de *commodities* agrícolas: os mercados de algodão, milho e arroz. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 38, n. 2, p. 41-70, 2000.

COMPANHIA DE ABASTECIMENTO NACIONAL – CONAB. Relatório de Gestão da CONAB 2007. Disponível em: < <http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 19 out. 2011.

_____. Relatório de Gestão da CONAB 2011. Disponível em: < <http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

_____. **Banco de dados**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>> Acesso em: 10 abr. de 2012.

DELGADO, C. G.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: IPEA, 2005. 27 p.

(Texto para Discussão, 1145). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4746>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. **Uma metodologia para determinação de preços mínimos**. Brasília: CFP, 1978. 92 p. (Coleção Análise e Pesquisa, 3).

DEL BEL FILHO, E; BACHA, C. J. C. Avaliação das mudanças à política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, v. 3, n.1, p. 51-76, 2005

DELGADO, N. G. Política ativa para a agricultura e MERCOSUL: observações a partir do caso brasileiro. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n.5, p. 239 -249, 1995. Disponível em: < <http://r1.ufrj.br/esa/art/199511-103-113.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2011.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS. **O programa de aquisição de alimentos e sua relação com a política nacional de segurança alimentar e nutricional e a política de comercialização agrícola no Brasil, entre 2003-07: uma avaliação**. Curitiba, 51p., 2008. Disponível em: < http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=137>. Acesso em: 23 set. 2012.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In: BOTELHO FILHO, F. B.; CARVALHO, A. D. **Avaliação de Políticas de Alimentos**. Brasília: UNB/CEAM/NER, 2007. v. 7, p. 107-138. Disponível em: < http://www.iapar.pr.gov.br/arquivos/File/zip_pdf/aval_impact_econo.pdf >. Acesso em: 14 set. 2012.

DURAN, T. A. **A política de preços mínimos no Brasil**. Brasília: CFP, 1978. p. 141-159. (Coleção Análise Pesquisa, 11)

FAGUNDES, M.H. **A influência da PGPM na Oferta Agrícola. Brasil. Companhia de Financiamento da Produção**. Brasília: CFP, 1988. p. 47-60. (Preços mínimos: estudos técnicos, safra 1987-1988).

FARIA, J.M.; LIBERA, A.D.; WAQUIL, P.D. Transmissão de preços entre mercado de trigo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010. Campo Grande. **Anais....** Campo Grande: SOBER. 2010. 17 p.

FONSECA, M. B. Efeitos da liberalização comercial sobre o agronegócio do Brasil, 1994/2004. **Análise**, Porto Alegre, v. 18, p. 36-50, 2007.

Disponível

em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/357/260>>. Acesso em: 18 out. 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Análise e avaliação dos instrumentos atuais de comercialização no âmbito da CONAB**. São Paulo, ago. 2000. 38 p. (Relatório – Projeto B – FGV).

FUSCALDI, K. da C. Políticas de apoio à agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 4, n.1, p. 117-132, 2010. Disponível em: < <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/113.pdf> >. Acesso em: 12 maio 2012.

GARAGORRY, F. L.; GAZZOLA, R.; GAZZOLA, J.; RICARDO, T. R.; WANDER, A. E. Evolução da produção e do mercado mundial do feijão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45, 2007. Londrina. **Anais....** Londrina: SOBER. 2007. 18 p.

GASQUES, J. G. e VILLA VERDE, C. M. **Gastos públicos na agricultura, evolução e mudanças**. Brasília: IPEA, 2003. 31 p. (Texto para Discussão, 948). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0948.pdf >. Acesso em: 24 nov. 2011

GRISA, C., Schmitt, C.J., LEITE, S.P.; MALUF, R.S., MATTEI, L. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamento**, Araraquara, v.13, p. 137-170, 2011. Disponível em: < http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf >. Acesso em: 12 set 2012.

KUME, H. A liberalização das importações de produtos agrícolas: a experiência dos anos 90. In: TEIXEIRA, E.C.; AGUIAR, D.R.D. (Eds.). **Comércio internacional e comercialização agrícola**. Viçosa: UFV, 1993. p.177-197.

LEITE, S. P. Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980 – 1996). **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 129-163, 2001. Disponível em: < <http://r1.ufrj.br/esa/index.php?cA=db&aI=175&vT=da&vA=77> >. Acesso em: 12 jan. 2013.

LEMME, M. C. A revisão tarifária de 1989. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro: n. 26, p. 33-42, 1990.

LIMA JÚNIOR, J. B.; ZETTERSTRÖM, L. **Extrema pobreza no Brasil**: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002. 251p.

LOPES, T. de A. M. **Transmissão de preços do trigo entre países no MERCOSUL e Estados Unidos no período de 1995 – 2005**. 2008. 79 p. Dissertação (Mestrado em Integração Latino Americana) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008. Disponível em: < http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2236 >. Acesso em: 14 jul. 2011.

LUCENA, R.B. de; SOUZA, N. de J. Políticas agrícolas e desempenho da agricultura brasileira, 1950/2000. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre: v. 29, n. 2, p.180-200, 2001. Disponível em: < http://www.nalijosouza.web.br.com/downloads/artigos/pol_agr_br.pdf >. Acesso em: 14 jan. 2011.

MESQUITA, B. A.; SILVA, J. R. S. **Algumas consequências da política neoliberal para a agricultura familiar na Amazônia brasileira**: exclusão social e concentração de riqueza. In: ENCONTRO DE GEOGRAFOS LATINO AMERICANO, 12,2009, Montevideu. Caminhando por uma América Latina em transformação, 2009. Disponível em:< http://egal2009.easyplanners.info/area06/6031_Silva_Jose_de_Ribamar_Sa_.pdf >. Acesso em: 3 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo agropecuário 2006: agricultura familiar – Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 267p.

_____. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2004: segurança alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. 140 p.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA – IEA. **Banco de dados**. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>> Acesso em: 10 maio de 2012.

MIRANDA, J.C. da R. **Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990**. Brasília: IPEA, 2001. 126 p. (Texto para Discussão, 829). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4392 >. Acesso em: 19 jan. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL - MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br> >. Acesso em: 10 jul. 2012.

MUELLER, C.C. Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 685-708, 1988. Disponível em: < <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/957/896> >. Acesso em: 04 fev. 2011.

MÜLLER, A.L. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. 132 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11006/000602049.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 14 set. 2012.

OLIVEIRA, J. do C. **Política de preços mínimos no Brasil**. Brasília: CFP, 1977. 18p. (Coleção Análise e Pesquisa, 1).

PEREIRA, S.; PRADO, G. R. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.11, n.3, p.41- 45, jul. /ago. /set. 2002. Disponível em: < http://www.embrapa.br/publicacoes/tecnico/revistaAgricola/rpa-anos-antiores-1/de-2000-a-2004/Rev_Pol_Agr_v11_n3-2002.PDF >. Acesso em: 23 abr. 2011.

PINHEIRO, A.C.; Giambiagi, F.; Moreira, M.M. **O Brasil na década de 90: uma transição bem sucedida?** Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 36 p. (Texto para Discussão, 91). Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/td-91.pdf >. Acesso em: 20 out. 2011.

REZENDE, G. C. de. Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 24 p. (Texto para Discussão, 740). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0740.pdf >. Acesso em: 20 dez. 2011.

ROCHA, A.G.P.; CERQUEIRA, P.S.; COELHO, V.P. Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2007. Disponível em: < <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/24/18> >. Acesso em: 12 mar. 2012.

ROCHA, M. B. Agricultura, política de preços mínimos e estabilização na década de 1990. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 44, n. 1, p.27- p.50, 1997. Disponível em: < <http://www.iea.sp.gov.br/OUT/verTexto.php?codTexto=982> >. Acesso em: 12 mar. 2012.

SANTO, E.L.; SILVA, L.S.C.V.; SILVA, W.V. Cointegração entre os preços da soja cotados nos mercados brasileiro e norte-americano: uma análise empírica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.10, n.3, p. 69 -78, 2003. Disponível em:< <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v10n3art7.pdf>

SILBER, S. D. **Mudanças estruturais na economia brasileira (1988-2002):** abertura, estabilização e crescimento. São Paulo: FAU/USP, Mimeo, 2002. Disponível em: < <http://www.usp.br/prolam/simao.pdf> >. Acesso em: 23 fev. 2011. >. Acesso em: 23 fev. 2011.

SMITH, G. W. **O programa de preços mínimos para produtos agrícolas básicos**. Brasília: CFP, 1969. 16 p. (Coleção Análise e Pesquisa, 11).

STEFANELO, E. L. **A política de garantia de preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990 – 2004**. 2005. 176 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: < http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/10_10_25_12_20_21_tese_doutorado_eugenio_stefanello.pdf >. Acesso em: 22 de jul. 2011.

TRAVINSKI, D. A. **Evolução do Programa de Aquisição Alimentar, operacionalizado pela CONAB**. Monografia. (Programa de Educação Continuada em Economia e Gestão do Agronegócio) – Escola Superior “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2010. Disponível em: < <http://www.agro.unitau.br:8080/dspace/handle/2315/158> >. Acesso em 14 out. 2012.

United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD. **UNCTADSTAT**. Disponível em: < <http://unctadstat.unctad.org>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

UNITED STATE. Departamento of Agriculture – USDA. **PSD online**. Disponível em:< <http://www.usda.gov> >. Acesso em: 10 jun. de 2011.

VALENTE, F.L.S. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002**. Brasília, 2003. Disponível em: <
[www.fomezero.gov.br/download/polinsegalimentarFlavio Valente.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/polinsegalimentarFlavio%20Valente.pdf)>. Acesso em: 13 jul.
2012.

ANEXOS

Anexo A - Distribuição do instrumento AGF por estado e sua respectiva participação na produção total - algodão (%)

Estado	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94		1994/95		1995/96		1996/97	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
GO	4,8	0	4,4	0	6,4	0	7,3	0	9,7	4,6	14,3	0	22,7	4,8
MG	5,2	0	4,2	0	6,4	0	5,4	0	5	0,2	5,6	0	9,2	0
MT	5,5	0	4,5	0	8	0	8,6	0	7,2	0	8,1	0	11,4	95,2
PR	48	0	50,2	0	44,2	98	30,2	100	32,7	95,1	29,1	100	13,2	0
SP	16,8	0	19,6	0	17,4	2	17,2	0	20,7	0	15,5	0	17,8	0

Fonte: Elaborado a partir de dados da CONAB.

Anexo B - Distribuição do instrumento AGF por estado e suas respectivas participações na produção total - arroz (%)

Estado	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94		1994/95		1995/96		1996/97	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
BA	1,4	0	1,6	0	1,7	0	1,4	0	1,4	0	1,3	0	1,4	0,1
CE	1,8	0	1,7	0	1,8	0	1,9	0	1,8	0	2,1	0,6	1,9	0
DF	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
ES	0,9	0	0,8	0	0,7	0,1	0,6	0	0,6	0	0,5	0	0,5	0
GO	8	23,1	8,8	84,4	7,9	17,6	7,1	8,5	6,4	5	5,1	3	4	0,2
MA	18,2	0,2	15,8	0	13,7	0	14,3	0	15,5	0	17,1	0	17,8	0,3
MG	10,9	2,6	10	15,6	10	1,3	8,5	3,5	8,5	1,2	8	0,6	7,3	0,3
MS	2,6	2,9	2,9	0	2,6	5,4	2,4	2	2,2	0,7	2,3	2,4	2,3	5,8
MT	7,6	43,9	12	0	11,5	47,7	11,5	19,9	9,4	17	11,2	17,9	9,6	63,9
PA	3,7	0	3,3	0	3,5	0	4,1	0	5,4	0	5,3	0	5,8	0
PI	5,8	0	5,5	0	6,2	0	6,5	0	6,6	0	6,5	0	6,8	0,7
PR	3,3	0	2,9	0	3	0,8	2,8	1,2	2,6	0,2	2,5	0,3	2,6	0
RJ	0,4	0	0,3	0	0,5	0	0,4	0	0,3	0	0,3	0	0,2	0
RO	1,9	0,2	2,4	0	2,2	9,9	3,4	0,5	3,5	0,2	3,7	0,1	4	0
RR	0,1	0	0,2	0	0,2	6,3	0,2	0	0,4	0,1	0,4	0	0,4	0
RS	19,6	0,2	19	0	21,9	0,1	22,2	43,4	22,8	68,8	21,5	61,3	22,3	17,6
SC	3,5	0	3,3	0	3,5	3,7	3,5	4,5	3,6	0,2	4	2,5	4,4	1,1
SP	4,5	0	3,9	0	3,7	1,9	3,6	0,2	3,2	0,1	2,9	0	2,7	0
TO	3,9	26,9	3,5	0	4	5,1	3,8	16,2	4	6,5	3,4	11,2	3,8	10

Fonte: Elaborado a partir de dados da CONAB.

Anexo C - Distribuição do instrumento AGF por estado e suas respectivas participações na produção total - milho (%)

Estado	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94		1994/95		1995/96		1996/97	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
BA	4,1	0	4,6	0	3,9	0	3,5	0	3,5	0	4,1	0	4,9	0,1
CE	4,4	0	4,4	0	3,9	0	5	0	4,6	0	5	0	3,8	0,2
DF	0,2	0,1	0,2	0	0,1	0,3	0,1	0,5	0,2	0,8	0,2	0	0,2	0,7
ES	0,9	0	0,9	0	1	0	0,8	0	0,5	0	0,7	0	0,4	0
GO	6,6	73,5	5,9	0,3	5,6	11,6	6,4	41,3	6,1	52,7	6,7	14,8	7	13,9
MA	4,2	0	4,1	0	4,3	0	4,2	0	4,6	0	4,7	0	4,2	0
MG	11,7	0,3	11,3	0	12,1	1,1	10,7	3,8	10,6	4,4	10	1,3	10,2	3,1
MS	2,7	1,8	2,6	0	3	2,9	3,6	11,3	3,5	5,3	3,3	23,1	4	20,2
MT	2,2	23,5	2,2	99,7	2,9	7,2	3,2	18,2	3,2	6,4	4,1	9,4	4,6	45,7
PA	1,5	0	1,3	0	1,6	0	1,5	0	2	0	1,9	0	1,9	0
PR	17,6	0,3	18,5	0	21,6	65,7	20,4	22,2	19,3	23,9	17,7	40,8	18,3	4
RN	1,1	0	1	0	0,3	0	0,9	0	1	0	1	0	0,9	0
RO	0,9	0,1	1	0	1,2	2,4	1,4	0	1,4	0	1,5	0	1,5	0
RS	13,9	0	14,3	0	12,6	3,3	12	0,9	13,2	6	12,8	9,9	12	8,4
SC	7,8	0	7,6	0	8,3	3,2	7,4	1,1	7,4	0,3	7,4	0,4	7,4	3,7
SP	10,8	0,4	11,2	0	11,5	2,2	9,2	0,7	9	0,2	8,5	0,3	8,7	0,1
TO	0,5	0	0,5	0	0,5	0,1	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,4	0

Fonte: Elaborado a partir de dados da CONAB.

Anexo D - Distribuição do instrumento AGF por estado e suas respectivas participações na produção total - soja (%)

Estado	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94		1994/95		1995/96		1996/97	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
GO	10,8	0	9,3	0	8,5	0	9,5	0	8,2	0	8,8	100	9,5	0
MG	6,3	0,0	5,2	0,0	5	0,0	4,9	0,0	4,6	0,0	4,5	0,0	4,5	100

Fonte: Elaborado a partir de dados da CONAB.

Anexo E - Distribuição do instrumento AGF por estado e suas respectivas participações na produção total - feijão (%)

Estado	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94		1994/95		1995/96		1996/97	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
AC	0,3	0	0,3	0	0,4	0	0,3	0	0,2	0	0,3	0	0,3	0
BA	13,5	0	15,2	0,8	12,3	17,5	7,5	4,9	9,9	36,1	11,6	5,8	12,5	0
CE	7	0	3,8	0	1,9	0,5	9	0	6,7	2,6	9	0,3	5,4	0,5
DF	0,3	0	0,2	1,3	0,3	0	0,3	0,2	0,3	0	0,3	0	0,6	0,6
ES	2,2	0	2,1	0,3	2,4	0,5	1,8	0,2	1,4	0	1,2	0	1,1	0
GO	4	4	4,5	4,3	5	11	4,6	8,9	4,4	0	3,7	4,4	5	13,9
MA	1,7	0	0,6	0	0,7	0	1,6	0	1,4	0,5	1,6	0	1,4	0
MG	12,5	0	10,9	0	17,4	1,6	12,7	4,4	12,2	0,2	12,8	0	14,3	14,8
MS	2,1	0,4	1,2	3,3	1,2	0,5	0,7	1,1	0,9	0	0,6	0,4	0,7	5,1
MT	1,1	0	0,9	0,3	0,9	1,1	0,7	1,2	0,8	0	0,6	0,1	0,6	0,2
PA	1,1	0	1	2,5	1,3	0	1,6	0	1,6	0	1,7	0	1,6	0
PE	3,8	0	1,7	0	0,5	2,6	5,5	0	6,2	0	5,5	0	5,3	0
PI	3,5	0	2,1	0	1,7	0	3,9	0	2,9	1,1	3,3	2,7	2,1	0
PR	12,8	86,2	16	48,4	18,8	20,8	15,2	23,6	13,4	5,6	16,9	22,8	16	37
RN	2,4	0	1,8	0	0	0,1	2,9	0	2,4	51,4	2,7	0	1,7	0
RO	2,7	0	2,4	7,3	3,3	14,8	3,1	1	2,6	0	3	30,5	2,9	0,2
RS	4,5	0	6,6	19,7	6,2	6,7	5,2	14,8	6,1	0	3,1	10,8	5,2	5,3
SC	7,8	4,6	12,2	11	11,4	18,7	10	34,7	10	0,1	7,8	21	7,1	14,1
SE	0,9	0	0,7	0	0,2	0	0,9	0	1,7	0	1,2	1,2	1,1	0
SP	10,4	4,8	10,6	0,8	12,7	3,6	7,2	5,1	9,3	2,3	6,8	0	7,3	8,3
TO	0,1	0	0	0	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir de dados da CONAB.

Anexo F - Distribuição do instrumento AGF por estado e suas respectivas participações na produção total - trigo (%)

Estado	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94		1994/95		1995/96		1996/97	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
DF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0,4	0,3	0
GO	0	0	0	0	0	0	0,4	0	0,4	0	0,3	0	0,7	0
MG	0,5	0	0,2	0	0,4	0	0,7	0	0,9	0	0,9	0	0,7	0
MS	5,7	0	5,3	0	4,3	0	3	6	3,1	1,2	1,4	6,4	1,6	0
PR	44,3	0	60	100	53,1	100	47,1	54,6	50,9	40,1	68,7	55,6	61,2	86,9
RS	39,5	0	26,3	0	34,5	0	41,1	37,3	38,6	55,4	21,6	34,1	31	12,6
SC	3,8	0	3,7	0	3,8	0	3,3	1,3	4,6	2,2	4	2,5	4	0,5
SP	6,2	0	4,5	0	3,9	0	4,3	0,9	1,6	1,1	2,8	1	0,6	0

Fonte: Elaborado a partir de dados da CONAB.

Anexo G – Importância dos produtos selecionados PAA CONAB na produção agrícola familiar por UF

UF	Arroz	%	Milho	%	Trigo	%	Feijão	%
RO	62.633.060	2,0	86.790.806	0,4	0	0,0	25.508.337	1,2
AC	48.905.164	1,5	90.533.517	0,5	0	0,0	13.148.213	0,6
AM	5.067.642	0,2	19.021.389	0,1	0	0,0	5.080.298	0,2
RR	10.738.728	0,3	9.637.286	0,0	0	0,0	210.018	0,0
PA	220.454.050	6,9	203.800.890	1,0	0	0,0	34.688.754	1,6
AM	515.260	0,0	399.583	0,0	0	0,0	50.284	0,0
TO	86.217.332	2,7	53.465.554	0,3	0	0,0	2.654.050	0,1
MA	968.962.828	30,3	491.501.420	2,5	0	0,0	33.734.423	1,6
PI	210.941.548	6,6	272.829.004	1,4	0	0,0	81.088.091	3,7
CE	148.686.422	4,6	1.421.622.561	7,3	36.960	0,0	386.222.007	17,8
RN	10.723.042	0,3	115.256.535	0,6	21.034	0,0	64.362.909	3,0
PB	29.069.400	0,9	173.400.416	0,9	1.040	0,0	89.274.997	4,1
PE	11.912.207	0,4	434.823.106	2,2	0	0,0	157.001.302	7,2
AL	19.831.072	0,6	142.558.358	0,7	0	0,0	130.562.949	6,0
SE	12.831.072	0,4	163.244.140	0,8	0	0,0	22.764.940	1,0
BA	8.785.355	0,3	764.323.135	3,9	0	0,0	393.605.754	18,1
MG	56.127.875	1,8	2.398.941.033	12,4	0	0,0	101.046.739	4,7
ES	2.745.739	0,1	37.268.281	0,2	0	0,0	9.127.210	0,4
RJ	4.174.326	0,1	14.150.242	0,1	0	0,0	4.800.887	0,2
SP	12.282.310	0,4	1.131.956.593	5,8	1.851.160	0,4	33.755.410	1,6
PR	36.280.776	1,1	4.019.969.405	20,7	218.712.533	45,6	320.847.505	14,8
SC	539.904.414	16,9	3.145.458.814	16,2	16.646.263	3,5	135.933.523	6,3
RS	575.435.329	18,0	3.480.534.741	17,9	240.684.137	50,2	106.622.416	4,9
MS	21.224.271	0,7	236.148.937	1,2	1.295.520	0,3	7.949.312	0,4
MT	44.151.681	1,4	227.981.659	1,2	24.000	0,0	4.570.173	0,2
G0	51.114.376	1,6	286.472.773	1,5	0	0,0	4.497.694	0,2
DF	16.942	0,0	1.955.360	0,0	0	0,0	291.898	0,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo Agropecuário (2006).

Anexo H – Importância do PAA Leite, por número de estabelecimento e produção

UF	Censo Agropecuário		PAA Leite		%	
	N. Estabelecimento	Litros leite	N. Estabelecimento	Litros leite	N. Estabelecimento	Litros leite
MG	167.153	2.518.835.595	7.004	50.779.841	4,2	2,0
AL	5.791	87.093.938	1.674	18.421.653	28,9	21,2
BA	97.854	390.324.310	2.375	17.804.897	2,4	4,6
CE	70.084	252.586.397	2.234	18.148.619	3,2	7,2
MA	12.470	91.502.812	2.027	11.224.240	16,3	12,3
PE	46.430	282.989.100	7.288	39.778.215	15,7	14,1
PB	39.556	141.681.465	3.280	28.115.226	8,3	19,8
PI	26.137	51.683.055	1.536	11.361.240	5,9	22,0
RN	19.264	84.773.920	0	0	0,0	0,0
SE	14.122	97.547.574	1.845	10.131.572	13,1	10,4
Total	498.861	3.999.018.166	29.263	205.765.503	5,9	5,1

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo Agropecuário (2006).

Anexo I – Proporção de propriedades agrícola familiar por região e Unidade da Federação

UF	Estabelecimentos familiares	%
Norte	413.101	9,5
RO	75.251	1,7
AC	25.187	0,6
AM	61.843	1,4
RO	8.908	0,2
PA	196.150	4,5
AM	2.863	0,1
TO	42.899	1,0
Nordeste	2.187.295	50,1
MA	262.089	6,0
PB	220.757	5,1
CE	341.510	7,8
RN	71.210	1,6
PB	148.077	3,4
PE	275.740	6,3
AL	111.751	2,6
SE	90.330	2,1
BA	665.831	15,2
Sudeste	699.978	16,0
MG	437.415	10,0
ES	67.403	1,5
RJ	44.145	1,0
SP	151.015	3,5
Sul	849.997	19,5
PR	302.907	6,9
SC	168.544	3,9
RS	378.546	8,7
Centro-Oeste	217.531	5,0
MS	41.104	0,9
MT	86.167	2,0
GO	88.436	2,0
DF	1.824	0,0

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo Agropecuário (2006).

Anexo J - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do algodão (2003 – 2011)

(continua)

UF	2003/2004							2004/2005						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AL	0,1	0	0	0	0	0	0	0,08	0	0	0	0	0	0
BA	20,27	0	0	0	0	0	0	24,41	0	0	16,95	0	0	0
CE	0,34	0	0	0	0	0	0	0,16	0	0	0	0	0	0
DF	0,28	0	0	0	0	0	0	0,42	0	0	0	0	0	0
GO	12,92	0	0	0	0	0	0	12,3	0	0	7,11	0	0	0
MA	0,63	0	0	0	0	0	0	0,62	0	0	0	0	0	0
MG	3,65	0	0	0	0	0	0	4,08	0	0	2,47	0	0	0
MS	5,65	0	0	0	0	0	0	5,3	0	0	2,57	0	0	0
MT	46,84	0	0	0	0	0	0	44,83	0	0	70,89	0	0	0
PB	0,56	0	0	0	0	0	0	0,39	0	0	0	0	0	0
PE	0,06	0	0	0	0	0	0	0,05	0	0	0	0	0	0
PI	0,24	0	0	0	0	0	0	0,26	0	0	0	0	0	0
PR	2,48	0	0	0	0	0	0	2,13	0	0	0	0	0	0
RN	0,33	0	0	0	0	0	0	0,26	0	0	0	0	0	0
SP	5,31	0	0	0	0	0	0	4,55	0	0	0	0	0	0
TO	0,34	0	0	0	0	0	0	0,14	0	0	0	0	0	0
UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AL	0,13	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
BA	29,15	0	0	23,83	19,44	0	0	29,67	0	34,96	0	0	0	0
CE	0,27	0	0	0	0	0	0	0,09	0	0	0	0	0	0
DF	0,32	0	0	0,25	0	0	0	0,14	0	0,26	0	0	0	0
GO	7	0	0	20,59	14,88	0	0	6,95	0	7,13	0	0	0	0
MA	0,75	0	0	1,01	0,2	0	0	0,69	0	0,71	0	0	0	0
MG	3,13	0	0	6,64	3,4	0	0	2,48	0	1,9	0	0	0	0
MS	3,95	14,47	0	8,68	4,3	0	0	4,53	87,76	3,24	55,8	0	0	0

Anexo J - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do algodão (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
MT	48,49	0	0	31,75	57,78	0	0	51,39	0	50,87	0	0	0	0
PB	0,23	0	0	0	0	0	0	0,05	0	0	0	0	0	0
PE	0,07	0	0	0	0	0	0	0,03	0	0	0	0	0	0
PI	1,35	0	0	0	0	0	0	0,59	0	0,43	0	0	0	0
PR	1,02	17,5	0	4,7	0	0	0	0,68	12,24	0	44,2	0	0	0
RN	0,32	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0
SP	3,79	68,04	0	2,54	0	0	0	2,37	0	0,5	0	0	0	0
TO	0	0	0	0	0	0	0	0,07	0	0	0	0	0	0
UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AL	0,09	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
BA	30,93	0	27,97	0	0	0	0	30,69	0	31,08	0	0	0	0
CE	0,07	0	0	0	0	0	0	0,08	0	0	0	0	0	0
DF	0	0	0,14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GO	6,62	0	7,27	0	0	0	0	7,83	0	6,7	0	0	0	0
MA	1,11	0	0,56	0	0	0	0	1,32	0	1,14	0	0	0	0
MG	1,85	0	2,57	0	0	0	0	1,85	0	1,81	0	0	0	0
MS	4,28	100	4,34	0	0	0	0	4,71	0	4,59	0	0	0	0
MT	51,83	0	53,89	0	0	0	0	50,61	0	51,56	0	0	0	0
PB	0,07	0	0	0	0	0	0	0,11	0	0	0	0	0	0
PE	0,05	0	0	0	0	0	0	0,05	0	0	0	0	0	0
PI	1,11	0	1,15	0	0	0	0	1,07	0	1,43	0	0	0	0

Anexo J - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do algodão (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
PR	0,4	0	0,52	0	0	0	0	0,42	0	0,37	0	0	0	0
RN	0,13	0	0	0	0	0	0	0,13	0	0	0	0	0	0
SP	1,32	0	1,6	0	0	0	0	0,84	0	1,32	0	0	0	0
TO	0,14	0	0	0	0	0	0	0,28	0	0	0	0	0	0
UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AL	0,02	0	0	0	0	0	0	0,01	0	0	0	0	0	0
BA	34,07	0	31,96	0	0	0	0	32,3	0	0	0	0	0	0
CE	0,06	0	0	0	0	0	0	0,06	0	0	0	0	0	0
DF	0	0	0	0	0	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0
GO	7,32	0	7,81	0	0	0	0	8,29	0	0	0	0	0	0
MA	1,41	0	1,37	0	0	0	0	1,41	0	0	0	0	0	0
MG	1,83	0	1,75	0	0	0	0	2,32	0	0	0	0	0	0
MS	4,67	0	4,8	0	0	0	0	4,55	0	0	0	0	0	0
MT	48,87	0	49,85	0	0	0	0	47,7	0	0	0	0	0	0
UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
PB	0	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
PE	0,04	0	0	0	0	0	0	0,01	0	0	0	0	0	0
PI	0,67	0	1,02	0	0	0	0	1,36	0	0	0	0	0	0
PR	0,01	0	0,28	0	0	0	0	0,06	0	0	0	0	0	0
RN	0,04	0	0	0	0	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0
SP	0,54	0	0,85	0	0	0	0	1,46	0	0	0	0	0	0
TO	0,45	0	0,3	0	0	0	0	0,38	0	0	0	0	0	0

Anexo J - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do algodão (2003 – 2011)

(conclusão)

UF	2011/2012						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
BA	28,5	0	0	0	0	0	0
CE	0,01	0	0	0	0	0	0
GO	7,18	0	0	0	0	0	0
MA	1,43	0	0	0	0	0	0
MG	2,24	0	0	0	0	0	0
MS	5,05	0	0	0	0	0	0
MT	51,72	0	0	0	0	0	0
PI	1,63	0	0	0	0	0	0
PR	0,04	0	0	0	0	0	0
RN	0,01	0	0	0	0	0	0
SP	1,43	0	0	0	0	0	0
TO	0,77	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB.

Anexo K - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do arroz (2003 – 2011)

(continua)

UF	2003/2004							2004/2005						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,29	0	0	0	0	0	0	0,27	0	0	0	0	0	0
AL	0,09	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AM	0,18	0	0	0	0	0	0	0,18	0	0	0	0	0	0
AP	0,03	0	0	0	0	0	0	0,03	0	0	0	0	0	0
BA	0,49	0	0	0	0	0	0	0,66	0	0	0	0	0	0
CE	0,71	0	0	0	0	0	0	0,76	0	0	0	0	0	0
ES	0,08	0	0	0	0	0	0	0,09	0	0	0	0	0	0
GO	2,66	0	0	0	0	0	0	2,85	0	0	0	0	0	0
MA	5,56	0	0	0	0	0	0	5,38	0	0	0	0	0	0
MG	1,64	0	0	0	0	0	0	1,92	0	0	0	0	0	0
MS	1,85	0	0	0	0	0	0	1,77	0	0	0	0	0	0
MT	14,91	0	0	0	0	0	0	15,3	0	0	0	0	0	0
PA	4,18	0	0	0	0	0	0	4,89	0	0	0	0	0	0
PB	0,1	0	0	0	0	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0
PE	0,4	0	0	0	0	0	0	0,37	0	0	0	0	0	0
PI	1,29	0	0	0	0	0	0	1,75	0	0	0	0	0	0
PR	1,35	0	0	0	0	0	0	1,12	0	0	0	0	0	0
RJ	0,07	0	0	0	0	0	0	0,08	0	0	0	0	0	0
RN	0,06	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
RO	1,28	0	0	0	0	0	0	1,67	0	0	0	0	0	0
RR	1,03	0	0	0	0	0	0	1,01	0	0	0	0	0	0
RS	49,63	0	0	0	0	0	0	47,42	0	0	0	0	0	0
SC	7,71	0	0	0	0	0	0	7,86	0	0	0	0	0	0
SE	0,31	0	0	0	0	0	0	0,31	0	0	0	0	0	0
SP	0,81	0	0	0	0	0	0	0,76	0	0	0	0	0	0

Anexo K - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do arroz (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,28	0	0	0	0	0	0	0,26	0	0	0	0	0	0
AL	0,11	0	0	0	0	0	0	0,12	0	0	0	0	0	0
AM	0,18	0	0	0	0	0	0	0,18	0	0	0	0	0	0
AP	0,03	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
BA	0,13	0	0	0	0	0	0	0,25	0	0	0	0	0	0
CE	0,97	0	0	0	0	0	0	0,63	0	0	0	0	0	0
ES	0,08	0	0	0	0	0	0	0,07	0	0	0	0	0	0
GO	1,76	0	0	0	0	0	0	2,07	0	0	0	0	0	0
MA	6,05	0	0	0	0	0	0	6,28	0	0	0	0	0	0
MG	1,7	0	0	0	0	0	0	1,65	0	0	0	0	0	0
MS	1,65	0	0	0	0	0	0	1,87	0	0	0	0	0	0
MT	6,3	35,82	0	0	0	0	0	6,49	1,72	0	0	8,33	0	0
PA	3,61	0,57	0	0	0	0	0	3,51	0	0	0	0	0	0
PB	0,09	0	0	0	0	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0
PE	0,18	0	0	0	0	0	0	0,23	0	0	0	0	0	0
PI	1,66	0	0	0	0	0	0	1,2	0	0	0	0	0	0
PR	1,54	0	0	0	0	0	0	1,58	0	0	0	0	0	0
RJ	0,07	0	0	0	0	0	0	0,08	0	0	0	0	0	0
RN	0,03	0	0	0	0	0	0	0,03	0	0	0	0	0	0
RO	1,25	3,73	0	0	0	0	0	1,29	0	0	0	0	0	0
RR	1,04	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
RS	58,63	55,17	0	0	82,9	0	82,84	56,73	94,39	0	84,78	79,13	0	0
SC	9,38	3,97	0	0	17,1	0	17,16	9,71	3,89	0	15,22	12,54	0	0
SE	0,28	0	0	0	0	0	0	0,47	0	0	0	0	0	0

Anexo K - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do arroz (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
SP	0,71	0	0	0	0	0	0	0,62	0	0	0	0	0	0
TO	2,26	0,74	0	0	0	0	0	3,6	0	0	0	0	0	0
UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,17	0	0	0	0	0	0	0,14	0	0	0	0	0	0
AL	0,11	0	0	0	0	0	0	0,13	0	0	0	0	0	0
AM	0,08	0	0	0	0	0	0	0,09	0	0	0	0	0	0
AP	0,03	0	0	0	0	0	0	0,03	0	0	0	0	0	0
BA	0,34	0	0	0	0	0	0	0,45	0	0	0	0	0	0
CE	0,83	0	0	0	0	0	0	0,83	0	0	0	0	0	0
ES	0,05	0	0	0	0	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0
GO	1,63	0	0	0	0	0	0	2,02	0	0	0	0	0	0
MA	5,8	0	0	0	0	0	0	4,8	0	0	0	0	0	0
MG	1,19	0	0	0	0	0	0	1,02	0	0	0	0	0	0
MS	1,56	0	0	0	0	0	0	1,58	0	0	0	0	0	0
MT	5,66	0	0	0	0	0	0	6,38	0	0	0	0	0	0
PA	2,57	0	0	0	0	0	0	2,32	0	0	0	0	0	0
PB	0,08	0	0	0	0	0	0	0,07	0	0	0	0	0	0
PE	0,23	0	0	0	0	0	0	0,21	0	0	0	0	0	0
PI	1,88	0	0	0	0	0	0	1,69	0	0	0	0	0	0
PR	1,43	0	0	0	0	0	0	1,36	0	0	0	0	0	0
RJ	0,07	0	0	0	0	0	0	0,06	0	0	0	0	0	0

Anexo K - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do arroz (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
RO	1,2	0	0	0	0	0	0	1,22	0	0	0	0	0	0
RR	1,05	0	0	0	0	0	0	0,68	0	0	0	0	0	0
RS	60,97	100	0	85,71	0	0	91,4	62,73	0	0	0	0	0	0
SC	8,43	0	0	14,29	0	0	8,6	8,25	0	0	0	0	0	0
SE	0,45	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
SP	0,68	0	0	0	0	0	0	0,6	0	0	0	0	0	0
TO	3,49	0	0	0	0	0	0	2,96	0	0	0	0	0	0
UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,19	0	0	0	0	0	0	0,18	0	0	0	0	0	0
AL	0,15	0	0	0	0	0	0	0,13	0	0	0	0	0	0
AM	0,09	0	0	0	0	0	0	0,06	0	0	0	0	0	0
AP	0,04	0	0	0	0	0	0	0,03	0	0	0	0	0	0
BA	0,2	0	0	0	0	0	0	0,22	0	0	0	0	0	0
CE	0,54	0	0	0	0	0	0	0,7	0	0	0	0	0	0
ES	0,03	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
GO	1,68	0	0	0	0	0	0	1,2	0	0	0	0	0	0
MA	4,41	0	0	0	0	0	0	5,4	0	0	0	0	0	0
MG	0,99	0	0	0	0	0	0	0,61	0	0	0	0	0	0
MS	1,25	0	0	0	0	0	0	1,15	0	0	0	0	0	0
MT	6,37	0	0	0	0	0	0	5,85	0	0	0	0	0	0
PA	2,34	0	0	0	0	0	0	1,53	0	0	0	0	0	0

(continuação)														
UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
PB	0,01	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
PE	0,18	0	0	0	0	0	0	0,11	0	0	0	0	0	0
PI	0,97	0	0	0	0	0	0	1,98	0	0	0	0	0	0
PR	1,45	0	0	0	0	0	0	1,4	0	0	0	0	0	0
RJ	0,07	0	0	0	0	0	0	0,05	0	0	0	0	0	0
RN	0,07	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
RO	1,45	0	0	0	0	0	0	1,36	0	0	0	0	0	0
RR	0,75	0	0	0	0	0	0	0,79	0	0	0	0	0	0
RS	62,78	100	0	0	0	0	97,03	65,41	0	0	87,09	0	0	0
SC	9,06	0	0	0	0	0	2,97	7,32	0	0	12,91	0	0	0
SE	0,5	0	0	0	0	0	0	0,42	0	0	0	0	0	0
SP	0,54	0	0	0	0	0	0	0,48	0	0	0	0	0	0
TO	3,87	0	0	0	0	0	0	3,57	0	0	0	0	0	0
2011/2012														
UF	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES							
AC	0,15	0	0	0	0	0	0							
AL	0,15	0	0	0	0	0	0							
AM	0,1	0	0	0	0	0	0							
AP	0,02	0	0	0	0	0	0							
BA	0,2	0	0	0	0	0	0							
CE	0,41	0	0	0	0	0	0							
ES	0,02	0	0	0	0	0	0							
GO	1,05	0	0	0	0	0	0							
MA	4,1	0	0	0	0	0	0							

Anexo K - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do arroz (2003 – 2011)

(conclusão)

UF	2011/2012						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
MG	0,57	0	0	0	0	0	0
MS	0,94	0	0	6,22	0	0	0
MT	4,45	0	0	0	0	0	0
PA	1,73	0	0	0	0	0	0
PB	0	0	0	0	0	0	0
PE	0,12	0	0	0	0	0	0
PI	1,18	0	0	0	0	0	0
PR	1,44	0	0	0	0	0	1,04
RJ	0,05	0	0	0	0	0	0
RN	0,02	0	0	0	0	0	0
RO	1,21	0	0	0	0	0	0
RR	0,93	0	0	0	0	0	0
RS	66,96	99,68	100	86,67	0	0	90,25
SC	9,32	0,32	0	7,11	0	0	8,71
SE	0,37	0	0	0	0	0	0
SP	0,68	0	0	0	0	0	0
TO	3,83	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB.

Anexo L - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do feijão (2003 – 2011)

(continua)

UF	2003/2004							2004/2005						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,28	0	0	0	0	0	0	0,31	0	0	0	0	0	0
AL	0,83	0	0	0	0	0	0	1,33	0	0	0	0	0	0
AM	0,14	0	0	0	0	0	0	0,15	0	0	0	0	0	0
BA	10,7	0	0	0	0	0	0	13,73	0	0	0	0	0	0
CE	5,26	0	0	0	0	0	0	5,19	0	0	0	0	0	0
DF	0,48	0	0	0	0	0	0	1,21	0	0	0	0	0	0
ES	0,7	0	0	0	0	0	0	0,66	0	0	0	0	0	0
GO	6,79	0	0	0	0	0	0	9,01	0	0	0	0	0	0
MA	1,15	0	0	0	0	0	0	1,16	0	0	0	0	0	0
MG	15,24	0	0	0	0	0	0	18,58	0	0	0	0	0	0
MS	1,14	0	0	0	0	0	0	0,73	0	0	0	0	0	0
MT	2,06	0	0	0	0	0	0	2,23	0,2	0	0	0	0	0
PA	2,11	0	0	0	0	0	0	2,07	0	0	0	0	0	0
PB	2,1	0	0	0	0	0	0	2,06	0	0	0	0	0	0
PE	3,15	0	0	0	0	0	0	3,93	0	0	0	0	0	0
PI	1,3	0	0	0	0	0	0	1,94	0	0	0	0	0	0
PR	22,44	0	0	0	0	0	0	17,51	36,61	0	0	0	0	0
RJ	0,18	0	0	0	0	0	0	0,18	0	0	0	0	0	0
RN	1,44	0	0	0	0	0	0	0,81	0	0	0	0	0	0
RO	1,47	0	0	0	0	0	0	1,31	0	0	0	0	0	0
RS	4,6	0	0	0	0	0	0	2,45	0	0	0	0	0	0
SC	4,98	0	0	0	0	0	0	3,79	63,19	0	0	0	0	0
SE	1,04	0	0	0	0	0	0	1,01	0	0	0	0	0	0
SP	10,18	0	0	0	0	0	0	8,23	0	0	0	0	0	0
TO	0,2	0	0	0	0	0	0	0,37	0	0	0	0	0	0

Anexo L - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do feijão (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,25	0	0	0	0	0	0	0,25	0	0	0	0	0	0
AL	1,5	0	0	0	0	0	0	1,43	0	0	0	0	0	0
AM	0,11	0	0	0	0	0	0	0,18	0	0	0	0	0	0
BA	9,71	0	0	0	0	0	0	9,66	0	0	0	0	0	0
CE	7,44	0	0	0	0	0	0	3,73	0	0	0	0	0	0
DF	0,99	0	0	0	0	0	0	1,39	0	0	0	0	0	0
ES	0,53	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0
GO	8,27	0	0	0	0	0	0	8,13	0	0	0	0	0	0
MA	1,1	0	0	0	0	0	0	1,18	0	0	0	0	0	0
MG	15,46	0	0	0	0	0	0	15,08	0	0	0	0	0	0
MS	0,84	0	0	0	0	0	0	0,8	16,47	0	0	0	0	0
MT	1,32	0	0	0	0	0	0	2,01	0	0	0	0	0	0
PA	1,79	0	0	0	0	0	0	2,02	0	0	0	0	0	0
PB	3,41	0	0	0	0	0	0	1,48	0	0	0	0	0	0
PE	3,74	0	0	0	0	0	0	3,42	0	0	0	0	0	0
PI	2,76	0	0	0	0	0	0	1,26	0	0	0	0	0	0
PR	21,42	0	0	0	0	0	0	23,81	32,95	0	0	0	0	0
RJ	0,17	0	0	0	0	0	0	0,17	0	0	0	0	0	0
RN	1,07	0	0	0	0	0	0	0,96	0	0	0	0	0	0
RO	1,02	0	0	0	0	0	0	1,23	0	0	0	0	0	0
RS	3,33	0	0	0	0	0	0	4,38	0	0	0	0	0	0
SC	4,48	0	0	0	0	0	0	6,26	50,57	0	0	0	0	0
SE	0,72	0	0	0	0	0	0	0,88	0	0	0	0	0	0
SP	8,27	0	0	0	0	0	0	9,4	0	0	0	0	0	0
TO	0,29	0	0	0	0	0	0	0,36	0	0	0	0	0	0

Anexo L - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do feijão (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,09	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AL	1,53	0	0	0	0	0	0	1,1	0	0	0	0	0	0
AM	0,12	0	0	0	0	0	0	0,09	0	0	0	0	0	0
BA	10,01	0	0	0	0	0	0	9,64	0	0	0	0	0	0
CE	7,19	0	0	0	0	0	0	4,56	0	0	0	0	0	0
DF	1,24	0	0	0	0	0	0	1,23	0	0	0	0	0	0
ES	0,49	0	0	0	0	0	0	0,55	0	0	0	0	0	0
GO	6,18	0,6	26,29	4,01	0	0	0	7,56	0	0	0	0	0	0
MA	1,12	0	0	0	0	0	0	1,27	0	0	0	0	0	0
MG	16,08	0	22,37	4,34	0	0	0	17,17	0	0	0	0	0	0
MS	0,54	0	3,29	0	0	0	0	0,44	0	0	0	0	0	0
MT	4,11	0	5,97	10,93	0	0	0	4,33	0	0	0	0	0	0
PA	1,52	0	0	0	0	0	0	1,44	0	0	0	0	0	0
PB	2,47	0	0	0	0	0	0	2,29	0	0	0	0	0	0
PE	4,39	0	0	0	0	0	0	3,92	0	0	0	0	0	0
PI	1,85	0	0	0	0	0	0	1,8	0	0	0	0	0	0
PR	21,69	57,71	40,75	54,92	0	0	0	20,72	0	0	0	0	0	0
RJ	0,14	0	0	0	0	0	0	0,13	0	0	0	0	0	0
RN	0,95	0	0	0	0	0	0	0,66	0	0	0	0	0	0
RO	1,31	0	0	0	0	0	0	1,32	0	0	0	0	0	0
RR	0,02	0	0	0	0	0	0	0,06	0	0	0	0	0	0
RS	2,93	3,1	0	1,57	0	0	0	3,59	0	0	0	0	0	0
SC	5,14	38,59	1,33	24,23	0	0	0	5,11	0	0	0	0	0	0
SE	0,56	0	0	0	0	0	0	0,57	0	0	0	0	0	0
SP	7,87	0	0	0	0	0	0	9,3	0	0	0	0	0	0
TO	0,42	0	0	0	0	0	0	0,99	0	0	0	0	0	0

Anexo L - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do feijão (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,17	0	0	0	0	0	0	0,18	0	0	0	0	0	0
AL	1,02	0	0	0	0	0	0	0,84	0	0	0	0	0	0
AM	0,08	0	0	0	0	0	0	0,12	0	0	0	0	0	0
BA	11,75	0	0	0	0	0	0	7,04	0	0	0	0	0	0
CE	2,54	0	0	0	0	0	0	6,95	0	0	0	0	0	0
DF	1,47	0,11	0	0	0	0	0	1,59	0	0	0	0	0	0
ES	0,76	0	0	0	0	0	0	0,38	0	0	0	0	0	0
GO	8,69	5,82	15,56	9,45	0	0	0	6,97	8,13	0	0	0	0	0
MA	0,84	0	0	0	0	0	0	1,37	0	0	0	0	0	0
MG	18,77	7	1,11	5,76	0	0	0	15,6	0	0	0	0	0	0
MS	1,04	0,64	0	0	0	0	0	0,58	0	0	0	0	0	0
MT	3,64	0	23,9	3,45	0	0	0	6,29	0	0	0	0	0	0
PA	0,84	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
PB	0,11	0	0	0	0	0	0	1,2	0	0	0	0	0	0
PE	2,66	0	0	0	0	0	0	4,33	0	0	0	0	0	0
PI	1,03	0	0	0	0	0	0	2,28	0	0	0	0	0	0
PR	23,9	51,91	45,09	60,8	0	0	0	22	57,91	0	0	0	0	0
RJ	0,13	0	0	0	0	0	0	0,11	0	0	0	0	0	0
RN	0,24	0	0	0	0	0	0	0,9	0	0	0	0	0	0
RO	0,41	0,01	0	0	0	0	0	0,83	0	0	0	0	0	0
RR	0,06	0	0	0	0	0	0	0,05	0	0	0	0	0	0
RS	3,47	1,23	0	0	0	0	0	3,32	0,08	0	0	0	0	0
SC	5,05	27,47	14,34	20,54	0	0	0	4,3	7,48	0	0	0	0	0
SE	0,82	0	0	0	0	0	0	0,83	0	0	0	0	0	0
SP	9,59	5,81	0	0	0	0	0	9,32	26,4	0	0	0	0	0
TO	0,85	0	0	0	0	0	0	1,59	0	0	0	0	0	0

Anexo L - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do feijão (2003 – 2011)

(conclusão)

UF	2011/2012						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,25	0	0	0	0	0	0
AL	0,45	0	0	0	0	0	0
AM	0,19	0	0	0	0	0	0
BA	3,64	0	0	0	0	0	0
CE	1,28	0	0	0	0	0	0
DF	1,46	0,19	0	0	0	0	0
ES	0,5	0	0	0	0	0	0
GO	10,23	1,6	0	0	0	0	0
MA	1,34	0	0	0	0	0	0
MG	21,58	0	0	0	0	0	0
MS	0,83	0,93	0	0	0	0	0
MT	8,07	0	0	0	0	0	0
PA	1,28	0	0	0	0	0	0
PB	0,29	0	0	0	0	0	0
PE	1,41	0	0	0	0	0	0
PI	1,06	0	0	0	0	0	0
PR	24,01	65,59	0	0	0	0	0
RJ	0,12	0	0	0	0	0	0
RN	0,12	0	0	0	0	0	0
RO	1,21	0,01	0	0	0	0	0
RR	0,07	0	0	0	0	0	0
RS	3,21	0	0	0	0	0	0
SC	4	27,87	0	0	0	0	0
SE	0,65	0	0	0	0	0	0
SP	11,15	3,83	0	0	0	0	0
TO	1,57	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB.

Anexo M - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do milho (2003 – 2011)

(continua)

UF	2003/2004							2004/2005						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,12	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0
AL	0,05	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AM	0,04	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	3,93	0	0	0	0	0	0	4,7	0	0	11,48	0	0	0
CE	0,88	0	0	0	0	0	0	0,7	0	0	0	0	0	0
DF	0,44	0	0	0	0	0	0	0,6	0	0	0	0	0	0
ES	0,3	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
GO	8	0	0	0	0	0	15,19	8	26,01	0	17,69	0	0	19,55
MA	1,02	0	0	0	0	0	0	1,2	0	0	0	0	0	0
MG	14,24	0	0	0	0	0	2,54	17,6	0	0	0	0	0	0
MS	5,59	0	0	0	0	0	8,66	4	1,2	0	0	0	0	17,79
MT	8,18	0	0	0	0	0	28,05	9,7	72,79	0	70,83	0	0	39,1
PA	1,24	0	0	0	0	0	0	1,6	0	0	0	0	0	0
PB	0,32	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
PE	0,16	0	0	0	0	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
PI	0,32	0	0	0	0	0	0	0,6	0	0	0	0	0	0
PR	26,57	0	0	0	0	0	40,25	24	0	0	0	0	0	17,49
RJ	0,06	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
RN	0,14	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
RO	0,65	0	0	0	0	0	0	0,8	0	0	0	0	0	0
RR	0,1	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
RS	8,31	0	0	0	0	0	0	4,5	0	0	0	0	0	0
SC	7,93	0	0	0	0	0	0	8,1	0	0	0	0	0	0
SE	0,3	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0
SP	10,68	0	0	0	0	0	5,3	11,4	0	0	0	0	0	6,06
TO	0,43	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0

Anexo M - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do milho (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,13	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AL	0,12	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AM	0,05	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	2,73	0	0	8,93	100	0	0	3,3	0	0	0	3,25	0	0
CE	1,74	0	0	0	0	0	0	0,7	0	0	0	0	0	0
DF	0,55	0	0	0	0	0	0	0,6	0	0	0,16	0,12	0	0
ES	0,2	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0
GO	7,27	25,14	0	33,2	0	0	0	7,6	26,84	0	17,85	19,58	0	0
MA	1	0	0	0,24	0	0	0	0,9	0	0	0	0	0	0
MG	12,42	0	0	0	0	0	0	12,2	1,82	0	0	10,19	0	0
MS	5,27	11,15	0	0	0	0	0	5,7	8,66	0	13,99	5,14	0	0
MT	9,48	52,57	0	57,63	0	0	0	11,4	59,75	100	5,67	61,72	0	0
PA	1,35	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
PB	0,4	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
PE	0,52	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0
PI	0,55	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
PR	26,28	11,14	0	0	0	0	0	27	1,85	0	62,23	0	0	0
RJ	0,06	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RN	0,12	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
RO	0,67	0	0	0	0	0	0	0,6	0,65	0	0	0	0	0
RR	0,06	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RS	10,7	0	0	0	0	0	0	11,6	0	0	0	0	0	0
SC	7,48	0	0	0	0	0	0	7,5	0	0	0,09	0	0	0
SE	0,45	0	0	0	0	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
SP	10,02	0	0	0	0	0	0	7,8	0,43	0	0	0	0	0
TO	0,39	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0

Anexo M - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do milho (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,07	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AL	0,08	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AM	0,06	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	3,35	0	3,33	10,33	0	0	0	3,9	0	0	0	0	0	0
CE	1,28	0	0	0	0	0	0	1,1	0	0	0	0	0	0
DF	0,55	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0
ES	0,16	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0
GO	8,58	16,24	4,21	32,75	0	0	0	9,6	0,67	0	0	0	0	0
MA	0,84	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
MG	11,3	0	0	0	0	0	0	12,8	0	0	0	0	0	0
MS	6,01	3,62	10,4	7,25	0	0	0	4,5	0	0	0	0	0	0
MT	13,31	80,13	81,76	49,67	0	0	0	15,8	99,33	0	0	100	0	100
PA	1,06	0	0	0	0	0	0	1,1	0	0	0	0	0	0
PB	0,22	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
PE	0,32	0	0	0	0	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
PI	0,55	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
PR	26,2	0	0	0	0	0	0	21,8	0	0	0	0	0	0
RJ	0,03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RN	0,09	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
RO	0,65	0	0,3	0	0	0	0	0,6	0	0	0	0	0	0
RR	0,02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RS	9,07	0	0	0	0	0	0	8,3	0	0	0	0	0	0
SC	6,97	0	0	0	0	0	0	6,4	0	0	0	0	0	0
SE	0,77	0	0	0	0	0	0	1,2	0	0	0	0	0	0
SP	7,97	0	0	0	0	0	0	8,4	0	0	0	0	0	0
TO	0,47	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0

Anexo M - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do milho (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,1	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AL	0,07	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AM	0,06	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	4,06	1,7	12,59	3,65	0	0	0	4	0	53,06	3,77	0	0	0
CE	0,31	0	0	0	0	0	0	1,7	0	0	0	0	0	0
DF	0,46	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	1,16	0	0	0
ES	0,13	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
GO	8,56	32,8	7,72	11,15	0	0	16,16	10,5	40,28	5,71	12,15	0	0	0
MA	1	0	0	0,05	0	0	0	1,5	0	6,48	0	0	0	0
MG	10,86	0,71	0	0,55	0	0	3,96	11,4	3,42	0	3,31	0	0	0
MS	6,67	3,5	5,92	3,6	0	0	27,34	6	8,17	0	6,05	0	0	0
MT	14,49	58,44	73,77	79,21	0	0	37,95	13,3	8,92	26,78	62,05	0	0	0
PA	0,97	0	0	0	0	0	0	0,9	0	0	0	0	0	0
PB	0,01	0	0	0	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0
PE	0,22	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
PI	0,63	0	0	0,42	0	0	0	1,2	0	7,96	0	0	0	0
PR	24	0	0	0,73	0	0	14,26	21,3	31,56	0	11,14	0	0	0
RJ	0,03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RN	0,02	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
RO	0,67	0	0	0,64	0	0	0,33	0,6	0	0	0,37	0	0	0
RR	0,02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RS	9,99	0	0	0	0	0	0	10,1	0	0	0	0	0	0
SC	6,78	0	0	0	0	0	0	6,2	0	0	0	0	0	0
SE	1,29	0	0	0	0	0	0	1,6	0	0	0	0	0	0
SP	8,11	0	0	0	0	0	0	7,5	7,66	0	0	0	0	0
TO	0,47	2,85	0	0	0	0	0	0,7	0	0	0	0	0	0

Anexo M - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do milho (2003 – 2011)

(conclusão)

UF	2011/2012						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AC	0,14	0	0	0	0	0	0
AL	0,02	0	0	0	0	0	0
AM	0,05	0	0	0	0	0	0
BA	3,13	0	0	0	0	0	0
CE	0,11	0	0	0	0	0	0
DF	0,45	0	0	0	0	0	0
ES	0,11	0	0	0	0	0	0
GO	11,9	100	0	0	0	0	0
MA	0,92	0	0	0	0	0	0
MG	11,11	0	0	0	0	0	0
MS	8,04	0	0	0	0	0	0
MT	19,32	0	0	0	0	0	0
PA	0,79	0	0	0	0	0	0
PB	0,02	0	0	0	0	0	0
PE	0,07	0	0	0	0	0	0
PI	1,1	0	0	0	0	0	0
PR	24,32	0	0	0	0	0	0
RJ	0,02	0	0	0	0	0	0
RN	0,01	0	0	0	0	0	0
RO	0,66	0	0	0	0	0	0
RR	0,02	0	0	0	0	0	0
RS	4,98	0	0	0	0	0	0
SC	4,32	0	0	0	0	0	0
SE	0,77	0	0	0	0	0	0
SP	6,91	0	0	0	0	0	0
TO	0,72	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB.

Anexo N - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção da soja (2003 – 2011)

(continua)

UF	2003/2004							2004/2005						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AM	0,01	0	0	0	0	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	4,45	0	0	0	0	0	0	4,59	0	0	0	0	0	0
DF	0,27	0	0	0	0	0	0	0,36	0	0	0	0	0	0
GO	12,35	0	0	0	0	0	0	13,35	0	0	0	0	0	0
MA	1,86	0	0	0	0	0	0	1,91	0	0	0	0	0	0
MG	5,34	0	0	0	0	0	0	5,78	0	0	0	0	0	0
MS	6,68	0	0	0	0	0	0	7,38	0	0	0	0	0	0
MT	30,14	0	0	0	0	0	0	34,29	0	0	0	0	0	0
PA	0,19	0	0	0	0	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
PI	0,8	0	0	0	0	0	0	1,06	0	0	0	0	0	0
PR	20,16	0	0	0	0	0	0	18,56	0	0	0	0	0	0
RO	0,36	0	0	0	0	0	0	0,43	0	0	0	0	0	0
RR	0,06	0	0	0	0	0	0	0,11	0	0	0	0	0	0
RS	11,17	0	0	0	0	0	0	5,46	0	0	0	0	0	0
SC	1,32	0	0	0	0	0	0	1,23	0	0	0	0	0	0
SP	3,65	0	0	0	0	0	0	3,31	0	0	0	0	0	0
TO	1,22	0	0	0	0	0	0	1,76	0	0	0	0	0	0

Anexo N - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção da soja (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
AM	0,01	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BA	3,62	0	0	0	0	0	0	3,93	0	5,67	0	0,64	7,2	0
DF	0,26	0	0	0	0	0	0	0,24	0	0,08	0	0	0,25	0
GO	11,87	0	0	0	0	0	0	10,47	0	4,34	0	11,9	16	0
MA	1,86	0	0	0	0	0	0	1,86	0	0,9	0	0,14	2,14	0
MG	4,51	0	0	0	0	0	0	4,4	0	2,43	0	4,15	2,66	0
MS	8,08	0	0	0	0	0	0	8,36	0	12,78	0	2,65	12,36	0
MT	30,35	0	0	0	0	0	0	26,3	0	70,34	0	79,83	55,55	0
PA	0,43	0	0	0	0	0	0	0,24	0	0,29	0	0,53	0,13	0
PI	0,99	0	0	0	0	0	0	0,83	0	1,29	0	0,16	0,93	0
PR	17,53	0	0	0	0	0	0	20,41	0	0	0	0	0	0
RO	0,51	0	0	0	0	0	0	0,48	0	0,91	0	0	0,37	0
RR	0,05	0	0	0	0	0	0	0,03	0	0	0	0	0	0
RS	14,13	0	0	0	0	0	0	17	0	0	0	0	0	0
SC	1,5	0	0	0	0	0	0	1,89	0	0	0	0	0	0
SP	3,01	0	0	0	0	0	0	2,46	0	0	0	0	0	0
TO	1,27	0	0	0	0	0	0	1,11	0	0,97	0	0	2,42	0

Anexo N - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção da soja (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
BA	4,58	0	1,21	0	0	0	0	4,23	0	0	0	0	0	0
DF	0,26	0	0	0	0	0	0	0,27	0	0	0	0	0	0
GO	10,9	0	0,63	0	0	0	0	11,96	0	0	0	0	0	0
MA	2,1	0	0,3	0	0	0	0	1,71	0	0	0	0	0	0
MG	4,23	0	0,54	0	0	0	0	4,81	0	0	0	0	0	0
MS	7,61	0	1,17	0	0	0	0	7,31	0	0	0	0	0	0
MT	29,74	0	94,21	0	100	0	0	31,42	0	0	0	0	0	0
PA	0,34	0	0,1	0	0	0	0	0,37	0	0	0	0	0	0
PI	1,37	0	0,58	0	0	0	0	1,34	0	0	0	0	0	0
PR	19,82	0	0	0	0	0	0	16,64	0	0	0	0	0	0
RO	0,52	0	1,09	0	0	0	0	0,57	0	0	0	0	0	0
RR	0,08	0	0	0	0	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0
RS	12,96	0	0	0	0	0	0	13,84	0	0	0	0	0	0
SC	1,58	0	0	0	0	0	0	1,71	0	0	0	0	0	0
SP	2,41	0	0	0	0	0	0	2,29	0	0	0	0	0	0
TO	1,52	0	0,16	0	0	0	0	1,5	0	0	0	0	0	0

Anexo N - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção da soja (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
BA	4,53	0	0	0	0	0	0	4,66	0	0	0	0	0	0
DF	0,25	0	0	0	0	0	0	0,23	0	0	0	0	0	0
GO	10,69	0	0	0	0	0	0	10,86	0	0	0	0	0	0
MA	1,94	0	0	0	0	0	0	2,12	0	0	0	0	0	0
MG	4,18	0	0	0	0	0	0	3,87	0	0	0	0	0	0
MS	7,73	0	0	0	0	0	0	6,86	0	0	0	0	0	0
MT	27,32	0	0	0	0	0	0	27,1	0	0	0	0	0	0
PA	0,34	0	0	0	0	0	0	0,42	0	0	0	0	0	0
PI	1,26	0	0	0	0	0	0	1,52	0	0	0	0	0	0
PR	20,5	0	0	0	0	0	0	20,48	0	0	0	0	0	0
RO	0,56	0	0	0	0	0	0	0,56	0	0	0	0	0	0
RR	0,01	0	0	0	0	0	0	0,01	0	0	0	0	0	0
RS	14,88	0	0	0	0	0	0	15,43	0	0	0	0	0	0
SC	1,96	0	0	0	0	0	0	1,98	0	0	0	0	0	0
SP	2,31	0	0	0	0	0	0	2,27	0	0	0	0	0	0
TO	1,56	0	0	0	0	0	0	1,63	0	0	0	0	0	0

Anexo N - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção da soja (2003 – 2011)

(conclusão)

UF	2011/2012						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
BA	4,8	0	0	0	0	0	0
DF	0,27	0	0	0	0	0	0
GO	12,43	0	0	0	0	0	0
MA	2,53	0	0	0	0	0	0
MG	4,61	0	0	0	0	0	0
MS	6,97	0	0	0	0	0	0
MT	32,82	0	0	0	0	0	0
PA	0,53	0	0	0	0	0	0
PI	1,92	0	0	0	0	0	0
PR	16,5	0	0	0	0	0	0
RO	0,7	0	0	0	0	0	0
RR	0,02	0	0	0	0	0	0
RS	9,83	0	0	0	0	0	0
SC	1,66	0	0	0	0	0	0
SP	2,38	0	0	0	0	0	0
TO	2,05	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB.

Anexo O - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do trigo (2003 – 2011)

(continua)

UF	2003/2004							2004/2005						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
BA	0,04	0	0	0	0	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0
CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DF	0,09	0	0	0	0	0	0	0,09	0	0	0	0	0	0
GO	1,36	0	0	0	0	0	0	1,48	0	0	0	0	0	0,83
MG	0,86	0	0	0	0	0	0	1,04	0	0	0	0	0	0,87
MS	3,64	0	0	0	0	0	0,25	3,49	3,44	0	0	0	0	2,53
MT	0,03	0	0	0	0	0	0	0,03	0	0	0	0	0	0
PR	52,26	0	0	0	0	0	53,23	51,98	34,34	0	11,12	0	0	40,12
RS	36,97	0	0	0	0	0	45,48	36,44	56,42	0	88,88	0	0	50,89
SC	2,85	0	0	0	0	0	1,04	3,17	5,81	0	0	0	0	3
SE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	1,9	0	0	0	0	0	0	2,22	0	0	0	0	0	1,75
UF	2005/2006							2006/2007						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
BA	0,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DF	0,13	0	0	0	0	0	0	0,27	0	0	0	0	0	0
GO	1,05	0	0	0	0	0	0	2,07	0	0	0	0	0	0
MG	1,31	0,73	0	0	0	0	0	2,52	0	0	0	0	0	0
MS	2,77	0,77	0	0,84	2,64	0	0	2,78	0	0	0	0	0	0
MT	0,03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PR	57,49	64,55	0	55,24	46,21	0	0	50,46	0	0	35,28	0	0	0
RS	32,1	25,81	0	43,92	39,13	0	100	32,59	92,05	0	64,72	0	0	0
SC	2,36	3,86	0	0	12,02	0	0	5,68	6,27	0	0	0	0	0
SP	2,71	4,28	0	0	0	0	0	3,63	1,68	0	0	0	0	0

Anexo O - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do trigo (2003 – 2011)

(continuação)

UF	2007/2008							2008/2009						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
DF	0,37	0	0	0	0	0	0	0,26	0	0	0	0	0	0
GO	1,17	0	0	0	0	0	0	1,43	0	0	0	0	0	0,18
MG	1,21	0	0	0	0	0	0	1,62	0	0	0	0	0	0,35
MS	0,98	0	0	0	0	0	0	1,15	1,99	0	0	0	0	1,49
PR	46,91	0	0	0	0	0	0	52,17	52,33	0	25,89	0	0	38,13
RS	42	0	0	0	0	0	0	34,99	16,37	0	74,11	0	0	50,21
SC	4,96	0	0	0	0	0	0	5,5	3,88	0	0	0	0	3,43
SP	2,41	0	0	0	0	0	0	2,88	25,44	0	0	0	0	6,21
UF	2009/2010							2010/2011						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
CE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DF	0,28	0	0	0,02	0	0	0	0,09	0	0	0,01	0	0	0
GO	1,69	0	0	0,44	0	0	0	1,27	0	0	0,74	0	0	0
MG	1,95	0	0	0,7	0	0	0	1,45	0	0	0,57	0	0	0
MS	1,44	44,48	0	0,25	0	0	0	1,25	0,6	0	0,02	0	0	0
PR	50,55	10,03	0	39,03	0	0	0	56,36	34,54	0	38,36	0	0	0
RS	35,92	29,07	0	54,06	0	0	0	33,58	61,75	0	57,2	0	0	0
SC	5,63	10,81	0	3,53	0	0	0	4,12	1,52	0	1,78	0	0	0
SE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	2,52	5,61	0	1,98	0	0	0	1,89	1,6	0	1,28	0	0	0

Anexo O - Distribuição dos instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção do trigo (2003 – 2011)
(conclusão)

UF	2011/2012						
	Produção	AGF	PEPRO	PEP	PROP	PESOJA	OPÇÕES
DF	0,1	0	0	0	0	0	0
GO	1,04	0	0	0	0	0	0
MG	1,56	0	0	0	0	0	0
MS	0,74	0	0	0,41	0	0	0
PR	43,21	13,44	38,9	42,72	0	0	0
RS	47,37	86,43	38,4	48,66	0	0	0
SC	4,07	0	3,8	6,68	0	0	0
SP	1,91	0,13	19	1,53	0	0	0

Fonte: Elaborado a partir dos dados da CONAB.

APÊNDICES

Apêndice A - Distribuição dos Instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção de arroz (%)

UF	1997		1998		1999			2000			2001		2002		
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	COVPA	Produção	AGF	COVPA	Produção	AGF	Produção	AGF	COVPA
RO	1,4	0,17	1,76	0	1,34	0,07	0	1,38	2,43	0	1,26	0	0,95	0	0
PA	4,46	0	4,59	0	3,54	0	0	3,63	0,12	0	3,84	0	3,9	0	0
TO	2,98	20,36	4,01	1,68	3,75	0	0	3,52	4,61	0	3,54	0	2,96	0	0
MA	6,69	0	4,94	0,11	5,52	0	0	6,53	0	0	6,12	0	6,01	0	0
BA	1	0,23	1,03	0	0,82	0	0	0,84	0	0	0,4	0	0,38	0	0
MG	4,35	0,49	4,31	0,11	2,61	0,03	0	2,36	0	0	1,74	0	2,03	0	0
SP	2,1	0,03	1,69	0	1,08	0	0	1,02	0	0	1,09	0	0,99	0	0
PR	2,11	0,49	2,2	0,02	1,6	0	0	1,61	0	0	1,75	0	1,78	0	0
SC	6,9	0,32	8,23	0,02	6,48	0,09	0	7,18	0	7,9	8,77	0,73	8,82	0	9,64
RS	48,89	12,02	46,55	0,95	48,08	0,54	89,95	44,73	1,02	80,37	51,61	6,16	52,46	0	90,36
MS	2,58	3,23	2,55	0,43	2,23	0	0	2,04	0,15	0	2,16	0	2,04	0	0
MT	8,32	61,59	10,06	94,53	14,75	98,93	10,05	16,63	91,67	11,73	11,31	93,11	11,4	100	0
GO	2,68	1,07	2,77	2,13	3,01	0,34	0	2,65	0	0	1,89	0	2,03	0	0
DF	0,01	0	0,01	0,02	0,03	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Extraído de Del Bel Filho Bacha (2005).

Apêndice B - Distribuição dos instrumentos de PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção de algodão (%)

UF	1997		1998			1999			2000			2001		2002	
	Produção	AGF	Produção	AGF	PEP	Produção	AGF	COVPA	Produção	AGF	COVPA	Produção	AGF	Produção	AGF
BA	10,02	0	3,54	0	4,16	3,39	0	3,95	6,58	0	4,23	6,43	0	8,3	0
MG	11,14	0	10,42	20,27	10,01	5,51	57,07	6,79	4,95	0	3,38	2,64	3,37	4,2	0
SP	18,89	0	16,29	1,16	6,02	10,59	0	1,34	7,36	0	17,4	6,29	0	7,1	0
PR	14	0	14,52	7,27	20,69	7,38	35,21	0,61	6,23	0	14,26	6,6	2,21	3,9	0
MS	6,81	0	5,26	0,83	5,01	7,75	0	3,88	6,34	0	14,94	6,4	6,18	7,13	6,32
MT	9,52	0	23,11	2,56	41,96	42,64	0	63,26	49,77	100	30,65	57,64	55,77	52,83	49,34
GO	23,07	100	22,2	67,9	12,15	18,83	7,72	20,15	12,63	0	15,14	12,32	32,47	13,95	37,5

Fonte: Extraído de Del Bel Filho Bacha (2005).

Apêndice C - Distribuição dos Instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção de trigo (%)

UF	1997		1998			2000		2003		2004	
	Produção	AGF	Produção	AGF	PEP	Produção	COVPA	Produção	COVPA	Produção	COVPA
MG	0,58	0	0,58	0	0,31	1,33	0	0,56	0	1,21	0,87
SP	-	0	-	0	0	-	0	-	0	2,32	1,75
PR	70,21	53,43	70,22	95,24	71,92	40,57	3,76	50,35	53,23	50,35	40,07
SC	1,38	3,46	1,87	0	0,99	3,15	0,11	2,76	1,04	3,14	3
RS	24,26	43,11	23,71	3,98	24,56	51,25	92,01	40,6	45,48	38,24	50,06
MS	1,89	0	2,16	0,78	2,23	2,01	4,12	2,84	0,25	3,3	3
GO	-	0	-	0	0	-	0	-	0	1,44	1,25

Fonte: Extraído de Del Bel Filho Bacha (2005).

Apêndice D - Distribuição dos Instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção de soja (%)

UF	1997		1998		1999	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
RO	0	0	0,05	7,39	0,05	0
BA	3,84	0	3,79	6,76	3,71	0
MG	4,1	30,51	4,08	0	4,32	25,04
PR	24,94	0	23,36	0	25,03	58,65
MT	22,96	63,26	23,09	76,19	24,12	0
GO	9,34	6,22	10,89	9,67	11,04	16,3

Fonte: Extraído de Del Bel Filho Bacha (2005).

Apêndice E - Distribuição dos Instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção de milho (%)

UF	1997			1998			1999			2000		2001			2002		2003		2004		
	Prod.	AGF	COVPA	Prod.	AGF	PEP	Prod.	AGF	COVPA	Prod.	COVPA	Prod.	AGF	COVPA	Prod.	COVPA	Prod.	COVPA	Prod.	AGF	COVPA
RO	0,53	0,12	0	0,68	0,15	0	0,68	0,02	0	0,63	0	0,4	0	0	0,43	0	0,41	0	0,79	0	0
TO	0,34	0	0	0,31	0,05	0	0,27	0,03	0	0,37	0	0,29	0	0	0,35	0	0,26	0	0,34	0	0
PI	0,34	0	0	0,19	0	0	0,73	0	0	0,71	0	0,34	0	0	0,23	0	0,48	0	0,32	0	0
BA	3,24	0,45	0	2,14	0,41	0	2,78	0	0	4,09	40,56	2,37	0	4,58	2,36	4,37	2,55	0	3,9	0	0
MG	11,88	6,2	1,38	12,53	3,37	0	12,13	2,38	0	13,09	0	9,58	0	1,78	13,38	21,89	11,15	2,54	14,2	0	0
SP	11,87	0,74	0,07	12,35	0,62	0	11,82	0,36	0	9,47	0	10,01	0	0,83	10,97	3,41	9,9	5,3	11,08	0	6,06
PR	23,53	19,24	6,34	26,79	2,13	0	27,23	6,38	0	22,75	0	30,14	0,06	34,21	27,27	3,57	29,27	40,25	26,32	0	17,49
SC	8,36	0,48	0	8,72	0	0	8,34	0,38	0	10,53	0	9,41	0	5,82	8,63	1,14	9,01	0	7,76	0	0
RS	12,44	1,37	0	14,74	0,2	0	9,96	0	0	12,18	0	14,62	0	7,52	10,86	3,03	11,35	0	8,03	0	0
MS	5,86	10,1	23,18	5,73	0,59	0	5,97	0	0	3,31	0	5,21	13,07	12,1	3,84	10,73	6,42	8,66	5,72	0	17,79
MT	4,62	13,08	21,65	3,2	56,86	0	3,47	47,7	53,94	4,42	53,86	4,15	30,15	0	6,44	4,9	6	28,05	8,12	100	39,1
GO	11,46	47,08	47,38	8,59	35,6	100	10,76	41,81	46,06	11,32	5,58	9,91	56,71	33,16	9,43	46,63	7,6	15,19	8,29	0	19,55
DF	0,4	1,13	0	0,38	0	0	0,41	0,95	0	0,43	0	0,29	0	0	0,41	0,32	0,37	0	0,44	0	0

Fonte: Extraído de Del Bel Filho Bacha (2005).

Apêndice F - Distribuição dos Instrumentos da PGPM por Estado e suas respectivas participações na produção de feijão (%)

UF	1997		1998		1999		2000		2004	
	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF	Produção	AGF
RO	2,36	13,88	2,47	0	2,07	55	1,63	0	1,4	0
SE	1,32	2,09	1,34	0	1,28	0	0,92	0	0,91	0
BA	16,65	0	10,09	0	12,32	0	17,67	24,29	12,52	0
MG	12,35	14,35	15,47	0	13,47	1,58	13,32	3,32	15,07	0
SP	7,78	0	11,61	0	10,37	0	7,8	0,02	9,34	0
PR	16,74	23,6	22,57	54,99	20,15	15,15	16,19	34,4	21,64	54,69
SC	7,97	4,6	7,22	0	7,45	15,6	7,46	18,93	4,71	45,31
RS	4,92	0	5,44	0	5,59	0	4,78	5,77	4,37	0
MS	1,07	2,75	1,54	0	0,93	0	0,33	0	1,09	0
MT	0,7	1,06	0,75	38,04	0,92	0,9	0,81	0	2,17	0
GO	5,87	36,86	8,42	0,06	7,03	11,77	6,56	12,52	6,87	0
DF	0,59	0,81	1,11	6,91	1,03	0	1,05	0,74	0,48	0

Fonte: Extraído de Del Bel Filho Bacha (2005).

Apêndice G – E.M. nº 002-2011/CONSEA**Brasília, 17 de março 2011.****E.M. nº 002-2011/CONSEA**

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, reunido em sua XXI Reunião Plenária, realizada no último dia 16 de março, debateu e fez proposições para a erradicação da pobreza extrema no Brasil, destacando os avanços obtidos na segurança alimentar e nutricional da população por meio das ações da Estratégia Fome Zero e os desafios colocados pela meta prioritária, em boa hora, lançada pelo governo de Vossa Excelência.

O Consea tem reafirmado, em manifestações anteriores, a convicção quanto ao papel fundamental desempenhado pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab para o sucesso da Estratégia Fome Zero e para a reversão do quadro de insegurança alimentar e nutricional no qual o país se encontrava, assim como acredita que esse papel deve ser reafirmado e, mesmo, ampliado para a consecução da nova meta. Merece destaque a atuação da Conab junto a diversos segmentos da agricultura familiar e dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, bem como na ampliação do acesso a alimentos adequados e saudáveis para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, mediante a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA.

Outros importantes programas e ações executadas pela Conab dizem respeito à distribuição de cestas de alimentos a populações específicas e em situação de calamidade, ajuda humanitária internacional e cooperação horizontal, Política de Garantia de Preços Mínimos da Biodiversidade – PGPM Bio, ampliação e renovação de estoques públicos de alimentos e melhoria da gestão e da análise dos dados que subsidiam o governo na elaboração de políticas voltadas à agricultura e segurança alimentar e nutricional.

Por essas razões, o Consea reafirma a importância da Conab para dar continuidade às políticas e ações de segurança alimentar e nutricional e de abastecimento alimentar. Pela sua dimensão e importância no desenvolvimento sustentável da agricultura e na estabilidade do abastecimento nacional e pela reconhecida capacidade de formulação e execução do seu corpo técnico e sua capilaridade em todos os Estados, a gestão da Conab exige de seus dirigentes comprometimento político e capacidade de articulação com o Consea e os vários setores governamentais e não-governamentais que atuam na produção e no abastecimento de alimentos.

Considerando o exposto, o Consea vem, respeitosamente, solicitar à Vossa Excelência, o que segue:

- em relação ao futuro institucional da Conab, que os naturais ajustes em curso na equipe do Governo Federal não acarretem descontinuidade na orientação de sua atuação junto aos agricultores familiares e agroextrativistas, comprometendo o papel desse órgão na implementação do PAA e demais ações de segurança alimentar e nutricional.

- com vistas a contribuir com a efetivação da meta de erradicação da pobreza extrema, que se busque: a) ampliar o papel da Conab na operacionalização do PAA para a população em situação de pobreza extrema; efetivar o critério de prioridade de acesso ao programa para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais; c) ampliar a participação da PGPM para a agricultura familiar.

Respeitosamente,

Renato S. Maluf
Presidente do CONSEA