



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE UNB PLANALTINA**

**POLÍTICAS AGRÍCOLAS E OS GARGALOS DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO**  
**O Caso da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM**

**FERNANDA CRISTINA MARTINS BARBOSA**

Orientador: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Luciana de Oliveira Miranda Gomes

Trabalho de Conclusão de Curso

Brasília, DF  
Junho de 2016

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE UNB PLANALTINA**

FERNANDA CRISTINA MARTINS BARBOSA

**POLÍTICAS AGRÍCOLAS E OS GARGALOS DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO  
O Caso da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Faculdade UnB Planaltina da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Bacharel em Gestão do Agronegócio.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana de Oliveira  
Miranda Gomes

Trabalho de Conclusão de Curso

Brasília, DF  
Junho de 2016

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de tudo, partilho a incomparável felicidade de poder dizer que consegui! Enfim, graduada em Gestão do Agronegócio, uma área do conhecimento tão importante, da qual me orgulho e escolhi não só como profissão, mas como modo de vida. Foram imensos os esforços para alcançar tal feito, sempre com muita humildade e dedicação. E hoje, ao fim dessa jornada, encerra-se uma das etapas mais importantes que é o pilar fundamental dos novos desafios e perspectivas que estão por vir.

É imprescindível minha gratidão a algumas pessoas que tornaram possível essa conquista. Agradeço primeiramente a Deus, por conceder-me a vida repleta de sonhos, e por guiar-me durante essa caminhada. Aos meus amados pais Maria Ziza e José Wilson e minha querida irmã Amanda, por toda ajuda, empenho e dedicação para comigo, sanando minhas dificuldades e fazendo tudo dentro do possível para contribuir em minha formação, não só acadêmica, mas como pessoa.

Ao meu namorado Pedro Henrique, pelo companheirismo, incentivo, carinho e ajuda em todos os aspectos, sendo ele meu porto seguro durante esses últimos anos.

A todos os professores do curso de Gestão do Agronegócio da Faculdade UnB Planaltina, pela vasta e excelente gama de conhecimentos transmitidos. Em especial agradeço a minha orientadora Professora Doutora Luciana Gomes, pela sua fundamental ajuda e por ser essencial na realização deste trabalho.

Ao Senhor Rubens Valentini, por despertar meu interesse ao agronegócio e pelo excepcional e memorável apoio a mim e a minha família.

A CONAB e seus colaboradores, pela excelente oportunidade de estágio e por propiciar a prática dos conhecimentos adquiridos.

Aos meus amigos e companheiros de curso, Samuel, Karolyne, Hugo, Isabel, Renata e Douglas, pela cordial convivência e alegrias compartilhadas durante esses quatro anos.

A todos vocês, muito obrigada!

## RESUMO

O agronegócio abrange uma extensa rede de agentes econômicos que vai desde a produção de insumos, transformação industrial até armazenagem e distribuição de produtos agrícolas e derivados sendo esta extensa cadeia um importante pilar da economia brasileira, implicando direta e conseqüentemente na sociedade. Porém, existem diversos gargalos que implicam o desenvolvimento exímio do setor. A fim de solucionar esses problemas e intervir na economia, o governo realiza intervenções através das políticas agrícolas, praticadas por meio de planos e programas direcionados a agropecuária. A exemplo dessas intervenções, a Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) se destaca por ser uma das principais do agronegócio e por ter passado por diversas mudanças legislativas de acordo com as demandas do setor ou do momento político e econômico do país. Nesse sentido, levando em conta o contexto histórico da PGPM, bem como seu funcionamento no cenário agrícola brasileiro, o presente trabalho busca avaliar a eficácia da PGPM como instrumento econômico e social enquanto política pública em prol do agronegócio.

**Palavras-chave:** agronegócio, PGPM, políticas agrícolas, gargalos, desenvolvimento.

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Figura 1</b> - Utilização da PGPM e seus instrumentos AGF e EGF (em mil toneladas)...   | 25 |
| <b>Figura 2</b> - Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos totais da União (década de 1980).....        | 26 |
| <b>Figura 3</b> - Crédito rural concedido segundo a modalidade Brasil, 1970 - 1990 (em milhões de US\$).....                         | 27 |
| <b>Figura 4</b> - Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos totais da União (década de 1980 e 1990)..... | 27 |
| <b>Figura 5</b> - Evolução dos gastos da União com a Política de Crédito Rural e a PGM....   | 35 |
| <b>Figura 6</b> - Evolução do PAA em termos de alimentos adquiridos (t) e número de agricultores participantes 2003 – 2011.....      | 37 |
| <b>Figura 7</b> - Preços Reais ao Produtor e ao Consumidor 1994/2005.....  | 39 |
| <b>Figura 8:</b> Produtos Beneficiados com Subvenção 2005 – 2015 (%).....  | 40 |
| <b>Figura 9</b> - Participação do PIB do Agronegócio e PIB Total – Brasil. (%).....  | 43 |

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabela 1</b> - Posição dos estoques públicos dos principais produtos da PGPM (em Toneladas) ..... | 36 |
| <b>Tabela 2</b> - Valor das Operações (R\$) dos Instrumentos de Apoio.....                           | 38 |
| <b>Tabela 3</b> - Comparação Anual da Doação de Feijão oriundo da PGPM (Kg).....                     | 41 |
| <b>Tabela 4</b> - Participação do PIB por setor – Brasil 1980/2003 (%)......                         | 42 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGF - Aquisição do Governo Federal

BACEN - Banco Central do Brasil

CFP - Companhia de Financiamento da Produção

CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNPA - Conselho Nacional de Política Agrícola

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

COVPA - Contrato de Opção de Venda de Produtos Agropecuário

COV - Contrato de Opção de Venda

EGF - Empréstimo do Governo Federal

IAA - Instituto de Açúcar e Alcool

IBC - Instituto Brasileiro do Café

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MP - Medida Provisória

OOO - Operações Oficiais de Crédito

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

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

PL - Prêmio de Liquidação

PLE - Preço de Liberação dos Estoques

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

SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural

VEP - Valor de Escoamento do Produto

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                  | <b>08</b> |
| <b>2 OBJETIVOS .....</b>                                   | <b>10</b> |
| 2.1 Objetivo Geral .....                                   | 10        |
| 2.2 Objetivos Específicos.....                             | 10        |
| <b>3 JUSTIFICATIVA .....</b>                               | <b>11</b> |
| <b>4 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>                          | <b>12</b> |
| 4.1 Políticas Públicas.....                                | 12        |
| 4.2 Política Agrícola.....                                 | 13        |
| <b>5 METODOLOGIA.....</b>                                  | <b>17</b> |
| <b>6 RESULTADOS.....</b>                                   | <b>18</b> |
| 6.1 Breve Histórico da Política Agrícola no Brasil.....    | 18        |
| 6.2 A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).....   | 18        |
| 6.2.1 Metodologia para a Fixação dos Preços Mínimos.....   | 19        |
| 6.3 Operacionalização da PGPM.....                         | 20        |
| 6.4 A CONAB, seus Objetivos e Estratégias para a PGPM..... | 28        |
| 6.4.1 Mudanças Legislativas e Adequações da PGPM.....      | 29        |
| 6.4.2 Novos Instrumentos de Apoio à Comercialização.....   | 37        |
| 6.5 A importância econômica e social da PGPM.....          | 39        |
| 6.6 Os principais entraves da PGPM.....                    | 41        |
| 6.7 Os Gargalos do Agronegócio Brasileiro.....             | 43        |
| <b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                         | <b>45</b> |
| <b>8 REFERÊNCIAS.....</b>                                  | <b>48</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

O *agribusiness* (agronegócio) é a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas (“antes da porteira”); das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento (“dentro da porteira”), processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles (“depois da porteira”). Dessa forma deve-se considerar a atividade agrícola como parte de uma extensa rede de agentes econômicos que vai desde a produção de insumos, transformação industrial até armazenagem e distribuição de produtos agrícolas e derivados (BATALHA, 2001).

Este conceito aborda todos os vínculos intersetoriais do setor agrícola, substituindo o modelo de estudo parcial e setorizado, pela análise sistêmica da agricultura, levando em consideração fatores “internos e externos” à propriedade rural, bem como fatores produtivos, econômicos, financeiros, políticos e sociais acerca do agronegócio.

O Brasil é um dos líderes mundiais na produção e exportação de vários produtos agropecuários, configurando o agronegócio como o setor mais importante da economia nacional, sendo este considerado um pilar fundamental no desenvolvimento e crescimento do país (SILVA, CESARIO E CAVALCANTI, 2007). De acordo com dados do IBGE, o agronegócio foi responsável direto por 21,46% do PIB total em 2015 e pelo emprego de 17,4 milhões de pessoas, o que corresponde a 24,2% da população economicamente ativa.

Levando em conta que o agronegócio é um setor tão importante em termos econômicos e conseqüentemente sociais, há a necessidade de uma gestão sólida capaz de identificar os gargalos e minimizá-los, bem como manter e lapidar os aspectos favoráveis acerca do desenvolvimento do setor e conseqüentemente do país. Dessa forma, torna-se essencial a intervenção do Estado, a fim não só de controlar, mas também atuar em prol do funcionamento e desenvolvimento agrícola ou de qualquer outro setor que necessite. Essa intervenção ocorre de diversas maneiras; dentre elas, as políticas públicas nas quais o Estado implanta um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. (GOBERT e MULLER, 1987).

Entende-se por políticas públicas o conjunto de programas, planos, decisões, metas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, visando a resolução de problemas de interesse público, assegurando assim, determinado direito de cidadania, de forma

difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. (VARGAS VELASQUEZ, 2001).

No âmbito do agronegócio, as políticas agrícolas têm sido um importante ator, responsável pelo suporte e desenvolvimento do setor, abordando um conjunto de medidas e ações governamentais voltadas para o planejamento, financiamento e o seguro da produção, praticadas por meio de planos e programas direcionados a agropecuária (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 2016). De acordo com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, o apoio do estado acompanha todas as fases do ciclo produtivo através de estudos na área de gestão de risco, linhas de créditos, subvenções econômicas e levantamentos de dados. Essas ações se dividem em três grandes linhas de atuação: gestão do risco rural, crédito e comercialização.

A gestão do risco rural é realizada antes de iniciar o cultivo, através do zoneamento agrícola de risco climático que indica o melhor período para se plantar em cada município do país, de acordo com a análise histórica do comportamento do clima. Os prejuízos causados por eventos climáticos adversos, permitem ao produtor contratar o seguro rural com parte do prêmio subsidiado pelo ministério. Vários programas financiam necessidades diversas dos produtores, que vão desde a compra de insumos até a construção de armazéns. Portanto, existe o acesso a linhas de crédito para custeio, investimento e comercialização. Os créditos de custeio destinam-se a cobrir despesas habituais dos ciclos produtivos, da compra de insumos até a fase de colheita. Já os créditos de investimento aplicam-se em bens ou serviços duráveis, como maquinário por exemplo. Por fim, os créditos de comercialização asseguram recursos necessários ao produtor rural e a suas cooperativas, a fim de garantir o abastecimento e o armazenamento da colheita nos períodos de queda de preços. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 2016).

A exemplo das políticas agrícolas, no campo de créditos de comercialização, a Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) se destaca por ser uma das principais do agronegócio e por ter passado por diversas mudanças legislativas de acordo com as demandas do setor ou do momento político e econômico do país. Nesse sentido, levando em conta o contexto histórico da PGPM, bem como seu funcionamento no cenário agrícola brasileiro, salientando-se sobre esse aspecto os gastos financeiros e subsídios governamentais, a PGPM é um instrumento que de fato cumpre seu papel econômico e social enquanto política pública em prol do agronegócio?

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo Geral**

Analisar a atuação econômica e social da Política de Garantia de Preços Mínimos no contexto do agronegócio.

### **2.2 Objetivos Específicos**

- Descrever a importância da intervenção governamental nos mercados agrícolas;
- Realizar um levantamento do histórico da PGPM e demonstrar as mudanças legislativas no contexto da Política;
- Abordar brevemente os principais gargalos do Agronegócio brasileiro;
- Analisar a eficácia e necessidade PGPM para produtores e consumidores.

### 3 JUSTIFICATIVA

O agronegócio brasileiro, de acordo com Barros (2006, p. 01), apresenta grande desempenho econômico e importância no PIB nacional. Porém, do ponto de vista da sociedade em geral, “[...] o agronegócio vem sendo vítima de crises cíclicas que demandam injeções de novos recursos e renegociação das dívidas em vencimento [...]”.

A partir desses fatores, há a necessidade de intervenção governamental, através das políticas agrícolas. De acordo com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, as políticas agrícolas têm sido um importante ator, responsável pelo suporte e desenvolvimento do setor, abordando um conjunto de medidas e ações governamentais voltadas para o planejamento, financiamento e o seguro da produção, praticadas por meio de planos e programas direcionados a agropecuária.

Nesse contexto, é válido observar que a política de Garantia de Preços Mínimos se destaca por ser uma das principais do agronegócio brasileiro, passando por diversas mudanças legislativas de acordo com as demandas do setor ou do momento político e econômico do país. Assim, denota-se a importância de analisar a política agrícola frente aos gargalos do agronegócio

Barros (2006, p.04), esclarece que nos dias atuais há um déficit de projetos nacionais em prol do agronegócio, que sejam sólidos, bem estruturados e que realmente acarretem em mudanças que sejam capazes de levar a uma aceleração considerável do setor e conseqüentemente ao crescimento econômico e a um salto significativo na qualidade de vida da população.

## **4 REFERENCIAL TEÓRICO**

O referencial tratará acerca do tema políticas públicas, e especificamente, da política agrícola desenvolvida e implementada no Brasil. Os capítulos seguintes trarão a metodologia utilizada para o trabalho, e adiante, no capítulo dos resultados, através de um breve histórico da Política Agrícola no Brasil, será descrito e analisado as numerosas transformações que a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) sofreu ao longo de décadas, e como estas modificações e adaptações influenciaram o cenário do agronegócio no país.

### **4.1 Políticas Públicas**

Existem diversas definições de políticas públicas. De acordo com Mead (1995) trata-se de um campo componente do estudo da política, no qual o governo analisa e trata de grandes questões públicas. Lynn (1980) esclarece que se trata de um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos em determinado setor. Já Peters (1986) expressa que política pública é a soma das atividades desempenhadas pelo Estado que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) aborda política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Laswell (1936) sintetiza que as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. As políticas públicas estabelecem, portanto, inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Pode-se concluir que políticas públicas tem por objetivo, “[...] colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações [...]”. Portanto após planejadas e formuladas, políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos e ações. Através de acompanhamento e avaliação podem sofrer reformulações e modificações, a fim de corrigir problemas estruturais, técnicos e de qualquer outra natureza. (SOUZA, 2006).

Portanto, entende-se por políticas públicas o conjunto de programas, planos, decisões, metas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, visando a resolução de problemas de interesse público, assegurando assim, determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. (VARGAS VELASQUEZ, 2001).

## 4.2 Política Agrícola

Se o conceito de políticas públicas diz respeito a um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas encontrados na sociedade, no contexto do agronegócio, a política agrícola aborda um conjunto de medidas e ações do Estado praticadas por meio de planos e programas governamentais direcionados ao setor agropecuário. Em todo o mundo, a proteção e incentivo à agricultura através de intervenção governamental são justificados pela importância econômica, política e social, não só no setor, mas em uma ótica global de caráter sistêmico.

Sob os aspectos do desenvolvimento rural, a ação do governo com as iniciativas e políticas governamentais deve provocar articulações que induzam a mudanças num determinado ambiente atividade ou seguimento, a fim de desenvolver de forma endógena cada região, a partir das suas potencialidades e riquezas (VEIGA, 2000, p. 197).

Coelho (2001) aborda que são várias as razões econômicas que levam os governos a intervirem nos mercados agropecuários por meio das políticas públicas. Entre elas, a melhoria na alocação de recursos, a redução da flutuação na renda e a segurança alimentar. De acordo com Mendes e Padilha Junior (2007, p. 323), a intervenção governamental no setor agrícola, se dá em virtude da necessidade de fundos para financiar a manutenção de estoques no período entre a colheita do produto e sua comercialização. Na época da colheita, os preços agrícolas são baixos em decorrência da questão acerca da oferta e demanda, uma vez que há grande disponibilidade de determinado produto no mercado.

Mueller (2007) esclarece que as políticas agrícolas podem ser quantitativas, quando abrangem estímulos de mercado, como preços mínimos, tributação, subsídios, seguro e crédito agrícola, além de políticas para produtos específicos, e qualitativas, quando abordam mudanças estruturais, como infraestrutura, desenvolvimento tecnológico e uso da terra.

As políticas de suporte ao produtor rural no Ocidente são atribuídas à influência do *New Deal*: um conjunto de medidas econômicas e sociais tomadas durante o governo de Franklin Roosevelt, com o objetivo de recuperar a economia dos Estados Unidos da crise de 1929, que teve como princípio básico a forte intervenção do Estado na economia. (OSAKI; BATALHA, 2009).

Mais precisamente, adotaram-se diversas medidas de intervenção pública, através do *Agricultural Adjustment Act*, em 1933, com o objetivo de recompor a

paridade entre agricultura e indústria vigente no período anterior à I Guerra Mundial. A intervenção pública foi motivada por problemas externos ao setor, mas que interferiam negativamente sobre seus preços. A intervenção inglesa sobre a agricultura, também remete a 1933, o que levou a agricultura a ser o setor de atividade mais regulamentado. Já na França, em 1931, o governo intervém no mercado de vinhos e estende o controle ao trigo em seguida (1933). (DELGADO, 1995).

A prática da intervenção pública na agricultura, desde os primórdios, busca estabilizar os preços agrícolas e garantir renda aos agricultores. Parte-se do pressuposto de que deve-se criar condições de crescimento do setor de forma harmônica com os demais setores da economia, já que, por suas particularidades, está sujeito a maior grau de incertezas e tempestividades. Nesse sentido, ressalta-se que a formação de preços agrícolas depende tanto de fatores internos como externos ao setor. Internamente ao setor, a flutuação da produção em decorrência de fatores de difícil controle como mudanças climáticas, pragas e doenças, implicam diretamente na variabilidade dos preços agrícolas que, por sua vez, afeta a receita dos agricultores. Consequentemente, dada a interligação dos mercados, os gargalos produtivos podem comprometer o bom funcionamento de todo o sistema econômico. Dentre os fatores de ordem externa, as variações da demanda provocam queda de preços na recessão elevações na prosperidade. (CARVALHO e SILVA, 1995, p. 10).

Assim, com base no enfoque adotado pela *Food and Agriculture Organization of the United State* (FAO) em sua Resolução n. 3/61: *Guidin principles for national agricultural price stabilization and support policies*, divulgada em 1961, Carvalho e Silva (1995, p.10) descrevem preocupações com o desempenho da economia relacionado a recomendações técnicas pela intervenção pública na agricultura. A resolução estabelece os seguintes princípios a serem adotados pela política agrícola de todos os países:

- 1) uma agricultura economicamente capaz de prover para fazendeiros e trabalhadores rurais um nível de vida adequado em relação ao nível geral do país;
- 2) um aumento na eficiência e competitividade da agricultura, particularmente onde isto puder facilitar a redução de medidas protecionistas;
- 3) prevenir a ocorrência de excessivas flutuações nos preços e rendas agrícolas;
- 4) dar maior flexibilidade à produção agrícola em seus ajustamentos à demanda efetiva, com o objetivo de evitar tanto a escassez quanto os onerosos excedentes;
- 5) um crescente e equilibrado consumo dos produtos agrícolas e preços razoavelmente estáveis, em nível justo, tanto para produtores quanto para consumidores;

6) um crescimento equilibrado da economia como um todo, sem excessivos pagamentos de transferências da agricultura a outros setores da economia (como em muitos países subdesenvolvidos), ou de outros setores da economia para a agricultura (como em grande número de países desenvolvidos); e

7) o aperfeiçoamento da distribuição internacional de produtos primários, levando em conta que a consecução de tal objetivo é uma responsabilidade a ser dividida conjuntamente pelos países importadores e exportadores. (CARVALHO e SILVA, 1995, p. 10).

Uma infinidade de fatores como pressões políticas, crises do setor, problemas estratégicos e de segurança alimentar acarretam nas decisões e direcionamento das políticas agrícolas conforme as particularidades de cada país. Os países desenvolvidos vêm transferindo, há muito tempo, elevado volume de recursos na sua agricultura e com isso, acumularam grandes estoques, que são vendidos a preços subsidiados no mercado internacional e, “[...] dada sua maior importância relativa no comércio mundial, provocaram sérias distorções, com consequências para os demais países, mas particularmente desastrosas para os exportadores de produtos agrícolas [...]”. (CARVALHO e SILVA, 1995, p. 11).

Já os países subdesenvolvidos, transferem renda da agricultura para o setor urbano-industrial, justificando para tanto teoricamente, as funções da atividade para o desenvolvimento do país, descritas por Johnston e Mellor (1961): “[...] a) produzir alimentos a baixo preço para as cidades; b) liberar mão-de-obra para a indústria; c) fornecer recursos para a formação de capital; d) abrir mercado consumidor para produtos industriais; e e) produzir excedentes para a exportação [...]”.

Discute-se que é possível superar o subdesenvolvimento através de um setor agrícola dinâmico, que responda à demanda do setor urbano-industrial e viabilizando estoques que neutralizem as flutuações da produção e dos preços. Em contrapartida, a agricultura americana é “[...] fortemente encorajada pelo Estado através de financiamento à pesquisa, subsídios e por demanda e preços estáveis, a produtividade do trabalho nesse setor cresceu à taxa de 6% a.a. desde 1930, equivalente ao dobro da produtividade na indústria [...]”. (CARVALHO e SILVA, 1995, p. 12).

[...] Se a produtividade continua a crescer no setor agrícola, enquanto a elasticidade renda da demanda por esses produtos é baixa, então o excesso de quantidade ofertada sobre a demandada será cada vez maior à medida que o tempo passa. Se o governo insiste em tentar manter preço e renda agrícolas, irá descobrir que, à medida que o tempo passa, será necessário comprar sempre maiores excedentes [...]. (LIPSEY & STEINER, 1966, p. 135).



Observa-se portanto, que esse é o dilema das políticas agrícolas, pois se o governo cessar suas intervenções, o setor estará sempre em crise, caso a realocação dos recursos seja conduzida pelo mecanismo de preços.

No cenário brasileiro, a política agrícola é responsável pelo suporte e desenvolvimento do setor, abordando um conjunto de medidas e ações governamentais voltadas para o planejamento, financiamento e o seguro da produção, praticadas por meio de planos e programas direcionados a agropecuária. Segundo a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, em seu Artigo 3º, estabelece que o Estado exercerá função de planejamento, responsável por “[...] promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais [...]”.

De acordo com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), o apoio do estado acompanha todas as fases do ciclo produtivo através de estudos na área de gestão de risco, linhas de créditos, subvenções econômicas e levantamentos de dados. Essas ações se dividem em três grandes linhas de atuação:

- Gestão do risco rural, realizada antes de iniciar o cultivo, através do zoneamento agrícola de risco climático que indica o melhor período para se plantar em cada município do país, de acordo com a análise histórica do comportamento do clima.
- Crédito, permite ao produtor contratar o seguro rural com parte do prêmio subsidiado pelo ministério, quando houverem prejuízos causados por eventos climáticos adversos. Vários programas financiam necessidades diversas dos produtores, que vão desde a compra de insumos até a construção de armazéns. Portanto, existe o acesso a linhas de crédito para custeio, investimento e comercialização. Os créditos de custeio destinam-se a cobrir despesas habituais dos ciclos produtivos, da compra de insumos até a fase de colheita. Já os créditos de investimento aplicam-se em bens ou serviços duráveis, como maquinário por exemplo.
- Comercialização, assegura recursos necessários ao produtor rural e a suas cooperativas, a fim de garantir o abastecimento e o armazenamento da colheita nos períodos de queda de preços. Em outras palavras, é a garantia de preço mínimo ao produtor rural, exercido pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

## 5 METODOLOGIA

Os aspectos metodológicos deste presente trabalho consistem em uma pesquisa descritiva que pretende, de acordo com Triviños (1987, p. 112), descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, exigindo para tanto uma série de informações acerca do tema em questão. Ou seja, o processo descritivo visa a identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo. Esse tipo de pesquisa pode ser entendida como um estudo de caso onde, após a coleta de dados, é realizada uma análise das relações entre as variáveis para uma posterior determinação dos efeitos resultantes em uma empresa, sistema de produção ou produto (PEROVANO, 2014).

A estratégia de pesquisa baseou-se em coleta de dados, realizada através de pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica Fonseca (2002, p.32), esclarece que os dados são obtidos através de fontes escritas a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web e sites. Já a pesquisa documental é realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, recorrendo a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, fotografias, relatórios de empresas, vídeos, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

A averiguação dos dados aqui relatados foi realizada através de análise documental, que consiste em observar, identificar e verificar os documentos com uma finalidade específica. Recomenda-se para tanto, a utilização de fontes paralelas e simultâneas de informação a fim de complementar os dados e extrair um reflexo objetivo da fonte original, permitindo assim, a contextualização das informações e dos fatos contidas nos documentos. (MOREIRA, 2005).

## **6 RESULTADOS**

### **6.1 Breve Histórico da Política Agrícola no Brasil**

Segundo Nóbrega (1985, p. 19), a Revolução Industrial do século XVIII, teve como resultado a urbanização e migração em massa das pessoas do campo para a cidade. Por sua vez, esse processo de urbanização passou a demandar mais alimentos e matérias primas de origem rural. A fim de regular e evitar flutuações na oferta desses produtos, há, a partir desses fatores, a necessidade de intervenção governamental, que além de controlar preços, inflação, demanda e segurança alimentar, garante determinado nível de apoio ao produtor bem como o funcionamento e desenvolvimento do setor agrícola.

A intervenção nos mercados agrícolas sempre esteve presente e de forma assídua no Brasil. Carvalho e Silva (1993) registram a criação da comissão de Alimentação Pública, já em 1918, cujo objetivo era regular o mercado de bens de primeira necessidade. Nessa época, também foram instituídas algumas formas de fomentar a produção, como a fixação de preços mínimos para o feijão e o trigo. Após esse período, várias estruturas de proteção e organização de mercados agrícolas foram criadas após a década de 1930.

Ramos (2009), explica que a política agrícola brasileira baseia-se em duas vertentes: o crédito, que envolve as modalidades de custeio, comercialização e investimento produtivo e a garantia de renda aos produtores, “[...] representada por um conjunto de instrumentos destinados a apoiar os preços e a possibilitar a formação de estoques estratégicos. Essas medidas são asseguradas pela Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) [...]”.

### **6.2 A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)**

A Política de Garantia de Preços Mínimos é um instrumento importante da política agrícola e de sustentação da renda do setor rural. Surgiu no Brasil em 1943, com objetivo de estabilizar preços e garantir renda ao agricultor, o que equivaleria a um seguro de preços, sendo executada pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP), instituição responsável pela execução da política até o final da década de 1980, sendo substituída pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em 1991 (ALMEIDA, 2014, p. 24).

Costa (2015) esclarece que a PGPM está inserida no contexto de uma política agrícola que “[...] busca mitigar os riscos inerentes à produção rural, uma vez que essa

possui papel fundamental para a alimentação humana e animal, além de ser responsável pelo fornecimento de matérias-primas ao setor industrial [...]”.

Buainain (2007, p. 68), esclarece que antes do início do plantio, é anunciado um preço mínimo pelo governo para os produtores que integram a política. Dessa forma, em síntese, o governo assegura aos produtores a venda de sua produção pelo preço mínimo, independentemente dos preços de mercado.

A PGPM exerce papel fundamental no contexto da política agrícola brasileira, pois reduz a volatilidade de renda dos produtores e conseqüentemente, contribui para a promoção de oferta adequada dos produtos agrícolas no mercado.

### **6.2.1 Metodologia para a Fixação dos Preços Mínimos**

A definição dos preços mínimos pode ser feita por diversos critérios políticos e técnicos. Dessa forma, os preços mínimos são definidos a partir da utilização dos seguintes parâmetros: análises do mercado mundial e nacional; cotações internacionais e do mercado de futuro; preços ao produtor e atacado nacional; preços de paridade (importação e exportação) e custo de produção. (STEFANELO, 2005, p. 42).

Assim, o objetivo principal do preço mínimo é reduzir o risco associado à volatilidade dos preços agrícolas, garantindo o nível de renda dos produtores contemplados pela política e, conseqüentemente, para o aumento da oferta.

Atualmente, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) propõe preços mínimos baseando-se primordialmente no custo variável médio de produção e no preço de paridade de importação. Além desses quesitos, a Conab analisa o preço ao produtor, de forma que os preços mínimos sejam fixados, não provocando, conseqüentemente grandes retrações ou elevações. Ainda, analisa o preço no atacado, buscando analisar se eventualmente os preços mínimos “[...] não estariam proporcionando um produto com custos não suportáveis pelo mercado e, ao contrário, se a proposta de preços mínimos não estaria defasada em relação ao que está ocorrendo no mercado [...]”. Por fim, analisa tendências internacionais com base em projeções de oferta e demanda mundial estimulando o preço dos produtos na época de colheita, e não somente durante a definição dos preços mínimos. (COSTA, 2015, p. 09).

Portanto, de acordo com Costa (2015) os preços mínimos são fixados com base nas variáveis de mercado interno e externo. Dessa forma, os preços mínimos dos produtos não devem ser fixados em patamares muito altos, de forma a impedir sua comercialização pela iniciativa privada e gerando elevados subsídios custeados pela

sociedade brasileira, e tampouco em níveis demasiadamente baixos, para não gerar desestímulo à produção, dificultando o abastecimento interno e externo futuramente.

Os procedimentos operacionais para a fixação dos preços mínimos envolvem questões de política monetária e de política agrícola em sentido mais amplo, seguindo os seguintes critérios:

a) a Conab, com base na metodologia descrita nos itens 3.1 e 3.2, elabora a proposta de preços mínimos para os produtos que compõem a PGPM; b) essa proposta é analisada e debatida pela Secretaria de Política Agrícola (SPA), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), para que seja ajustada aos objetivos da Política Agropecuária, para a próxima safra; c) o Mapa amplia as discussões envolvendo o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de forma a levantar as condições econômico financeiras de sua execução; d) o resultado das discussões é traduzido em voto do Conselho Monetário Nacional (CMN), englobando preocupações relativas às políticas fiscal e monetária; e) após a aprovação do voto pelo CMN, o Mapa elabora Portaria tornando efetivas as propostas; f) a Conab transforma as decisões do CMN e do Mapa em normas específicas do Manual de Operações da Conab (MOC), publicando-as no Diário Oficial da União e em seu site; g) mensalmente as Superintendências Regionais da Conab, de acordo com o acompanhamento que é feito nos locais de produção, indicam as demandas de recursos para Aquisições do Governo Federal (AGF), ou outros instrumentos, informando o volume de produtos, de recursos necessários e os preços de mercado que estão sendo praticados naquela localidade; h) são feitas reuniões no âmbito da Conab e do Mapa, oportunidade em que são discutidos os volumes de recursos e disponibilidades frente ao orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e ao contingenciamento de despesas administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para as operações de aquisições e demais apoios à comercialização; e i) após a disponibilização dos recursos, a Conab executa os instrumentos de apoio à comercialização. (COSTA, 2015, p. 10).

Entretanto, é importante destacar que restrições orçamentárias, implicam na eficácia da PGPM, e além disso, o número de etapas envolvidas no processo operacional de fixação dos preços mínimos reduz a tempestividade necessária para que os preços propostos estejam alinhados com os mercados na época de plantio, colheita e pós-colheita. (COSTA, 2015, p. 11).

### **6.3 Operacionalização da PGPM**

Através do Decreto-Lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, institui-se a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), com objetivo de planejar e executar a PGPM, bem 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 [...]. (ALMEIDA, 2014, p. 68)

Constituída pela Lei Delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962, a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), era a gestora do Sistema Nacional de Armazenagem de produtos agropecuários e da pesca, e responsável pela construção e operacionalização de armazéns destinados à guarda e à movimentação de estoques reguladores e estratégicos do governo. A Companhia também fazia parte da elaboração e da execução dos programas governamentais de abastecimento e tinha como 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 69 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. (ALMEIDA, 2014, p. 70).

No mesmo ano, a Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro instituiu a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), que 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. (ALMEIDA, 2014, p. 70).

Na década de 1960, instituiu-se no Brasil a política agrícola fomentada a partir dos desafios e necessidade de modernização da agricultura nacional, sendo promovida através do crédito subsidiado ao setor rural. O objetivo da política agrícola instalada no

país “[...] é conceder à agricultura a acumulação requerida sem mexer no mecanismo dos preços, transferindo parte da mais-valia em seu poder (Estado) para o setor agrário [...]”, ou seja, promover a modernização da agricultura, aumentando conseqüentemente a produção e a produtividade do setor, mantendo as formas de acumulação de capital inalteradas, bem como os padrões de acumulação. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 122).

Nesse período, a política agrícola implantada no país era de caráter intervencionista e empregava estímulo à adoção de técnicas de produção, com alto índice de capital aplicado por unidade de produto, a fim de modernizar o setor e passar do *status* de agricultura ineficiente para produtiva e competitiva. Esse modelo respaldou-se na suposição de que a agricultura brasileira era eficiente na alocação de recursos, faltando-lhe apenas condições para a adoção de técnicas de produção mais modernas, responsáveis pelo aumento de produtividade. Nesse âmbito, a política de crédito rural passou a viabilizar subsídios que tornaram os insumos modernos e mais baratos, facilitando sua aquisição e utilização. (CARVALHO e SILVA, 1993).

Portanto, a política agrícola das décadas de 1950/1960 promoveu a implementação de tecnologias que demandavam elevados capitais e grande utilização de insumos, pois o intuito era industrializar a agricultura, por meio da tecnificação da atividade (CORRÊA E COUTO, 2001).

São duas as razões básicas pelas quais a sociedade havia investido tanto no agronegócio nesse período: desenvolver e alcançar suprimentos alimentares e matérias-primas para atender à crescente demanda da população e da sociedade como um todo em pleno processo de industrialização e “[...] gerar as divisas que permitiriam as importações que esse processo demandava e que acumulara ao longo do tempo uma dívida externa que o País não tinha como quitar [...]”. (BARROS, 2006, p. 05).

Sob essa perspectiva, houve um intenso desenvolvimento econômico devido a atuação do governo que era praticada sob um caráter compensatório, a fim de minimizar as distorções causadas pela substituição do modelo de importação, promovendo modernização do setor.

Em síntese, no período entre 1952/1962, a PGPM encontrava-se sob “fase experimental” sendo caracterizada como imediatista, por falta de coerência e eficácia. “[...] Ao invés de atuar como estabilizador dos preços agrícolas acentuava a natureza cíclica da produção [...]”. Nesse contexto, o principal favorecido com a política foi setor

relacionado ao beneficiamento dos produtos e da comercialização agrícola e não os produtores rurais. (MUELLER, 1988).

O Decreto Lei nº 79, de 19/12/1966, a fim de organizar os gargalos da PGPM, instituiu normas para a fixação de preços mínimos, execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários, é a base reguladora fundamental da Política de Garantia de Preços Mínimos. De acordo com o seu Artigo 1º, cabe a União garantir os preços que forem fixados para produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa. O Artigo 2º expressa que a garantia de preços é exclusivamente estabelecida em prol dos produtores ou de suas cooperativas.

Até meados da década de 1970, a atuação governamental no setor se deu principalmente pela expansiva oferta de crédito rural subsidiado, via Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR); pela elaboração de mecanismos de garantia de preços bem como formação de estoques reguladores e o estabelecimento de agências reguladoras do agronegócio, como o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e o Instituto de Açúcar e Alcool (IAA); por programas que substituíam o modelo de importação pelo desenvolvimento de políticas de assistência técnica e seguro agrícola. Assim o governo controlava os preços aos produtores e aos consumidores, formava estoques e manipulava tarifas de importação e exportação, com o objetivo de garantir o abastecimento interno.

A partir do final da década de 1970, a crise financeira do Estado restringiu os subsídios ao crédito rural bem como os recursos disponíveis para essa finalidade já que a infraestrutura disponível não era suficiente para garantia dos preços mínimos em larga escala. Sustentar os preços passou a ser paulatinamente uma tarefa destinada à PGPM, que vinha até então desempenhando um papel secundário (CARVALHO e SILVA, 1993).

Nos anos 1960 e 1970, de modo geral, os grandes investimentos da política de apoio ao agronegócio foram essenciais para o desenvolvimento do setor. O intuito do grande volume de recursos empregados no agronegócio foi a modernização dos processos produtivos. Buscava-se desenvolver e alcançar suprimentos alimentares e matérias-primas para atender à crescente demanda da população e da sociedade como um todo em pleno processo de industrialização.

[...] A produção física de alimentos expandiu 68% enquanto a população cresceu 27%. Isso significa que a disponibilidade per capita de alimentos para os brasileiros cresceu 32%. O aumento médio de produtividade agrícola de cerca foi de 2,6% ao ano e para a pecuária em torno de 4% ao ano. Ao mesmo tempo, as exportações do agronegócio quase se quadruplicaram, acumulando mais de 360 bilhões de dólares, mais de 40% do total exportado



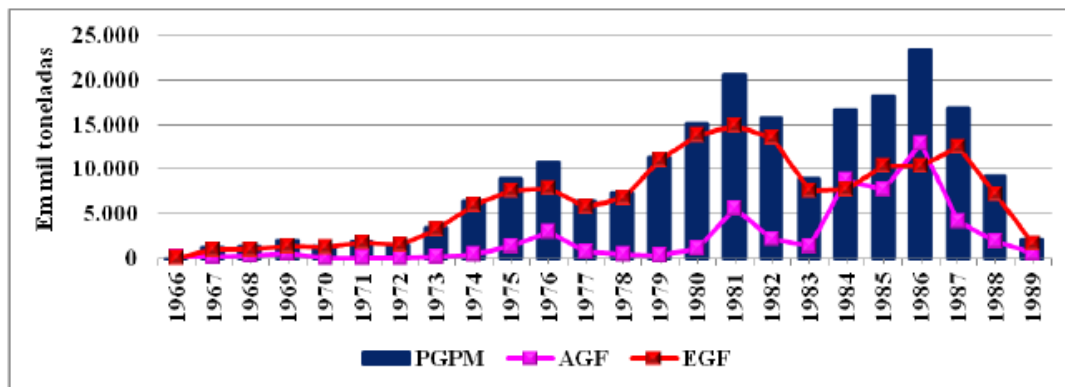
pela economia brasileira como um todo. Isso permitiu pagar aproximadamente dois terços dos serviços da nossa dívida externa [...]. (BARROS, 2006, p. 05).

Portanto, no período que permeia, em média, de 1962 a 1979, as culturas com maior aporte de recursos da PGPM foram o arroz e o milho. Essas commodities tornaram-se, inclusive, objetos de diversos programas institucionais direcionados a área de segurança alimentar, durante a década de 1990, sob aporte da CONAB. Explica-se, conseqüentemente, a baixa utilização do contrato de AGF (Aquisição do Governo Federal) quando comparado com o EGF (Empréstimo do Governo Federal) nesse período. Os produtores preferiam vender suas produções para o mercado já que o preço pré-fixado pelo governo encontrava-se abaixo do preço pago pelo mercado; deste modo, o produtor a optava pelo EGF, caso necessitasse de amparo na comercialização agrícola. Outra controvérsia constatada foi que o pré-anúncio dos preços mínimos num período de dois meses antes do plantio das culturas de arroz, milho, soja e algodão não era suficiente para permitir aos agricultores tomassem uma decisão de plantio orientada, e estes preferiam orientar-se pelo preço mínimo do ano anterior. (ALMEIDA, 2014, p. 36)

Em meados dos anos 80, o modelo implantado na década de 1960 atingiu seu ápice, e o país entrou em um ciclo de estagnação e crise financeira, levando ao esgotamento da estrutura de desenvolvimento e de política agrícola vigentes. A escassez de recursos públicos afetou severamente as políticas de crédito e preços mínimos e o Estado entrava em falência como agente econômico, planejador e investidor. (CHADDAD, JANK E NAKAHODO, 2006, p.01).

Nessa perspectiva, até o final da década de 1980, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) utilizava dois instrumentos para atingir os objetivos da PGPM: Aquisição do Governo Federal – AGF e Empréstimo do Governo Federal – EGF. Entretanto, observa-se que esses instrumentos foram utilizados de forma tímida até meados da década de 1970 (vide Figura 1). Esse fato se dá porque a utilização do crédito rural subsidiado prevalecia entre os agricultores, por propiciar taxas de juros reais negativas em todas as suas opções, subsídios e facilidade para pagamento das 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).

Como se pode observar (vide Figura 1), a AGF e o EGF atingiram picos históricos de utilização, caracterizando PGPM como fomentadora do setor agrícola do período em questão.

De acordo com Pereira e Prado (2002, p. 41), dada a estacionalidade dos preços agropecuários, o Governo Federal se encarregaria através do instrumento operacional EGF, de “[...] eliminar o excedente durante o período de safra, fazendo seu carregamento até a entressafra, quando o nível de preços mais alto pagaria o custo de carregamento [...]”. Dessa forma, há a garantia de preço e renda ao produtor, bem como a estabilidade de preços acessíveis e oferta de produto para os consumidores. Destaca-se que “[...] o EGF não tem a função de financiar o excedente do ano safra, mas sim o excedente natural do período de colheita ou da safra [...]”, pois a colheita da maioria dos grãos ocorre num período de três meses e o seu respectivo consumo em doze.

Desde os últimos anos da década de 80, reduziram-se significativamente na agricultura as aplicações de recursos públicos fiscais e financeiros. Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a criação do Orçamento das Operações de Crédito dentro do Orçamento Geral da União, a PGPM passou a depender de dotações fiscais específicas e a disputar recursos fiscais cada vez mais escassos. (DELGADO, 1995).

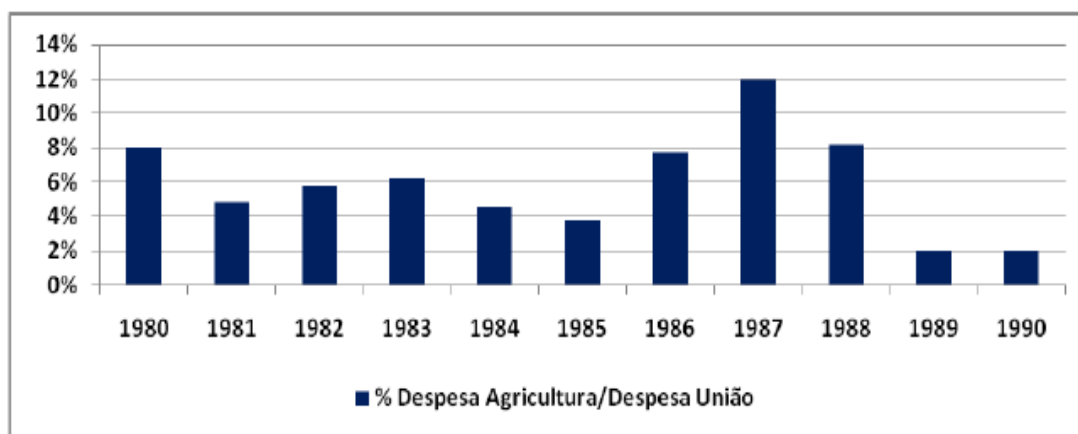
Sob essa perspectiva, destacam-se fatores que podem levar ao insucesso do modelo de PGPM utilizado pelo governo para intervenção no mercado agrícola: “(a) falta de recursos para adquirir a quantidade necessária de produto para estabilizar o preço no patamar desejado, (b) o tempo necessário para comprar o produto e (c) as

dificuldades operacionais no transporte e no armazenamento do produto”. (BARROS E GUIMARÃES, 1998).

As restrições orçamentárias acarretam na restrição e eficácia da PGPM. Além disso, pode observar-se que são muitas as etapas envolvidas no processo de fixação dos preços mínimos, o que reduz a tempestividade necessária para que os preços então propostos estejam corretamente alinhados na época de plantio, colheita e pós-colheita com os preços de mercado.

A partir de 1987, os gastos na agricultura tornam-se cada vez menores. 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). (ALMEIDA, 2014, p. 25).

**Figura 2** – Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos da União (década de 1980).

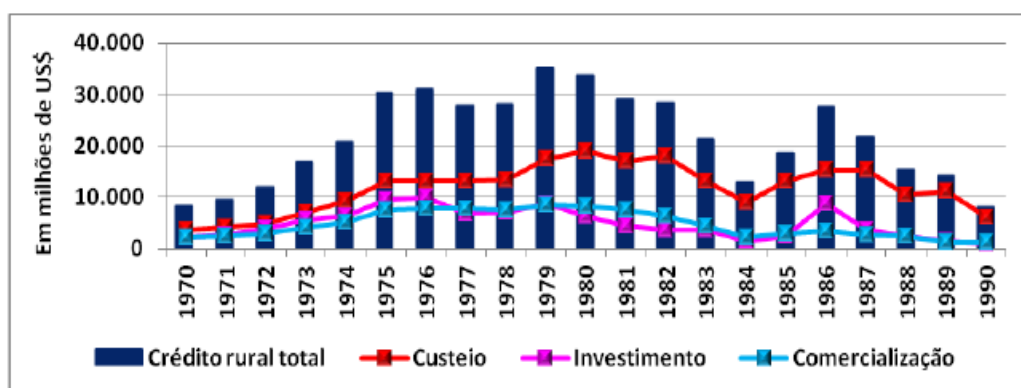


**Fonte:** Almeida (2014). Elaborado a partir dos dados de Gasques e Villa Verde (2003).

No final da década de 80 e início dos anos 90, ele entra em colapso por já não ser mais funcional, e, a partir de 1991, começam relevantes mudanças na política agrícola. A abertura comercial, privatização e desregulamentação da economia resultaram em reformas estruturais, que impactaram significativamente no agronegócio brasileiro.

Os recursos do governo destinados ao crédito rural atingiram o pico de US\$ 34,8 bilhões em 1979. Já nos anos seguintes, a oferta de crédito rural se deteriorou, (vide Figura 3) sofrendo sucessivos cortes orçamentários. Em 1984, por exemplo, o recurso atingiu apenas US\$ 12,9 bilhões, o menor volume financeiro desde a década de 1970, representando, conseqüentemente, uma redução de 62,17% no intervalo de seis anos. (ALMEIDA, 2014, p. 43).

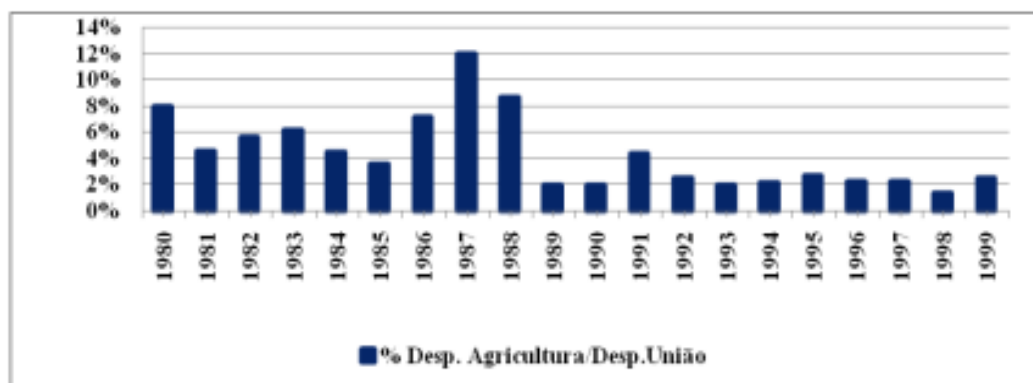
**Figura 3** - Crédito rural concedido segundo a modalidade Brasil, 1970 - 1990 (em milhões de US\$).



Fonte: BACEN. Elaborado a partir dos dados de Leite (2001).

Em consequência dessas reformas houve uma adequação da política agrícola nos anos 90 do século XX. A queda de apoio governamental ao setor foi crescente, eliminando subsídios e reduzindo drasticamente o volume de crédito rural. Com isso, os programas de sustentação de preço e garantia de renda obtiveram mais espaço e transformaram-se nos principais instrumentos de apoio à agricultura no país. (RAMOS, 2009, p.15).

**Figura 4** – Evolução percentual das despesas na agricultura em relação aos gastos totais da União (década de 1980 e 1990).



Fonte: IPEDATA. Elaborado a partir dos dados de Gasques e Villa Verde (2003).

A proporção de gastos públicos na agricultura em relação aos gastos totais da União apresentou na década de 1980, uma média de 5,6% e somente 2,2% na década seguinte (vide Figura 4). Nesse cenário, a PGPM inicia a década a próxima década de forma fragilizada e necessitando de adaptações e da criação de novos instrumentos condizentes com uma nova conjuntura econômica. Os gastos na agricultura mantinham-

se em ritmo decrescente, representaram a menor relação (1,9%) entre os anos 1989 e 1990. (ALMEIDA, 2014, p. 52).

Diante de um cenário de enfraquecimento da política agrícola, o governo realiza alteração da instituição responsável pela execução da PGPM, na gestão Fernando Collor de Mello. O chamado Plano Brasil Novo adotou medidas, com o objetivo de estruturar e ordenar a produção agrícola e garantir o abastecimento da nação.

Assim, através da promulgação da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, surge a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), através da fusão da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e da Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

#### **6.4 A CONAB, seus Objetivos e Estratégias para a PGPM**

A CONAB tem como objetivo geral centralizar de racionalizar a utilização dos instrumentos econômicos da Política Nacional de Abastecimento, além agilizar e dar 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, cabe à CONAB executar programas de caráter social de atendimento às populações carentes.

Os objetivos específicos da CONAB são:

[...] 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 [...]. (ALMEIDA, 2014, p. 68)

Buscando adequar-se ao liberalismo econômico e à crise fiscal do Estado, a CONAB adota condutas quanto a formação e 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.

Tendo em vista a conjuntura da economia nacional, vigente a partir da década de 1990, pode-se observar que surge a necessidade da CONAB adaptar e criar novos instrumentos para a PGPM, passando, dessa forma, parte da responsabilidade de execução da política para a iniciativa privada. Essas adaptações acabaram

consequentemente revitalizando a política e adequando-a ao cenário econômico do período, conforme pode ser observado no tópico seguinte.

Com a intensificação da abertura comercial, a CONAB passa a agir de forma menos intervencionista na agricultura com os instrumentos AGF e EGF, cuja atuação passou a ser em regiões de fronteiras, onde os agricultores possuíam dificuldades maiores para comercialização de seus produtos. Em face disso, o papel da CONAB se limitou pois a empresa passou a atuar como reguladora da própria política, que consequentemente também teve seu foco principal modificado, já que a intervenção na agricultura passou a ser somente em locais e em períodos necessários.

#### **6.4.1 Mudanças Legislativas e Adequações da PGPM**

Em 1991, o Governo Federal começou a modificar suas intervenções na comercialização agrícola do país. As primeiras mudanças básicas na política agrícola instituíram-se a partir da Lei nº 8.171 de 17/01/1991, que “[...] prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal [...]”. Em seu Capítulo IX, discorre sobre produção, comercialização, abastecimento e armazenagem, esclarecendo que os estoques reguladores terão vendas realizadas através de leilões públicos e devem contemplar prioritariamente produtos básicos; o financiamento da comercialização e aquisições dos produtos amparados resultará na garantia de preços mínimos.

Em seguida, a Lei nº 8.174 de 30/01/1991, que estabelece “[...] atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos [...]”, trata, em seu Artigo 3º dos preços de liberação dos estoques e fala, pela primeira vez, no Artigo 4º, em equivalência produto.

Posteriormente, a Portaria Interministerial nº 657, de 10/07/1991, substituída em seguida pela Portaria Interministerial nº 182 de 25/08/1994, “[...] regulamenta a formação e liberação dos Estoques Públicos e a intervenção do Governo Federal no mercado de produtos agropecuários [...]”. O Estoque Regulador, é portanto, composto pelos produtos da PGPM e constituído através de Aquisição do governo Federal (AGF), e Empréstimo do Governo federal (EGF). A legislação passa a citar também o Estoque Estratégico (EGF Especial) que possui caráter de essencialidade de formação, englobando produtos básicos no consumo popular, e o Preço de Liberação dos Estoques

(PLE), bem como as regras para as vendas dos produtos dos estoques governamentais. Quando PLE é superado pelo preço de mercado, ocorre a “[...] suspensão da contratação de EGF; autorização da venda voluntária do produto vinculado a EGF especial; resgate obrigatório do EGF especial; venda do estoque regulador; e venda do estoque estratégico [...]”. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 42).

O PLE é, portanto, um valor monetário que visa indicar o momento adequado no qual o governo pode submeter seu produto a venda no mercado, objetivando consequentemente a satisfação do mercado interno.

A Portaria n° 328, do MAPA, de 11/07/1991 estabelece os critérios para o cálculo e define os Preços de Liberação de Estoques para as safras 1990/91 e 1991/92 do arroz, feijão e milho. Sequencialmente, a Resolução CMN/BACEN n° 1.876, de 10/10/1991, é substituída pela Resolução CMN/BACEN n° 1.915, de 12/03/1992 e dispõe sobre a formalização de financiamento de custeio e de comercialização agrícola em um único instrumento de crédito. “[...] o alongamento do custeio ou o EGF Especial já eram antevistos como uma maneira de o Governo Federal evitar se tornar um grande proprietário de produtos agrícolas [...]”. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 42).

De acordo com o Decreto n° 235, de 23/10/1991, que regulamenta o Artigo 4 da Lei 8.174, sobre equivalência produto, segundo as normas do crédito rural, Fica assegurado ao pequeno produtor, a concessão de EGF/COV ou AGF, para a liquidação de financiamento de custeio de produto de consumo básico. Segundo Pereira e Prado (2002, p. 43) “[...] refere-se à atualização do preço mínimo para efeito de EGF/COV e AGF, nos mesmos índices de atualização dos financiamentos, excluindo-se os juros fixos da operação [...]”.

No ano seguinte, é estabelecida a Portaria n° 35, do MAPA, de 05/02/1992, que regulamento o EGF para Formação de Estoque Regulador – EGF Especial. O Empréstimo do Governo Federal para Formação de Estoque Regulador, conhecido como EGF Especial, “[...] é uma linha de financiamento oferecida ao produto vinculado a EGF, e destina-se à prorrogação do empréstimo, uma vez vencido o prazo de liquidação [...]”. A finalidade é formar o Estoque Regulador no domínio do setor privado, sem ônus para o Governo Federal num primeiro momento, e sujeito à venda voluntária ou obrigatória, quando o preço de mercado ultrapassar o PLE. Porém, como tratava-se de EGF na modalidade Com Opção de Venda, um passivo crescente estaria se acumulando e teria de ser assumido pelo governo no futuro, caso a valorização do

produto no mercado não fosse acompanhada pelo custo do EGF Especial. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 43).

Dessa forma, é instituída a Lei nº 8.427, de 27/05/1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, referindo-se à equalização de preços e taxas de juros que consiste em subvenção equivalente à parcela do saldo devedor do EGF.

A atuação do Governo Federal nos mercados agrícolas desenvolve a necessidade de se discutir a forma de financiamento desta intervenção. Para tanto, a Resolução CMN/BACEN nº 1.944, de 29/07/1992, é responsável por regulamentar a utilização dos recursos orçamentários das Operações Oficiais de Crédito – OOC destinados ao financiamento da formação de estoques agropecuários. Em suma, o repasse de recursos é feito do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, que por sua vez os repassa, na forma de financiamento, à CONAB, tendo como garantia o produto estocado. Nesse âmbito, a Portaria Interministerial nº 243, de 20/03/1992, desenvolve, sob a coordenação do MAPA, uma Comissão Interministerial de caráter permanente, à qual serão apresentadas as necessidades de desembolsos e reembolsos de recursos para o mês subsequente, para as operações de que trata a Resolução 1.944. (PEREIRA e PRADO, 2002, p. 43).

A safra 1992/93 do arroz, feijão, milho, carne bovina, farinha de mandioca, fécula de mandioca e algodão em pluma, tem os PLE's (Preço de Liberação dos Estoques) fixados através da Portaria Interministerial nº 592, de 19/08/1992.

De acordo com Pereira e Prado (2002, p. 43), devido à inexistência de recursos orçamentários, a possibilidade de equalização de preços instituída pela Lei nº 8.427, só se deu através da Portaria Interministerial nº 391, de 30/07/93, posteriormente modificada pela Portaria Interministerial nº 216, de 13/04/1995. Pela Portaria nº 393, a definição geral das regras de operacionalização do Prêmio de Liquidação (PL) caberia à Secretaria de Política Agrícola.

A liberação comercial, com o lançamento do Plano Real (1994), foi coordenada com as políticas macroeconômicas. O intuito era controlar a inflação reprimindo possíveis aumentos de preços internos. O governo diminuiu as barreiras às importações, o que propiciou a entrada de produtos importados a preços até então praticados; dessa forma o aumento da demanda resultaria na queda da taxa de inflação interna. A partir da abertura comercial, alterou-se a conjuntura econômica brasileira, o que integrou os preços das *commodities* agrícolas e intensificou as relações comerciais, os objetivos iniciais de estabilização dos preços e garantia de renda aos agricultores acerca da



PGPM, se modificaram. Liquidou-se dessa forma as possibilidades da política “[...] em estabilizar preços e formar estoques públicos via AGF Direta e AGF Indireta [...]” (ALMEIDA, 2014, p. 145).

A intensificação da abertura comercial levou a CONAB a agir de forma menos intervencionista na agricultura através dos instrumentos AGF e EGF. A atuação desses instrumentos passou a ser em regiões de fronteiras, onde os agricultores possuíam dificuldades maiores para comercialização de seus produtos. De acordo com Almeida (2014, p. 146), “[...] a relevância da AGF e do EGF, em relação à produção total das culturas amparadas pela PGPM, caiu significativamente [...]”.

Em face disso, o papel da CONAB se limitou, pois a empresa passou a atuar como reguladora da própria política, já que “[...] intervia 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 [...]”. ALMEIDA (2014, p. 146)

Em substituição à Portaria n° 657, que trata da formação e liberação dos estoques públicos, cria-se a Portaria Interministerial n° 182, de 25/08/94, que atribui a coordenação da política de abastecimento agropecuário do país à Secretaria de Política Agrícola e à Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, sob execução da CONAB.

A Portaria Interministerial n° 216, de 13/04/95, substitui a de n° 391, e “[...] trata da equalização de preços e taxa de juros nos financiamentos de comercialização através de subvenção econômica [...]”. Houve uma mudança relevante após a criação dessa portaria, pois agora se permite a equalização de estoques em EGF, mas não caracterizados como EGF Especial, bem como se permite a equalização e, conseqüentemente, a liquidação dos EGF’s, “[...] a preços inferiores ao mínimo fixado pelo governo, desde que a internalização de produto importado aconteça a preços também inferiores ao mínimo [...]”. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 44).

No Edital de Venda de Produtos Vinculados a EGF n° 001/95, com Aplicação do Prêmio de Liquidação, de 11/05/95, definiu-se a formatação definitiva do PL, bem como condições para a realização dos leilões de PL através CONAB. Já o Edital de Oferta de Prêmio Para Equalização de EGF n° 002/95, de 13/06/95 regulamentou o Prêmio para Equalização de EGF – PE. A partir de 1995, intensificam-se como PL, para uma gama diversa de produtos, como milho, soja, arroz, algodão e trigo, os leilões de Prêmio de Liquidação de EGF.

O Prêmio de Equalização (PE) criado a partir da portaria nº 216 permitiu uma variante do PL. A diferença é que no PL a decisão de liquidar o EGF não era opcional para o produtor, e sim uma determinação do Governo Federal, uma vez que o mesmo já havia vencido. No caso do PE, por se tratar de um EGF, caberia ao proprietário do produto aceitar ou não, uma oferta da indústria para liquidar o financiamento e se beneficiar do PE.

O ano de 1995 foi marcado pelo início do período chamado de fase da “agricultura sustentável” no Brasil. Sobre as subvenções no agronegócio de modo geral, Barros (2011, p. 21), explica que a questão ambiental deve ser melhor analisada no âmbito deste tema. “[...] Além disso, os subsídios acabam estimulando a produção não sustentável em países onde os recursos naturais já estão esgotados quantitativamente, ou degradados qualitativamente [...]”. Nesse período o Governo Federal também voltou suas ações de política agrícola para solucionar o endividamento rural mediante a securitização (OSAKI; BATALHA, 2009).

Após liquidar os volumosos estoques formados em 1993/94/95 e a fim de alavancar um volume maior de produto na comercialização, a Secretaria de Política Agrícola sob restrição orçamentária, formulou dois novos instrumentos: o Prêmio para escoamento de Produto (PEP) e o Contrato de Opção de Venda (COV). Contudo, cabe ressaltar que a inserção desses novos instrumentos reduziu a importância dos instrumentos tradicionais AGF e EGF, tornando-os cada vez menos operacionalizados, mas não os extinguiu dentro do âmbito da PGPM.

O Prêmio para Escoamento de Produto é uma subvenção econômica do Governo Federal considerado um aperfeiçoamento do PL/PE, concedida aos que se disponham a adquirir, pelo valor do preço mínimo fixado, o produto diretamente do produtor rural ou da cooperativa, promovendo assim o seu escoamento ou sua destinação, conforme implícito na Lei nº 8.427. Entretanto, a fim de fortalecer a sustentação jurídica “[...] a Medida Provisória nº 1.512– 8, de 14/03/97, com reedições sucessivas (MP nº 1.692, MP nº 1.764 e finalmente a MP nº 1.886–41, de 24/09/1999) [...]”, até ser convertida na Lei nº 9.848, de 26/10/99, modificando a Lei nº 8.427 e explicitando a possibilidade de equalização de preços na forma do PEP. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 44).

[...] O Regulamento para Oferta de Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP) nº 001/97 da CONAB, de 08/05/1997, definiu o instrumento que seria uma das principais inovações das políticas agrícolas e de abastecimento desde a instituição da PGPM. Este instrumento, de certa forma, resolvia o conflito entre a abertura do comércio agrícola brasileiro, principalmente com

os vizinhos do MERCOSUL, a Política de Garantia de Preços Mínimos e o abastecimento do país [...]. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 44).

De acordo com Almeida (2014, p. 87), nesse âmbito, o PEP facilita o escoamento das culturas produzidas em regiões específicas para os estados consumidores, propiciando remuneração do preço mínimo aos agricultores, sem a necessidade de dispêndio do governo na forma de AGF.

A venda de Contratos de Opção de Venda, que se constitui num seguro contra queda de preços, pelo qual se paga um prêmio, como novo instrumento de Política Agrícola foi disposta pela Resolução CMN/BACEN n° 2.260, de 21/03/96 e regulamentado pelo Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Produtos Agropecuários (COVPA) n° 001/ 97 - CONAB, de 28/02/97. O leilão de venda definirá o valor do prêmio final a partir de um prêmio inicial fixado pela CONAB. O lançamento do COVPA ocorreria quando o governo tivesse a intenção de incentivar a produção de determinada cultura, através da fixação do preço mínimo em nível superior à expectativa do preço de mercado, ou quando as condições de mercado apresentassem preço inferior ao preço mínimo, necessitando, dessa forma, de sustentação do governo para garantir renda ao produtor.

[...] As principais vantagens do Contrato de Opção de Venda são: (i) o carregamento do produto até o seu vencimento, normalmente na entressafra, será feito pelo produtor, evitando-se sua entrega imediata e sua administração pelo governo; (ii) uma elevação nos preços até o exercício do contrato, que é o que se espera, será incorporada pelo produtor; (iii) contrariamente, ao que se afirma, o contrato de opção, por ser um seguro de preço, possibilita uma maior liquidez para o financiamento da estocagem, uma vez que o risco do financiador é menor; não se pode confundir os efeitos do contrato de opção com os do AGF; (iv) é um instrumento menos rígido que o AGF e pode ser manejado para uma melhor situação de abastecimento do país e (v) mesmo que o preço de exercício seja superior ao de mercado, o governo poderá evitar a compra [...]. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 44).

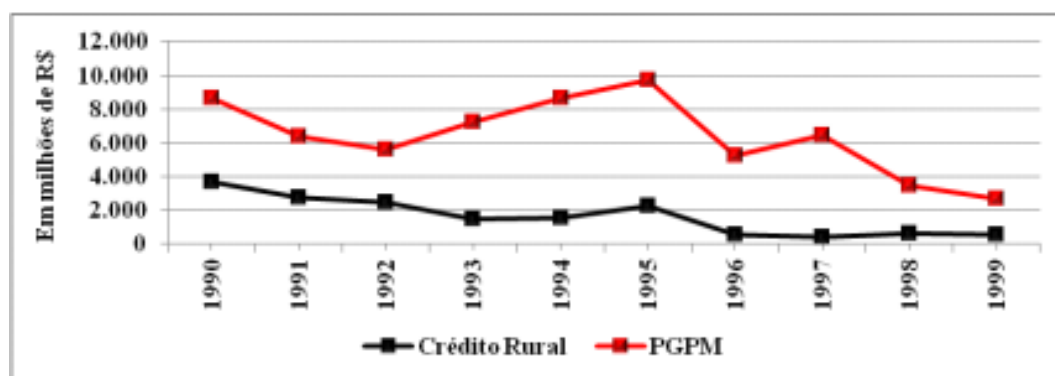
A CONAB poderia, no âmbito do Regulamento de Venda de Contratos de Opção, optar pela liquidação por diferença entre o preço de exercício e o mercado ou liquidação integral do contrato. O financiamento das operações de formação e vendas de estoques do Governo Federal, pela Companhia Nacional de Abastecimento dá-se através da resolução BACEN n° 1.944, modificada, aditada e substituída pela Resolução CMN/BACEN n° 2.641, de 25/08/99, hoje em vigor, alterada pela Resolução CMN/BACEN n° 2.656, de 06/10/99.

Acerca da redução dos estoques públicos, o governo inova a PGPM inserindo o Valor de Escoamento do Produto (VEP), que concedia uma subvenção econômica àqueles que comprarem produtos do Governo Federal, promovendo o seu escoamento

para uma região de consumo previamente estabelecida. O VEP seria lançado sempre que o preço do mercado estivesse acima do preço mínimo frequente na região de destino, cujo estoque corresse algum risco de deterioração e o produto fosse escasso. “[...] 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) [...]”. (ALMEIDA, 2014, p. 87).

Em um contexto geral, a década de 1990 apresentou grande retração de recursos destinados ao crédito rural, na ordem de 84% e a PGPM de 43%, (vide Figura 5) em decorrência da redução do volume financeiro destinado ao setor agrícola. (ALMEIDA, 2014, p. 53).

**Figura 5** – Evolução dos gastos da União com a Política de Crédito Rural e a PGPM.



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

As previsões de desembolsos e reembolsos a serem realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional são apresentadas mensalmente à Comissão criada pela Portaria Interministerial 243, através do Banco do Brasil e a CONAB. “[...] O financiamento se refere a: valor do produto, embalagem, classificação armazenagem, seguro, encargos financeiros, manutenção dos estoques e outras despesas vinculadas aos estoques [...]”. (PERERIRA e PRADO, 2002, p. 45).

Diante desse panorama, observa-se uma tendência cadente intensificando-se no início dos anos 2000, dos estoques públicos dos principais produtos amparados pela PGPM (vide Tabela 1).

**Tabela 1** – Posição dos estoques públicos dos principais produtos da PGPM (em Toneladas).

| 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:** Almeida (2014) Elaborado a partir dos dados da CONAB (2012)

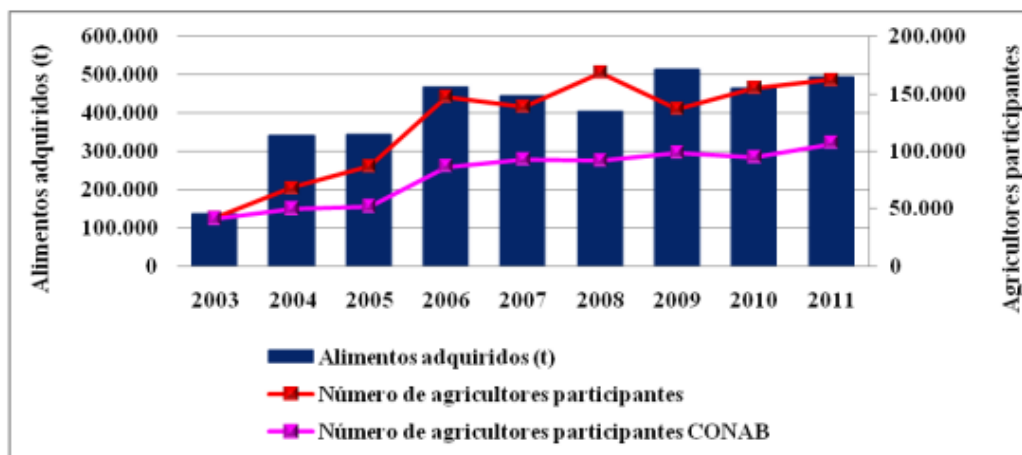
Nota: ... Dado numérico não disponível.

Observa-se ênfase expressiva ao verifica-se que alguns dos tradicionais produtos amparados pela PGPM no período em questão - principalmente o trigo – tiveram os estoques públicos zerados.

Nos anos seguintes, durante o período 2003-2011, a CONAB continuou o processo de inovação da PGPM destinada à agricultura não familiar. Dessa forma, a Companhia passa a atuar mais como uma agência reguladora do que uma instituição interventora, como ocorrido de forma intensiva até meados da década de 1990, com os instrumentos tradicionais AGF e EGF.

Almeida (2014, p. 146) destaca ainda que a partir de 2003, houve a inserção da PGPM e da CONAB na política de segurança alimentar do país, através do Programa Fome Zero (PFZ). Portanto, os objetivos da PGPM voltaram-se, em grande parte, a mitigar o problema da fome no país, distanciando-se dos seus objetivos iniciais de estabilizar preços agrícolas e garantir renda ao agricultor. A agricultura familiar ganhou um novo aliado, pois a política de preços mínimos via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), passando atuar gradativamente “[...] através do estímulo, da compra e do direcionamento da produção para entidades atuantes na área da segurança alimentar [...]”. Consequentemente, os estoques da PGPM começaram a se tornar estratégicos através do PAA, (vide Figura 6) e não somente reguladores de mercado.

**Figura 6** – Evolução do PAA em termos de alimentos adquiridos (t) e número de agricultores participantes 2003 – 2011



**Fonte:** Elaborado por Almeida (2014) a partir dos seguintes dados: 2003 a 2010, balanço de avaliação da execução do PAA (2003 a 2010); 2011, MDS/SAGI PAA (2012).

#### 6.4.2 Novos Instrumentos de Apoio à Comercialização

A partir do ano de 2005, a CONAB lança novos instrumentos de apoio à comercialização: 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), levando o setor privado a atuar como agente fundamental na sustentação e funcionamento da PGPM (vide Tabela 2).

O Contrato Privado de Opção e Venda, Derivado da Lei nº 11.076, de 31 de dezembro de 2004, difere do Contrato de Opção e Venda ao Governo, sendo que na nova modalidade quem lança as opções é o setor privado e não o governo.

Decreto nº 1/05, de 3 de fevereiro de 2005, regulamentou o PROP com o intuito de fomentar as operações inerentes às opções privadas e minimizar os riscos. Trata-se de uma subvenção econômica realizada 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 se o governo interessar-se em sinalizar preço futuro para o mercado e quando o preço de mercado ficar abaixo do preço mínimo. Sua operacionalização ocorre através de dois leilões: no primeiro é criada uma disputa entre os arrematantes através da CONAB, a fim de estimular a

menor cotação. Já no segundo, os contratos privados são lançados com participação dos produtores e das cooperativas, e transfere o valor da subvenção ao lançador do contrato. O funcionamento do PROP desonera as operações oficiais de crédito e direciona a responsabilidade para a iniciativa privada. (ALMEIDA, 2014, p. 133).

Dentre as principais vantagens do PROP destacam-se a facilitação de compras antecipadas pelos segmentos que demandam o produto em questão e a aproximação entre o consumidor na cadeia produtiva e o produtor rural, estimulando consequentemente a produção agrícola.

O mesmo decreto que instituiu o PROP, desenvolveu também o PESOJA, com as mesmas funções do PROP, mas especificadamente para soja na safra 2005/2006 e com finalidade de operacionalizar a oferta de prêmio para equalização do valor de referência da soja em grãos. A criação desse instrumento deveu-se à dificuldade de operacionalização do PROP para soja especificamente.

Em dia 21 de junho de 2006, através do Decreto nº 1/05, o governo inseriu e regulamentou o PEPRO. O lançamento desse instrumento só ocorre quando o preço de mercado estiver abaixo do preço de referência. Trata-se de 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 [...]”. (ALMEIDA, 2014, p. 133).

**Tabela 2** – Valor das Operações (R\$) dos Instrumentos de Apoio.

| <b>ANO</b>   | <b>PEP</b>          | <b>VEP</b>        | <b>PROP</b>       | <b>PEPRO</b>        | <b>COV</b>          |
|--------------|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| 2005         | 361.090,01          | 198.892,07        | 176.953,78        | 0,00                | 419.400,31          |
| 2006         | 700.834,69          | 43.653,86         | 329.040,95        | 850.922,23          | 0,00                |
| 2007         | 103.143,17          | 136.342,75        | 137.697,71        | 1.197.973,01        | 437.043,06          |
| 2008         | 98.419,42           | 37.643,67         | 43.419,96         | 549.165,79          | 975.439,15          |
| 2009         | 804.849,52          | 13.505,97         | 0,00              | 648.838,56          | 2.268.381,45        |
| 2010         | 1.067.870,90        | 0,00              | 0,00              | 76.362,35           | 0,00                |
| 2011         | 279.472,27          | 19.347,70         | 0,00              | 10.469,00           | 574.851,87          |
| 2012         | 169.171,79          | 38.447,89         | 0,00              | 121.454,12          | 1.646,32            |
| 2013         | 0,00                | 0,00              | 0,00              | 477.965,00          | 1.553.261,81        |
| 2014         | 0,00                | 2.633,55          | 0,00              | 630.242,78          | 0,00                |
| 2015         | 0,00                | 0,00              | 0,00              | 15.326,53           | 0,00                |
| <b>TOTAL</b> | <b>3.584.851,77</b> | <b>490.467,47</b> | <b>687.112,40</b> | <b>4.578.719,37</b> | <b>6.230.023,96</b> |

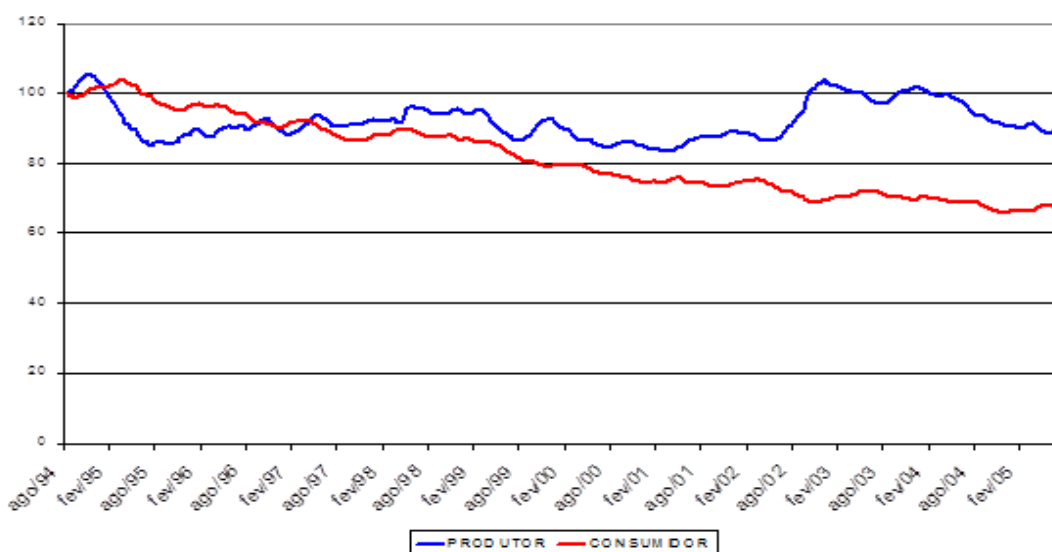
Fonte: CONAB

## 6.5 A importância econômica e social da PGPM

No contexto social, PGPM operacionalizada pela CONAB, realiza estoques públicos e abastece em parte a demanda regional de produtos agrícolas, controlando os preços e suprindo a demanda onde há pouca oferta de determinados produtos e consequentemente possibilitando a aquisição destes por uma parcela maior da população (vide Figura 7), levando em conta a renda per capita baixa e distribuição desigual presente no Brasil

[...] Os benefícios proporcionados pelo agronegócio são bem palpáveis. Na figura 32 verifica-se que o índice que mede o custo real (em relação ao IGP) da alimentação caiu 33% desde 1994 – ano do Plano Real. Ao mesmo tempo, o índice de preços recebidos pelos produtores agropecuários caíram cerca de 8%. Desde 1994 a 2005, acumularam-se superávits comerciais no valor de 200 bilhões de dólares ou 480 bilhões de reais (de 2005). Os consumidores nacionais, por outro lado – de 1994 a 2005, teriam se beneficiado com cerca de 1 trilhão de reais (de 2005) – 15% do Produto do agronegócio no período - na forma de renda transferida devido a redução dos preços [...]. (BARROS, 2006, p. 11).

**Figura 7** – Preços Reais ao Produtor e ao Consumidor 1994/2005



Fonte: BARROS, 2006, p. 48.

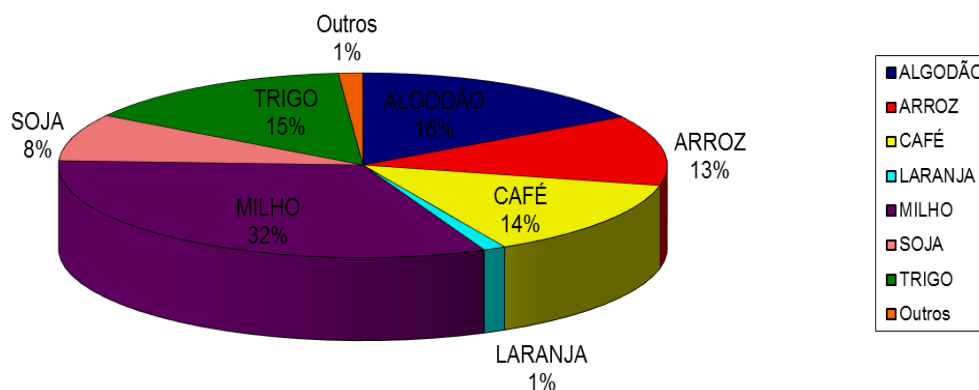
Os produtos agrícolas possuem grande importância na economia brasileira, portanto, são indispensáveis os estímulos ao produtor rural já que não é interessante para o Estado que os agricultores desistam de produzir. De acordo com Gandolfi *et al* (2009, p.13), “[...] hoje, a PGPM é o principal instrumento de política agrícola do governo para a manutenção da estabilidade desse ramo econômico [...]”.

Atualmente, (vide Figura 8) os produtos que possuem preços mínimos estabelecidos propostos pela Conab são: “[...] algodão, alho, amendoim, arroz, borracha natural, café, castanha de caju, castanha do Brasil, casulo de seda, cera de carnaúba,



feijão, girassol, guaraná, juta/malva, leite, mamona, mandioca e derivados, milho, sisal, soja, trigo e, por fim, uva industrial [...]” (incluindo a categoria da PGPM Bio). (GANDOLFI *et al* (2009, p.12).

**Figura 8:** Produtos Beneficiados com Subvenção 2005 – 2015 (%).



**Fonte:** CONAB.

Ainda sob esse aspecto, de acordo com Queiroz (2010, p. 198) atualmente a Conab atua através da PGPM em parceria com o projeto Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em prol da política de segurança alimentar do país a fim de mitigar o problema da fome, sendo responsável pela logística do recebimento, armazenamento e distribuição dos produtos (vide Tabela 3). Através de leilão eletrônico via compra de alimentos, a Companhia atende aos “[...] índios, quilombolas e assentados que se encontram em situação de carência alimentar e atua no Programa de Apoio à Agricultura Familiar, realizando a compra direta, a compra antecipada e os contratos de garantia de compra [...]” (QUEIROZ, 2010, P. 198)

É válido observar que, os objetivos institucionais da CONAB estabelecem atendimento a agricultura familiar e suprir carências alimentares, objetivos esses não presentes na COBAL, CIBRAZEM e CFP, justificando em parte a mudança no foco da PGPM.

**Tabela 3 - Comparação Anual da Doação de Feijão oriundo da PGPM (Kg).**

| SUREGs       | 2010              |               | 2011              |               | 2012             |       | 2013             |       | 2014  |   | 2015  |   | 2016  |   | TOTAL             |               |
|--------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|------------------|-------|------------------|-------|-------|---|-------|---|-------|---|-------------------|---------------|
|              | QTDE.             | %             | QTDE.             | %             | QTDE.            | %     | QTDE.            | %     | QTDE. | % | QTDE. | % | QTDE. | % | QTDE.             | %             |
| AL           | 853.119           | 2,10          | 638.640           | 3,01          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 1.491.759         | 2,27          |
| AM           | 1.272.714         | 3,14          | 147.377           | 0,69          | 50.000           | 1,72  |                  |       |       |   |       |   |       |   | 1.470.091         | 2,23          |
| CE           | 5.302.717         | 13,08         | 2.525.822         | 11,91         |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 7.828.539         | 11,89         |
| ES           | 710.498           | 1,75          | 2.200.593         | 10,37         | 30.428           | 1,04  |                  |       |       |   |       |   |       |   | 2.941.519         | 4,47          |
| GO           | 2.443.727         | 6,03          | 5.667.643         | 26,72         | 1.848.415        | 63,42 | 812              | 0,07  |       |   |       |   |       |   | 9.960.597         | 15,13         |
| MA           | 3.971.396         | 9,80          | 86.880            | 0,41          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 4.058.276         | 6,16          |
| MG           | 5.340.229         | 13,17         | 4.920.195         | 23,20         | 267.832          | 9,19  | 940              | 0,08  |       |   |       |   |       |   | 10.529.196        | 15,99         |
| MS           | 206.310           | 0,51          | 17.000            | 0,08          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 223.310           | 0,34          |
| MT           | 1.670.121         | 4,12          | 197.882           | 0,93          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 1.868.003         | 2,84          |
| PA           | 414.146           | 1,02          | 885.453           | 4,17          | 3.575            | 0,12  | 1.016.666        | 86,71 |       |   |       |   |       |   | 2.319.840         | 3,52          |
| PB           | 2.981.507         | 7,35          |                   |               |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 2.981.507         | 4,53          |
| PE           | 826.365           | 2,04          |                   |               | 5.400            | 0,19  |                  |       |       |   |       |   |       |   | 831.765           | 1,26          |
| PI           |                   |               |                   |               | 75.000           | 2,57  |                  |       |       |   |       |   |       |   | 75.000            | 0,11          |
| PR           |                   |               | 100.000           | 0,47          | 514.000          | 17,64 | 93.642           | 7,99  |       |   |       |   |       |   | 707.642           | 1,07          |
| RJ           | 2.023.055         | 4,99          | 122.425           | 0,58          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 2.145.480         | 3,26          |
| RN           | 5.148.044         | 12,70         | 564.049           | 2,66          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 5.712.093         | 8,68          |
| RO           | 20.178            | 0,05          | 2.392             | 0,01          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 22.570            | 0,03          |
| RR           | 1.146.697         | 2,83          | 633.882           | 2,99          |                  |       |                  |       |       |   |       |   |       |   | 1.780.579         | 2,70          |
| RS           |                   |               | 20.535            | 0,10          | 0                |       | 8.192            | 0,70  |       |   |       |   |       |   | 28.727            | 0,04          |
| SC           |                   |               |                   |               |                  |       | 2.300            | 0,20  |       |   |       |   |       |   | 2.300             | 0,00          |
| SP           | 6.052.582         | 14,93         | 2.443.694         | 11,52         | 120.000          | 4,12  |                  |       |       |   |       |   |       |   | 8.616.276         | 13,09         |
| TO           | 158.199           | 0,39          | 37.001            | 0,17          |                  |       | 50.000           | 4,26  |       |   |       |   |       |   | 245.200           | 0,37          |
| <b>TOTAL</b> | <b>40.541.604</b> | <b>100,00</b> | <b>21.211.463</b> | <b>100,00</b> | <b>2.914.650</b> |       | <b>1.172.552</b> |       |       |   |       |   |       |   | <b>65.840.269</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: CONAB.

## 6.6 Os principais entraves da PGPM

Queiroz (2010, p. 47), explica que “[...] se a política agrícola tem objetivos definidos, ela deveria ter meios de concretizá-los de forma eficiente, evoluindo dia a dia e oferecendo respostas aos problemas apresentados [...]”.

Desde os últimos anos da década de 80, reduziram-se significativamente na agricultura as aplicações de recursos públicos fiscais e financeiros. Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a criação do Orçamento das Operações de Crédito dentro do Orçamento Geral da União, a PGPM passou a depender de dotações fiscais específicas e a disputar recursos fiscais cada vez mais escassos

A crise fiscal no país penalizou a PGPM diminuindo drasticamente os gastos públicos com agricultura. Porém, a abertura comercial foi a grande responsável pelas modificações ocorridas no âmbito da política. Esse fato se deu porque a partir da década de 1990, a abertura comercial alterou a conjuntura econômica brasileira.

A partir da abertura comercial, que integrou os preços das commodities agrícolas e intensificou as relações comerciais, os objetivos iniciais de estabilização dos preços e garantia de renda aos agricultores acerca da PGPM, se modificaram.

Ao longo das últimas décadas, Gasques e Conceição (2001), observam características na transformação estrutural da agricultura brasileira, como por exemplo, a redução da participação da agricultura no Produto Interno Bruto - PIB e

consequentemente, a redução proporcional do emprego rural em relação ao emprego total. Através dos dados exibidos na Tabela 4 pode-se observar o declínio da participação do PIB da agricultura em relação ao PIB total da economia brasileira.

**Tabela 4** – Participação do PIB por setor – Brasil 1980/2003 (%)

| Anos | Agropecuária | Indústria | Serviços |
|------|--------------|-----------|----------|
| 1980 | 10,1         | 40,9      | 49,0     |
| 1981 | 10,3         | 40,0      | 49,8     |
| 1982 | 8,7          | 41,2      | 50,1     |
| 1983 | 10,9         | 38,9      | 50,1     |
| 1984 | 12,2         | 40,7      | 47,1     |
| 1985 | 11,1         | 42,3      | 46,6     |
| 1986 | 11,2         | 43,7      | 45,1     |
| 1987 | 9,3          | 41,0      | 49,7     |
| 1988 | 9,8          | 40,0      | 50,2     |
| 1989 | 7,7          | 36,6      | 55,6     |
| 1990 | 10,1         | 36,9      | 52,9     |
| 1991 | 10,6         | 35,9      | 53,6     |
| 1992 | 11,1         | 34,7      | 54,2     |
| 1993 | 11,3         | 34,7      | 54,0     |
| 1994 | 13,1         | 34,2      | 52,7     |
| 1995 | 9,0          | 36,6      | 54,4     |
| 1996 | 8,3          | 34,7      | 57,0     |
| 1997 | 8,0          | 35,2      | 56,1     |
| 1998 | 8,3          | 34,5      | 57,3     |
| 1999 | 8,3          | 35,5      | 56,2     |
| 2000 | 7,5          | 35,8      | 56,7     |
| 2001 | 7,7          | 35,0      | 57,3     |
| 2002 | 7,8          | 35,2      | 57,0     |
| 2003 | 7,8          | 35,1      | 57,1     |

**Fonte:** Brasil (2003)

De fato, outro fator que sempre impediu uma posição mais ativa da Política de Garantia de Preços Mínimos é “[...] o receio gerado pelo elevado gasto potencial desta política que, em um ano de superprodução agrícola combinado com queda brusca de preços, pode causar sérios problemas fiscais para o Estado [...]” (MINEO, 2010, p. 73).

Em contrapartida aos benefícios das políticas agrícolas, a fixação de preços para garantir a renda do produtor rural apesar de se fazer necessária, pode gerar uma potencial ineficiência no processo produtivo. De forma involuntária, ocorrem desestímulos para o investimento em fatores de capitais e de tecnologias que levem ao aumento de produtividade. Em outras palavras, o produtor muitas vezes se “acomoda”, pois a política lhe proporciona renda ao garantir o preço mínimo de comercialização da sua produção. Dessa forma, cessam ou diminuem os investimentos em tecnologias e diversificação produtiva, levando a afetar diversos outros fatores como crescimento da produtividade e consequentemente, competitividade do agronegócio brasileiro, que sob esse aspecto, pode mostrar-se ineficiente.

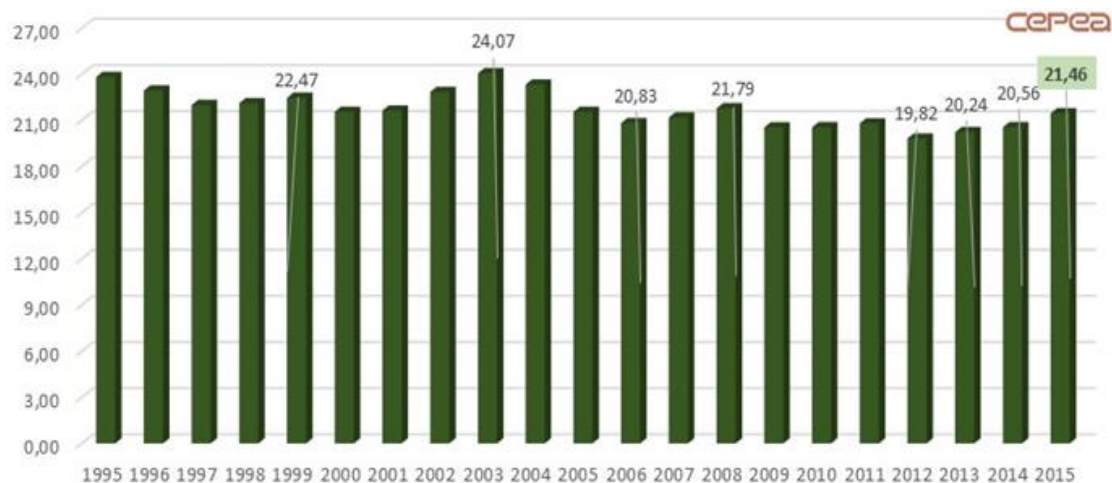
Queiroz (2010, p. 46), conclui que atualmente a política agrícola brasileira encontra-se institucionalmente organizada “[...] de forma demasiadamente burocrática,

de maneira que nem os estudiosos do tema conseguem desmistificar, com riqueza de detalhes, o sistema político agrário vigente [...]”. Esclarece ainda que não há interação entre o MAPA e seus órgãos responsáveis pela operacionalização das políticas agrícolas – como no caso da CONAB e a execução da PGPM. Portanto, nesse contexto, as políticas agrícolas adotadas têm-se mostrado insuficientes para resolver os problemas do agronegócio, não cumprindo suas funções, não evoluindo no tempo, e o mais agravante, apesar de ter uma lei de política agrícola que prevê objetivos, esses não são alcançados.

### 6.7 Os Gargalos do Agronegócio Brasileiro

De acordo com Barros (2006, p. 01) o agronegócio brasileiro apresenta grande desempenho econômico e importância no PIB nacional (vide Figura 9). Porém, do ponto de vista da sociedade em geral, “[...] o agronegócio vem sendo vítima de crises cíclicas que demandam injeções de novos recursos e renegociação das dívidas em vencimento; ou seja, configura-se o caso de um setor sem sustentabilidade econômica [...]”.

**Figura 9** – Participação do PIB do Agronegócio e PIB Total – Brasil. (%)



**Fonte:** CEPEA (PIB Agro) e IBGE (PIB Total); Elaboração Cepea.

O agronegócio é configurado como um setor não-sustentável no âmbito privado, mas é sustentável do ponto de vista social. Dentre as principais prioridades e medidas a serem tomadas no setor, destacam-se “[...] fortalecer os investimentos em ciência e tecnologia agropecuária, educação e saúde rural, pré-condições para que o setor retomar o padrão de crescimento de produtividade que ocorria até o início dos anos 2000 [...]”. (BARROS, 2006, p.01)

Ainda de acordo com Barros (2006, p.01) o principal gargalo do agronegócio brasileiro é recuperação e ampliação da infraestrutura logística, que inclui armazenamento, transporte rodoviário, hidroviário e ferroviário. Ainda sob essa problemática, a aceleração nas negociações internacionais não deve ocorrer de forma retardada em todos os níveis: “[...] através da Organização Mundial do Comércio (OMC), da formação de blocos de integração como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com a União Europeia e, na falta delas e/ou em complementação, negociações bilaterais que evitem as perdas de mercado que o País vem sofrendo [...]”. Carece também de estabelecer e implantar um programa sanitário e de qualidade de produtos agrícolas e agroindustriais, de forma a assegurar o acesso ao mercado externo e a saúde e bem-estar da população brasileira como um todo. (BARROS, 2006, p.02).

Também há a necessidade de implantar um programa na área ambiental, que se faça eficaz aos recursos hídricos, florestas, e em um contexto geral, que busque conscientizar o setor e a população acerca da preservação ambiental. “[...] Para tudo são necessários recursos para investimento. Esses recursos não estão disponíveis no setor público por razões por demais conhecidas: carga tributária excessiva e gastos mal aplicados [...]”. (BARROS, 2006, p.02).

[...] Será necessário atrair a parceria de investidores do setor não-agrícola e do exterior. Esses recursos virão se os riscos desses investimentos – inclusive a segurança jurídica - não forem exagerados e se ficar claro que o País possui uma estratégia que garanta a sustentabilidade de seu agronegócio. [...] Além disso, propõe-se a difusão entre os agentes do agronegócio da utilização de contratos a termo - que assegurem adequada distribuição dos ganhos e perdas do setor – e contratos futuros que permitam um gerenciamento mais eficaz dos riscos de mercado [...]. (BARROS, 2006, p.02).

Barros (2006, p.04), esclarece que nos dias atuais há um déficit de projetos nacionais em prol do agronegócio, que sejam sólidos, bem estruturados e que realmente acarretem em mudanças que sejam capazes de levar a uma aceleração considerável do setor e conseqüentemente ao crescimento econômico e a um salto significativo na qualidade de vida da população.

Dessa forma, levando em conta esses e tantos outros demais problemas do agronegócio brasileiro, um requisito essencial para bons resultados é “[...] a capacitação humana no setor do agronegócio. Exigências sanitárias e processos de certificação de qualidade e ambiental evidenciam a importância de ações na qualificação da mão-de-obra [...]”. (BARROS, 2006, p.23).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agronegócio configura-se como o setor mais importante da economia nacional, sendo este um pilar fundamental no desenvolvimento e crescimento do país. Há, portanto, a necessidade de uma política agrícola sólida, capaz de identificar os gargalos e minimizá-los, bem como manter e lapidar os aspectos favoráveis acerca do desenvolvimento do setor e conseqüentemente do país. Dessa forma, torna-se essencial a intervenção do Estado, a fim não só de controlar, mas também atuar em prol do funcionamento e desenvolvimento agrícola, e conseqüentemente econômico.

No âmbito do agronegócio, a política agrícola é um importante ator, responsável pelo suporte e desenvolvimento do setor, abordando um conjunto de medidas e ações governamentais voltadas para o planejamento, financiamento e o seguro da produção, praticadas por meio de planos e programas direcionados a agropecuária.

Nesse contexto, A PGPM é uma importante e essencial ferramenta do governo responsável por garantir renda ao produtor rural e oferta da produção para a sociedade. Além disso, a subvenção do governo se faz necessária a fim de garantir a transferência do excedente produtivo de uma região onde há muita oferta para outra cuja oferta do produto é menor. Diversos estudos descrevem os benefícios da PGPM no setor produtivo em diferentes épocas, apontando que a política se fez necessária – em alguns momentos mais do que em outros – e é um importante aporte intervencionista governamental.

O preço mínimo é uma intervenção governamental no mercado, que tem por finalidade garantir o recebimento deste valor aos produtores, quando os preços de mercado estiverem em nível inferior. Assim, o objetivo principal do preço mínimo é reduzir o risco associado à volatilidade dos preços agrícolas, garantindo o nível de renda dos contemplados pela política e, conseqüentemente, para o aumento da oferta de produtos no mercado.

No contexto social, levando em conta a renda per capita baixa e distribuição desigual presente no Brasil, o aumento do preço e a demanda de alimentos pode retirar do mercado consumidores com renda insuficiente para adquirir produtos essenciais às suas necessidades básicas. Explicita-se dessa forma a importância da PGPM operacionalizada pela CONAB, ao realizar estoques públicos e abastecer em parte a demanda regional de produtos agrícolas, controlando os preços e suprimindo a demanda onde há pouca oferta de determinados produtos e conseqüentemente possibilitando a aquisição destes por uma parcela maior da população.

As restrições orçamentárias, acarretam na minimização da eficácia da PGPM. Além disso, pode observar-se que são muitas as etapas envolvidas no processo de fixação dos preços mínimos, o que reduz a tempestividade necessária para que os preços então propostos estejam corretamente alinhados na época de plantio, colheita e pós-colheita com os preços de mercado.

A PGPM, ao decorrer do tempo, deixa de ser então uma política de longo prazo e de garantia de preço e renda ao agricultor e passa a ser, no início do século XXI, um instrumento da política de segurança alimentar. Consequentemente, os estoques de produtos agrícolas do governo, adquiridos através da PGPM passam a ser estratégicos e não somente reguladores de mercado. Portanto, os objetivos da PGPM voltaram-se, em grande parte, a mitigar o problema da fome no país, distanciando-se dos seus objetivos iniciais de estabilizar preços agrícolas e garantir renda ao agricultor.

Esses fatores justificam a importância das adequações e mudanças de foco na estratégia da PGPM, pois a política agrícola, assim como qualquer outra deve acompanhar o cenário nacional de global, em aspectos econômicos, sociais, políticos e estruturais. Sem as devidas adequações a PGPM se tornaria retrógrada e obsoleta, perdendo sua essência deixando de ser funcional por consequência. Porém, como justificado através de “fatos isolados” como a abertura comercial ou simplesmente pelas diversas mudanças legislativas através de Decretos e Portarias, é notória a difusa mudança no objetivo principal da PGPM.

Observa-se de forma demasiada, a nítida mudança no foco central da política que a elaborou em sua essência, dando lugar a um “encaixe” político, onde as políticas já existentes acabam se sobrepondo a novas políticas, criando um emaranhado legislativo. Mesmo com objetivos distintos, o que existe hoje no cenário agrícola brasileiro é uma grande quantidade de políticas que surgem (naturalmente) conforme a necessidade momentânea. Esses grandes aportes de políticas são interligadas no âmbito geral do agronegócio, sendo uma dependente da outra, em sua grande maioria. Essa forma sucinta de criar políticas, acaba por mascarar os problemas do setor ao invés de resolve-los por completo.

Tanto justifica-se, que as discussões entre “agronegócio patronal” e agricultura familiar, não serão sanadas, pois acabam disputando recursos através de políticas setoriais de caráter emergencialista. O fato é que todo esse contexto ao mesmo tempo que subsidia e influencia, acaba também inibindo o crescimento do agronegócio como

um todo, já que se tem a incidência de gargalos maiores, como a deficiência de transporte e logística.

De modo geral, nos dias atuais, o agronegócio carece de projetos a nível nacional que realmente acenem com mudanças capazes de levar a uma aceleração do desenvolvimento econômico, acarretando conseqüentemente em um salto significativo na qualidade de vida da população.

A sobreposição de políticas, de fato resolvem as necessidades momentâneas no país. Porém sem um plano de desenvolvimento bem estruturado, essas políticas se perdem ao longo do tempo, seja por inviabilidade, falta de recursos ou simplesmente por não se fazer mais necessária. É nesse ponto, que se visualizado de maneira sistêmica, observa-se que um grande aporte de recursos é utilizado de forma indevida e até mesmo irracional, quando na verdade, deveria planejar-se a longo tempo sua utilização, sendo maiores e mais duráveis seus benefícios. Claro que subsídios e intervenção governamental no agronegócio se fazem necessários; mas é imprescindível que sejam alocados de maneira correta e mais satisfatória, interagindo num sistema complexo, onde o desenvolvimento do setor como um todo é o alvo a ser alcançado.

Visto aqui que a Política de Garantia de Preços Mínimos, à exemplo, se faz necessária atualmente, tanto por garantia de renda, segurança alimentar e abastecimento do mercado, percebe-se que as políticas agrícolas “se perdem” em meio a tantos gargalos a serem solucionados, e por conseqüência desvirtuam-se de seu objetivo central. Isso ocorre pela falta de estabilidade dos fatores que norteiam o setor. O planejamento a longo prazo deve ser um aliado do agronegócio, a fim de evitar que os recursos sejam gastos a curto prazo e sem resultados duradouros.

Portanto, a solução mais plausível aos gargalos do agronegócio brasileiro, é a elaboração de uma política agrícola sólida, com metas claras e objetivas, a fim de minimizar os problemas de infraestrutura logística, fortalecer os investimentos em ciência e tecnologia e qualidade produtiva, aprimorar as negociações internacionais, racionalizar e aproveitar o potencial dos recursos naturais, dentre outros diversos fatores que necessitam de atenção. Assim, as políticas setoriais passam a atuar de fato como instrumentos de um sistema, onde os resultados são visíveis e permanentes, integrando o setor de forma interativa e fazendo com agronegócio se desenvolva como um todo tornando-se cada vez mais competitivo e alavancando a economia brasileira.



## 8 REFERÊNCIAS

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. Piracicaba, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-05052014-105819/pt-br.php>>. Acesso em: 07 mai. 2016.

BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo; GUIMARÃES, Vania Di Addario. Análise da eficácia da política de preços para arroz e milho por meio de um modelo de expectativas racionais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.36, n.4, p.113- 137, 1998.

BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. **Agronegócio Brasileiro:** Perspectivas, desafios e uma agenda para seu desenvolvimento. ESALQ/USP, Piracicaba, 2006. Disponível em: <[www.cepea.esalq.usp.br/especialagro/ EspecialAgroCepea\\_all.doc](http://www.cepea.esalq.usp.br/especialagro/ EspecialAgroCepea_all.doc)>. Acesso em: 07 jun. 2016.

BATALHA, Mário Otávio; **Gestão Agroindustrial** - GEPAI: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.692 p.

BRASIL. Decreto Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0079.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.076, de 31 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/L11076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11076.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Lei Delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/DDL/Ldl07.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/DDL/Ldl07.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8171.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8174.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8174.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 235, de 23 de outubro de 1991. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D235.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.427, de 27 de maio 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8427.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8427.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8029cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm)>. Acesso em 07 mai. 2016.

BUAINAIN, Antonio Márcio; **Dimensões do Agronegócio Brasileiro**. Políticas, Instituições e Perspectivas. Brasília: Ed. MDA, 2007.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, Cesar Roberto Leite da. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 52-64, jan./mar. 1993.

\_\_\_\_\_. **Políticas agrícolas dos países desenvolvidos**. São Paulo, IEA, 1995. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/SUPIE-PROTECAO-1995.PDF>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CHADDAD, Fabio R.; JANK, Marcos S.; NAKAHODO, Sidney N. **Repesando as Políticas Agrícola e Agrária do Brasil**. São Paulo, 2006, p. 01. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/publicacoes/estudos/detalhes/306>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

COELHO, Carlos Nayro. 70 Anos de Política Agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, v.10, n. 03 jul./ago./set. 2001.

CORRÊA, Sarah Tavares; COUTO, Ebenézer Pereira. **A história do algodão no Brasil e seu desenvolvimento no Estado do Mato Grosso, o atual maior produtor do país**. Uberlândia: IE/UFU, 2001.

COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da. **A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGP**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnotec/areas-da-conle/tema2/2015-7842-politica-de-garantia-de-precos-minimos-leonardo-costa>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

CUEVAS, André Luís Arthuso. **Análise da política de “Prêmio para o Escoamento do Produto (PEP)” e seus efeitos para a logística brasileira**. Piracicaba, 2010. Disponível em <<http://esalqlog.esalq.usp.br/wp-content/uploads/2010/12/An%C3%A1lise-da-pol%C3%ADtica-de-Pr%C3%AAmio-para-escoamento-do-produto-PEP-e-seus-efeitos-para-a-logistica-brasilera.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2016

DELGADO, Guilherme. **Estoques governamentais e alimentos e preços públicos**. Brasília: IPEA, dez. 1995.

DYE, Thomas D. **Comprender Políticas Públicas**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GANDOLFI, Ana Paula Rodrigues Barbosa, *et al.* **CONAB Como Instrumento de Intervenção do Estado na Economia**. Encontro de Iniciação Científica, v. 05, n. 05,

2009, p. 12 e 13. Disponível em <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1950/2080>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

GOBERT, MULLER In, VAZ, Leopoldo Gil Dulcio; Políticas públicas. **Revista eletrônica do departamento Acadêmico de Ciência da Saúde Educação Física e Esportes** – Biologia – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº. 01, jan./jun./2007.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**. Política agrícola e modernização econômica brasileira 1960 – 1980. São Paulo: Ed. Hucitec, 1997.

JOHNSTON, Blair F.; MELLOR, Joseph William. **O papel da agricultura no desenvolvimento econômico**. American Economic Review, vol. 51, n.4, 1961.

LUCENA, Romina Batista e SOUZA, Nali de Jesus. O Papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico Brasileiro, 1980/1998. **Revista análise econômica**. Ano 19, nº 35, março, 2001 - Porto Alegre Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/download/10658/6294>>. Acesso em 28 mai. 2016.

LASWELL, Harold D. **Política: quem recebe o quê, quando, como**. Cleveland, Meridian Books, 1936.

LYNN, Eberly. **Formulação de Políticas Públicas: Um livro sobre o papel da política**. Analysis, Santa Monica, California, 1980.

MEAD, Lawrence. **Políticas Públicas: Visão, Potencial, Limites, as correntes políticas**, 1995.

MENDES, Judas Tadeu Grassi; PADILHA JUNIOR, João Batista. **Agronegócio**. Uma abordagem econômica. São Paulo: Ed. Pearson Prentice Hall, 2007.

MINEO, João Carlos Farcic. **Estudo sobre a possibilidade de redução do risco de preço de commodities agrícolas via mercado de futuros no Brasil**. Curitiba, 2010, p. 73. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26201/disserta%20FINAL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Política Agrícola**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MOREIRA, Sonia Virgínia. **Análise documental como método e como técnica**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005.

MUELLER, Charles Curt. **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: 07 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Taxonomia da Política Agrícola**. Brasília DF. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2007. Não paginado.

NÓBREGA, Mailson Ferreira da. **Desafios da política agrícola**. Brasília: gazeta mercantil S.A. Ed: Jornalística, 1986.

OSAKI, Mauro; BATALHA, Mário Otávio. **Efeito da política de garantia de preços mínimos (PGPM) na comercialização de milho e soja nas cinco regiões geográficas do Brasil**. In: 47 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural SOBER, Porto Alegre, 2009.

PEREIRA, Sávio Rafael; PRADO, Gustavo Rodrigues. Do AGF/COV ao PEP, do AGF ao Contrato de Opção: Uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v.11, n 03, p. 41-45, jul./set. 2002.

PEROVANO, Dalton Gean. **Manual de Metodologia Científica**. São Paulo, Juruá, 2014.

PETERS, Brainard Guy. **Política Pública americana**. Chatham, N.J: Chatham House, 1986.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Por uma agência reguladora do Agronegócio**. Meritum – Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 181-231, jan./jun. 2010.

RAMOS, Simone Yuri. **Panorama da Política Agrícola Brasileira: política de garantia de preços mínimos**, Planaltina DF: Embrapa Cerrados, 2009.

SILVA, Niviane Maria Gomes da; CESARIO, Andressa Vieira; CAVALCANTI, Ivan Ramos. **Relevância do agronegócio para economia brasileira atual**. Centro de Ciências Sociais Aplicada/ Departamento de Administração, X Encontro de Iniciação à Docência, UFPB – PRG. 2007. Disponível em: <<http://www.prac.ufpb.br/anais/IXEnex/iniciacao/documentos/anais/8.TRABALHO/8CCSADAMT01.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

STEFANELO, Eugenio Libreloto. **A Política de Garantia de Preços Mínimos no Brasil: Classificação e Operacionalização dos seus Instrumentos no Período 1990-2004**. Tese de Doutorado. Florianópolis, 2005. Disponível em: <[https://intranet.conab.gov.br/dados/gestaopessoas/capacitacaoedesarrollo/teses/tese\\_eugenio stefanelo.pdf](https://intranet.conab.gov.br/dados/gestaopessoas/capacitacaoedesarrollo/teses/tese_eugenio stefanelo.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2016.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARGAS VELASQUEZ, Alejo. **Notas sobre o Estado e as políticas públicas**. Colômbia: Almudena, 2001.

VEIGA, José Eli da. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000, p.197.