

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária - FAV Gestão de Agronegócios

Política Pública Agrícola: contexto e efeitos socioeconômicos

Andrea Fortaleza Rocha da Silva

Brasília-DF Julho/2017

Política Pública Agrícola: contexto e efeitos socioeconômicos

Andrea Fortaleza Rocha da Silva

Monografia apresentada ao curso de Gestão de Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Agronegócios.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Pereira de Andrade

CIP - Catalogação Internacional da Publicação*

Silva, Andrea Fortaleza Rocha da.

Política Pública Agrícola: contexto e efeitos socioeconômicos / Andrea Fortaleza Rocha da Silva. Brasília-DF: UnB, 2017. 41 f.; il.

Monografia (Bacharelado em Gestão de Agronegócios) – Universidade de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Brasília, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Manoel Pereira de Andrade.

1. Política Agrícola. 2. Modernização.

3. Desenvolvimento. I. Andrade, Manoel Pereira. II. Título.

CDU Classificação

Política Pública Agrícola: contexto e efeitos socioeconômicos

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso da aluna Andrea Fortaleza Rocha da Silva.

Prof. Dr. Manoel Pereira de Andrade Universidade de Brasília / FAV /UnB (Orientador)

Prof. Dr. Flávio Borges Botelho Filho Universidade de Brasília / FAV /UnB (Examinador)

Profa. Dra. Enaile do Espírito Santo Iadanza
Universidade de Brasília / CEAM /UnB
(Examinadora)

Brasília-DF Julho/2017

"A verdadeira motivação vem de realização, desenvolvimento pessoal, satisfação no trabalho e reconhecimento".

(Frederick Herzberg)

RESUMO

O presente estudo busca evidenciar as políticas públicas enquanto ferramentas de transformação, tendo como fundamento construtivo a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), um instrumento econômico de seguridade de renda para o produtor rural. O contexto histórico agrícola é sintetizado com base no avanço territorial e no desenvolvimento da produção a partir das décadas de 60 e 70, através do processo de modernização, intensificado pelo crescente uso de maquinários e componentes químicos. Os impactos gerados deste processo demonstram as mudanças ocorridas no período pós- modernização. E atualmente, verifica-se as especificidades regionais e seus impactos no cenário sociopolítico brasileiro a partir de modificações baseadas nas ações governamentais e repercussões socioeconômicas no cotidiano da sociedade.

Palavras-chave: Política Agrícola; Modernização; Desenvolvimento.

ABSTRACT

The present study seeks to highlight public policies as transformation tools, based on the Minimum Price Guarantee Policy (MPGP), an economic security instrument of income for the rural producer. The historical context of agricultural is synthesized based on the territorial advance and the development of production from the 60s and 70s, through the modernization process, intensified by the increasing use of machinery and chemical components. The impacts of this process demonstrate the changes that occurred in the post-modernization period. Currently, regional specificities and their impacts on the Brazilian sociopolitical scenario are verified based on changes in government actions and socioeconomic repercussions in the daily life of society.

Keywords: Agricultural Policy; Modernization; Development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	l - Disponibilidade	de Recursos	para Financiamento	Agropecuário	27
-----------	---------------------	-------------	--------------------	--------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Recursos para Financiamento da Agricultura e da Pecuária	26
Quadro 2 - Principais Barreiras para Modernização	30
Quadro 3 - Comparativo de custo variável de milho	29

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de Fases das Políticas Públicas	. 17
Figura 2 - Precos médios mensais pagos ao produtor no Mato Grosso	. 28

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGF - Aquisição do Governo Federal

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

IDH - índice de Desenvolvimento Humano

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

PGPA - Política de Garantia de Preços Agrícolas

PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos

PIB - Produto Interno Bruto

SPA - Secretaria de Política Agrícola

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO13
1.1. Descrição da Problemática13
1.2. Objetivo Geral14
1.3. Objetivos Específicos14
1.4. Justificativa15
1.5. Métodos e Técnicas de Pesquisa15
2. REFERENCIAL TEÓRICO15
2.1. Políticas Públicas15
2.1.1 Planejamento das Políticas Públicas16
3. Aspectos da Política Agrícola no Brasil19
4. Política de Garantia de Preços Mínimos
4.1. Aplicação PGPM25
5. Impactos Socioeconômicos no Setor Agrícola
6. Considerações Finais34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
ANEXO41
Anexo 1: Parâmetros para elaboração de Preco Mínimo41

1. INTRODUÇÃO

1.1. Descrição da Problemática

A política brasileira dispõe de um apoio centralizado com relação às políticas sociais, isto é, atende primordialmente a interesses específicos. Há, gradativamente, a necessidade de identificação das carências de cada região e atuação adequada para que dilemas sejam resolvidos. A implementação de políticas públicas não é debatida de maneira frequente no Brasil. A busca por argumentação e conhecimentos por parte de atores públicos para melhorias nos processos de ação governamental não são constantemente dinâmicas e eficazes. A crescente necessidade de articulação entre atuação e eficiência nas etapas processuais da administração pública é um desafio enfrentado pela maioria dos agentes. Deste modo, a participação deve ser cada vez mais efetiva na solução de questões políticas.

A percepção do desenvolvimento nacional pode ser fortalecida através de processos sistêmicos e dos resultados de atividades políticas. Nota-se que, independentemente de organizações formais ou informais, o exercício de indução ao desenvolvimento econômico e social recorre a metodologias comprovadas para corretas práticas de implementação política. Desencadeando assim, uma maior imposição de conhecimentos acerca de análises, tomadas de decisões e para a adequada aplicação de ações.

Após o período de 1960, a agricultura brasileira exibiu um perceptível processo de diferenciação em três grandes regiões. Para Silva (1980), o Centro-Sul se modernizou com a inserção de insumos agroindustriais, como defensivos químicos e maquinário agrícola. O Nordeste apesar da agregação da fronteiriça da Bahia e do Maranhão mantém-se sem alterações significativas no seu conjunto agropecuário. E a região Amazônica, que a partir dos anos 1960 representou a zona de expansão da fronteira agrícola. Conduzidos pelo cenário macroeconômico do país, como a abertura comercial e os programas de estabilização econômica (controle de inflação), as ferramentas governamentais de operacionalização da Política de Garantia de Preços Agrícolas (PGPA) para tais regiões vem sofrendo

alterações significativas no decorrer do contexto histórico brasileiro, sobretudo nos anos de 1990.

Desse modo, a decisão temática do trabalho ocorreu com base nas mudanças na sociedade, as alterações no cotidiano dos usuários de ações governamentais e seus impactos socioeconômicos. A estruturação deste trabalho apresenta-se dividida em três seções. Inicialmente, desenvolve-se o referencial teórico. Fundamentado conceitualmente e subdividido em quatro tópicos. São eles: Políticas Públicas, Contexto agrícola no Brasil, Política de Garantia de Preços Mínimos e Impactos socioeconômicos no setor agrícola. A segunda seção exibe as considerações finais do estudo. E na terceira seção são elencadas as referências bibliográficas e anexo.

1.2. Objetivo Geral

O presente estudo busca descrever as políticas públicas agrícolas, com ênfase na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e assinalar alguns impactos sociais e econômicos no segmento agropecuário.

1.3. Objetivos Específicos

Visando atingir o objetivo geral, alguns objetivos específicos são requeridos, entre eles: revisar os conceitos de política pública a partir de levantamentos bibliográficos; evidenciar o contexto histórico agrícola; fundamentar os dados referidos utilizando a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) como exemplo de implementação das políticas públicas agrícolas na atual conjuntura; e abordar os impactos socioeconômicos no desenvolvimento agropecuário brasileiro.

1.4. Justificativa

Em extensão social, política e econômica, a realização do presente trabalho determina a importância da estruturação e implementação de políticas públicas, que são instrumentos significativos que possibilitam colaborar para melhorias sociais. Com isso, este estudo busca contribuir com elementos estruturais de planejamento no segmento agrícola para efetividade na execução de programas governamentais e seus impactos.

1.5. Métodos e Técnicas de Pesquisa

Este estudo é composto por dois momentos complementares, uma revisão bibliográfica e uma análise de dados secundários. Para a obtenção de resultados científicos e teóricos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica. Com isso, a pesquisa bibliográfica realizada foi complementada por levantamento de dados secundários obtidos pela Companhia Nacional de Abastecimento, empresa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a partir de dados secundários utilizados na cartilha de proposta de Preço Mínimo da safra 2015/2016.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Políticas Públicas

De maneira objetiva, Peters (1986, apud SOUZA, 2006, p.24) define política pública como sendo a soma das atividades dos governos, que operam diretamente ou através de comissões, e que influenciam a vida da população. Em complemento à conceituação, Schmitter (1965, p.55) afirma que: "a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito". Com isso, entende-se que os sistemas de metas e propósitos desenvolvidos pelo Estado com o intuito de assegurar o bem-

estar populacional a partir de uma série de ações governamentais caracterizam-se como sendo as políticas públicas.

Para Muller & Surel (2002), a análise das políticas públicas não condiz com uma determinada forma limitada do ramo político, onde o favorecimento de certas atividades é priorizado e de outras são deixadas aquém. Com isso, sustentam que "uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância 'visível' da política" (MULLER E SUREL, 2002, p.13). E a partir da análise das políticas que se incorpora um olhar diferenciado sobre as ações públicas.

No entanto, as práticas políticas nem sempre suprem as necessidades da sociedade de forma abrangente. Segundo Easton (1984, apud AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p.15), os resultados das políticas públicas são influenciados diretamente por grupos de interesses. Desse modo, é de fundamental importância que os indivíduos se organizem exigindo uma maior efetividade por parte dos governantes.

2.1.1 Planejamento das Políticas Públicas

O ciclo de fases das políticas públicas é composto pelas seguintes etapas: elaboração da agenda; especificação de alternativas; escolha de uma alternativa; implementação; avaliação e reajuste (VIANA, 1988).

De acordo com Lynn (1980), conforme citado por Souza (2006, p.24), as políticas públicas se caracterizam como um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos. Por essa razão, etapas foram identificadas para que teoricamente houvesse uma ordem nos estágios que condizem às políticas públicas. Porém, na aplicação prática, tais fases se interligam entre si e podem não seguir uma sequência previamente programada.

Para um melhor entendimento, Frey (2000) explicita o ciclo de fases das políticas em Agenda: estipulação de adversidades prioritárias; Formulação: soluções ou alternativas apresentadas; Implementação: execução da política; e Avaliação: operações de análise das ações empregadas.

Figura 1 - Ciclo de fases das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria baseada em Frey (2000).

De forma didática, estas são as etapas correspondentes às políticas públicas e explicitadas na Figura 1. Entretanto, o ciclo nem sempre acompanha a série proposta, podendo seguir um ciclo desordenado.

Os fundamentos gerados pelas políticas públicas tornam-se substancialmente empregados por cientistas, gestores e atores políticos que compartilham problemas em variadas áreas e setores de intervenção, seja na sociologia, economia, direito e/ou administração pública. De acordo com Faria (2003), tais fundamentos são essenciais para o entendimento e construção de uma agenda de implementação de políticas públicas.

O processo de elaboração de uma ementa dos principais problemas da sociedade implica no surgimento, reconhecimento e definição de problemas a serem evidenciados. Para Secchi (2010), a necessidade da formação da Agenda dá-se devido a impossibilidade de lidar com os problemas da sociedade em sua totalidade, os recursos para a escolha e execução de políticas públicas são escassos em proporção às diversidades. Nota-se que, apesar de uma questão manter-se na agenda, não significa que ela terá prioridade sobre outras, pois esta prioridade ocorre pela combinação de variados fatores, como a vontade política, a forte mobilização social e a estimativa de custos para a resolução da adversidade em questão.

Uma vez inseridos os problemas na agenda, é necessário planejar e organizar as alternativas que serão executadas. Para Saravia (2006), esta é a fase em que deve-se definir os objetivos da política pública, as ações de desenvolvimento e metas. Dessa maneira, muitas propostas de ação são rejeitadas, causando confrontos políticos, uma vez que determinados grupos foram deixados de fora.

Nos processos de formulação de políticas públicas, a definição do problema e das diretrizes que serão adotadas para solucionar as adversidades é a primeira ação a ser estabelecida e incluída na agenda governamental. Contudo, essa definição ocasiona embates entre grupos que obtém visões diferentes sobre as diretrizes de ações, que podem apresentar noções contrárias ou favoráveis a seus interesses. Dessa forma, a partir desse momento o objetivo da política pública deve ser decidido, as metas e os programas que serão desenvolvidos. Esta deliberação, além de se preocupar com o impacto nos grupos sociais, recomenda-se levar em conta a concepção do corpo técnico da administração pública, incluindo os recursos econômicos e técnicos (FREY, 2000).

Os projetos em andamento são convertidos em resultados na fase de implementação. Ao longo dessa etapa, as políticas sofrem alterações conforme decisão do corpo administrativo responsável pela aplicação da política.

A implementação é um processo independente onde decisões fundamentais são tomadas no projeto político. Com isso, observa-se que a "visão da implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas". (SILVA e MELO, 2000, p.16). Para Souza (2006), alguns fatores podem comprometer o processo político nesta fase, como a luta pelo poder entre as organizações; o desenvolvimento social, econômico e tecnológico; e os recursos financeiros. Apesar de haver uma escassez de recursos em relação às necessidades da população, os programas governamentais são frequentemente afetados por deficiências de gestão inferiores à falta de recursos próprios.

De acordo com Medina (1987, apud PASSONE, 2013, p.602), a implementação falha em razão de os agentes políticos não interpretarem as reais circunstâncias em que os seus serviços são prestados, há uma falta de interação entre os processos e, com isso, a implementação tende à estagnação dos objetivos

iniciais da política. Portanto, deve-se analisar as condições que afetam a rotina dos atores envolvidos na prestação destes serviços.

A avaliação é realizada por meio de análises do projeto aprovado, o qual permite conduzir a melhorias em termos de processo. Possibilitando a correção, prevenção de erros e novas informações para elaboração de políticas públicas no futuro. Com isso, a etapa de avaliação pode ser definida como:

"A análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes" (LIMA; et al., 1978, p. 4-5).

Segundo Frey (2000), a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e transformação constante dos instrumentos de operação pública. O fato de a avaliação ser apresentada como última etapa do ciclo não designa que ela só deva ser empregada ao final da ação política. Há uma necessidade de acompanhamento contínuo para que ocorra um bom desenvolvimento nos processos e, com isso, minimizando o risco de fracasso na execução das etapas do ciclo político.

3. Aspectos da Política Agrícola no Brasil

A estruturação de políticas agrícolas no Brasil é marcada pelo contexto socioeconômico e político do período de suas criações. As definições mais gerais da política pública expõem a sua função como sendo a de solucionar os desafios e dilemas existentes em um período específico, através de um grupo de ações que irá gerar um efeito determinante (SOUZA, 2006).

Ao longo dos últimos anos, a fronteira agrícola brasileira vem ampliandose com o uso intensivo de tecnologias e conhecimentos técnicos. Estrutura-se aqui, a formação de um breve apanhado histórico sobre a agropecuária no Brasil e políticas agrícolas. Tendo em vista o crescimento produtivo do setor, há a necessidade de uma melhor compreensão do contexto no decorrer do tempo para que haja uma melhor organização e assessoramento nas políticas públicas agrícolas. Vieira Filho (2015) esclarece que na década de 60, o Brasil era um país importador de alimentos básicos, como arroz, milho, cereais e carne de frango. As tecnologias empregadas institucionalmente a partir desta época tornaram o país um grande ator na exportação mundial de alimentos no período de 1990 até a atual conjuntura. Para o autor, há a necessidade de entender a especialização e o crescimento produtivo do cenário agrícola para que ocorra um melhor suporte ao modelo de políticas públicas dirigidas ao segmento agropecuário. O Estado foi um dos principais responsáveis pelo processo de expansão agrícola para a zona de fronteira. Não somente pelas políticas setoriais agrícolas, mas também pela interiorização de recursos financeiros federais convertidos em infraestrutura de transporte, como os eixos rodoviários.

Surgiu então, a modificação operacional da região Centro-Oeste, proporcionando o crescimento econômico e populacional com base na moderna e tecnológica produção agrícola. Considerando as mudanças ocorridas no período até os anos 1970 e o desenvolvimento da produção de grãos na região, empresas do ramo agroindustrial buscaram insumos agrícolas e acabaram contribuindo para o acelerado crescimento econômico da região (CASTRO E FONSECA, 1995).

A partir da década de 1970, os pequenos produtores começaram a ter acessibilidade às linhas de crédito. Entretanto, Rückert (2003) explicita que a quantidade de recursos disponíveis era muito baixa, por conta de seus bens limitados e devido às imposições bancárias. Este fato contribuiu para o encadeamento de aumento dos preços da terra e desencorajou a busca por mão de obra. Os investimentos em maquinário, infraestruturas de produção e implementos foram efetuados previamente no início da década de 1970. Com isso, surgiu então a necessidade de aplicações para aquisição de novos pacotes tecnológicos que começavam a surgir com a revolução verde, o que significava despesas com insumos para produção.

Levando em consideração que as fronteiras agrícolas tiveram atuações de transformação e evolução diferentes, verificam-se características e lógicas de desenvolvimento distintas, pois representam historicamente o domínio e a inclusão de novos territórios ao setor agropecuário de diversas formas e desenvolvendo novas atividades. A crescente estimulação à expansão agrícola tem sido associada à decisão de incentivar a ocupação da Amazônia na década de 70 para se tornar um território significativo para a produção rural. No entanto, tal fato não ocorreu e os

esforços foram direcionados para a região dos cerrados, que possui uma melhor posição geográfica em relação aos mercados do Centro-Sul do País (MUELLER, 1990).

Os problemas enfrentados por conta do difícil acesso e por dificuldades de adaptação às condições naturais, além do avanço de tecnologias adequadas, fizeram com que houvesse desistência no processo de expansão à fronteira amazônica naquele período. Para Sicsu e Lima (2000), o estímulo subsequente se converge na região Centro-Oeste, abrangendo também o sul do Maranhão e o oeste da Bahia, que possuía novas tecnologias, principalmente para a produção de grão de soja, que possibilitava o desenvolvimento econômico dos cerrados para atividades agropecuárias.

Com isso, identifica-se um intenso deslocamento para o Centro-Oeste por parte de migrantes das regiões Nordeste e Sul, bem como o aproveitamento em grande escala de recursos financeiros para uso de técnicas agrícolas modernas. Em razão desse impulso com relação à maior facilidade de acesso aos mercados consumidores, percebe-se uma movimentação significativa de capital estabelecendo projetos para agroindústrias.

Segundo Rückert (2003), os anos 80 foram marcados pelo fim do financiamento agrícola governamental e da subvenção pública. Consequentemente, houve uma mudança do crédito público para o crédito privado. Os planos econômicos introduzidos, como os Planos Cruzados, resultaram em uma inflação elevada no período. Dessa forma, os reflexos negativos se estenderam até o setor agropecuário, com custos elevados de produção e a diminuição dos preços pagos ao produtor. Nessa perspectiva, alguns setores concentraram recursos de terra e capital, principalmente as agroindústrias, bancos, produtos capitalizados e grupos empresariais. Simultaneamente, pequenas propriedades foram incorporadas à outras maiores.

De acordo com Guimarães e Leme (2002), o processo de expansão da agropecuária brasileira para os limites territoriais de fronteira foi estimulado por políticas específicas do governo que direcionaram para a ampliação e desenvolvimento agrícola naquela localidade. Neste caso, compreende-se um esforço de desconcentração econômica regional, tendo em vista que desde a década de 70 ocorre uma redistribuição regional do crédito público rural. Assim

como as políticas agrícolas de incentivo à modernização do setor agropecuário, que alavancaram o crescimento econômico no Centro Oeste brasileiro.

Em meados dos anos 1990, a agricultura familiar começou a ter uma linha de financiamentos específica, com um maior acesso ao crédito e em maior volume de recurso (BELIK E PAULILO, 2001). O contexto histórico das políticas públicas brasileiras para a agricultura indica a priorização da agricultura comercial. Destacase que apesar de um volume grande de recursos destinados ao crédito rural, os agricultores de pequeno porte obtiveram pouca acessibilidade a estes incentivos. Com isso, os financiamentos governamentais estavam restritos aos grandes proprietários, que permitiu а capitalização desses produtores consequentemente, a modernização da atividade agropecuária. Desencadeou-se então, agravantes com relação aos problemas agrários já enfrentados no país, como o caso do crescente êxodo rural.

4. Política de Garantia de Preços Mínimos

A apropriação pública dos meios de produção não deve focar no acúmulo, mas em posicionar-se a dispor de etapas produtivas, como bens e serviços de infraestrutura. Ou seja, a atuação do governo em práticas produtivas em países em desenvolvimento, como o Brasil, torna-se significativa do ponto de vista socioeconômico. Porém, há uma forte tendência de diminuição de sua participação (BRESSER PEREIRA, 1996). Haja vista as mudanças constantes no cenário participativo do Estado, crê-se que há pertinência no debate com relação à necessidade de conhecimento e expertise por parte dos agentes públicos, sobretudo na tomada de decisões. É importante ressaltar que este tópico irá evidenciar a PGPM como um objeto explicativo de análise e demonstração para enriquecimento e prática do tema abordado no estudo.

Para Coelho (2011), a adoção de uma política de estabilização de renda para a agricultura familiar é uma maneira de compensar as carências causadas pelo afastamento da modernização no processo agrícola brasileiro. Segundo o autor, o modelo de industrialização empregado no Brasil na década de 1960 atrasou a formação de um amplo parque agroindustrial. Desencadeando assim, uma crise alimentar que conduziu o governo a considerar o papel da agricultura no processo de desenvolvimento.

As ações governamentais podem ter uma influência significativa sobre a composição de preços dos produtos agrícolas, como por exemplo, a política de preços mínimos. No entanto, as atuais mudanças podem ter modificado os mecanismos de intervenção de determinados programas políticos. A especificação das variáveis que influenciam no preço de produtos/serviços é essencialmente importante para a concepção bem-sucedida de planejamentos agrícolas (CONCEIÇÃO, 2006). Constata-se que a formulação de preços de mercado está relacionada diretamente ao cenário econômico de oferta e demanda. Apesar da importância dos processos de troca, o preço destaca-se como elemento mais significativo do mercado (MENDES E PADILHA, 2007).

Segundo Mendes e Padilha (2007), a principal característica dos preços das commodities agrícolas é a instabilidade, pois apresentam um grau de volatilidade alto. Os autores afirmam ainda que geralmente, os preços agrícolas possuem duas funções básicas: a alocação de recursos, que indica o nível de preços e também o volume de produção. Os autores exemplificam que quanto maior o preço de um produto em relação a outros, maior a probabilidade de rentabilidade e maior volume de recursos serão utilizados na produção desse item. A segunda função é a distribuição de renda, que indica que as variações dos preços dos produtos agrícolas em proporção aos não agrícolas influenciam na distribuição setorial da renda. Por exemplo, um aumento nos preços agrícolas atinge um maior número de consumidores urbanos de baixa renda com relação aos consumidores de alta renda. Tendo em vista que os consumidores de baixa renda gastam parcialmente mais da sua renda em alimentos.

Del Bel Filho e Bacha (2005) descrevem a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) como um mecanismo político de rendas agrícolas específicas que tem como objetivo garantir um rendimento mínimo por unidade de produto aos agricultores e, assim, estimular a produção. Desta maneira, o governo atua como regulador na redução da volatilidade dos preços agrícolas, sobretudo em épocas de colheita, quando o excesso de oferta tende a pressionar os preços, atingindo níveis abaixo do custo de produção.

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é uma instituição pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento encarregada de gerenciar políticas agrícolas e de abastecimento. A agência visa estimular os mecanismos de mercado atuando diretamente na economia brasileira.

A intervenção estatal na economia ocasiona impactos diretos e futuros, afetando a população e empreendedores. O governo garante preços mínimos na compra dos produtos de agricultores de pequeno porte e a venda das produções agrículas brasileiras, com o intuito de preservar o nível de renda dos agricultores, amparando-os de eventuais oscilações de mercado.

A atuação da Conab ocorre por meio da Aquisição do Governo Federal (AGF), que é instrumento capaz de equilibrar a renda do produtor rural e cooperativas em detrimento da oscilação do preço no mercado interno. Este procedimento pode ser compreendido como a compra de produtos agrícolas, seguido da formação de estoques e a venda em períodos determinantes para a regularização do mercado. Atualmente, o governo dispõe de variadas ferramentas para auxiliar na correção de distorções da atividade agrícola, tendo em vista que a agricultura possui uma participação relevante na economia brasileira e a preocupação em estabelecer sustentação de renda para a agricultura familiar é fundamental (CONAB, 2017).

De acordo com Oliveira e Teixeira (2005), a política de garantia de renda melhora a distribuição e assegura a estável rentabilidade dos produtores no setor agropecuário, extinguindo assim, o risco de renda negativa ao fim do processo produtivo. Dessa forma, os investimentos em tecnologia ampliariam a atuação do pequeno produtor no setor agrícola. Conforme Mendes e Padilha (2007), mesmo que o produtor seja um tomador de preço, é necessário interpretar as etapas de formação de preços, pois é fundamental prevenir e agir sobre os movimentos de preços no mercado.

A princípio, o preço mínimo determina a base de valores adquiridos pelos produtores. Com isso, o governo estipula um pagamento mínimo ao produto com a finalidade de assegurar o fornecimento de alimentos à população. Por via de regra, o preço mínimo é fixado antes do começo do plantio para que os agricultores aloquem seus recursos da melhor maneira, e assim, definindo parâmetros para cada cultura que poderá ser cultivada no decorrer do ano. Atualmente, a estrutura brasileira de intervenção governamental é regulamentada de acordo com o seguimento da conjuntura do mercado agrícola. O governo intervém no momento em que os preços estão desfavoráveis, em geral na temporada de colheita, quando os preços são reduzidos pelo aumento da oferta (SANCHES E BACHA, 2015).

Como explicitado anteriormente, a participação do Estado no financiamento da agricultura sofreu uma redução a partir da década de 90, execução que teve como finalidade estabelecer uma maior competitividade da agricultura brasileira no mercado mundial e diminuir a carência governamental nos sistemas de escoamento e armazenamento. Villa Verde (2001) explica que, neste cenário, as modificações ocorridas nos instrumentos de atuação do governo na operacionalização da PGPM foram feitas para reduzir a influência do setor público na formulação dos preços de produtos agrícolas, ocasionando assim, uma participação maior do setor privado. Cabe ainda ressaltar a dificuldade do Estado na intervenção adequada no período, como a falta de recursos para a aquisição de produtos para a estabilização do preço, complicações com o prazo de compra dos produtos e na armazenagem.

Sendo assim, as mudanças realizadas nos instrumentos da PGPM em que o governo intervém na sociedade surgiram para diminuir a atuação do poder público na fixação dos preços agrícolas (VILLA VERDE, 2001). Cabe evidenciar ainda, a preocupação crescente de estudiosos acerca dos custos governamentais gerados a partir da PGPM e as transformações que pretendia reduzir tais custos por conta da escassez de recursos que a política havia sofrido no período. Pode-se dizer que determinada escassez ocorreu, sobretudo, pelas mudanças institucionais que foram apresentadas na década. Com a retirada de recursos do Tesouro destinados à política, houve uma inferiorizarão de seu papel como ferramenta de crédito rural (DEL BEL FILHO e BACHA, 2005).

4.1. Aplicação PGPM

Para um maior entendimento e análise prática do tema abordado, apresenta-se a seguir dados significativos da proposta do preço mínimo para produtos da safra de verão elaborada pela Conab. Conforme especificado no Anexo A, evidenciam-se os parâmetros para elaboração da proposta de preço mínimo para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (exceto Mato Grosso); e Mato Grosso e Rondônia. A explanação evidencia a cultura de milho para a safra do ano agrícola de 2015/2016.

Inicialmente, a Conab (2015) aborda o panorama internacional, a oferta e demanda mundial de milho, os preços internacionais no cenário e as projeções para a próxima safra.

Em seguida, há uma exposição conjuntural do mercado interno brasileiro. Cabe destacar então, os preços nacionais. Segundo análise, os valores internos encontravam-se acima do preço mínimo em vigor para os principais centros produtores, incentivando assim, o plantio de milho. Apesar disso, o produtor encontrava-se arredio com relação ao aumento de área plantada, acreditando que com a entrada da colheita da 2ª safra os preços sofreriam queda inferior ao preço mínimo.

O levantamento histórico das operações realizadas é uma ferramenta importante para análise e exatidão na formulação do preço mínimo. Os valores repassados pelo governo para a subvenção de produções agrícolas tornam-se informações relevantes para a elaboração de ações de incentivo.

Desse modo, por se tratar de uma política de apoio à comercialização e tendo em vista a alta volatilidade e vulnerabilidade aos fatores conjunturais, o que torna o milho um dos principais produtos da pauta da PGPM a participar das operações de apoio, a tabela e o gráfico abaixo exibem os valores nominais divulgados nos Planos Agrícola e Pecuário dos períodos de 2011/12 a 2015/16.

Quadro 1 - Recursos para Financiamento da Agricultura e da Pecuária

	Recursos Programados para o Financiamento da Agricultura e Pecuária* (R\$ bilhões)									
	2014/2015	2015/2016								
Custeio e Comercialização	80,2	88,9	97,6	112	149,5					
Investimento	27	26,3	38,4	44,1	38,2					
Total	107,2	115,2	136	156,1	187,7					

Fonte: MAPA, 2016. *Nota: Não inclui o Pronaf

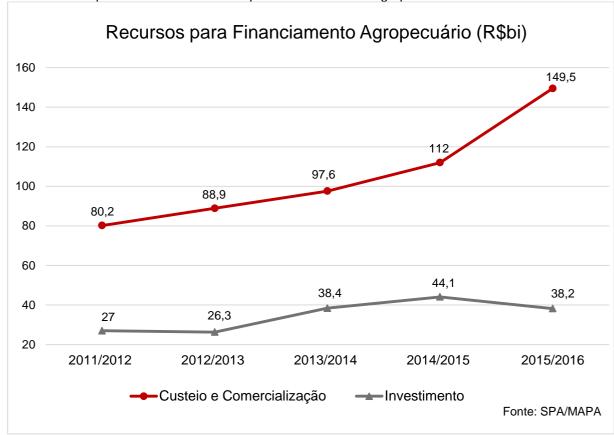


Gráfico 1 – Disponibilidade de Recursos para Financiamento Agropecuário

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Observa-se que no período da referida proposta do preço mínimo (2015/2016), os valores dos recursos programados para o financiamento da agricultura e pecuária foram elevados para o Custeio e Comercialização, enquanto para o Investimento ocorreu uma queda no valor. (MAPA, 2016).

Deve-se isto ao aumento do custo logístico no período e também à crescente aquisição de insumos, que se intensifica progressivamente com a forte oferta para a produção, com o fato de um maior poder de compra por parte dos produtores tendo em vista os recursos financeiros disponíveis para tal aquisição.

A desvalorização cambial do real no período é um dos motivos pelo qual os preços domésticos estavam acima do patamar dos preços mínimos. O preço nacional é definido com base nas cotações da Bolsa de Chicago acrescido pelo prêmio de porto e a paridade no porto de Paranaguá-PR. Com isso, por conta da condição cambial, os preços no período seguinte ficariam abaixo dos preços mínimos.

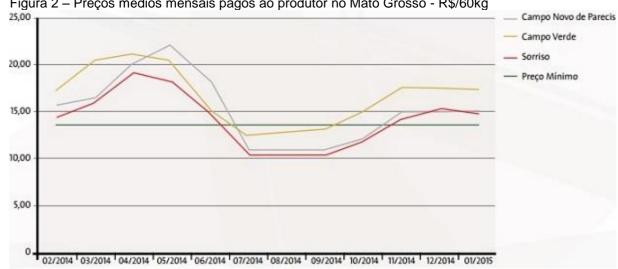


Figura 2 – Preços médios mensais pagos ao produtor no Mato Grosso - R\$/60kg

Fonte: Conab, 2015.

Conforme especificado na figura 2, verifica-se que no estado do Mato Grosso, região que possui o custo logístico significativo na formação do preço interno, os preços variaram de R\$15 a R\$18 por saca de 60kg até o presente período da proposta analisada. Nota-se que no período do ano 2014 o preço do produto estava abaixo do preço mínimo fixado, fato que levou o governo a operacionar o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), que atualmente é definido pela Conab (2017) como:

> "uma subvenção econômica concedida àqueles que se disponham em adquirir o produto indicado pelo Governo Federal, diretamente do produtor rural e/ou sua cooperativa, pelo valor do preço mínimo fixado, promovendo o seu escoamento ou destinação na forma definida no Aviso específico" (CONAB, 2017, p. 1).

De acordo com a Conab (2015), a definição do preço mínimo advém do custo variável de produção. Verifica-se que a cultura do milho possui uma vasta participação na produção nacional. Isto é, o plantio do produto é realizado em variadas regiões, o que deve ser levado em consideração o custo de produção de diversas praças produtoras. Neste caso, a Figura 3 demonstra um comparativo de custo variável no estado do Mato Grosso.

Figura 3 - Comparativo de custo variável de milho (R\$/60kg)

Local	Custo •	Varianta 9			
	jan/14	jan/15	Variação %		
Média - MT	15,08	15,83	4,94%		
Sorriso	16,58	17,38	4,83%		
Campos Novos dos Parecis	13,58	14,27	5,08%		
Média Brasil	17,22	17,56	1,95%		

Fonte: Conab. 2015.

Levando em consideração os custos logísticos elevados da região para escoamento do produto e também para aquisição de insumos da região, verificou-se uma diminuição nos custos para as demais regiões analisadas na proposta. Porém, um acréscimo na região do Mato Grosso de 4,94%.

Em conclusão, na proposta analisada a Conab considerou um estímulo para o plantio na região Centro-Sul e um ajuste adequado no preço mínimo dos estados de Mato Grosso e Rondônia, tendo em vista o custo atual da produção para evitar a necessidade de um ajuste futuro elevado, por conta da modificação alta em relação ao custo variável. Ressalta-se na proposta que diante da situação no período, os níveis de preços estariam abaixo do preço mínimo.

5. Impactos Socioeconômicos no Setor Agrícola

O cenário econômico e político-social no setor agrícola brasileiro é caracterizado por impactos determinantes que apontam discrepâncias significativas na sociedade. Dentre elas, podemos destacar as diferenças estruturais de classes, o processo de espacialização e concentração de terra pós-modernização, o êxodo rural, a instabilidade trabalhista e as diferenças tecnológicas.

O desenvolvimento de uma determinada região pode ser definido pelo aumento da produção total por habitante. Ou seja, se uma região produz bens e/ou serviços, há o aumento na circulação local, gerando empregos e o avanço habitacional com oportunidade de crescimento profissional e pessoal. (TEIXEIRA, 2005). Contudo, o recente parâmetro de desenvolvimento econômico torna evidente a exclusão do indivíduo do campo, ocasionando assim, a desordem no ambiente rural com a diminuição de renda e da geração de empregos. Dentre os principais agravantes do êxodo rural decorrido a partir da mecanização, pode-se dizer que a falta de terra para produção e, consequentemente, a insuficiência de empregos foi

relevante no campo, estimulando assim, a força de trabalho em áreas urbanas como alternativa de sobrevivência. (MARTINE, 1990).

Nota-se que a construção das políticas agrícolas brasileiras especificadas anteriormente no presente estudo, está diretamente ligada ao planejamento de desenvolvimento urbano-industrial vinculado à uma certa dependência do mercado internacional. Para Martine (1990), o modelo de modernização agrícola em larga escala recebeu evidentemente uma maior atuação por parte do Estado. Assim, historicamente a agricultura moderna se tornou complexa a partir da crescente relação com bancos, mercado financeiro e companhias multinacionais em conjuntos agroindustriais que controlam desde o manuseio genético da semente e comercialização até a produção de defensivos agrícolas. Pode-se observar que essa transição integrou parcialmente ramos da agricultura familiar. Simultaneamente, reforçou o afastamento de setores sociais dependentes, como por exemplo, os pequenos agricultores e a mão de obra itinerante rural. Neste cenário, Gehlen (2004) afirma que toda política de modificação estrutural no campo apresenta uma expressiva participação de pequenos grupos em interesses específicos, gerando incompatibilidades e conflitos locais.

Segundo Gerardi (1980, apud BALSAN, 2006, p.129), a disparidade da modernização é um aspecto essencialmente formado pelo processo de desenvolvimento tecnológico e inovação. Em suma, o produtor enfrenta barreiras neste processo, o que dificulta a adoção de novas técnicas e resultados futuros. Conforme explicitado no Quadro 2, o referido autor apresenta três barreiras e suas principais características.

Quadro 2 - Principais barreiras para modernização

Barreiras	Principais características							
Barreiras psicológicas	Avaliação que o agricultor faz do grau de riscos e incertezas que ocorrerão por conta da adoção da técnica moderna;							
Barreiras econômicas	A adoção de técnicas modernas depende do capital que o agricultor tem para investir;							
Barreiras culturais ou de informação	A falta de conhecimento ou a falta de cultura impedem ou dificultam a expansão da modernização.							

Fonte: Gerardi, 1980.

Consequentemente, as complexas e aceleradas mudanças na produção agrícola e os principais interesses com relação ao estilo adotado para desenvolvimento do campo têm produzido resultados socioeconômicos que comprometem principalmente a capacidade de permanência e conservação local.

Com isso, Guimarães (1979) afirma, conforme citado por Balsan (2006, p.138), que:

"A perda de sua capacidade de decidir, de sua autonomia ou de sua independência atinge e prejudica muito mais o agricultor tradicional, especialmente o pequeno ou o médio camponês, para quem a atividade econômica rural se mistura com os afazeres da família, assim como os riscos do proprietário individual se transferem a todo o núcleo familiar." (GUIMARÃES, 1979, p. 118).

O processo de mecanização do campo desencadeou modificações divergentes em regiões distintas no trabalho agrícola. Como por exemplo, nas zonas de maior exploração trabalhista e com maiores aplicações financeiras, onde trabalhadores permanentes são dispensados por não serem proveitosos o ano inteiro, o que se torna lucrativamente mais atraente para o empregador, não desembolsando pagamentos de encargos sociais. (GERARDI, 1980, apud BALSAN, 2006, p.128). Constata-se também que o uso de mão-de-obra é diferente de cultura para outra, pelo simples fato de ocorrerem ciclos diferentes no ano agrícola.

Para Silva (1980), as políticas públicas de desenvolvimento se interligam com a sociedade a fim de reconhecer as particularidades e obter melhorias. Para isso, é preciso identificar as capacidades e os obstáculos que serão enfrentados até a definição de um plano de desenvolvimento. Para uma melhor compreensão, o termo "crescimento econômico" diferencia-se de "desenvolvimento econômico". Kaldor (1957, apud GOMES e NUNES, 2008, p.579) explica que o crescimento atenta somente para conteúdos quantitativos, como o produto interno bruto (PIB). Enquanto o desenvolvimento refere-se a demandas de caráter social, como o índice de desenvolvimento humano (IDH), taxas de analfabetismo e desemprego, padrão de consumo e qualidade de vida.

Conforme North (2005) explicita, como citado por Gomes e Nunes (2008, p.580), se o crescimento econômico se caracterizasse apenas como uma função de ampliar a reserva de tecnologia e conhecimento, a satisfação humana estaria garantida no futuro. Todavia, levando em consideração a interação complexa entre o indivíduo e o desenvolvimento de culturas, organizações, políticas, crenças e

resultados nota-se que historicamente essas interações geraram bem-estar econômico em determinadas regiões e também miséria em outras.

O desenvolvimento da agricultura brasileira iniciou-se após a Segunda Guerra Mundial (1945). Porém, foi entre o período do pós-guerra até a década de 80 que o setor agropecuário teve desenvolvimento superior. Tal fato se deve à grande reestruturação por conta dos princípios da Revolução Verde. (DELGADO, 2001). Neste mesmo contexto, Mueller e Martine (1997), evidenciam o pacote tecnológico, que propõe o uso de fertilizantes, pesticidas, corretores de solos, máquinas industriais, melhoramento genético e combustíveis. Conduzindo assim, ao período que é marcado por processos de intervenção governamental, cujo teve início a criação de políticas de modernização, como por exemplo, o preço mínimo, assistência técnica e crédito subsidiado. Com isso, o desenvolvimento rural é visto como um processo dimensional que abrange aspectos econômicos, ambientais e socioculturais; não somente como um processo de crescimento econômico estimado por indicadores como renda *per capita* e valores referentes à produtos e/ou serviços. (CONTERATO, 2008).

Segundo Kageyama (2008, p. 58), o desenvolvimento rural é um conceito mais amplo: "o qual está ancorado no tempo (trajetória de longo prazo), no espaço (o território e seus recursos) e nas estruturas sociais presentes em cada caso". Pode também ser resumidamente definido como "uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural". (NAVARRO, 2001, p.88).

Navarro (2001) evidencia ainda que o termo "desenvolvimento rural" tem se alterado ao longo do tempo. Contudo, todas as definições destacam a melhoria do bem-estar das populações rurais como objeto principal desse desenvolvimento, onde as diferenças surgem das "estratégias escolhidas, na hierarquização dos processos (prioridades) e nas ênfases metodológicas".

Entender a simetria que existe entre as poucas dezenas de sociedades "centrais" e a da centena de "periféricas" é fundamental, assim como a complexidade da situação intermediária que prevalece na "semiperiferia", principalmente entre os países chamados de "emergentes", "em ascensão" ou do "novo segundo mundo". Contrastes que obviamente impõem sérias diferenças nas opções abertas a cada um desses grupos geopolíticos sobre suas perspectivas de desenvolvimento, "sustentável" ou não. Enquanto nos países centrais se começa a

debater a tese da "prosperidade sem crescimento", os periféricos precisam é começar a crescer. E nos emergentes, como o Brasil, a questão central é da qualidade do crescimento. (VEIGA, 2001).

Percebe-se que, ao longo dos anos, o desenvolvimento rural esteve diretamente associado às atuações do Estado em conjunto com órgãos internacionais no intuito de intervir nas regiões rurais mais desfavorecidas. Regiões estas, onde não houve integração com o processo de modernização do campo, o que as tornou consideravelmente atrasadas. (NAVARRO, 2011).

Para Veiga (2001), os principais fatores que promovem um maior desenvolvimento no setor agrícola são: uma agricultura variada e um meio rural diversificado; o maior acesso à educação e à terra (gerando o aumento da renda e a minimização da pobreza); e a união de instituições bem estruturadas que viabilizam a valorização do território. Segundo Antão e Campanholo (2011), o desenvolvimento social rural ocorre apenas se existir uma agricultura eficaz e lucrativamente vantajosa. Atendendo aos interesses das famílias do campo, como um menor risco de renda e auxílio no crescimento da segurança alimentar, cresce um forte impulso para a saída do subdesenvolvimento. O surgimento de novos valores e mudanças comportamentais se tornam reais a partir da implementação dessas atitudes, o que fundamentais do desenvolvimento cultural. elementos desenvolvimento econômico rural, a população rural busca mecanismos para uma melhoria na qualidade de vida com o aprimoramento de técnicas e capacitação, o que os leva para o desenvolvimento social e cultural.

A princípio, a proposta de uma nova estratégia para o desenvolvimento rural é focar em uma moderna expansão e no fortalecimento da agricultura familiar. Para isso, é imprescindível confrontar as desvantagens do modelo padrão atual. De acordo com Veiga (2010), contrastes determinam a seriedade nas diferentes ações que grupos geopolíticos praticam sob suas perspectivas de desenvolvimento. A questão da "prosperidade sem crescimento" está sendo inicialmente debatida em países desenvolvidos, enquanto as economias periféricas subdesenvolvidas necessitam de uma iniciação para começar a crescer.

Como Silva (1980) explicita, o processo de urbanização alterou as atividades agrícolas. As propriedades rurais não podem fornecer à população de forma independente a produção de alimentos e ao mesmo tempo lidar com a exportação e comercialização de produtos. Dessa forma, para atender a essa alta

demanda da área urbana, a produção de alimentos para atender o consumo doméstico no país foi instaurada. Porém, nota-se que a agricultura brasileira na década de 1960 expandiu além do setor alimentar. Gradualmente, como as propriedades estão cada vez mais inseridas no mercado, há uma mudança qualitativa interna: uma especialização da produção.

6. Considerações Finais

No presente estudo, a análise de algumas dessas mudanças podem realmente ganhar espaço siginificativo no modelo de promoção do desenvolvimento rural, não estando diretamente relacionadas aos interesses desse complexo agroindustrial moderno e podem atender aos novos requisitos da agropecuária brasileira. Desse modo, buscou-se levantar questões como as mudanças implementadas nas políticas públicas para a agricultura e suas conseqüências. Por conseguinte, é necessário avaliar o progresso e os desafios dessas novas políticas, além das etapas processuais como uma ferramenta necessária para entender como é provável que promovam essas mudanças no desenvolvimento de forma mais sustentável.

A despeito do contexto histórico e expansão agropecuária, observa-se que os estímulos em termos de infraestrutura, principalmente a logística de escoamento da produção, enfrentam dificuldades. A deficiência no arranjo logístico se dá principalmente pelo estrangulamento de regiões portuárias que atendem à produção, a comprometida malha rodoviária e a carência no transporte ferroviário.

No período analisado da PGPM, nota-se uma estabilidade nos preços nacionais no ano agrícola de 2015/2016 da cultura do milho na região do Mato Grosso. Assim, não havendo necessidade de intervenção, mas com o alerta de um possível ajuste para que os preços se assegurem em vista ao custo atual da produção na região.

A participação cada vez mais reduzida do Estado no financiamento agropecuário iniciou-se na década de 1990, tendo como foco uma agricultura competitiva no mercado externo e a diminuição de falhas nos processos de armazenamento, escoamento e infraestrutura. Verifica-se que os órgãos governamentais com suas extensas burocracias centralizadas e com padrões

predeterminados se preocupam majoritariamente com normas e regulamentos a serem executados por seus servidores. Não atendendo de maneira adequada à produtores e sem uma fiscalização de controle efetiva. Consequentemente, encontram-se sujeitos à cadeia de comando hierárquico e prestação de serviços uniformes que dificultam a otimização do trabalho e o torna ineficientemente operante no reconhecimento por parte da sociedade.

Uma medida que pode ser empregada e torna-se adequada para evitar a exclusão social nas áreas rurais é a implantação de meios tecnológicos de baixo custo através de ações comunitárias e/ou associações que maximizem os lucros por meio de compras conjuntas para negociar o melhor preço em equipamentos para produção, sistemas de transporte e, em alguns casos, até a industrialização de produtos. Identifica-se que, no entanto, o desenvolvimento dessa medida estratégica necessita principalmente de apoio financeiro e de políticas públicas efetivas que melhorem a infraestrutura regional e também o acesso à formação e qualificação profissional.

Pode-se dizer então, que há a crescente necessidade de estudos que busquem identificar os diferentes fatores envolvidos na distribuição de renda do produtor rural, como a disponibilidade de produtos/serviços fundamentais à disposição do indivíduo. As análises com relação a impactos ambientais em atividades agropecuárias e seus recursos também são dados significativos de pesquisa a fim de alcançar resultados sustentáveis. Além do aprofundamento em temas específicos como os níveis de intervenção pública e privada em determinadas regiões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTÃO, R. A. S.; CAMPANHOLO, T. O. Crédito rural no contexto do desenvolvimento econômico e social. Araxá-MG, 2011. Disponível em: http://catolicaonline.com.br/revistadacatolica2/artigosv3n5/artigo03.pdf Acesso em 25 de maio de 2017.
- BELIK, W.; PAULILLO, L. F. Mudanças no Financiamento da Produção Agrícola Brasileira. São Paulo, 2001.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público v. 120 n. 1, p. 7-40, 1996. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 19 de novembro 2016.
- CASTRO, A. C.; FONSECA, M. G. D. A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste. Brasília: IPEA, 220p., 1995.
- COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). Revista de Política Agrícola, Brasília, ano X, n.3, p. 3-58, 2001.
- CONAB COMPANHIA DE ABASTECIMENTO NACIONAL. Normas e Documentos: Regimento Interno. Disponível em: https://intranet.conab.gov.br/dados/normasedocumentos/noc/10.000/regimento_interno.pdf>. Acesso em: 20 fev 2017.
- CONAB COMPANHIA DE ABASTECIMENTO NACIONAL. Prêmio para Escoamento de Produto (PEP). 2017 Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_04_20_11_07_23_pep_2011..pdf>. Acesso em: 04 de julho de 2017.
- CONAB COMPANHIA DE ABASTECIMENTO NACIONAL. Prop. preços mínimos, v. 1, Brasília, p. 1-144, 2015. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_08_10_09_53_53_propost a_pm_-_verao_-_texto_completo.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2017.
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R. A Influência de Variáveis de Mercado e de Programas Governamentais na Determinação dos Preços de Produtos Agrícolas. 2006. 17 f. Texto para Discussão Nr. 1221. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2006.
- CONTERATO, M. A. Dinâmicas regionais do desenvolvimento rural e estilos de agricultura familiar: uma análise a partir do Rio Grande do Sul. 2008. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <a href="http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf?sequence="https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15624/000661531.pdf

- DEL BEL FILHO, E;. BACHA, C. J. C. Avaliação das mudanças à política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2002. Revista de Economia e Agronegócio, vol. 3, n.1, 2005.
- DELGADO, G. D. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. Estudos Avançados, v. 15, n. 43, p. 157-172. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300013. Acesso em: 12 de março de 2017.
- EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, N.J.: Pretice-Hall, 1984. *In:* AGUM, R., RISCADO, P., MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. Revista Agenda Política, V. 3, n. 2, 2015. Disponível em: http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/viewFile/67/63. Acesso em: 04 de novembro de 2016.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18 (51): p. 21-30, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.
- GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. São Paulo: São Paulo Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 95-103, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200010. Acesso em 24 de abril de 2017.
- GERARDI, L. H. de O. Algumas reflexões sobre modernização da agricultura. Geografia, Rio Claro, v. 5, n. 9/10, p. 19-34, 1980. *In*: BALSAN, R. Impactos Decorrentes da Modernização da Agricultura Brasileira. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, v. 1, n. 2, p. 123-151, 2006. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11787/8293. Acesso em: 09 de junho de 2017.
- GUIMARÃES, A. P. A crise agrária. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 362 p. 1979. *In*: BALSAN, R. Impactos Decorrentes da Modernização da Agricultura Brasileira. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, v. 1, n. 2, p. 123-151, 2006. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11787/8293. Acesso em: 09 de junho de 2017.
- GUIMARÃES, E. N.; LEME, H. J. C. Caracterização histórica e configuração espacial da estrutura produtiva do Centro-Oeste. Campinas: UNICAMP, 324 p, 2002.
- KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

- KALDOR, N. Conferências do Prof. Nicholas Kaldor. Revista Brasileira de Economia, 11(1), p. 3-99. 1957. *In*: GOMES, C.; NUNES, C. Uma análise da estratégia nacional de desenvolvimento da Malásia. Revista de Economia Política, São Paulo: v. 28, n. 4, p. 577-594, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000400003, Acesso em: 06 de maio de 2017.
- LIMA JR.; OLAVO B.; SILVA, A. A.; LEITE, M. C. Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.
- LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980. *In:* SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006, p. 20-45. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 04 de novembro de 2016.
- MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. Planejamento e Políticas Públicas, n. 3, 1990.
- MEDINA, A. M. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, 1987. *In*: PASSONE, E. F. K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. Caderno de Pesquisa, São Paulo: v. 43, n. 149, p. 596-613, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n149/11.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2016.
- MENDES, J. T. G.; PADILHA, J. B. J. Agronegócio: uma abordagem econômica. Pearson Prentice Hall, São Paulo. 2007.
- MUELLER, C. C. Políticas governamentais e expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste. Planejamento e políticas Públicas, Brasília, n. 3, p. 45-73, 1990.
- MUELLER, C.C., MARTINE G., Modernização da agropecuária, emprego agrícola e êxodo rural no Brasil A década de 1980, Revista de Economia Política, v. 17, n. 3, p. 85-104, 1997.
- MULLER, P. SUREL, Y. A análise de políticas públicas. Pelotas: Educat (Coleção Desenvolvimento Social), 2002. Disponível em: http://www.abavaresco.com.br/images/stories/0203.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro, Estudos Avançados, v. 15, n. 43, p. 83-100. 2001.
- NORTH, D. C. Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press. 2005. *In*: GOMES, C.; NUNES, C. Uma análise da estratégia nacional de desenvolvimento da Malásia. Revista Econ. Polit., São Paulo: v. 28, n. 4, p. 577-594, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000400003. Acesso em: 06 de maio de 2017.

OLIVEIRA, M. A. S.; TEIXEIRA, E. C. Política de estabilização de renda para a agricultura familiar: uma análise de risco. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 43, n. 1, p. 45-62, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032005000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 17 de maio de 2017.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986. *In:* SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006, p. 20-45. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 04 de novembro de 2016.

RÜCKERT, A. A. Metamorfoses do Território: a agricultura de trigo/soja no Planalto Médio rio-grandense, 1930/1990. Aldomar A. Rückert — Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SANCHES, A.; BACHA, C. J. C. Políticas de estabilização de preços agrícolas: o caso do mercado de milho em Mato Grosso. 53o. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia, 2015, João Pessoa, PB. Agropecuária, Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, DF: SOBER, v. 1. p. 1-16, 2015.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In:* SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Coletânea Políticas Públicas. Brasília: ENAP, v. 01 p. 21-42, 2006.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v. 15, n. 6, p. 1194. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000600017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14 de janeiro de 2017.

SICSU, A. B.; LIMA, J. P. R. Fronteiras agrícolas no Brasil: a lógica de sua ocupação recente. Nova Economia, Belo Horizonte, v.10, n.1, p. 109-138, 2000.

SILVA, J. G. O que é questão agrária. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno n. 48. 2000. Disponível em: http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>. Acesso em: 07 de janeiro de 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Revista Sociologia: Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

- TEIXEIRA, N. G. Desenvolvimento econômico: notas sobre seu financiamento. Revista Desenbahia, n. 2, p. 7-23, 2005.
- VEIGA, J. E. O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). Texto para Discussão, n. 1, 2001.
- VEIGA, J. E. Pensata: Economia política da qualidade. Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 3, p. 338-344, 2010.
- VIANA, L.A. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas NEPP. Caderno n. 05. 1998. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>. Acesso em: 15 de dezembro de 2016.
- VIEIRA FILHO, J.E.R. Expansão da fronteira agropecuária brasileira: desafios estruturais logísticos. IPEA. Repositório IPEA. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6491/1/BRU_n12_Expans%C3%A3o.pdf. Acesso em: 14 de janeiro.
- VILLA VERDE, C. M. Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos. *In* GUASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C.P.R. Transformação da Agricultura e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001.

ANEXO

Anexo 1: Parâmetros para elaboração de Preço Mínimo

	Unidade	Custo de produção variável		Preço Produtor		Preço Mínimo		Preço no atacado (principal praça)				Preços de paridade					
Produto de Verão							Q		Preço mínimo composto		Média mercado		Atacado		Produtor		
		2014/15	2015/16	Variação (%)	Média Anual	Atual	Em vigor	Proposto	Variação %	Atual	Proposto	Anual	Atual	CIF Import	FOB Export	CIF Import	FOB Export
MILHO EM GRÃOS																	
Sul, Sudeste, Centro-Oeste (exceto MT)	60 kg	18,81	18,25	-2,98	20,16	20,81	17,67	18,24	3,23	21,64	22,23	24,19	24,86	41,57	30,53	36,97	26,22
Mato Grosso, Rondônia	60 kg	15,08	15,83	4,97	15,44	15,97	13,56	14,22	4,87	27,37	28,10	29,43	30,01	41,02	31,25	27,44	17,92

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Conab, 2015, p.9.