

# Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política

*A political economic view about the Brazil's minimum price guarantee policy*

Fernanda Schwantes <sup>(1)</sup>

Carlos José Caetano Bacha <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>Confederação da Agricultura e Pecuária

<sup>(2)</sup>Universidade de São Paulo

## Abstract

This paper aims to analyze the evolution of the agricultural minimum price guarantee policy (PGPM in Portuguese) in Brazil from 1987 through 2014 (a time period when profound changes took place in both formulation and grants of the mentioned policy) under the political economy point of view. The latter considers, among other issues, the role of interest groups, macro policy system (including the decision arenas), policy sub-systems and policy networks. All of them help to understand the three major changes in PGPM during the last 20 years: (1st) the split between support programs for family farming and for non-family farming; (2nd) the less subventionary features of the new PGPM instruments that meet the non-family agriculture; and (3rd) the donor character of programs that cater to family farming.

## Keywords

agricultural guarantee price policy; political economy; family and non-family farming.

**JEL Codes** Q10; Q18; Q180.

## Resumo

*O objetivo deste artigo é analisar a evolução da política de garantia de preços mínimos para produtos agropecuários (PGPM) no Brasil no período de 1987 a 2014 (o qual foi marcado por grandes mudanças tanto na formulação quanto no financiamento da política em apreço) sob a ótica de algumas categorias analíticas fornecidas pela economia política. Entre essas categorias se destacam a atuação de grupos de interesses, os macrosistemas (incluindo as arenas de decisão), os subsistemas e as redes de políticas, as quais ajudam a entender as três maiores mudanças ocorridas na PGPM nos últimos 20 anos, as quais são: (1) a separação entre programas de apoio exclusivo à agricultura familiar de outros que também atendem à agricultura não familiar; (2) o caráter menos subvencionista dos novos instrumentos de PGPM que atendem à agricultura não familiar; e (3) o caráter doador dos programas que atendem à agricultura familiar.*

## Palavras-chave

*política de preços mínimos; economia política; agricultura familiar; agricultura não familiar.*

**Códigos JEL** Q10; Q18; Q180.

## 1 Introdução

Os riscos inerentes à atividade agropecuária, de flutuações da produtividade e de oscilações desfavoráveis dos preços recebidos pelos produtores, e os possíveis efeitos alocativos e distributivos caso esses riscos se concretizem em perdas efetivas, tornam patente a necessidade de políticas específicas para o setor agropecuário. Os impactos do risco de flutuações da produtividade podem ser mitigados com uma política de seguro agropecuário, enquanto o risco de flutuações de preços pode ser reduzido com a adoção de uma política de garantia de preços mínimos de produtos agropecuários (PGPM).

Para reduzir a instabilidade dos preços agrícolas, assegurar uma renda mínima aos produtores e, principalmente, garantir o abastecimento interno de alimentos, foi criada em 21/01/1943, por meio do Decreto 5.212, a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), o primeiro movimento em direção à implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no Brasil. No entanto, a CFP só foi sistematicamente operacionalizada a partir de 1966 (Colombini, 2008, p. 75). A PGPM constitui-se num mecanismo específico de política de rendas, pois o governo, ao adotá-la, exerce controle sobre os preços dos produtos agropecuários, evita a queda drástica desses preços em períodos de oferta abundante (durante a safra, por exemplo), busca a manutenção de um nível mínimo de renda para o produtor rural e, também, defende a renda do consumidor, inibindo o crescimento vertiginoso dos preços dos produtos agropecuários (Verde, 2001, p. 316). Para executar a política de garantia de preços mínimos, recursos públicos são necessários, vinculando-se, portanto, a execução da PGPM à política fiscal do governo.

A PGPM, a política de crédito rural, a política de seguro rural e a política de pesquisa e extensão rural compõem um conjunto tradicional de políticas agrícolas adotadas no Brasil que, conjuntamente com investimentos na infraestrutura econômica, explicam, em parte, o aceleração de sua modernização e a sua forte expansão desde a segunda metade da década de 1960 (ver, por exemplo, Goldin; Rezende, 1993; Martine, 1990; Guanziroli, 2006; Bacha, 2018). Em alguns momentos, como na década de 1970, essas políticas foram utilizadas simultaneamente, e em outros momentos, como na primeira metade da década de 1980, elas surgiram como suplementares (quando, por exemplo, reduziu-se fortemente o crédito rural e ampliou-se

a efetividade da política de preços mínimos, Martine, 1990, p. 8; Guanziroli, 2006, p. 24-25). A partir da segunda metade da década de 1990, a PGPM tem sido mais seletiva no grupo de produtores e de atividades atendidas (Bacha, 2018).

Desde o lançamento da PGPM até meados da década de 1990, a operacionalização dessa política ocorria, basicamente, por meio de dois mecanismos: as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Por meio da AGF, o Governo Federal compra diretamente do produtor, ou da cooperativa de produtores rurais, os produtos amparados pela PGPM, pagando o preço mínimo de garantia na compra, caso o preço de mercado esteja abaixo do preço mínimo anunciado. Já os EGFs<sup>1</sup> constituíam-se numa linha de crédito para estocagem privada do produto. O Governo Federal concedia financiamento a produtores, cooperativas e agroindústrias, com base no preço mínimo, para estocagem do produto agropecuário pelo tomador do empréstimo até o período de entressafra, com o objetivo de reduzir a concentração de oferta de produtos no período de sua safra (Brasil, 2007, p. 34).

Através desses dois instrumentos tradicionais de apoio à comercialização agrícola, o Governo Federal buscava formar estoques reguladores, públicos por meio da AGF, e privados com a utilização dos EGF, retirando o excesso de oferta em períodos de abundância e devolvendo a parcela estocada da produção ao mercado nos períodos de escassez. O governo atuava, nesse caso, como importante formador de estoques entre anos-safra, garantindo o preço mínimo ao produtor e controlando o preço pago pelo consumidor (Guimarães, 2001, p. 1; Brasil, 2009, p. 29; Chaddad; Jank; Nakahodo, 2006, p. 4).

Na segunda metade da década de 1990, o esgotamento do padrão de financiamento agrícola subsidiado, diante da restrição fiscal do governo, e as mudanças estruturais liberalizantes formaram a base para um novo modelo de apoio do Governo Federal à agropecuária. A PGPM, em particular, passou de um sistema de manutenção de estoques reguladores pelo governo para um sistema de subvenção ao preço pago ao produtor, envolvendo

1 Os EGFs possuíam duas modalidades, uma com opção de venda (EGF-COV) e a outra sem opção de venda do produto ao governo (EGF-SOV). A primeira foi descontinuada na década de 1990 e a segunda foi substituída, a partir do ano agrícola 2012/2013, pelo Financiamento para Estocagem de Produtos Agropecuários Integrantes da Política Geral de Preços Mínimos (FEPM) e pelo Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários não Integrantes da PGPM (FEE).

cada vez mais o setor privado (Guimarães, 2001, p. 1). As modificações nos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agrícolas decorrentes desse cenário econômico pautaram-se na aversão à manutenção de estoques, em decorrência de seus elevados custos e de problemas de gestão, conforme discutido nos trabalhos de Rezende (2000; 2001), Verde (2001) e Conceição (2003). Do ponto de vista do consumidor, acreditava-se que a abertura ao mercado externo seria suficiente para a garantia de abastecimento interno de alimentos, prescindindo-se, portanto, da formação de estoques públicos de alimentos (Conceição, 2003, p. 7).

No Plano de Safra 1996-1997, o governo adicionou aos instrumentos tradicionais de operacionalização da PGPM o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) e o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas (COVPA), reduzindo drasticamente a operacionalização do EGF-COV, que, a partir de 1999, assumiu valores irrisórios (Bacha, 2018, p. 108-109). Aqueles dois novos mecanismos criados desde o ano agrícola 1996/1997 são classificados por Stefanelo (2005, p. 51) como instrumentos públicos de intervenção direcionada no mercado, na medida em que a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) passou a atuar como direcionadora da produção agropecuária de regiões com excedentes para as regiões deficitárias na relação consumo/produção.

A partir de 2003, com a atenção dos governos Lula voltada às questões sociais, e traduzida no Programa Fome Zero, retomou-se o papel do Estado como formador de estoques públicos, por meio das compras da agricultura familiar (CAF). Segundo Porto (2008, p. 86), a formação desses estoques visa tanto o atendimento de populações em insegurança alimentar e nutricional quanto a execução da função reguladora do governo nos mercados, assegurando o abastecimento e a renda aos agricultores. Por outro lado, para a agropecuária não familiar, o Governo Federal lançou, entre dezembro de 2004 e junho de 2006, dois novos recursos de operacionalização da PGPM, os instrumentos público/privado de intervenção direcionada no mercado, segundo Stefanelo (2005, p. 51) e Bacha e Caldarelli (2008): os Contratos Privados de Opção de Venda e Prêmio de Risco de Opção Privada (PROP) e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO). Estes dois últimos instrumentos baseiam-se na ideia de subvenção governamental à formação de estoques privados, visando sustentação de preços, e eximem o governo da formação e manutenção de elevados estoques de produtos agropecuários. Nesses dois

novos instrumentos, as negociações de produtos são realizadas entre dois agentes privados, e o governo concede a subvenção prevista nesses instrumentos.

O PEP, o COVPA, o PROP e o PEPRO podem garantir preço de referência que poderá ser diferente do preço mínimo. Assim, a utilização desses procedimentos tem sido classificada também como uma política de sustentação de preços agrícolas.

As mudanças ocorridas na política de preços mínimos, em especial a partir da década de 1990, foram analisadas detalhadamente em diversos estudos, os quais destacam, principalmente, três aspectos: a) a eficácia da PGPM na sustentação de preços de produtos agropecuários; b) a necessidade do governo em reformulá-la devido à escassez de recursos públicos; e c) a diferenciação da implementação dessa política entre agricultura familiar e a agricultura não familiar. O primeiro grupo de trabalhos (ver, por exemplo, Barros; Guimarães, 1998; Osaki; Batalha, 2009; Ramos; Morceli, 2010; e Sanches; Bacha, 2015) considera alguns produtos (normalmente os grãos, destacando o milho e o arroz) e em algumas regiões e destacam, através da análise gráfica e/ou econométrica, a eficácia da PGPM em sustentar os preços agrícolas nas suas fases de baixas. No segundo grupo, destacam-se os estudos de Rezende (2000; 2001), Verde (2001), Helfand e Rezende (2001), Coelho (2001), Conceição (2002; 2003), Pereira e Prado (2002), Del Bel Filho e Bacha (2005), Delgado e Conceição (2005) e Stefanelo (2005), salientando as mudanças nos instrumentos de PGPM (resumidamente expostas nos parágrafos anteriores). No terceiro grupo, cita-se o estudo de Almeida (2014), enfatizando as peculiaridades dos novos programas de PGPM direcionados à agricultura familiar. No entanto, essa literatura não analisou a atuação de grupos de interesses e sua interação com os formuladores de políticas econômicas e o modo como essa interação, criando subsistemas políticos, redes e comunidades de políticas, determinou a evolução recente da PGPM no Brasil.

Existe uma importante literatura no Brasil que analisa o processo de formulação da política agropecuária no país, na qual se destacam os trabalhos de Mueller (1982; 1983; 1988; 2010), Lamounier (1994) e Helfand (1994; 1999; 2000). Esses estudos discutem os grupos de interesse envolvidos e o seu papel na condução das diretrizes de política agrícola no Brasil em períodos distintos de análise e ressaltam o seu condicionamento a objetivos externos ao setor agropecuário. Entretanto, essas abordagens não tratam

detalhadamente da política de garantia de preços mínimos sob a ótica da economia política.

Há trabalhos que esclarecem os termos subsistemas, comunidades e redes de políticas e mostram como têm sido utilizados para interpretar políticas de estímulo e uso de energia nuclear nos EUA e da privatização na Inglaterra (tal como Capelaa e Brasil, 2015). Santos (2002) sugere como os grupos de interesses atuam dentro de redes de políticas públicas para determinar a formulação de política industrial. Esses estudos trazem categorias analíticas da economia política que não foram consideradas naqueles mencionados no parágrafo anterior e que são úteis para se compreender a reformulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil.

Considerando o contexto supradelimitado, o objetivo deste artigo é avaliar as mudanças nos instrumentos de execução da política de garantia de preços mínimos para produtos agropecuários no Brasil, no período de 1987 a 2014, sob a ótica de algumas categorias analíticas da economia política. Especificamente, buscam-se: a) analisar a influência dos grupos de interesse no redirecionamento da política de preços mínimos do Brasil e seus recursos de poder, mostrando como os programas relacionados a essa política passaram a atender grupos específicos; b) evidenciar de que maneira as mudanças no ambiente institucional democrático (o macrosistema) levaram a alterar os subsistemas políticos em que se inserem a política agrícola e como surgiram novas redes temáticas e comunidades de políticas que viabilizaram mudanças na PGPM. Quanto a esse último objetivo específico, propõe-se empregar os modernos conceitos de subsistemas, comunidades de política e redes de políticas na interpretação da formulação das políticas de garantia de preços mínimos no Brasil.

Para atender a esses objetivos, os trabalhos supramencionados são utilizados como base teórica do presente artigo, que se divide em quatro seções, incluindo esta Introdução. A seção 2 apresenta os principais conceitos e categorias analíticas da economia política que auxiliam na análise da evolução da PGPM no Brasil. A seção 3 analisa a evolução da PGPM a partir dessa abordagem, destacando a atuação dos principais agentes econômicos em sua conformação. A quarta seção apresenta as considerações finais.

## 2 A abordagem de economia política e a conformação de políticas agrícolas no Brasil

As políticas econômicas (incluindo as políticas setoriais, com as políticas agrícolas) são formuladas a partir da interação entre diferentes atores, tais como os membros dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; os produtores agrícolas; industriais; comerciantes; trabalhadores; consumidores; intelectuais; e agentes externos à economia, por exemplo. Alguns desses atores se associam em grupos de interesse para pressionar pela delimitação de políticas que lhes sejam mais favoráveis.

Segundo Santos (2002, p. 197), “Grupos de interesse são organizações apartadas do governo – embora muitas vezes em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais –, cujo objetivo é exercer influência sobre políticas públicas” (Wilson, 1990, p. 1; 1992, p. 80). “Pressão” é empregada quando os canais de acesso para um grupo estiverem obstruídos ou quando for ínfima a possibilidade de o grupo ter seus interesses levados em consideração pelos tomadores de decisão. O termo em inglês *lobby* é uma metáfora do vestíbulo diante da sala de reunião dos parlamentares e refere-se a uma atividade particular dos grupos de interesse, a tentativa de influenciar a deliberação de novas leis (Beyme, 1980, p. 11). “Pressão” e *lobby* indicam, portanto, possíveis técnicas de influência que podem ser empregadas pelos grupos, não possuindo qualquer caráter de definição.”<sup>2</sup>

Segundo Capella e Brasil (2015), há três dimensões no sistema de decisão sobre políticas econômicas, a saber: o macrossistema, o microsistema e o subsistema. O macrossistema “refere-se às decisões que afetam diretamente uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela. Essa dimensão é caracterizada por um alto escopo de conflito, uma vez que as decisões geram impactos visíveis sobre a sociedade e o sistema político. Além disso, os macrossistemas são compostos de um grande número de participantes com múltiplos interesses” (Capella; Brasil, 2015, p. 58). Exemplos de políticas definidas no macrossistema é a discussão sobre a reforma previdenciária, incluindo nela todos os trabalhadores,

.....  
2 Os autores citados nesse parágrafo por Santos (2002) são: Wilson, G. K. *Interest Groups*. Oxford: Basil Blackwell, 1990. Wilson, G. K. *American Interest Groups in Comparative Perspective*. In: PETRACCA, M. (Org.). *Interest Groups Transformed*. Boulder: Westview Press, 1982. Beyme, K. V. *Interessengruppen in der Demokratie*. München: R. Piper, 1980.

urbanos e rurais (as primeiras discussões no primeiro semestre de 2017 sugeriam igualar as exigências de idade de ambas as categorias para obtenção de aposentadoria paga pelo INSS); a reforma tributária, definindo a composição de tributos incidentes sobre todos os setores da economia, incluindo a agropecuária (a discussão no primeiro semestre de 2017 envolvia a volta da cobrança de Funrural nas exportações agrícolas e agroindustriais, acabando com essa isenção fiscal).

“Os microssistemas envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público. Neles são tomadas decisões baseadas em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes...” (Capella; Brasil, 2015, p. 58). Exemplos de políticas definidas no microssistema são os documentos e procedimentos necessários à execução das políticas de crédito rural, preços mínimos e seguro rural, tais como as resoluções do Banco Central do Brasil.

Dentro do microssistema podem surgir os “triângulos de ferro”, nos quais os grupos de interesses (as organizações representativas dos agricultores, por exemplo), parlamentares (membros da bancada ruralista no Congresso Nacional) e burocratas (técnicos dos ministérios da Economia e Agricultura e do Banco Central) controlariam o processo de definição dessas políticas, com a exclusão da participação de outros atores (trabalhadores rurais, intelectuais, por exemplo). Exemplo de uma política classificada como “triângulo de ferro” dentro do microssistema é a sequência e conteúdo dos documentos necessários para obter crédito rural, participar dos diversos programas de garantia de preços mínimos (AGE, EGF, PEP, COVPA, PROP e PEPRO) e os limites de subvenção do Programa de Subvenção ao Seguro Rural (PSR).

O subsistema de definição de políticas públicas situa-se entre o macrosistema e o microssistema. “Os subsistemas são compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política” (Capella; Brasil, 2015, p. 58). A maioria das alterações nas políticas agrícolas (sobre crédito rural, preços mínimos, seguro rural, pesquisa agropecuária e extensão rural) é definida nos subsistemas em consonância, quase sempre, com as macrodiretrizes das políticas fiscal, monetária, cambial e de rendas definidas no macrosistema.

Dentro dos subsistemas, agentes governamentais, produtores, consumidores, exportadores, agroindústrias, pesquisadores, trabalhadores e outros relacionados à agropecuária podem compor redes. Estas últimas podem ser temáticas (redes temáticas), se caracterizam por serem amplas, fluidas (com a entrada e saída de atores) e não necessariamente preocupam-se com a definição de uma política. Mas essas redes podem ser de uma comunidade de política, na qual seus membros são em menor número, permanentes e preocupados em gerar política agrícola.

Expondo conceitos e categorias analíticas fundamentadas na economia política e que são aplicáveis à interpretação do processo de formulação de políticas agrícolas no Brasil têm-se os trabalhos de Mueller (1982; 1983; 2010), Lamounier (1994) e Helfand (1999). Esses autores mostram que as políticas públicas agrícolas emanam de alianças políticas organizadas no governo (essas alianças são as “coalizões no poder”) e que sempre estiveram ou estão diretamente ligadas às demandas e pressões de grupos específicos, com interesse em problemas de políticas públicas bem determinados. À exceção de Mueller (2010), esses autores utilizam conceitos da economia política em voga até o começo da década de 1990, mas que têm paralelos com os conceitos de macrossistema, microssistema e subsistemas definidos anteriormente.

Segundo Lamounier (1994), três elementos básicos devem ser considerados na análise da formulação das políticas governamentais, a saber: a) as arenas decisórias; b) o contexto institucional; e c) o perfil dos atores relevantes, os seus objetivos e os recursos de poder de que dispõem em favor e contra a política em questão.

As arenas decisórias referem-se à “maneira pela qual o processo decisório é estruturado e condicionado pelo seu próprio objeto” (Lamounier, 1994, p. 3-7). Existem diversas arenas decisórias em vez de uma única macroarena, sendo que as distintas arenas funcionam como os mercados, podendo ser mais ou menos competitivas, e o grau de competitividade das arenas depende do caráter mais ou menos divisível do próprio objeto de decisão. No que tange às arenas decisórias, Lamounier (1994) identifica três grandes categorias de políticas públicas, a saber: de distribuição, de redistribuição e de regulação (Lamounier, 1994, p. 3-7).

As políticas distributivas são de curto prazo e são utilizadas como se os recursos fossem ilimitados; “seus benefícios podem ser desagregados e distribuídos em pequenas unidades independentes umas das outras, sem

seguir uma regra geral” (Lamounier, 1994, p. 3-7). Os excluídos não podem ser facilmente identificados, “porque o mais influente entre eles sempre pode ser atendido por uma nova desagregação do benefício concedido” (Lamounier, 1994, p. 3). É o que ocorre, por exemplo, com políticas de distribuição de cestas básicas ou de mudas de plantas. Especificamente no que se refere às políticas agrícolas distributivas, Lamounier (1994) cita o crédito oficial subsidiado e a equivalência-produto existente no início da década de 1990.

Já as políticas redistributivas são “aquelas que exercem impacto significativo (ainda que temporário) sobre a distribuição da renda ou da riqueza, da estrutura de benefícios ou oportunidades entre classes existentes na sociedade”, a exemplo da política tributária e de programas de reforma agrária (Lamounier, 1994, p. 3).

As políticas regulatórias “pautam-se por algum tipo de norma geral e supõem o reconhecimento da existência de recursos limitados” (Lamounier, 1994, p. 3-7). As políticas de regulação têm um impacto específico sobre os setores de atividade econômica. Para o setor agropecuário, Lamounier (1994) destaca, nessa categoria, ações como a proibição ou o contingenciamento das exportações de produtos agrícolas, a liberalização da importação de produtos agropecuários, a isenção de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) para produtos exportáveis ou para a importação de insumos agrícolas, a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de máquinas e equipamentos e a definição dos produtos agrícolas cobertos por uma política de preços mínimos.

O contexto institucional refere-se aos “alinhamentos e influências que decorrem da natureza formal do processo decisório”, incluindo, por exemplo, a votação no Legislativo, a negociação entre agências burocráticas e grupos de interesse, a determinação imperativa e individual do presidente da República, por exemplo (Lamounier, 1994, p. 3). Esse contexto institucional faz parte tanto do macro quanto do subsistema de políticas públicas.

Para Helfand (1999), a interação de quatro fatores principais é relevante para a análise das políticas agrícolas: a) o Estado, b) os grupos de interesse, c) a economia e d) o regime político. Eles compõem o macrossistema de definição de políticas públicas. Segundo Helfand (1999, p. 5), a distinção entre regimes políticos autoritários *versus* os democráticos, por exemplo, permite diferenciar o ambiente no qual as decisões são tomadas e a forma

de representação e influência dos diversos grupos de interesse. A preocupação maior de Helfand (1999) é de caracterizar o macrossistema, tal como definido pelos autores mais recentes da economia política.

O perfil dos atores relevantes diz respeito aos objetivos perseguidos pelos diferentes atores envolvidos no processo decisório e aos recursos de poder de que eles dispõem para alcançá-los. Segundo Lamounier (1994), mesmo o governo, que se apresenta como um ator central na análise de formulação de política pública, não se apresenta como uma instituição unificada; existem diferenças importantes quanto aos “bens” almejados e à intensidade das preferências e, por conseguinte, quanto às lógicas de comportamento entre distintos segmentos da entidade governo. O reconhecimento dos conflitos intragovernamentais – entre Executivo e Legislativo, entre diferentes níveis da administração pública, entre diferentes ministérios e entre diferentes agências públicas, por exemplo – é, portanto, essencial no estudo dos processos decisórios de políticas públicas. A existência desses conflitos entre os autores permite agregá-los em redes. A rede mais ampla e fluída é a rede temática e a mais concisa é a de comunidade de política.

Para o período abordado neste artigo, de 1987 a 2014, é possível retomar as categorias analíticas dos estudos supracitados (em especial os de Lamounier, 1994 e os de Helfand, 1999) e segregá-lo em dois subperíodos diferenciados quanto ao contexto institucional, econômico e político. Num primeiro subperíodo, de 1987 a 1998, o macrossistema (a arena decisória de Lamounier, 1994) passa a considerar de maneira crescente o Congresso Nacional e os governos estaduais, que se apresentavam bastante limitados durante o período militar. Num segundo subperíodo, de 1999 a 2014, há o aumento gradativo da intervenção do Poder Judiciário. Esse reviu por duas vezes (nos anos de 2011 e 2017) o recolhimento de contribuição dos empregadores rurais, pessoas físicas, ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e o aviso prévio, decisões que afetam, principalmente, a agropecuária não familiar. Por outro lado, nesse mesmo subperíodo, criou-se a Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326, de 24 de julho de 2006) e houve grande discussão em torno da reformulação do Código Florestal Brasileiro, aprovado em 25 de maio de 2012, pela Lei 12.651. Essas leis atuaram em favor da agricultura familiar, evidenciando como a comunidade de política associada a esse grupo (que compunha uma rede de política com forte representação nos poderes Legislativo e

Executivo federais, como se verá a frente) teve sucesso em viabilizar políticas setoriais que lhes beneficiasse.

Para esses mesmos subperíodos é possível, também, retomar o conceito de boa sociedade ressaltado por Mueller (1983), o qual as novas formulações da economia política a partir da década de 1990 chamam de *policy image*, ou seja, a imagem do que se julga correto e a ser perseguido pela política econômica. A visão de boa sociedade durante a vigência de governos militares no Brasil pautava-se por “(...) um Brasil moderno, industrializado, capitalista e internacionalmente respeitado (...)” (Mueller, 1983, p. 161). Nos governos vigentes de 1985 a 2002, a visão de boa sociedade pautava-se na busca da estabilidade monetária e fiscal. Já no segundo governo do presidente Lula e no primeiro mandato da presidente Dilma, a visão de boa sociedade significou a redução da pobreza e a melhoria na distribuição de rendimentos, sendo que os gastos com programas sociais entraram em conflito com os objetivos de busca da estabilidade monetária e do equilíbrio fiscal.

Além do governo, em suas três esferas, Lamounier (1994) ressalta que o grau de organização dos diversos grupos não governamentais é um recurso político importante. Pressupõe-se que as probabilidades de organização para a busca de interesses coletivos não são uniformemente distribuídas entre todos os segmentos potencialmente organizáveis, de modo que grandes grupos têm problemas específicos de ação coletiva, o que diminui o seu poder de influência nos processos de decisão de políticas (na medida em que possuem dificuldades de transformar sua força potencial em força organizada); é o caso, por exemplo, dos produtores de feijão nos anos de 1980 e dos produtores de mandioca nos dias atuais. Por outro lado, grupos menores, capazes de definir interesses exclusivos, tendem a se organizar com maior facilidade e, por isso, conseguem exercer maior influência sobre a definição das políticas governamentais; é o caso dos cotonicultores e dos sojicultores, atualmente representados por associações como Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), Associação de Produtores de Soja e Milho (Aprosoja), por exemplo. Lamounier (1994) ressalta ainda que grupos de interesse dispersos pelo território nacional têm mais dificuldade em assumir uma forma organizada do que aqueles concentrados espacialmente. No entanto, o autor sugere que mesmo grupos grandes e espacialmente dispersos podem exercer influência e poder nas decisões de política governamental, dependendo da sua forma de inserção no sistema

político e do grau em que são reconhecidos como partícipes do sistema de decisões. É nessa perspectiva que a literatura sobre economia política ampliou a discussão acerca do conceito de redes, seus tipos e suas formas de atuação a partir da década de 1990.

Mueller (2010) explora o conceito de rede de políticas, as quais são entidades, muitas vezes sem organização formal, capazes de influenciar o processo de conformação de políticas públicas, devido aos recursos políticos e financeiros de que dispõem. Segundo Mueller (2010), observa-se até a década de 1970 a ausência de uma rede abrangente e influente de políticas agrícolas, não obstante a atuação das redes de políticas de produtos (para café, açúcar e algodão, principalmente), nas quais atuavam grandes fazendeiros, agroindustriais e exportadores focando, principalmente, em produtos exportáveis.

Durante o período de governos militares no Brasil (de 1964 a 1985), nota-se o declínio relativo das redes de políticas de produtos, ao mesmo tempo que ocorreu a emergência de uma rede abrangente de políticas agrícolas, voltada especialmente para a parcela da agricultura, em rápida modernização no contexto dos complexos agroindustriais (Mueller, 2010, p. 17). Essa rede abrangente de políticas (que se associa com o conceito de rede temática) encontra apoio no governo na categoria que Mueller (1982; 1983) definiu como “planejadores da agricultura”, cujas proposições de políticas agrícolas priorizavam o crescimento e a modernização da agricultura, em especial aquela dedicada a produtos exportáveis. No entanto, os “planejadores da agricultura” encontravam-se subjugados aos desígnios dos “planejadores da modernização”, que visavam ao progresso urbano-industrial e ao ajuste macroeconômico do país. Os “planejadores da modernização” atribuíam à agropecuária as tarefas de assegurar o abastecimento interno de alimentos, de insumos agropecuários e a geração de divisas para contenção dos déficits comerciais e utilizavam as políticas de preços mínimos e crédito rural para alcançar esses objetivos.

No segundo subperíodo considerado neste estudo, de 1999 a 2014, é possível redefinir o grupo chamado por Mueller (1982; 1983) de “planejadores da modernização” como planejadores da estabilidade fiscal e monetária, que foram responsáveis pela reversão da atuação intervencionista do Governo Federal na agropecuária (essa intervenção ocorreu fortemente até meados da década de 1980). No caso dos “planejadores da agricultura”, ocorre uma divisão institucional clara nesse segundo subperíodo (de

1999 a 2014), com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000, que passou a dividir com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) as pautas das políticas públicas agrícolas.<sup>3</sup> O primeiro volta-se às questões de reforma agrária e apoio à agricultura familiar, preocupando-se com políticas compensatórias e de redistribuição para a categoria social classificada como agricultura familiar. Essas políticas foram mantidas, em parte, às margens das políticas públicas agrícolas até o advento do governo Lula e passaram a ter destaque à medida que seu público ascendeu como atores cujos recursos foram importantes para manter Lula no Governo Federal em seus dois mandatos.

Já o Mapa – que normalmente conta com o apoio da bancada ruralista no Congresso Nacional, inclusive sendo o seu ministro normalmente escolhido entre os membros dessa bancada, apresenta-se como interlocutor das demandas de médios e grandes produtores (bem como dos demais componentes do agronegócio a eles associados) no Governo Federal, sendo de sua responsabilidade a gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, o fomento do agronegócio brasileiro e a regulação e normatização de serviços vinculados ao setor.

A partir do referencial conceitual da economia política, procura-se, na próxima seção, ressaltar as arenas decisórias definidas por Lamounier (1994), os principais atores, suas estratégias, seus recursos de poder e os arranjos institucionais estabelecidos na modificação dos instrumentos de operacionalização da PGPM no Brasil. Essa última foi reformulada devido à crise fiscal do Estado e à mudança na sua função (do Estado), passando no período de 1987 a 1998 de agente alocativo a agente regulador, e a agente distributivo no período de 1999 a 2014. Nesse segundo período, o Governo Federal passou a priorizar as políticas públicas agrícolas compensatórias, incluindo no mercado parte da agricultura familiar (em especial, os pequenos agricultores não capitalizados), que historicamente foi pouco favorecida pelas políticas agrícolas. Procurar, portanto, mostrar as mudanças que ocorrem no macrossistema entre esses dois subperíodos e, consequentemente, no subsistema em que se define a política agrícola, e dentro desse subsistema ressaltar a existência de duas comunidades de políticas, uma ao redor do Mapa, e outra ao redor do MDA (atual SEAD).

.....  
3 A partir de 2016, o MDA transformou-se na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD).

### 3 As mudanças na política de preços mínimos de produtos agropecuários no Brasil desde o final da década de 1980

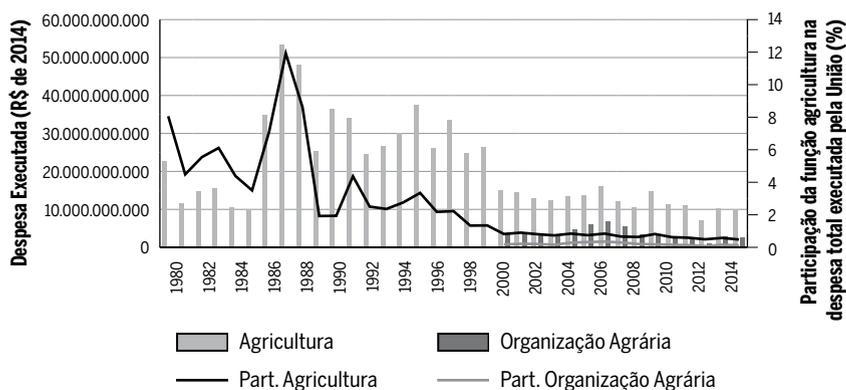
Esta seção inicia-se com uma avaliação global, especialmente a partir da década de 1980, dos gastos do governo com o setor agropecuário, situando, neste contexto, a política de garantia de preços mínimos. Procura-se mostrar como as categorias analíticas discutidas na seção anterior ajudam a explicar a divisão da política agrícola entre ministérios e programas voltados para a agricultura familiar (definida pela Lei 11.326/2006) *versus* destinados à agricultura não familiar. Tomam-se os casos específicos do arroz e do milho, produtos tradicionalmente contemplados com a PGPM no Brasil, para evidenciar como os novos instrumentos de PGPM têm sido utilizados de maneira distinta conforme o produto analisado.

A crise fiscal brasileira na década de 1980 (caracterizada por altos déficits públicos) e o receituário promovido pelo Consenso de Washington (de 1989) para promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades (uma clara mudança das condições institucionais, alterando o macrossistema) impactaram sobremaneira a execução da política agrícola no Brasil (pois o subsistema de políticas foi alterado). Passou-se de um padrão intervencionista a outro mais liberal. O padrão intervencionista baseava-se em gastos públicos visando à ampliação da pesquisa agropecuária e da extensão rural, formação de estoques reguladores, garantia de preços mínimos em potencial a todos os agricultores, controle de preços ao consumidor e elevados volumes de oferta de crédito rural a taxas de juros reais negativas. A política mais liberal (portanto, menos intervencionista) implicou redução substancial dos gastos públicos com pesquisa e extensão rural, o oferecimento da sustentação de preços para uma parcela pequena de produtores rurais (aptos a pagar por ela), mecanismos de subvenção de preço ao produtor em situações nas quais os preços de mercado encontravam-se abaixo dos preços mínimos fixados pelo Governo Federal e oferta de crédito a taxas de juros reais positivas.

Essas mudanças no direcionamento das políticas públicas agrícolas podem ser evidenciadas na Figura 1, que apresenta a evolução dos gastos públicos federais na função Agricultura e a evolução da sua participação nas despesas totais executadas pelo Governo Federal no período de 1980 a 2014. A mesma figura mostra, a partir de 2000, a evolução dos gastos

públicos na função Organização Agrária e sua participação nas despesas totais executadas pelo Governo Federal.

Figura 1 Despesas executadas nas funções Agricultura e Organização Agrária



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Controladoria Geral da União (2015).

Com a criação do MDA, em 2000, a subfunção Organização Agrária passou a constituir uma nova função na relação de contas da União, desvinculando-se, portanto, como subfunção na função Agricultura (Gasques; Verde; Bastos, 2010, p. 81). A coexistência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, atual SEAD), a partir de 2000, marca uma mudança institucional no Governo Federal, com cada um desses ministérios defendendo políticas específicas para grupos de interesse distintos, a saber: o primeiro, a agricultura patronal e comercial; e o segundo, a agricultura familiar.

Gasques, Verde e Bastos (2010, p. 77) explicam que o Mapa dividia com o Ministério da Fazenda as despesas alocadas na função Agricultura, enquanto o MDA respondia pela quase totalidade das despesas alocadas na função Organização Agrária. Segundo os autores, as despesas alocadas na função Agricultura e que são de responsabilidade do Ministério da Fazenda “referem-se àquelas que, pela legislação pertinente, recebem algum grau de subvenção econômica mediante taxas de juros reduzidas ou alguma proteção por meio de instrumentos de comercialização” (Gasques; Verde; Bastos, 2010, p. 81). A menor redução dos gastos gerenciados pelo MDA em relação à redução dos gastos gerenciados pelo Mapa (em especial até 2011, ver Figura 1) evidencia que o subsistema de políticas agrícolas

em favor da agricultura familiar foi menos desfavorecido, em um contexto de redução de gastos públicos, em geral, destinados à agropecuária, que o subsistema de políticas públicas em favor da agricultura não familiar.

No que se refere especificamente à política de garantia de preços mínimos, essa passou a ser utilizada no país como mecanismo efetivo de estímulo à expansão da produção agropecuária *vis-à-vis* à exigência do Fundo Monetário Internacional na década de 1980 de uma reforma no sistema de crédito rural executado no país, mantido com recursos do Tesouro Nacional e não com as reservas do Banco do Brasil, principal operador do crédito agrícola. O resultado da utilização da PGPM como compensação à estagnação do volume de crédito rural foi o acúmulo de estoques de produtos agrícolas no início da década de 1990 (Mueller, 2005, p. 22).

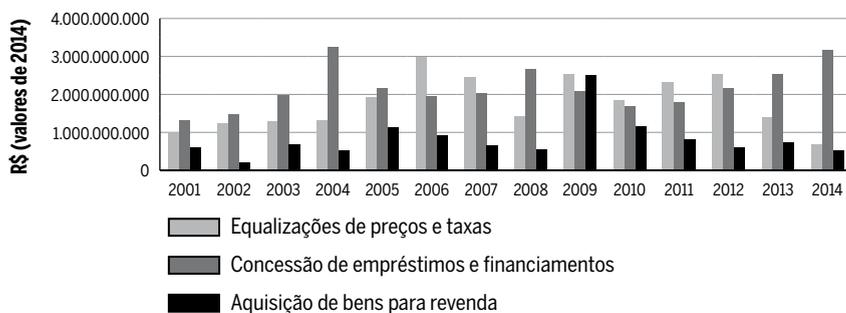
Em razão dos elevados volumes desses estoques no início da década de 1990, a política agrícola no Brasil voltou-se, principalmente durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, à criação de novos instrumentos de operacionalização, que, gradativamente, incluíssem o setor privado como financiador da agropecuária e executor de parcela da PGPM. Segundo Almeida (2014, p. 53), em 1992, a execução da PGPM implicou gastos de R\$6 bilhões, alcançando, em 1995, o valor de R\$10 bilhões. E, a partir de 1995, os principais itens de gastos da PGPM (tais como o financiamento para a formação de estoques reguladores estratégicos via AGF e EGF) apresentaram forte redução nos seus dispêndios, com queda de 68,3% entre os anos safras 1994/1995 e 1998/1999.

Essa nova orientação estendeu-se, também, aos dois governos do presidente Lula (de 2003 a 2010) e ao primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Houve a adequação dos instrumentos tradicionais para médios e grandes produtores agropecuários, e a política agrícola voltou-se para a inclusão da agricultura familiar nas políticas públicas subvencionadas, segundo Chaddad, Jank e Nakahodo (2006, p. 4-5).

Na função Agricultura, as subfunções que mais apresentaram gastos foram as de Abastecimento e Promoção da Produção Vegetal, nas quais se incluem os elementos de despesa relacionados à execução da política agrícola, como o apoio à comercialização, por meio da equalização de preços e taxas e dos programas de subvenção ao preço mínimo (como PEP e PEPRO), o financiamento à produção (com a concessão de empréstimos e financiamentos) e a formação de estoques com a aquisição de bens para revenda, que inclui as AGFs. A evolução dessas despesas entre 2001 e 2014

está apresentada na Figura 2. Consta-se que as participações dessas despesas nos gastos totais da União na função Agricultura têm variado entre os anos, como mostra a Figura 3.

Figura 2 **Despesas executadas nas subfunções Abastecimento e Promoção da Produção Vegetal – função Agricultura**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), 2015.

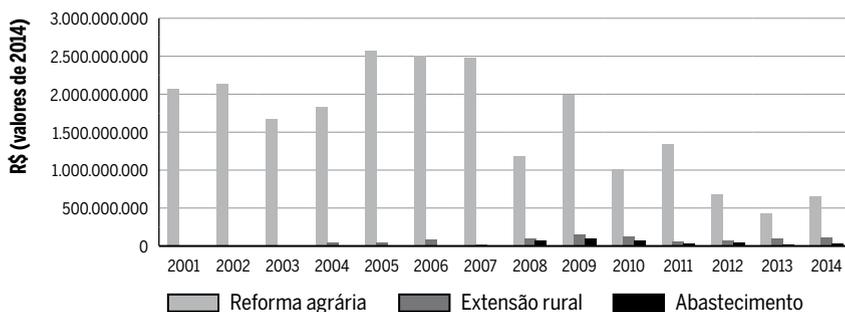
Figura 3 **Participação das despesas com equalização de preços e taxas, mediante concessão de empréstimos e financiamentos e aquisição de bens para revenda na função Agricultura (2001 a 2014)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, 2015.

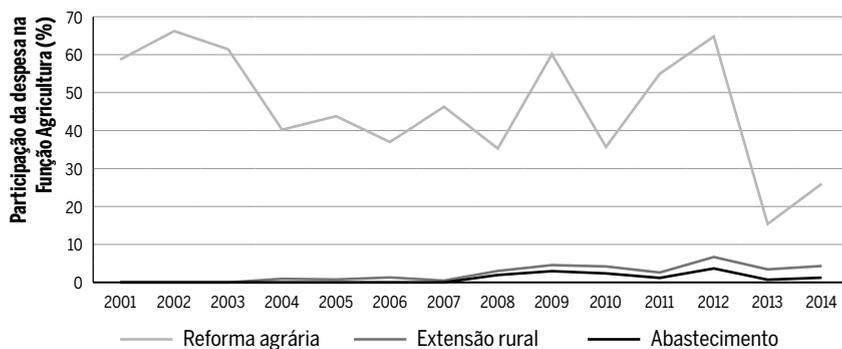
Na função Organização Agrária, as despesas executadas que mais apresentaram volume de recursos utilizados foram com reforma agrária, extensão rural e abastecimento, como se observa na Figura 4. A reforma agrária chegou a representar 65% dos recursos executados na função Organização Agrária nos anos de 2002 e 2012, oscilando em torno de 40% nos anos de 2004 a 2008, como mostram os dados da Figura 5. No primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (de 2011 a 2014), os gastos com reforma agrária alcançaram seus níveis mais baixos desde a criação do MDA (Figura 4).

Figura 4 Despesas executadas nas subfunções Abastecimento e Promoção da Produção Vegetal – função Organização Agrária



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, 2015.

Figura 5 Participação das despesas reforma agrária, extensão rural e abastecimento na função Organização Agrária (2001 a 2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, 2015.

O processo de reestruturação organizacional do Mapa e do MDA e dos elementos de despesa que passaram a ganhar maior relevância a partir de 2000 está bastante relacionado aos grupos de interesse, suas articulações e pressões no contexto de governos democráticos. Dentro desses ministérios surgem microssistemas de políticas, e dentro desses microssistemas surgem “triângulos de ferro” detalhando os programas (os seus procedimentos) que operacionalizam a política agrícola, como a PGPM.

A partir da segunda metade dos anos de 1980, firmou-se no Congresso Nacional um grupo de parlamentares ligados à agropecuária, a chamada Frente Ampla Ruralista, que se mobilizou em favor da garantia dos direitos de propriedade em terras produtivas. Entre 1990 e 1994, a bancada ruralista atuou informalmente no Congresso Nacional. Em 1995, foi fundada a Frente Parlamentar da Agricultura, que, em 2002, passou a se denominar Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária e, em 2008, foi renomeada para Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Conforme a própria FPA, a bancada, composta por cerca de 200 parlamentares, tem sido um grupo de interesse bem-sucedido nas pressões e mostrando-se influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo. Essas frentes parlamentares associadas com os burocratas dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e os da Fazenda, com assistência técnica de entidades não governamentais e com associações de produtores, constituem-se em importante comunidade de políticas em favor da agricultura não familiar (antes chamada de “agricultura patronal”).

A FPA é subsidiada tecnicamente pelo Instituto Pensar Agropecuária (IPA), instalado em Brasília, na sede da FPA. O IPA divide-se em seis comissões temáticas de interesse da agropecuária nacional – infraestrutura e logística, política agrícola, defesa agropecuária, direito de propriedade, meio ambiente e trabalhista – e é mantido por 33 entidades de classe.

Alinhadas à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) estão a Sociedade Rural Brasileira – SRB (fundada em 1919), a Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG (criada em 1993), a Associação de Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso – Aprosoja (criada em 2005), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão – Abrapa (criada em 1999), a Associação Brasileira dos Produtores de Milho – Abramilho (fundada em 2007), a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB (criada em 1969), a União da Indústria de Cana de Açúcar – Única (criada em 1997),

entre outras. Essas entidades são parceiras da FPA e mantenedoras do IPA, para que o último formule demandas de políticas públicas específicas para o agronegócio, serem defendidas pela FPA.

Por outro lado, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder federal, de 2003 a começo de 2016, houve clara consolidação de um novo macrossistema, sendo que muitos programas de política governamental se alinharam às demandas dos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Isso explica a criação de um ministério específico para a reforma agrária, embora os gastos com essa função só tenham se elevado até 2007, perdendo participação a partir de 2008 (Figuras 4 e 5). A maior atenção voltada à agricultura familiar fica evidente com o aumento dos gastos em extensão rural e em programas de abastecimento no período de 2001 a 2014 (Figuras 4 e 5).

Nesse contexto de maior apoio governamental às políticas sociais, surgem novas instituições de representação política de classes, tais como a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF-BRASIL), criada em 2004; a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), criada em 2005; e a Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais (Conafer), criada em maio de 2011. Essas entidades surgiram como representativas dos agricultores familiares, que, com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), criada em 1964, levam os pleitos da agricultura familiar ao Congresso Nacional e aos ministérios, pressionando por políticas que lhes favoreçam.

Em maio de 2015, foi criada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Agricultura Familiar, composta por 246 parlamentares, com o propósito de mobilizar esforços no Congresso Nacional para os pequenos produtores. Segundo o seu primeiro presidente, Deputado Heitor Schuh, o papel da Frente é debater as carências da agropecuária familiar, o que inclui os preços dos produtos da agricultura familiar.<sup>4</sup>

Em conjunto com os burocratas do MDA e do MDS, os agentes e entidades mencionados nos três parágrafos anteriores definem outra comunidade de políticas, agora voltada à agricultura familiar. Como a Lei 11.326/2006 (que define o que se entende como agricultura familiar) também incorpora nessa categoria os extrativistas, ocorre, desde meados de 2003, a fixação de .....

4 Disponível em: <<http://www.fetagr.org.br/site/noticias.php?id=1838>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

preços mínimos para produtos da extração vegetal (também chamados de produtos da sociobiodiversidade), tanto dentro dos programas de PGPM conduzidos pelo Mapa quanto nos programas específicos conduzidos pelo MDA e incorporados no Plano Safra da Agricultura Familiar.

Entre os recursos políticos e financeiros que as duas comunidades de políticas (vinculadas respectivamente à “agricultura patronal” e à agricultura familiar) dispõem, destacam-se: a agropecuária não familiar (também chamada de patronal ou comercial) alega ser a responsável por dinamizar um agronegócio responsável pela geração de divisas e sustentação do crescimento do PIB do país, em especial durante crises externas; logo, esse segmento precisa de políticas de apoio para continuar gerando excedentes exportáveis. A agricultura familiar, por sua vez, tem como argumento para o atendimento às suas demandas o fato de ser responsável pela maior parte da produção de alimentos de consumo humano dentro do país; por isso, políticas são requeridas como forma de manter o pequeno produtor rural no campo e assegurar o abastecimento urbano.

Como medida de interlocução com a sociedade civil, o Mapa instalou as câmaras setoriais e temáticas, que reúnem, periodicamente, um grupo de representantes de entidades públicas e privadas, que compõem os elos de uma cadeia produtiva, ou partes interessadas nas políticas públicas que afetam o agronegócio brasileiro, como infraestrutura, financiamento agropecuário e relações internacionais.<sup>5</sup>

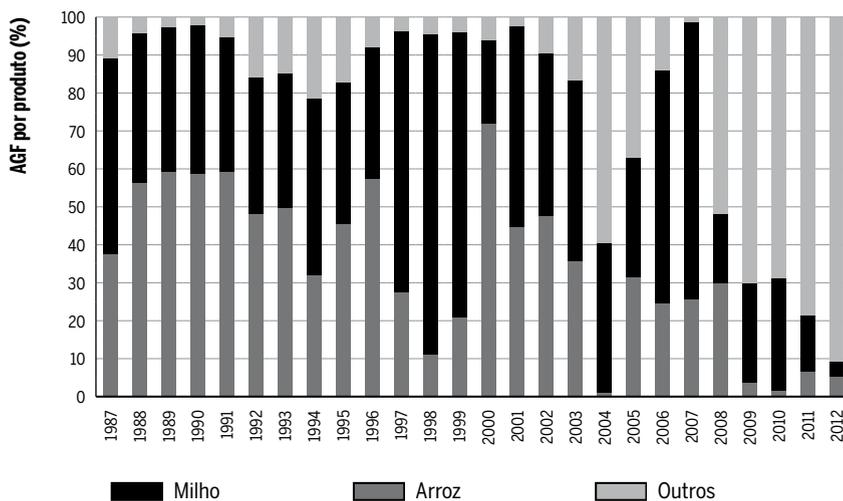
Da análise da evolução dos gastos executados nas funções Agricultura e Organização Agrária, depreende-se que, nos dois governos do presidente Lula, a política agrícola, mais do que antes, volta-se às questões de reforma agrária e apoio à agricultura familiar (Chaddad; Jank; Nakahodo, 2006, p. 4), em detrimento dos objetivos de expansão da oferta agrícola, garantia de renda ao produtor e controle de preços ao consumidor, que pautaram as políticas públicas agrícolas até meados da década de 1980. Nessa perspectiva de fomento às políticas de apoio à agricultura familiar e de estímulo ao setor privado para dar maior apoio à agricultura não familiar, a política de garantia de preços sofreu novas modificações, passando a atender novos produtos e regiões do país. Foram incluídos na política de garantia de preços mínimos, divulgados nos Planos Agrícola e Pecuário, a partir do PAP 2003/2004, os produtos regionais, como a cera de carnaúba, a juta e a mal-

5 Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas/informacoes-gerais>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

va, a mamona, o casulo de seda, a castanha-do-pará, o guaraná, o milho pipoca, além do leite, introduzido na PGPM no PAP 2002/2003.

A reorientação da PGPM modificou o perfil de produtos atendidos pelas aquisições do Governo Federal, como se observa na Figura 6, que apresenta as participações do arroz, do milho e de outros produtos no total de aquisições do Governo Federal de 1987 a 2012. Os produtos arroz e milho, que historicamente foram os mais atendidos pelas AGE, perderam participação no total de apoio à comercialização por meio desse instrumento a partir de 2003, passando de 90,51% em 2002 para 83,24% em 2003 do apoio total à comercialização por meio da AGE, e alcançaram novo pico em 2006 e 2007, de 85,92% e 98,57%, respectivamente, anos em que o governo adquiriu mais de 1,5 milhão de toneladas de milho e 500 mil toneladas de arroz. Porém, essas importâncias se reduziram para 30% e 18% em 2008 e para 4% e 5%, respectivamente, em 2012 (Figura 6).

Figura 6 Apoio à comercialização agrícola por meio de AGE



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Conab (2014).

Ao mesmo tempo que os produtos atendidos pela PGPM se alteram, as regiões historicamente menos contempladas por essa política passam a ser objeto de ação do governo. As regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste passaram a receber especial atenção, e essa mudança de direcionamento nos produtos e regiões atendidos pela PGPM no país evidencia a maior for-

ça política e de pressão de grupos antes pouco considerados na execução das políticas públicas agrícolas no país. Nas regiões de fronteira agrícola, surgiram associações de produtores rurais, como a Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso (Aprosoja), criada em fevereiro de 2005. Entre os objetivos dessa instituição, no que se refere à política agrícola nacional, consta aumentar a eficiência dos mecanismos de política agrícola de preços mínimos e financiamento ao mecanismo de opções como compensação à deficiência logística.

Nos anos seguintes a esse movimento de fortalecimento de duas cadeias importantes do agronegócio brasileiro (soja e milho), que foi a formação institucionalizada da Aprosoja, as aquisições do Governo Federal para a cultura do milho voltaram a alcançar novos picos, respondendo por aproximadamente 60% das AGF em 2006 e 72% em 2007 (Figura 6).

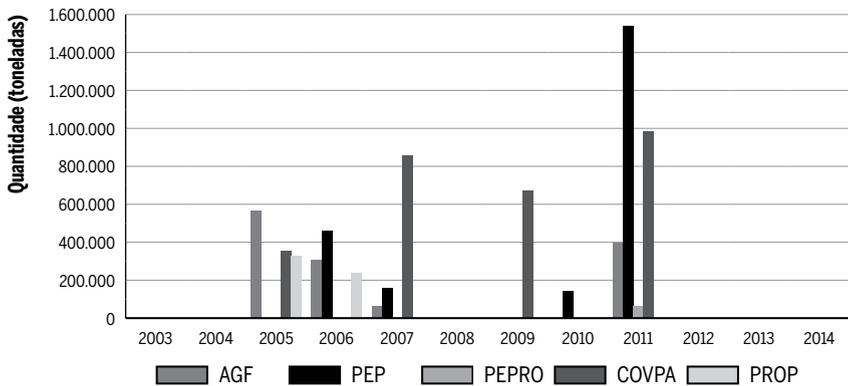
Destaca-se que, a despeito da redução dos programas tradicionais de intervenção nos mercados de milho e de arroz, como as Aquisições do Governo Federal, apresentadas na Figura 6, a PGPM continuou a ser utilizada como uma balizadora de preços ao produtor. Além disso, com a consolidação dos complexos agroindustriais, surgiram novas redes de política. As *tradings* passaram a fornecer insumos aos produtores, reduzindo a necessidade de financiamento de custeio oficial, e criaram-se mercados para a comercialização de produtos agrícolas (Mueller, 2005, p. 24). Com a consolidação dessas redes agroindustriais, as intervenções governamentais nos mercados tradicionalmente amparados pela PGPM tornaram-se esporádicas, como mostram as figuras 7 (para o arroz) e 8 (para o milho), para tomar como exemplo dois produtos tradicionalmente amparados com PGPM no Brasil.

Para o mercado de arroz, Capitani (2013, p. 34) afirma que os produtores desse grão esperam a ação do governo no mercado por meio de suas políticas públicas, e isso se reflete na formação de preços do cereal no mercado doméstico. Segundo o autor, na safra 2010/2011 foi comercializado, por meio dos instrumentos público-privados de política de garantia de preços (principalmente, PEP e COVPA), volume recorde, correspondente a 22% da citada safra. A PGPM foi utilizada para o escoamento da safra, em decorrência dos baixos preços dessa *commodity* (arroz) no mercado externo, o que refletiu sobre os preços domésticos.

No mercado de milho, vale destacar o crescimento da utilização do PEPRO em 2013 e 2014 como instrumento de operacionalização da PGPM,

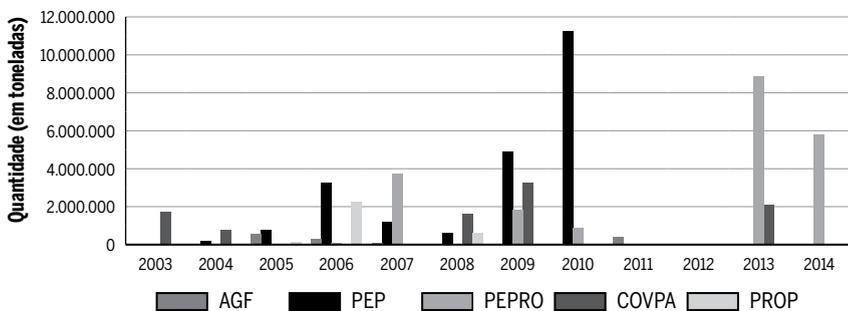
em relação ao uso do PEP, bastante operado nas safras de 2009 e 2010 (Figura 8). Essa era uma demanda do setor, especialmente no estado de Mato Grosso, de onde boa parte da produção de milho é escoada por meio da política de garantia de preços.

Figura 7 Apoio governamental à comercialização de arroz (2003- 2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2015).

Figura 8 Apoio governamental à comercialização de milho (2003- 2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2015).

A atuação direcionada dos dois ministérios (Mapa e MDA, atual SEAD) em segmentos específicos do setor agropecuário intensificou-se com a dissociação entre os planos de safra elaborados para a agricultura não familiar e para a agricultura familiar, a partir de 2003. Nesse ano, o MDA lançou o Plano Safra da Agricultura Familiar, vigente para a safra 2003/2004, criando instrumentos exclusivos de apoio à comercialização de produtos agrícolas

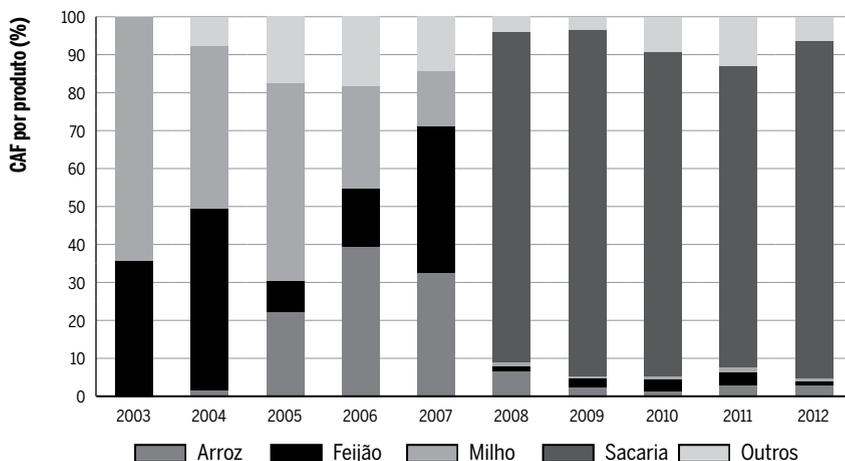
provenientes de propriedades rurais enquadradas como agricultura familiar, embora o Plano Agrícola e Pecuário do Mapa não excluísse essa categoria de produtores rurais de seus programas.

Além disso, o MDA instituiu, por meio da Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, em seu artigo 19o, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem a finalidade de incentivar e fortalecer a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situações de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. De acordo com a lei supracitada, o PAA destina-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de modo que fica dispensada a licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais (§2o da Lei 10.696/2003).

Segundo Grisa *et al.* (2011) e Guareschi (2010, p. 43), o PAA relaciona-se a uma concepção intersetorial da segurança alimentar e nutricional, capaz de integrar as demandas de acesso aos alimentos às necessidades de mercado para os produtos da agricultura familiar, ou seja, o PAA inter-relacionou duas políticas até então paralelas: a política de segurança alimentar e nutricional e a política agrícola de garantia de preço ao produtor. O PAA é parte integrante do Programa Fome Zero (PFZ), criado em 2003 (Mattei, 2007).

A Figura 9 apresenta a evolução dos produtos atendidos pelas compras da agricultura familiar (CAF) no período de 2003 a 2012. Observa-se que tão logo o Plano Safra da Agricultura Familiar foi lançado os produtos atendidos pelo programa foram, principalmente, feijão (35,7% das CAFs em 2003) e milho (64,3%). Esse cenário alterou-se gradativamente, e desde 2008 a sacaria (grãos) participa com, aproximadamente, 80% das compras da agricultura familiar. O crescimento da importância dos grãos reflete a diferença de poder entre os grupos que compõem a comunidade de políticas para a agricultura familiar. Mesmo entre os membros da agricultura familiar, os produtores dos grãos são os mais organizados, participando de cooperativas muito atuantes nesse segmento produtor. Isso demonstra que essa categoria não é homogênea nos anos 2000, tal como não era na década de 1980 (como ressaltado por Martine, 1990).

Figura 9 Compras da Agricultura Familiar (CAF) (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Companhia Nacional de Abastecimento (2013).

## 4 Considerações finais

Este artigo analisou a evolução da política de garantia de preços mínimos para produtos agropecuários no Brasil de 1987 a 2014 sob a ótica dos conceitos desenvolvidos pela economia política, em especial os conceitos associados à análise da formulação de políticas públicas. A crise fiscal do Estado nos anos de 1980 e as mudanças estruturais liberalizantes da década de 1990 definiram um novo macrosistema, dentro do qual houve redução gradativa da intervenção governamental na fixação de preços agropecuários através dos tradicionais instrumentos de AGF e EGF, os quais levaram a grandes acúmulos de estoques, como os incorridos na safra 1995/1996. Isso se tornava insustentável num contexto de uma economia voltada para o equilíbrio monetário e com maior abertura econômica.

O setor público passou a criar mecanismos alternativos para o financiamento e a comercialização da produção agropecuária, envolvendo cada vez mais o setor privado, como as empresas de insumos, de comercialização (*tradings*) e de processamento (as quais, com a agropecuária, compõem o agronegócio). Passou-se de um sistema de manutenção de estoques reguladores pelo Governo Federal para um sistema de subvenção ao preço pago ao produtor. No Plano Safra 1996/1997, o governo adicionou, aos

instrumentos tradicionais de operacionalização da PGPM, o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) e o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas (COVPA), e entre dezembro de 2004 e junho de 2006 o governo lançou os Contratos Privados de Opção de Venda e Prêmio de Risco de Opção Privada (PROP) e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO), respectivamente, buscando reduzir o volume de subsídios à atividade agropecuária e evitar a formação de grandes estoques públicos desses produtos.

Esse processo de reformulação da PGPM, com a criação de novos instrumentos de operacionalização, implicou três características bastante marcantes: a) a separação entre programas de apoio exclusivo à agricultura familiar (como o PAA e o CAF) de outros que também atendem à agricultura não familiar (PEP, COVPA, PROP e PEPRO); b) o caráter subvencionador e menos intervencionista desses quatro últimos programas mencionados em relação aos dois primeiros; c) o caráter doador dos programas que atendem à agricultura familiar (como o PAA).

Para entender essas mudanças, o artigo utilizou-se do referencial de economia política, em especial os trabalhos que o utilizaram na interpretação da política agrícola brasileira, acrescentando os conceitos de macrosistema, microsistema (incluindo o “triângulo de ferro”), subsistema e comunidades de políticas, que se desenvolveram na década de 1990. Em relação à atuação dos grupos de interesse e sobre seus recursos de poder na (re)formulação da política de garantia de preços no país, verificou-se que, a despeito da redução dos gastos governamentais com a função Agricultura, após a volta do regime democrático no Brasil (a partir da segunda metade da década de 1980), firmou-se no Congresso Nacional a chamada bancada ruralista, que mobilizou-se em favor da garantia dos direitos de propriedade em terras produtivas. Esse conjunto de parlamentares tem se apresentado como um grupo de interesse bem-sucedido nas demandas do agronegócio no Brasil e tem se alinhado a várias entidades de classes e burocratas do Mapa e do Ministério da Fazenda (atual Economia), constituindo-se em uma comunidade de políticas em favor da agricultura não familiar.

A agricultura familiar, por sua vez, passou a receber maior apoio a partir de 2000, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que se desvinculou do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Em 2003, o MDA lançou o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, criando instrumentos específicos de apoio à comercialização de

produtos agrícolas provenientes de propriedades rurais enquadradas como agricultura familiar. Com a nova configuração desses ministérios, cada um deles passou a atender grupos de interesse distintos: o Mapa, a agricultura patronal e comercial; e o MDA, a agricultura familiar. Assim, criou-se uma bipartição na PGPM, que só se justifica devido aos diferentes grupos de interesse que compõem a administração central e o novo macrossistema criado a partir de 2000.

A tendência futura de mudanças da PGPM pode ser prevista a partir da influência e importância desses grupos na administração central. No governo pós-impeachment de Dilma Rousseff, o MDA transformou-se na SEAD, o que indica uma diminuição temporária das pressões desse grupo sobre a administração central, mas que poderá ser alterada ao longo do tempo.

## Referências

- ALMEIDA, A. M. 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*. 2014. 206 f. Tese (Doutorado em Ciências, Área de Concentração: Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.
- BACHA, C. J. C. *Economia e política agrícola no Brasil*. Campinas: Alínea, 2018. 315 p.
- BACHA, C. J. C.; CALDARELLI, C. E. Avaliação do desempenho dos novos instrumentos de política de garantia de preços agrícolas de 2004 a 2007. In: 46o CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, Rio Branco-RO, 2008, p. 1 a 21. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/409.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2013.
- BARROS, G. S. A. C.; GUIMARÃES, V. D. A. 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, out./dez. 1998, Brasília.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. *Plano Agrícola e Pecuário 2007/2008*. Brasília: Mapa/SPA, 2007. 68 p.
- BRASIL. *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Brasília: Mapa/SPA, 2013. 126 p.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Políticas públicas para a agropecuária brasileira*. Brasília: Mapa/ACS, 2009. 47 p. (Secretaria de Política Agrícola, 2).
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos*, p. 57-76, mar. 2015.
- CAPITANI, D. H. D. *Viabilidade de implantação de um contrato futuro de arroz no Brasil*. 2013. Tese (Doutorado em Ciências, Área de Concentração: Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

- CHADDAD, F. R.; JANK, M. S.; NAKAHODO, S. N. Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil. *Revista Digesto Econômico*, São Paulo, v. 62, p. 6-45, 2006.
- COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 3-58, jul.-set. 2001. Edição especial.
- COLOMBINI, R. Principais instrumentos operacionais da ação da Conab na gestão de estoques. In: Companhia Nacional de Abastecimento (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: o crescimento da agricultura e a produção de alimentos no Brasil*. Brasília: Conab, 2008. p. 75-83.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Quadro de suprimento*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1538&t=2#this>>. Acesso em: 13 fev. 2014.
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. *Contribuição dos novos instrumentos de comercialização (contratos de opção e PEP) para estabilização de preço e renda agrícolas*. Brasília, DF: IPEA, 2002. 19 p. (Texto para discussão, n. 927).
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R. *Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar*. Brasília, DF: IPEA, 2003. 29 p. (Texto para discussão, n. 993).
- DEL BEL FILHO, E.; BACHA, C. J. C. Avaliação das mudanças na política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004. *Revista de Economia e Agronegócio*, Viçosa, v. 3, n. 1, p. 51-76, jan./mar. 2005.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 108, p. 25-32, jan./jun. 2005.
- GASQUES, J. C.; VERDE, C. M. V.; BASTOS, E. T. Gastos públicos na agricultura: uma retrospectiva. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 19, p. 74-92, jul. 2010. Edição Especial.
- GOLDIN, I.; REZENDE, G. C. A Agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Série IPEA 138)
- GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Revista Agrícolas*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 34-41, 2011.
- GUANZIROLI, C. E. *Agronegócio no Brasil: perspectivas e limitações*. UFF/Economia, Universidade Federal Fluminense, abr. 2006. (Texto para discussão). Disponível em: <[http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD186.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD186.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.
- GUARESCHI, A. *A operacionalização da política de segurança alimentar: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos em Tenente Portela, RS*. 2010. 103 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
- GUIMARÃES, V. Di A. *Análise do armazenamento de milho no Brasil com um modelo dinâmico de expectativas racionais*. 2001. 153 f. Tese (Doutorado em Ciências, Área de Concentração: Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2001.
- HELFAND, S. M.; REZENDE, G. C. de. A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2001. p. 247-301.
- HELFAND, S. M. Interest Groups and the Pattern of Protection in the Brazilian Agricultural

- Sector. *Contemporary Economic Policy*, Chicago, v. 18, n. 4, p. 462-476, out. 2000.
- HELFAND, S. M. The Political Economy of Agricultural Policy in Brazil: Decision Making and Influence from 1964 to 1992. *Latin American Research Review*, Baltimore, v. 34, n. 2, p. 3-41, 1999.
- HELFAND, S. M. *The Political Economy of Agricultural Policy in Brazil: Interest Groups and the Pattern of Protection*. 1994. Thesis (Doctor of Philosophy) – University of California, Berkeley, 1994.
- LAMOUNIER, B. *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola n. 9).
- MARTINE, G. Fases e face da modernização agrícola brasileira. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 3, p. 3-43, jun. 1990.
- MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. *Cadernos do CEAM*, Brasília, v. 7, p. 33-44, 2007.
- MUELLER, C. C. Formulação de políticas agrícolas. *Revista de Economia Política*, Brasília, v. 2/1, n. 5, p. 89-122, jan./mar. 1982.
- MUELLER, C. C. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 21, n. 2, p. 157-172, abr./jun. 1983.
- MUELLER, C. C. Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 685-708, dez. 1988.
- MUELLER, C. C. Agricultura, desenvolvimento agrário e o governo Lula. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 18-36, abr./jun. 2005.
- MUELLER, C. C.. A política agrícola no Brasil – uma visão de longo prazo. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 19, p. 9-23, jul. 2010. Edição Especial.
- OSAKI, M.; BATALHA, M. O. *Efeito da política de garantia de preços mínimos (PGPM) na comercialização de milho e soja nas cinco regiões geográficas do Brasil*. In: 47º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, Porto Alegre, RS, 2009. *Anais...*
- PEREIRA, S. R.; PRADO, G. R. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 41-46, 2002.
- PORTO, S. I. A reconstrução de uma empresa pública. In: Companhia Nacional de Abastecimento. *Abastecimento e segurança alimentar: o crescimento da agricultura e a produção de alimentos no Brasil*. Brasília: Conab, 2008. p. 84-96.
- RAMOS, S. Y.; MORCELI, P. *Análise do desempenho dos instrumentos da política de garantia de preços mínimos: o caso da cadeia produtiva do arroz*. 48º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, Campo Grande, MS, 2010. *Anais...*
- REZENDE, G. C. de. *Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 24 p. (Texto para discussão, n. 740).
- REZENDE, G. C. A evolução da política de preços mínimos na década de 1990. In: GAS-

- QUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001. p. 303-314.
- SANCHES, A.; BACHA, C. J. C. *Políticas de estabilização de preços agrícolas: o caso do mercado do milho em Mato Grosso*. In: 53o CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, João Pessoa, PB, 2015, p. 1-16. *Anais...*
- SANTOS, H. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, ano 2, n. 1, p. 193-210, jun. 2002.
- STEFANELO, E. L. *A política de garantia de preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período 1990-2004*. 2005. 176 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2005.
- VERDE, C. M. V. Modificações recentes na política de garantia de preços mínimos. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da (Org.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001. p. 315-336.

### Sobre os autores

*Fernanda Schwantes* – [fe.schwantes@gmail.com](mailto:fe.schwantes@gmail.com)

Confederação da Agricultura e Pecuária, Brasília, Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0734-0441>.

*Carlos José Caetano Bacha* – [carlosbacha@usp.br](mailto:carlosbacha@usp.br)

ESALQ/Universidade de São Paulo, Piracicaba, São Paulo, Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2956-9017>.

### Sobre o artigo

Recebido em 15 de fevereiro de 2017. Aprovado em 25 de julho de 2017.