

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Ciro de Alencastro Colombelli

**PRÊMIO EQUALIZADOR PAGO AO PRODUTOR RURAL  
(PEPRO): UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CULTURA  
DO MILHO**

Porto Alegre  
2015

Ciro de Alencastro Colombelli

**PRÊMIO EQUALIZADOR PAGO AO PRODUTOR RURAL  
(PEPRO): UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CULTURA  
DO MILHO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre  
2015

## RESUMO

O Brasil tem cada vez mais utilizado o agronegócio como um meio de integração na economia mundial. Com isto, torna-se fundamental a implementação de políticas públicas que visem proteger e fomentar a produção agrícola nacional. Neste âmbito, em julho de 2013, devido aos aumentos mensais da expectativa de oferta e a queda do preço de mercado abaixo do custo de produção, o governo federal passou a intervir no mercado do milho utilizando um dos instrumentos de sua Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO). De acordo com Silva e Melo (2000) a fase de implementação de uma política pública é uma de suas etapas mais críticas, pois em inúmeros casos as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como a explicação do insucesso dos governantes em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas. Isto posto, o presente estudo tem como objetivo central estudar a fase de implementação do PEPRO na cultura do milho, utilizando como referencia o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Dentro desta análise serão apresentados: o arranjo institucional construído para sua operacionalização, o processo de arremate e comprovação das operações, e, ainda, o número de leilões realizados, total de recursos distribuídos e quais seus principais beneficiários no ano-safra 2012/2013. Contudo, a importância deste estudo reside na relevância que a cultura do milho tem na economia brasileira, em particular no que se refere à maneira como instrumentos de política agrícola são utilizados e implementados nas diferentes realidades do território nacional. Busca-se assim, contribuir como caso prático no estudo de políticas públicas, com ênfase na fase de implementação.

Palavras-Chave: PEPRO, preço mínimo, Política Pública.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo Sistêmico.....	17
Figura 2 - Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle).....	18
Figura 3- Execução da PGPM.....	24
Figura 4 - Síntese das Etapas do PEPRO .....	29
Figura 5 - A importância dos instrumentos da PGPM no período 2003-2011.....	35
Figura 6 - Ciclo da Política PEPRO.....	38
Tabela 1 - Balanço de oferta e demanda de milho no Brasil.....	6
Tabela 2 - Demonstrativo Geral das Vendas, Aquisições e Subvenções de 2013. ....	34
Tabela 3 - Dez maiores operações de PEPRO em 2013.....	37
Tabela 4 - Resumo Leilões PEPRO de Milho em 2013.....	43
Tabela 5 - Quantidade Negociada pelo PEPRO no ano de 2013 .....	44

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>1 REVISÃO TEÓRICA</b> .....	<b>12</b>
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	12
1.1.1 Modalidades de Políticas Públicas .....	14
1.1.2 Modelo Sistêmico de Análise de Políticas Públicas.....	16
1.1.3 Ciclo de Políticas Públicas .....	17
1.1.4 Tipos de Avaliação de Política Pública .....	21
1.1.4.1 Avaliação ex-ante .....	21
1.1.4.2 Avaliação ex-post ou Somativa .....	22
1.1.4.3 Avaliação Formativa ou de Processos .....	23
1.1.4.4 Monitoramento.....	23
<b>2 POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM)</b> .....	<b>24</b>
<b>3 PRÊMIO EQUALIZADOR PAGO AO PRODUTOR RURAL (PEPRO)</b> .....	<b>27</b>
3.1 ORIGEM E BASE LEGAL .....	27
3.2 OPERACIONALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADES .....	28
3.3 COMPROVAÇÃO E PAGAMENTO DAS OPERAÇÕES.....	31
<b>4 ANÁLISE DA POLÍTICA PEPRO - MILHO</b> .....	<b>34</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>46</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>50</b>
<b>APÊNDICE I - ESTRUTURA DA ENTREVISTA A RESPEITO DO PEPRO</b> .....	<b>53</b>
<b>ANEXO A – DESMONSTRATIVO DA LAVOURA CULTIVADA</b> .....	<b>54</b>
<b>ANEXO B – AUTORIZAÇÃO DE CORRETAGEM</b> .....	<b>55</b>
<b>ANEXO C – CROQUI DE LOCALIZAÇÃO</b> .....	<b>56</b>
<b>ANEXO D – DOCUMENTO CONFIRMATÓRIO DA OPERAÇÃO (DCO)</b> .....	<b>57</b>
<b>ANEXO E – DECLARAÇÃO DE RECEBIMENTO</b> .....	<b>58</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil tem cada vez mais utilizado o agronegócio como um meio de integração na economia mundial. As exportações de produtos agrícolas brasileiros representam papel importante no fornecimento de divisas e receitas domésticas para o país. Nos últimos 20 anos, de 1992 a 2012, as exportações do agronegócio brasileiro cresceram 563%, de 14,5 bilhões de dólares em 1992 para 95,8 bilhões de dólares em 2012. Estas exportações no ano de 2012 representaram 39,5% do total das exportações brasileiras (AGROSTAT, 2013).

Tais dados ressaltam a grande relevância que o setor primário possui dentro da economia brasileira, pois, além de gerar emprego e renda, ele tem contribuído fortemente para a estabilidade macroeconômica nacional por meio de seu faturamento, ajudando a amenizar o déficit comercial oriundo de outros setores produtivos da economia (BARROS; ADAMI; ZANDONÁ, 2014).

Neste âmbito, se torna relevante assinalar que em 2013 a cultura do milho alcançou novo recorde nas vendas externas, somando US\$ 6,25 bilhões. Este valor representa crescimento de 18,2% em relação ao ano de 2012 (MAPA). De acordo com Barros, Adami e Zandoná (2014) entre 2012 e 2013 os produtos que tiveram maior crescimento nas exportações, foram: o milho (34,56%), a soja em grão (30,01%), a carne bovina (24,37%), o suco de laranja (11,89%), o açúcar (11,55%), a madeira (10,60%) e as frutas (1,53%). Especificamente na cultura do milho o país teve significativo crescimento de produção nos últimos anos, sendo considerado, na safra 12/13, o maior exportador de milho do mundo (USDA, 2014).

A cultura do milho é substancialmente importante devido à sua incorporação ao Complexo Carne, sendo o principal insumo dos complexos agroindustriais do frango, do suíno e da pecuária do leite, possui esta característica, pois possibilita alta concentração de amido, de proteínas, óleos e vitaminas, além de compor o custo de produção dos produtos de origem animal, impactando no custo da alimentação humana e nos índices de inflação (ABIMILHO, 2009).

Em relação ao mercado do milho no ano de 2013, de acordo com o CEPEA (2014), a *commodity*<sup>1</sup> teve seguidas desvalorizações, as quais foram relacionadas à

---

<sup>1</sup> As *commodities* podem ser definidas como mercadorias, provenientes de cultivo ou extração, que são produzidas em larga escala e comercializadas mundialmente. São produzidas por diferentes produtores e possuem características uniformes. Seu preço é normalmente determinado pelo mercado internacional, e varia de acordo com a oferta e a demanda (MDIC).

produção nacional recorde e às incertezas quanto à demanda externa. Além disso, a grande produção norte-americana influenciou o movimento baixista. Quanto à produção nacional da *commodity*, a alta foi de 11% em relação a 2012 conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 - Balanço de oferta e demanda de milho no Brasil**

PRODUTO	SAFRA	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
MILHO	2008/09	7.675,5	51.003,8	1.181,6	59.860,9	45.414,1	7.333,9	7.112,8
	2009/10	7.112,8	56.018,1	391,9	63.522,8	46.967,6	10.966,1	5.589,1
	2010/11	5.589,1	57.406,9	764,4	63.760,4	48.485,5	9.311,9	5.963,0
	2011/12	5.963,0	72.979,5	774,0	79.716,5	51.888,6	22.313,7	5.514,2
	2012/13	5.514,2	81.505,7	911,4	87.931,3	53.159,5	26.174,7	8.597,7
	2013/14	8.597,7	78.554,0	500,0	87.651,7	53.817,9	21.000,0	12.833,9

\*Em 1.000 toneladas

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>.

Acesso em 15 de Agosto de 2014.

Segundo o CEPEA (2014), a elevação da produção nacional ocorreu devido aos aumentos de área e, também, ao clima favorável à cultura em quase todas as regiões produtoras.

Neste contexto, devido aos aumentos mensais da expectativa de oferta e a queda do preço de mercado abaixo do custo de produção, a partir de julho de 2013, o governo federal começou a intervir no mercado do milho utilizando mecanismos de sua Política Agrícola, a qual em termos gerais se constitui em um conjunto de ações voltadas para o planejamento, o financiamento e o seguro da produção. Especificamente para garantir e sustentar os preços na comercialização de produtos agropecuários o governo dispõe dos seguintes instrumentos: Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural e/ou sua Cooperativa (PEPRO), Prêmio para Equalização do Valor de Referência de Soja em Grãos (PESOJA), Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP) e Prêmio de Escoamento do Produto (PEP).

No ano de 2013 a realização dos leilões de PEPRO foi uma das alternativas utilizadas pelo governo federal para conter a baixa nos preços.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) tem o compromisso de garantir o abastecimento nacional com alimentos de qualidade e

assegurar ao produtor preços que permitam sua manutenção na atividade rural. Desta forma a política denominada Prêmio de Equalização Pago ao Produtor (PEPRO), visa garantir que o produtor venda o milho pelo preço mínimo<sup>2</sup> (MAPA).

O programa funciona de acordo com o Regulamento para Operacionalização da Oferta de Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO) n° 001/08 e aos avisos específicos, divulgados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O prêmio (subvenção econômica) é concedido ao produtor rural e/ou sua cooperativa que aceite vender seu produto no mercado pela diferença entre o valor de referência (preço mínimo) e o valor do Prêmio Equalizador arrematado em leilão.

Neste contexto denota-se a importância da implementação de uma política pública que vise proteger a produção agrícola nacional. Exemplo desta importância é a descrita no livro "As veias abertas da América Latina" de Eduardo Galeano, ao apontar indagação feita no discurso do ex-presidente dos Estados Unidos, George W. Bush:

Vocês já imaginaram um país incapaz de cultivar alimentos suficientes para prover sua população? Seria uma nação exposta a pressões internacionais. Seria uma nação vulnerável. Por isso, quando falamos de agricultura, estamos falando de uma questão de segurança nacional (GALEANO, 2011, p. 7).

Assim, este trabalho estudou a política pública denominada Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO) através da análise de seu ciclo de política pública (*policy cycle*), ou seja, examinou seus objetivos, arranjo institucional e instrumentos de implementação. Com isso, buscou-se responder a questão: a implementação do programa PEPRO está em acordo com os objetivos estabelecidos em seu regulamento?

Desta forma, o estudo teve como objetivo geral analisar a fase de implementação do programa de equalização pago ao produtor rural com base em seus objetivos definidos em regulamento. Visando o alcance deste objetivo geral, foram objetivos específicos deste estudo:

- Descrever o arranjo institucional construído para implementação do PEPRO.
- Descrever o processo de comprovação das operações arrematadas em leilão.

---

<sup>2</sup> Os preços mínimos são definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

- Analisar o alcance da política em termos do número de leilões realizados, total de recursos distribuídos e quais seus principais beneficiários o ano-safra 2012-2013.

A importância deste estudo reside na relevância que a cultura do milho tem na economia brasileira, em particular no que se refere à maneira como instrumentos de política agrícola são utilizados e implementados nas diferentes realidades do território nacional, neste caso em particular o programa PEPRO. Conforme Silva e Melo (2000), a fase de implementação de uma política pública é uma de suas etapas mais críticas, pois em inúmeros casos as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como a explicação do insucesso dos governantes em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas.

O PEPRO é um programa que exige sintonia entre as fases de formulação e implementação, pois seus objetivos dependem do alinhamento dos preços de mercado com o prêmio disponibilizado em leilão, o que por fim, se feito de maneira incorreta, pode frustrar as expectativas dos produtores ou impossibilitar a prática da política. Ou seja, se o produtor não encontrar no mercado um comprador que pague no mínimo a diferença entre o preço referencial e o prêmio oferecido no edital, ele não poderá arrematar qualquer quantidade no leilão.

Dito isto, é notável que o formato utilizado para implementar a política irá impactar diretamente em seus resultados e no seu alcance, ademais, a fase de comprovação das operações merece destaque na análise, pois embora exista um rol normativo de documentos a serem apresentados, em certos casos estas exigências se tornam subjetivas na visão dos diferentes funcionários da CONAB, empresa pública (responsável por verificar a documentação).

Em suma, o trabalho construiu elementos de análise sobre a política, buscando comparar a relação de algumas de suas etapas, contribuindo como um caso prático para o estudo das políticas públicas, tendo como foco a fase de implementação, a qual ainda hoje é considerada como "o elo perdido" do *policy cycle* (RUA; 1998). Cabe neste momento ressaltar que o autor do estudo exerce atividade remunerada em uma empresa produtora agrícola participante do programa, fato do qual provém a proximidade com o tema, pois durante o desenvolvimento de minhas funções participo ativamente de todo o processo que envolve o PEPRO, desde o

cadastro junto a Bolsa de Mercadorias, da publicação dos editais até a comprovação das operações junto a CONAB .

No que tange a metodologia de pesquisa utilizada, esta teve caráter exploratório, o que, de acordo com Gil (2010), busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito ou construir hipóteses. Além disto, foi utilizada a abordagem qualitativa, a qual como descrita por Goldenberg (1997) é um modelo de pesquisa que não se preocupa com a representatividade numérica, porém, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. O estudo teve como fonte de evidências a análise documental e bibliográfica, entrevistas semiestruturadas com informantes chaves na implementação do programa e a observação participante. Neste contexto se torna interessante ressaltar que segundo Araújo (2007, p. 81):

[...] os gerentes (ou gestores) responsáveis por estudos organizacionais têm, à sua disposição, três instrumentos que possibilitam o cumprimento de uma boa análise organizacional. São eles: entrevista, o questionário e a observação pessoal (ou indireta).

A pesquisa documental foi efetuada a partir de documentos oficiais publicados pela Administração Pública, considerados os envolvidos nas operações de PEPRO, sendo eles, a CONAB, o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), além de outros órgãos ou entidades governamentais e centros de pesquisa vinculados ao assunto, nos quais buscou-se identificar informações tais como: o arranjo institucional construído para implementação do programa, relatórios e documentos organizacionais relacionados com o tema, dados quantitativos e qualitativos referentes à distribuição dos recursos, a forma pelas quais estes são executados e quais os processos e ferramentas utilizadas para implementação do PEPRO. Deste modo, esta técnica de pesquisa ajudou a evidenciar informações que foram obtidas por intermédio de outras fontes.

Paralelamente a isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com informantes chaves que possuem conhecimento sobre o programa do governo, estes são desde funcionários de algumas das Superintendências da CONAB (Paraná, Mato Grosso, São Paulo e Paraíba) envolvidos na função de comprovações das operações, do Coordenador-Geral de Cereais e Culturas Anuais da Secretaria de Políticas Agrícolas do MAPA, inserido na arena política de definição e formulação da política, ou seja, relaciona-se com a formação da agenda da política

pública, até gerentes e diretores de companhias e corretoras que participam dos leilões de equalização.

Cabe destacar, como descrito por Gil (2010, p. 109) que as entrevistas podem ser consideradas: “[...] técnicas em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam a investigação”. Deste modo, a entrevista (GIL, 2010) é considerada a forma mais flexível de coleta de dados, podendo ser moldada de diferentes maneiras. Sendo nesta ocasião realizadas de duas distintas maneiras: frente a frente e por telefone, embora sempre de forma individual. O roteiro das entrevistas semiestruturadas encontra-se no Apêndice I.

Outra ferramenta utilizada foi a observação, de acordo com Gil (2010) ela constitui elemento fundamental para a pesquisa, pois apresenta uma vantagem em relação às outras técnicas, a percepção dos fatos é feita diretamente, sem qualquer intermediação. Deste modo, a subjetividade, que permeia todo o processo de investigação, tende a ser reduzida.

Dentre as diferentes formas de observar, o trabalho fez uso da chamada observação participante ou observação ativa, a qual consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou situação determinada. Esta foi realizada dentro do setor comercial de uma empresa produtora agrícola participante do programa. Neste caso, o observador assumiu, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo. Seu objetivo para a pesquisa foi o de obter informações que possibilitaram analisar e interpretar tanto as atividades e procedimentos presentes nos processos de arremate das quantidades em leilão, como no processo de comprovação de operações junto a CONAB. Os registros da observação foram realizados na forma escrita no momento em que aconteceram os fatos. Sua estruturação foi constituída pela observação e descrição dos atos, atividades, significados, participantes, relacionamentos e situações que se fazem presentes na execução dos processos em análise.

Enfim, esta breve descrição teve por objetivo apresentar as principais etapas metodológicas que nortearam o estudo, e assim, apontar as ferramentas que foram utilizadas para a obtenção dos dados construídos e analisados. No que tange a estrutura do estudo, este está organizado em quatro seções, além desta introdução.

Na primeira seção se apresenta o referencial teórico que baliza a análise do programa. Na sequência é realizada a descrição da Política de Preços Mínimos (PGPM) e do Programa Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO). A terceira etapa do trabalho contém a análise das informações coletadas, desde a análise documental, entrevista semiestruturadas até a observação participante. Por fim, na quarta e última seção são apresentadas as conclusões e recomendações às quais este estudo construiu, buscando, portanto, responder aos objetivos acima apresentados e, além disto, contribuir como caso prático no estudo de políticas públicas, com sua ênfase na fase de implementação.

## 1 REVISÃO TEÓRICA

### 1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise do papel e das ações do Estado não é uma questão nova na história da humanidade, desde os filósofos e pensadores da Antiguidade a humanidade esforça-se para estudar o que o Estado “faz ou deixa de fazer”, buscando compreender como são tomadas as decisões políticas e quais são as obrigações e direitos dos governantes e governados (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010).

De acordo com Trevisan e Van Bellen (2008) no final do século XX, com o aumento da crise do *welfare state*, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, especialmente no final da década de 1970, além do movimento da nova administração pública, o Estado é altamente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social.

É neste contexto que, segundo Cunha (2006) nas últimas décadas a avaliação de políticas e programas governamentais incorporou grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais. Não obstante a existência de experiências anteriores, o interesse pela avaliação ganhou grande ímpeto a partir da modernização da Administração Pública. Em vários países, este movimento foi seguido pela adoção dos princípios da gestão pública empreendedora e por transformações das relações entre Estado e sociedade. Neste sentido buscando construir um conceito de políticas públicas Teixeira (2002) as descreve como:

[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos, para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explícitas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, e as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Outra descrição atribuída a Política Pública, definida no livro “Políticas Públicas: Conceitos e Práticas”, editado pelo SEBRAE MG, é que:

A função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofreu inúmeras transformações ao passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo. Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente. Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das Políticas Públicas (SEBRAE, 2009, p. 10).

Contudo, cabe ainda ressaltar que Rua (2009) em seu texto utiliza algumas palavras da língua inglesa para ajudar a explicar o termo “política”. A primeira palavra, *politics*, faz referência às atividades políticas, ou seja, o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. A segunda, *policy*, é utilizada para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos.

Em outras palavras, segundo Rua (2009), *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. Com isto segundo a autora, é possível concluir que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*), as quais compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Neste contexto, para Teixeira (2002) as políticas públicas se expressam, no processo de elaboração e implantação, especialmente, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Logo, como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obterem eficácia.

Nesta relação, entre Estado e sociedade, existem diversos atores políticos envolvidos desde a formulação até a implementação e análise da política, estes diferentes atores ou *stakeholders*, buscam influenciar o processo político com o intuito de incluir ou não alguma demanda na agenda política de governo, assim cada

um representa interesses diferentes da sociedade. Como descrito por RUA (2009, p. 18):

[...] alguns atores sociais, que possuem interesse numa determinada questão, fazem manifestações públicas; alguns parlamentares no Congresso recebem os representantes desses atores em seus gabinetes, discutem suas reivindicações. Outros parlamentares fazem o mesmo com outros atores afetados pelo tema e que têm interesses diferentes, opostos ou não.

Portanto, na sociedade existem diversos atores políticos com interesses difusos. Para facilitar a identificação destes atores (RUA, 2009) estes foram divididos em duas grandes categorias, a primeira compreende os atores estatais, ou seja, aqueles ligados diretamente à Administração Pública, envolvidos na burocracia estatal ou ocupando cargos legislativos e executivos.

A segunda engloba os atores privados, aqueles que diferente dos atores estatais, não estão diretamente ligados a Administração Pública, mas que buscam participar das decisões políticas do Estado, como exemplo podem ser citadas: as organizações não governamentais, a mídia em geral, os movimentos sociais, os sindicatos, as corporações empresariais associações da sociedade civil, grupos políticos e entidades representativas.

### **1.1.1 Modalidades de Políticas Públicas**

Há diversas maneiras de se classificar as políticas públicas. De acordo com Teixeira (2002) podem ser consideradas diferentes modalidades de políticas, e, a partir delas, poder-se-á definir a melhor forma de atuação frente às etapas de formulação e implementação. Os critérios utilizados por este autor são:

Quanto à natureza ou grau da intervenção: a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc. b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios: a) universais – para todos os cidadãos b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.) c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Por fim, as políticas públicas ainda poderiam ser classificadas quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais (TEIXEIRA, 2002).

Neste momento cabe ressaltar que de acordo com Reis (2010) do ponto de vista da ciência política, o estudo de políticas públicas deve recuar até certos parâmetros contextuais e estratégicos, rumo a proposições gerais e taxonomias que orientam a análise. Deste modo, uma das classificações mais conhecidas, originada no início da década de sessenta, é o trabalho de Lowi (1964) que subdivide as políticas em quatro categorias: distributivas, regulatórias, redistributivas e constituintes.

As políticas distributivas tem o objetivo de distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo. De acordo com Souza (2010, p. 167) nesta forma de política “[...] estaria suposto um impacto mais restrito, grande número de pequenos interesses organizados e a multiplicidade de participantes, recursos desagregados e no curto prazo é como se fossem ilimitados”. Somando a esta ideia Reis (2010, p. 1) descreve que:

[...] políticas distributivas caracterizar-se-iam por uma quase infinita dispersão dos recursos envolvidos e, portanto, tipicamente não induzirem agudos conflitos de interesse quanto à sua forma ou implementação. Tipicamente, envolvem subsídios estatais, canalização dispersa de recursos mediante demandas típicas ou obras de alcance local.

De outra forma, as políticas redistributiva buscam redistribuir recursos entre grupos sociais: visando a diminuição das diferenças, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que pode provocar conflitos (TEIXEIRA, 2002). De acordo com Souza (2010, p. 168) “as arenas ou políticas redistributivas, estariam próximas da literatura elitista e com dois lados claros estáveis e consistentes, uma elite para cada um e com negociações possíveis.”.

As políticas regulatórias definem regras e procedimentos que regulem comportamento de atores, para atender interesses gerais da sociedade, de qualquer modo, não visam beneficiar de imediato qualquer ator social (TEIXEIRA 2002). Complementando a isto, Reis (2010, p. 2) afirma que as políticas regulatórias “ocupariam posição intermediária, referindo-se caracteristicamente à ordenação ou regulação de um setor específico da economia ou da agenda política”.

Por fim de acordo com Theodore Lowi (1972) ter-se-ia ainda uma quarta alternativa de classificação, as políticas constitucionais, que estabelecem procedimentos para a adoção de decisões públicas e relações entre os vários aparatos do Estado. Para Meny e Thoening (1992) as políticas constitucionais ocorreriam quando uma ação política ou normas sobre o poder (revisão da

constituição, reformas administrativas etc.) afetassem o sujeito de forma débil e indireta, a exemplo da criação de ministérios.

### **1.1.2 Modelo Sistêmico de Análise de Políticas Públicas**

Tal qual o debate em torno da classificação das políticas públicas, há diferentes maneiras de analisa-las. Uma maneira comumente utilizada de analisar as políticas públicas é compreender como ocorre a sua geração, sua formulação. Com este enfoque é que o modelo sistêmico de análise de política pública tem sido um dos principais instrumentos utilizados.

De acordo com Siman (2005), no modelo sistêmico a política é definida como resultante de um sistema político a forças geradas no ambiente. Este sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que operam para produzir alocações de valores para a sociedade. Assim para a autora, o conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas as quais necessitam do suporte legitimador da sociedade.

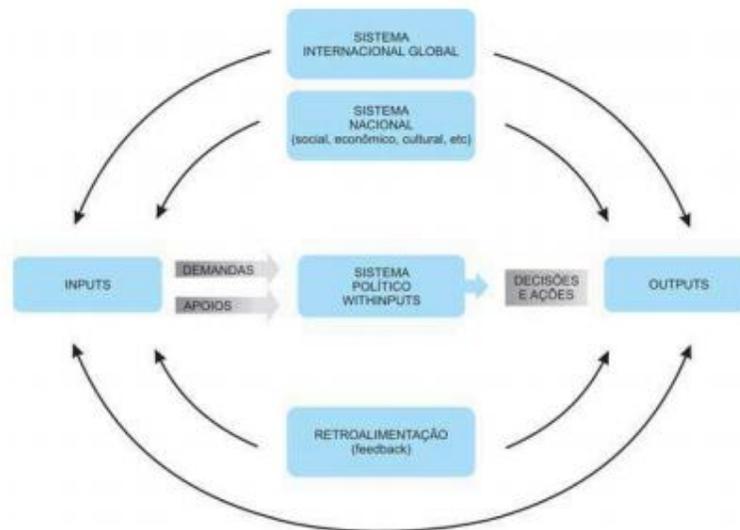
Conforme apresenta a Figura 1, um dos elementos da análise do modelo sistêmico, são os *inputs*, estes são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios, ou seja, as demandas emergem quando indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública.

Ainda neste contexto, com a globalização da economia atual, as barreiras nacionais acabaram se fragilizando devido à expansão das redes comunicacionais internacionais, assim, cada país tende a ser mais afetado pelo que acontece internamente nos outros países. Deste modo, um dos componentes do sistema internacional/global, conforme Figura 1, são as sociedades nacionais, estas formam um sistema nacional diferente em cada nação, o qual é composto por diferentes subsistemas (RUA, 2009).

Dentre os subsistemas um a ser destacado é o subsistema político, que de acordo com Rua (2009) é o conjunto das instituições do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, instituições de representação de interesses, quadro administrativo público e forças de segurança pública. No subsistema político ocorrer o processamento dos

inputs: formação da agenda governamental, formulação das alternativas para atender às demandas, tomada de decisão, implementação das políticas.

**Figura 1 - Modelo Sistêmico**



Fonte: Rua (2009, p. 34).

Outro componente importante deste modelo de análise são os *outputs* do sistema político, estes são alocações imperativas de valores do sistema, expressas como decisões e políticas públicas (SIMAN, 2005).

Portanto, para Rua (2009) o modelo sistêmico é importante, pois:

[...] identifica as dimensões significativas do ambiente que geram as demandas para o sistema político e as características significativas do sistema político que o capacitam a transformar demandas em decisões e políticas públicas e, ao mesmo tempo, preservar sua estabilidade; e procura explicar como os *inputs* ambientais afetam o conteúdo da política pública, como as características do sistema político afetam o conteúdo da política pública, e como a política pública afeta, através de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político (RUA, 2009, p. 34).

### 1.1.3 Ciclo de Políticas Públicas

As políticas públicas são realizadas em um ambiente tenso e de alta densidade política, marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade. Neste contexto, uma forma de trabalhar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo

sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), pois ele aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais (RUA, 2009).

De acordo com Rua (2009) no estudo do ciclo de políticas, a política pública é considerada o resultado de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Esta perspectiva direciona a análise para a identificação de como as decisões são ou poderiam ser tomadas além de permitir identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas.

Uma forma de representação da análise de política pública estruturada a partir do ciclo de política está sintetizada na Figura 2.

**Figura 2 - Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle)**



Fonte: Rua (2009, p. 36).

A primeira etapa deste ciclo é chamada de formulação. Nesta fase acontece a *politic*, a qual se destina a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relativos a decisões públicas das agendas do governo e da sociedade. Contudo neste momento define-se o problema e sua viabilidade é analisada. Para Cavalcanti (2009, p. 02):

A formulação compreende a fase na qual se define a estratégia geral de uma dada política pública (objetivos, metas, recursos, entre outros), ou seja, é a fase do desenho de um programa. Na visão clássica do policy cycle, a

formulação é desenvolvida por uma autoridade, ou por um conjunto de autoridades que expressam suas escolhas, preferências que podem divergir daquelas que a sociedade considera relevante. O conceito de formulação na visão clássica demonstra seu caráter insulado, pois impõe superioridade excessiva em relação às outras fases do *policy cycle*, remetendo a questionamentos quanto a práticas clientelistas e corporativas. Nesta visão, a implementação e seus efeitos não são considerados como instrumentos retroalimentadores das políticas públicas.

Posteriormente a definição de qual é o objetivo, encaminha-se para uma segunda etapa onde são formuladas as propostas, e é realizada a tomada de decisões para adoção da política pública, constitui-se de decisões técnicas e políticas. E em outras palavras, este é o campo da *policy*, a escolha dos meios disponíveis para alcançar o resultado da *politics*.

A terceira etapa, comumente definida como a fase de implementação, é definida por Silva e Melo (2000, p. 4) como correspondente a “[...] execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas“. Assim, neste momento deverão ser definidas as metas, os recursos e o cronograma da atividade planejada.

No entanto, esta fase pode ser entendida a partir diferentes óticas, na visão clássica do *policy cycle* este processo é entendido como um jogo de uma só rodada, ou seja, não existe o processo de retro alimentação, assim a política é expressa em programas ou projetos de intervenção de cima para baixo (*top down*). Assim, conforme destaca Hill (2007) um dos problemas ocasionados pelo modelo *top down* é a separação entre formulação e implementação das políticas públicas::

Qualquer sistema em que haja uma separação clara entre a formulação e a implementação de políticas, seja à divisão entre o legislativo e o executivo (como nos Estados Unidos), seja pela divisão entre os níveis de governo ou ministérios e os órgãos de implementação (presente na maioria dos sistemas, mas principalmente nos federativos), oferece oportunidade para a promulgação de políticas simbólicas (HILL, 2007, p. 68).

Outra forma de compreender a implementação se dá numa perspectiva menos simplista, onde o processo de formulação e implementação de políticas é visto como um processo, deste modo à implementação aparece como dimensão importante. Portanto, as vicissitudes da implementação da política são incorporadas a análise, e o monitoramento e a avaliação da política são considerados instrumentos que permitem a correção de sua rota (SILVA E MELO, 2000).

No entanto, de acordo com Silva e Melo (2000) estas duas óticas de interpretação da fase de implementação (clássica e como modelo linear) apresentam problemas em relação as seus pressupostos, pois a partir da adoção da perspectiva que o *policy cycle* é um processo simples e linear tem-se a consagração da visão *top down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas da implementação são inevitavelmente entendidos como “desvios de rota”. Essa perspectiva de análise pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como um mecanismo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho inicialmente proposto.

Portanto, para Silva e Melo (2000), o estudo de situações concretas revelou um padrão muito distinto na fase de implementação, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao contrário de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. Assim, a implementação pode ser melhor representada de acordo com estes autores como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os degraus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha. Para Silva e Melo, nesta forma de análise:

A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”. Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brecha e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de políticas tomem decisões relevantes para o sucesso da política (SILVA ; MELO, 2000, p. 10).

Contudo, considerando isto, a implementação deixa de ser apenas uma etapa onde ocorre a correção de rota da política, quando o plano inicial era considerado infalível, e passa a incorporar a noção de *policy learning*, ou seja, ocorre um aprendizado na implementação da política. Contudo, segundo Silva & Melo (2000), a implementação e a avaliação devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou o abandono. Por fim, para estes autores a visão da implementação como aprendizado é empiricamente mais consistente do que a perspectiva clássica e como modelo linear já apresentadas anteriormente neste trabalho.

De acordo com Cavalcanti (2003) o relatório do NEPP (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p.15), descreve algumas razões pelas quais existe distância

entre a formulação e a implementação. Segundo a autora, isto se dá prioritariamente por quatro motivos: a) falta de informações quanto aos objetivos do programa b) discordância nas prioridades estabelecidas para os objetivos do programa entre formuladores e implementadores c) impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política e d) imprevisibilidade, ou seja, problemas não previstos no momento da formulação podem levar os implementadores a promover adaptação ao desenho original.

Posteriormente a fase de implementação se dá a etapa de avaliação, onde serão realizados os ajustes necessários ou em alguns casos será determinado o encerramento da política pública. Segundo Cunha (2006, p. 10):

A atividade de avaliação não é uma atividade isolada e autossuficiente. Ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais: gera informações que possibilitam novas escolhas; analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

#### **1.1.4 Tipos de Avaliação de Política Pública**

Outra maneira de avaliar as políticas públicas está relacionada com o momento (*timing*) em que acontecem no *policy cycle*. De acordo com Cavalcanti (2003), de um modo geral, existem quatro tipos de avaliação: Avaliação ex-ante, Avaliação ex-post ou Somativa, Avaliação Formativa ou de Processo e Monitoramento. Abaixo será descrito cada uma destas, separadamente:

##### **1.1.4.1 Avaliação ex-ante**

Esta categoria de avaliação é usualmente utilizada no começo de um programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementar ou não certa política pública. O elemento central da avaliação ex-ante é o diagnóstico, portanto, este auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos (CUNHA, 2006). Contribuindo a esta ideia Cavalcanti (2003, p. 6) descreve que:

A avaliação ex-ante, procura orientar sobre a realização de um dado programa, no que diz respeito a sua formulação e desenvolvimento, através do estudo de seus objetivos, dos beneficiários e suas necessidades e do seu campo de atuação. Desta forma, propõe-se ser um instrumento que permite escolher a melhor opção estratégica [...].

Em suma, este tipo de avaliação é realizado no início de um projeto, com o objetivo de medir sua viabilidade, focada sempre na sua relação custo-benefício.

#### 1.1.4.2 Avaliação ex-post ou Somativa

Este tipo de avaliação é realizado durante a execução de um programa ou ao seu final, e busca investigar em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores. Como ressalta Cavalcanti (2003), a análise de resultados nesta categoria pode ser dividida a partir de dois enfoques, resultados esperados e resultados não esperados. De acordo com Cunha neste tipo de avaliação:

[...] julga-se, quando um programa está em execução, se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento e, se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. A avaliação ex-post é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação (CUNHA, 2006, p. 11).

Em relação à categoria em que os resultados do programa ou política são focalizados, a avaliação assume um caráter somativo. Esta modalidade é realizada ao final da fase de implementação ou após a conclusão do programa e consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados. O objetivo principal da avaliação somativa é o de analisar a efetividade do programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados (CAVALCANTI, 2003).

Ainda neste ponto de acordo com Cavalcanti (2003), cabe destacar que, além desta modalidade de avaliação de resultados, que está focada nos resultados esperados e efeitos não antecipados, também é possível analisar os impactos gerados por um programa. Este tipo de avaliação procura verificar se os resultados obtidos junto à população-alvo são semelhantes ao que foi proposto anteriormente, ou seja, se de fato produziu os efeitos esperados.

É possível ainda de acordo com Cunha (2003) considerar uma segunda categoria de avaliação ex-post, a qual se dá através da análise dos processos de uma política. De acordo com a autora esta é utilizada durante o processo de implementação do programa e diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para

efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.

#### 1.1.4.3 Avaliação Formativa ou de Processos

Esta categoria de avaliação busca investigar como o programa funciona, quais são suas estratégias para alcançar os resultados. Deste modo, como descreve Cavalcanti (2006), na situação em que se procura focar o funcionamento e a gestão do programa, a avaliação assume caráter formativo. Para Cunha (2003) as avaliações formativas são aquelas que:

[...] estão relacionadas à formação do programa. Adotadas durante a implementação, são voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. Geram informações para os que estão diretamente envolvidos com o programa, com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa (CUNHA, 2003, p. 10).

Contudo, de acordo com Cavalcanti (2006, p. 7) “este tipo de avaliação não se preocupa com a efetividade do programa, pois focaliza seus processos e mecanismos de execução”. Em suma, este tipo de avaliação constitui um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, e adequação ao público-alvo, visando sempre o seu aperfeiçoamento (CAVALCANTI, 2006).

#### 1.1.4.4 Monitoramento

O monitoramento é um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de um programa ou projeto. Tem como objetivo identificar desvio na execução das ações, entre o programa e o executado, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, deste modo, oportuniza rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que corrige ou confirma as ações monitoradas. Sua realização se dá durante a execução do programa e com ele é medida sua eficiência e eficácia de um programa ou projeto (CAVALCANTI, 2006).

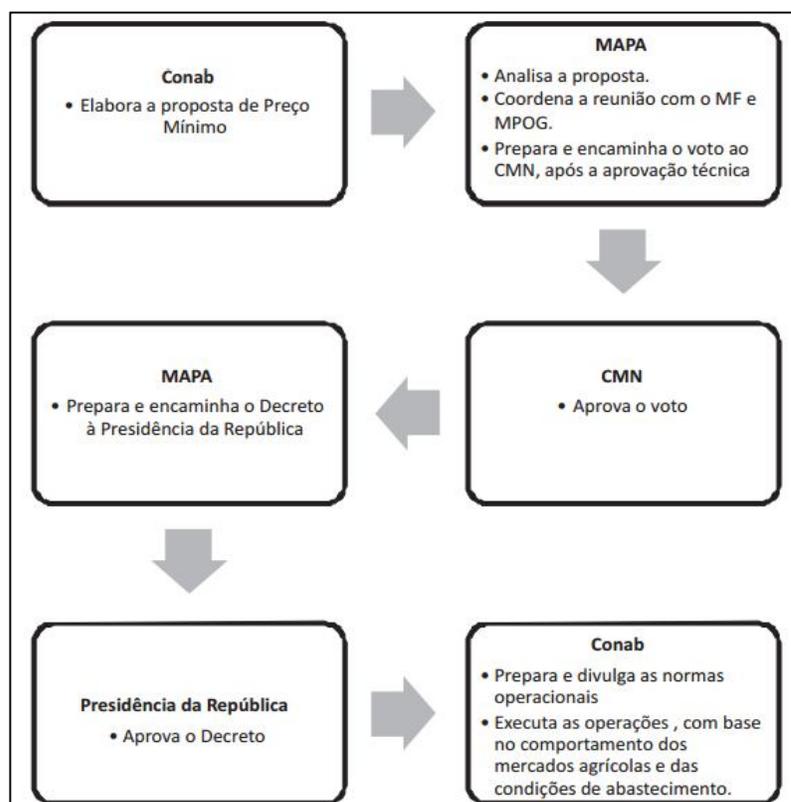
## 2 POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM)

O decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, instituiu as normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários. A PGPM visa, através de diferentes instrumentos, estabilizar os preços dos produtos, garantindo renda aos produtores.

Este preço mínimo, de acordo com a lei 11.775 de 17 de setembro de 2008, artigo 54º, deverá ser definido pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, levando em conta os diversos fatores que influenciam nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Após definição dos preços mínimos para a safra subsequente, o CMN deverá publicar - por meio de portaria do MAPA - os valores definidos para cada produto e estado com antecedência mínima de 60 dias do início da época de plantio. A Figura 3 apresenta a sequencia de ações e órgão responsável pela execução da PGMP.

**Figura 3- Execução da PGPM**



Fonte: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/>>. Acesso em 04 de Outubro de 2014.

Neste contexto, Vasconcellos & Garcia (2008) descrevem que a interferência do governo na formação de preços de mercado existe quando o mesmo fixa impostos, tarifas alfandegárias, dá subsídios, estabelece critérios de reajuste do salário mínimo, fixa preços mínimos para produtos agrícolas, decreta tabelamentos ou congela preços e salários. Ainda de acordo com estes autores a política de preço mínimo é definida como:

Uma política que visa dar uma garantia de preços ao produtor agrícola, com o propósito de protegê-lo das flutuações dos preços no mercado, ou seja, ajuda-lo diante de uma possível queda acentuada de preços e, conseqüentemente, da renda agrícola (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008, p. 67).

Conquanto, se os preços mínimos forem superiores aos preços de mercado, o produtor escolherá vender sua produção para o governo pelo preço anteriormente estipulado. Neste sentido, o artigo 4º, do decreto-lei nº 79/1966, define que a União efetivará a garantia de preços através de duas medidas: comprando os produtos, pelo preço mínimo fixado ou concedendo financiamento, com opção de venda, ou sem ele, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos.

A partir disto, de acordo com o MAPA o financiamento da estocagem, a armazenagem, a venda de estoques públicos de produtos agropecuários e a equalização de preços e custos são alguns dos mecanismos utilizados pelo próprio ministério para garantir abastecimento e comercialização.

A definição sobre quais dos instrumentos disponíveis devam ser utilizados, bem como os complementos de sua ativação (que incluem as classes de produtores beneficiárias, as unidades da federação, as metas, o volume e o fluxo dos recursos disponibilizados e o período) é tomada por várias instâncias e níveis de autoridade do governo federal, que incluem além da CONAB, representantes do MAPA, Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional. A implementação física e financeira das operações é de responsabilidade exclusiva da CONAB (MAPA).

Contudo, na prática, o Governo Federal institui mecanismos de apoio, sustentação e garantia de preços, que vão desde a Aquisição do Governo Federal (AGF) até instrumentos de equalização mais recentes, como: Empréstimo do Governo Federal (EGF), Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP), Prêmio de equalização pago ao produtor (PEPRO), Contrato de Opção de Venda Pública de

Produtos Agrícolas, Recompra e repasse de Contrato de Opção de Venda, Prêmio de Opção de Venda Privado de Produtos Agrícolas (PROP) e Linha Especial de Crédito de Comercialização (LEC).

### 3 PRÊMIO EQUALIZADOR PAGO AO PRODUTOR RURAL (PEPRO)

O Prêmio Equalizador Pago ao Produtor é uma subvenção econômica concedida pelo Governo ao produtor quando o valor de uma *commodity* no mercado é cotado abaixo do valor de referência estipulado pelo Governo Federal (preço mínimo).

Sua finalidade como descrito no Manual de Operações da CONAB (MOC), nº 024 de 01/10/2012 é a de garantir o preço mínimo ou valor de referência ao produtor rural ou cooperativa, e do mesmo modo escoar o produto para uma região de consumo previamente estabelecida em edital específico.

Em suma, o mecanismo de equalização oferece ao produtor rural e/ou sua cooperativa a possibilidade de vender seu produto no mínimo pela diferença entre o valor de referência estabelecido pelo Governo Federal e o valor do prêmio equalizador arrematado em leilão. Operacionalmente o prêmio equalizador será pago ao produtor após a comprovação das operações de venda e escoamento do produto junto a CONAB, deste modo, o produtor primeiramente receberá o valor de um comprador a preço de mercado e posteriormente o prêmio equalizador como complemento a este, atingindo assim o seu preço mínimo. De outro lado, este mecanismo disponibiliza ao Governo Federal uma forma de subsídio que não a convencional compra direta da produção, a qual se constitui como a formação estoques públicos.

Cabe destacar, que o Premio Equalizador Pago ao Produtor Rural, a partir de 2006, consolidou-se como um dos instrumentos de equalização recorrentemente utilizados pelo Governo Federal.

#### 3.1 ORIGEM E BASE LEGAL

O artigo 1º da Lei nº 8.427, indica o Poder Executivo como responsável pela organizar a concessão de subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sendo uma de suas possibilidades a equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa.

O PEPRO originalmente foi lançado em 21 de junho de 2006 através da publicação de seu regulamento n.º 001/06 no Diário Oficial da União e contempla

além do milho todos os produtos<sup>3</sup> amparados pela PGPM. Sua criação se dá como complemento ao Prêmio para Escoamento da Produção (PEP), até então aplicado no apoio à comercialização de produtos agropecuários, via subsídio.

Atualmente o programa segue as diretrizes do Regulamento n.º 001/08, este instituído nos termos da Lei n.º 8.427, de 27/05/92, Lei n.º 9.848, de 29/10/99 e da Lei n.º 11.076, de 30/12/04.

### 3.2 OPERACIONALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADES

A operacionalização do programa cabe à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a qual é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Dentro deste Ministério, a Secretaria de Políticas Agrícolas (SPA) é a responsável por organizar e especificar a política. Esta autoriza a CONAB, por meio de um fax ou e-mail específico para cada leilão, a divulgar os Avisos (Editais) relativos a operações de PEPRO.

No tocante a esfera política, a definição dos parâmetros necessários para a divulgação dos Avisos, é de competência dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estes deliberam sobre o tema e publicitam a decisão através de uma Portaria Interministerial.

Deste modo, após publicação em Diário Oficial da Portaria Interministerial e do envio e do recebimento das informações relativas ao Aviso específico pela SPA e CONAB, se inicia o processo de edição e divulgação do Edital por parte da CONAB. Esta deverá publicar em seu sítio eletrônico o Aviso específico descrevendo todos os detalhes da operacionalização do programa. A Figura 4 sintetiza as principais etapas relativas à operacionalização do PEPRO.

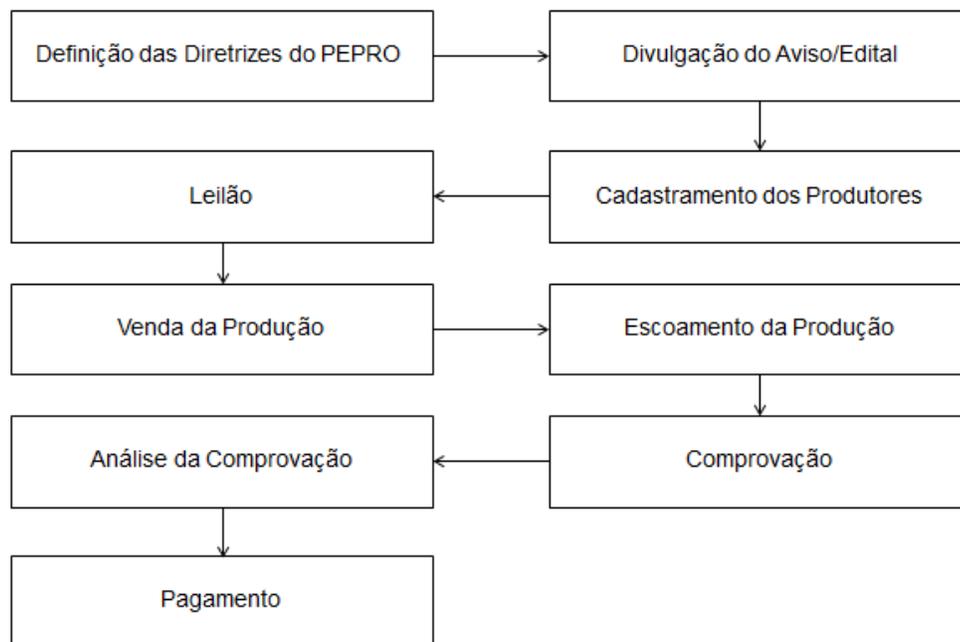
O programa se inicia por meio de um leilão eletrônico, através da modalidade “cartela”. Sua operacionalização ocorre no Sistema Eletrônico de Comercialização (SEC) da CONAB com interligação com as Bolsas de Cereais e/ou de Futuros.

---

<sup>3</sup> De acordo com o Artigo 1º do Decreto-Lei 79/66, a União garantirá os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa desde que fixados de acordo com os procedimentos estabelecidos por esta. Como exemplo de produtos amparados pela PGPM, podem ser citados: soja, milho, algodão, trigo, uva, laranja, borracha, café, feijão, arroz, cacau, amendoim, mandioca, sorgo, alho, aveia, cevada, entre outros.

Assim, cada Aviso específico irá determinar o funcionamento e a data de realização do seu leilão.

**Figura 4 - Síntese das Etapas do PEPRO**



Fonte: Produzido pelo autor.

Para participar do PEPRO o produtor interessado deverá dirigir-se a uma Bolsa de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros e procurar um corretor, autorizando-o por escrito a fazer as negociações em seu nome (Anexo B). Somente os corretores credenciados pelas Bolsas podem fazer lances para negociar o Prêmio Equalizador oferecido pelo Governo. Portanto, o corretor é o elo entre o produtor e a Bolsa.

A corretora também deve providenciar o cadastramento do cliente na Bolsa para a qual opera, sendo necessária a comprovação do efetivo exercício de sua atividade por meio do preenchimento do Demonstrativo da Lavoura Cultivada (Anexo A) e Croqui da Área (Anexo C), conforme o modelo divulgado na ocasião. O custo deste serviço é uma comissão a ser combinada entre o corretor e o produtor.

Este cadastro poderá ser realizado por meio das Bolsas de Mercadorias ou diretamente nas Superintendências Regionais da CONAB. No entanto, além disto, como se trata de uma operação de subvenção, a legislação exige que o produtor esteja na data do leilão com:

a) o cadastrado com prazo de validade no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

b) a correta inscrição no cadastro de contribuintes estadual, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

c) a regularidade para com a Fazenda Federal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

d) a regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

e) a situação regularizada no sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), no Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da CONAB (SIRCOI) e no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

Após a confirmação do cumprimento destes requisitos por parte do produtor, ele está apto a participar do PEPRO.

No tocante a operacionalização do leilão, este funciona de acordo com a oferta, ou seja, a CONAB reduz o valor do prêmio até que se chegue a uma margem em que a oferta encontre a demanda. Desta forma o recurso que o Governo disponibiliza para o leilão específico cobrirá todos os interessados em arremata-lo. Assim sendo, o valor do prêmio pode ser fixo ou ajustado de acordo com as oscilações do mercado, sempre de acordo as regras pré-definidas pelo Aviso específico.

Na prática, todos os participantes do leilão dão seus lances através de suas corretoras, ou seja, eles arrematam a quantidade que acharem convenientes para si (respeitada sua produção), caso a soma de todos os arremates seja superior à ofertada, dever-se-á realizar o leilão novamente, porém com deságio no valor do prêmio. Assim, quando a quantidade arrematada no leilão for igual ou inferior à ofertada pelo Governo Federal, ele será finalizado e as operações serão confirmadas.

O documento que confirma e serve como comprovante da operação é o Documento Comprobatório de Operação (DOC), modelo encontra-se no Anexo D, este é emitido pela Bolsa de Mercadorias qual o produtor participou do leilão.

Contudo, vale ressaltar que a concessão deste prêmio equalizador exonera o Governo Federal e/ou a CONAB da obrigação de adquirir ou dar outra sustentação de preço ao produto vinculado à operação, que deverá ser comercializado pelo setor privado, consoante a Lei 8.427/92.

Assim cabe ao produtor vender a *commodity* no mercado, atendendo as exigências do edital, posteriormente a CONAB cobre a diferença através do pagamento do prêmio. Portanto, após o leilão, o arrematante do prêmio precisa vender para um comprador privado sua produção no prazo e nas condições estipuladas no edital específico, por um preço não inferior ao da diferença entre o valor de referência e o valor do prêmio. Para na sequência operacionalizar a venda e por fim entregar os documentos que comprovam a operação junto a CONAB.

### 3.3 COMPROVAÇÃO E PAGAMENTO DAS OPERAÇÕES

O arrematante do prêmio equalizador deverá observar rigorosamente as condições e as datas estabelecidas no Aviso específico, e, portanto, após arrematar alguma quantidade no leilão, de posse do DCO, vender seu produto para um comprador privado, para na sequência efetuar a operacionalização e o escoamento do volume arrematado. Cabe destacar que existem datas limite para todas as fases da operação, tais como a data de venda, de escoamento, da comprovação. Essa operacionalização deve estar em consonância com os seguintes parâmetros:

1) A emissão da Nota Fiscal de Venda com valor não inferior a diferença entre o Preço Mínimo estabelecido pelo governo e o valor do Prêmio Equalizador, obedecendo à legislação do ICMS vigente em cada Estado da Federação.

2) O escoamento e a entrega do produto nas condições estabelecidas no Aviso específico.

3) A apresentação da Declaração de Produção, quando exigido, e a apresentação da comprovação de escoamento/colocação do produto na região de destino na Superintendência Regional da CONAB, mediante a apresentação de toda documentação exigida no Aviso específico.

4) A comprovação da venda do seu produto correspondente, no mínimo, a 95% do prêmio arrematado, ficando inadimplente perante a CONAB pela diferença, dando-se prosseguimento à quantidade efetivamente comprovada.

5) É admitida, para fins de comprovação, a apresentação de notas fiscais de venda com quantidade superior a arrematada, por DCO, não fazendo jus, porém, ao recebimento de prêmio adicional pela quantidade excedente.

Por fim, de acordo com o Regulamento n.º 001/08 o prêmio é pago proporcionalmente à quantidade efetivamente comprovada, após a apresentação completa e correta dos documentos comprovando a colocação do produto na região de destino ou na forma constante do Aviso específico.

A Superintendência Regional da CONAB via de regra, localizada no estado do produtor, é a responsável por receber e analisar toda a documentação. Assim, o produtor deve juntar todos os documentos descritos abaixo e protocolar a entregar junto a CONAB regional, esta irá analisar a documentação e confirmar se houve correta operacionalização e escoamento do produto. A lista de documentos pode variar de acordo com cada Aviso específico, no entanto, os citados abaixo são solicitados de forma recorrente pela CONAB:

- Planilha Eletrônica (documento confirma a operação de venda e informa o comprador do produto) deverá ser enviada dentro de um prazo estabelecido pelo Aviso, sempre após a emissão da Nota Fiscal de Venda.

- Cópia do Documento Confirmatório da Operação – DCO

- Declaração de Recebimento (Anexo E), documento constante no próprio Aviso.

- Cópia do Demonstrativo de Lavoura Cultivada (Anexo A) e Croqui (Anexo C) de área que foi protocolado na Bolsa.

- Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica – DANFE (devendo ser destacado no campo de informações adicionais o número do respectivo Aviso e DCO).

- No caso de Venda para Entrega Futura deverá ser apresentado o DANFE de venda (global) além das Notas Fiscais parciais (remessa), (devendo também ser destacado no campo de informações adicionais o número do respectivo Aviso, DCO e o número da Nota Mãe).

- Documentos que comprovam o escoamento do produto, tais como: Conhecimento de Transporte Rodoviário, Ferroviário ou Aquaviário ou equivalentes.

- Nota Fiscal de Exportação (Quando for o caso).

- Registro de Exportação (Quando for o caso).

- Declaração de Despacho Aduaneiro (Quando for o caso).
- Documentos que comprovam a transferência do produto para sua finalidade, a exemplo de ração animal ou alimentação humana que venham a ser produzidas com o milho do produtor (quando for o caso).

Por fim, após a Superintendência Regional da CONAB receber o jogo de documentos e confirmar o atendimento destes às especificidades do respectivo Edital, esta envia um comunicado interno para a Gerência de Operações (GEOP) com cópia para a Superintendência de Finanças (SUFIN). Deste modo, em até dez dias será realizado o pagamento do prêmio equalizador para o produtor rural ou sua cooperativa.

Caso a documentação esteja incorreta ou incompleta a CONAB deverá enviar um comunicado a Bolsa que operacionalizou o leilão para o produtor, esta deverá informar à corretora que por fim informa o produtor. A partir da data do comunicado o produtor terá até 10 dias corridos para corrigir as inconsistências, passado o prazo a operação do PEPRO é cancelada.

O descumprimento de qualquer um dos prazos previstos no Edital acarreta no cancelamento automático da operação, sendo assim aplicadas ao produtor as sanções previstas no Regulamento n.º 001/08 e no respectivo Aviso específico.

#### 4 ANÁLISE DA POLÍTICA PEPRO - MILHO

O programa PEPRO, como já descrito anteriormente, surge em 2006 como uma nova opção de execução da PGPM, o governo, a partir disto, passou a utilizar esta ferramenta de forma recorrente nas situações em que o valor de uma *commodity* no mercado é cotado abaixo do seu valor de referência. Conforme demonstra a Tabela 2, no ano de 2013, este foi o principal instrumento utilizado pelo Governo Federal, destinando R\$ 462.443.166,51 para a equalização de preços de produtos agrícolas.

**Tabela 2 - Demonstrativo Geral das Vendas, Aquisições e Subvenções de 2013.**

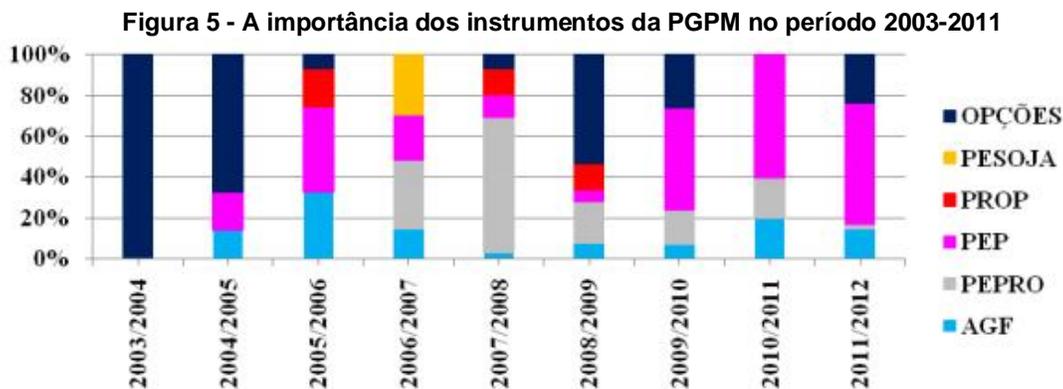
Comercialização	Instrumento	Produto	Quantidade (t)	Valor (R\$)
Aquisição	AGF	Milho	644.979,0	299.673.899,92
		Café	219,0	945.000,08
	Contrato de Opção	Milho	1.342.257,0	338.248.764,00
Subvenção	PEPRO	Milho	8.861.670,0	440.534.284,22
		Uva	25.406,0	10.886.903,70
		Laranja	181.910,0	11.021.978,59
<b>Total de Aquisições e Subvenções</b>			<b>11.056.441,0</b>	<b>1.101.310.830,51</b>
Vendas	Vendas em Leilão Público	Arroz	228.962,0	152.181.712,42
		Feijão	7.764,0	3.366.549,25
		Sisal	1.404,0	2.673.624,13
		Quirela	128,0	23.537,57
		Trigo	488.169,0	366.538.739,06
	Vendas em Balcão	Farelo de Arroz	121,0	36.432,00
		Quirera Arroz	22,0	4.462,00
		Milho	719.683,0	242.271.592,71
<b>Total de Vendas</b>			<b>1.446.253,0</b>	<b>767.096.649,14</b>
<b>Resultado Geral</b>			<b>12.502.694,0</b>	<b>1.868.407.479,65</b>

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>.

Acesso em 15 de Agosto de 2014.

No ano-safra 2012/2013 destaca-se o valor destinado para a cultura do milho, pois esta se configurou como a maior beneficiária da política neste período. Contudo, cabe ressaltar que o PEPRO é também um programa importante para outras culturas, tais como: o algodão e a soja. A título de exemplo, no ano-safra

2008/2009 os subsídios destinados ao algodão chegaram a alcançar 84,5% da produção brasileira. A Figura 5, abaixo, apresenta o percentual de utilização de cada um dos diferentes instrumentos da PGPM no período 2003 a 2011.



Fonte: Almeida (2014, p. 136).

O impacto do uso do PEPRO na cultura do milho na safra recente se observa ao comparar a produção (da Tabela 1) com o demonstrativo de subvenções (da Tabela 2), evidencia-se que os subsídios via prêmio equalizador, no ano-safra 2012-2013, atingiram 10,87% da produção nacional.

De acordo com a CONAB é evidente que o produto que mais demandou apoio governamental em 2013 foi o milho. Isto se justifica devido aos acontecimentos de 2012, onde a safra Norte-Americana de milho, historicamente o maior produtor mundial do grão, sofreu forte redução devido à falta de chuva nas principais áreas de produção deste produto. Esta safra, comercializada em 2012, foi 12,77% menor que a anterior, isto, portanto, impactou positivamente nos preços da *commodity* daquele ano. Este fato levou os produtores<sup>4</sup> brasileiros a aumentarem a área com o cereal, tomando áreas de alguns outros produtos, especialmente com aumento de área plantada do milho de segunda safra.

Conseqüentemente, em 2013, devido aos aumentos mensais da expectativa de oferta e a queda do preço de mercado abaixo do custo de produção, a partir de julho daquele ano, o governo federal começou a intervir no mercado do milho

<sup>4</sup> A área cultivada com milho, no ano-safra 2012/13, pela empresa onde se realizou a observação participante foi de 49,2 mil hectares, com uma produção de aproximada de 343.262,00 toneladas da *commodity*, e em 06 estados da federação (MS, MT, GO, BA, PI e MA). Nesta companhia, o milho cumpre um papel chave no sistema de rotação de culturas, pois reduz a incidência de pragas e doenças, contribuindo para a sustentabilidade do sistema de produção. Ademais, em função do regime de chuvas na região do Cerrado Brasileiro, o milho constitui-se como uma cultura estratégica para o aproveitamento de tal oportunidade climática, possibilitando o plantio de uma segunda safra. Assim, sendo uma cultura de segunda safra, seu plantio é realizado anualmente entre Janeiro e Março, e a colheita operada do final de Junho até Agosto.

utilizando diferentes mecanismos, como Contratos de Opção, Aquisição do Governo Federal (AGF) e principalmente o PEPRO.

Em 2013, foram realizados 10 leilões de PEPRO para o Milho, contemplando 03 diferentes estados da federação (vide Tabela 4 e 5), estes somados totalizam um volume comercializado de 9.700.000 toneladas e representam uma subvenção direta para os produtores rurais de R\$ 440.534.284,22. Em função desse volume operado e da importância do milho no mercado nacional, as operações analisadas por este trabalho se concentraram a cultura do milho, no entanto, a operacionalização de outras culturas, via de regra, é muito semelhante, existindo apenas algumas variações pontuais em sua modelagem.

Com estas características podemos classificar o PEPRO como uma política distributiva, conforme Lowi (1964); Souza (2010) e Reis (2010), pois objetiva a distribuição de benefícios individuais, e obtém um impacto mais restrito, nele existe um grande número de pequenos interesses organizados e há uma multiplicidade de participantes e recursos desagregados.

Na prática, conforme ressaltado pelo Coordenador-Geral de Cereais e Culturas Anuais da Secretaria de Políticas Agrícolas, em uma comparação com a aquisição direta de produtos, o PEPRO traz uma facilidade para o governo, no que tange a questão orçamentária. Desta forma, a Aquisição do Governo Federal (AGF) constitui um custo muito alto para o Estado, e não seria possível orçamentariamente atuar somente com este tipo mecanismo. Este custo parte desde a compra integral da *commodity* até armazenagem, logística e depreciação dos estoques, de outro modo, no PEPRO, o governo subsidia apenas o prêmio equalizador e não existe responsabilidade sobre a operação.

Em síntese, o prêmio equalizador é repassado diretamente aos produtores que o arremataram no leilão e, portanto, o Estado não possui nenhuma responsabilidade sobre a venda/compra, a armazenagem ou o escoamento desta *commodity*. Assim, não há dúvida que o custo do PEPRO para o Estado seja menor, porém, existe em certa medida uma perda na amplitude da política, uma vez que no PEPRO, o Estado atua por leilões com quantidades limitadas. Desta forma, o governo direciona sua ação e intervém o mínimo possível no mercado. Neste sentido, cabe destacar a análise de Almeida (2014, p. 142) sobre a atuação da CONAB no período de 2003-2011 a respeito da PGPM que, de acordo com o autor:

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

Em um passo posterior, onde são definidas as diretrizes do PEPRO, o Coordenador-Geral de Cereais e Culturas Anuais da Secretaria de Políticas Agrícolas destaca que não existe nenhuma preocupação em diferenciar o produtor rural (pessoa física) do agronegócio (pessoa jurídica). Assim, na fase de execução, também não haverá diferenciação entre os mesmos. Em síntese, no leilão cada produtor, respeitada sua produção, pode arrematar um volume sem limitador por CNPJ, ou seja, quanto maior sua área cultivada, maior sua possibilidade de ganho.

**Tabela 3 - Dez maiores operações de PEPRO em 2013**

Ordem	CPF/CNPJ	Arrematante	UF	Produto	Quantidade Negociada (t)	Total Operação (R\$)
1	7572351000116	Coop Agrop Indl Celeiro Norte	MT	MILHO	442.913	26.248.210,55
2	8436729000117	Central Coop Serra Gaúcha	RS	UVA	17.076	6.468.183,22
3	21062803000	Oscar Luiz Cervi	MT	MILHO	129.600	5.889.008,00
4	34549340100	Nelson José Vígolo	MT	MILHO	119.004	5.110.683,41
5	315457002139	Agropecuária Maggi Ltda	MT	MILHO	110.567	4.837.037,14
6	5112520000100	Coop Mercantil Ind Produtores Sorriso	MT	MILHO	81.846	4.608.558,75
7	77752293009497	Coop Agroindustrial Lar	MT	MILHO	128.000	4.009.600,00
8	17691958900	Domingos Munaretto	MT	MILHO	69.915	3.911.919,80
9	87547188000170	Coop Vinícola Aurora Ltda	RS	UVA	7.370	3.906.511,38
10	4250037000129	Coop Agropecuária Terra Viva	MT	MILHO	58.607	3.490.649,01

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em 15 de Agosto de 2014.

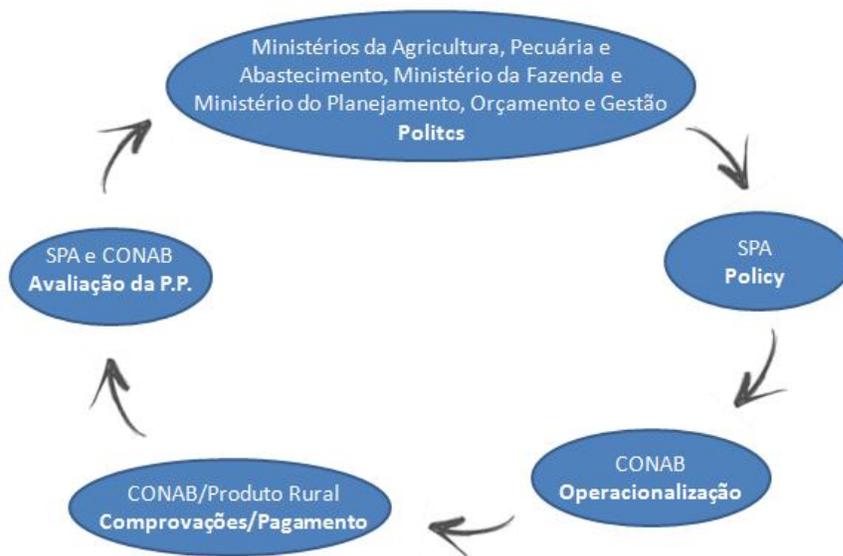
A SPA informou que no início do programa existiram alguns momentos onde se limitou a quantidade de arremate por CNPJ, porém logo em seguida, se desistiu da ideia, e a partir de então, o leilão é livre e todos os produtores possuem a liberdade de arrematar a quantidade que acharem conveniente, obviamente sempre respeitada sua área cultivada. Na Tabela 3, estão descritas as dez principais

operações de PEPRO de 2013, o que demonstra a possibilidade levantada acima, de grandes produtores arrematam quantidades relevantes nos leilões. No entanto, cabe ressaltar, que também existem cooperativas que representam os menores agricultores.

Um elemento dificultador de análise mais profunda e detalhada do perfil dos beneficiários das operações do PEPRO milho se constituiu no âmbito dos arrematantes, tendo em vista que existe um extenso número de contratos e participantes e as informações a respeito deste não são classificadas/tipificadas pelo MAPA. Assim, tornou-se inviável dentro deste trabalho realizar a análise e classificação de todos os produtores, buscando uma classificação onde seria possível diferenciar um Produtor Rural de uma empresa do Agronegócio. De todo modo, isto poderá futuramente ser o objetivo de outro estudo, no qual se procure identificar o perfil dos principais beneficiários do PEPRO, construindo-se então uma tipologia de classificação.

No que tange a execução do PEPRO, ela está dividida em cinco momentos distintos. A Figura 6 procura sintetizar a sequência operacional destes processos tendo como referência o *policy cycle*, conforme apresentado por Rua (2009).

**Figura 6 - Ciclo da Política PEPRO**



Fonte: Produzido pelo autor.

No primeiro momento se dá a *politics* (envolvimento de três Ministérios). Nesta etapa ocorre a definição dos parâmetros necessários para a divulgação dos

Avisos/Editais (objetivos, metas, recursos, entre outros), conforme já descrito ao longo do trabalho. Esta é de competência dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estes deliberam sobre o tema e publicitam a decisão através de uma Portaria Interministerial. Dentro do MAPA a instância responsável por liderar o processo político e construir as diretrizes do programa é a Secretaria de Planejamento Agrícola. De acordo com esta, são realizadas também reunião periódica com associações de produtores para que este processo de decisão não seja executado de maneira autocrática.

Na sequência após publicação da Portaria Interministerial, se constitui o segundo momento do *policy cycle*, o qual se caracteriza pela formatação da Política Pública, ou seja, como descreve Rua (2009) a *policy*, esta ocorre através da SPA. Nesta etapa, a Secretaria edita e envia para a CONAB as informações (volumes, UF participantes, prêmio entre outras) relativas ao Aviso específico, iniciando assim o processo de edição e divulgação do Edital por parte da CONAB.

O passo seguinte é conduzido pela CONAB (Aviso, Leilão e etc.). De acordo com o analista de uma das corretoras envolvidas no processo, o Sistema Eletrônico de Comercialização (SEC) da CONAB que é utilizado como plataforma para os leilões, está obsoleto, e seria necessário um mais moderno, que fosse integrado com os dados da Receita Federal e que permitisse a filtragem por CPF e IE e não pelo nome do produtor, como é utilizado hoje. Este sistema atualmente torna o processo lento e burocrático, segundo o entrevistado, devido à falta de integração entre as áreas, o SEC além de cria a necessidades de o produtor enviar documentos repetidos para diferentes órgãos e repartições envolvidos, dificulta a consulta desde um cadastro até situações de regularidade com o CADIN.

A respeito da data realização de um leilão, esta é sempre informada anteriormente nos termos do Aviso (Edital), porém, existe um complicador em sua execução. Na empresa em que se acompanhou o processo de arremate, ficou claro que devem existir duas ações simultâneas a serem realizadas pelo produtor. A primeira é definir as quantidades para a participação e arremate no leilão, e, a segunda, encontrar um comprador privado que pague o mínimo necessário para que seja possível a comprovação da operação posteriormente.

Ou seja, produtores menores possuem maior dificuldade em realizar este tramite, pois embora não exista a necessidade por edital de realizar a venda do produto no mesmo momento, é arriscado arrematar um volume sem a certeza de ter realizado uma venda contemplando as regras e prazos especificados pelo Aviso. Denota-se, portanto, que o Agrobussines possui maior facilidade em executar esta operação, seja, pelo número de profissionais a sua disposição, ou, pelos grandes volumes disponíveis para comercializar.

Outro ponto que merece destaque neste contexto é o processo de divulgação dos leilões, hoje eles são publicados pela a CONAB em sua pagina de internet ([www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)), e ao mesmo tempo, disponibilizados para as bolsas que por sua vez enviam para seus corretores, associados e filiados para que esses façam a captação dos produtores interessados em participar do PEPRO.

Este processo não possuiu divulgação direta aos produtores, com isto, ou eles conhecem o programa e estão verificando periodicamente o sitio eletrônico da CONAB, ou devem estar cadastrados nas corretoras e associações. Esta estrutura de divulgação pode prejudicar a entrada de novos produtores nos leilões, construindo assim uma pequena rede de interesse, o que impacta negativamente na amplitude e caráter universal da política.

No momento seguinte, na quarta etapa do ciclo, estão concentradas as comprovações e os pagamentos, operações nas quais se relacionam diretamente CONAB e Produtores/Cooperativas.

O processo de comprovação exige um conjunto de operações burocráticas, embora, sem dúvida é organizado desta forma para coibir irregularidades. Atualmente, de acordo com o entrevistado na CONAB existe neste âmbito um apoio da Controladoria Geral da União (CGU) e da Advocacia Geral da União (AGU) para esta estruturação e controle. Porém, de fato, como observado, para o produtor operacionalizar todas as exigências da CONAB é uma etapa extremamente trabalhosa, além de gerar processos consideráveis (grande volume de papel e registros cartoriais).

Em outra perspectiva, conforme ressaltado pelo funcionário de uma das corretoras participante, o processo é burocrático, sim, porém, têm evoluído ao longo dos anos, como exemplo ele cita que as exigências atuais se comparadas com as dos leilões realizados em 2007 e 2009 se torna evidente que os documentos

solicitados e as informações contidas já não são os mesmos, assim, há uma tentativa por parte do governo de simplificá-las.

Entretanto, como identificado no momento da observação participante, esta etapa de comprovação, exige primeiro, um bom conhecimento do programa para realização da operacionalização, ou seja, emissão correta de: notas, conhecimento de transportes entre outros documentos necessários. E, segundo, dependendo do tipo de negociação de compra, a exemplo dos casos onde o produtor não contrata o transporte, quem irá fornecer muitos documentos é o próprio comprador e não o produtor, portanto, o vendedor necessita ter um bom relacionamento com este comprador e, além disto, deve cobrar, analisar e entregar os documentos dentro dos prazos definidos pelo Aviso.

Neste momento, existe uma diferenciação na forma em que os grandes e pequenos produtores realizam a montagem dos processos de comprovação. O pequeno produtor terceiriza para uma corretora, de outro modo, o Agronegócio já possui uma área administrativa, logo, não possui este custo extra.

Esta terceirização eleva o custo da comissão junto à corretora contratada. Como exemplo, uma corretora entrevistada que usualmente participa das operações, cobra nos casos em que está apenas intermediando o leilão aproximadamente R\$ 0,03 por saca de milho, já em casos onde existe também o processo de comprovação o custo sobe para até R\$ 0,15 por saca. Consequentemente, isto representa um aumento percentual de 500% no custo de uma comissão.

A despeito disto, o entrevistado do MAPA, quando questionado sobre uma possível diferenciação entre pequenos e grandes produtores, conforme já citado acima, informou que não realizada este tipo de classificação e todos são considerados iguais para as operações de PEPRO. Ademais, as comissões são negociações privadas e devem ser acordadas apenas entre agricultores e corretoras.

Como evidencia-se nas entrevistas e observação participante, o momento de comprovação é a etapa com maiores problemas. As superintendências regionais da CONAB, usualmente, recebem estas documentações, sendo as responsáveis pela análise e autorização de pagamento. No entanto, conforme entrevista realizada, em diferentes estados, com funcionários da CONAB não existe um treinamento prévio

com os mesmos, visando padronizar os procedimentos de análise das comprovações. As regras de análise normalmente são repassadas pela pessoa mais experiente para o resto do grupo, e quando existe dúvida interna o questionamento é direcionado para a matriz da CONAB em Brasília. Somente em 2015, segundo uma analista da superintendência do Paraná, foi o primeiro ano em que foram organizados treinamentos e editadas apostilas para consulta.

Isto posto, fica evidente que a comprovação por parte dos produtores se torna confusa, e conseqüentemente, buscar informações precisas junto a CONAB se torna uma tarefa complicada. Uma forma dos produtores tirarem suas dúvidas é enviando questionamentos diretamente para a CONAB, porém o processo funciona como um telefone sem fio, o produtor questiona a corretora que repassa para a bolsa que por fim repassa para a CONAB, a resposta retorna seguindo este mesmo fluxo. Todavia, muitas vezes esta não condiz com a pergunta e as dúvidas continuam.

Esse contato, também, pode se realizado por meio telefônico, sendo originadas ligações diretamente às superintendências, embora, mesmo assim os produtores se sentem inseguros quando recebem informações apenas por telefone. Nestes casos, a resposta não é formalizada e em diversos momentos, como vivenciados na observação participante, são obtidas respostas diferentes dentro da própria CONAB, onde cada servidor interpreta um item do edital de forma diferente.

Outro grande problema é a demora no repasse do prêmio para o produtor. Em contato com a CONAB, foi informado que as análises dos processos normalmente estão atrasadas, isto reflete diretamente nos pagamento, a justificativa informada é que o número de servidores é restrito e, portanto não há possibilidade de acelerar o processo.

Ademais, a Superintendência da CONAB do Mato Grosso reportou que no momento da averiguação dos documentos, inúmeros processos contêm: notas fiscais em duplicidade, inconsistência nos documentos que comprovam o escoamento da produção, documentos entregues ou emitidos fora dos prazos estipulado pelo edital, entre outras divergências. Situações estas que atrasam o processo de comprovação e, conseqüentemente, o recebimento do prêmio pelos produtores.

No tocante a amplitude do programa e as dificuldades relacionadas ao processo de comprovação, a Tabela 04 que segue sintetiza os dez leilões de milho que ocorreram no ano de 2013.

**Tabela 4 - Resumo Leilões PEPRO de Milho em 2013**

Leilão	Volume (t)	Data
162	550.000	01/10/2013
135	1.500.000	12/12/2013
201	700.000	13/08/2013
114	1.000.000	16/07/2013
140	1.500.000	20/08/2013
157	550.000	20/09/2013
204	800.000	22/11/2013
117	1.000.000	24/07/2013
183	600.000	25/10/2013
144	1.500.000	27/08/2013

\*Elaborado a partir dos dados da CONAB (2015)

Fonte: Produzida pelo autor.

Este quantitativo de leilões impacta diretamente o processo de comprovação. Detalhando melhor o processo de comprovação, dentro de cada leilão, o volume é dividido pelos arrematantes e, como descrito no capítulo 4, cada operação de arremate é formalizada através de um Documento Comprobatório de Operação (DCO). Deste modo, quando um produtor arremata 1.000 toneladas, ele pode solicitar que sejam emitidos 10 (dez) DCO's de 100 toneladas cada, ou de qualquer outra maneira que julgar conveniente. Isto na prática gera um significativo número de processos na etapa seguinte. Ou seja, no leilão 140, por exemplo, 567 produtores arremataram 1.490.069 toneladas das 1.500.000 ofertadas, isto por fim, transformou-se, para efeitos de comprovação em 907 processos. Denota-se assim que realmente existe um grande volume de trabalho demandado à CONAB, que naturalmente pela alegada falta de pessoal, tanto no número quanto na qualificação, não consegue executar as análises de uma forma eficiente e eficaz.

Por fim, quanto ao pagamento do prêmio equalizador, de acordo com o subitem 10.1.1 do regulamento do PEPRO, após a entrega da documentação por parte do produtor a CONAB tem o prazo de 10 dias para realizar a análise e manifestação sobre a sua correção, caso a documentação esteja de acordo. Após isto, conforme subitem 11.3 do mesmo, a CONAB tem 10 dias úteis contados da

data da comunicação formal da regularidade da documentação de comprovação da operação para realizar o pagamento do prêmio para o produtor.

Considerados estes dois itens do regulamento, se torna evidente que tanto o prazo estipulado para a análise como o de pagamento não estão sendo respeitados. Entretanto, verificando os 10 editais de milho ocorridos no ano de 2013, nota-se uma sutil alteração no texto do subitem 10.1.1., nestes, o prazo de 10 dias, contido no regulamento, é suprimido e o texto fica apenas: “Após a análise da documentação[...]”, desta forma, não se estipula, por edital, um prazo para realização dos processos de análise e pagamento. Desta forma, acredita-se que esta seja a forma pela qual a CONAB procura evitar futuros problemas e reclamações.

Na Tabela 5, são apresentadas as quantidades e valores negociados negociados pelo PEPRO em 2013.

**Tabela 5 - Quantidade Negociada pelo PEPRO no ano de 2013**

Produto	UF de Origem	Quantidade (t)			Valor Previsto de Subvenção	
		Ofertado	Negociada	% Negociada		
MILHO	GO	300.000	228.250	76,09%	R\$	5.624.320,00
	MT	9.100.000	8.355.112	91,81%	R\$	434.570.828,00
	MS	300.000	278.298	92,77%	R\$	339.136,22
UVA	RS	66.560	25.406	38,17%	R\$	10.886.903,70
LARANJA	MG	4.080	3.882	95,14%	R\$	523.248,00
	SP	244.800	178.029	72,72%	R\$	10.498.730,59
<b>Total</b>		<b>10.015.440</b>	<b>9.068.986</b>	<b>90,55%</b>	<b>R\$</b>	<b>451.421.187,92</b>

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>.

Acesso em 15 de Agosto de 2014.

Percebe-se que o estado do Mato Grosso concentrou neste âmbito um grande número de processos de comprovação das operações do PEPRO milho realizadas no anos de 2013. De acordo com a SPA, nos casos onde existe uma grande concentração de comprovações em um único estado, o plano de ação para minimizar os atrasos é o deslocamento de funcionários entre as Superintendências, porém, esta ação, de acordo com os analistas da CONAB entrevistados, não supre a atual defasagem de recursos humanos.

Finalmente, conforme o ciclo da política do PEPRO apresentado na Figura 6, a SPA realiza uma análise da Política Pública implementada, embora, durante todo o

processo já exista o monitoramento das atividades e o apontamento das principais dificuldades encontradas. Ambos os controles são executados em conjunto por CONAB e SPA.

Em suma, a análise realizada por este trabalho foi de caráter *ex-post* ou somativa, tendo em vista que foi realizada ao final da fase de implementação do PEPRO milho. Esta buscava investigar a fase de implementação do programa de equalização pago ao produtor rural com base em seus objetivos definidos em regulamento. As operações de milho foram evidentemente o centro da análise, porém o arranjo institucional organizado para esta cultura serve para a operação de qualquer outra cultura. Evidencia-se que não foi criada nenhuma nova estrutura para a execução do programa, sendo delegada à CONAB a responsabilidade de sua operacionalização. Com isso, buscou-se coletar e sistematizar informações a respeito da implementação do programa que dialoguem com a realidade de sua operação, e, assim, por fim, demonstrar as principais dificuldades e vantagens do PEPRO.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO) é claramente um dos programas de apoio ao produtor rural que mais tem se consolidado dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. De acordo com o próprio Coordenador-Geral de Cereais e Culturas Anuais da Secretaria de Políticas Agrícolas, o PEPRO desde sua criação mostrou-se extremamente eficaz no que tange a relação do pagamento da subvenção frente às atuais limitações orçamentárias da PGPM.

O programa surge em 2006, em um contexto econômico, onde, além da necessidade de diminuir o custo orçamentário, seu objetivo era construir uma nova alternativa para o Governo Federal poder intervir de maneira mais sutil no mercado agrícola. Como descrito por Almeida (2014, p. 142), a PGPM “[...] tem se direcionado como uma política ativa somente em casos isolados, conforme a real necessidade de amparar o agricultor comercial [...]”. Ou seja, o Estado encontrou nas subvenções econômicas uma alternativa à formação de estoques públicos e assim possibilitou a operação da PGPM de maneira menos dispendiosa. Deste modo, o PEPRO, se demonstrou uma boa alternativa para o cumprimento da PGPM, pois, consegue lidar de maneira eficaz com o orçamento limitado e a grande demanda de produtores necessitando apoio. Contudo, o Estado adotou uma posição menos interventora, e passou a atuar mais como regulador.

Neste âmbito, o produtor rural, cumprindo as regras estipuladas por cada Aviso específico, receberá diretamente em sua conta bancária o valor do prêmio equalizador. Isto em tese facilitaria a operação e construiria, assim, uma relação direta e menos burocrática entre Estado e agricultor. No entanto, o presente estudo, demonstrou através da análise da implementação do PEPRO, que existem vários elementos e etapas do seu *policy cycle* com problemas.

Durante a implementação desta política pública, as principais dificuldades encontrados estão localizados nas fases de: divulgação, comprovação e pagamento. A etapa de divulgação é realizada pela CONAB em seu sítio eletrônico e pelo envio do Aviso para as Bolsas de Mercadorias envolvidas no programa, esta forma de divulgação restringe sua amplitude e dificulta a entrada de novos produtores no programa. Assim, é possível a formação, em alguns casos, de um pequeno nicho de

produtores que possuem conhecimento sobre o programa, diminuindo a universalidade do mesmo dentro da região atendida.

Em virtude disso, é importante destacar que estimular a entrada de novos participantes nos leilões é fundamental para obtenção de uma boa implementação do PEPRO. O governo, na medida do possível, deverá encontrar novas formas de atingir produtores que ainda não estão incluídos nesta política pública.

Igualmente na etapa de comprovação concentra-se diferentes dificuldades, dentre estas, algumas são derivadas da formatação inicial do programa realizada pela SPA, e, outras com relação à defasagem de pessoal, existente dentro da CONAB, para operacionalização da política.

A definição inicial das diretrizes do programa, como já descrito ao longo do estudo, não considera que existam diferenças entre pequenos produtores e agronegócio. Tal entendimento se manifesta no momento da comprovação das operações e evidencia uma limitação, pois, além do custo de comissão junto à corretora subir consideravelmente, quando da montagem dos processos, os pequenos produtores passam pela mesma burocracia dos grandes.

Torna-se evidente, desta forma, que caso existisse esta diferenciação poderiam ser introduzidos novos participantes nos leilões, uma vez que, pequenos produtores possuem volumes menores e conseqüentemente prêmios menores. Assim, com um custo de operação alto, muitas vezes se inviabiliza a participação destes novos arrematantes. Cabe ressaltar que esta consideração converge com uma das principais preocupações manifestada por funcionário de uma das corretoras entrevistadas.

Por fim, no que tange ao pagamento do prêmio, em todos os 43 casos analisados na observação participante, foi realizado com atraso, isto advém principalmente da falta de funcionários que a CONAB disponibilizada para o processo de análise da documentação. Este atraso dificulta a vida financeira dos produtores, pois, estes enxergam nesta subvenção uma salvação para a safra, e, quando recebem com até seis meses de atraso, conforme verificado, sem dúvida, se constitui um fator crítico dentro do *policy cycle* deste programa.

De acordo com o Coordenador-Geral de Cereais e Culturas Anuais da SPA, este atraso não é um problema orçamentário, e, sim, consequência do déficit no

efetivo de servidores disponíveis para realizar as análises dentro do prazo estipulado.

Enfim, a fase de implementação deste programa, como em qualquer outro é de extrema importância, pois em casos onde exista um distanciamento entre os formuladores e executores, via de regra, evidenciam-se problemas. O PEPRO é um caso típico para este tipo de análise, a escolha pelo programa beneficia o orçamento do MAPA, porém após a definição de suas diretrizes em nenhum dos momentos analisados foi realizada ou programada a construção de um arranjo institucional para sua execução. O programa foi simplesmente delegado para a CONAB que o executa da forma que entende ser necessário.

Constata-se assim que as principais dificuldades desta política pública provem da falta de uma estrutura construída/adequada especificamente para a sua operação. Não existem treinamentos para a etapa de análise dos documentos, somente em 2015 foi o primeiro ano onde se criaram apostilas com instruções a respeito disso. Ademais, não existe um sistema eletrônico para facilitar a conferência, há apenas um para controle de notas duplicadas.

Portanto, o PEPRO foi colocado para operar sem a preocupação *a priori* de como seriam executadas suas operações, deste modo, as entrevistas com os funcionários da CONAB, corretores, MAPA e produtores, alternativas que poderiam ser mais eficientes, na opinião compartilhada por todos estes atores, estaria em primeiro lugar, na organização de treinamentos de capacitação dos funcionários da CONAB, em todas as regiões de sua atuação, unificando, assim, a forma de interpretar os Avisos/Editais. E, em segundo lugar, o desenvolvimento de um sistema que auxiliasse no processo de análise da documentação de comprovação enviada pelos produtores. Tal sistema, sem dúvida, demandaria uma maior inclusão de novas tecnologias de informação e comunicação ao processo e, conseqüentemente, menor necessidade de recursos humanos, uma das grandes dificuldades constatadas na implementação do PEPRO.

Todavia, grande parte da documentação emitida pelos produtores atualmente já é eletrônica, logo, encontrar maneiras de simplificar e interligar as operações tornaria esta etapa mais segura, fácil e rápida. Com tais medidas o PEPRO se tornaria mais eficiente e atenderia a todos de um modo mais confiável. Para o Coordenador-Geral de Cereais e Culturas Anuais do MAPA o desenvolvimento de

um sistema demandaria uma grande quantidade de verba, porém, como demonstrado por este estudo, visto os benefícios proporcionados pelo programa no custo operacional da PGPM, talvez, em um curto prazo esta seja a melhor opção para se evitarem os recorrentes atrasos de análise e pagamento evidenciados.

Por fim, cabe destacar que este estudo discutiu o processo de implementação da política PEPRO, construindo uma análise a respeito do seu ciclo de política pública (*policy cycle*). Ao longo do trabalho, foram construídas evidências a respeito de seus processos operacionais, principalmente no que cerne à divulgação, ao leilão, às comprovações e aos pagamentos do programa. Contudo, uma de suas limitações se constitui especialmente na sistematização do perfil dos beneficiários do PEPRO, pois, até onde este estudo avançou, denota-se a falta de uma classificação ou tipologia desta por parte da CONAB. Logo, uma análise mais profunda e detalhada do perfil dos beneficiários das operações do PEPRO poderia ser foco de estudos futuros, e desta maneira, contribuir com a análise de sua efetividade como instrumento da política agrícola brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

ABIMILHO, Associação Brasileira dos Produtores de Milho. Disponível em: <<http://www.abimilho.com.br/>> Acesso em 15 de Agosto de 2014.

AGROSTAT BRASIL, Estatísticas e dados Básicos da Economia Agrícola. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/servicos-e-sistemas/sistemas/agrostat>> Acesso em 15 de Agosto de 2014.

ALMEIDA, André Martins de. **A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial:** mudança institucional e novos instrumentos. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

ARAUJO, Luís César G. de. **Organização, Sistemas e Métodos e as Tecnologias de Gestão Organizacional.** v. 1, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo ; ADAMI, Andréia Cristina de Oliveira; ZANDONÁ, Nicole Ferro. **Faturamento e volume exportado do agronegócio brasileiro são recordes em 2013.** CEPEA/ESALQ-USP, 2014. Disponível em: <[http://www.cepea.esalq.usp.br/comunicacao/Cepea\\_ExportAgro\\_2013.doc](http://www.cepea.esalq.usp.br/comunicacao/Cepea_ExportAgro_2013.doc) /> Acesso em: 27 de Março de 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº **79**, de 19 de Dezembro de 1966 que institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências.

BRASIL. Lei nº **8.427**, de 27 de Maio de 1992 que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural.

BRASIL. Lei nº **9.848**, de 26 de Outubro de 1999 que altera dispositivos das Leis nos 9.138, de 29 de novembro de 1995, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 9.126, de 10 de novembro de 1995.

BRASIL. Lei nº **11.076**, de 30 de Dezembro de 2004 que dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA, dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.973, de 29 de maio de 2000, 8.427, de 27 de maio de 1992 e 9.514, de 20 de novembro de 1997.

BRASIL. Lei nº **11.775**, de 17 de Setembro de 2008 que institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário.

CAVALCANTI, Mônica Maria de. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais** – uma abordagem conceitual. Recife, 2003.

CEPEA, Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada - ESALQ/USP. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/>> Acesso em 15 de Agosto de 2014.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Universidade Federal do Pará, 2006

EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/>>. Acesso em 04 de Outubro de 2014.

GALEANO, Eduardo H. **As veias abertas da America Latina**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

Guia de políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico Municipal. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tipuri/guia-de-politicas-pblicas-par-o-desenvolvimento-econmico#>>. Acesso em: 12 de Outubro de 2014.

HILL, Michael. **Implementação**: uma visão geral. In: Saraiva, Enrique & Ferrarezi, Elizabete. (Orgs.) Políticas Públicas. Brasília : ENAP, 2006.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. World Politics, Princeton, v. 16, p. 677-715, Jul. 1964.

LUBAMBO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria Lia C. de. **Avaliação de programas sociais**: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arg\\_editor/file/camaras\\_setoriais/Cacau/16\\_reuniao/P\\_GPM.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arg_editor/file/camaras_setoriais/Cacau/16_reuniao/P_GPM.pdf)>. Acesso em: 15 de Agosto de 2014.

MDIC, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>. Acesso em: 30 de Junho de 2015.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel, 1992.

MOC, Manual de Operações da CONAB, nº 024 de 01/10/2012. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php>>. Acesso em: 15 de Junho de 2015.

Regulamento para operacionalização da oferta de prêmio equalizador pago ao produtor rural e/ou sua cooperativa (PEPRO) nº 001/08. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/3bde7a4235549e6703d06c9c114e9d2c..pdf>>. Acesso em: 15 de Junho de 2015.

REIS, B.P.W. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **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 nº 48. 2000.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, Licon Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Cronos, Natal-RN, v.11, n. 3, 197, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Revista políticas públicas, 2002, Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia - AATR-BA.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. RAP – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

TUDE, João M.; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A.. **Políticas Públicas**. 1. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010. v. 1. 144p.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas(NEPP). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários**. Campinas, 1999. 133 p.

USDA, United States Department of Agriculture. Disponível em: <[http://www.pecad.fas.usda.gov/highlights/2013/05/br\\_15may2013/](http://www.pecad.fas.usda.gov/highlights/2013/05/br_15may2013/)> Acesso em: 15 de Agosto de 2014.

VASCONCELLOS & GARCIA. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Editora Saraiva, 2ª edição, 2008.

## **APÊNDICE I - ESTRUTURA DA ENTREVISTA A RESPEITO DO PEPRO**

**1** – Como se dá o processo político de decisão a respeito do PEPRO dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento?

**2** – Existe alguma preocupação por parte do Ministério/ CONAB em estabelecer uma diferenciação entre o produtor rural e o Agrobussines? Se sim, quais os impactos na Política?

**3** – Quais os principais problemas enfrentados durante o programa (tanto políticos quanto operacionais)?

**4** - Como funciona o processo de publicização do PEPRO? Existe alguma dificuldade nesta etapa? Todos os produtores tem conhecimento dos leilões? Quais os mecanismos/meios de comunicação e divulgação utilizados?

**5** – A CONAB está encarregada da operacionalização do PEPRO, desta forma, existe algum treinamento para unificar os entendimentos entre as Superintendências? Quais são as principais dificuldade na comunicação entre CONAB e SPA? Existe déficit no efetivo de servidores da CONAB para esta implementação e operacionalização?

**6** – Você identifica alguma dificuldade de contato/entendimento entre os produtores e a CONAB a respeito das comprovações? Se sim, cite quais.

**7** – Como você analisa o processo de comprovação? Este não se dá de forma extremamente burocrática? Processo moroso? No nível de exigência, existe variação de uma Superintendência para outra?

**8** – Os pagamentos são realizados logo após a análise? Se não, esta demora não prejudica os produtores?

**9** – Perguntar com cuidado: já ocorreu ou há indício de irregularidade no programa? Se sim quais e como o MAPA/ CONAB age para coibir/sanar estas irregularidades.

**10** – Existe algum estudo ou documento institucional do MAPA/ CONAB que faça um balanço da implementação do PEPRO (consolide grandes números, insuficiências, boas-práticas)?

**11** – Que sugestões/recomendações você daria para a melhoria do programa?

## ANEXO A – DESMONSTRATIVO DA LAVOURA CULTIVADA

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA  
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

DEMONSTRATIVO DA LAVOURA CULTIVADA			
Nós, abaixo assinados, declaramos que as informações aqui prestadas são verídicas, respondendo por estas nos termos da Lei.			
1 - Nome/Razão Social do produtor rural/Agropecuária:		2 - CPF/CNPJ:	
3 - Endereço para correspondência (zona urbana):			
4 - Cidade:		5 - UF:	
6 - CEP	7 - Fone	8 - Fax	9 - E-mail
10 - Nome do representante legal (Sócios / Acionistas / Diretores, relacionar em anexo):			
11 - CPF/CNPJ:	12 - RG/Órgão emissor/UF:	13 - Inscrição do produtor rural:	
14 - Endereço de localização da propriedade rural:			
15 - Cidade:		16 - UF:	
17 - Relação com o imóvel rural: (se parceria, arrendada ou outra modalidade, anexar o contrato)			
17.1 - Área própria (ha):	17.2 - Parceria (ha):	17.3 - Arrendada (ha):	17.4 - Outra modalidade (ha): Qual?
18 - NIRF:		19 - Matrícula do imóvel rural	
20 - Coordenadas geográficas da área de produção: (anexar croqui da área)			
20.1 - Latitude:		20.2 - Longitude:	
21 - Produto:		22 - Safra:	
23 - Área total da propriedade (ha):		24 - Área total plantada (ha):	
25 - Quantitativo colhido (kg):		26 - Produtividade alcançada (kg/ha):	
27 - Data de início da colheita:		28 - Data do término da colheita:	
29 - Local e data:			
30 - Sindicato rural ou órgão de extensão rural do município de localização da área de produção ou associação estadual/nacional que represente a cultura do produto declarado ou engenheiro agrônomo com registro no CREA.			
31 - Assinatura do produtor/representante			
32 - Atestamos que as informações deste documento foram cadastradas na Conab, sendo de inteira responsabilidade do declarante a sua veracidade. O presente documento foi preenchido em duas vias, sendo a 1ª via mantida em nossos arquivos e a 2ª via entregue ao declarante/produtor para comprovação de cadastramento, conforme exigências contidas nos avisos de leilões de apoio a comercialização.			
Identificação da Bolsa		Responsável pela Bolsa	Data de cadastro

Obs: 1) Preencher e cadastrar o demonstrativo para safra do produto informado na região de plantio referenciada.  
2) A área plantada e registrada no Demonstrativo deverá ser o total explorado na propriedade. NÃO poderá ser apenas a área ou talhão cultivado cuja produção corresponde ao quantitativo arrematado.

## ANEXO B – AUTORIZAÇÃO DE CORRETAGEM

AUTORIZAÇÃO DE CORRETAGEM			
1-Nome/Razão Social do Cliente vinculado à (ao) corretora/corretor			
2-Endereço			
3-Cidade			4-UF
5-Fone	6-Fax	7-E-mail	
8-CPF/CNPJ (matriz e filiais no mesmo Estado)			
09-Endereço para correspondência (unificado)			
10-Cidade			11- UF
12-CEP	13-Fax	14-E-mail	
15-Nome do Representante Legal			
16-CPF		17-RG/Órgão Emissor/UF	
18-A Corretora _____, CNPJ/CPF nº _____, filiado (a) à Bolsa Brasileira de Mercadorias fica autorizada, a representar o cliente acima qualificado, podendo, inclusive, receber intimação/notificação em seu nome no período de _____ a _____ para tratar das operações reguladas pelos Avisos/Editais (ou, se for o caso, mencionar nº e data dos Avisos/Editais objeto da autorização) fornecendo-lhes todas as informações pertinentes até a fase final das operações.			
Declaro que tenho ciência e aceito todos os termos previstos nos Regulamentos, Avisos e Editais Específicos, Contratos, Aditivos e Comunicados, responsabilizando-me pelo seu integral cumprimento e que cumpro plenamente:			
a) todas as normas e requisitos para habilitação nas operações com o Governo Federal, por intermédio da CONAB, conforme disposto no Art. 4º - Inciso VII, da Lei 10.520, de 17.7.02;			
<b>OBS.: esta Autorização tem validade máxima de um ano ou pelo período indicado no campo 18</b>			
_____ ASSINATURA DO CLIENTE (COM FIRMA RECONHECIDA EM CARTÓRIO)		_____ ASSINATURA DO REPRESENTANTE DA CORRETORA	

## ANEXO C – CROQUI DE LOCALIZAÇÃO

CROQUI (S) DE LOCALIZAÇÃO	
Produtor: Cultura: Imóvel:	Apelido:
Croqui:	
Local da lavoura e coordenadas geográficas	
<p>ponto 4: - 0° 0' 0" e -0° 0' 0"</p> <p>ponto 1: -0° 0' 0" e -0° 0' 0"</p> <p>100,85 ha</p> <p>Ponto 3: -0° 0' 0" e -0° 0' 0"</p> <p>Ponto 2: -0° 00' 00" e -0° 00' 00"</p> <p>□ Sede</p> <p>Ponte</p> <p>Córrego</p> <p>Estrada da produção</p> <p>↑</p> <p>BR X</p> <p>Posto "Rodão"</p> <p>Cristalina</p>	
Roteiro:	
<p>ex: Na saída de Cristalina, apartir do posto de gasolina "Rodão", seguir pela BR XX, por xx km. Entrar na, primeira entrada à esquerda, seguir por 5 km, pegar a direita e seguir por 2 km, passar a ponte. A propriedade é a terceira do lado direito.</p>	
Atestamos que as informações são verdadeiras e pelas quais as respondemos perante a Lei.	
Local/Data:     /     /     /	Produtor: CPF:

## ANEXO D – DOCUMENTO CONFIRMATÓRIO DA OPERAÇÃO (DCO)

BOLSA BRASILEIRA DE MERCADORIAS - BBM_MS		Documento
 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento		
Tipo de Operação _____ Lote _____ Data _____		Aviso _____
Documento Confirmatório da Operação-DCO (PEPRO %)		
<b>Arrematante</b>		
Nome :		
Endereço :		
Bairro :		
Cidade :		
CNPJ/CPF :		
Fone :		
Atividade 0111-3/02 Cultivo de milho		
Banco : Agência : Conta :		
Cep : Estado : Insc.Estadual : E-Mail :		
<b>Dados do Negócio</b>		
Produto .....: P-269-0 MILHO EM GRAOS (GRANEL) Abrangência :		
Quantidade ...:		
Valor de Fech. do Prêmio: Unidade : Kg		
Valor Total do Prêmio:		
Data limite para pagamento do produto .....: Safra		
Data Limite para formalização na SUREG .....: 2013 /2014		
Data Limite para comprovação na SUREG .....:		
UF Destino/Observação :		
Corretora		Bolsa

## ANEXO E – DECLARAÇÃO DE RECEBIMENTO

**ANEXO II**  
**AVISO DE LEILÃO DE PEPRO Nº**  
**DECLARAÇÃO DE RECEBIMENTO DE VALOR NÃO INFERIOR AO ESTABELECIDO PELO**  
**GOVERNO FEDERAL**

Pelo presente instrumento, Eu.....(nome), CPF ou CNPJ nº ....., declaro para os devidos fins de direito e sob as penas da Lei, que estou participando da operação de comercialização do produto de minha propriedade, localizada em área pertencente à região enquadrada dentro das condições impostas pelo Aviso PEPRO nº ....., de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ e foi previamente cadastrada junto a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, por meio do Demonstrativo de Lavoura Cultivada, cópia anexa, referente à Safra \_\_\_/\_\_\_.

Na condição de produtor rural vendedor do produto e arrematante, eu reconheço, declaro, autorizo e concordo com as condições determinadas pela Conab e com o que se segue:

**I** - Declaro que a área de produção, conforme identificada no item VIII - Resumo da Operação, está devidamente legalizada conforme a legislação Federal, Estadual e Municipal;

**II** - Declaro que recebi integralmente o valor de R\$ .....,00, ( .....por extenso.....) correspondente a venda de .....kg de MILHO EM GRÃOS, consignado no DCO nº ....., valor esse não inferior a diferença entre o Preço Mínimo e o valor de fechamento do prêmio, objeto do Aviso de Leilão de PEPRO nº \_\_\_/13, do dia \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ e que não foi procedido nenhum desconto no preço, sob qualquer forma, referente a impostos, frete do armazém de depósito dentro da região de produção para qualquer outro depósito, remessa para transbordo ou demais custos após o produto ter sido depositado no armazém de origem conforme estabelecido no Aviso, tendo recebido, em consequência, o preço líquido para o produto já limpo, seco e nos padrões de identidade e qualidade de acordo com a Portaria MA n.º 845, de 08/11/1976.

**III** - O valor correspondente ao pagamento do produto ....., foi depositado em minha conta corrente identificada no item VIII - Resumo da Operação

**V** - Concordo que o valor recebido a título de subvenção para garantia de sustentação de preço do produto ou a solicitação de desobrigação e cancelamento da operação, desonera o Governo Federal da obrigação de adquirir ou tomar qualquer outra ação adicional referente ao produto em questão, consoante o Decreto-Lei no 79, de 19 de dezembro de 1966 e as Leis nºs 8.427/92, 9.848/99 e 11.775/08;

**VI** - Concordo e entendo que este TERMO fará parte da documentação que apresentarei para comprovação desta operação e que estarei sujeito à fiscalizações por parte da Conab e às penalidades previstas neste AVISO e no Regulamento PEPRO Nº 001/08, no caso de praticar atos e/ou condutas neles tipificados como infração.

**VII - CASOS OMISSOS:** os casos omissos ou de natureza específica serão dirimidos pela Conab/Matriz.

**VIII – RESUMO DA OPERAÇÃO**

Nº do Aviso		DCO:		Data Leilão:	Preço mínimo do produto para UF
Município/UF				Valor R\$/sc:	R\$/kg:
Latitude	Longitude	Área de plantada		Total produzido (kg)	Qtd comercializada (kg)
Banco de depósito		C/C	Valor total da comercialização e depósito (R\$)		
Nome do comprador:				CPF/CNPJ	
E-mail do produtor:					
Notas fiscais de venda:					
Nome do arrematante:				CPF/CNPJ	

Assim, reconheço para todos os fins legais, ter a presente Declaração plena e irrestrita validade em relação às minhas responsabilidades e participação nesta Operação de PEPRO, estando eleito pelas partes desde já o foro central da comarca de Brasília para dirimir quaisquer controvérsias oriundas deste.

\_\_\_\_\_, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

(assinatura do produtor – firma reconhecida)