

O mundo rural no Brasil do século 21

A formação de um novo padrão agrário e agrícola

Antônio Márcio Buainain
Eliseu Alves
José Maria da Silveira
Zander Navarro

Editores Técnicos



IE Instituto de
Economia

Embrapa

*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrapa Estudos e Capacitação
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*

*Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia*

O mundo rural no Brasil do século 21

A formação de um novo padrão agrário e agrícola

*Antônio Márcio Buainain
Eliseu Alves
José Maria da Silveira
Zander Navarro*

Editores Técnicos

Embrapa
Brasília, DF
2014

Autores

Ademar Ribeiro Romeiro

Economista, doutor em Economia, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Adriana Bin

Engenheira de alimentos, doutora em Política Científica e Tecnológica, professora da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Aldecy José Garcia de Moraes

Economista, mestre em Administração, analista da Embrapa Amazônia Oriental, Belém, PA

Aldenôr Gomes da Silva

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia Aplicada, professor aposentado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN

Alexandre Gori Maia

Estatístico, doutor em Economia Aplicada, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Alfredo Kingo Oyama Homma

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia Rural, pesquisador da Embrapa Amazônia Oriental, Belém, PA

Anderson Galvão

Engenheiro-agrônomo, especialista em Administração de Empresas, fundador e diretor da Céleres, Uberlândia, MG

Andréa Leda Ramos de Oliveira

Engenheira-agrônoma, doutora em Desenvolvimento Econômico, professora da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Andrei Cechin

Economista, doutor em Administração, pós-doutorando na Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF

Antonio Carlos Guedes

Engenheiro-agrônomo, doutor em Fisiologia de Sementes, assessor técnico do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Brasília, DF

Antônio José Elias Amorim de Menezes

Engenheiro-agrônomo, doutor em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, analista da Embrapa Amazônia Oriental, Belém, PA

Antônio Márcio Buainain

Economista, doutor em Economia, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Arilson Favareto

Sociólogo, doutor em Ciência Ambiental, professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), São Paulo, SP

Bastiaan Philip Reydon

Economista, doutor em Economia, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Camila Strobl Sakamoto

Economista, doutoranda no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Carlos A. M. Santana

Economista, doutor em Economia Agrícola, pesquisador da Embrapa, Brasília, DF

Danielle Alencar Parente Torres

Economista, doutora em Economia Agrícola e Recursos Naturais, pesquisadora da Embrapa Estudos e Capacitação, Brasília, DF

Decio Zylbersztajn

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia, professor da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP

Eliana Teles Bastos

Economista, mestranda na Universidade de Brasília (UnB), assistente técnica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Brasília, DF

Eliana Valéria Covolan Figueiredo

Economista, doutora em Economia Rural, pesquisadora da Embrapa, Brasília, DF

Eliseu Alves

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia Rural, pesquisador da Embrapa, Brasília, DF

Elísio Contini

Economista-agrícola, doutor em Economia Pública, pesquisador da Embrapa Estudos e Capacitação, Brasília, DF

Felipe Prince Silva

Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico, sócio da consultoria Agrosecurity e Agrometrika, Vinhedo, SP

Fernando Bastos Costa

Economista, doutor em Ciências Sociais, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN

Flavio Bolliger

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia, coordenador de Agropecuária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, RJ

Geraldo da Silva e Souza

Matemático e economista, doutor em Estatística, pesquisador da Embrapa, Brasília, DF

Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia, professor da Universidade de São Paulo (USP), Piracicaba, SP

Henrique Dantas Neder

Economista, doutor em Economia, professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, MG

Hildo Meirelles de Souza Filho

Economista, doutor em Economia Agrícola, professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP

José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho

Economista, doutor em Economia, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF

José Garcia Gasques

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia, coordenador de Planejamento Estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Brasília, DF

José Maria da Silveira

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Júlio César dos Reis

Economista, mestre em Economia, pesquisador da Embrapa Agrossilvipastoril, Sinop, MT

Junior Ruiz Garcia

Economista, doutor em Economia, professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, PR

Luiz Carlos de Brito Lourenço

Administrador, doutor em Ciências Sociais, professor da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF

Marcus Peixoto

Engenheiro-agrônomo, doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF

Maria Sylvia Macchione Saes

Economista, doutora em Economia, professora da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP

Maria Thereza Macedo Pedroso

Engenheira-agrônoma, mestre em Desenvolvimento Sustentável, pesquisadora da Embrapa Hortaliças, Brasília, DF

Miguel Angelo Perondi

Engenheiro-agrônomo, doutor em Desenvolvimento Rural, professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Pato Branco, PR

Moisés Villamil Balestro

Sociólogo, doutor em Ciências Sociais, professor da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF

Norma Kiyota

Engenheira-agrônoma, doutora em Desenvolvimento Rural, pesquisadora do Instituto Agronômico do Paraná (Iapar), Pato Branco, PR

Pedro Abel Vieira Júnior

Engenheiro-agrônomo, doutor em Agronomia, pesquisador da Embrapa Estudos e Capacitação, Brasília, DF

Pedro Loyola

Economista, mestrando na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), coordenador do Departamento Técnico e Econômico da Federação da Agricultura do Estado do Paraná (Faep), Curitiba, PR

Pedro Ramos

Economista, doutor em Economia Aplicada à Administração, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Rodrigo Lanna Franco da Silveira

Economista, doutor em Economia Aplicada, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Sergio Salles-Filho

Engenheiro-agrônomo, doutor em Economia, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP

Silvia Kanadani Campos

Médica-veterinária, doutora em Economia Aplicada, pesquisadora da Embrapa Estudos e Capacitação, Brasília, DF

Steven M. Helfand

Economista, doutor em Economia Agrícola, professor da Universidade da Califórnia, Riverside, Estados Unidos

Vanessa da Fonseca Pereira

Administradora, doutora em Economia Aplicada, analista da Embrapa, Brasília, DF

Wagner Lopes Soares

Economista, doutor em Saúde Pública e Meio Ambiente, analista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, RJ

Zander Navarro

Engenheiro-agrônomo, doutor em Sociologia, pesquisador da Embrapa Estudos e Capacitação, Brasília, DF

O Estado

Da modernização às novas tarefas

PARTE 6

Tese: Durante o período inicial de modernização esgotou-se um conjunto de “primeiras tarefas” de transformações rurais induzidas pelo Estado, combinando crédito rural, pesquisa agrícola e serviços de Ater estatais. Foi fase que constituiu diversos agentes privados que passaram a se dedicar à produção de pesquisa e difundir inovações, além de disputarem o bolo da riqueza. Paralelamente, o Estado foi “saindo à francesa”, o que é comprovado pelos gastos públicos na agricultura. Abre-se assim uma nova fase, sob as quais os agentes privados serão os principais atores do desenvolvimento.

PARTE 6

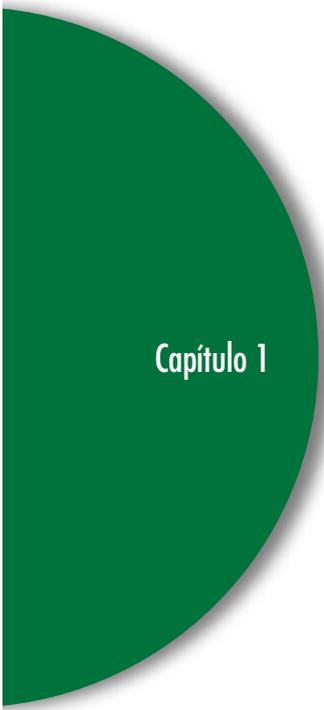
Política agrícola

Avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva

Carlos A. M. Santana
Antônio Márcio Buainain
Felipe Prince Silva
Junior Ruiz Garcia
Pedro Loyola



Capítulo 1



Capítulo 1

Introdução

A agricultura brasileira, com o seu extraordinário desempenho, é vista por vários analistas, governos, instituições e parte da sociedade como uma referência de sucesso para outros países. Durante o período 1976–2013, a produção nacional de grãos expandiu substancialmente, aumentando de 47 milhões para 191 milhões de toneladas (CONAB, 2014). A área cultivada apresentou uma evolução relativamente modesta, incrementando de 37 milhões para 56 milhões de hectares. O rendimento médio da produção de grãos, por sua vez, saltou de 1.258 toneladas para 3.380 toneladas por hectare, destacando-se como principal fator responsável pela expansão da produção.

Como resultado desse desempenho, o Brasil deixou de recorrer com frequência à importação para atender a necessidades domésticas e tornou-se um dos maiores exportadores mundiais. Atualmente, o País é o maior exportador de café, açúcar, suco de laranja, álcool, carne bovina e de frango, o segundo provedor internacional de soja e milho, e o quarto mais importante comercializador mundial de carne suína (BRASIL, 2014a, 2014b). Vários fatores contribuíram para esse marcante dinamismo da agricultura brasileira, entre eles, as políticas públicas adotadas pelo governo.

A política agrícola nacional vem se transformando continuamente em resposta ao conjunto de pressões econômicas, políticas, sociais, internacionais e ambientais. A esse respeito, a quinta tese proposta por Buainain et al. (2013, p. 116) estabelece que,

[...] o Estado tem lido incorretamente os diversos sinais das transformações em curso, o que tem resultado em iniciativas erráticas, usualmente resultantes da confusão de racionalidades: de um lado, refletindo a persistência de políticas herdadas do projeto de modernização na década de 1960, e de outro, introduzindo novas visões e instrumentos de regulação por meio de mercados. Esses últimos respondem às novas realidades agrárias e produtivas do período recente.

A tese sustenta que “o papel do Estado mudou (ou deveria mudar), seja porque sua ação já não é tão necessária, seja porque os desafios atuais são mais complexos e transcendem as possibilidades do Estado” (BUAINAIN et al., 2013, p. 116). A tese argumenta, também, que “o Estado foi *saindo à francesa*, o que é comprovado pelos gastos públicos na agricultura. Abre-se assim uma nova fase, na qual os agentes privados serão os principais atores do desenvolvimento” (BUAINAIN et al., 2013, p. 116).

Este capítulo não tem fôlego suficiente para enfrentar o debate completo da quinta tese, porém procurará contribuir de duas maneiras: realizando uma breve reflexão sobre a trajetória da política agrícola brasileira nos últimos 55 anos e, em particular, sublinhando os seus avanços e retrocessos; levantando novas teses que poderiam orientar reflexões adicionais sobre o assunto.

Para perseguir esses objetivos, o capítulo está organizado em quatro seções além desta introdução. Inicialmente apresenta uma reflexão sobre a evolução da orientação geral da política agrícola desde o início dos anos 1960 até o final da década de 1980, ou seja, examina a passagem da intervenção planejada para a intervenção sem plano que caracteriza a política contemporânea. Posteriormente analisa, nas duas seções seguintes, a orientação da política agrícola no período 1990–2003 e seus principais elementos no período mais recente (2003–2014). Por fim, a título de conclusão, apresenta na última seção alguns argumentos a respeito da quinta tese sugerida por Buainain et al. (2013).

Da intervenção planejada à intervenção caótica (1960–1980)

Até meados dos anos 1950 o setor agropecuário contribuiu positivamente para a acumulação urbano-industrial sem passar por maiores transformações estruturais, tendo como base a incorporação de novas terras nas zonas de fronteiras e da mão de obra barata que caracterizava o padrão de crescimento horizontal ou extensivo. O baixo custo monetário da mão de obra e a fertilidade natural das novas terras, mesmo quando transitória, compensavam a baixa produtividade dos fatores, a distância dos mercados consumidores e anulavam o movimento ricardiano de elevação dos preços agrícolas.

A partir de meados da década de 1950, as mudanças no processo de acumulação urbano industrial começaram a colocar em xeque a aparente funcionalidade da agricultura, e o seu desempenho deficiente passou a contribuir para acirrar as tensões sociais criadas pela própria radicalidade e rapidez das transformações em curso. De fato, no final dos anos 1950 e início da década de 1960, o lento crescimento da produção doméstica de alimentos em um contexto de rápida urbanização e o crescimento da renda geraram seguidas crises de abastecimento alimentar nos mercados das principais cidades. A elevação dos preços agrícolas contribuía para fomentar a inflação, insuflando as demandas dos trabalhadores por reajustes salariais e as tensões sociais no campo e na cidade. Por último, a geração de divisas, em grande medida dependente das exportações agropecuárias, não era suficiente para atender à crescente demanda gerada pelo processo de acumulação de capital.

Nesse contexto, em meio aos diagnósticos conflitantes e intensos debates sobre a natureza e alcance das reformas estruturais requeridas pela agricultura brasileira, prevaleceu a visão de que o problema central era o seu atraso tecnológico e não a estrutura de propriedade fundiária¹. Essa visão se plasma no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1968–1970, seguindo as mesmas diretrizes do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) de 1964–1966, que definiu duas linhas de ações fundamentais para a agricultura:

[...] elevação da produção e produtividade agrícola pela transformação da agricultura tradicional mediante mudanças de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos; e ruptura das barreiras de abastecimento pela solução dos principais problemas ligados à estrutura e ao funcionamento da comercialização de alimentos (BRASIL, 1967, p. 11-12).

Essas mudanças não resultariam da evolução dos mercados. Promovê-las na escala e velocidade compatíveis com as metas de crescimento econômico contidas no PED e nos demais planos lançados na década de 1970 demandava uma forte intervenção do Estado². Buainain (1999), seguindo De Janvry (1983), considera o esforço realizado como um padrão

¹ “Os diagnósticos e visões estratégicas eram de fato bastante divergentes. De um lado, uma corrente colocava a estrutura de propriedade e as relações sociais vigentes – a estrutura agrária – como o principal obstáculo ao processo de modernização da agricultura. Uma ampla reforma agrária, redistribuindo as terras dos grandes latifúndios entre os minifundistas e agricultores sem terra, romperia com o gargalo da rigidez da oferta de alimentos e matérias-primas de origem agropecuária. Além disso, ao incorporar ao mercado milhões de famílias até então marginalizadas, a Reforma Agrária dinamizaria a vida econômica rural, ampliaria o mercado doméstico para a indústria nacional e criaria as pré-condições para a superação do modelo de crescimento excludente. De outro lado, outra corrente advogava que o problema central residia no atraso tecnológico da agricultura, decorrente de variáveis de mercado – estreiteza do mercado, risco elevado, incentivos insuficientes devido à própria política de promoção da indústria, falta de apoio governamental – e não da estrutura de propriedade fundiária. A recomendação política derivada deste diagnóstico era a de promover a modernização da base técnica da agricultura, a integração agro-industrial e a modernização dos canais de comercialização.” (BUAINAIN, 1999, p. 88). Ver Gonçalves (1997) e Leite (1998), para uma revisão detalhada deste debate e das suas implicações políticas e para a política agrícola.

² Em relação ao aumento da produção e produtividade, Kageyama (1990) refere ao esforço requerido como “modernização compulsória”, pois se tratava de impor, por cima dos mercados, mudanças na composição de fatores e na organização produtiva que não eram consistentes com a sinalização dos mercados agrícolas.

de intervenção planejado, pois se caracterizou por intervenções organizadas cujo principal objetivo era promover as mudanças estruturais na base técnica, econômica e social, identificadas como necessárias para deslanchar o crescimento funcional da agricultura, articulado à agroindústria à montante e jusante do setor.

Ainda segundo Buainain (1999), do ponto de vista institucional, essa intervenção ancorava-se em quatro grandes sistemas e em um conjunto amplo de instrumentos de política agrícola: o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA), cuja função era conceber e articular a intervenção pública na agricultura³; o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNRC), cujo papel era operar a política de crédito rural, principal instrumento de indução da modernização tecnológica; o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (Embrapa e empresas estaduais), responsável pelo desenvolvimento de tecnologias adequadas para as condições do País; e o Sistema Nacional de Extensão Rural (Embrater e empresas estaduais), dedicado a promover a difusão tecnológica entre os pequenos, médios e grandes produtores.

Dentre os instrumentos de política, o mais importante foi sem dúvida o crédito rural. As políticas de garantia de preços mínimos (PGPM) e de comercialização, ainda que, de forma menos abrangente, também tiveram um papel relevante. A utilização desses instrumentos favoreceu e acelerou, significativamente, o processo de modernização que já vinha ocorrendo de forma mais localizada e lenta desde meados/final dos anos 1950.

Como se sabe, este processo foi seletivo e favoreceu os médios e grandes produtores rurais (ALVES, 1993; PINTO, 1980; SANTOS, 1986). Nesse sentido, o resultado foi a “modernização do latifúndio”, que desde então vem perdendo o sentido de estabelecimento “improdutivo” que o caracterizava até o final dos anos 1960, e se transformando em grandes estabelecimentos produtivos que formam um dos quatro pilares do moderno agronegócio brasileiro⁴.

Esse modelo de intervenção ancorou-se em disponibilidade quase ilimitada de recursos para financiar o crédito rural com elevado subsídio⁵, e em uma política fiscal e

³ Embora a montagem do SNPA nunca tenha se completado, e sua marginalização tenha antecedido à sua desmontagem, a concepção do Sistema de Planejamento e o esforço institucional dedicado à sua montagem são elementos marcantes do padrão de intervenção planejada dos anos 1970 e início dos 1980.

⁴ Os três outros são: os estabelecimentos de menor porte que se modernizaram e estão, em sua maioria, integrados às cadeias dinâmicas do agronegócio, em vários setores: leite, grãos, tabaco, frutas, suínos e aves e café; as indústrias de insumos, máquinas e equipamentos, juntamente com a indústria de processamento; e, por último, o cada vez mais abrangente setor de serviços de apoio para a agropecuária, que inclui assistência técnica, serviços financeiros e comercialização.

⁵ O Banco do Brasil era (e continua sendo, agora ao lado do BNDES) o banco de fomento da agricultura, da mesma maneira que o BNDES sempre foi o banco de fomento da indústria. O BB operava a chamada Conta Movimento, que representava um cheque em branco do Tesouro para cobrir as operações de crédito rural realizadas pelo banco. Na prática, a Conta Movimento dava ao BB – ou melhor, a cada gerente das agências do BB – poder de emissão de moeda, que só foi suprimido em 1985, com a extinção da Conta Movimento.

monetária permissiva para bancar os investimentos na construção e os gastos de operação dos quatro sistemas mencionados.

O balanço é amplamente conhecido. De um lado, a produção agropecuária cresceu ao longo da década de 1970, e todos os indicadores de modernização evoluíram positivamente; de outro, o processo foi profundamente desigual entre produtores, produtos e regiões (MARTINE; GARCIA, 1987; MELO, 1985). No entanto, o dinamismo da produção agropecuária perdeu ímpeto a partir do início da década de 1980. O mercado doméstico voltou a conviver com crises episódicas de abastecimento, os preços agrícolas retornaram a aparecer como vilões da inflação, e as importações agropecuárias passaram a pesar novamente na balança comercial já pressionada pela crise externa.

Em meio ao crescente desarranjo e a contradições da política econômica heterodoxa⁶, as intervenções setoriais também foram perdendo consistência⁷, e o modelo de intervenção planejada entrou em crise profunda nos anos 1980 e, pouco a pouco, foi sendo substituído pelo modelo de intervenção conjuntural. Segundo Buainain (1997, p. 6), esse modelo se caracteriza muito mais por intervenções em resposta a problemas de conjuntura, a eclosão de crises localizadas ou gerais, a pressões econômicas, políticas e sociais provocadas pela política econômica do governo, por problemas exógenos ou ainda pela não ação do governo. Dificilmente essas intervenções logram dar compatibilidade às pressões particulares dos agentes e, em geral, sucumbem àquelas pressões oriundas dos setores politicamente mais fortes, o que lhes dá um caráter de intervenção desarticulada e com elevado grau de ineficiência e desperdício no uso dos recursos.

Em muitos sentidos esse modelo não foi superado. Ainda hoje várias das intervenções do governo são reações a problemas de conjuntura que poderiam ser evitados e/ou equacionados de forma definitiva por intervenções de natureza mais estrutural. O exemplo óbvio é o caos logístico: além de não ser atacado na raiz, com investimentos em infraestrutura, na maioria dos anos o governo sequer adota medidas preventivas que poderiam pelo menos mitigar algumas das consequências mais danosas da deficiência⁸.

A partir de 1987, com o fracasso do Plano Cruzado, as contradições se agravaram, e o modelo de intervenção conjuntural perdeu, rapidamente, qualquer consistência e se

⁶ Ver Carneiro (2002) e Carneiro e Buainain (1989) para uma análise da política econômica nos anos 1980, e Rezende (2003) e Buainain e Souza (2011) para uma análise das relações entre a evolução da política agrícola e econômica neste período.

⁷ Os preços de alimentos cuja oferta precisava ser estimulada passaram a ser sistematicamente congelados e administrados; a PGPM passou a ser mais instrumento de controle de preços do que de garantia de preço e renda para o produtor; o crédito, até então abundante e barato, na expressão que se popularizou nos artigos sobre o tema, passou a ser racionado e, ao ser indexado à inflação, fonte de incerteza e de inadimplência; as muitas exportações voltaram a ser contingenciadas; o governo deixou de garantir o preço mínimo e as perdas de produção por motivos climáticos.

⁸ Boa parte dessas medidas não exigem investimentos relevantes, mas apenas capacidade de gestão e organização.

transformou, segundo Buainain (1999), em uma intervenção caótica (Quadro 1). Nesse modelo, os efeitos positivos perdem rapidamente a eficácia, e ficam as contradições, os efeitos colaterais negativos, que não raramente são mais fortes do que os positivos.

No final dos anos 1980 e início da década de 1990, a instabilidade provocada pela evolução da conjuntura econômica foi de fato agravada pela própria intervenção da política econômica e setorial, marcada pelos sucessivos congelamentos de preços, mudanças de regras e rupturas de contratos.

Quadro 1. Modelo de intervenção caótica.

“A intervenção não planejada, que no limite assume o caráter de intervenção caótica, pode ser vista por dois ângulos: pelo lado do desenho e implementação e pelo lado da funcionalidade e dos resultados.

Em relação ao desenho, as características básicas associadas à intervenção não planejada são o caráter isolado e pontual de cada ação e a concepção imediatista que orienta a formulação das políticas, as quais tendem a esgotar-se imediatamente após sua aplicação. À medida que o padrão planejado vai perdendo eficácia e desmantelando-se, ou sendo desmontado, as intervenções passam a assumir, de maneira cada vez mais generalizada, frequente e intensa, um caráter de urgência. Os recursos financeiros e operacionais do setor público são crescentemente absorvidos por ‘necessidades inadiáveis’, problemas urgentes que colocam em risco, de fato ou como pretexto, a estabilidade do próprio sistema. As próprias ações do Estado e políticas assumem a forma de medidas de emergência. A energia, inicialmente do Estado, mas progressivamente da própria sociedade, é drenada pela e para a solução dos problemas de conjuntura – efetivamente relevantes ou apenas super dimensionados, não importa –, pouco restando para debater e conceber o futuro e para o planejamento de ações orientadas à superação de problemas estruturais e à construção do futuro (não) concebido.

Outra característica que pode ser associada ao padrão de “intervenção caótica” é que o Estado passa a responder, cada vez mais, a demandas fragmentadas, conflitantes entre si e incompatíveis, seja com os meios à disposição do Estado, seja com objetivos declarados dos programas de governo. Neste sentido, as ações do Estado vão se distanciando do sentido “público” e vão sendo “privatizadas” por “pequenos” e “grandes” interesses.

A incompatibilidade entre meios e fins, que se acentua inclusive devido à dificuldade de arbitrar entre demandas conflitantes e de adequar às demandas privadas e respostas do setor público aos meios disponíveis, tende a aumentar tanto a ineficácia da intervenção pública como a agravar os próprios desequilíbrios que o Estado pretende superar, acentuando o sentido “caótico” da intervenção.

Em relação à implementação, as características básicas que aos poucos vão marcando as intervenções não planejadas são a falta de coordenação entre ações do setor público e a improvisação na implementação. À medida que o aparato de planejamento e outros órgãos do Estado vão se debilitando, reduz-se também a própria capacidade de o Estado implementar, de maneira eficaz, as políticas públicas. A isto se somam os problemas associados à redução paulatina dos recursos financeiros. Inicialmente a redução é absorvida pela máquina através do corte das sempre presentes gorduras, excessos, gastos injustificáveis, adiáveis etc. De corte em corte chega-se a um ponto em que os recursos disponíveis são claramente insuficientes para viabilizar as políticas vigentes, reduzindo drasticamente a capacidade de intervenção do Estado.

Em relação aos resultados, o fato mais marcante da intervenção não planejada é sua gradativa perda de eficácia. Inicialmente o manejo da conjuntura é integrado ao processo de planejamento. O desafio é precisamente “conduzir” a conjuntura em harmonia com os objetivos e estratégia de longo prazo da economia. Na prática da intervenção planejada os instrumentos de política econômica são usados precisamente para domar e adequar a conjuntura aos objetivos de longo prazo, reduzindo os desvios e atrasos decorrentes das flutuações e desequilíbrios conjunturais.

A fricção entre conjuntura e estrutura, curto e longo prazo, sempre esteve no cerne da atividade de planejamento. Como já se mencionou atrás, coexistem as intervenções de emergência e o manejo da conjuntura com a execução de ações cujo horizonte de duração e objetivos transcendem o curto prazo. A ruptura do padrão planejado ocorre quando problemas de conjuntura – efetivos ou não – deixam de ser transitórios e passam a ser permanentes. Aos poucos os problemas de conjuntura e de curto prazo passam a absorver e concentrar maior parcela das energias, recursos e capacidade operacional do Estado, em detrimento das demais ações; à medida que as pressões de curto prazo vão ganhando terreno, os objetivos e horizonte da política econômica vão se restringindo e encurtando; em termos institucionais ganham força os responsáveis pela condução da política econômica – em geral o Ministério da Fazenda e Banco Central – em detrimento dos organismos de planejamento e de intervenção setorial.” (BUAINAIN, 1999, p. 6)

Na agricultura, as intervenções contribuíram para desestabilizar ainda mais os mercados e a produção. Os sucessivos congelamentos de preços dos alimentos básicos, a utilização de estoques reguladores e das importações para controlar a inflação e as intervenções ad hoc nos mercados, sem regras claras e conhecidas, introduziram o que Lopes (1986) denominou de risco institucional. Do lado da produção, a indexação do financiamento associada aos controles de preços contribuiu para criar uma situação de inadimplência generalizada que anulava e até invertia os efeitos positivos do crédito subsidiado. O financiamento passou a ser um fator de risco e não de incentivo à produção.

Nova orientação da política agrícola (1990–2003)

No contexto da crise do final dos anos 1980, ocorrem os primeiros movimentos concretos de mudança na orientação da política agrícola em direção a um modelo de intervenção de natureza mais liberal, que buscava, antes de mais nada, recompor as funções básicas do mercado como sinalizador para a alocação de recursos e remuneração dos produtores. Não se trata aqui de voltar à análise desse período, nem de fazer uma crítica ou defesa do modelo liberal em termos abstratos,

[...] mas de indicar que sua implementação no Brasil dos anos 90 [...] foi marcada por sérias inconsistências no nível macro e no nível setorial que se traduziram em um fraco desempenho econômico e agravaram ainda mais os problemas da agricultura e da política agrícola. (BUAINAIN, 1999, p. 164).

Pelo menos até o Plano Real, a instabilidade monetária e institucional comprometia os fundamentos da orientação mais liberal, que pressupõe o funcionamento dos mercados e o respeito aos contratos, o que não ocorria em meio a congelamentos, confiscos e mudanças intempestivas das regras do jogo. As mudanças nas políticas foram introduzidas, de um lado, em virtude da exaustão e perda de eficácia dos instrumentos que foram utilizados com sucesso nas décadas anteriores, em particular o crédito e o preço mínimo; de outro, como uma resposta a pressões de curto prazo, sem qualquer consideração com a consistência intertemporal ou entre os vários instrumentos utilizados pelos agentes públicos. Mais do que refletir uma concepção sobre o papel do Estado no apoio à agricultura e uma estratégia de desenvolvimento, a reorientação a partir do início da década de 1990 retratava a incapacidade fiscal e operacional do Estado para sustentar o que restava da velha política de modernização da agricultura.

Os efeitos da reorientação são visíveis na redução da participação das fontes públicas (Tesouro) e reguladas (exigibilidades bancárias) de financiamento do crédito rural. Em 1985, elas representavam 100% do total, sendo 92% da fonte Tesouro e o restante das exi-

gibilidades. Em 1995, o Tesouro ainda participou com praticamente 20%. Esse percentual caiu para 3,5% em 1996 e praticamente a zero em 2000, e aumentou a participação do setor com a recuperação dos recursos obrigatórios.

A participação do Tesouro permaneceu baixa durante toda a 1ª década do século 21 (variando entre 3,8% em 2004, e 0,6% em 2009), o que motivou a tese da fuga do Estado, sugerida tanto pelo crescimento vigoroso do financiamento à agricultura “sem a necessidade de aportes diretos do Tesouro Nacional” (BUAINAIN et al., 2013, p.116) como “pela queda da participação dos gastos públicos totais com a agricultura” (BUAINAIN et al., 2013, p. 116). Ao mesmo tempo, observa-se a expansão do financiamento direto do setor privado, não bancário, realizado principalmente nas áreas de fronteira agrícola e nas cadeias com grau mais elevado de integração.

Aparentemente mais condicionada pela restrição de recursos do que por um consenso em relação ao papel do Estado no apoio ao desenvolvimento da agricultura, a retirada do Estado foi apenas transitória. De fato, com o relaxamento das restrições fiscais e a mudança do governo em janeiro de 2003, a participação das fontes oficiais voltou a crescer a partir de 2003, e cresceu ao longo de toda a década de 2000.

O papel ativo da velha política agrícola foi consideravelmente reduzido e tornou-se quase nulo durante a década de 1990. O crédito oficial foi cortado, os preços mínimos perderam relevância e capacidade de dar suporte à renda agrícola em conjunturas de mercado desfavoráveis, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) entrou em colapso, e a extensão rural ficou inerte. A partir de 1995, começaram a emergir os elementos da nova política agrícola, que aos poucos foi se consolidando sem no entanto chegar a superar inteiramente a velha, que também se recompôs parcialmente nos últimos anos.

A nova política buscou reduzir a intervenção do governo nos mercados agrícolas, e fortalecer o mercado como mecanismo de sinalização para a alocação e provisão de recursos na agricultura, o que engloba o financiamento e a comercialização da produção. Novos instrumentos foram lançados, a maioria seguindo essa lógica de reduzir a participação do Estado no financiamento e o apoio aos setores já incorporados ao processo de modernização. A nova política se caracterizou também por favorecer o fortalecimento dos segmentos que haviam ficado de fora, em particular os pequenos produtores familiares, cuja inclusão requeria mais do que crédito. Nesse sentido, em 1995 foi criado o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Figura 1).

O crédito do Pronaf é operacionalizado pelos agentes financeiros que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e, ao longo dos anos, se consolidou como uma política pública de fortalecimento das unidades familiares de produção, mediante o apoio técnico e financeiro, visando estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e

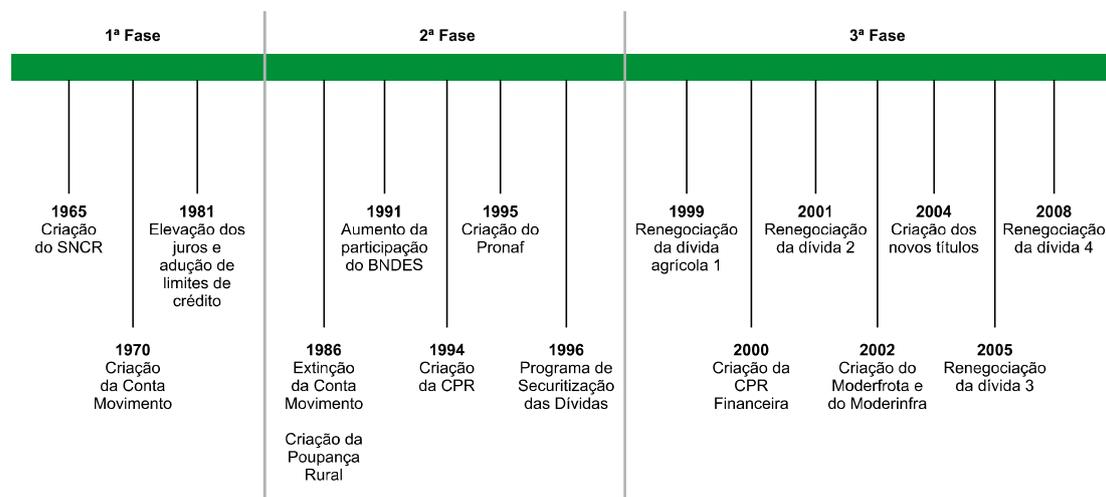


Figura 1. Principais marcos institucionais do sistema de crédito agrícola no Brasil.

Fonte: Almeida e Zylbersztajn (2008).

não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

Em sua concepção original, esse programa não se limitava à concessão de crédito para os pequenos agricultores. Ele incluía investimentos em infraestrutura e em áreas de concentração da agricultura familiar, apoio técnico e outras iniciativas definidas nos planos de desenvolvimento rural/local sustentável que deveriam ser formulados com a participação ativa das lideranças locais, ver Abramovay e Veiga (1999).

Em 1994, o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). O Provape seria o embrião da política agrícola destinada aos agricultores familiares. A partir de 1995, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, o Provape foi totalmente reformulado e transformado no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), pela resolução CMN – Bacen nº 2.191, de 24/8/1995, com as seguintes características: créditos para custeio e investimento para produtores rurais que apresentam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), com taxas de juros de 16% ao ano. Essas modificações deram origem ao Pronaf, em 1996, cuja institucionalização ocorreu com a edição do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28/7/1996. (SCHNEIDER et al., 2004).

No que se refere à redução da intervenção do Estado, em 1995, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) autorizou o uso da Cédula de Produto Rural (CPR) (Quadro 2) no mercado de soja; em 1996 foi regulamentado o Contrato de Opção de Venda (COV) como novo instrumento da política agrícola, e a captação de recursos pelos complexos in-

dustriais de fertilizantes e defensivos agrícolas (GASQUES; CONCEIÇÃO, 1998)⁹, que seria a base da expansão do financiamento não bancário feito pelas empresas para os agricultores. Também em 1996 foi criado o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP). Esse instrumento é uma subvenção econômica, concedida pelo Estado ao setor privado, para comprar o produto indicado pelo governo (por exemplo, milho, feijão, etc.) diretamente do produtor rural e/ou de cooperativas de produtores, pelo preço mínimo estabelecido.

Talvez uma das iniciativas mais relevantes nos anos 1990 tenha sido o Programa de Securitização das Dívidas. Estabelecida em 1996, essa medida deu início ao saneamento da inadimplência quase generalizada dos produtores rurais. Essa situação resultou do descasamento radical entre, de um lado os indexadores usados para consolidar a dívida dos agricultores e as condições dos financiamentos na passagem para o Real, e de outro a evolução dos preços dos produtos agrícolas, comprimidos pela valorização do Real e pelo próprio sucesso do plano. A esta intervenção inicial seguiram-se sucessivas rodadas de renegociação, em 1999, 2001, 2005 e 2008, as quais foram pré-condição para a volta dos agricultores ao mercado financeiro e para a retomada do dinamismo no setor.¹⁰

Outra iniciativa marcante, e de longo fôlego, lançada em 1996 foi o Programa de Zoneamento Agrícola do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária (Mapa). Ainda que a metodologia inicial não considerasse variáveis chaves da estrutura socioeconômica local – deficiência que foi corrigida com o aperfeiçoamento do instrumento –, o zoneamento identifica as zonas mais aptas para a produção de várias culturas e indica os principais requerimentos e procedimentos técnicos para racionalizar a produção, elevar a produtividade, reduzir custos e riscos e proteger o meio ambiente. Trata-se de uma das principais ferramentas para a gestão do desenvolvimento sustentável da agricultura, que tem sido utilizada com sucesso na execução do Proagro e do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) como na política de crédito e nas decisões de incentivar a expansão da produção.

No contexto marcado pelas tensões em torno da renegociação das dívidas e de algumas safras atingidas por eventos climáticos, em dezembro de 2003 foi criado o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural com o objetivo de aumentar a proteção dos agricultores em relação ao clima, atrair e viabilizar a participação da indústria privada no mercado de seguro rural. Do ponto de vista do governo federal, tratava-se de reduzir

⁹ GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. **Financiamento da agricultura**. Brasília, DF: IPEA, 1998. Não publicado.

¹⁰ Deve-se destacar que, além de eventos climáticos e conjunturas adversas de mercado, parte da inadimplência renegociada naquele período foi provocada pelas inconsistências e rupturas das políticas econômicas e setoriais, o que reforçou a pressão dos agricultores pela renegociação abrangente que beneficiasse a todos, independentemente da razão e justificativa para a inadimplência. O processo de renegociação das dívidas dos agricultores evidencia a incapacidade do governo para implementar suas próprias políticas, mesmo quando plenamente justificadas, sempre que enfrenta reações de grupos de interesse com força política.

Quadro 2. Cédula de Produto Rural (CPR)

A Cédula de Produto Rural (CPR) foi criada pela Lei nº 8.929/1994, na modalidade física. Trata-se de um tipo de contrato a termo, em que o produtor pode receber antecipadamente um montante em dinheiro correspondente à quantidade de produto comprometida para entrega futura. Nesse sentido, a CPR também funciona como um instrumento de proteção de preço ao produtor.

O emissor da CPR física é o agente interessado em obter o financiamento e pode ser um produtor ou uma cooperativa de produção. Seu comprador, por outro lado, são os agentes interessados na compra da produção, como *tradings* e cerealistas. Segundo Pimentel e Souza (2005), a CPR pode ser transferida a outro comprador, por realização de endosso, e é negociável no mercado secundário, como ativo financeiro, enquanto vincenda.

Na forma em que foi criada pelo Banco do Brasil em 1994, só existia a modalidade de liquidação física da CPR. Essa forma exclusiva de liquidação impedia a expansão do negócio para demais agentes que desejavam participar do financiamento do crédito rural no País, já que era grande a dificuldade de se conciliar um comprador que demande um produto com as mesmas especificações que o produtor está ofertando.

Nesse sentido, foi criada, em 2001, a CPR com liquidação financeira, com o intuito de incorporar novos agentes participantes do financiamento do agronegócio como um todo, o que aumentou os potenciais compradores de CPR. No caso da liquidação financeira, o produtor pode liquidar o contrato com dinheiro, através da conversão do valor da mercadoria. Esse mecanismo é muito vantajoso, já que reduz fortemente os custos operacionais da transação, suprimindo a necessidade de classificação oficial do produto e os gastos com armazenamento e frete da mercadoria contratada. Infelizmente, não há estatísticas oficiais em relação ao volume de CPR emitido no Brasil, visto que grande parte dos contratos são de "gaveta", ou seja, não são documentadas em central de registro.

Para ser negociada no mercado secundário, a CPR deve ser registrada na Câmara de Custódia e Liquidação da Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (Cetip) ou no Sistema de Registro de Custódia e Títulos (SRCA) da Bolsa Brasileira de Mercadorias (BBM). Caso não seja negociada no mercado financeiro secundário, a mesma pode ser registrada apenas no cartório de imóveis.

o ônus imposto ao Tesouro pela inadimplência/renegociação das dívidas e as rupturas produtivas provocadas pelos efeitos dos problemas climáticos. O objetivo do governo consistia também em trocar o custo mais elevado da renegociação pela subvenção do prêmio pago pelo produtor para contratar um seguro privado, proibitivo se comercializado pelo preço de mercado que incorpora os riscos de produção e os custos operacionais elevados do seguro rural.¹¹

O PSR deveria complementar o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), cuja efetividade havia colapsado em meados da década de 1990 por causa de problemas de concepção e de execução, e reformulado em 1994 e em 1996, com novas regras.¹²

Em 2003, foi lançada a Linha Especial de Comercialização (LEC), com objetivo de aumentar a liquidez na comercialização e reduzir a necessidade de intervenção e compra direta via EGF, que deveria ser utilizado apenas em última instância quando os preços de mercado caíssem abaixo do mínimo, e não cotidianamente para evitar a queda dos preços como sempre foi a prática da velha política.

No que se refere ao financiamento público, em 2000 foi lançada a CPR Financeira, em 2002 o Moderfrota/Moderinfra, um dos pilares da recuperação do ciclo de investimento que viabilizaram o crescimento acelerado nos últimos anos. E, na área do financiamento privado, em 2004, por meio da Lei nº 11.076/2004, foram criados cinco novos títulos de financiamento do agronegócio com o objetivo de complementar os recursos disponibilizados pelo Estado para o financiamento do setor, por instrumentos mais estruturados e atrativos para os financiadores.¹³

A principal diferença entre o CPR e esses títulos é que estes não são emitidos pelos produtores, mas apenas por demais empresas do agronegócio. A criação desses títulos contribui para o processo de aprofundamento da financeirização do setor agrícola, na medida em que estreita os laços dos produtores, armazéns, cooperativas, indústrias beneficiadoras

¹¹ A evolução da subvenção foi errática, embora ascendente. O PSR começou a funcionar em 2005, com subvenção de apenas R\$ 2,3 milhões; em 2006, foram R\$ 31 milhões; em 2007, R\$ 60,9 milhões; e, em 2009, alcançou R\$ 259 milhões. Caiu dois anos sucessivos e, em 2012, subiu para R\$ 318,2 milhões, atingindo, em 2013, R\$ 557,8 milhões.

¹² Em 1994, a abrangência do Proagro foi reduzida, e mecanismos de controle, supostamente mais eficazes, introduzidos. Também se procurou introduzir o princípio da responsabilidade compartilhada entre os participantes, a fim de interessar os agentes financeiros em atuar no sentido de reduzir eventuais fraudes. Os prêmios passaram a refletir a performance recente dos produtores, punindo os que receberam indenizações recentes e bonificando os que comprovarem bom desempenho nas safras anteriores. Foram introduzidas novas diferenciações nos prêmios cobrados com a finalidade de refletir melhor as diferenças de risco. Em 1996, a operação do Proagro foi vinculada ao zoneamento agrícola, que desde então vem se aperfeiçoando, e hoje é uma das ferramentas mais importantes da política agrícola brasileira.

¹³ i) Certificado de Depósito Agropecuário (CDA); ii) Warrant Agropecuário (WA); iii) Letra de Crédito do Agronegócio (LCA); d) Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA); e iv) Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA).

com as instituições financeiras, e é um dos fundamentos do sistema de financiamento direto utilizado pelas empresas tanto para contornar a oferta insuficiente de recursos públicos como para amarrar os produtores às suas cadeias de suprimento e negócios.

Segundo dados do Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013 (BRASIL, 2012), o volume dos novos títulos do agronegócio em aberto em 31/3/2012 era de 22,3 mil contratos, com o valor de R\$ 30,4 bilhões. Vale lembrar que, à exceção do Certificado de Depósito Agropecuário (CDA)/Warrant Agropecuário (WA), todos os títulos listados acima (ver nota de rodapé 13) são, obrigatoriamente, escriturados eletronicamente e, ao contrário das CPRs, não existe a versão de gaveta.

Segundo Buranello e Winter (2011), esses títulos, junto com a CPR, representaram grande avanço à política agrícola nacional, na medida em que aumentaram e diversificaram o rol de opções de financiamento do agronegócio, tanto no que tange à variedade de papéis como no que concerne à amplitude dos agentes que podem fornecer crédito para as operações de produção, processamento e comercialização da cadeia do agronegócio. (BRASIL, 2012).

Política agrícola recente (2003–2014): em busca de rumo

A fase atual ainda é de transição da velha para a nova política agrícola. Apesar do crescimento do financiamento privado, as fontes públicas continuam desempenhando um papel central no financiamento do setor, e de certa forma reproduzem alguns dos problemas operacionais que sempre estiveram presentes na execução da política de crédito rural, desde atrasos na liberação até distorções na alocação entre culturas e produtores.

O crédito rural, ofertado em condições especiais, tem um custo elevado para o Tesouro, responsável pela equalização. A necessidade de assegurar as condições especiais – que comparativamente ainda são menos favoráveis do que as praticadas pelos agricultores americanos, europeus e australianos – é em virtude de, diretamente, persistir, no Brasil, a anomalia da taxa real de juros de mercado incompatível com a realidade da agricultura. Daí decorrem pelo menos dois problemas que se arrastam desde os anos 1980, após o esgotamento da fase do crédito rural abundante e barato: de um lado, os recursos em condições especiais, apesar de crescentes, não são suficientes para atender à demanda; de outro, eles têm um custo elevado para o Tesouro, o que reduz os recursos orçamentários para outras áreas.

Ademais, a segmentação do mercado em dois – um com condições especiais e outro livre – e as exigências de regulamentação para uso de recursos públicos em condições

especiais acabam inibindo o desenvolvimento do segmento livre e do aumento da oferta de financiamento por parte dos bancos comerciais privados.

O resultado líquido é o subfinanciamento do setor, em que pese a participação do financiamento direto em algumas cadeias produtivas, dentro do modelo que envolve compra de insumos e venda do produto antecipado, amarrado ao financiamento feito pelos vendedores/compradores, que carrega uma taxa de juros pelo menos duas vezes à do crédito oficial.

Os elementos da nova política na área de comercialização vão aos poucos se consolidando, e as intervenções da Conab já não implicam no risco institucional do passado. As aquisições diretas, por meio do Aquisições do Governo Federal (AGF), são mais restritas ao apoio à agricultura familiar, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), e em situações de claro desequilíbrio do mercado. Da mesma forma, a venda de estoques reguladores, em sua maioria por meio de leilões eletrônicos, já não é utilizada no contexto da política econômica de controle da inflação, mas sim em função de situações de risco ou desabastecimento real identificado em alguns mercados de âmbito regional.

Na área do financiamento, a nova política se traduziu na criação de novas linhas de financiamento, algumas com conteúdo efetivamente novo. Destaca-se a criação da linha de crédito Agricultura de Baixo Carbono (ABC), cujo principal objetivo é estimular a adoção de práticas produtivas ambientalmente sustentáveis que contribuam para a redução das emissões de gases de efeito estufa.

A linha de financiamento ABC, operada fundamentalmente pelos bancos públicos, está inserida no Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), com objetivos ambiciosos e concepção avançada. No entanto, o plano se resume, na prática, ao financiamento, uma vez que a dotação de recursos orçamentários para financiar as demais atividades é muito baixa, e o próprio Mapa, responsável pela coordenação das atividades no âmbito do governo federal, não parece dispor dos recursos humanos e financeiros requeridos para levar adiante as ambições do plano.

O financiamento privado cresceu, tanto o bancário como os mecanismos privados de financiamento ao produtor rural que contam com a participação dos agentes a montante e a jusante da cadeia do agronegócio. Esses mecanismos podem, inclusive, utilizar a CPR como título na negociação, como compromisso de entrega do produtor, e podem envolver apenas o fornecedor de insumos, as agroindústrias ou ambas as partes simultaneamente.

Esses mecanismos representam uma desintermediação bancária no fornecimento de crédito rural, sendo que os próprios agentes comerciais da cadeia assumem o risco de financiadores. Apesar de a taxa de juros ser razoavelmente mais alta nessas operações em

comparação ao crédito controlado¹⁴, existem vantagens para o produtor, como a garantia do fornecimento do insumo e a garantia de comercialização da produção a um preço pré-estabelecido, o que acaba funcionando como um mecanismo de proteção da renda contra oscilações de preços futuros¹⁵.

Não há dados oficiais sobre o volume de crédito rural comercial privado, pois a maior parte dos contratos não é registrada. Porém, segundo dados da consultoria Agrosecurity, em Silva (2012), para o financiamento do custeio da safra de soja 2009/2010 no Centro-Oeste, a participação do crédito comercial privado foi de 47,3%, contra 23,8% do crédito bancário oficial e das cooperativas de crédito¹⁶. Esse tipo de financiamento é significativamente mais importante na região Centro-Oeste do Brasil em comparação à região Sul, as duas principais produtoras de grãos do País. No Sul, o modelo de financiamento predominante é baseado em recursos de crédito bancário e das cooperativas de crédito.

Um componente importante da nova política é o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) (Tabela 1), que vem sendo executado com timidez no que se refere à participação do Estado. A viabilidade do seguro privado na agricultura, em todo o mundo, depende da participação do setor público em pelo menos duas instâncias: (i) subvencionando o prêmio, o que equivale a assumir, antecipadamente, parte do risco e dos custos de operação, os quais por serem elevados inviabilizam a contratação do seguro; (ii) contribuindo para a formação e gestão de um fundo para cobrir eventos considerados catastróficos, que se caracterizam pela ocorrência generalizada de evento coberto pelo seguro.

A execução do PSR é reveladora dos problemas gerais que afetam a implementação e eficácia das políticas agrícolas em geral. Os recursos para a subvenção, que determinam o volume e alcance das contratações a serem feitas durante o ano, é anunciado no Orçamento Geral da União (OGU). As seguradoras preparam-se para operar dentro dos limites estabelecidos pelas regras do programa e pela disponibilidade de recursos, porém os valores orçamentários não têm sido respeitados nem as liberações têm seguido o calendário adequado, previamente acertado entre o Mapa e as seguradoras. Além disso, o crescimento do mercado de seguros rural depende da capacidade de atrair capital do resseguro, que de fato banca o risco e opera em escala mundial.

As incertezas em relação à liberação da subvenção têm criado dificuldades nesse campo, o que eleva o risco para as empresas quando não conseguem compartilhar a apóli-

¹⁴ Segundo dados da Agrosecurity, na safra 2010/2011, enquanto as taxas de juros controladas eram contratadas ao valor nominal de 6,75% a.a., as taxas livres praticadas no mercado nas operações de crédito agrícola comercial privado variaram, em geral, entre 12% e 20% a.a.

¹⁵ Além disso, é um instrumento importante para os grandes produtores, já que o volume de crédito é limitado por CPF, e não por unidade de área.

¹⁶ A diferença, de 28,9%, foi financiada com capital próprio dos produtores.

Tabela 1. Principais instrumentos da política agrícola brasileira, segundo o Plano Safra do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Plano Agrícola e Pecuário (PAP) do Mapa, 2013 e 2014.

Instrumento	Descrição	Valor (R\$ bilhões)
Plano Safra da Agricultura Familiar: Pronaf e outras ações	Política de crédito para custeio e investimento oferecido pelo MDA	39,00
Plano Safra da Pesca e Aquicultura: Pronaf e outras ações	Estímulo à cadeia produtiva da pesca e aquicultura a partir do MPA	4,10
Plano Agrícola e Pecuário	Apoio ao produtor rural a partir da oferta de crédito pelo Mapa	136,00
Custeio e comercialização	Crédito para custeio e comercialização da produção agrícola	97,60
Investimentos	Crédito para investimentos na produção agrícola	38,40
Programa ABC	Estímulo à redução da emissão de gases de efeito estufa	4,55
Moderagro	Modernização da agricultura e conservação dos recursos naturais	0,55
Moderinfra	Incentivo à irrigação e à armazenagem	0,55
Prodecoop	Desenvolvimento cooperativo para agregação de valor	0,35
Procap-Agro	Capitalização de cooperativas agropecuárias	3,24
PCA	Programa de construção e ampliação de armazéns	3,50
Inovagro	Incentivos à inovação tecnológica na agropecuária	1,00
Prorenova	Renovação e expansão de canais	4,00
Apoio ao Médio Produtor: Pronamp	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor	13,2
Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural	Oferta ao produtor rural de possibilidade de proteger-se das perdas decorrentes de eventos climáticos adversos	0,70
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária ⁽¹⁾	Exoneração do cumprimento de obrigações financeiras pelo produtor e indenização dos recursos próprios aplicados em função de perdas de receitas por eventos climáticos adversos ou pragas e doenças sem método de combate	0,30
Total		181,3

⁽¹⁾ O Proagro não tem seus dados divulgados no PAP ou Plano Safra, mas conforme auditoria do TCU, divulgada em março de 2014, o número de operações enquadradas no Proagro atingiu, em 2012, o volume de mais de 504 mil operações, num valor coberto superior a R\$ 10 bilhões, das quais 79,2 mil foram indenizadas, com um valor de R\$ 1,08 bilhão. Conforme o TCU, o Proagro apresenta déficits sistemáticos anuais, numa média de 342 milhões entre as safras de 2004/2005 e 2011/2012 (837,6 milhões na safra 2004/2005; 597,6 milhões na safra 2005/2006; e a 793,2 milhões na safra 2011/2012 e R\$ 1,08 bilhão para a safra 2012/2013). Vale ainda ressaltar que essa situação já ocorreu no passado, conforme o relatório do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) intitulado *Análise do Seguro Agrícola do Brasil no período 2006–2011*. O Proagro sofreu com descontinuidades, falta de fundos de cobertura aos grandes déficits, registrando sinistralidade (total de indenizações pagas divididas pelo montante de prêmios arrecadados) maior que um, e por vezes passando de 3, em 18 dos 27 anos decorridos de 1974 a 2005.

Fonte: Brasil (2014a, 2014b, 2014c).

ce contratada.¹⁷ O resultado é negativo em vários sentidos: as seguradoras têm que assumir o ônus e o risco institucional decorrente da falta de confiabilidade nos compromissos assumidos pelo governo. Isso tem freado o entusiasmo do setor privado, abrindo ainda mais espaço para o domínio do Banco do Brasil, que já conta com a vantagem competitiva de ser o principal operador do crédito rural.

Levando em conta que um dos objetivos implícitos do PSR é justamente reduzir a exposição e participação do setor público na área de seguro rural e abrir espaço para uma maior participação do setor privado, mesmo levando em conta que o grupo BB/Mapfre é uma S.A., pode-se perguntar até que ponto a elevada participação do BB e suas empresas coligadas é consistente com esse objetivo. Não se trata, aqui, de condenar o BB, que como qualquer empresa busca potencializar suas vantagens competitivas, no caso ser o maior operador do crédito oficial e ter uma maior capilaridade; nem tampouco de condenar o que poderia ser tomado como falta de dinamismo das demais seguradoras para disputar o mercado, mas de indicar o processo em curso cujo resultado poderá ser desfavorável na medida em que a concentração, aliada às incertezas institucionais, reduz os incentivos para que as seguradoras se estruturam, invistam para ampliar a capilaridade e competir, diretamente, com o BB.

Um segundo elemento relacionado à execução do PSR é a constituição do Fundo de Catástrofe, cuja criação também é um excelente exemplo da implementação de políticas que dependem da aprovação do legislativo. A criação desse fundo no contexto do PSR – que deveria substituir o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural de 1966 (FESR) – foi proposta em 2005 e aprovada em 2010, mas até junho de 2014 o fundo ainda não havia sido regulamentado e implementado. Enquanto isso, a indústria opera com um nível elevado de insegurança, que eleva o preço do prêmio e restringe a expansão do mercado, tanto pelo lado da menor demanda como pela menor oferta de resseguro internacional.

Um componente inovador do novo arranjo de política, ainda pouco valorizado, foi o relançamento das câmaras setoriais e temáticas do Mapa como canal de informação e instância de articulação das partes interessadas nas diferentes cadeias do agronegócio, em particular entre os agentes privados e as instituições do setor público. Trata-se de um foro consultivo, do qual participam representantes de produtores, consumidores, trabalhadores, entidades empresariais e organizações não governamentais, bem como órgãos públicos relacionados aos diferentes arranjos produtivos, e que tem como objetivo último

¹⁷ Não há informações precisas sobre esse ponto, mas praticamente todas as análises da evolução do PSR indicam a dificuldade de atrair capital de resseguro como um entrave sério para o crescimento sustentável do programa. A dificuldade não está associada ao risco de produção que é objeto da apólice e nem ao risco cambial, mas sim ao risco associado aos compromissos financeiros assumidos pelo governo federal com o pagamento da subvenção. Deve-se destacar que as resseguradoras assumem em média 90% do risco, e que a restrição de resseguro se transfere para a oferta de seguro.

facilitar a execução de políticas em torno de compromissos assumidos pelo conjunto de interlocutores.

Em 2013, havia 36 câmaras em funcionamento, sendo 28 setoriais e 8 temáticas, que, segundo Guanzioli et al. (2007, p. 24), “fazem parte definitiva do processo administrativo e decisório do Mapa e tendem a crescer em importância, contribuindo para o avanço do processo democrático do país, e por isto deveriam ser aperfeiçoadas.”

Na avaliação desse autor, as câmaras estariam contribuindo para articular as cadeias produtivas em torno de demandas e problemas objetivos e para reduzir a assimetria de informações entre os participantes da cadeia. No entanto, não estavam sendo efetivas para a solução de conflitos e estabelecimento de compromissos em torno de pontos conflitivos, nem como mecanismo de desenho de autorregulação por parte do setor privado para enfrentar problemas identificados cuja superação exige regulação e alinhamento de decisões e comportamento dos envolvidos.

Como mecanismo consultivo, a maioria das câmaras tem pouco poder para influenciar na formulação das políticas. Portanto, as questões levantadas ficam sem solução por falta de capacidade de resposta do Mapa e do governo em geral. Ademais, a participação das instituições do setor público é pequena, o que fragiliza e esvazia o mecanismo.

Apesar dos avanços da política agrícola, duas áreas muito importantes para o funcionamento da agricultura continuam vulneráveis: a defesa sanitária e a infraestrutura.

No contexto atual, a questão sanitária passou a ser tanto um instrumento de concorrência nos mercados internacionais, do qual participam agentes cada vez mais nivelados em termos de custos e eficiência, como elemento de proteção do mercado doméstico. Diante da crescente conscientização dos consumidores em relação à questão da segurança dos alimentos – que se traduz em uma crescente demanda por alimentos de qualidade elevada e saudáveis –, do acirramento da concorrência em todos os níveis, e da elevação dos custos de produção associados às exigências de manipulação, conservação e pré-empacotamento, a questão sanitária não é apenas uma arma de concorrência e ou proteção. É condição básica para a viabilidade e sustentabilidade econômica do produtor e de um número crescente de atividades agropecuárias.

No passado, salvo exceções, a questão sanitária foi negligenciada pelo Mapa, e sequer constava entre as políticas agrícolas. Além disso, as intervenções sempre assumiram caráter curativo, e não preventivo. Nas condições institucionais e concorrenciais de hoje, ações curativas não são suficientes. A simples desconfiança de que a produção de um país pode estar infectada por uma praga ou moléstia mais séria é suficiente para que os concorrentes desencadeiem ações protecionistas, com ou sem razão. Portanto, no atual

contexto, a política de defesa sanitária da agropecuária brasileira é fundamental para criar e assegurar condições gerais adequadas para seu desenvolvimento.

A concepção do Sistema de Segurança, Proteção e Defesa Agropecuária é consistente com as necessidades do País: visão sistêmica, prioridade para ações preventivas, reforços do serviço de vigilância e fiscalização nas fronteiras, rigor na aplicação das regras de quarentena, e forte articulação com o setor privado na execução e acompanhamento da política. No entanto, a realidade está longe da concepção, uma vez que a prioridade não se reflete na alocação dos recursos orçamentários, que têm sido claramente insuficientes para executar uma política séria de sanidade animal e vegetal. Os repetidos exemplos de brotes de febre aftosa em virtude da falta de aplicação das vacinas ilustram as dificuldades em questão.

Considerações finais: debatendo a 5ª tese

As seções anteriores apresentaram uma visão resumida da orientação geral dos distintos conjuntos de políticas agrícolas utilizados pelo Brasil ao longo dos últimos 55 anos e, ao mesmo tempo, examinaram, de forma breve, alguns dos seus aspectos positivos e desafios para aperfeiçoamento. Como se pôde observar, a presença do Estado no setor agrícola nacional diminuiu significativamente, em particular a partir do final dos anos 1980 e início dos 1990.

Naquele período, o governo, pressionado pela necessidade de ajustar a economia aos desequilíbrios macroeconômicos resultantes da crise da dívida externa passou a utilizar, de forma crescente, instrumentos de política amigáveis ao mercado. Como consequência, o nível de intervenção governamental no setor reduziu substancialmente. Olhando para o futuro e considerando a experiência acumulada durante as últimas décadas, acredita-se que dificilmente a agricultura brasileira voltará a ser orientada por medidas intervencionistas que contribuem para distorcer o funcionamento dos mercados no lugar de corrigir suas falhas.

As análises das seções anteriores mostraram também que, na virada dos anos 1980, o Brasil experimentou uma segunda grande mudança em termos de condução da política agrícola¹⁸. Deixou-se de lado a execução de medidas guiadas por um sistema de planejamento plurianual e passou-se a desenhar e implementar políticas de forma ad hoc em resposta a questões prementes. O resultado dessa mudança permanece até os dias de hoje e muito provavelmente deverá continuar por várias outras décadas.

Em relação à quinta tese de Buainain et al. (2013), as análises realizadas indicam que a queda da participação dos fundos do Tesouro Nacional no financiamento total da agri-

¹⁸ Pode-se argumentar que o mesmo ocorreu com a política econômica do País.

cultura entre 1985 e 2011 e da participação dos recursos destinados às funções rurais no Orçamento Geral da União (OGU) não é suficiente para sustentar que o Estado tenha *saído à francesa*, conforme sugere a tese. Apesar da queda na participação relativa, o montante de recursos públicos alocados para a agricultura mantém-se expressivo e provavelmente tenha um papel e importância maior do que sugere o simples valor absoluto.

É certo que o financiamento público – principalmente o crédito rural – foi fortemente reduzido entre os anos de 1986 e 1996, quando se aproximou do valor do crédito concedido em 1969. No entanto, em um primeiro momento, essa contração foi uma imposição da conjuntura e só depois poderia ser atribuída à opção de tentar reorientar a política agrícola. Nesse sentido, dificilmente poderia ser interpretada como uma *saída à francesa*, já que o que poderia ser chamado de nova política agrícola jamais assumiu, de forma explícita, que o Estado deveria se retirar de algumas funções para se dedicar a outras.

Esse movimento nunca ocorreu: os próprios produtores e seus representantes reclamam da presença do Estado sempre que esta presença é percebida como um obstáculo, mas em seguida reclamam também da ausência do Estado, da falta de apoio, das limitações de recursos públicos alocados para a agricultura e assim por diante.

Cabe observar, entretanto, que não se pode afirmar que as reclamações, ainda que legítimas do ponto de vista do interesse corporativo e do setor, sejam sempre procedentes, uma vez que, não raramente, o Estado é percebido como obstáculo quando tenta exercer o seu papel regulatório que implica, quase sempre, impor limites às ações privadas. E, por outro lado, tampouco se podem sancionar todas as reclamações de falta de apoio e da restrição de recursos, uma vez que em muitas ocasiões o racionamento se justifica plenamente desde o ponto de vista da sociedade. É provável que o cotejamento das reivindicações e reclamações dos principais *stakeholders* da agricultura revelasse um quadro contraditório, e que demandaria um marco institucional ainda mais complexo e contraditório do que o vigente, no qual atuam simultaneamente três ministérios (Mapa, MDA e MPA).

A contraprova de que o Estado não se retirou é o crescimento significativo dos recursos destinados ao financiamento a partir de 1996, e ainda de forma mais significativa a partir de 2003. Em 2013/2014, os Planos Safra disponibilizaram 179,1 bilhões para as duas agriculturas, e R\$ 4,1 bilhões para a pesca e aquicultura (BRASIL, 2014a, 2014b, 2014c).

Na área da inovação o movimento foi semelhante: o orçamento anual da Embrapa cresceu, em termo reais, até 1982, quando atingiu o primeiro pico da ordem de R\$ 1,6 bilhão. Flutuou intensamente na década de 1980, com dois anos críticos (1984 e 1992); voltou a crescer e, em 1996, superou o pico anterior, alcançando um segundo teto de R\$1,83 bilhão, que só seria superado mais de uma década depois, em 2009 (R\$1,95 bilhão). A queda contínua do orçamento no período 1996–2003 não pode ser atribuída a uma saída do Estado por causa da emergência de atores privados, mas às restrições impostas pelo

programa de estabilização monetária. O Plano Real exigiu e impôs severos controles fiscais que atingiram fortemente o orçamento da maioria das autarquias e empresas estatais. No período 2005–2010, a dotação orçamentária, em valores reais, foi crescente, resultado tanto da expansão horizontal, com a criação de novas unidades e contratação de pesquisadores e funcionários, como dos investimentos realizados no âmbito do PAC-Embrapa. No período mais recente, o orçamento voltou a oscilar em torno do teto de 2010.

A evolução do orçamento da Embrapa pode questionar a ideia de que o Estado esteja se retirando, mas não invalida, de nenhuma forma, a constatação de que novos agentes privados passaram a se dedicar à oferta de crédito e à pesquisa e ganharam papel de destaque na geração de tecnologias e na difusão das inovações que são, hoje, o principal *drive* do crescimento da produção agropecuária, cujos ganhos têm permitido ao setor manter-se competitivo mesmo enfrentando um quadro doméstico claramente desfavorável.

De fato, é inegável o crescimento do papel das grandes e médias empresas na geração e difusão da tecnologia. Na área de máquinas, a pesquisa pública nunca teve um papel relevante no que se refere às inovações. Tal como a automobilística, trata-se de uma indústria internacionalizada, que mantém os centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em suas matrizes e em alguns países selecionados, onde são desenhados e desenvolvidos os modelos comercializados em todo o mundo. Mas, ao contrário dos automóveis, cuja tropicalização exige pouca adaptação, as máquinas agrícolas exigem adaptações para corresponder às especificidades locais. O conhecimento e *know how* gerados pelas instituições públicas de pesquisa, incluindo as universidades, Embrapa e empresas estaduais, são importantes mesmo na dinâmica de inovação desse setor.

Em outras áreas, como a de sementes, o papel das empresas públicas vem modificando. Tempos atrás as sementes eram tratadas como bens quase públicos, de apropriabilidade mais difícil, o que afastava os investimentos das empresas privadas. Entretanto, a partir dos últimos anos da década de 1990, essa situação mudou. De um lado, como parte das reformas estruturais implementadas na segunda metade dos anos 1990, o País modernizou as legislações e marcos regulatórios referentes à propriedade intelectual (PI), ver Vieira e Buainain (2012), para uma análise das mudanças institucionais na PI. De outro, a agricultura voltou a crescer desde a Lei Kandir e da renegociação das dívidas agrárias a partir de 1997, alargando o mercado relevante para as empresas globais da indústria de sementes.

Desde então, a importância do setor privado na oferta de sementes vem crescendo. Em 2012, o papel da própria Embrapa foi questionado a partir da constatação, verdadeira, da queda da sua participação nos mercados de sementes dos segmentos mais dinâmicos do agronegócio, ver Ming (2012). Para uma instituição pública de pesquisa, o ponto central, como bem colocou o ex-ministro Delfim Netto (2012), não é a parcela de mercado que ocu-

pa, mas sim a capacidade de “inovar, criar e transmitir conhecimentos, usando as empresas privadas para disseminá-las”.

Independente das posições dos articuladores, essa polêmica em torno do papel da Embrapa revela, de qualquer forma, as profundas transformações ocorridas nos últimos 40 anos, e indica que o papel do Estado não pode ser o mesmo do passado, no que a quinta tese tem razão.

No início dos anos 1970, diante do diagnóstico do atraso tecnológico da agricultura brasileira e da impossibilidade de importar ou copiar tecnologia para a agricultura como se fazia na indústria, a intervenção do Estado se colocava como imperativa: montou-se o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), tendo a Embrapa como cabeça.

Não era suficiente fazer pesquisa e desenvolver tecnologia. Era necessário também produzir a tecnologia e difundir seu uso entre os agricultores. Naquele contexto, as empresas de pesquisa do SNPA, além de desenvolverem as sementes melhoradas, eram também responsáveis pela sua multiplicação e colocação no mercado (a distribuição gratuita era feita pelas empresas de extensão e secretarias estaduais de agricultura). Havia poucos canais privados para multiplicar as sementes e distribuí-las aos agricultores.

Quarenta anos depois, as empresas públicas continuam sendo necessárias para gerar conhecimentos e inovações, mas já não precisam, necessariamente, produzir e distribuir as sementes ou equipamento desenvolvido. Isso pode ser feito por uma extensa rede de empresas privadas e outras que se desenvolveram e consolidaram nas últimas décadas. Em geral, elas estão melhor estruturadas para exercer essas funções do que as empresas públicas de pesquisa, cujo negócio e capacitação central são P&D. Ademais, em todo o mundo a própria indústria de sementes se transformou a partir das possibilidades abertas pela biotecnologia, a aplicação mais forte da engenharia genética – que culminou nos organismos geneticamente modificados (OGMs) – e principalmente da mudança institucional no campo da propriedade intelectual.

O papel das grandes corporações cresceu, em particular na provisão de bens e serviços demandados pelos segmentos mais dinâmicos com potencial para absorver tecnologia gerada no modelo plataforma, que tem utilização básica em muitos países a partir de adaptações locais. É o caso da tecnologia GM, que pode ser utilizada de forma indistinta no Brasil ou nos EUA, em condições ambientais bastante diferentes, desde que aplicada a variedades adaptadas às condições locais, cujo desenvolvimento continua contando com relevante contribuição das instituições públicas.

Seria, portanto, no mínimo raro que as empresas públicas continuassem dominando os mercados de sementes como ocorria no passado. Se assim fosse, elas certamente abafariam o desenvolvimento da indústria de semente do Brasil – que não significa ter

capital de propriedade de nacionais –, e o País perderia uma vez que não há, em nenhum país do mundo, experiência exitosa que indique que empresas públicas, sozinhas, podem responder aos desafios da inovação na agricultura, que envolvem tantas áreas diferentes, das sementes à gestão, do clima ao meio ambiente, do satélite ao arado, da alimentação animal ao controle de pragas.

É nesse sentido que a quinta tese é robusta ao sustentar

[...] que o papel do Estado mudou (ou deveria mudar), seja porque sua ação já não é tão necessária, ou então porque os desafios atuais são muito mais complexos e transcendem as possibilidades do Estado. Ainda além: muitas soluções não serão mais estatais e dependerão da mobilização de agentes privados (BUAINAIN et al., 2013, p. 117).

A quinta tese “considera que o Estado tem lido incorretamente os diversos sinais das transformações em curso, o que tem resultado em iniciativas erráticas, usualmente resultantes da confusão de racionalidades – de um lado, refletindo a persistência de políticas herdadas do projeto de modernização iniciado na década de 1960 e, de outro lado, a introdução de novas visões e instrumentos de regulação via mercados. Esses últimos respondem às novas realidades agrárias e produtivas do período recente.”

De fato, essa visão é consistente com a análise da trajetória da política pública realizada nas seções anteriores. Conforme ilustrado, a evolução das políticas parece refletir mais as pressões das sucessivas conjunturas do que uma visão estratégica clara do papel da agricultura no desenvolvimento nacional, da estratégia adotada para viabilizar o cenário desejado e das medidas e instrumentos para coordenar e estimular o movimento na direção desejada.

Neste campo, a atuação do Estado sempre foi, e em certa medida continua sendo, contraditória, e não raramente inconsistente e até caótica, nos termos indicados por Buainain (1999) (Quadro 1). Ao mesmo tempo em que estimula a expansão da produção por meio do financiamento público, o governo introduz inseguranças institucionais ao patrocinar visões de mundo diferentes e conflitos entre o MDA e o Mapa; ou ao lavar, temporariamente, as mãos no que se refere às disputas em torno da liberação dos OGMs, como ocorreu no início da década passada; ou ainda pela dificuldade de arbitrar as disputas em torno da legislação florestal e manter-se passivo às ocupações ilegais de terras privadas pelos movimentos sociais.

Esses exemplos revelam a dificuldade que o Estado enfrenta para lidar com problemas complexos, que já não podem ser decididos nos gabinetes, e que pressupõem a participação dos atores sociais, consultas técnicas e políticas, compromissos críveis e duradouros.

No fundo, o Estado e a estrutura institucional ficaram velhos para lidar com a nova agricultura: a organização dos ministérios, funcional e política, já não representa a realidade de hoje. O Mapa se mantém enraizado no setor, enquanto o setor se move de forma

profundamente articulada e dependente de outros setores para os quais a agricultura é irrelevante e sobre os quais o Mapa não tem qualquer influência.

É por acaso que as políticas e orientações das várias instituições são convergentes. Internamente, secretarias e diretorias que têm a responsabilidade de lidar com os novos desafios têm pouco poder, tanto político como operacional, porque o poder ainda corresponde às secretarias cuja agenda era mais relevante no passado do que nos dias de hoje.

Nesse contexto, a agenda do novo patina e não raramente é tratada de forma conflitiva no interior do aparelho do Estado, com instituições do mesmo nível hierárquico convivendo em aberto conflito e defendendo visões, não apenas diferenciadas, mas diretamente conflitantes, sobre problemas cruciais para o desenvolvimento da agricultura e do País. A questão ambiental é exemplo paradigmático desse tipo de conflito, mas não único.

A questão indígena, os problemas fundiários e a regulamentação das inovações, as visões sobre a agricultura nas negociações internacionais, o alcance e a vigência das regras de propriedade intelectual são também parte desse rol de conflitos vivenciado pelas instituições do Estado, que em muitos casos perdeu a capacidade essencial de arbitrar e viabilizar soluções.

Finalmente, para encerrar a reflexão sobre a quinta tese, é necessário apontar que parte do comportamento errático apontado tem raízes profundas na formação populista do Estado brasileiro. Este tem dificuldade para definir prioridades e metas e adotar políticas consistentes com essas definições, em particular quando estas implicam algum tipo de sacrifício político (e não do povo). Uma rara exceção foi a adoção do Plano Real e das reformas executadas para viabilizá-lo. Certo ou errado, o governo aplicou com firmeza sua política: controlou com severidade os gastos públicos; cortou a máquina de moeda dos governadores e dos prefeitos das capitais; promoveu uma abertura considerável do mercado externo, inclusive do financeiro; manteve as taxas de juros reais em patamares elevadíssimos. Essas políticas tiveram efeitos duros sobre parte da população, provocaram reações, protestos, porém, certo ou errado, foram mantidas e contribuíram para reestabelecer a estabilidade da moeda nacional. E tudo isso em plena democracia, e não como ato de autoridade.

O Estado populista não tem essa capacidade e prefere a promessa falsa de atender a todos ou à maioria, ainda que no fundo atenda a apenas alguns. É isso que explica que apesar da citada perda relativa de importância orçamentária, o número de políticas e ações de diversos ministérios e suas agências não para de crescer, pulverizando os recursos públicos e com isso a eficácia e eficiência das políticas públicas. Mas são, na maioria, iniciativas fragmentadas, improvisadas e sem nítidos objetivos estratégicos. É situação que parece confirmar a hipótese acerca do autismo do Estado em relação às mudanças estruturais das últimas décadas. Suscita, portanto, a pergunta: o que realmente quer o Estado do mundo rural brasileiro? Conforme ilustrado, o capítulo não tem respostas para essa pergunta, mas

traça um rápido panorama da trajetória recente da política agrícola, indicando que neste início de século ainda não superamos o anterior, e que a política agrícola continua em busca de um rumo sustentável.

Referências

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 641).
- ALMEIDA, L. F. de; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. **Internext**: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008.
- ALVES, E. Reflexões sobre política agrícola. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 31, n. 24, p. 91-102, abr./jun. 1993.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/pap>>. Acesso em: 5 maio 2014.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.farsul.org.br/Slides/pdf/PAP2012.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2014.
- BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Plano Safra da Pesca e Aquicultura 2012/2013/2014**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <[http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Planos_e_Politiclas/Plano%20Safra\(Cartilha\).pdf](http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Planos_e_Politiclas/Plano%20Safra(Cartilha).pdf)>. Acesso em: 5 maio 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014**: transformando vidas, plantando o futuro. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Diretrizes de Governo**: Programa Estratégico de Desenvolvimento – 1968/70. Brasília, DF: Miniplan, 1967. 165 p.
- BUAINAIN, A. M. **Trajatória da política agrícola brasileira**. Campinas: [s.n.], 1997. (Projeto UTF/FAO/036/BRA).
- BUAINAIN, A. M. **Trajatória recente da política agrícola brasileira**. 1999. 326 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.
- BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. DA; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 22, n 2, abr./jun. p. 105-121, 2013.
- BUAINAIN, A. M.; SOUZA, H. M. F. **Economia agrícola**. São Carlos: EdUFSCar, 2011.
- BURANELLO, R.; WINTER, M. **Novos títulos de crédito para o financiamento do agronegócio**. Disponível em: <www.webfinder.com.br/disclosure/PDF/disclo_set0105.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2011.
- CARNEIRO, R. **O desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed. da Unesp, 2002. 423 p.
- CARNEIRO, R.; BUAINAIN, A. M. **O retorno da ortodoxia**. São Paulo: Ed. da Unicamp, 1989. 277 p.
- CONAB. **Séries históricas**. 2014. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&ordem=produto&Pagina_objcmsconteudos=2#A_objcmsconteudos>. Acesso em: 29 maio 2014.
- DE JANVRY, A. Why governments do what they do? The case of food price policy. In: JOHNSON, G.; SCHUH, E. (Ed.). **The role of markets in the world food economy**. Boulder: Westview, 1983.

- DELFIM NETTO, A. Embrapa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/36373-embrapa.shtml>>. Acesso em: 29 maio 2014.
- GONÇALVES, J. S. **Mudar para manter**: análise do processo de pseudomorfose da agricultura brasileira. 1997. 481 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- GUANZIROLI, C. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 45, n. 2, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004>. Acesso em: 25 abr. 2014.
- KAGEYAMA, A. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 1990. p. 113-223.
- LEITE, S. P. **Inserção internadonal e finandamento da agricultura brasileira (1980-1986)**. 1998. Campinas. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.
- LOPES, M. R. **A intervenção do governo nos mercados agrícolas no Brasil**: o sistema de regras de intervenção no mecanismo de preços. Brasília, DF: CFP, 1986. 108 p. (Coleção Análise e Pesquisa).
- MARTINE, G.; GARCIA, R. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987. 271 p.
- MELO, F. H. de. **Prioridade agrícola**: sucesso ou fracasso? São Paulo: Pioneira/FIPE, 1985.
- MING, C. de. A Embrapa perdeu o bonde. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1 abr. 2012.
- PIMENTEL, F.; SOUZA, E. L. L. **Study on Cédula de Produto Rural (CPR)**: farm product bond in Brazil. New York: World Bank, 2005.
- PINTO, L. C. G. **Notas sobre a política de crédito rural**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1980.
- REZENDE, G. C. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS: IPEA, 2003.
- SANTOS, R. F. A. dos. Análise crítica da interpretação neoclássica do processo de modernização da agricultura brasileira. In: SANTOS, R. F. dos. **Presença de vieses de mudança técnica da agricultura brasileira**. São Paulo: Ed. da USP: IPE, 1986. p. 39-78.
- SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.
- SILVA, F. P. **Financiamento da cadeia de grãos no Brasil**: o papel das tradings e fornecedores de insumos. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- VIEIRA, A. C. P.; BUAINAIN, A. M. Aplicação da propriedade intelectual no agronegócio. In: ÁVILA PLAZA, C. M. C.; DEL NERO, P. A.; TARREGA, M. C. V. B.; SANTOS, N. dos. (Coord.). **Propriedade intelectual na agricultura**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 21-50.

Literatura recomendada

- ALCAMO, J.; BENNETT, E. **Ecosystems and human well-being**: a framework for assessment. Washington, DC: Island Press, 2003. 245 p. Disponível em: <<http://www.maweb.org/documents/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.
- ALMEIDA, L. F. de; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. **Internext**: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008.
- ALVES, E. Reflexões sobre política agrícola. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 31, n. 24, p. 91-102, abr./jun. 1993.
- BARROS, J. R. M. de. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil. In: VEIGA, A. (Coord.). **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e dá outras disposições. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n. 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 20 abr. 2014.

BUAINAIN, A. M. **Da intervenção planejada à intervenção caótica.** Brasília, DF: FAO: INCRA, 1987. (Projeto UTF/FAO/036/BRA).

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda tem alguma chance como agricultores? In: CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro:** ganhar tempo é possível? Brasília, DF: CGEE, 2013. p. 29-70.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Recent development patterns and Challenges of Brazilian agriculture. In: CONFERENCE ON MULTI-COUNTRY RESEARCH DIALOGUE ON EMERGING ECONOMIES IN THE NEW WORLD ORDER PROMISES: PITFALLS AND PRIORITIES, 2010, New Delhi. **Proceedings...** New Delhi: ICRIER: IDRC-CRDI, 2010. p. 1-49.

BUAINAIN, A. M.; GONZÁLEZ, M. G.; VIEIRA, A. C.; FILHO, H. M. **Alternativas de financiamento agropecuário:** experiências no Brasil e América Latina. 2007. Disponível em: <<http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIIICA/AlternativasFinanciamentoAgropecuário.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

COSTA, C. P. da C.; JORGE NETO, P. de M. Fatores determinantes da inadimplência do crédito rural Pronaf em áreas de assentamento de reforma agrária no nordeste do Estado do Pará. **Revista Economia e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/economia/article/view/11538>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

COSTA, J. G. da; XAVIER, L. F.; COSTA, E. de F. Crédito rural e inadimplência na fruticultura irrigada do Polo Petrolina-Juazeiro. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, de 20 a 23 de julho de 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/ags/sbrfsr/106102.html>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

DELGADO, N. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 15, n. 1, 2012. Disponível em: <www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/868>. Acesso em: 22 abr. 2014.

DI SABATTO, A.; BUAINAIN, A. M.; GUANZIROLI, C. Dez anos de evolução da agricultura familiar: 1996-2006. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2001 de 24 a 27 de julho de 2011, Belo Horizonte. **[Anais...]** Belo Horizonte: SOBER, 2011. Disponível em: <www.sobre.org.br>. Acesso em: 20 abr. 2014.

GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. . Política agrícola brasileira: produtividade, inclusão e sustentabilidade. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano XXIII, n. 1, jan./mar. 2014.

- GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_agriculturabrasileira.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.
- GONÇALVES, J. S. **Mudar para manter: análise do processo pseudomorfose da agricultura brasileira**. 1997. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Escola da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- GUANZIROLI, C. E.; CARDIM, S. E. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. [S.l.:s.n.], 2000. (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO). Disponível em: <www.faser.org.br/anexos/Retratodaagriculturafamiliar.pdf> Acesso em: 20 abr. 2014.
- GUANZIROLI, C. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 45, n. 2, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004>. Acesso em: 25 abr. 2014.
- GUANZIROLI, C.; ORTEGA, M. B., BASCO, C. A. Regulação ou cooptação? A ação do MAPA através das Câmaras Setoriais e Temáticas da agricultura entre 2002 e 2006. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2007, Londrina. **Anais...**, Londrina: SOBER, 2007.
- IBGE. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- KAMOPP, E.; OLIVEIRA, V. da S. Agronegócio e agricultura familiar: reflexões sobre sistemas produtivos do espaço agrário brasileiro. **Redes: Revista de Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, p. 215-228, maio/ago. 2012. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/2712/2180>>. Acesso em: 23 abr. 2014.
- NAVARRO, Z. A agroecologia: as coisas em seu lugar (a agronomia brasileira visita a terra dos duendes). **Colóquio: Revista do Desenvolvimento Regional, Taquara**, v. 10, n. 1, jan./jun. 2013.
- NEDER, H. D.; BUAINAIN, A. M. Impactos do Pronaf sobre indicadores sociais da agropecuária no Brasil no período 2000 a 2010. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 2012, Vitória. **Anais...** Vitória: SOBER, 2012. p. 1-3. Disponível em: <<http://sober.org.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.
- PAULO F. C. de A.; MEYER, R. L. Política de crédito agrícola no Brasil: objetivos e resultados. In: VEIGA, A. (Coord.). **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979.
- RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília, DF: MDA, 2007. 360 p.
- REZENDE, G. C. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre. Ed. da UFRGS: IPEA, 2003.
- SANTOS, R. F. dos. Análise crítica da interpretação neoclássica do processo de modernização da agricultura brasileira. In: SANTOS, R. F. dos. **Presença de vieses de mudança técnica da agricultura brasileira**. São Paulo: Ed. da USP: IPE, 1986. p. 39-78.
- SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica siopolítica do campo brasileiro**. Brasília, DF: Embrapa, 2008. (Texto para discussão, 30). Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/840>>. Acesso em: 25 abr. 2014.
- SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.
- SILVA, F. P. **Financiamento da cadeia de grãos no Brasil: o papel das tradings e fornecedores de insumos**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- SOUZA FILHO, H. M.; BATALHA, M. O. (Org.). **Gestão integrada da agricultura familiar**. São Carlos: Ed. da EdUFSCar, 2005.

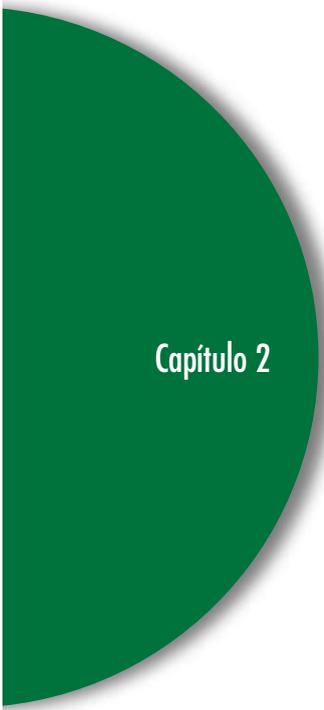
O tripé da política agrícola brasileira

Crédito rural, seguro e Pronaf

Antônio Márcio Buainain
Carlos A. M. Santana
Felipe Prince Silva
Junior Ruiz Garcia
Pedro Loyola



Capítulo 2



Capítulo 2

Introdução

A política agrícola brasileira vem sendo ampliada e conceitualmente aperfeiçoada ao longo das últimas décadas. No entanto, apesar da importância da agricultura, a execução dessa política revela que o Estado não a tem priorizado no orçamento nem capacitado e qualificado o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para operar como reitor de uma estratégia sustentável de desenvolvimento rural e agrícola. Observa-se um descompasso entre objetivos, concepção e execução das políticas, assim como falhas na gestão dos instrumentos e programas que comprometem o alcance de resultados efetivos.

Ademais, a política agrícola nacional não parece refletir o papel que o Estado deveria ter face à nova dinâmica econômica do redesenho geopolítico do comércio internacional da última década. O momento requer inovações radicais com o objetivo de potencializar as vantagens competitivas do agronegócio e minimizar os riscos e gargalos da atividade.

Construída para auxiliar a agricultura no planejamento, financiamento, apoio à comercialização e seguro da produção, a política agrícola brasileira foi, como se verá a seguir, colocada num espectro menor pelos governos nos últimos anos. Esse fato, quando somado às limitações observadas nas áreas de infraestrutura e logística, sanidade agropecuária, segurança jurídica, meio ambiente e educação, dentre outras, indica que se corre o risco de colocar a perder tudo o que foi conquistado a duras penas. Tendo em vista essa ameaça,

o presente capítulo visa contribuir para o aprimoramento do marco de políticas agrícolas nacionais.

É preciso, desde já, explicitar que o título do capítulo reflete uma das principais limitações da política agrícola brasileira, ou seja, o fato de se manter voltada quase inteiramente para a esfera do financiamento da produção – sem dúvida alguma relevante –, sem dar a devida atenção aos demais temas que se inserem em uma agenda de desenvolvimento agropecuário do século 21. Para responder aos desafios enfrentados pelo setor e se beneficiar das suas oportunidades, ênfase particular também deveria ser dada pela política agrícola a outros elementos, tais como a defesa sanitária vegetal e animal, ao comércio exterior, a infraestrutura e logística, a regulação de várias áreas relevantes e a Ciência, Tecnologia e Informação (CT&I) para a agricultura. Dado este contexto, o título do capítulo não sugere que o crédito rural, o seguro agrícola e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) sejam os três instrumentos que idealmente conformariam a base de uma política agrícola brasileira desejável, mas sim que, de forma estreita, constituem o tripé da política agrícola atual.

Em relação às sete teses do mundo rural brasileiro, formuladas por Buainain et al. (2013) e abordadas neste livro por vários autores, os temas indicados abaixo como objeto de análise deste trabalho estão relacionados, em certa medida, com a terceira e a quinta tese. Isso porque dizem respeito ao Estado e suas políticas dirigidas ao desenvolvimento das regiões rurais. Ademais, um dos tópicos selecionados tem como foco políticas públicas para o fortalecimento da pequena agricultura, ou seja, para a redução do aprofundamento do processo bifronte de desenvolvimento agrário. Dados esses aspectos, o capítulo busca contribuir também para o debate sobre as questões levantadas pelas duas teses: o desenvolvimento agrário bifronte e o Estado – da modernização às novas tarefas.

Tendo em vista esses objetivos, identificam-se e analisam-se, nas próximas seções, os principais desafios relacionados aos três elementos eleitos pelos últimos governos para constituir o tripé da política agrícola brasileira: crédito rural, seguro e inserção da pequena agricultura nos mercados. Como se observará, as reflexões realizadas nas diferentes seções são acompanhadas com sugestões de ajuste nesses três instrumentos de política. O capítulo termina com a apresentação de algumas considerações finais sobre os temas tratados.

Crédito rural: o protagonismo do setor público

Como em qualquer atividade capitalista, o crédito é um instrumento fundamental para a agropecuária. A acentuada sazonalidade da produção agrícola; os prazos longos de maturação do processo produtivo, que em alguns produtos é de vários anos; o descasamento temporal entre despesas e receitas, concentradas em diferentes épocas do ano são

especificidades que tornam a atividade agropecuária ainda mais dependente de capital de giro – que pode ser próprio ou de terceiros – e de financiamento para investimentos em condições compatíveis com o ciclo e risco da produção. Pela sua importância, as políticas de financiamento sempre ocuparam lugar de destaque dentre as políticas agrícolas, da mesma maneira que os problemas associados ao crédito são sempre destaque nos diagnósticos que procuram explicar as dificuldades do desenvolvimento rural em geral. No Brasil não é diferente, e o crédito foi o principal instrumento de fomento da agropecuária brasileira desde a política cafeeira nas primeiras décadas do século 20.

A evolução do crédito rural, no Brasil, apresentou três comportamentos distintos durante o período de 1969 a 2012. Como mostra a Figura 1, entre 1969 e 1979, o volume total de crédito concedido a produtores e cooperativas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) cresceu substancialmente em termos reais, passando de R\$ 32 bilhões para R\$ 161 bilhões. Após esse período, em virtude da crise da dívida, reformas fiscais e planos de estabilização, o montante total do financiamento público à agricultura seguiu uma trajetória de queda até 1996, quando registrou seu valor mais baixo, R\$ 23 bilhões. Posteriormente voltou a aumentar de forma gradual, alcançando R\$ 115 bilhões em 2012.

Os bancos oficiais federais sempre foram os responsáveis pela operação do crédito rural oficial, ainda que com participação oscilante mas nunca inferior a 50% no período mais recente (Figura 2). Ao longo dos primeiros 12 anos do século 21, a participação dos bancos oficiais federais passou de 50% em 2000 para 54% em 2012, com pico em 2003, quando alcançou 59% do total do crédito oficial. Em contraste, as instituições financeiras

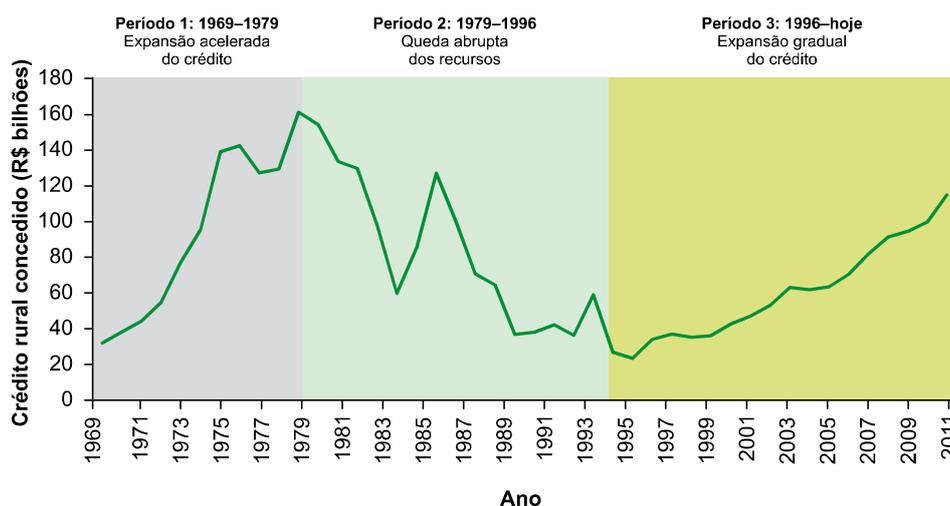


Figura 1. Crédito rural: evolução dos recursos a valores constantes, em bilhões de reais.

Nota: elaboração própria, a partir de dados do Anuário Estatístico de Crédito Rural do Banco Central.

privadas apresentaram queda na participação do total de crédito rural oficial ao longo daquele período. A maior participação observada (43%) ocorreu no ano de 2000, e a menor em 2012 (32,5%). A participação das cooperativas de crédito, em grande medida alavancadas por recursos públicos, aumentou ao longo do período de 2000 a 2012, passando de 5% para aproximadamente 10%. Os bancos oficiais estaduais apresentaram uma participação pequena durante os 12 anos analisados.

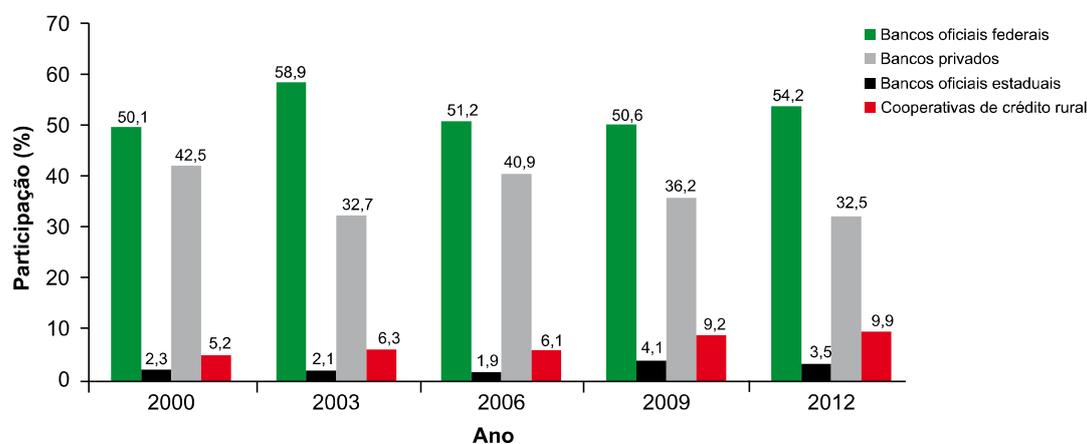


Figura 2. Evolução da participação dos tipos de instituição na concessão de crédito rural oficial por valor, de 2000 a 2012.

Nota: elaboração própria, a partir de dados do Anuário Estatístico de Crédito Rural do Banco Central.

Um aspecto importante a respeito do perfil dos produtores atendidos pelas diferentes instituições concedentes do crédito oficial é que, segundo os dados disponíveis (Figura 3), os bancos oficiais federais tenderam, em geral, a financiar principalmente os estabelecimentos agropecuários de menor porte, enquanto os bancos privados concederam boa parte dos seus empréstimos a proprietários dos maiores estabelecimentos. Trata-se de comportamento conhecido e previsível: os bancos são obrigados a alocar recursos para crédito rural, as chamadas exigibilidades bancárias, e procuram cumprir a obrigação com o menor custo possível, o que os leva a concentrar os negócios de valor mais elevado em um número relativamente pequeno de clientes.

A informação de que os bancos públicos estão mais focados em produtores de menor porte (Pronaf, Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), etc.), enquanto os produtores da agricultura empresarial financiam-se mais com os bancos privados, é positiva, pois contribuiu para corrigir, pelo menos em parte, o conhecido viés de seleção que caracteriza a operação de programas de crédito racionado. Alguns dos motivos

para que isso ocorra são a menor capacidade de pulverização geográfica dos bancos privados e o alto custo de transação em todo o processo de análise de crédito, documentação de garantias e acompanhamento da safra. Isso onera as operações e cria um incentivo para que os bancos privados tenham a preferência para realizar operações de crédito com tickets mais elevados, a fim de diminuir os custos da operação.

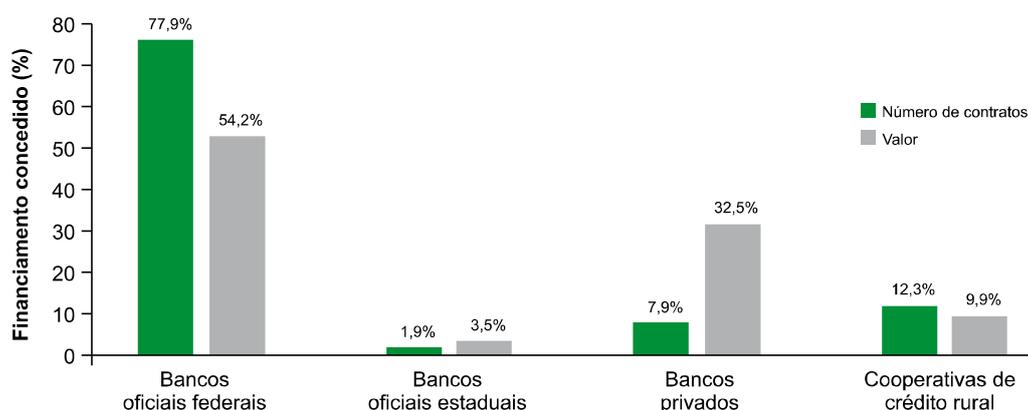


Figura 3. Financiamento oficial concedido a produtores e cooperativas, por tipo de instituição, pelo critério de número de contratos e valor contratado, em 2012.

Nota: elaboração própria, a partir de dados do Anuário Estatístico de Crédito Rural do Banco Central.

Com respeito ao crédito de investimento, nota-se uma atuação importante do Estado, em particular nos últimos 5 anos. É importante destacar que a restrição de financiamento dos investimentos, associada principalmente à situação de inadimplência generalizada dos produtores, operou como trava para o crescimento da agropecuária durante boa parte da década de 1990 e início do século. Com efeito, o financiamento para investimentos começa a se recuperar no final da década de 1990, à medida que vai sendo equacionada a crise do endividamento por meio das seguidas renegociações com o governo federal, mas só iria deslanchar a partir de 2008/2009 (Figura 4), em parte devido à política anticíclica executada pelo governo no contexto da crise financeira internacional de 2007 a 2008. Em 2013/2014, o valor total dos empréstimos concedidos para investimento expandiu superando a cifra de R\$ 35 bilhões.

Algumas das linhas de crédito de investimento mais importantes no período de 2008 a 2013 foram o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (Moderagro), o Pronaf-Investimento–Banco Nacional de Desenvolvimento Eco-

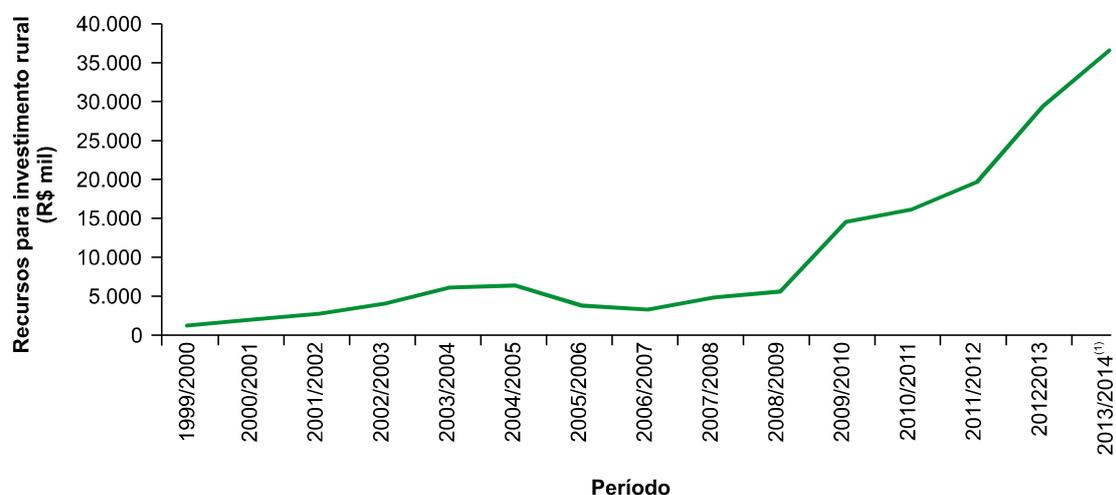


Figura 4. Crédito rural: aplicação dos recursos para investimento rural – R\$ mil.

⁽¹⁾ 2013/14: programado.

Nota: elaboração própria, a partir de dados do Mapa/SPA-Secretaria de Política Agrícola e Departamento de Economia Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Deagri).

nômico e Social (BNDES), o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC)¹ e o Programa de Sustentação do Investimento para Aquisição de Bens de Capital² (PSI-BK) (Tabela 1). Segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), houve forte aumento do volume de venda de máquinas agrícolas no biênio 2012/13³, em boa parte como reflexo dessas políticas e também do ciclo otimista dos preços das commodities agropecuárias.

Plano ABC: fortalecendo a sustentabilidade agrícola, econômica e ambiental

O novo contexto histórico tem imposto aos países um amplo conjunto de desafios, entre eles alguns relacionados à problemática ambiental. Embora o Brasil tenha sido protagonista nas discussões a respeito de desenvolvimento sustentável a partir da mitigação dos

¹ Programa Agricultura de Baixo Carbono, para produtores que possuam práticas de baixa emissão de gases de efeito estufa no processo de produção.

² O Programa de Sustentação do Investimento, para aquisição de Bens de Capital (PSI-BK) é uma linha de crédito com a finalidade de financiar máquinas e equipamentos agrícolas novos aos produtores rurais. O programa tem carência de 3 a 24 meses, prazo de pagamento de até 120 meses e juros de 3,0% a 3,5% ao ano.

³ Segundo dados da Anfavea, a venda de tratores passou de 53,3 mil no ano de 2011 para 66,1 mil unidades em 2013. Já a venda de colheitadeiras passou de 5,3 mil unidades em 2011 para 7,5 mil unidades em 2013.

Tabela 1. Crédito rural no Brasil: aplicação de recursos para investimentos por ano-safra (desembolsos), em mil reais.

Fontes de recursos	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014 ⁽¹⁾
Moderagro	574.194	512.295	385.574	340.692	512.094	559.196	550.000
Moderinfra	174.872	261.742	136.799	84.930	227.717	246.328	550.000
Prodecoop	572.059	939.079	1.616.434	1.040.673	410.063	596.047	350.000
Produsa	403.906	160.952	475.294				
Propflora	49.144	81.647	53.723				
Pronaf-BNDES	444.562	810.563	1.000.250	1.275.372	1.364.396	1.873.171	
Moderfrota	2.025.672	1.903.244	199.631	11.509	7.221	9.374	160.000
Moderfrota Pronamp		464.671	69.952	6.610	6.595	759	
Procap-Agro			698.276	2.521.866	2.463.942	712.207	3.240.000
Programa ABC				418.480	1.516.345	2.993.143	4.500.000
Finame/linha especial	5.503						
Pronamp	268.064	259.424	839.095	1.302.125	2.108.354	3.011.300	5.160.000
Outras fontes					4.755.300	6.554.200	6.426.000
Subtotal	4.517.976	5.393.617	5.475.028	7.002.257	13.372.027	16.555.725	20.936.000
PSI/BK			4.519.590	5.841.143	6.040.177	11.595.189	7.000.000
PCA							3.500.000
Inovagro							1.000.000
Prerenova						1.075.467	4.000.000
Procer			4.361.954	3.014.137			
Subtotal	8.881.544	8.855.280	6.040.177	6.040.177	12.670.656	15.500.000	15.500.000
Total	4.517.976	5.393.617	14.356.572	15.857.537	19.412.204	29.226.381	36.436.000

⁽¹⁾ 2013/2014: programado.

Nota: elaboração própria, a partir de dados do Mapa/Secretaria de Política Agrícola (SPA) e Departamento de Economia Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Deagri).

efeitos negativos das atividades econômicas sobre os ecossistemas, o governo brasileiro não sabe realmente o que deve ser levado adiante, e muito menos como enfrentar esse desafio. Não obstante esse aspecto, o País tem adotado iniciativas interessantes para perseguir os seus compromissos internacionais na área ambiental, em especial na atividade agropecuária. Um exemplo nesse sentido é a adoção do Plano ABC – Agricultura de Baixo Carbono.

Este plano envolve um conjunto de medidas entre as quais se podem destacar as seguintes: i) redução de 80% da taxa de desmatamento na Amazônia e em 40% no Cerrado; ii) execução intensiva na agricultura de ações que promovam a recuperação de pastagens atualmente degradadas; iii) incentivo à adoção de sistemas de organização da produção agrícola baseados na integração lavoura-pecuária; iv) aumento do plantio direto e da fixação biológica de nitrogênio; e v) ampliação da eficiência energética, por meio da utilização intensiva de bicombustíveis, expansão da oferta de energia proveniente de hidrelétricas e de fontes alternativas de biomassa, estabelecimento de usinas eólicas, fomento à construção de pequenas centrais hidrelétricas e o uso de carvão de florestas plantadas na siderurgia.

Como se pode observar, o Plano ABC é uma importante iniciativa do governo, entretanto tem objetivos muito ambiciosos que requerem ser perseguidos com outros instrumentos além do crédito. O problema é que o único instrumento de execução do plano é o crédito, e o Mapa não tem recursos suficientes nessa área. Dado esse contexto, uma possibilidade complementar a ser explorada seria a institucionalização de um programa de pagamentos por serviços ambientais, o que afetaria de maneira positiva a produção agropecuária.

O papel do agricultor não é apenas gerar um produto econômico, mas também contribuir para a manutenção do fluxo de um importante conjunto de bens e serviços ecossistêmicos, que contribuem para o bem-estar da sociedade como um todo (ALCAMO, 2003). Entretanto, o custo para manter o provimento desses benefícios públicos é privado, suportado apenas pelo agricultor que não tem condições de repassá-los aos preços de seus produtos. Isso desestimula a adoção de práticas de gestão ambiental em sua propriedade, e em certos casos o respeito à legislação ambiental. Tendo em vista essa situação, o estabelecimento de um programa que remunere os produtores pela realização de atividades que contribuam para a ampliação de serviços ambientais poderia promover o desenvolvimento de ações nessa área.

Crédito rural privado: crescimento com inovação

Desde o final da década de 1980, com a crise do financiamento oficial, o crédito rural privado vem crescendo, tanto o bancário quanto o oriundo de mecanismos comerciais de financiamento que contam com a participação de agentes à montante e à jusante das cadeias produtivas do agronegócio. Esses mecanismos comerciais de financiamento

representam uma desintermediação bancária no fornecimento de crédito rural, uma vez que os agentes comerciais da cadeia assumem o risco de financiadores. A expansão do financiamento privado, ainda que positivo na medida em que amplia e diversifica a oferta de recursos, reflete a restrição de recursos nas linhas oficiais, que são operadas com taxas inferiores à do financiamento privado não bancário. Apesar de a taxa de juros ser razoavelmente mais alta nessas operações, em comparação ao crédito rural oficial⁴, existem vantagens para o produtor, como, por exemplo, a garantia de recebimento dos insumos e comercialização da produção a um preço preestabelecido, o que acaba funcionando como um mecanismo de proteção da renda contra oscilações de preços futuros.

A Tabela 2 ilustra os dois modelos de financiamento de crédito rural no Brasil. O primeiro consiste no crédito oficial outorgado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural com a participação dos bancos comerciais (privados e públicos) e das cooperativas de crédito. O segundo compreende o crédito comercial ou não oficial. Neste caso, os agentes fornecedores de crédito são as empresas participantes da cadeia produtiva.

Como se pode observar (Tabela 2), há diversas opções de financiamento comercial privado de custeio rural. Em geral elas são mais utilizadas pelos produtores das cadeias de grãos e algodão. Essas fontes são importantes para o financiamento de grandes produtores que possuem a restrição do limite de crédito com recurso controlado por CPF estabelecido no Manual de Crédito Rural (R\$ 1 milhão a partir da safra 2014/2015, com limite de R\$ 4,4 milhões no ano agrícola⁵).

Ainda que o mecanismo seja muito associado à produção de grãos, é também praticado em outras cadeias, incluindo algumas baseadas nos pequenos produtores familiares. Na cadeia do tabaco, a indústria intermedia a concessão do crédito aos fumicultores, negociando os recursos e concedendo o aval necessário para viabilizar o acesso dos pequenos ao financiamento (Quadro 1).

Algumas das operações do crédito agrícola comercial privado podem ocorrer em dólar (para produtos de exportação) e sem a intermediação financeira, por meio das operações conhecidas como *barter* (troca), que envolvem os agentes fornecedores e compradores simultaneamente. As taxas de juros são mais elevadas nas operações de crédito não oficial, já que não há subsídio governamental, e as taxas incorporam os riscos dos financiadores, que possuem custos de transação elevados e alto grau de assimetria da informação.

Não há dados oficiais sobre o volume de crédito rural comercial privado, visto que esses contratos não são registrados e contabilizados no Sistema Financeiro Nacional. Segundo dados da consultoria Agrosecurity, esse tipo de crédito é mais importante no Centro-Oeste

⁴ Podem chegar a ser de duas a três vezes mais elevadas do que as taxas cobradas na concessão do crédito oficial.

⁵ Banco Central do Brasil (2014).

Quadro 1. Financiamento privado na cadeia do tabaco.

Segundo Buainain e Souza-Filho (2009, p. 131), “o mecanismo de financiamento é bastante funcional e constitui-se em peça central do sistema de integração na produção do tabaco. O financiamento é central à medida que viabiliza a incorporação dos agricultores familiares ao processo; possibilita os investimentos em expansão da capacidade de produção e da produção de matéria-prima por parte dos produtores, com custos reduzidos para a empresa (em condições de baixa inadimplência); integra e amarra os dois atores mais importantes do sistema – indústria e agricultores. Em que pese a assimetria entre empresas e produtores, a modalidade de financiamento utilizada introduz e reforça a convergência de interesses entre empresas e produtores, uma vez que embora o risco imediato da operação seja assumido pelo mutuário, as empresas, como avalistas, são solidárias e, em geral, perdem com a inadimplência dos produtores. Neste sentido, a assimetria funciona contra as empresas, que têm dificuldades em termos de estratégia empresarial, e de ordem política e legal, para executar os produtores inadimplentes. A análise do arranjo não sustenta a hipótese, presente em muitos textos, de que a empresa “explora” ao máximo os produtores. A máxima exploração levaria a elevado nível de inadimplência e insatisfação, e nenhum dos dois é consistente com os interesses imediatos e de longo prazo das empresas. A inadimplência quase sempre se traduz em perdas reais, pois as empresas não conseguem executar os produtores para receber as dívidas, e a insatisfação rompe com o objetivo da continuidade no relacionamento, que, como vimos, é importante para o sucesso do sistema de integração.”

em comparação com o observado na região Sul, as duas principais regiões produtoras de grãos do País. No Sul, o modelo de financiamento predominante é baseado em recursos de crédito oficial, repassados por bancos e cooperativas de crédito. No Centro-Oeste, o modelo predominante é baseado em recursos comerciais privados.

Como mostra a Figura 5, a título de exemplo de uma situação que se mantém, na safra 2009/2010, apenas 24% das necessidades de crédito de custeio da soja são financiadas pelo crédito oficial no Centro-Oeste; na região Sul, essa parcela corresponde aproximadamente a 45%. O crédito comercial privado representa 47% da necessidade de custeio dos produtores do Centro-Oeste. No Sul, a participação dos agentes comerciais privados no financiamento é de 27% da necessidade de custeio da cultura da soja.

Tabela 2. Modelos de financiamento, agentes participantes e moeda de pagamento.

Grupo	Modelo de financiamento	Agentes participantes	Moeda de pagamento
Crédito agrícola oficial	Crédito bancário	Bancos comerciais	R\$
	Cooperativas de crédito	Cooperativas de crédito	R\$
Crédito agrícola comercial privado ou não oficial	Compra de insumos com pagamento a prazo safra	Fornecedores e distribuidores (rendas e cooperativas agropecuárias)	R\$ ou US\$
	Venda antecipada da produção	Tradings, agroindústrias e exportadores	R\$ ou US\$
	Operação de troca (<i>Barter</i>)	Fornecedores e distribuidores (rendas e cooperativas agropecuárias) + tradings, agroindústrias e exportadores	Grão

Fonte: Silva (2012).

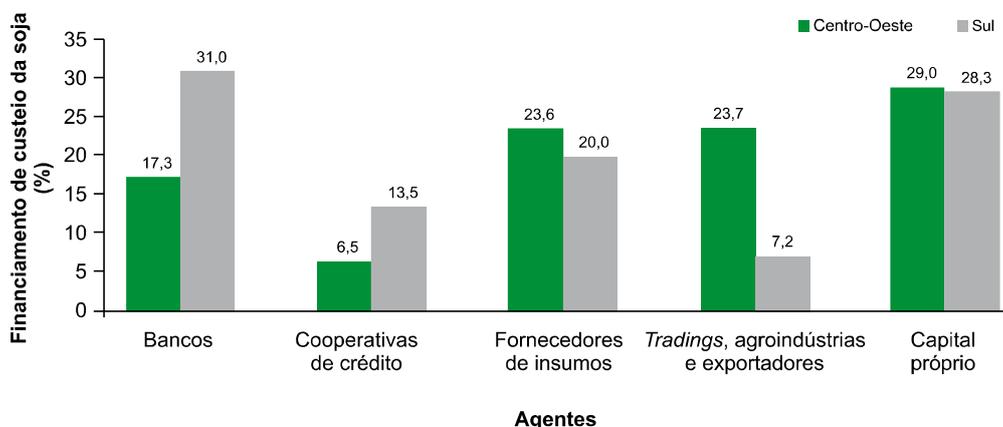


Figura 5. Percentual de financiamento de custeio da soja nas regiões Sul e Centro-Oeste, dados da safra 2009/2010.

Fonte: Silva (2012).

Como se pode, portanto, observar dos dados acima, na região Sul, onde os produtores são caracterizados por módulos agropecuários menores, existe maior dependência financeira do Banco do Brasil e das cooperativas de crédito. No Centro-Oeste, onde os produtores são maiores, há maior dependência de recursos privados, oriundos de *tradings*, agroindústrias e fornecedores de insumos. Nessa região, o financiamento da safra está

associado, em grande medida, à comercialização antecipada da produção e à condição de prazo para o pagamento dos insumos aos fornecedores.

Tendo em vista o contexto indicado acima, é comum que as empresas comerciais adotem estratégias de marketing que envolvam venda de insumos e condições de financiamento aos produtores rurais a fim de aumentar o seu *market share*. Conforme ilustra a Figura 6, esse mecanismo é mais comum entre as empresas de defensivos devido ao maior número de participantes no mercado e ao grau mais elevado da concorrência⁶. No segmento de fertilizantes, o mercado é mais concentrado, então existem menos condições de financiamento ao produtor rural. No segmento de sementes, por sua vez, em que há um alto grau de diferenciação dos produtos, o grau de concessão de crédito aos produtores é médio.

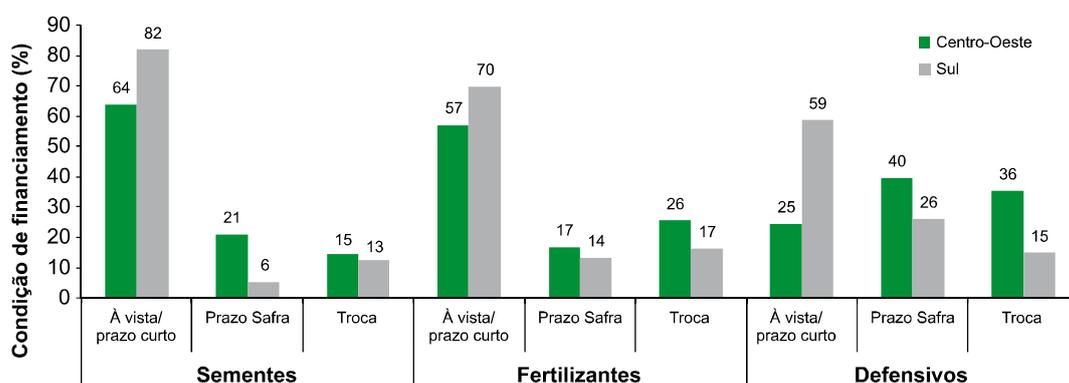


Figura 6. Distribuição média da condição de financiamento ao produtor rural por grupo de insumos nas regiões Sul e Centro-Oeste.

Fonte: Silva (2012).

Principais desafios para a ampliação e difusão do crédito rural

Apesar do crescimento do crédito rural oficial nos últimos cinco anos, muitos produtores ainda possuem pouco ou nenhum acesso ao crédito rural no País. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

⁶ O grau de concessão de crédito das empresas de defensivos, fertilizantes e sementes é analisado aqui em função dos dados referentes às vendas a prazo safra (aquisição do insumo pelo produtor com pagamento após o período de colheita da safra) e operações de troca (aquisição do insumo pelo produtor com a contrapartida da entrega do produto a uma trading após a colheita).

existem 5,18 milhões de estabelecimentos agropecuários no País. Conforme o Banco Central, o número de contratos de crédito de custeio e de investimento efetuados em 2012 foi, respectivamente, de 1,16 milhões e 1,44 milhões. Portanto, assumindo – irrealisticamente – que cada estabelecimento agropecuário tenha realizado no máximo um contrato de custeio e um de investimento no ano, resultaria que apenas 22% do total teria acessado o crédito de custeio em 2012, e 28% o de investimento⁷.

Outro indicador de que ainda existe um déficit de financiamento ao setor rural brasileiro é dado pela porcentagem da área cultivada que obteve financiamento. Segundo dados do IBGE (área total de plantio no Brasil de culturas temporárias e perenes) e do Banco Central (total de área que obteve financiamento de custeio agrícola), em 2012, aproximadamente 61% da área total de plantio não foram atendidos pelo financiamento oficial (Tabela 3). Provavelmente o cultivo nesta área, ou em parte dela, foi financiado por mecanismos privados de crédito, como a Cédula de Produto Rural (CPR), e/ou por agentes comerciais (fornecedores de insumos e agroindústrias), ou mesmo com recursos próprios dos produtores.

Como o agronegócio vem apresentando elevadas taxas de crescimento na economia brasileira, há um interesse crescente dos bancos privados em aumentar a participação de suas carteiras no setor. No entanto, existem falhas institucionais que impedem uma maior contribuição de instituições privadas no financiamento da agricultura brasileira. Essas falhas incluem as seguintes: assimetria de informação entre o financiador e o produtor, o que gera o problema do risco moral (*moral hazard*); e insuficiência de dados estatísticos confiáveis, que impacta negativamente no cálculo atuarial das seguradoras e, portanto, reduz a taxa de adesão ao seguro rural, que é um mitigador fundamental de risco para os financiadores.

O desafio para aperfeiçoar o sistema de financiamento agrícola, entretanto, é maior do que indicado acima. Em um contexto no qual os financiadores tornam-se mais exigentes e seletivos na concessão de crédito, principalmente com as implementações de Basileia III⁸ que exigem dos bancos melhoras na qualidade dos ativos para prevenir crises globais e tornar o sistema financeiro mais resistente a problemas, cada vez mais o setor agropecuário

⁷ Essa hipótese não é realista, visto que é muito comum que o mesmo estabelecimento agropecuário realize mais de um contrato de crédito no mesmo ano agrícola. Porém, dado que o Banco Central não discrimina o número de produtores contratantes dos créditos e sim o número de contratos total, a opção encontrada foi utilizar essa hipótese. Faz falta um banco de dados oficial, completo e confiável, para monitorar o acesso dos produtores às políticas públicas e avaliar seus impactos e resultados.

⁸ Segundo dados do Banco Central, a implantação no Brasil da nova estrutura de capital de Basileia III iniciou em 1º de outubro de 2013 e segue o cronograma internacional acordado até a conclusão do processo, em 1º de janeiro de 2022. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/banco-central-implanta-recomendacoes-de-basileia-iii-1-3-2013.aspx>>.

Tabela 3. Proporção de áreas de cultivo agrícola e área financiada pelo crédito rural oficial em 2012, no Brasil.

Item	Hectare (milhão)	Participação (%)
Área total (A + B)	69,2	100,0
A – Área de lavouras temporárias	63,0	91,1
B – Área de lavouras perenes	6,2	8,9
1 – Área financiada pelo crédito rural oficial	27,2	39,4
2 – Área sem financiamento do crédito rural oficial	42,0	60,6

Fonte: elaboração própria baseada em dados do IBGE (2006) e Banco Central do Brasil (2012).

será exigido na melhoria do ambiente institucional, para que possa concorrer pelos recursos privados com os demais setores da economia.

Após a década de 1990, torna-se mais visível um novo padrão de acumulação e dinâmica do setor agropecuário brasileiro, com reflexos para os setores industrial e de serviços. Esse novo padrão exige do Estado não apenas a concessão de recursos subsidiados – que, apesar de importantes, são insuficientes para atender à demanda do setor, conforme mostrado na Tabela 3 – mas também uma participação múltipla, no sentido de desenvolver um ambiente institucional favorável para que os agentes do setor privado – tanto na esfera financeira, quanto na comercial – possam suprir as demandas crescentes do agronegócio e contribuir para a modernização e aumento da produtividade do agronegócio brasileiro.

É necessário o desenvolvimento de um ambiente institucional que possa mitigar os riscos assumidos pelos financiadores. O setor agropecuário possui grande heterogeneidade no Brasil, não só em função dos diferentes complexos agroindustriais (grãos, carnes, leite, café, sucoalcooleiro, hortifrúti, etc.)⁹, mas também em virtude das grandes discrepâncias regionais. Portanto, é visto como de alto risco pelos financiadores privados. Isso provoca certo distanciamento dos agentes, em função da aversão às perdas patrimoniais por inadimplência.

A atuação do Estado também é importante para direcionar recursos para crédito de maturação mais longa, por exemplo, para a compra de máquinas, equipamentos e construção de armazéns. No entanto, para que o setor cresça de maneira mais vigorosa e sem onerar as contas públicas, é necessária a entrada de um maior número de agentes.

⁹ As câmaras setoriais, no Brasil, são uma forma de identificação das principais demandas das cadeias mais importantes; atualmente, existem 28 câmaras setoriais no agronegócio.

Os problemas de infraestrutura, como logística de transporte e capacidade de armazenagem¹⁰, precisam ser enfrentados, visto que afetam, de forma indireta, os fornecedores de crédito. Com o atual déficit que o Brasil apresenta nessas áreas, os custos e os riscos tornam-se maiores para toda a cadeia, especialmente para aquelas voltadas para a exportação, como os grãos, algodão, açúcar e carnes. A extensão rural e a assistência técnica também são fundamentais para que o crédito possa ser aplicado de forma eficiente pelos produtores.

Dez ou 136 anos de seguro rural em construção?

As grandes instabilidades decorrentes de fatores inerentes à produção agrícola e as variações macroeconômicas no País e no exterior geram custos consideráveis para o sucesso da agricultura. A combinação dos riscos (de produção, mercado e financeiro) faz da agricultura um setor sujeito a grandes oscilações de renda. Por constituir um elo básico na estrutura de produção do País, o efeito multiplicador decorrente dos problemas enfrentados na agricultura se espalha pelos demais setores da economia, afetando o bem-estar da sociedade. Variações na renda implicam em alterações no nível de emprego e na arrecadação de impostos municipais, estaduais e federais. Reduções nas vendas do comércio, na prestação de serviços, nos investimentos em construção civil e na indústria de máquinas e equipamentos, entre outros, são fatos marcantes em anos de queda na renda agrícola (MB AGRO, 2012).

Os produtores rurais financiam suas atividades com agentes financeiros, cooperativas, agroindústrias, *tradings*, cerealistas, e adotam estratégias de comercialização para custear seus empreendimentos que envolvem riscos para todos os elos da cadeia produtiva. As adversidades climáticas geram significativas perdas de produção, podendo levar o produtor rural a um ciclo vicioso que começa com o endividamento assumido antes do plantio da safra perdida e atinge a safra seguinte com a incapacidade em obter recursos para investir na nova lavoura. Tolhido do acesso ao crédito pela inadimplência e com o patrimônio comprometido, o produtor entra num ciclo de renegociações intermináveis com custos elevados para todos os envolvidos, produtores, financiadores, Tesouro e sociedade.

Para minimizar os prejuízos dos efeitos dessas intempéries, o seguro rural protege as atividades agropecuárias contra os fenômenos climáticos adversos e é indispensável à estabilidade de renda, proporcionando segurança ao produtor rural e aos fornecedores de insumos e agentes financeiros. Porém, o risco do negócio no seguro agrícola é muito alto

¹⁰ Em 2013, o BNDES lançou o Programa para Construção e Ampliação de Armazéns (PCA), com taxa de juros de 3,5% a.a.

pelos seguintes características: seleciona de forma adversa (procurado por clientes com risco certo); não é um produto massificado; enfrenta elevados custos administrativos; é passível de eventos climáticos catastróficos; e não dispõe de dados estatísticos confiáveis e informações completas.

As complexas características do mercado de seguro rural fazem com que as seguradoras não entrem nesse segmento sem as resseguradoras, que assumem parte desses riscos¹¹. Geralmente, as companhias resseguradoras são responsáveis por 90% do risco, e as seguradoras por 10%. Logo, a resseguradora alavanca a participação das seguradoras nesse mercado e, obviamente, determina quais produtos ofertar e em quais condições, pois é ela quem corre o maior risco ao dar lastro para as companhias de seguros¹².

O governo federal reconheceu as características peculiares do mercado de seguro rural quando, em 19 de dezembro de 2003, criou o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) (Lei nº 10.823) (BRASIL, 2003), visando promover o acesso do produtor ao seguro¹³. A concessão da subvenção foi autorizada com o objetivo de diminuir o prêmio pago pelo produtor e, com isso, desenvolver e massificar o seguro rural no País. O governo arca com determinado percentual do prêmio (taxa de aquisição do seguro rural), e o produtor paga a outra parte restante.

O programa já nasceu com atrasos e, entre a edição da lei e a efetiva implantação, levou-se dois anos para que as primeiras quatro companhias comesçassem a ofertar seguro agrícola no âmbito do PSR. De fato, nos anos seguintes, entre 2006 e 2009, o seguro rural cresceu de forma expressiva (Tabela 4), gerando otimismo no mercado quanto ao desenvolvimento do PSR, que em 2009 chegou a beneficiar 11% de área segurada no País (o equivalente a 6,6 milhões de hectares). No entanto, a partir de 2009, o programa passou a ser submetido a contingenciamentos do orçamento, que causaram frequentes atrasos nos pagamentos da subvenção devidos pelo governo federal, e desde então sua consolidação vem sendo prejudicada.

¹¹ O resseguro é uma forma de pulverização do risco, em que o segurador transfere a outra empresa, total ou parcialmente, o risco assumido. Em resumo é um seguro do seguro.

¹² Até 2007 o Brasil mantinha o mercado de resseguros em regime de monopólio por meio da estatal IRB-Brasil RE. A abertura do mercado de resseguros, inclusive para empresas estrangeiras, foi possível com a publicação da Lei Complementar nº 126/07. Essa abertura ocorreu de forma gradual e paulatina. Em 2014, 12 empresas resseguradoras e 9 companhias de seguros estavam habilitadas para operar no PSR.

¹³ A primeira tentativa do governo federal de fomentar o seguro agrícola ocorreu em 1954, com a criação da Companhia Nacional de Seguro Agrícola (CNSA) e a instituição do Fundo de Estabilidade do Seguro Agrário, que visava dar garantias ao sistema. No entanto, a estruturação dos produtos, isto é, a criação dos seguros agropecuários ficou a cargo do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), já que, até aquela data, apenas o Estado de São Paulo era atuante no setor. Em 1966, com a promulgação da denominada Lei de Seguros (Decreto-Lei nº 73, de 21-11-1966), a CNSA foi dissolvida, tendo sido criado o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR). Tal fundo, ainda em vigor, é gerido atualmente pelo IRB-Brasil RE S/A e tem como objetivo oferecer cobertura suplementar às seguradoras na eventualidade de uma catástrofe (MAIA, 2011, p. 1-2).

Tabela 4. Programa de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural, de 2005 a 2013.

Ano	Importância segurada (R\$)	Área segurada (ha)	Apólice (Unidade)	Número de produtores	Prêmio de seguro (R\$)	Subvenção (R\$)
2005	126.637.756	68.148	849	849	8.684.371	2.314.919
2006	2.869.325.774	1.560.349	21.779	16.653	71.119.010	31.121.861
2007	2.706.036.105	2.276.245	31.637	27.846	127.741.170	60.961.993
2008	7.209.176.951	4.762.902	60.120	43.642	324.744.319	157.544.956
2009	9.684.244.863	6.669.296	72.737	56.306	477.785.800	259.610.965
2010	6.541.634.782	4.787.641	52.880	38.211	368.169.101	198.277.600
2011	7.339.468.652	5.582.137	57.885	40.109	466.393.330	253.451.980
2012	8.782.214.959	5.243.272	63.328	43.538	571.375.578	318.167.934
2013	16.843.679.547	9.603.429	101.850	65.556	1.001.347.383	557.852.228

Fonte: Brasil (2014c).

Numa retrospectiva mais recente sobre o contingenciamento de recursos, a subvenção devida pelo governo federal, em 2010, na ordem de R\$ 162 milhões, foi paga com atraso, em julho de 2011. O ano de 2011 foi marcado também pela liberação tardia (novembro) dos R\$ 154 milhões em recursos para a safra de verão 2011/2012. Portanto, as seguradoras tiveram menos de 2 meses para ofertar os seguros aos produtores, pois o orçamento do PSR deve ser utilizado no ano civil.

Em 2012, o governo federal liberou com atrasos em torno de R\$ 318 milhões, que cobriu uma área de 5,24 milhões de hectares com capitais segurados na ordem de R\$ 8,78 bilhões e prêmio (taxa de aquisição do seguro) arrecadado de R\$ 571 milhões. Em 2013, a contratação de seguro agrícola da safra de verão ficou muito aquém da meta preconizada pelo governo federal no lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014, quando foram prometidos R\$ 700 milhões ao PSR sem que houvesse orçamento para viabilizar essa meta.

Apesar do conhecimento do problema e da necessidade da liberação em caráter de urgência de R\$ 230 milhões em crédito suplementar para o PSR, esse valor foi aprovado tardiamente no Projeto de Lei do Congresso Nacional PLN nº 4/2013, publicado apenas em 21 de novembro de 2013 no Diário do Senado, no Congresso Nacional. Novamente foi necessário um trabalho de afogadilho no final de dezembro, que adentrou ao mês de janeiro de 2014, para alcançar a marca de R\$ 557 milhões em subvenção para um programa que finalmente atingiu R\$1 bilhão em prêmios de seguro.

O feito nem pode ser comemorado, pois, até abril de 2014, o governo federal bateu novo recorde em atrasos, R\$ 403 milhões. Além disso, dos 69,2 milhões de hectares de área plantada com as culturas permanentes e temporárias, a área segurada é de apenas 14% do total. Portanto, grande parte das lavouras permanece à mercê do clima e, consequentemente, expostas ao risco de excessivas perdas de produção. Mesmo considerando os outros mecanismos de proteção de riscos da produção, como o Proagro, Seaf (Proagro-mais), Garantia Safra e fundos de mutualidade de produtores, a área protegida alcança somente 20% a 25% da área total, ou seja, uma cobertura relativamente pequena.

A demanda por contratações de seguro foi reforçada pelas resoluções do Banco Central (Bacen)¹⁴ que condicionaram a concessão do crédito de custeio agrícola ao enquadramento da atividade financiada ao Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc) e o seguro rural, seja por meio do Proagro ou do PSR. O problema, no entanto, é que o orçamento do PSR não prevê recursos suficientes para segurar as operações de crédito contratadas, o que produz a situação conhecida pela política agrícola: a boa regra não é cumprida e torna-se mera ficção, ou é cumprida e causa mais dano do que benefício¹⁵.

A obrigatoriedade pode estimular a contratação de Proagro, instrumento que, além de mais oneroso para o próprio governo, tampouco atende plenamente aos produtores, seja pela cobertura limitada, seja em razão da excessiva demora nos julgamentos de processos administrativos dos produtores quando os processos de indenização são encaminhados a Comissão Especial de Recursos (CER).

A CER não está conseguindo julgar os processos por diversos fatores, mas o principal é o pequeno quadro de profissionais para realizar as análises dos processos. A morosidade dos trabalhos da CER prejudicam os agricultores, porquanto o julgamento dos processos ultrapassa os 120 dias em que a operação de crédito fica prorrogada. Isso quer dizer que produtores, que têm o direito de serem ressarcidos, podem levar mais de seis meses para ter uma resposta do processo, havendo registro de casos que ultrapassaram mais de 5 anos. Ou seja, nesses casos o Proagro não tem cumprido a função de liquidar os financiamentos bancários.

Outra questão que merece aperfeiçoamento é o planejamento de longo prazo do PSR. De acordo com os planos trienais do governo, a previsão de recursos destinados à subvenção

¹⁴ Resolução Bacen nº 4.121, de 1/11/2012, e Resolução Bacen nº 4.235, de 18 de junho de 2013. Confirmando a falta de planejamento no seguro rural, durante o lançamento do PAP 2014/2015, em 19 de maio de 2014, o governo federal anuncia a postergação da Resolução Bacen nº 4.235 para 1º de julho de 2015.

¹⁵ Em estudo recente, o Dr. Vitor Ozaki desenvolveu uma metodologia para avaliar qual deve ser o valor orçamentário médio do PSR para cobrir 100% do custeio das lavouras. Para 2011, os resultados sugerem que o volume de recursos deveria ter sido quatro vezes maior do que o valor empenhado (R\$ 253 milhões). Considerando-se o mesmo percentual de 2011 (quase 55%), o orçamento do PSR para 2012 e 2013 deveria ser aproximadamente igual a R\$ 1 bilhão (OZAKI, 2013). No entanto, uma atualização dos valores indica que o crédito rural de custeio entre 2011 e 2013 apresenta déficit em torno de 35%.

difere consideravelmente do valor orçado e, mais ainda, do liberado (Figura 7). O Decreto nº 5.121, de 29 de junho de 2004 (BRASIL, 2004), estabeleceu que o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural tem como uma de suas atribuições a definição das diretrizes e prioridades da política de subvenção ao seguro rural para o Plano Trienal do Seguro Rural e seus ajustes anuais. No entanto, desde o começo dos contingenciamentos, os planos trienais do PSR não são cumpridos.

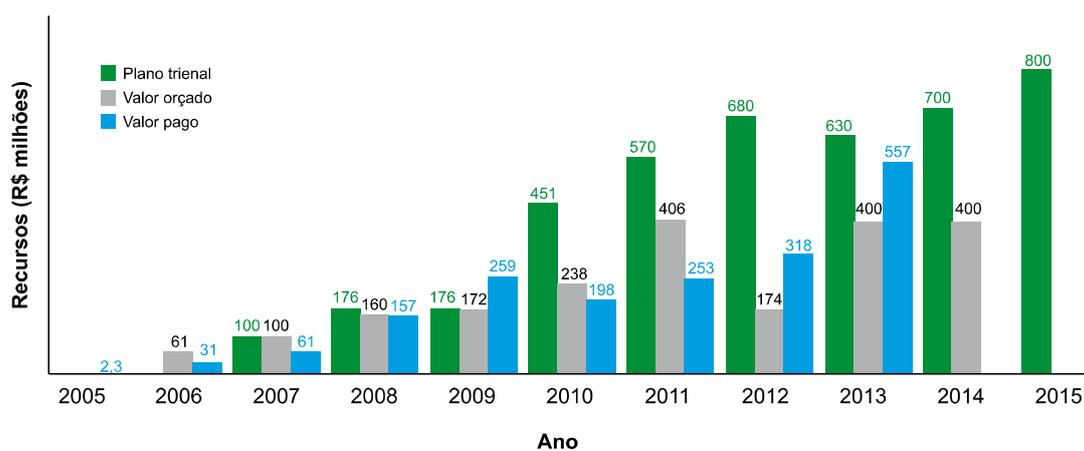


Figura 7. Comparação entre o plano trienal, valor orçado e valor pago no PSR, de 2005 a 2015.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Valor orçado é o orçamento no começo de cada ano civil na Lei Orçamentária Anual (LOA), não considerando os créditos suplementares ao longo do ano civil. O governo ainda não havia efetuado pagamentos até abril de 2014.

Fonte: Federação da Agricultura do Estado do Paraná (2014).

O seguro rural não é novo no Brasil. Em 1878, se tem notícia de que em Recife, durante o 1º Congresso Agrícola, os produtores rurais pleitearam apoio ao setor para assistência técnica, crédito rural e seguro agrícola. Passados 136 anos do encontro de Recife e 10 anos da lei que criou o PSR, o seguro rural brasileiro ainda está em fase inicial de construção. Há muitos desafios a vencer: planejamento de longo prazo; programação e garantia dos recursos; adequação de produtos; construção de banco de dados; criação de novas modalidades de seguro rural para atender às expectativas e demandas de todas as regiões; transparência dos dados e informações; e aperfeiçoamento do Zarc, dentre tantos outros.

O principal desafio, porém, é o convencimento dos governos e dos produtores de todas as regiões do Brasil de que prevenir é melhor do que remediar. Ao governo federal cabe cumprir as leis e dar previsibilidade e estabilidade ao programa de seguro rural, por meio do estabelecimento de política de longo prazo com a garantia de aplicação dos recursos estimados no plano trienal e de um cronograma de liberação de recursos considerando o calendário agrícola.

O zoneamento em risco

A gestão do risco rural no âmbito da política agrícola é realizada também por meio do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), seguro da produção e mecanismos de proteção de preços. O Zarc é um instrumento fundamental para minimizar as perdas por risco climático e essencial para acessar o crédito rural e contratar as ferramentas de mitigação de riscos de produção, como o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) (Proagro Mais) e o seguro rural.

Três fatores fundamentais – clima, tipo de solo e cultura – são utilizados para quantificar o risco de perda das lavouras em decorrência de eventos climáticos adversos. O zoneamento inclui também um pacote tecnológico, e, por isso, as portarias do Mapa que o divulgam indicam as cultivares que constam do Registro Nacional de Cultivares (RNC) do Ministério da Agricultura. O trabalho é operacionalizado por uma equipe multidisciplinar de cerca de 50 especialistas, por meio de um contrato firmado entre o Mapa e uma empresa privada, e utiliza parâmetros de solo, de climatologia e da planta, além de funções matemáticas e estatísticas para cálculo de frequência e probabilidade, e tem como objetivo quantificar o risco de perda das lavouras em virtude da ocorrência de eventos climáticos adversos (BRASIL, 2007; MITIDIERI; MEDEIROS, 2008).

Apesar da importância do instrumento, a contratação da empresa privada que presta a consultoria para o estabelecimento do zoneamento e o trabalho da pesquisa do Zarc, coordenado pelo Mapa, foi descontinuado em 2013/2014, e desde então não é atualizado. As portarias publicadas são apenas repetições da safra anterior com pequenas correções que não incorporam as ocorrências climáticas e seus efeitos sobre o risco agrícola. As novas tecnologias não são incorporadas aos pacotes, e produtores, profissionais da assistência técnica, extensionistas e pesquisadores questionam os resultados dessa ausência de estudos em função da defasagem que já se verifica entre os períodos determinados pelo zoneamento para implantação de culturas como soja, milho, feijão e trigo e as respostas positivas de produção de novas cultivares implantadas em épocas diversas das recomendadas.

A descontinuidade nos estudos do zoneamento tem, portanto, consequências em todas as políticas inter-relacionadas com o Zarc. O produtor tem dificuldades em acessar crédito rural, e quando acessa não tem direito a contratar os mecanismos de proteção de perdas na produção por adversidades climáticas, como o Programa de Garantia da Atividade Rural (Proagro) ou o seguro agrícola no âmbito do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

Além disso, o Zarc é um instrumento que ainda não abrange todas as culturas nas diferentes regiões do País, o que não deixa de ser inexplicável em um país cujo sistema produtivo é sujeito a risco climático elevado e que se coloca na liderança mundial na produção

agrícola. No lugar de descontinuar, ainda que temporariamente, a atualização da base empírica do Zarc, seria necessário ampliar os estudos, os pontos de coleta de informação climatológica, reduzir a escala do zoneamento e ampliar a gama de culturas, regiões e, obviamente, de produtores contemplados.

Desde 2012, porém, nenhuma nova cultura foi incluída ao Zarc, que estagnou nas 44 culturas (Figura 8). Não é exagero afirmar que essa descontinuidade dos estudos reduz a credibilidade do instrumento, porquanto novas cultivares são lançadas anualmente, e há demandas de novas pesquisas no Mapa aguardando os estudos de zoneamento. É um pequeno exemplo de como vem sendo feita a política agrícola no Brasil, que parece ter inspiração leninista: um passo à frente, outro atrás, um movimento positivo e uma parada que compromete parte do esforço anterior.

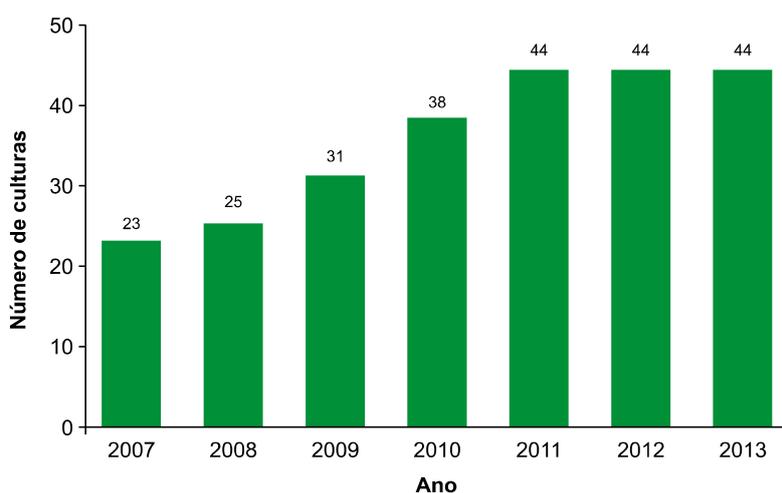


Figura 8. Total de culturas contempladas em estudos de zoneamento agrícola de risco climático.

Fonte: Brasil (2014d).

Agricultura familiar como objeto de política pública: da institucionalização à sua inserção no agronegócio

O processo de modernização da agricultura brasileira a partir da década de 1950/1960 foi parcial e marginalizou a grande maioria dos pequenos agricultores, hoje tratados sob o rótulo abrangente de agricultores familiares. É equivocado afirmar que as políticas públicas não reconheciam explicitamente a heterogeneidade do setor agrícola, e que não houve

preocupação e iniciativas em favor dos pequenos agricultores. A política de crédito rural, por exemplo, sempre definiu condições ainda mais especiais para esse segmento, com financiamento de 100% do chamado Valor Básico de Custeio (VBC), que orientava os limites de financiamento pelo crédito rural e taxas de juros ainda mais baixas do que as aplicadas aos grandes produtores.

Apenas para mencionar alguns exemplos de iniciativas voltadas para a pequena agricultura, cita-se a criação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), cujo objetivo era justamente promover a difusão de tecnologia moderna para os pequenos e médios agricultores; os programas de desenvolvimento rural integrado, implementados nos anos 1970 e 1980, em várias modalidades colocavam os pequenos produtores como atores principais do desenvolvimento rural; e os programas de irrigação no rio São Francisco contemplavam o assentamento de pequenos produtores nos perímetros irrigados. Ainda assim, essas iniciativas tiveram pouco êxito e não evitaram a marginalização dos pequenos produtores nem o aumento da heterogeneidade na medida em que a inovação tecnológica e a capacidade de gestão da produção assumiram maior centralidade na dinâmica da agricultura.

Em um contexto marcado pelo acirramento das tensões sociais no campo, em 1995, o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹⁶, cujo objetivo principal era promover a inclusão dos pequenos produtores, então oficialmente convertidos em agricultores familiares, no processo de dinamização da agricultura brasileira. Tratava-se de incluir, e não de segmentar o agricultor familiar do conjunto da agricultura, criando diferenças entre a chamada agricultura familiar e a agricultura patronal e unificando o universo de pequenos produtores, que é profundamente heterogêneo, sob o manto de agricultor familiar.

A institucionalização da agricultura familiar ocorreu, em um primeiro momento, a partir da criação do Pronaf nos anos 1990, e em um segundo momento pela aprovação da Lei nº 11.326/2006¹⁷. Essa lei instituiu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar, abrindo novas perspectivas de acesso dos pequenos produtores às políticas públicas (BRASIL, 2006).

¹⁶ O Pronaf foi criado em 1995, inicialmente como uma linha de crédito de custeio para ser disponibilizada para a agricultura familiar. Nessa fase, as regras de financiamento foram estabelecidas pelo voto nº 103, do Conselho Monetário Nacional e pela Resolução do Banco Central nº 2.191/95. O Pronaf definia o agricultor familiar como agricultores que explorem e dirijam estabelecimentos rurais na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros e comodatários, e atendam simultaneamente aos seguintes requisitos: i) não possua, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; ii) utilize predominantemente mão de obra familiar; iii) obtenha renda familiar originária, mínima, de atividades vinculadas ao estabelecimento; e iv) resida no próprio estabelecimento ou em local próximo (BRASIL, 1996). Esses critérios foram institucionalizados a partir da Lei Federal nº 11.326/2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006).

¹⁷ Ver Navarro (2010) e Navarro e Pedroso (2011) para uma análise detalhada do processo de institucionalização da agricultura familiar no Brasil.

O papel do Pronaf na inserção do agricultor familiar na agricultura mercantil e na agenda política

A criação do Pronaf pode ser considerada a tentativa do Estado brasileiro para facilitar o acesso dos pequenos agricultores às novas tecnologias de produção via concessão de crédito agrícola subsidiado e de ações específicas quanto à comercialização da produção e ao acesso à assistência técnica, entre outras políticas públicas (BUAINAIN; GARCIA, 2013). Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2006, naquele ano existiam 4,37 milhões de estabelecimentos familiares – o que correspondia a 84% do total de estabelecimentos – ocupando 80 milhões de hectares, ou seja, 24% da área agropecuária total (IBGE, 2006).

O Pronaf teve um importante papel na inclusão do pequeno produtor na agenda política do País. Contudo, os dados do Censo de 2006 permitem questionar a eficácia do programa, que teve como foco o crédito, insuficiente para tratar a heterogeneidade que se manifesta no baixo grau de instrução da maioria dos pequenos agricultores, na falta de infraestrutura básica e no limitado acesso à assistência técnica, restrições que comprometem a inserção dinâmica desses agricultores em mercados cada vez mais exigentes.

Apesar de suas limitações, o Pronaf tem sido um importante aglutinador das ações do governo federal no âmbito da pequena agricultura e da agricultura familiar. O Plano Safra da Agricultura Familiar – similar àquele adotado pelo Mapa para o agronegócio – contempla um amplo conjunto de instrumentos de política pública voltados para apoiar o desenvolvimento da pequena agricultura no País (Tabela 5), embora na prática se trate, fundamentalmente, de um orçamento de crédito para custeio e investimento.

Os recursos do Pronaf são fragmentados em muitas linhas, com diferentes objetivos, condicionalidades e alcance, o que dificulta a avaliação da sua efetividade. Para a safra 2013/2014, o programa inclui 16 linhas de crédito distribuídas em: Custeio; Investimento (Mais Alimentos); Microcrédito Rural; Agroecologia; Mulher; ECO; ECO Dendê; ECO Seringueira; Agroindústria; Semiárido; Jovem; Floresta; Custeio e Comercialização de Agroindústrias; Cota-Parte; Investimento para a Reforma Agrária (BRASIL, 2014a). O grupo de beneficiários também tem se alargado para incorporar famílias rurais que desenvolvem atividades rurais não agrícolas, pescadores e marisqueiros, e empreendimentos familiares rurais no âmbito da agroindústria familiar, ver linhas de crédito em (BRASIL, 2014a).

Financiamento da produção e criação de mercados institucionais: Programas de Aquisição de Alimentos (PAA), Alimentação Escolar (Pnae) e Mais Alimentos

No âmbito dos programas e ações que atualmente compõem o escopo do Pronaf, a criação dos mercados institucionais para o escoamento de parcela da produção agrícola familiar e de linhas de crédito destinadas a financiar a expansão da oferta de alimentos a partir da modernização das propriedades familiares tem apresentado resultados interessantes. Essas iniciativas são compostas basicamente por três programas: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Mais Alimentos.

A criação de mercados institucionais para a produção familiar seguiu-se a partir de iniciativas anteriores levadas a cabo pelos governos estaduais e municipais interessados em incentivar a pequena agricultura local e a produção de alimentos, ocasionalmente adquiridos para a distribuição em escolas, hospitais, prisões, etc. Nesse sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero, institucionalizou esse tipo de apoio à agricultura familiar, e desde então tem sido um importante drive para novos investimentos pelos agricultores familiares mais organizados. Embora ainda não existam informações sobre os resultados desse tipo de iniciativa, um mercado garantido pode ter tido um impacto significativo em todas as regiões do País, permitindo que muitas áreas que estavam em declínio por causa da crise da agricultura familiar iniciem um processo de recuperação.

A Lei Federal nº 10.696/2003 estabeleceu os seguintes objetivos para o PAA, que podem ser resumidos em (BRASIL, 2003): i) garantir o acesso a alimentos em quantidade e regularidade para as populações mais vulneráveis à insegurança alimentar; ii) contribuir para a formação de estoques estratégicos; iii) permitir que os agricultores possam armazenar seus produtos; e iv) promover a inclusão social.

As principais ações do PAA são a formação de estoques e aquisição direta da agricultura familiar (BRASIL, 2014a). De 2003 a 2012, o governo destinou cerca de R\$ 5,1 bilhões (em valores correntes), atendendo a um total de 1,26 milhão de agricultores familiares (BRASIL, 2014a). Em 2012, o PAA atendeu 190,7 mil agricultores, adquirindo 520,9 mil toneladas de produtos agropecuários e aportando R\$ 970,8 milhões (BRASIL, 2014a).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) foi implantado em 1955, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos

estudantes e a formação de hábitos alimentares mais saudáveis, a partir do fornecimento da alimentação escolar e de ações de educação alimentar (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2014). A Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009) determina que aproximadamente 30% das aquisições da alimentação escolar devam ser obtidas de maneira direta de agricultores familiares e do empreendedor rural familiar ou de suas organizações. Em 2013, o Pnae destinou R\$ 3,5 bilhões, atendendo a cerca de 43 milhões de alunos, beneficiando ainda aproximadamente 100 mil agricultores familiares (BRASIL, 2014a).

O Programa Mais Alimentos foi criado em 2008 com o objetivo de expandir a oferta de produtos da agricultura familiar em geral, por meio do aumento da produtividade a partir do oferecimento de uma linha de crédito do Pronaf destinada à modernização da produção agrícola familiar. Essa linha de crédito permite o investimento, por exemplo, na aquisição de máquinas e de novos equipamentos (resfriadores de leite, irrigação, estufas e armazenagem), incluindo correção e recuperação de solos, melhoria genética, entre outras.

O programa não atende a apenas projetos de produtores individuais, mas também projetos coletivos, tais como associações e cooperativas familiares. Além disso, o programa abrange tanto a produção primária (cultivo) como o processamento, a partir do estímulo à Agroindústria Familiar¹⁸. Entre 2008 e 2013, o programa aportou R\$ 17 bilhões em financiamentos atendendo a cerca de 370 mil agricultores familiares. Na safra 2012/2013, o programa desembolsou em torno de R\$ 5,7 bilhões para aproximadamente 208 mil agricultores, conforme site da Presidência da República¹⁹.

A aquisição da produção agrícola familiar baseada nos mercados institucionais, capitaneada por instituições ou por programas públicos estão tendo um impacto positivo sobre a pequena produção rural. Em muitos municípios, esse tipo de ação tem desencadeado uma mobilização por parte dos pequenos agricultores para aproveitar essa oportunidade de escoamento da produção e, em alguns casos, de inserção no mercado, retomando sua participação nas cadeias de valor.

O acesso aos mercados institucionais tem, portanto, desempenhado um importante papel catalisador ao combinar várias iniciativas isoladas, como crédito de custeio e investimentos para financiar atividades de produção e estabelecimento de postos de recepção de leite refrigerado para coletar a produção tradicionalmente dispersa, a um preço garantido. Entretanto, um importante problema ou limitação dessas ações está relacionado ao baixíssimo limite máximo que cada produtor pode destinar aos mercados institucionais. Em muitos

¹⁸ Secretaria da Agricultura Familiar: nossos programas. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/institucional/maisalimentos>>. Acesso em: 28 maio 2014.

¹⁹ Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional 2014 – Capítulo II: Desenvolvimento Inclusivo e Erradicação da Pobreza Extrema. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/docs/MensagemPresidencialCongresso2014.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2014.

casos, esse limite não permite sequer garantir um nível de renda acima da linha de pobreza para os muito pobres. Isso restringe um crescimento mais dinâmico da produção familiar, o que poderia estimular um processo de acumulação local entre os pequenos agricultores.

Pronaf: desafios para aprimoramento

O Pronaf ainda carece de avaliações mais abrangentes e sólidas, mas a análise da alocação dos seus recursos é suficiente para indicar que, independentemente de suas ambições, a iniciativa ainda permanece como um programa de crédito rural subsidiado voltado para a pequena agricultura, com caráter puramente operacional (GUANZIROLI, 2007; NEDER; BUAINAIN, 2012). Nesse aspecto, desde sua criação, o volume de recursos alocados ao Pronaf tem apresentado uma trajetória ascendente, saltando de 3,3 bilhões na safra 1999/2000 para R\$ 21 bilhões na de 2013/2014 em valores correntes (BRASIL 2014a).

A maior parte dos recursos é dirigida para o crédito de custeio, reduzindo bastante o potencial de o Pronaf promover mudanças estruturais que poderiam alavancar de forma mais decisiva a capacidade produtiva dos produtores familiares. Naturalmente que o crédito de custeio é importante, e contribui para elevar a produção e renda dos agricultores familiares, sem no entanto assegurar a sustentabilidade desses ganhos, que pressupõem transformações na base técnico-produtiva.

O aumento da escala e do escopo de atuação do Pronaf tem elevado o nível de inadimplência dos produtores (COSTA et al., 2008; COSTA; JORGE NETO, 2011). Muitos enfrentam dificuldades na esfera da produção e comercialização, e não têm capacidade para pagar os empréstimos. Uma parte das inadimplências está associada a problemas típicos do processo de produção e comercialização na agricultura, decorrentes de eventos climáticos, queda dos preços e ausência de infraestrutura adequada ou mesmo de mercado local. Entretanto, a produção é influenciada também pelo desenho das políticas, que vêm tratando, com crédito de custeio, problemas estruturais que requerem muito mais do que isso para serem equacionados. Ademais, o Pronaf tem financiado produtores que não têm qualquer capacidade de gerar renda para pagar o empréstimo, mesmo com todos os descontos previstos. São minifundiários muito pobres, com pouca vinculação aos mercados, baixo nível de produtividade e família numerosa, que não produzem o suficiente sequer para o autoabastecimento, e que não têm capacidade para gerar os excedentes requeridos para pagar o empréstimo.

É preciso levar em conta que, apesar da adoção de estratégias tradicionais de gestão de risco e da cobertura hoje disponível do Proagro e Garantia Safra, os pequenos produtores estão geralmente desprotegidos dos efeitos negativos decorrentes de eventos adversos. A quebra de uma safra, mesmo que parcial, pode ser suficiente para desfazer anos de esforço.

A doença de um familiar pode consumir todos os bens da família. Uma ligeira queda de preços pode afetar de maneira significativa a gestão da propriedade. Desse modo, a adoção de redes de proteção e de segurança é importante para manter a relativa estabilidade da produção e renda familiar, embora talvez não seja suficiente para evitar e mesmo reduzir de maneira significativa os efeitos negativos de eventos climáticos, econômicos e sociais adversos.

Nesse sentido, os programas de seguro da safra, garantia de preço e escoamento da produção podem contribuir para a relativa estabilidade na geração de renda na agricultura familiar (Tabela 5). Contudo, a superação das deficiências históricas que regem a dinâmica do agricultor familiar deveria ser considerada a principal ação do Estado para promover o aumento da renda desses produtores. Isso exige um esforço de desenho e gestão de profundas mudanças estruturais no ambiente de produção e de comercialização (BUAINAIN; GARCIA, 2013).

Tabela 5. Instrumentos do Plano Safra da Agricultura Familiar, 2013/2014.

Programa Pronaf	Descrição	Valor (R\$)
Crédito Pronaf	Política de crédito para custeio e investimento oferecida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	21 bilhões
Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)	Oferta de assistência técnica para a agricultura familiar	830 milhões
Garantia-Safra	Garantia de renda caso os agricultores tenham perdas de pelo menos 50% da produção agrícola no Semiárido	980,3 milhões
Seguro da Agricultura Familiar	Mecanismo de proteção para os agricultores que contratam financiamento de custeio e investimento do Pronaf	400 milhões
Programa Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF)	Garantia de desconto no pagamento do financiamento do Pronaf Custeio ou Investimento em caso de queda de preços no mercado	33 milhões
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Programa de aquisição dos produtos da agricultura familiar ou de suas organizações	1,2 bilhão
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	Aquisição de produtos da agricultura familiar, de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas para alimentação escolar	1,1 bilhão
Programa Garantia Preço Mínimo (PGPM)	Garantia de preço mínimo para os produtos da agricultura familiar	200 milhões
Outras ações		13,3 bilhões
Total		39,04 bilhões

Fonte: adaptação dos autores com base em Brasil (2014a).

Talvez as mudanças estruturais necessárias somente sejam alcançadas com investimentos e ações do Estado que alterem o ambiente em que o produtor esteja inserido e que reforcem a sua capacidade de gestão da propriedade. Especial atenção deve ser dada à introdução de novas tecnologias de produção, pois elas podem elevar a produtividade dos fatores, especialmente da terra e da mão de obra familiar (BUAINAIN; GARCIA, 2013). É necessário ainda intervir diretamente na base tecnológica para aumentar a produtividade total dos fatores de produção, que no caso da agricultura familiar são bastante limitados (DI SABBATO et al., 2011). Talvez esse seja o grande desafio para a ação do Estado, como promover de maneira adequada mudanças no ambiente do agricultor familiar diante da nova realidade produtiva e de mercado.

A agricultura familiar e o surgimento de duas agriculturas no Brasil

Ademais dos aspectos anteriores, cabe destacar também outra importante ação do Estado brasileiro no âmbito da pequena agricultura, a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, como órgão responsável pela gestão do Pronaf, conduzida pela Secretaria da Agricultura Familiar, responsável pela gestão de um conjunto de instrumentos criados para incentivar o desenvolvimento desse grupo de produtores.

Se naquela década era, contudo, extremamente necessário o reconhecimento da pequena agricultura como integrante do setor agropecuário brasileiro e demandante de políticas públicas específicas (GUANZIROLI; CARDIM, 2000), talvez a realidade atual do setor agropecuário brasileiro indique a necessidade de revisar o papel do Estado no desenvolvimento da agricultura familiar (DI SABBATO et al., 2011), e da própria agricultura como um todo. Isso inclui, entre outros aspectos, rever a adoção da categoria agricultura familiar ou outras como agricultor agroecológico e comunidades tradicionais agrícolas como objeto das políticas públicas (NAVARRO, 2013), em função da criação de um ambiente de conflito interno à agricultura brasileira, como se os sistemas produtivos estivessem em um campo de batalha.

Isso posto, um aspecto que emergiu com a criação do MDA é que o Brasil passou a ter dois diferentes ministérios conduzindo a política agrícola: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Essa estrutura institucional sinaliza para a sociedade algo inusitado e segmenta a agricultura em duas, como se fossem de fato diferentes. Mas são mesmo?

Essa pergunta tem suscitado intensos debates (DELGADO, 2012; KAMOPP; OLIVEIRA, 2012; SAUER, 2008), que não serão reproduzidos aqui. Entretanto, cabe recordar que é um

equivoco segmentar e tratar a agricultura como se fossem dois setores distintos e diferentes. Em primeiro lugar, independente da denominação, se agricultor familiar ou pequeno agricultor, o fato é que uma parte desse grupo está inserida nas mesmas cadeias de valor que os não familiares, os patronais, dos quais estão muito mais próximos do que dos familiares minifundistas pobres.

Um pequeno agricultor paranaense ou gaúcho, produtor de grãos, por exemplo, utiliza basicamente as mesmas tecnologias, sementes e práticas agronômicas que os não familiares. Vende no mesmo circuito que os demais, provavelmente para as mesmas firmas que atuam na sua região. O diferencial é o equipamento e a composição da mão de obra empregada, o que não os transforma em diferentes a ponto de precisarem da atenção de um ministério próprio.

Em segundo lugar, os agricultores familiares/pequenos agricultores produzem no mesmo ambiente que os não familiares e são influenciados, negativa ou positivamente, pelos mesmos fatores, ainda que com intensidade diferente. Deficit de infraestrutura, problemas sanitários, regras de comércio, exigências ambientais, conjuntura da economia nacional e mundial são fatores e condicionantes comuns aos dois grupos, que dificilmente podem ser tratados por ministérios distintos. Será possível pensar em sanidade animal ou defesa vegetal para o agricultor familiar e outra para o não familiar?

Na verdade, o setor agrícola abriga diversos sistemas produtivos que utilizam tecnologias distintas, seja no âmbito dos chamados familiares seja entre os demais. Mas a diversidade de sistemas produtivos não divide a agricultura em vários setores como está implícito na manutenção dos dois ministérios e na própria ação recente do Estado. O Mapa tem sido responsável pelas políticas agrícolas destinadas aos agricultores qualificados como não familiares ou patronais, isto é, aqueles pertencentes ao agronegócio, e o MDA é responsável pelos familiares, que não pertencem ao agronegócio. Não pertencem? Os suinocultores, avicultores e fumicultores, que produzem articulados a grandes empresas de processamento, que operam em escala global, não estão inseridos no agronegócio?

Essa organização institucional da política agrícola brasileira reflete, na verdade, uma segmentação e interesses mais de natureza política e ideológica que uma necessidade prática ou operacional. Nesse embate, o MDA acabou assumindo um papel que vai bem além da promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, de combater a industrialização do campo, contrapor-se ao agronegócio como se fosse prejudicial aos pequenos agricultores e mesmo ao País. Portanto, apoia modelos alternativos de agricultura – da agroecologia à agricultura orgânica, passando por indústria familiar, empreendimentos comunitários e produção associativa no âmbito dos assentamentos de reforma agrária.

Esse papel, cuja essência é contrapor a agricultura familiar ao modelo dominante do agronegócio, coloca o MDA aquém de desempenhar bem a função para a qual foi criado:

promover o desenvolvimento rural. Como se ambos os tipos de produtores rurais – familiares e não familiares – estivessem em uma luta constante entre o bem e o mal. Talvez esse tenha sido um importante desdobramento negativo, de algo muito necessário na década de 1990 – reconhecimento da heterogeneidade da agricultura brasileira e do papel de um conjunto de produtores que estava à margem da dinâmica agrícola e da agenda política –, mas que no período recente está proporcionando um grande prejuízo à promoção do desenvolvimento rural brasileiro.

Por fim, vale destacar que a criação do MDA era muito importante na década de 1990, mas será que a manutenção de dois ministérios para o setor agrícola ainda aporta benefícios para o setor agropecuário brasileiro? Se por um lado a institucionalização da agricultura familiar e a criação do MDA contribuíram para colocar em evidência na sociedade o papel dos pequenos produtores no setor agropecuário brasileiro, por outro, esse quadro institucional, agora em um novo contexto histórico, também trouxe à tona um conjunto de condições e elementos que estão alimentando um embate interno no setor agropecuário e na própria sociedade, e, conseqüentemente, gerando profundas distorções nas políticas agrícolas e pulverização das ações do Estado e dos recursos públicos.

O embate entre o papel da agricultura tradicional – pequena, familiar, agroecológica, etc. – e a patronal – empresarial, agronegócio, etc. – tem colocado em posições extremas os principais agentes da dinâmica agrícola brasileira, como se eles fossem excludentes e não complementares (RAMOS, 2007; SOUZA FILHO; BATALHA, 2005). Até que ponto é interessante para o Brasil promover o desenvolvimento de duas ou mais agriculturas como tem sido observado a partir dos anos 1990? Quais são os benefícios dessa ação para a dinâmica agrícola e o desenvolvimento da economia brasileira? O Estado não deveria centrar suas ações na complementariedade da estrutura agropecuária instalada no País, reconhecendo sua heterogeneidade, ao invés de criar um campo de batalha?

Considerações finais

A análise sumária das políticas de financiamento da agricultura, seguro rural e promoção da agricultura familiar confirma a conclusão do capítulo anterior, no qual se argumenta que a política agrícola oscila em torno de uma trajetória positiva. São inúmeros e inegáveis os progressos nessas três áreas estratégicas. O financiamento público cresceu, tanto em volume como na amplitude da cobertura. Ao lado do custeio, retomou-se um sólido financiamento de um leque ampliado de investimentos, que inclui máquinas, armazenagem e implantação de agricultura de baixo carbono. Também foi consideravelmente reduzida a marginalização dos pequenos agricultores, que por intermédio do Pronaf contam, hoje, com acesso facilitado ao financiamento de custeio e de investimento, a programas de

apoio à comercialização, ao seguro e até mesmo, em casos especiais, à garantia de renda no período de entressafra. Finalmente, na área de gestão de risco, tanto a recomposição do Proagro como o lançamento do PSR são avanços relevantes, cuja importância não pode ser diminuída.

As políticas agrícolas, que no papel compõem uma matriz muito abrangente, na prática, no entanto, são pulverizadas em muitas iniciativas com base em financiamento, recursos humanos e capacidades institucionais insuficientes, com problemas organizacionais e sérias deficiências de gestão. O que se observa é um padrão de execução marcado pela instabilidade das regras, baixa credibilidade das promessas e compromissos governamentais que compromete a execução das políticas. Esses problemas são bem ilustrados em uma avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU), que auditou o funcionamento do PSR entre 2012 e 2014 e concluiu que houve falha de planejamento e na gestão do programa, destacando-se:

- Publicação intempestiva das regras em relação ao período de plantio.
- Contingenciamento e atrasos dos repasses de subvenção.
- Sistema de distribuição da subvenção que limita a concorrência entre seguradoras.
- Deficiências nos controles internos e monitoramento de impactos da política.
- Ausência de um fundo garantidor de perda catastrófica eficiente (BRASIL, 2014b).

A auditoria concluiu que a situação encontrada impede o desenvolvimento do mercado de seguro rural, que se baseia em confiança e exige pesados investimentos por parte das seguradoras, resseguradoras e corretores. É necessário montar uma logística para monitorar os sinistros, fazer as vistorias, coibir ocorrência de risco moral e pagar as indenizações tempestivamente.

No contexto apontado pelo TCU, a indústria do seguro não tem horizonte e nem confiança para ampliar os investimentos no desenvolvimento do mercado. Falta ao governo, estratégia para lidar com o risco e universalizar o seguro rural no País; sem estratégia não há planejamento de longo prazo, nem público nem privado. A constatação pelo TCU da ausência de um fundo garantidor de perda catastrófica eficiente é pertinente e preocupante diante do crescimento que o mercado de seguro rural pode apresentar nos próximos anos.

O fundo pode dar estabilidade e reduzir os riscos sistêmicos do PSR. Para tal, é necessário regulamentar a Lei Complementar 137/10, que criou o Fundo de Catástrofe, transformando-o num Fundo de Reparação das seguradoras para dar estabilidade e reduzir os riscos sistêmicos do programa nas coberturas de culturas de alto risco e para respaldar as seguradoras contra eventos catastróficos. O risco de uma catástrofe afasta a seguradora de diversas regiões nas quais o risco climático é elevado. Por essa razão, é preciso criar um

fundo de reserva que permita equilibrar anos adversos nos quais os eventos climáticos penalizam amplas áreas agrícolas (MB AGRO, 2012).

O TCU apresentou também relatório de auditoria do Proagro e do Zarc em março de 2013. Os auditores constataram que os três ministérios, Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Fazenda, encarregados da operacionalização desses instrumentos, agem de maneira desarticulada, dando margem à sobreposição de esforços e lacunas de competências em sua gestão. O número de operações enquadradas no Proagro atingiu, em 2012, mais de 504 mil operações, num valor coberto superior a R\$ 10 bilhões, das quais 79,2 mil foram indenizadas, com um valor de mais de R\$ 1 bilhão. A auditoria verificou que as alíquotas de equilíbrio reportadas pelo Bacen têm sido maiores que as taxas de adicional cobradas no Proagro para praticamente todos os anos reportados pela instituição, sendo que a média geral dos anos safra de 2004/2005 a 2012/2013 foi de 6,98%, enquanto a alíquota média de adicional foi de 2,54%. Além disso, constatou-se a apresentação de deficits sistemáticos anuais do programa, numa média de 342 milhões entre as safras de 2004/2005 e 2011/2012 (BRASIL, 2014b).

Como resultado da pulverização dos recursos – insuficientes, sem dúvida –, em múltiplas ações, observam-se lacunas importantes na política agrícola brasileira, entre as quais se destaca a fragilidade da atuação da defesa sanitária, uma fonte de risco e uma ameaça permanente à sustentabilidade da agropecuária brasileira.

São inúmeros os riscos de doenças e pragas exóticas, emergentes e reemergentes que ameaçam as principais cadeias produtivas de alimentos do País, tanto na área animal (leite, carne e mel) como vegetal (grãos, fruticultura e olericultura).

A centralização das ações de defesa agropecuária, a burocracia, o legalismo, a falta de política de educação e comunicação em sanidade agropecuária, o corporativismo institucional, a morosidade dos processos, a falta de integração com instituições de pesquisa na coordenação de programas sanitários, tudo isso aliado à falta de recursos caracteriza o sistema de defesa agropecuário de um dos principais países responsáveis pelo abastecimento nutricional do planeta, o Brasil.

Nos últimos anos, os recursos dirigidos à Secretaria de Defesa Agropecuária não têm sido suficientes para acompanhar a evolução do agronegócio brasileiro. Portanto, estabelecer uma dotação orçamentária maior que a existente hoje, distribuída nas três esferas da gestão pública (federal, estadual e municipal) e com a participação da sociedade na priorização e gestão de sua aplicação é o mínimo que se espera das autoridades para dar competitividade à agroindústria nacional.

A aplicação urgente da definição de competências/atribuições preconizada pelo Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), instituído pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006 (BRASIL, 2004), e a garantia por meio de legislações complementares

à transferência de recursos do Tesouro Nacional, em caráter não contingenciável para estados e municípios, são condição indispensável para que as ações definidas em lei possam ser efetivamente executadas. Essa medida tramita há 8 anos e não se torna realidade.

Distinguir fundos de emergência de fundos indenizatórios em marco regulatório específico e estabelecer dotação orçamentária, também não contingenciável, para esses fundos, é uma questão estratégica, tendo em vista os sérios agravos à saúde pública e danos à economia que essas doenças e pragas podem proporcionar. É fundamental que por meio de legislação específica se defina a origem dos recursos para compor os fundos de emergência e indenizatórios, garantindo segurança jurídica e econômica do produtor em sua atividade no caso da ocorrência de uma catástrofe sanitária.

Faltam, portanto, política e recursos para estruturar um sistema de defesa descentralizado, moderno, com participação social e conduzido com princípios científicos para minimizar os riscos sanitários para esse importante segmento da economia do Brasil.

Finalmente, há que mencionar que as políticas agrícolas propriamente ditas não cobrem aspectos relevantes para a competitividade e sustentabilidade da agricultura, cuja importância para a economia e sociedade brasileira é amplamente reconhecida. A agricultura é integrada à indústria e a serviços, e sua competitividade é indissociável das condições de funcionamento nesses setores. Falta, na esfera do governo federal, coordenação entre as ações dos vários ministérios e agências especializadas, o que não raramente gera situações nas quais os ministérios tomam medidas contraditórias, ou até mesmo opostas, tanto quanto à concepção como em relação aos objetivos.

A falta de coordenação gera, ademais, um quadro de intervenções incompletas que reduz os resultados das políticas e, no limite, compromete o próprio desempenho dos produtores. O principal exemplo é sem dúvida o deficit de infraestrutura: de um lado, a política agrícola estimula, com certo sucesso, os investimentos, o aumento da produção e da produtividade; e de outro, na medida em que o Ministério de Transporte e demais instituições responsáveis não são capazes de assegurar uma dotação básica de infraestrutura, parte dos ganhos de produção e produtividade alcançados como resposta aos estímulos da política agrícola perde-se no pós-colheita e ou se transformam em remuneração dos custos mais elevados em virtude do deficit de infraestrutura.

Referências

ALCAMO, J. **Ecosystems and human well-being: a framework for assessment**. Washington, DC: Island Press, 2003. Disponível em: <<http://www.maweb.org/documents/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário Estatístico de crédito rural 2012**. 2012. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n. 4.342, de 20 de junho de 2014**. Dispõe sobre ajustes nas normas de financiamento de custeio, de investimento e de comercialização com recursos do crédito rural, a partir de 1º de julho de 2014. 2014. Disponível em: <www.bcb.gov.br/htms/normativ/RESOLUCAO4342.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2014.

BRASIL. Decreto n. 5.121, de 29 de junho de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun 2004.

BRASIL. Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e dá outras disposições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jul. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL. Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.696.htm>. Acesso em: 28 maio 2014.

BRASIL. Lei n. 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as Diretrizes para a Formulação da Política Nacional da Agricultura e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 28 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2007-2008**. Brasília, DF: MAPA, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Seguro Rural**: relatórios estatísticos – Resultado Geral 2013. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/seguro-rural/relatorios>>. Acesso em: 6 jun. 2014b.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Zoneamento agrícola de risco climático**. Brasília, DF, 2014d Disponível em: <http://www.cemaden.gov.br/cemadenarquivos/lllrtdocemaden/gustavo%20Apres_CEMADEN_abr12.pdf>. Acesso em: 6 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014**: transformando vidas, plantando o futuro. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/>>. Acesso em: 16 abr. 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural**. Brasília, DF, mar. 2014bc. 1 CD-ROM. (TC nº 039.811/2012-3).

BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o desenvolvimento rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 22, n. 2, abr./jun. 2013. p. 105-121.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda tem alguma chance como agricultores? In: CAMPOS, S. K.; NAVARRO, Z. **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro**: ganhar tempo é possível? Brasília, DF: CGEE, 2013. p. 29-70.

BUAINAIN, A. M.; SOUZA-FILHO, H. M. **Organização e funcionamento do mercado de tabaco no Sul do Brasil**. Campinas: Ed. da Unicamp, 2009. 238 p.

COSTA, C. J. P. da; JORGE NETO, P. de M. Fatores determinantes da inadimplência do crédito rural Pronaf em áreas de assentamento de reforma agrária no nordeste do Estado do Pará. **Economia e Desenvolvimento**, Goiânia, v. 10, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/economia/article/view/11538>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

COSTA, J. G. da; XAVIER, L. F.; COSTA, E. de F. Crédito rural e inadimplência na fruticultura irrigada do Polo Petrolina-Juazeiro. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL 46., de 20 a 23 de julho de 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/ags/sbrfsr/106102.html>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

DELGADO, N. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, Pará, v. 15, n. 1, p. 85-121, 2012. Disponível em: <www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/868>. Acesso em: 22 abr. 2014.

DI SABATTO, A.; BUAINAIN, A. M.; GUANZIROLI, C. Dez anos de evolução da agricultura familiar: 1996-2006. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SOBER, 2011. Disponível em: <www.sobre.org.br>. Acesso em: 20 abr. 2014.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. **Análise do plano agrícola e pecuário (PAP) 2014/15**. 2014. Disponível em: <<http://www.sistemafaep.org.br/wp-content/uploads/2014/05/AN%C3%81LISE-DO-PLANO-AGR%C3%8DCOLA-E-PECU%C3%81RIO-PAP-2014-2.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**. 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 28 maio 2014.

GUANZIROLI, C. E.; CARDIM, S. E. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, DF, 2000. (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO). Disponível em: <www.faser.org.br/anexos/Retratodaagriculturafamiliar.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

KAMOPP, E.; OLIVEIRA, V. da S. Agronegócio e agricultura familiar: reflexões sobre sistemas produtivos do espaço agrário brasileiro. **Redes: Revista de Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, p. 215-228, maio/ago. 2012. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/2712/2180>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

MAIA, G. B. S.; ROITMAN, F. B.; DE CONTI, B. M. **Instrumentos de gestão do risco agrícola: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2011. (BNDES/SEAGRI. Informativo Técnico, 1).

MB AGRO. **Seguro agrícola no Brasil: uma visão estratégica de sua importância para a economia brasileira**. São Paulo: MB ASSOCIADOS, 2012.

MITIDIERI J. F.; MEDEIROS, J. X. Zoneamento agrícola de risco climático: ferramenta de auxílio ao seguro rural. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 27, n. 4, p. 33-46, out./dez. 2008.

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 185-212.

NAVARRO, Z. A agroecologia: as coisas em seu lugar (A agronomia brasileira visita a terra dos duendes). **Colóquio: Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 10, n. 1, jan./jun. 2013.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. **Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. 248 p. (Texto para Discussão, 42).

NEDER, H. D.; BUAINAIN, A. M. Impactos do Pronaf sobre indicadores sociais da agropecuária no Brasil no período 2000 a 2010. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 2012, Vitória. [**Anais...**], Vitória: SOBER, 2012. Disponível em: <<http://sober.org.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

OZAKI, V. A. Qual o custo governamental do seguro agrícola? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 1, p. 123-136, jan./mar. 2013.

RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília, DF: MDA, 2007. (Nead Estudos, 15).

SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: DF, Embrapa, 2008. (Texto para Discussão, 30). Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/840>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

SILVA, F. P. **Financiamento da cadeia de grãos no Brasil**: o papel das *tradings* e fornecedores de insumos. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SOUZA FILHO, H. M. de; BATALHA, M. O. (Org.). **Gestão integrada da agricultura familiar**. São Carlos: EdUFSCar, 2005.

Literatura recomendada

BRASIL. Lei n. 10.823, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio comercial do agronegócio**: principais mercados de destino. Brasília, DF, 2012. 456 p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do Agronegócio**: Brasil 2012/2013 a 2022/2023. Brasília, DF: MAPA, 2013. 96 p.

BRASIL. **Relatório de auditoria no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e no Zoneamento Agrícola de Risco Agroclimático**. Brasília, DF, mar. 2014. 1 CD-ROM. (TC nº 015.738/2013-2).

BUAINAIN, A. M.; GONZÁLEZ, M. G.; SOUZA-FILHO, H. M.; VIEIRA, A. C. P. **Alternativa de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina**. Brasília, DF: IICA/Unicamp, 2007. 228 p.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 50, n. 2, abr./jun, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000200009>> Acesso em: 9 jan. 2014.

GUANZIROLI, C. Pronaf 10 anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 45 n. 2, 2007.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira**: desempenho, desafios, perspectivas. Brasília, DF: IPEA: MAPA, 2010. p. 185-209.



Estudos e Capacitação

O mundo rural no Brasil do século 21 reúne capítulos com a autoria de 51 pesquisadores, vinculados a instituições públicas e privadas, em uma iniciativa de cooperação científica provavelmente inédita na história das Ciências Sociais brasileiras. Sob os ângulos mais variados, os autores investigam implicações econômico-financeiras, facetas produtivas e tecnológicas, e repercussões políticas e sociais de um novo mundo rural. Revelam uma outra fase do padrão de acumulação, que coloca o capital, em todas as suas modalidades, sobretudo o capital financeiro, no âmago do desenvolvimento agrícola e agrário. O papel tradicional e decisivo exercido no passado pela terra, por esse modelo, é tornado secundário, na medida em que a produção e as rendas agropecuárias passam a depender de investimentos em infraestrutura, máquinas e tecnologia e na própria terra. Ademais, novas formas de capital são devidamente valorizadas, representadas por investimentos no ambiente e na qualificação dos recursos humanos, em um contexto mundial de crescente tensionamento concorrencial.

Patrocínio



Ministério da
Agricultura, Pecuária
e Abastecimento



CGPE 11358