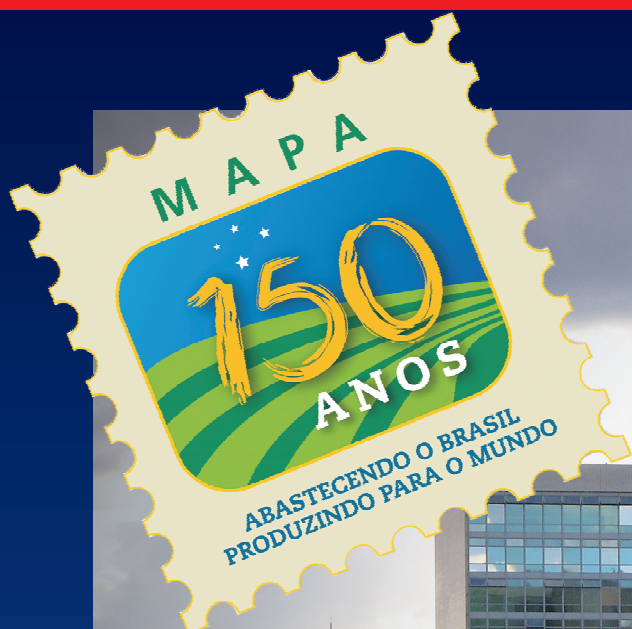




ISSN 1413-4969
Publicação Trimestral
Ano XIX - Edição Especial
Aniversário do Mapa – 150 anos
Jul. 2010
Brasília, DF

Revista de **Política Agrícola**

Publicação da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



Os 150 anos do Mapa

Pág. 4

O fim das cinco
décadas
de tributação
da agricultura
no Brasil

Pág. 31

Gastos públicos
na agricultura
Uma retrospectiva

Pág. 74

Ponto de Vista

Meio século
de transformações
do mundo rural
brasileiro
e a ação governamental

Pág. 107



Sumário

Conselho editorial Eliseu Alves (Presidente) - Embrapa Edilson Guimarães - Mapa Renato Antônio Henz - Mapa Ivan Wedekin - consultor independente Elisio Contini - Embrapa Hélio Tollini - consultor independente Bírmir Lima - consultor independente Paulo Magno Rabelo - Conab	Carta da Agricultura Uma nova agricultura para todos os brasileiros 3 <i>Zander Navarro</i>
Secretaria-Geral Regina M. Vaz	Os 150 anos do Mapa 4 <i>Aécio S. Cunha</i>
Coordenadoria editorial Marlene de Araújo Renato Antônio Henz	A política agrícola no Brasil Uma visão de longo prazo 9 <i>Charles C. Mueller</i>
Cadastro e atendimento Isabel F. X. Massa	Breve histórico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 24 <i>José Ubirajara Timm / Marlene de Araújo</i>
Foto da capa Marlene de Araújo	O fim das cinco décadas de tributação da agricultura no Brasil 31 <i>Ignez Vidigal Lopes / Mauro de Rezende Lopes</i>
Embrapa Informação Tecnológica	Dinamismo da agricultura brasileira 42 <i>Elisio Contini / José Garcia Gasques / Eliseu Alves / Eliana Teles Bastos</i>
Tratamento editorial	Embrapa Um caso bem-sucedido de inovação institucional 65 <i>Eliseu Alves</i>
Supervisão editorial Wesley José da Rocha	Gastos públicos na agricultura Uma retrospectiva 74 <i>José Garcia Gasques / Carlos Monteiro Villa Verde / Eliana Teles Bastos</i>
Revisão de texto Corina Barra Soares Josmária Madalena Lopes Maria Cristina Ramos Jubé	Estilo de desenvolvimento da agropecuária brasileira e desafios futuros 93 <i>Geraldo Martha Jr. / Eliseu Alves / Elisio Contini / Simone Ramos</i>
Normalização bibliográfica Celina Tomaz de Carvalho Iara Del Fiaco Rocha Márcia Maria Pereira de Souza	Ponto de Vista Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental 107 <i>Zander Navarro</i>
Projeto gráfico e capa Carlos Eduardo Felice Barbeiro	
Editoração Eletrônica Paula Cristina Rodrigues Franco	
Impressão e acabamento Embrapa Informação Tecnológica	

Interessados em receber esta revista, comunicar-se com:

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Secretaria de Política Agrícola
Esplanada dos Ministérios, Bloco D, 5º andar
CEP 70043-900 Brasília, DF
Fone: (61) 3218-2505
Fax: (61) 3224-8414
www.agricultura.gov.br
spa@agricultura.gov.br

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Secretaria de Gestão Estratégica
Parque Estação Biológica (PqEB), Av. W3 Norte (final)
CEP 70770-901 Brasília, DF
Fone: (61) 3448-4159
Fax: (61) 3347-4480
www.embrapa.br
Marlene de Araújo
marlene.araujo@embrapa.br

Representantes e avaliadores da RPA nas Universidades

A Coordenação Editorial da Revista de Política Agrícola (RPA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) criou a função de representante nas universidades visando estimular professores e estudantes a discutir e escrever sobre temas relacionados a política agrícola brasileira. Os representantes que estão citados abaixo são aqueles que expressaram a sua concordância em apresentar a Revista de Política Agrícola aos seus alunos e avaliar artigos que a eles forem submetidos.

Dr. Vítor A. Ozaki

Departamento de Ciências Exatas
Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq)
Universidade de São Paulo (USP)

Prof. Dra. Yolanda Vieira de Abreu

Professora adjunta IV do curso de Ciências
Econômicas e do Mestrado de Agroenergia da
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Almir Silveira Menelau

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Tânia Nunes da Silva

Centro de Estudos e Pesquisa em Agronegócios (Cepan)
Programa de Pós-Graduação em Agronegócios
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros

Centro de Estudos e Pesquisa em Economia Agrícola (Cepea)

Maria Izabel Noll

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Lea Carvalho Rodrigues

Curso de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Esta revista é uma publicação trimestral da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com a colaboração técnica da Secretaria de Gestão Estratégica da Embrapa e da Conab, dirigida a técnicos, empresários, pesquisadores que trabalham com o complexo agroindustrial e a quem busca informações sobre política agrícola.

É permitida a citação de artigos e dados desta revista, desde que seja mencionada a fonte. As matérias assinadas não refletem, necessariamente, a opinião do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Tiragem

7.000 exemplares

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Embrapa Informação Tecnológica

Revista de política agrícola. – Ano 1, n. 1 (fev. 1992) - . - Brasília, DF :
Secretaria Nacional de Política Agrícola, Companhia Nacional de
Abastecimento, 1992-

v. ; 27 cm.

Trimestral. Bimestral: 1992-1993.

Editores: Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento, 2004- .

Disponível também em World Wide Web: <www.agricultura.gov.br>
<www.embrapa.br>

ISSN 1413-4969

1. Política agrícola. I. Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária
e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. II. Ministério da
Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

CDD 338.18 (21 ed.)

Uma nova agricultura para todos os brasileiros

Zander Navarro¹

Há uma virtuosa e feliz coincidência entre as comemorações do sesquicentenário da extraordinária história institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e as características e os resultados produtivos do setor agropecuário no presente decênio. Esse período vem sendo concluído com um rol de notáveis avanços, aos quais se somam as promissoras iniciativas que buscam alicerçar a atividade econômica sob novos fundamentos, que possam transformar a agricultura brasileira em paradigma de produção sustentável.

Examinando retrospectivamente o período recente, verificamos que a agricultura brasileira tem evidenciado um pujante desempenho, com repetidos recordes de produção, com uma produtividade que se eleva continuamente e com investimentos crescentes. Com efeito, nesta última década, os recursos públicos para a produção agrícola e a pecuária mais do que quintuplicaram, e,

além de abastecermos o grande mercado brasileiro, exportamos para quase duas centenas de países, assegurando, assim, a importância econômica do País, ao torná-lo o mais importante ofertante de produtos agrícolas da agricultura tropical.

O olhar para o futuro é igualmente alvissareiro. O recém-lançado Programa ABC, com suas cinco linhas principais de ação, oferece recursos, apoio institucional e condições favoráveis de financiamento, não apenas com o objetivo de aprimorar ainda mais a competitividade da agricultura brasileira, mas também de apoiar a construção de um padrão sustentável de desenvolvimento, que contribua para criar, no Brasil, uma real agricultura de baixo carbono. Essas são as raízes, robustas e saudáveis, de uma nova agricultura, aquela que oferecerá para o mundo o caminho tecnicamente mais consistente para conciliar as necessidades de produção com os cruciais imperativos ambientais de nossos dias.

¹ Professor associado do Departamento de Sociologia da UFRGS (Porto Alegre) e pesquisador visitante do Institute of Development Studies (IDS), Inglaterra. Atualmente, está cedido à Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (AGE/Mapa). E-mail: z.navarro@agricultura.gov.br

Os 150 anos do Mapa

Aécio S. Cunha¹

Introdução

Com a vantagem conferida por 150 anos de visão retrospectiva, pode-se dizer que o Ministério da Agricultura tem sido um ator importante na história do desenvolvimento da agricultura brasileira. Não teve o papel principal; esse sempre coube aos agricultores. Com certeza não lhe coube o de diretor, pois vezes sem conta indagou-se: o que faço eu aqui? Nem foi o narrador, pois essa é uma história em que o épico enredo se escreve à medida que os episódios se sucedem, ora como drama, ora como tragédia, e até como comédia. O que se pode dizer é que o capítulo em curso seria mais trágico não fossem as intervenções do Ministério.

Explicar o papel do Ministério – o de formular e implementar políticas agrícolas – é mais difícil do que parece. A situação da agricultura e o contexto em que essa se insere mais parecem um caleidoscópio: mudam a cada vez que se olha; e cada vez que mudam, o Ministério tem de não só ajustar as políticas, como também seu modo de operar, e, não raro, a própria estrutura.

No auge da industrialização por substituição de importações, foi objetivo da política econômica brasileira extrair recursos do setor rural para financiar a industrialização. Ao Ministério competia manter viva a “galinha dos ovos de ouro”. Nas décadas de superinflação,

com a agricultura asfixiada pelo imposto inflacionário, o Ministério fez-se malabarista: cuidava de cada safra como se fosse a última. Na falta de instrumento mais eficaz, compensou o imposto inflacionário com o crédito abundante, que repunha a moeda destruída pela inflação, e com o subsídio implícito dos juros nominais fixos. Por essa época, a expansão urbano-industrial fez crescer a demanda de alimentos, à qual a crise do petróleo acrescentou a demanda por álcool combustível. A capacidade de a agricultura satisfazer essa dupla demanda foi esticada ao limite. À agricultura cumpria assegurar que os termos de intercâmbio não se voltassem contra os produtos da indústria. Seguiram-se o fiasco das primeiras tentativas de ocupação da fronteira amazônica pela agricultura e a bem-sucedida conquista dos Cerrados. Com a estabilização da economia e a abertura comercial, tecnologias que na prateleira aguardavam o momento oportuno ganharam o campo. A partir daí, o crescimento extensivo cedeu lugar aos ganhos de produtividade e inaugurou-se um novo padrão de crescimento, o intensivo.

No período coberto por esse sobrevoo da história recente da agricultura, o papel da política agrícola oscilou entre o combate à escassez e a administração do excedente. No século 21, novas demandas impuseram-se à agricultura: a doméstica – aumentada pela desconcentração da renda e pelo reavivamento do consumo de

¹ Consultor legislativo da Câmara dos Deputados (aposentado) e professor-visitante do Abraham Baldwin Agricultural College, Georgia, EUA. E-mail: acunha@abac.edu

agroenergia – e a demanda externa, impulsionada pelo apetite da Ásia, do Oriente Médio e da Rússia, entre outros países, por proteínas vegetais e animais. Com o aumento da demanda, surgiu a “inflação de alimentos”, em escala global. A crise financeira internacional tratou de abreviá-la.

Ficou a lição de que agricultura deste nosso país agrícola depende do resto do mundo, mais do que gostaríamos de acreditar. Dependemos dos mercados externos para a sustentação dos preços agrícolas no mercado doméstico e para o suprimento de nossas necessidades de fertilizantes, agroquímicos e produtos veterinários. A produção agrícola brasileira é bem maior do que o consumo nacional, e nossas necessidades de fertilizantes são muito maiores do que aquilo que somos capazes de produzir. O incremento da oferta de nitrogênio e fósforo depende de novos investimentos públicos e privados, ao passo que as reservas comprovadas de potássio são ainda muito limitadas. Precisamos de um novo Código de Mineração, que incentive a pesquisa e induza a exploração das novas jazidas. A oferta desses produtos é relativamente inelástica a preços. Com a última crise, finalmente nos demos conta de que o aumento da produção agrícola só será possível a custos privados e sociais mais altos. Para complicar, a natureza também nos apresenta sua conta. Decidir como e quem deverá pagar essa conta é a epítome de toda a discussão que ora se desenrola em torno da legislação ambiental.

País algum tem potencial de crescimento da produção agropecuária tão grande quanto o Brasil. O desafio da política agrícola para as próximas décadas é assegurar que esse potencial se materialize, condicionado à manutenção da competitividade externa num contexto de custos marginais crescentes, de maiores demandas sociais e de pressões pela sustentabilidade ambiental da agropecuária. Com safras, exportações e investimentos em máquinas, equipamentos e animais de alta linhagem batendo sucessivos recordes, o País tornou-se um importante *player* no mercado mundial. Sobram razões para otimismo.

Mudamos o prisma de observação, e o otimismo tem de ser temperado. A agricultura vai bem, mas os agricultores vão mal. O endividamento agrícola passou a ser narrado em capítulos. É grande o número daqueles que estão insolventes. Mal se conclui uma negociação e começam as especulações sobre os valores envolvidos na próxima. Produtores insolventes são sintoma de uma agricultura inviável. Será mesmo? A afirmação tem de ser qualificada. Parcela do endividamento foi herança de outros tempos. A agricultura pode estar sendo rentável, porém não o suficiente para eliminar o estoque de dívidas acumuladas. De qualquer forma, não há dúvida de que muitos segmentos da agricultura só sobrevivem com o apoio público. Com rendimento unitário decrescente, só permanecerá no ramo quem aumentar o volume produzido. A concentração fundiária tem crescido. Em muitas regiões, dispensam-se estatísticas: o empobrecimento dos agricultores é visível a olho nu. A agricultura brasileira é indiscutivelmente dinâmica. Esse dinamismo manifesta-se inclusive na intensidade com que se manifesta o processo de “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1975) ao qual a agricultura está submetida.

Até há poucos anos, os problemas da agricultura eram aqueles típicos de “país pequeno”. Preços eram apenas parâmetros aos quais os produtores tinham de ajustar-se. Daqui para a frente, nossos problemas serão, cada vez mais, aqueles de “país grande”. Se o que acontece no resto do mundo repercute aqui, o que acontecer aqui dentro repercutirá lá fora. E os olhos do mundo estarão fixados em nós.

A própria sujeição da agricultura ao livre jogo de mercado trouxe novas indagações. Ao Ministério ficou a dúvida a respeito do papel que lhe caberia na nova realidade de mercados livres e globais. A dúvida foi esclarecida quando o Ministério se deu conta de que os mercados são distorcidos, que as negociações para corrigi-los não levam a lugar algum e que os mecanismos de punição aos infratores, a exemplo do algodão, machucam tanto o transgressor quanto a vítima. A opção de “recolher os remos e cruzar os braços estava descartada”.

Diz-se que a abertura comercial promove o crescimento. Menos claros são os mecanismos pelos quais isso acontece, e o País demorou a compreendê-los. Se, de um lado, a liberalização comercial oferece a promessa de mercados mais amplos, de outro, expõe os produtores à concorrência impiedosa e nem sempre leal. A liberalização tem impactos distributivos. Postos contra a parede, os produtores veem-se frente ao dilema de bater os concorrentes em seu próprio jogo, ou abandonar o campo.

Se a opção for enfrentar os concorrentes, os objetivos das políticas para a agricultura devem ser o aumento da produtividade e da eficiência, com a consequente redução de custos, o gerenciamento do risco inerente à atividade e a melhoria da qualidade dos produtos; em suma, a promoção da competitividade da agricultura brasileira. Tudo isso enquanto reduz a pobreza e protege o meio ambiente. O quão próximo desses objetivos nos levarem essas políticas é a medida pela qual serão avaliadas.

A primeira pergunta que se faz é: até que ponto estará o Ministério equipado para implementar tais políticas? Se indagado sobre os principais problemas da agricultura brasileira, um especialista não hesitaria em nomear, como os mais importantes: o câmbio desalinhado, os gargalos da infraestrutura, o estoque de dívidas, a insegurança jurídica associada às legislações ambiental, trabalhista e fundiária, e os custos da regulação implícitos nas normas legais. Entretanto, poucos dos problemas que mais incomodam os agricultores estão afetos ao Ministério da Agricultura.

Atribuições inerentes à política agrícola, e, portanto, da esfera do Ministério da Agricultura, foram fatiadas entre vários órgãos do governo. Temos dois “ministérios da Agricultura”: um da agricultura empresarial e outro da familiar. Com o último ficaram as ações de fomento, além de tarefas fundamentais, como a regularização fundiária. A pesca e a aquicultura, antes com a Agricultura (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – Sudepe), passaram para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e

dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), depois para uma secretaria especial e aportaram no Ministério da Pesca e Aquicultura, onde, enfim, o desenvolvimento dessas atividades passou ao primeiro plano das preocupações. A política para as florestas plantadas está com o Ministério do Meio Ambiente, mais preocupado em excluir áreas da atividade agrícola do que em desenvolver formas de produção compatíveis com a sustentabilidade (mesmo quando se sabe que os maiores danos da agricultura ao meio ambiente decorrem de práticas inadequadas). A irrigação ficou com o Ministério da Integração Nacional, onde a ênfase está mais nos projetos de engenharia do que em levar água à raiz das plantas. Serviços fundamentais, como a extensão rural, constituem atribuição dos estados, enquanto as ações de defesa sanitária foram em grande parte descentralizadas, sobretudo a partir da entrada em vigor do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (BRASIL, 2006).

Do organograma do Ministério constam a pesquisa agropecuária, conduzida por uma empresa, a Embrapa, dotada de considerável autonomia financeira e gerencial, e o abastecimento, a cargo de uma autarquia, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Afora isso, pode-se dizer que ao Ministério da Agricultura sobrou pouco mais que a expedição de normas relativas à qualidade de produtos e insumos e a fiscalização da observância das mesmas normas. Não se pode minimizar a importância dessas e de outras atribuições. A substancial melhora da qualidade do leite, das carnes e do café brasileiros são um tributo ao trabalho do Ministério. A relevância dessas funções também se revela nos fracassos. A “importação” de pragas é um testemunho da vulnerabilidade do sistema da atenção à sanidade agropecuária. O que se quer dizer é que, bem ou mal, a regulamentação e a fiscalização tornaram-se as logomarcas pelas quais o Ministério da Agricultura é hoje reconhecido.

A princípio, não se pode dizer que um sistema de administração concentrado em um único Ministério da Agricultura seja preferível a

outro, como o atual, em que as funções sejam dispersas entre vários órgãos. Mas importa conhecer as razões que levaram ao tipo de organização administrativa vigente e, principalmente, reconhecer as implicações que isso pode ter para a eficiência da administração pública.

Primeiro, vamos às causas. A segmentação da administração pública entre vários órgãos é, até certo ponto, um reflexo da ambivalência da sociedade a respeito do papel do Estado na economia. Deve, ou não, o País adotar uma “política agrícola”, pelo que se entendem os estímulos diretos aos agricultores, mediante linhas de crédito, as subvenções, os preços de garantia, o seguro de produção e de renda, a preferência por produtos nacionais em detrimento dos importados e qualquer outro tipo de reserva de mercado? As políticas de estímulo devem ser gerais ou discricionárias? Deve-se focar o curto ou o longo prazo, a propriedade familiar ou a grande empresa agrícola, a produção de alimentos ou a conservação ambiental? Quando as respostas a questões como essas são muito divergentes, o modelo atual de organização administrativa é uma forma de reduzir conflitos, pelo menos no interior de cada órgão.

Outra causa provável é menos nobre. A multiplicação de órgãos da administração pública pode ser uma forma de dar sustentação política às coligações partidárias. Faz parte do “jogo do poder”. Sendo esse o caso, sacrifica-se a eficiência administrativa em razão de uma deficiência da organização política do País.

No que tange às consequências, o sistema de administração segmentado tende a dificultar a coordenação de políticas enquanto promove o seu contrário: a subordinação de algumas políticas a outras. Desde que a industrialização ganhou corpo, no pós-guerra, a política agrícola ficou subordinada à política industrial, e ambas à política macroeconômica. Hoje, os produtores acreditam, não sem razão, que a política agrícola está subordinada à política ambiental. Do ponto de vista agrônomo, a produção agrícola mato-grossense é uma his-

tória de sucesso. A dificuldade está em retirar a produção de lá. A política agrícola andou para um lado, a de transportes marchou para outro. Em todos os países, a modernização da agricultura foi sinônimo de aumento da produtividade do trabalho e de liberação da mão de obra. Se isso é um fato, por que a política educacional não se preocupou em preparar os trabalhadores para a vida nas cidades, para onde, inexoravelmente, teriam de se mudar?

A segunda pergunta é se, além do comando e do controle, o Ministério dispõe de instrumentos adequados à consecução dos objetivos de sua política. Por muito tempo, preços mínimos e crédito rural foram os instrumentos por excelência da política agrícola. Na última década, o primeiro foi consideravelmente aprimorado quando passou a apoiar-se no mercado, em vez de tentar substituí-lo. Com isso, o custo da política foi reduzido, e sua eficácia, aumentada. Já a de crédito rural pouco mudou. Os planos de safra, anunciados com pompa antes do início de cada ano agrícola, não passam de um regime de quotas – linhas de crédito – rigidamente controladas.

Economistas têm ojeriza a quotas, uma forma arbitrária de alocação de recursos. São ineficientes por defeito de nascença. No entanto, os agricultores estão nelas viciados, e o Ministério, sem nada melhor a oferecer, não se atreve a “mexer no time que está ganhando”. Certa vez, o autor desta nota indagou a um colega de reconhecida competência se ele tinha ideia de qual seria a elasticidade da demanda de crédito rural à taxa de juros, ao que o indagado reagiu como se estivesse diante de um marciano. A possibilidade de a agricultura disputar crédito no mercado livre é, simplesmente, impensável. Implícita está a hipótese de inviabilidade econômica da agricultura. Hipóteses implícitas são incompatíveis com o raciocínio analítico e são fonte de preconceitos. Melhor estaremos se examinarmos com cuidado a hipótese de inviabilidade econômica da agricultura brasileira e, não podendo rejeitar essa hipótese, passármos a procurar as causas da presumida inviabilidade.

Um dos fatores que comprometem a rentabilidade da agricultura, de tão evidente, dispensa maiores esforços do analista. Trata-se do risco de produtividade. Partimos da pressuposição de que a política agrícola padece da insuficiência de instrumentos e concluímos que um efetivo seguro rural pode ser o instrumento que faltava para que o crédito agrícola seja, enfim, desregulamentado. A agricultura é particularmente sensível aos desequilíbrios macroeconômicos; o seguro será insuficiente para torná-la competitiva diante de uma conjuntura desfavorável. Isso se sabe. Mas que o seguro será um importante passo adiante, não se discute.

Se os instrumentos de política são poucos, cumpre extrair deles o máximo. A forma de fazer isso é conhecida: mediante a coordenação de políticas e a fixação de objetivos de longo prazo. Uma coisa é o Ministério responder a crises; outra é formular políticas coerentes com os objetivos estipulados e manejar com destreza os instrumentos. Se a política de crédito e de seguro rural forem combinadas com vista a objetivos

de redução de risco, de proteção ambiental, de aumento de produtividade e de diminuição da instabilidade de preços, o resultado será muito superior ao que seria alcançado se cada uma dessas políticas fosse usada isoladamente. Políticas isoladas são bengalas; combinadas, são capazes de revolucionar a agricultura.

Quando o governo descobrir que a cadeia de diretor não é grande demais para o Ministério da Agricultura, verá que a redação do enredo não estará de todo fora de seu alcance.

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 mar. 2003.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper, 1975. p. 82-85. Publicação original de 1942.

A política agrícola no Brasil

Uma visão de longo prazo

Charles C. Mueller¹

Introdução

Em 1860, há, portanto, 150 anos, o Decreto Imperial nº 1.067 instituiu a Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (para abreviar, Secretaria), a organização que continha o embrião de entidade que, depois, com denominações diversas, ficou conhecida como Ministério da Agricultura (MUELLER, 1988b). Dois fatos chamam a atenção nesse evento: o primeiro fato é que, em uma economia primário-exportadora, tivesse demorado até quase o fim do século 19 para surgir uma organização voltada ao setor dominante da economia brasileira; e o segundo é que, quando isso aconteceu, a Agricultura acabou tendo que dividir espaço com o Comércio e as Obras Públicas. É interessante ressaltar, ademais, que, por ocasião da criação da Secretaria, estava começando a se consolidar no País o surto primário exportador do café, mas a prosperidade da cafeicultura dependeu muito pouco da Secretaria e de suas sucessoras. Como mostrou Delfim Netto (1979), a expansão cafeeira no interior de São Paulo, na segunda metade do século 19 e no início do século 20, beneficiou-se muito de ações do poder público, como a promoção da imigração e os subsídios para investimentos em ferrovias e portos. E, a partir de 1906, a cafeicultura contou com o setor público para a sustentação de pre-

ços em ocasiões de superprodução e forte pressão descendente dos preços externos do produto. Não houve, porém, participações significativas da Secretaria e das organizações que a sucederam na concepção e execução da política cafeeira. As decisões a esse respeito procediam dos níveis mais altos do governo imperial e, depois, de governos do período da Primeira República.² Emanavam de organizações – em nível do governo central e do governo provincial (estadual) – que compunham a área econômica do governo. Detendo o comando sobre orçamentos públicos, a moeda e o crédito, e sobre a política cambial e comercial, esse segmento dispunha de recursos e estruturas de apoio necessários para atender às demandas da cafeicultura.

Em 1906, já no período republicano, a Secretaria foi transformada em Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, ainda dividindo o espaço com outros setores. O Ministério da Agricultura, formalmente no comando de entidade que denominamos setor público agrícola, só foi instituído em 1930 e reformado em 1934 (MUELLER, 1988b); ao mesmo tempo, o centralismo que prevaleceu após a Revolução de 1930 fez declinar a influência dos estados no setor público agrícola. Desde então, com várias mudanças de denominação e atribuições, o Ministério permaneceu formalmente no comando do setor público agrícola no País.

¹ Professor Emérito do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF. E-mail: cmueller@unb.br

² Durante a I República, a política do café envolveu a frequente combinação da atuação do governo de São Paulo com a do governo central.

Qual o papel de um setor público agrícola? De uma forma muito geral, é de se esperar que ele atue em duas áreas distintas:

- Área técnica (normatização da produção vegetal e da produção animal; ações de fomento, de pesquisa, de extensão e de defesa no campo da agropecuária).
- A área de formulação e condução de ações e políticas macrossetoriais para a agropecuária e de captação de recursos e de gestão de ações de estímulo e incentivo de interesse da agropecuária.

No Brasil, a participação do setor público agrícola nesses dois campos variou bastante desde 1860. Na fase inicial de conformação do setor público agrícola, a sua atuação se restringiu apenas a aspectos da área I; o comando da área II tendeu a permanecer – se não de direito, pelo menos de fato – no âmbito da área econômica do governo, com participação reduzida do setor público agrícola (MUELLER, 1984, 1988b).

Os economistas agrícolas tendem a ver essa evolução como espúria, o resultado da falta de cuidado com relação à agricultura e da consequente insuficiência de recursos para aparelhar melhor o setor público agrícola. Um exemplo está na avaliação da política agrícola no Brasil feita por Gordon Smith (SMITH, 1968). Focalizando as duas décadas após o término da II Guerra Mundial – um período de intensa expansão urbano-industrial – surpreendeu-se com a ausência de estratégia de desenvolvimento agrícola no País; constatou a existência de incipientes políticas de crédito agrícola e de preços mínimos, ambas capturadas por segmentos influentes da agricultura com grandes distorções alocativas e distributivas. Smith atribuiu esse estado de coisas à falta de preparo dos técnicos do setor público agrícola. Isso teria privado o setor da capacidade de conceber políticas agrícolas consistentes, lastreadas em orientação fornecida pela teoria econômica e por outros ramos da ciência.

Para críticos como Smith, os critérios para uma reforma da política agrícola no Brasil deveria incorporar aspectos do paradigma da teoria do bem-estar social. Segundo esta, a formulação de políticas eficientes – em qualquer ramo – consiste na escolha, dentre alternativas disponíveis, daquela que promova o maior incremento de bem-estar social. Os problemas de política deveriam ser abordados como se fosse possível construir, fria e objetivamente, uma solução de máximo bem-estar social. Eles reconhecem que na vida real um dado problema de política tende a envolver demandas e pressões de grupos de interesse, mas estas são consideradas espúrias, já que levam à implementação de políticas que aumentam o bem-estar de poucos, e, muitas vezes, a redução do bem-estar de parcelas significativas da sociedade. Na visão desses críticos o ideal seria que políticas públicas não fossem necessárias. Estas se justificam apenas porque nem sempre os mercados funcionam bem; existem externalidades, incertezas e distorções que precisam ser eliminadas ou reduzidas. É para isso que servem políticas públicas; mas estas devem ser formuladas com base nos critérios da teoria do bem-estar social.

É de Heady (1962) um exemplo expressivo dessa visão. Esse autor – uma autoridade no campo da política agrícola – constatou que em quase todos os países existem grupos poderosos de interesse que pressionam por medidas que lhes beneficiem, sem maiores considerações sobre seus impactos negativos. Para ele, entretanto,

[...] a existência de diferentes valores e objetivos [...] não impede que se desenvolvam políticas consistentes com a maximização de uma função de bem-estar social (HEADY, 1962, p. 308-309).

Para isso, a teoria do bem-estar nos oferece um critério científico,

[...] um conjunto de conceitos que permitem sugerir e avaliar políticas num contexto societário ou comunitário abrangente (HEADY, 1962, p. 308-309).

A política agrícola deveria ser conduzida com base nesse critério. Se isso não acontece, ela é defeituosa e precisa mudar.

Gordon Smith concordaria com essa visão. Para ele, a situação no Brasil que então avaliava tornava-se ainda mais problemática em razão da falta de base técnica do setor público agrícola. Assim, restava à área econômica do governo – melhor estruturada tecnicamente – comandar o campo II de atuação da política agrícola, acima esboçado. Mas como sua atenção se voltava principalmente para as estratégias de desenvolvimento urbano-industrial, a política agrícola recebia atenção apenas ocasional e superficial. Daí os erros e as insuficiências observadas.

É interessante ressaltar, entretanto, que, depois da publicação do estudo de Gordon Smith, acima referido, a capacitação técnica do setor público agrícola melhorou significativamente. Houve uma série de reformas, surgiram novas organizações, e o setor passou a contratar técnicos de alto nível e a incentivar membros de suas equipes técnicas a cursar pós-graduação em boas universidades. O setor se aparelhou, assim, para atuar tecnicamente nos dois campos da política agrícola; não houve, entretanto, drástica reversão no quadro acima. Ocorreram, sem dúvida, grandes avanços, particularmente na área da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico da agricultura, e, a partir do início da década de 1970, instalou-se competência técnica para a orientação das duas políticas quantitativas de maior peso: a de crédito e a de preços mínimos. Com a criação do Sistema Nacional de Crédito Agrícola (SNCA), o campo de abrangência da política de crédito aumentou muito; o mesmo aconteceu com a política de preços mínimos após a ampla reforma da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) (COELHO, 2001; WEDEKIN, 2005). Quando se examina, porém, a real participação do setor público agrícola, particularmente na fixação de parâmetros dessas políticas, verifica-se que ela permaneceu aquém do que se poderia esperar dos avanços do corpo técnico do setor público agrícola. A interferência da área econômica continuou substancial, e muitas vezes dominou o processo (MUELLER, 1988b).

Conceitos importantes

Visando dar mais consistência à discussão, explicitamos alguns conceitos empregados acima e inserimos outros. Já esboçamos crítica aos limites da teoria convencional da política pública, mas faltou oferecer abordagem alternativa. Consideramos, para esse fim, a formulação de políticas agrícolas um processo que combina duas dimensões básicas: a dimensão de racionalidade, enfatizada pela teoria econômica, e a dimensão fundamental de poder, que a teoria considera espúria. Esta tem a ver com a atuação de agentes influentes, interessados em aspectos de decisões de política pública. Assim, políticas públicas emanam fundamentalmente da inter-relação entre a coalizão no poder – o governo – e segmentos sociais influentes com interesse em determinados problemas de política, geralmente organizados em redes de política setoriais.

A coalizão no poder (o governo) tem, via de regra, dois objetivos fundamentais: o de concretizar uma determinada visão de boa sociedade, e o de manter ou ampliar seu controle sobre o poder. Por sua vez, segmentos sociais influentes com os quais a coalizão interage também têm concepções de boa sociedade – que podem ou não coincidir com a da coalizão – e que se refletem nas suas demandas de políticas (MUELLER, 1982). Tanto a coalizão no poder quanto os agentes influentes dispõem de recursos econômicos, políticos e sociais. A teoria econômica da política pública enfatiza os recursos econômicos e ignora as outras duas categorias de recursos, fundamentais no processo de formulação e implementação de políticas: os recursos políticos e os sociais. Incluem-se entre estes: a autoridade, a influência, o status, o prestígio, a coerção (ou o poder de suspender a coerção), a informação, a violência (ou a capacidade de suspender a violência), a legitimidade, a arregimentação e o apoio. Em uma análise de como se formulam e se modificam políticas públicas em sociedades dotadas de certa complexidade, esses recursos são parte importante do processo de formação de políticas; logo, não devem ser ignorados.

A coalizão no poder usa seus recursos para tentar atingir seus dois objetivos básicos, e, com essa finalidade, considera importante poder contar com recursos controlados por agentes ou setores influentes. Estes, por sua vez, têm interesse em acessar recursos da coalizão no poder. A formulação de políticas pode, assim, ser considerada o resultado de um processo de intercâmbio de recursos econômicos, políticos e sociais entre a coalizão no poder e setores influentes. Com esse intercâmbio, tanto a coalizão como os setores influentes visam obter vantagens. Estes esperam aumentar seu bem-estar, e a coalizão no poder quer avançar na concretização de sua visão de boa sociedade, mantendo ou ampliando seu controle sobre o poder.

É útil, nesse ponto, considerar a formulação de políticas públicas como um processo dialético (MARSH; SMITH, 2000). Certos segmentos – geralmente da coalizão no poder – iniciam uma proposta de política, mas setores influentes podem ter visões diferentes dessa. Sendo dotados de poder para alterá-la, atuam para melhorar a proposta ou mesmo para repeli-la; e havendo condições para a melhoria, tentam construir uma nova proposta. Às vezes, surgem impasses que persistem por um bom tempo. Nesses casos, o ciclo dialético é truncado.

Outro conceito importante é o de rede de políticas, entidades com a capacidade de influenciar a formulação de políticas (MARSH, 1998). Uma rede de políticas não é uma organização do setor público nem um agrupamento temático de agências públicas. Essas agências temáticas existem e podem ter posição de destaque em uma rede de políticas, mas agentes privados – setores influentes – também participam, e muitas vezes decisivamente. Comumente estes têm pontos de vista bem definidos em relação a propostas e às necessidades de políticas, e dispõem de recursos que lhes capacitam a influir na conformação de políticas.

As redes de políticas geralmente não são organizações formais, embora algumas organi-

zações desse tipo possam se identificar com a rede e mesmo participar do seu comando. Elas se valem de organizações do setor público – independentemente de sua área formal – aptas a patrocinar o atendimento de suas demandas. Se uma organização não tem no seu rótulo a denominação agrícola por exemplo, mas atende às demandas de rede de políticas agrícolas melhor que órgãos com este rótulo, isso não inibe a sua incorporação à rede. Existem diferentes categorias de redes de políticas; algumas são fluidas e tendem a se adaptar a mudanças no ambiente político. Entretanto, outras quase não mudam – são as de redes de políticas duras. Uma característica desse tipo de rede é o controle estrito conquistado sobre sua área de políticas e que é mantido em quase todas as circunstâncias.

Como indicado acima, às vezes os ciclos dialéticos são truncados. Isso é frequentemente interpretado como o resultado de falta de vontade política ou de capacidade gerencial do setor público; mas o que costuma ocorrer é que uma dada rede de políticas (geralmente uma rede dura) tem a capacidade de impedir que o ciclo dialético se complete. Além disso, com relação a certas políticas públicas, pode haver o entrelaço entre duas redes de políticas poderosas, mas com visões diferentes, gerando efeito paralisante. A paralisia nem sempre é o resultado de choques, pois uma das redes de políticas pode sair vencedora do embate; contudo em alguns casos as forças em confronto são tais que o desfecho é o truncamento do ciclo.³

Além disso, a análise da formulação e implementação de políticas agrícolas no Brasil em alguns períodos requer que se considerem agentes do setor público que operam como conectores entre organizações do Estado às quais cabe operacionalizar certas políticas e setores influentes interessados em determinadas decisões. São geralmente membros da tecnoburocracia com a capacidade de operar na transmissão das demandas de setores influentes em

³ Dois exemplos recentes: o do entrelaço entre a rede ambientalista e a rede agrícola em torno do controle da liberação de transgênicos, vencido por esta última (MUELLER, 2009); e o atual choque da rede ambientalista com a rede agrícola em torno de proposta de mudanças ou adaptações do Código Florestal, ainda não resolvido, mas que tem elevado potencial de truncamento.

níveis de comando no âmbito da coalizão no poder. Os conectores tendem a assumir importância no processo de formulação de políticas em sociedades autoritárias. Nestas, os mecanismos de transmissão de demandas não funcionam de forma transparente, e redes de políticas com interesse em determinadas ações exercem pressão, de forma geralmente velada, e envolvem conectores com o objetivo de conseguir decisões de política favoráveis.

Visão panorâmica da evolução da política agrícola nos últimos 150 anos

De 1860 ao fim da II Guerra Mundial

Com base em elementos acima esboçados é fácil elucidar o aparente paradoxo da inexpressiva atuação da Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criada em 1860, em um país eminentemente agrícola. Para começar, cumpre ter em mente o extremo centralismo e a ausência de visão estratégica do regime imperial, o que explica a reduzida ênfase então dada à agricultura. Vimos, entretanto, que o governo forneceu apoio fundamental a segmentos importantes da economia primário-exportadora, notadamente os do café na região Sudeste e do açúcar no Nordeste. Esse apoio resultou do funcionamento de redes de políticas específicas nessas duas áreas. O desempenho da rede de políticas do café é ilustrado com riqueza de detalhes por Delfim Netto (1979); políticas fundamentais para o setor, de incentivo à construção de ferrovias, e, com os estertores da instituição da escravidão, de promoção da imigração, emanaram de altos níveis da administração imperial, pouco tendo a ver com a atuação da Secretaria. Algo semelhante ocorreu com as políticas de apoio à economia açucareira.⁴

A Proclamação em 1889 e a forte descentralização introduzida pela Primeira República

levaram essas redes de política a envolver governos de Províncias no atendimento de suas demandas. No início do século 20, uma reforma extinguiu a Secretaria e criou o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio que se manteve até 1930. As mudanças institucionais introduzidas pela Primeira República enfraqueceram o governo central, que acabou assumindo papel de menor destaque, pelo menos na condução de políticas de interesse das oligarquias do café. A rede de políticas do café – então composta de segmentos da lavoura, do comércio, do financiamento do produto e de organizações do governo de São Paulo capacitou-se para atuar com grande desenvoltura, inclusive na obtenção de financiamentos externos e na construção exitosa de esquemas complexos de sustentação de preços do café. São Paulo operava então como unidade quase independente; o governo central participava de forma apenas subsidiária. E para essa política o Ministério foi irrelevante.

É interessante ressaltar, também, que a rede do café soube valorizar ações técnicas da Área I, acima indicadas. Percebendo, porém, as especificidades agroecológicas da agricultura e o aparelhamento inadequado do setor público agrícola federal, passou a demandar e apoiar iniciativas do governo de São Paulo nessa área. Como resultado, foram operacionalizadas organizações técnicas e científicas como o Instituto Agrônomo de Campinas e o Instituto de Biologia, de grande importância para o desenvolvimento tecnológico, não só da cafeicultura como de outros segmentos da agricultura de São Paulo (PASTORE et al., 1976).

Com a Revolução de 1930, que encerrou a Primeira República, passou-se de situação de exacerbada autonomia das Províncias para uma em que o poder voltou a se concentrar no governo central. Em consequência, as redes de políticas do açúcar e do café viram diminuídas suas influências. Com relação à rede do café, como a sustentação dos preços do produto foi considerada fundamental para evitar forte redução na receita de divisas do País, o governo central

⁴ Ver Delfim Netto (1979) e Mueller (1983) (caps. II e III), para o caso da rede de políticas do café; e Szmrecsanyi (1979), para o caso da rede do açúcar.

acabou dando ênfase a uma política cafeeira extremamente agressiva que envolveu elevadas compras de excedentes do produto e mesmo a queima de cerca de 70 milhões de sacas de café ao longo da década de 1930. A obtenção de divisas era fundamental para a política de priorização do pagamento da dívida externa seguida até 1937, e esse objetivo balizou a política cafeeira. Entretanto, se, com a política, setores influentes da rede do café evitaram a bancarrota, a perda relativa de poder que experimentaram após a Revolução levou-os a assumir parte significativa do seu custo. A sustentação de preços permaneceu, mas mudou o foco da política e reduziu-se o domínio sobre ela da rede do café (DELFIN NETTO, 1979; MUELLER, 1983).

A rede de políticas do açúcar também teve que se adaptar às mudanças políticas após a Revolução de 1930. Porém, tendo em vista a importância da economia açucareira em partes do Nordeste e a conjuntura de forte queda mundial de demanda do açúcar causada pela Grande Depressão da década de 1930, o governo instituiu um esquema de suporte e intervenção que culminou com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), organização inteiramente controlada pela rede do açúcar, controle este que perdeu por várias décadas (SZMRECSANYI, 1979).

Na década de 1930, surgiu uma nova rede de políticas de produto: a do algodão. O desenvolvimento de variedades de algodão ajustadas às condições agroecológicas de São Paulo, a gradual liberação de terras antes ocupadas com o café a partir de meados da década e o apoio do governo federal – mediante negociações externas – viram surgir mercados externos para o produto, que se somaram à expansão do mercado interno propiciado pelo crescimento da indústria têxtil. Houve, assim, forte aumento de produção de algodão e a formação de rede de políticas do produto no entorno da União dos Lavradores de Algodão de São Paulo, que passou a canalizar as demandas do setor algodoeiro (MUELLER, 1988b).

E os demais segmentos da agricultura? No período de 1930 a 1945, a produção de lavouras

para o mercado interno apresentou bom desempenho. Isso resultou de substituição de importações de alimentos, facilitada pela liberação de recursos produtivos antes devotados a lavouras de exportação e estimulada por um mercado interno cativo, consequência da forte contração da capacidade de importar do período. Pouco teve a ver com atuação do setor público agrícola (MUELLER, 1983). Com efeito, a despeito da reforma do início da década de 1930, que desmembrou o segmento “agricultura” do Ministério de Agricultura, Indústria e Comércio na conformação de um Ministério da Agricultura, as medidas exigidas pelas políticas de produto acima esboçadas emanavam da área econômica do governo, com elevada participação do Ministério da Fazenda. A impotência a que foi relegado o setor público agrícola, inclusive, levou o primeiro dirigente do novo ministério, Juarez Távora – um dos “tenentes” que participaram do comando da Revolução de 1930 –, a logo se demitir do cargo (MUELLER, 1988b).

Com o golpe que criou a ditadura do Estado Novo e, depois, com a II Guerra Mundial (1939–1945), da qual o Brasil chegou a participar, foram dados os primeiros passos na adoção de um modelo de desenvolvimento autárquico baseado na industrialização substitutiva de importações. Isso alterou a percepção do governo central dos papéis da agricultura e particularmente das implicações de crises de abastecimento, levando à formação – com a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil – do embrião de uma política de crédito agrícola; e com a criação da Comissão de Financiamento da Produção também surgiu o embrião – mais formal do que efetivo – de uma política de preços mínimos (MUELLER, 1984). Esses instrumentos, porém, não surgiram por iniciativa do setor público agrícola, e sim de segmentos da área econômica do governo e do comando militar, preocupados com possíveis efeitos deletérios de desempenho insuficiente da agricultura provocados por restrições da II Guerra. Quanto às redes de políticas de produtos nesse período, elas continuaram ativas e fora da esfera de atuação do setor público agrícola. Destaca-se a pressão da rede do café para que negociações levassem a melhores pre-

ços do produto nos Estados Unidos, tabelados como parte de esforço de guerra (ABREU, 1990).

Linhas gerais da evolução da agricultura desde o final da II Guerra (1945)

É possível estabelecer, em linhas gerais, três grandes fases de desempenho da agropecuária no período (MUELLER, C.; MUELLER, B., 2006).

- De 1945 até o início da década de 1970: fase de expansão horizontal, um prolongamento de evolução registrada há muito no País. Nesse período a coalizão no poder priorizava estratégia de desenvolvimento assentado na industrialização por substituição de importações, que produziu acentuada discriminação contra a agricultura (BACHA, 1975; BAER, 2002). Apesar disso, o setor agrícola teve um desempenho razoável, tanto em termos de geração de divisas como de produção para o mercado interno. O que tornou isso possível foi a incorporação continuada de terras na fronteira agrícola (MUELLER, 1992) e a formação de cafeeiros no norte do Paraná; um dos subprodutos desta última foi a expansão da oferta de alimentos a custos baixos. Fora de São Paulo, porém, a agropecuária brasileira continuou a apresentar indicadores de produtividade muito reduzidos e sem tendência a mudar (PATRICK, 1975).
- Do final da década de 1960 até meados da década de 1990: fase de modernização conservadora: um período de acentuada modernização da agropecuária, mas que não foi precedido por ações efetivas para reduzir as disparidades do acesso à terra.⁵ A primazia continuou a ser a do desenvolvimento urbano-industrial, mas se tornou óbvio que o modelo de expansão horizontal estava se esgotando e que

a ausência de estratégia de desenvolvimento agrícola minimamente estruturada acabaria em crises de abastecimento e em reduções na geração de divisas de exportações agropecuárias. Resumidamente, a estratégia adotada apoiou-se principalmente em políticas quantitativas, notadamente a de crédito agrícola subsidiado – com a instituição em 1965 do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – e a de preços mínimos, reforçada por aparelhamento técnico da CFP; ambas as políticas exigiram forte mobilização de recursos públicos (GOLDIN; REZENDE, 1993). Visando ao longo prazo, entretanto, houve a promoção do desenvolvimento tecnológico da agricultura, mediante a constituição do sistema Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e criaram-se incentivos ao desenvolvimento do agronegócio. A estratégia modernizante foi, contudo, acompanhada de postura fortemente intervencionista em mercados relevantes à agricultura, com emprego de controles de preços, intervenção em mercados (interno e externo) e na taxa de câmbio (DIAS; AMARAL, 2000). A estratégia de desenvolvimento do governo militar objetivava, com esses incentivos e com esse intervencionismo, assegurar de que o desempenho da agricultura contribuisse para o atingimento da visão de boa sociedade do regime militar (a do “Brasil grande potência”).

Com a redemocratização, a estratégia agrícola permaneceu, em linhas gerais, semelhante, mas o seu objetivo passou a ser o de evitar que a agricultura viesse a atrapalhar a administração da dívida externa; preocupavam, também, possíveis aumentos de pressões inflacionárias de uma oferta agrícola insuficiente. Essa postura dominou a política agrícola e, com ela, vieram acentuadas inconsistências de execução.

⁵ É interessante ressaltar que logo no início da fase militar aprovou-se o Estatuto da Terra, um instrumento com potencial de gerar mudanças significativas na distribuição de terras no País. Logo depois, porém, interesses poderosos conseguiram que a até a ideia de uma reforma agrária fosse execrada.

- De meados da década de 1990 até meados da primeira década do novo milênio: fase de abertura da economia ao exterior e de abandono da postura intervencionista. Nessa fase foram feitos ajustes substanciais na política agrícola, com redução do emprego dos mecanismos quantitativos que vinham se mostrando cada vez mais pesados e ineficientes, e com consideráveis reduções das intervenções em mercados relevantes à agricultura (DIAS; AMARAL, 2000; REZENDE, 2003). Esses ajustes evoluíram em um processo gradual, com tentativas e erros; houve certa turbulência inicial, mas vários fatores fizeram que, na virada do milênio, a agropecuária brasileira ingressasse em um período, que durou quase 5 anos, de acentuada expansão e forte modernização. Foram importantes para esse desempenho as aportes do desenvolvimento tecnológico da agricultura e a consolidação de um segmento agroindustrial moderno, de crescente participação nas exportações brasileiras. É interessante que esse desempenho da agropecuária tenha ocorrido quase que à revelia do apoio e de incentivos oficiais, resultado da perda de capacidade de atuação do Estado. No período, o setor chegou mesmo a substituir recursos do Tesouro Nacional por recursos de outras fontes. Além disso, algumas reformas fizeram surgir mecanismos menos pesados e mais eficientes de apoio oficial à comercialização.

Um acontecimento marcante nessa fase foi a acentuada expansão da fronteira agrícola na região do Cerrado, com base em uma agricultura moderna, altamente tecnificada e produtiva. Em comparação com o processo de abertura da fronteira em épocas anteriores, houve uma importante queima de etapas (MUELLER; MARTHA JÚNIOR, 2008). Essa evolução se iniciou ainda na fase anterior (REZENDE, 2003), mas se acelerou marcadamente nesta última.

Segue uma análise, em grandes linhas, da essência do processo de formação de políticas agrícolas nessas três fases.

Formação de políticas agrícolas na fase de expansão horizontal

Em sua criteriosa avaliação do início da década de 1970 da evolução da agricultura brasileira e das políticas adotadas após a II Guerra Mundial, William Nicholls (NICHOLLS, 1970) constatou desempenho bastante satisfatório do setor em um ambiente de virtual ausência de apoio oficial; a única exceção que encontrou foi a de investimentos em estradas, viabilizando acentuada expansão da fronteira agropecuária. Admirou-se que os estrategistas do desenvolvimento do período não usassem um pouco da criatividade e empenho que vinham devotando à estratégia de industrialização para a construção de um setor público agrícola mais atuante e eficaz. Conhecendo profundamente a agricultura brasileira, Nicholls estava convencido do potencial de resposta do setor a uma estrutura de apoio minimamente focada. Como estava, a produção agropecuária continuaria a aumentar com a expansão da fronteira, mas com baixos níveis de produtividade.

Em parte isso resultava da falta de uma rede de políticas agrícolas influente; sem esta o setor público agrícola se restringia ao desempenho medíocre de poucas tarefas técnicas. Ao final do período ocorreu uma reforma visando dar ao setor condições de atuar melhor na promoção de uma oferta adequada de alimentos e em um programa de reforma agrária. Surgiram os embriões dos atuais Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)⁶, mas isso ocorreu na véspera do golpe militar de 1964.

A despeito da ausência de estratégia e de uma rede abrangente de políticas agrícolas no período, as redes de políticas de produtos continuaram atuantes. A rede do café conseguiu que surgisse, no lugar do Departamento Nacional

⁶ Ver Mueller (1988b, p. 261-2). Na época, ações de reforma agrária estavam no âmbito do Ministério da Agricultura e apresentavam poucos resultados.

do Café (DNC), fechado após o fim da ditadura de Getúlio Vargas, o Instituto Brasileiro do Café (IBC) (DELFIM NETTO, 1979). Essa organização recebeu poderes para atuar no suporte de preços do produto. O Instituto, todavia, teve que equilibrar o atendimento de pleitos da cafeicultura com o objetivo central da área do governo no comando da estratégia de desenvolvimento, de dar suporte à receita de divisas do País, ainda fortemente dependente da exportação do café. Na verdade, a política cafeeira acabou se subordinando aos desígnios da área econômica (BACHA, 1975), e o setor público agrícola pouco influía sobre a política para o produto. Algo semelhante ocorreu com a política do açúcar e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), só que com subordinação quase total à rede de políticas do açúcar do Nordeste (SZMRECSANYI, 1979). Continuou a atuar a rede de políticas do algodão com certa influência sobre a política de preços mínimos e de aquisições do produto (OLIVEIRA; ALBUQUERQUE, 1977).

A CFP, que executava a política de preços mínimos, estava no organograma do Ministério da Agricultura, mas a destinação de recursos para a política era controlada pela área econômica; algo semelhante ocorreu com a política de crédito agrícola, executada pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai) do Banco do Brasil. No período, permaneceu apagada a atuação do setor público agrícola.

Formação de políticas agrícolas na fase de modernização conservadora

Observamos no período, de um lado, um declínio relativo da influência das redes de produtos; e, do outro lado, a emergência e o fortalecimento de uma rede abrangente de políticas voltada para a parcela da agricultura em rápida modernização no contexto da operação de complexos agroindustriais. A rede abrangente tendeu a se concentrar sobre dois aspectos: o de ações para capturar renda para segmentos da agricultura, pressionando por condições favoráveis do crédito agrícola e da política de preços mínimos;

e o de tentar obter alguma proteção dos impactos negativos sobre o setor de políticas adotadas para enfrentar o ambiente macroeconômico turbulento do período. Os interesses da área econômica em relação à agricultura, contudo, nem sempre coincidiam com os de organizações importantes do setor público agrícola. A área econômica estava focada na modernização urbano-industrial e nos desajustes macroeconômicos do período, e dos papéis que atribuía à agricultura eram o de assegurar o abastecimento interno de alimentos e insumos agropecuários e o de contribuir na geração de divisas para atenuar desequilíbrios de setor externo. E isso teria que ser alcançado – em tese, mas nem sempre na prática – sem dispêndios públicos elevados, já que o descontrole monetário gerado por elevados déficits públicos vinha se agravando. Enquanto a agropecuária tivesse bom desempenho, a área econômica tendia a ignorar o setor; mas quando isso não acontecia, aspectos da política agrícola tornavam-se objeto de sua atenção.

Merece destaque nesse período a política de preços mínimos. O reaparelhamento da CFP da década de 1970 fez com que, apoiada em critérios técnicos, essa organização estivesse apta a propor parâmetros consistentes e indicar a necessidade de recursos para a política. Movida, porém, por objetivos geralmente imediatistas, a área econômica, que comandava segmentos importantes de decisões relativas à política de preços mínimos, notadamente o Conselho Monetário Nacional (CMN), frequentemente contrariava as recomendações da CFP (MUELLER, 1988a). É evidente que intervenções desse tipo da área econômica causavam preocupação nos gestores da política agrícola, mas eles não detinham o comando efetivo de instrumentos importantes para a sua párea de políticas. Rezende (2003) analisa com muita propriedade o estado de aberração a que se chegou na gestão da política de preços mínimos, que acabou conduzindo à constituição de enormes e caríssimos estoques públicos de produtos, parte dos quais se deteriorava ou era alvo de desvios. Sua análise permite identificar, também, a participação da rede de políticas agrícolas nessa evolução. No final do período

estava claro que a política de preços mínimos precisava ser reformada, mas isso só veio a ocorrer na fase seguinte.

Quanto à política de crédito agrícola, esta era considerada fundamental para a rede abrangente de políticas agrícolas. Entretanto, como na década de 1980 a atuação do SNCR se constituiu em fator de crescente descontrolo da política monetária, a área econômica passou – especialmente em épocas de aceleração inflacionária – a limitar a destinação de recursos para o crédito rural; mas, em outras ocasiões, ameaças de desabastecimento levavam a área econômica a aceder às pressões da rede abrangente, ampliando a disponibilidade de recursos para o crédito rural (DA MATA, 1982; GOLDIN; REZENDE, 1993). Foram gradualmente sendo desativados, entretanto, mecanismos geradores de subsídios do crédito agrícola oficial. E, ao final do período, estava clara a necessidade de reforma da política; começava a preocupar, também, o crescente endividamento do setor; no período de forte aceleração inflacionária essa dívida acabava se diluindo, mas isso cessou de ocorrer após o Plano Real. A elevada inadimplência originou, em 1995, a primeira grande renegociação recente da dívida da agropecuária (PARENTE et al., 1996).

Ressaltamos, aqui, o papel de conectores na formação de políticas agrícolas na segunda fase. Na década de 1970 e no início da de 1980, em pleno período autoritário, a formulação de políticas agrícolas no Brasil envolveu a atuação de conectores, principalmente da área econômica do governo, que controlava instrumentos importantes para a execução de políticas agrícolas. Vimos que a destinação de recursos e mesmo a fixação de parâmetros da política de crédito agrícola e de preços mínimos ocorriam no âmbito da área econômica, o que levou a rede abrangente de políticas agrícolas a se voltar cada vez mais para esta. Aumentou, assim, a importância dos conectores; por mais que grupos influentes interessados em aspectos da política agrícola contatassem com o interesse e a colaboração do setor público agrícola (o Ministério da Agricultura e

empresas e autarquias governamentais com funções de apoio à agropecuária), isso não garantia o atendimento de suas demandas de políticas. Nessas ocasiões, os conectores acabavam sendo mobilizados para a transmissão à área econômica de demandas da agropecuária. Isso aconteceu durante o regime militar; a natureza autoritária da coalizão no poder de então não permitia com que essa transmissão ocorresse mediante mecanismos comuns em sociedades democráticas. É interessante observar, porém, que a magnitude da crise externa e o descontrolo inflacionário fizeram com que, mesmo após 1984, persistissem, em parte pelo menos, mecanismos criados no período autoritário.

Com relação ao setor público agrícola federal, a postura modernizante dessa fase envolveu reformas no Ministério da Agricultura e em organizações do setor por ele controlado, e a criação de novas organizações. A mais importante dessas iniciativas foi, sem dúvida, a construção do sistema Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) de pesquisas agropecuárias, que recebeu recursos adequados para deslanchar. Houve, também, a mencionada reforma da CFP, e o Banco do Brasil, a principal organização na concessão de crédito rural, assumiu papel de destaque na arquitetura da rede abrangente de políticas agrícolas, embora fosse formalmente parte da área econômica (MUELLER, 2009). Muitos estados seguiram caminhos semelhantes. Como vimos, porém, essas reformas e mudanças não capacitaram o setor público agrícola a assumir o comando desimpedido do processo de formulação e implementação de políticas agrícolas.

Políticas agrícolas no período iniciado em 1994: fase de abertura da economia ao exterior e de reversão do intervencionismo da estratégia agrícola anterior

A reversão na natureza intervencionista da política agrícola começou no início da década de 1990 com a abertura externa da economia, e se acentuou com a estabilização obtida pelo

Plano Real. A abertura significou que a agropecuária brasileira, inserida em complexos agroindustriais, viu aumentar suas possibilidades de exportação, mas tinha também que enfrentar a concorrência de produtos importados. O risco de quebras de safras internas sobre o abastecimento não exigia mais, entretanto, a manutenção de elevados estoques públicos de produtos; além disso, a estabilização deixou nítidos os altos custos de políticas como as de crédito e de preços mínimos do período anterior. Isso resultou na concepção de políticas mais afinadas ao estágio de franca modernização do setor.

A despeito da influência da rede abrangente, emergiram políticas que, embora menos intervencionistas, transferiam menos recursos a parcelas influentes do setor. Apesar disso, houve considerável expansão da produção e da produtividade dos segmentos modernizantes da agropecuária; houve, também, forte expansão das exportações desses segmentos e das agroindústrias em que estavam inseridos. Foram fundamentais os frutos do funcionamento do sistema de pesquisa e disseminação de tecnologias agropecuárias, comandado pela Embrapa, e contribuiu decisivamente a solução em 1995 do engessamento criado pela elevada inadimplência da agricultura, mediante remanejamento de longo prazo de dívidas. Abriu-se, assim, espaço para o surto de investimentos e para a expansão da produção agropecuária. Como argumentam (DIAS; AMARAL, 2000), a redução de favores e subsídios foi mais que compensada pela eliminação de intervenções distorcivas sobre mercados relevantes à agropecuária do período anterior.

Continuaram na terceira fase medidas para reduzir o número ou o tamanho de organizações do setor público agrícola, iniciadas após a aprovação da Constituição de 1988; o papel decisivo da Embrapa não foi posto em dúvida, mas essa organização vem tendo que lutar para obter financiamento minimamente adequado. Já as duas linhas de políticas quantitativas tra-

dicionais – a de preços mínimos e a de crédito agrícola – passaram por substanciais alterações. O assunto é intrincado e será abordado por alto. As mudanças na política de garantia de preços mínimos da década de 1990 objetivaram assegurar algum suporte a vários segmentos da agropecuária e reduzir o acúmulo de grandes estoques pelo governo. Isso foi alcançado com os programas Prêmio de Escoamento de Produto e Contratos de Opções de Venda de Produtos Agrícolas. Esses programas envolvem subsídios, mas as necessidades e dispêndios vêm sendo inferiores aos envolvidos na compra de produtos pela Conab e na constituição de grandes estoques como no passado (DEL BEL FILHO; BACHA, 2005). A rede abrangente de políticas agrícolas parece ter se adaptado bem ao novo modelo.

No que diz respeito à política de crédito, esta sofreu substanciais alterações e é sobre ela que vem se concentrando as pressões da rede abrangente. Sem dúvida, essa é a maior área-problema da política agrícola. A política de crédito agrícola, que antes se valia de acesso a abundantes recursos públicos, começou a ser alterada em 1986⁷ com o fim, decretado pelo Plano Cruzado, da Conta Movimento, usada pelo Banco Central para suprir de recursos financeiros ao Banco do Brasil, para operações de fomento – inclusive para o crédito agrícola. Depois, a Constituição de 1988 determinou que recursos para o SNCR fossem estabelecidos pelo Congresso Nacional no Orçamento da União; assim, para um determinado ano, a dotação para o programa oficial de crédito agrícola passou a ter que ser incluída no orçamento para aquele ano, votado no ano anterior. Isso enrijeceu consideravelmente o programa, que acabou se voltando majoritariamente para programas de apoio à pequena agricultura, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Assim, em boa medida, o Tesouro Nacional deixou de ser fonte importante de recursos para o crédito agrícola. Entretanto, acabaram sendo encontradas fontes alternativas de

⁷ A evolução, nas duas últimas décadas, da política de crédito agrícola foi bastante complexa. Nosso esboço dessa evolução baseia-se principalmente em Rezende (2003) e Rezende e Kreter (2006; 2007; 2008).

recursos para o crédito agrícola: recursos das exigibilidades sobre depósitos dos bancos; do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); dos Fundos Constitucionais do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; da caderneta de poupança de bancos oficiais; de empréstimos internacionais. O resultado disso foi uma rápida expansão da tomada de empréstimos de longo prazo, muitas vezes com juros altamente subsidiados, especialmente para a aquisição de máquinas e equipamentos.

Com relação ao crédito agrícola, a rede abrangente de políticas agrícolas alcançou dois trunfos importantes: primeiro, uma considerável flexibilidade de atuação, permitindo que fosse contornado o enrijecimento imposto por normas restritivas; e segundo, a elevada capacidade da rede de obter resultados com suas pressões, não só para a ampliação do crédito nas fases de prosperidade do agronegócio, como conseguindo renegociações da dívida em momentos de crise de inadimplência do setor agropecuário.

Agentes privados e redes de políticas agrícolas

Na terceira fase, a expansão, a modernização e diversificação da agricultura e a consolidação de complexos agroindustriais geraram forte aumento no número e no escopo de associações representativas de segmentos do setor. Como se sabe, estão envolvidas em um determinado complexo agroindustrial diversas organizações produtivas, das quais as ligadas diretamente à produção agropecuária são apenas uma parte. Operam, também, empresas fornecedoras de insumos e serviços à agropecuária, empresas que realizam transformação dos produtos desta, e as que participam em diferentes etapas do transporte e da comercialização de produtos. E quase todos os componentes de um determinado complexo agroindustrial são membros de associações específicas, participando, assim, de redes de políticas que atuam demandando políticas de seu interesse específico, ou do interesse do comple-

xo agroindustrial do qual são parte. Juntamente com organizações do setor público agrícola, com órgãos de representação setorial – por exemplo a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – e com organizações menos formais, mas importantes – por exemplo a Bancada Ruralista no Congresso –, constituem hoje a rede de políticas agrícolas abrangente. Ou seja, a rede abrangente opera paralelamente a várias redes de políticas temáticas ou subsetoriais (MUELLER, 2009). Essa estrutura, que vem se gestando desde o início da década de 1990, é bastante sofisticada atualmente.

A operação da rede abrangente de políticas agrícolas pode ser ilustrada com eventos recentes. Recordando, com a assunção de Lula à Presidência em 2003 não houve ruptura na trajetória da agropecuária da terceira fase. Contrariando expectativas de medidas radicais para o setor, Lula colocou Roberto Rodrigues no Ministério da Agricultura – personalidade fortemente identificada com o agronegócio. Embora tenha atuado como defensor intransigente dos interesses da agropecuária moderna e do agronegócio, uma importante contribuição de Rodrigues também foi a de colaborar para o fortalecimento das redes de políticas subsetoriais, mediante a constituição de uma série de Câmaras Setoriais, coordenadas pelo Ministério da Agricultura; cada uma dessas Câmaras trata dos interesses de uma rede subsetorial específica (MUELLER, 2009), mas também dá suporte à rede abrangente de políticas agrícolas. E esta voltou a ser intensamente mobilizada mais para o fim da gestão de Rodrigues.

É interessante observar, nesse sentido, que, durante boa parte dessa gestão (que se encerrou em 2006), a rede abrangente de políticas agrícolas não foi fortemente acionada. Na verdade, o surto de prosperidade do agronegócio de 1999 a 2004 chegou a gerar certa complacência. Não foi necessário um maior envolvimento do setor público agrícola na compra de excedentes, e o financiamento da acentuada expansão da produção agropecuária vinha exigindo relativamente poucos recursos do Tesouro Nacional; além dos mecanismos acima esboçados, expandiu-se o financiamento disponibilizado por fornecedores

de insumos, pela compra antecipada por parte de tradings, e via instrumentos como a Cédula de Produto Rural (CPR) (REZENDE; KRETER, 2007, 2008). Os lucros do setor eram elevados e não pareciam existir problemas com a rolagem do pesado endividamento da agropecuária; era como se o risco de inadimplência tivesse desaparecido. Em 2005, porém, houve um rude despertar; nesse ano se fizeram sentir os impactos da combinação de estiagem e surtos de infestações de pragas e fungos, com preços externos de commodities em queda, de efeitos amplificados por crescente valorização do real. A agropecuária comercial entrou em crise, e o fantasma da inadimplência voltou a assolar, não só o setor, como os componentes do agronegócio que o vinham financiando. E, sob o comando do ministro Rodrigues, a rede abrangente de políticas agrícolas passou a exercer forte pressão para a aprovação de pacotes de ajuda voltados ao alívio de nova crise de inadimplência. No final da era Palocci, houve forte queda de braços entre o setor público agrícola e a área econômica do governo; a saída do ministro da Fazenda e o envolvimento direto do presidente Lula permitiram que se contornasse o problema, e um dos resultados foi a safra recorde de 2006–2007. Ainda, como ressaltam Rezende e Kreter (2007), as medidas adotadas meramente jogaram para o futuro o problema do enorme endividamento da agropecuária. Além disso, não houve retomada mais expressiva do financiamento não bancário da agropecuária comercial, gerada pela crise, o que aumentou a pressão da rede abrangente de políticas agrícolas por maior participação do setor público no financiamento do setor.

E choques entre redes de políticas?

A discussão acima pode dar impressão de que, no meio rural, redes de políticas agrícolas atuam sem oposição, mas isso longe está de ser verdade. Existem duas outras redes de política cuja atuação vem afetando o funcionamento, bem como o potencial de expansão da agrope-

cuária comercial, e ambas são redes de políticas duras, redes que lutam intransigentemente para exercer controle sobre suas áreas de políticas. São a rede de políticas agrárias e a rede de políticas para o meio ambiente. Não é nosso objetivo aqui esmiuçar a operação dessas redes, e sim observar que, na formulação de políticas que afetam o setor rural, não dá para ignorar as suas atuações e demandas.⁸

A formação da rede de políticas agrárias começou com a constituição de um setor público agrário, viabilizado na década de 1980, após o fim do governo militar. Organizações com atribuição de tratar de assuntos agrários funcionavam inicialmente no âmbito do Ministério da Agricultura, mas no governo Sarney elas foram dele destacadas para constituir o Ministério da Reforma Agrária. O setor público agrário continuou a passar por mudanças e a receber novas atribuições, culminando no atual Ministério do Desenvolvimento Agrário (MAD). Apesar da retórica reformista logo após o fim do regime militar, o setor permaneceu quase inerte até 1995, quando ações de redistribuição de terras começaram a ganhar impulso; simultaneamente movimentos de sem terra passaram a intensificar suas ações e a mobilizar o setor público agrário para atingir seus objetivos de política. Atualmente a rede de políticas agrárias conta com o envolvimento, por um lado, do MAD e do Incra (o braço executivo do ministério), e de organizações semelhantes em estados; e, por outro lado, de organizações de sem terras e seus aliados (como a Pastoral da Terra) e de diversas organizações não governamentais atuando na área agrária. Ao longo das administrações de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, essa rede de políticas endureceu, e ela vem atuando de forma agressiva na luta por mais terras e por mais recursos para ações de apoio a assentamentos. Como resultado houve aumentos substanciais em dotações orçamentárias para essa área de políticas.

A rede de políticas ambientais, por sua vez, começou a tomar corpo a partir da década de

⁸ O esboço que se segue das duas redes baseia-se em Mueller (2009, p. 141-144).

1980, e logo no início conseguiu avanços com provisões de defesa do meio ambiente na Constituição de 1988; herdou o Código Florestal, mas também conseguiu a aprovação de uma lei de crimes ambientais. O setor público ambiental surgiu com a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com suas organizações executivas – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) – e envolve organizações semelhantes em nível de estado. O setor vem exercendo o comando da rede de políticas ambientais; também participam dela várias organizações não governamentais, algumas de considerável influência. Em conjunto estabeleceram rede dura de políticas ambientais, que vem se tornando notável por conseguir obstruir ou retardar até projetos e empreendimentos prioritários para a atual coalizão no poder.

A existência de embates entre a rede abrangente de políticas agropecuárias e essas duas redes de política é evidente. Existem, inclusive, dois casos notórios em que entrelaçamentos de redes geraram situações de virtual impasse: o do embate entre a rede abrangente e a rede agrária em torno das mudanças de índices de produtividade para desapropriações da reforma agrária; e o do choque entre a rede abrangente e a rede de políticas ambientais em torno da questão das reservas legais e de reforma do Código Florestal.

À guisa de conclusão

O início deste trabalho assinalou a visão equivocada, frequentemente encontrada em avaliações sobre a evolução da agropecuária brasileira e sobre políticas para o setor, apoiadas exclusivamente na dimensão de racionalidade. Ignorando a dimensão de poder, consideram implícita ou explicitamente que cabe aos economistas focalizar apenas a primeira dessas dimensões, deixando à ciência política ou a outros ramos da ciência a análise de aspectos da dimensão de poder. O problema é que essas duas dimensões não são passíveis de separação, e forçar a mão nesse sentido pode levar a conclusões

equivocadas. Um exemplo está no aprofundado estudo das recentes políticas agrícolas e agrárias de Chaddad et al. (2006). Nesse estudo, os autores identificaram uma expressiva redução, desde 1985, nos recursos orçamentários em termos reais destinados a ambas essas áreas de políticas, mas com um forte declínio dos recursos federais para políticas agrícolas, e com aumentos expressivos nos recursos destinados a políticas agrárias. Baseados em considerações de racionalidade, os autores propõem que essas duas áreas de políticas sejam reunidas em um único setor público rural. E, partindo da intuição de que a taxa social de retorno de políticas agrícolas tradicionais (como a pesquisa, a extensão, a defesa animal e vegetal) é muito maior que a de ações (muitas consideradas virtuais desperdícios de recursos) na área de políticas agrárias, propõem a união do setor público agrícola com o setor público agrário em nível federal, compondo uma única área de políticas para o meio rural. Além disso, sugerem que o critério de alocação dos recursos federais, para as duas áreas, seja o da taxa marginal social de retorno de cada ação de política. Assim, políticas com taxas de retorno mais altas deveriam receber mais recursos, e às políticas com retorno marginal social reduzido deveria caber menos recursos. Haveria, assim, uma redistribuição de recursos apoiada em critério de eficiência e a sociedade sairia ganhando.

Este é um exemplo típico de recomendação apoiada exclusivamente na dimensão de racionalidade, mas com poucas chances de ser adotada atualmente no Brasil. Se isso fosse tentado, a rede dura de políticas agrárias se mobilizaria decisivamente para impedir a sua implementação. Se a coalizão no poder – a atual ou a que assumirá após as eleições de 2010 – tentasse adotar essa recomendação, não só fracassaria como provavelmente pagaria elevado custo político pela tentativa.

Referências

ABREU, M. de P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, M. de P. (Org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

- BACHA, E. L. O café na economia brasileira. In: BACHA, E. **Os mitos de uma década**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- BAER, W. **A economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.
- CHADDAD, F.; JANK, M. S.; NAKAHODO, S. Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil. **Digesto Econômico**, São Paulo, v. 62, p. 6-45, 2006.
- COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 10, n. 3, p. 3-58, 2001.
- DA MATA, M. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativa dos subsídios implícitos. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 215-246, 1982.
- DEL BEL FILHO, E.; BACHA, C. J. C. Avaliação das mudanças na política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, v. 3, n. 1, p. 51-76, 2004.
- DELFIM NETTO, A. **O problema do café no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- DIAS, G. L. da S.; AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-98. In: BAUMANN, B. (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Cepal.
- GOLDIN, I.; GERVÁSIO, C. R. **A agricultura brasileira na década de 1980: crescimento numa economia em crise**. Rio de Janeiro: Ipea, 1993.
- HEADY, E. O. **Agricultural policy under economic development**. Iowa: Iowa State University Press, 1962.
- MARSH, D. **Comparing policy networks**. Buckingham: Open University Press, 1998.
- MARSH, D.; MARTIN, S. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. **Political Studies**, Sheffield, v. 48, p. 4-21, 2000.
- MUELLER, C. C. Agricultural, agrarian, and environmental policy formation under Lula: the role of policy networks. In: LOVE, J.; BAER, W. (Ed.). **Brazil under Lula: economy, politics and society under the worker-president**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- MUELLER, C. C. Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 685-708, 1988a.
- MUELLER, C. C. **Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea: Impes, 1983.
- MUELLER, C. C. Dinâmica, condicionantes e impactos socioambientais da evolução da fronteira agrícola no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 64-87, 1992.
- MUELLER, C. C. Evolução e características do setor público agrícola no Brasil: as bases de seu modesto desempenho. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 26, n. 3, p. 241-274, 1988b.
- MUELLER, C. C. Formação de políticas públicas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 2/1, n. 5, p. 89-122, 1982.
- MUELLER, C. C. Gênese de estratégia agrícola no Brasil: uma interpretação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 3-24, 1984.
- MUELLER, C. C.; MARTHA JÚNIOR, G. B. A agropecuária e o desenvolvimento socioeconômico recente do cerrado. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. de. (Ed.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2008. p. 35-99.
- MUELLER, C. C.; MUELLER, B. The evolution of agriculture and land reform in Brazil: 1950-2006. CONFERENCE IN HONOR OF WERNER BAER, Urbana-Champaign, 2006. [Proceedings...] Urbana-Champaign: University of Illinois, 2006.
- NICHOLLS, W. The Brazilian agricultural economy: recent performance and policy. In: ROETT, R. (Ed.). **Brazil in the sixties**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1970.
- OLIVEIRA, J. do C.; ALBUQUERQUE, C. P. **Avaliação da política de preços mínimos**. Brasília, DF: Comissão de Financiamento da Produção, 1977.
- PARENTE, P.; BARROS, J. R. M. de; DIAS, G. L. da S.; MIRANDA, E. F. de. Por que securitizar a dívida agrícola? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jul. 1996.
- PASTORE, J.; DIAS, G. L. da S.; CASTRO, M. de. Os condicionantes da produtividade agrícola no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 147-181, 1976.
- PATRICK, G. Fontes de crescimento na agricultura brasileira: o setor culturas. In: CONTADOR, C. (Ed.). **Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola**. Rio de Janeiro: Ipea, 1975.
- REZENDE, G. de C. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Ipea, 2003.
- REZENDE, G. de C.; KRETER, A. C. A recorrência de crises de endividamento agrícola e a necessidade de reforma na política de crédito. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 16, n. 4, p. 4-20, 2007.
- REZENDE, G. de C.; KRETER, A. C. As crises do endividamento agrícola. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 9, 2008.
- SMITH, G. W. Brazilian agricultural policy, 1950-67. In: ELLIS, H. S. (Coord.). **The economy of Brazil**. Berkeley: University of California Press, 1968. p. 213-65.
- SZMRECSANYI, T. **O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. **Revista de Política Agrícola**, v. 14, p. 17-32, 2005.

Breve histórico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

José Ubirajara Timm¹
Marlene de Araújo²

Resumo: Este artigo tem o objetivo de registrar alguns fatos históricos recentes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) com base na vivência do primeiro autor. Também tem o propósito de contribuir com o acervo da memória institucional neste momento em que o Ministério completa 150 anos. O texto cita os principais ministros e descreve fatos pitorescos do dia a dia do órgão no período de 1960 a 1980; registra e caracteriza uma instituição típica da governança pública brasileira, sem pretensões analíticas; e enfatiza a sua evolução.

Introdução

A história da agricultura mundial confirma esta afirmativa

[...] para alimentar vinte milhões de homens, como para alimentar cinco, não existe outra via senão continuar a cultivar o planeta, a fim de multiplicar nele as plantas e os animais domésticos, domesticando ao mesmo tempo a vegetação e a fauna selvagens (MAZOYER; ROUDART, 2001, p. 11).

Essa demanda por alimentos ganhou grandes proporções ao longo do tempo, o que levou ao surgimento de instituições, à criação de novas técnicas e ao aparecimento de grandes autores e atores, alguns conservadores, outros revolucionários, todos com a finalidade de garantir a alimentação. No Brasil, não foi diferente; apesar de mais tarde, o País entrou nesse processo.

Com dupla satisfação participo desta edição especial da *Revista de Política Agrícola*; primeiro, por antever, na louvável iniciativa editorial, a oportunidade e o estímulo para outros órgãos da mídia impressa também contribuam

para o enriquecimento da memória pública brasileira, ainda carente de relato histórico no setor agropecuário; segundo, pela alegria de estar participando do evento alusivo ao século e meio de existência do Ministério, que já foi gerido por 171 ministros. Participo não com a credencial de “último remanescente desses 150 anos”, conforme referência carinhosa dos velhos amigos Eliseu Alves e Tarcizio Góes de Oliveira, mas sim como alguém que serviu ao Ministério da Agricultura, com poucas alternâncias, por mais de 50 anos.

Em 28 de julho de 1860, o imperador Dom Pedro II, pelo Decreto nº 1.077, criou a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (GUERRA FILHO; PLACER, 1966, p. 42). Em 2 de março do ano seguinte, assumiu o cargo de secretário o Visconde de Inhaúma, almirante Joaquim José Inácio. Desde então, esse cargo foi ocupado 171 vezes, por homens, como titulares ou interinos, com denominações e competências diversas das atuais. Presentemente, o cargo

¹ Advogado, Mestre em Administração Pública, presidente do Conselho Deliberativo do Instituto Ambiental Brasil (IABS), Brasília, DF. E-mail: timm@iabs.org.br

² Jornalista, analista da SGE/Embrapa, Mestre em Gestão e Política de C&T. E-mail: marlene.araujo@embrapa.br

de ministro é exercido pelo advogado, economista e doutor em educação Wagner Gonçalves Rossi.

A média de permanência ministerial no cargo tem sido inferior a um ministro por ano. O ministro que permaneceu como titular por mais tempo foi o engenheiro-agrônomo Alysson Paulinelli, no governo Geisel, o qual se projetou internacionalmente pelo trabalho realizado na expansão da fronteira agrícola para o Cerrado, pela criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e pela consolidação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada no governo anterior, pelo ministro Luiz Fernando Cirne Lima. Raros foram os ministros que se mantiveram no cargo por mais de 3 anos; e, depois da redemocratização do País, a partir do presidente José Sarney, as mudanças ministeriais tornaram-se mais frequentes, chegando a se processar diversas em menos de 1 ano. O ex-governador de Brasília, Joaquim Roriz, foi ministro por apenas 15 dias (de 15 a 30 de março de 1990). O ex-ministro Reinhold Stephanes já havia servido anteriormente a três administrações, em cargos importantes no Mapa, além de ter assumido a pasta de outros ministérios em governos passados.

Alguns ilustres com referências históricas merecem ser lembrados, sem prejuízo de outros tantos, entre esses: o líder abolicionista jornalista Quintino Bocaiúva; o engenheiro de minas Pandiá Calógeras; o bacharel em direito e diplomata Assis Brasil; o militar Juarez Távora; e o embaixador Oswaldo Aranha.

Juarez Távora foi ministro do primeiro governo Getúlio Vargas após a Revolução de 30. Antes, tinha sido protagonista de dois feitos históricos: a Revolução dos Cadetes no Forte de Copacabana e a Coluna Prestes. Mais tarde, foi candidato à Presidência da República. Oswaldo Aranha, também ministro de Vargas, projetou-se internacionalmente na Presidência da sessão da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) que aprovou a criação do Estado de Israel. Já aposentado e residente no Rio de Janeiro, visitava o Ministério da Agricultura na gestão de Mario Meneghetti. Mas passou a visitá-lo todo dia,

durante 1 mês, quando assumiu interinamente o cargo o médico-veterinário Paulo Fróes da Cruz, diretor-geral do então poderoso Departamento Nacional de Produção Animal. Um fato curioso: Paulo Fróes da Cruz, Oswaldo Aranha e outros tomavam chimarrão recordando os saudosos tempos de jovens iniciantes nas profissões, respectivamente, advogado e médico-veterinário. Em uma dessas ocasiões, ouviu-se uma das frases célebres de Oswaldo Aranha: “O cavalo é um animal nobre, deve ser fruto do amor”, dita em protesto contra a pretendida inseminação artificial equina.

O Ministério foi cenário de vários exemplos de honestidade e caráter. Certamente os exemplos seguintes não se constituem nos únicos entre os 171 ministros. Muitos outros, antes e depois desses, poderiam integrar esse time pelas mesmas credenciais. O limite explica-se pela exiguidade de espaço e pelo fato particular de ter sido testemunha ocular das ocorrências a seguir relatadas.

Ministro não é corrupto

O ministro Mário Meneghetti (Figura 1) era médico, como Juscelino Kubitschek (JK), e representava no governo a ala pascoalista do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o outro ministro trabalhista era justamente o do Ministério do Trabalho.

Na relação entre governo e sociedade, acontecem fatos de mais absoluta falta de cidadania nas áreas de governo e de setores da sociedade, arquitetados por grupos que forçam o recebimento de vantagens indevidas do governo. Um caso específico pode ser relatado como histórico: em 1960, já se aproximando do final do governo JK, planejou-se golpe fraudulento envolvendo o chamado “trigo papel”, com o objetivo de os moinhos moageiros do trigo importado declararem mais trigo do que a safra brasileira, e assim lesar o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional em bilhões de reais, a custos atuais. Diante disso, o ministro Meneghetti acertou com JK abortar o golpe com a proibição da permuta de cotas entre os grandes moinhos do trigo



Figura 1. Antecipando a data do centenário do Ministério da Agricultura, o ministro Mário Meneghetti reuniu os dirigentes e suas esposas para missa realizada na sede do Ministério, no Rio de Janeiro, celebrada pelo então bispo de Pelotas, Dom Antonio Zatéra.

importado e os moinhos nacionais, sobretudo coloniais, para a moagem do trigo nacional. Nessa época, alardeava-se que a safra de trigo a ser colhida naquele ano era de 5 milhões de toneladas, mas, na realidade, constatou-se depois não ter ultrapassado 1 milhão de toneladas.

Os corruptos foram derrotados; contudo, as implicações do golpe frustrado foram enormes, incluindo ramificações políticas, de modo que se tornou impossível a permanência do ministro Meneghetti no cargo. Em seguida, ele foi nomeado por Juscelino para o cargo de embaixador do Brasil na América Central³.

Ministro não é “picareta”

O “ser político” pode ser definido como um indivíduo ativo na política de um grupo social, formalmente reconhecido como membro ativo de um governo, ou uma pessoa que influencia a maneira de governar a sociedade por meio de conhecimentos sobre poder político e dinâmica de determinado grupo. Esse preceito tem sido a tônica das escolhas para o Mapa e pode se afirmar que esses representantes, em algumas épocas, possuem atitudes adequadas e coerentes com a sua representatividade de grupo.

³ O fato teve grande repercussão na imprensa, sobretudo no jornal *O Globo*, que publicou a carta do ministro Meneghetti ao vice-presidente João Goulart, antes de ser recebida por este, justificando a impossibilidade de permanência no cargo. João Goulart sentiu-se ofendido pela ação involuntária do ministro, pois o “furo jornalístico” foi de autoria de um redator do jornal que exercia também a assessoria de imprensa do Ministério, o qual, à revelia de Meneghetti, tornou pública a carta pessoal. O jornalista Francisco Finamor (que aparece na foto publicada), amigo direto do vice-presidente, foi o portador da carta com os devidos esclarecimentos sobre a isenção de culpa do ministro na ocorrência. Finamor felizmente ainda é vivo, foi pioneiro em Brasília e atualmente reside em São Paulo.

O advogado e líder usineiro pernambucano, Romero Cabral da Costa, nomeado para o ministério como representante da classe moageira nordestina é um exemplo dessa coerência. Enquanto aguardava o seu primeiro despacho no Palácio do Planalto, Romero ouviu o presidente Jânio Quadros chamar os usineiros de “patifes”, fazendo referência aos dirigentes do Instituto do Alcool e do Açúcar (IAA), que tinham acabado de sair do calor de uma discussão com o presidente. Romero não despachou e entregou o cargo alegando que, em respeito ao presidente, não poderia permitir que um patife fosse seu ministro, pois ele antes de tudo era um usineiro⁴. Após a interferência da primeira-dama, dona Eloá, Romero reconsiderou sua decisão, permanecendo no cargo, e foi prestigiado por Jânio durante seu efêmero e frustrante governo.

Nos 7 meses de gestão do ministro Romero Cabral da Costa, trabalhou-se intensamente no Mapa, com evidências de forte apoio de Jânio. Foram constituídas dezenas de grupos de trabalho, grupos interministeriais sob o comando do Mapa. Mas, por causa da renúncia de Jânio, os grupos transformaram-se em cadáveres insepultos, vítimas da falta de continuidade das ações nas mudanças ministeriais. As mudanças tornaram-se fatores culturais permanentes, que ainda hoje desestimulam iniciativas de profissionalização da administração pública, e também constituem um desafio a ser enfrentado.

Limite de tolerância

A inovação pode surgir até em ambientes instáveis e resistir aos mais renitentes quando ela é uma clara possibilidade de aumento de competitividade e um fator fundamental no crescimento econômico de uma sociedade, ainda que não compreendida por todos numa determinada época. E um dos autores desse processo inovador foi o ministro Luiz Fernando

Cirne Lima, que assumiu o Ministério precedido de merecida fama, inclusive internacional, como professor universitário e técnico renomado. Desfrutava da amizade pessoal do presidente Médici e do ministro chefe da Casa Civil, professor Leitão de Abreu, compadre e colega de cátedra do renomado professor Cirne Lima, pai do ministro, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Na intimidade do poder, Luiz Fernando era chamado de “Nando”, seu apelido de infância. Bastou ser desconsiderado pelo governo no conflito de interesses entre os pleitos do setor agropecuário e os da área econômica (conflitos frequentes ao longo da história do Mapa), para decidir-se por entregar o cargo, justificando a decisão em carta endereçada a Médici, mas entregue ao ministro Leitão de Abreu. Retornou às suas atividades de professor e de técnico no Rio Grande do Sul, contudo deixou o feito da criação da Embrapa como seu maior legado ao Ministério.

Realizador de obras

A implantação de Brasília, capital do Brasil, é rica em ações nacionalistas que expressam o espírito da época, e como a capital está comemorando os seus primeiros 50 anos neste ano de 2010, consideramos pertinente relatar algumas ações e iniciativas ocorridas no âmbito do Mapa, umas anteriores à inauguração da capital federal e outras posteriores.

A capacidade de JK de perceber a gestão voltada por resultados, em detrimento da inércia burocrática, é representada no caso da pretendida demissão de Bernardo Sayão. No início do governo JK, foi submetido à sua decisão um processo administrativo que propunha a demissão do engenheiro-agrônomo Bernardo Sayão, do Mapa, denunciado pelo delito de “malversador de verba pública”. O presidente, ao analisar o processo, constatou que o tal delito se

⁴ O ministro Romero relatou-nos o fato após voltar do Planalto. Os ouvintes foram o diplomata e poeta imortal João Cabral de Melo Neto, parente e chefe de gabinete; o também poeta imortal Ledo Ivo, chefe de assessoria do ministro; o engenheiro Ricardo Grenhalger Barreto Filho, secretário-geral da Administração (que, com a saída de Romero do ministério, no mesmo dia da renúncia de Jânio foi designado para o cargo de ministro interino), e a mim, Ubirajara Timm, coordenador das “Reuniões de Governadores” do governo de Jânio Quadros.

resumia, na verdade, na obra fantástica realizada por Sayão, como administrador da Colônia Agrícola de Ceres, em Goiás, transformando-a de núcleo de colonização em próspera cidade com pontes, arruamentos, estradas e outras benfeitorias. Não foram usadas verbas específicas no orçamento formal da colônia para a construção das obras, mas sim oriundas das sobras de recursos de outras atividades, como a economia feita no pagamento de pessoal, pois ele usava um sistema de mutirão com mão de obra local, de baixa remuneração. O processo punitivo foi revisto e Sayão foi perdoado e convocado por JK para ser comandante da construção da estrada de integração nacional a Belém-Brasília. Por ironia do destino, Bernardo Sayão transformar-se-ia em símbolo dessa monumental obra, ao morrer numa das frentes de trabalho, vitimado pela queda, sobre si, de uma frondosa árvore em plena Floresta Amazônica.

Obras pioneiras em Brasília

JK, com o seu ímpeto de tocadador de obras, a fazer valer o lema “avançar 20 anos em apenas 5 de mandato”, não era predisposto a despachos frequentes com os ministros. A mesma atitude não acontecia quando se tratava de assuntos de interesse de Brasília, os quais eram despachados diretamente no Catetinho da futura capital⁵. Na época, cabia ao Mapa a função ampla de gestão da fauna, da flora e das reservas minerais. Com a preocupação de deixar legados a Brasília, surgiram três realizações pioneiras do Ministério, antes da inauguração da nova capital: a) o Parque Nacional, do então Serviço Florestal, atualmente subordinado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com suas famosas piscinas de água natural e exuberante vegetação de Cerrado; b) a Fazenda Sucupira, para fomento animal, precocemente extinta; e

c) a Escola Agrotécnica, da então Superintendência do Ensino Agrícola Veterinário (Seave), transferida mais tarde para a rede oficial do Governo do Distrito Federal⁶.

Os peixes do Lago Paranoá

O homem, ainda que seja um ser da natureza, não consegue sobreviver em seu ambiente sem manejá-lo e sem alterá-lo. Recorrendo novamente a Mazoyer e Roudart (2001):

[...] o homem não nasceu agricultor: quando ele apareceu, o *Homo sapiens sapiens* era caçador-coletor. Quando começou a praticar a agricultura e a criação de gado, não encontrou na natureza nenhuma espécie previamente domesticada, mas domesticou-as em grande número. Também, não dispunha de instrumentos anatômicos adaptados ao trabalho agrícola, mas os fabricou de todas as espécies e cada vez mais poderosos. O homem conseguiu evoluir ao ponto de afinar sistemas combinados (MAZOYER; ROUDART, 2001, p. 38).

E assim continua evoluindo. Em Brasília, o lago Paranoá foi construído artificialmente e, por isso, precisava ser povoado. Coube, então, à Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), autarquia do Ministério da Agricultura, nas gestões dos ministros Alysson Paulinelli, Delfim Netto, Angelo Amaury Stábile e Nestor Jost, povoar o lago com diversas espécies de peixes nativos e importados, que se multiplicaram. Atualmente esses peixes abastecem os mercados da capital, capturados por uma cooperativa de pescadores licenciados para a pesca, pelo Ibama. Os peixes de alimentação herbívora, que contribuem para a purificação e a limpeza da água do lago Paranoá fazem parte desses peixamentos. Recentemente, foi capturada no lago uma carpa da espécie prateada, com mais de 20 kg, que, junto com as espécies “cabeça-grande e capim”, formam o trio chinês que o Mapa introduziu no País, como resultado da minha primeira visita à China, na administração de Delfim Netto.

⁵ A sofrida viagem do Rio de Janeiro a Brasília, a bordo do avião da Força Aérea Brasileira (FAB) sem pressurização, era compensada pela visão da alegria do presidente ao aprovar os pleitos, e pelo jantar no Catetinho, com mesa farta e música ao vivo, na companhia de JK, Israel Pinheiro, Arlindo Silva e outros membros da Terracap, e convidados do presidente.

⁶ O Mapa foi também pioneiro na transferência de pessoal para Brasília, antes mesmo de ela ser oficialmente a capital federal. Pela Portaria Ministerial nº 227, de 7 de março de 1960, foram transferidos 59 servidores (diretores e funcionários), até então lotados no Rio de Janeiro, para Brasília.

Excesso de atribuições

Como a política é uma arte ou ciência que organiza, direciona e administra a nação, essa arte dos negócios internos, a política interna, é dinâmica e adequada aos fins que se pretendem atingir; por isso, nestes 150 anos de existência, o Mapa teve suas atribuições, competências e organizações estruturais alteradas em decorrência da progressiva evolução do setor agropecuário nacional. Da inicial Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, surgiram desdobramentos com a criação de ministérios para os assuntos dos negócios de comércio e obras públicas; bem como foram incorporadas novas e múltiplas atribuições ao novo Ministério da Agricultura. Multiplicações feitas a tal ponto que, ao completar seu centenário, no universo ministerial da agricultura, já gravitava enorme constelação de órgãos da administração direta e autárquica, com atribuições as mais diversas e díspares, cobrindo a execução, a produção, o fomento, a classificação, a padronização, a inspeção e a fiscalização da produção agropecuária. Era ainda papel do Ministério ensinar, pesquisar e transferir tecnologias, cuidar da avaliação agrícola, meteorológica e climatológica, prestar assistência técnico-creditícia ao setor pesqueiro, proteger os índios e promover a imigração e a colonização, o desenvolvimento rural e a reforma agrária.

Há 50 anos, a reforma agrária já era tratada no governo pelo Serviço Social Rural, subordinado ao Ministério da Agricultura. Desde aquela época até hoje, nada menos do que oito órgãos de diversas categorias e em vários governos, inclusive com status ministerial, tentaram solucionar esse grave problema, atualmente sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), subordinado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário. Esse é um exemplo lamentável do fenômeno de instabilidade conceituado como “ritualismo estrutural”, que é a tentativa de solução de um grave problema, ainda atual, por meio de ilusórias e múltiplas mudanças de organizações, que se sucedem, ficando apenas a lembrança de suas siglas.

Outros setores de grande importância nacional passaram a ser de competência do ministério, como água e energia. O Mapa passou a ser um exemplo eloquente da hipertrofia organizacional, com os seus serviços dispersos em múltiplas sedes, no Rio de Janeiro (então capital nacional), em todos os estados e em milhares de municípios. O gigantismo era tão notório que um fato interessante pode ilustrá-lo. No período do centenário, 1960, o gabinete do ministro dispunha de quatro aviões para os seus serviços. Um deles, bimotor, foi adaptado com os sistemas de hidrogênio e circulação de água para o transporte de peixes destinados ao peixamento de rios e águas represadas em diversos estados, sob a coordenação da equipe técnica criada pelo ministro Meneghetti, denominada Equipe Técnica de Peixamento de Rios e Águas Represadas (Etrpar).

Com a criação recente da carreira técnica de Fiscal Federal Agropecuário, que engloba, entre outras carreiras, engenheiros-agrônomo e médicos-veterinários, eliminou-se a quase centenária rivalidade entre essas duas importantes profissões, na busca da predominância ministerial, cujos profissionais ficavam encastelados nos antigos e poderosos departamentos centrais do Mapa, o da produção vegetal e o da produção animal.

Como a abordagem da situação atual do Mapa foge ao escopo deste trabalho, devemos encerrá-lo neste ponto; mas antes, ressaltamos um fato inédito e auspicioso ocorrido no primeiro trimestre deste ano de 2010, com a vigência do Decreto nº 7.107, de 4 de março. Nesse, o presidente Luís Inácio Lula da Silva aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério, dispondo, no capítulo das disposições gerais e transitórias (art. 46), que os cargos de chefia em comissão, os famosos DAS, sejam ocupados por servidores do Mapa, escolhidos, pelo ministro da Agricultura, entre os candidatos a serem indicados em lista tríplex.

O desenvolvimento do País e, por conseguinte, do agronegócio nestas últimas décadas tem levado o Mapa a se adequar a essa forma de fazer agricultura. Sua atual missão, deliberada, em

amplo processo democrático, entre os seus dirigentes na gestão do ministro Roberto Rodrigues, exaustivamente divulgada e afixada em todos os andares da sede do Ministério em Brasília é promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira. A principal e inovadora ação nesse sentido foi a de ampliar a matriz energética brasileira, investindo em pesquisa agropecuária para gerar novas alternativas de energia com base na agricultura. A Embrapa Agroenergia, fundada em 2006, é a instituição que concretiza essa meta (EMBRAPA AGROENERGIA, 2006).

Conclusão

Ao sintetizar o relato, podemos afirmar que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento construiu ao longo da sua história uma característica de instituição personalística, fundada na figura do ministro e do grupo que o representava. Mas o seu sucesso foi possível por causa

da execução de objetivos nacionais de desenvolvimento econômico, sustentada por um corpo de profissionais de alto nível técnico, que viam e vêem na instituição um instrumento para atender aos objetivos do Estado e orientar a administração de um governo. Esse espírito profissional deverá ganhar apoio com os novos princípios da gestão pública, voltados para resultados, e assim galgar posições de liderança e profissionalismo para atender aos novos anseios da sociedade brasileira.

Referências

GUERRA FILHO, D'A.; PLACER, X. **Ministério e ministros da agricultura**: 1860-1966. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura-Serviço de Informação Agrícola, 1966. 41 p.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas do mundo**: do neolítico à crise contemporânea. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. 275 p.

EMBRAPA AGROENERGIA. **Unidade**. Disponível em: <<http://www.cnpae.embrapa.br/a-unidade>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

O fim das cinco décadas de tributação da agricultura no Brasil

Ignez Vidigal Lopes¹
Mauro de Rezende Lopes²

Resumo: As perspectivas de reforma das políticas agrícolas dos Estados Unidos da América e da União Europeia têm, como pano de fundo, as crises financeiras que se abateram sobre as duas maiores potências agrícolas do mundo. Chegou o momento do aperto fiscal, que deverá repercutir nos gastos com subsídios agrícolas. Essa medida deverá abrir boas perspectivas de crescimento da agricultura brasileira. Além dessas perspectivas de reforma dos subsídios, há ainda ótimas e incontestáveis oportunidades no mercado mundial. Entretanto, para que a agricultura brasileira se beneficie das oportunidades dos mercados, é necessário que sejam eliminadas todas as políticas que distorcem os incentivos econômicos da produção. No ensejo da comemoração dos 150 anos do Ministério da Agricultura e Pecuária, vale a pena medir os efeitos das reformas feitas nas últimas 5 décadas, nas políticas macroeconômicas e na política setorial. Em particular, convém analisar o que aconteceu na última década em termos de redução dos níveis de proteção e de tributação dos produtos agrícolas em comparação com os produtos industriais. Em outras palavras, pretende-se entender até que ponto as políticas agrícolas do Brasil prepararam o setor agrícola para competir nos mercados externos.

Introdução

As políticas agrícolas brasileiras, desde a década de 1950, passaram por um profundo processo de mudança. Inicialmente, tinham um papel coadjuvante no conjunto de políticas adotadas para promover a industrialização do País, conhecida como Política de Substituição de Importação (PSI), que perdurou por quase 4 décadas. A PSI, de forte impacto sobre a agricultura, caracterizou-se pela taxação do setor agrícola combinada com políticas agrícolas de apoio interno e subsídio, por meio do crédito rural e da Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM).

Depois das 4 décadas, que se encerraram em 1990, a política agrícola vem se alterando profundamente. Nos últimos 15 anos, assistimos a uma retirada gradual e determinada do governo de todas as suas formas de intervenção nos mercados agrícolas. No plano macroeconômico, foram adotadas disciplinas fiscais e um forte controle sobre a política monetária, com o objetivo de contribuir para a estabilização da economia. Complementou todo esse pacote um processo intenso de liberalização do comércio internacional.

Nos anos 1980 e 1990, a inflação atingiu níveis recordes, apresentando uma taxa de

¹ Chefe do Centro de Estudos Agrícolas do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ). E-mail: ignez.lopes@fgv.br

² Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ). E-mail: mrlopes@fgv.br

crescimento anual de 200% no início dos anos 1980; já no início dos anos 1990, a inflação excedeu 1.000% por ano, tendo a inflação se estendido até 1994, quando houve a estabilização macroeconômica. Os governos não conseguiram se impor disciplinas fiscais.

O período de intensa industrialização – que vai de meados dos anos 1950 até 1990 – demonstra que as políticas setoriais e macroeconômicas lograram transferir renda, capital e trabalho da agricultura. Essas políticas levaram o setor praticamente à exaustão. O modelo adotado também entrou em colapso rapidamente, e os efeitos alocativos, isto é, os choques de oferta, decorrentes da queda da produção, levaram o governo a mudar o modelo e a introduzir uma forma de compensação aos produtores, por meio da concessão de crédito rural subsidiado. Durante o período de mais intensa discriminação contra a agricultura, o setor não conseguiu sustentar o desempenho que havia apresentado em anos anteriores, quando, então, o Brasil era um grande exportador de produtos agrícolas, como arroz, algodão e milho. A taxa das exportações e a política de “comida barata” para manter os salários industriais sob controle, senão muito baixos, foram os responsáveis pela perda da posição do Brasil no comércio exterior de alimentos. O governo beneficiou-se da política de “comida barata” porque era um “grande empreendedor” e, com os preços dos alimentos relativamente mais baixos, não precisava ajustar com frequência os salários dos funcionários públicos.

A partir do final da década de 1970, em vez de remover as distorções de preços, diante dos repetidos choques de oferta, e permitir, assim, que a agricultura competisse livremente no exterior, o governo insistiu em manter o aparato de intervenção nos mercados e criou uma forma de compensação do subsídio do crédito rural (Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR), com o objetivo de induzir a modernização e a mudança tecnológica na agricultura. Em vez de adotar a primeira e melhor solução, qual seja, a ausência de imposto ou de subsídio, o governo adotou uma política tecnicamente muito inferior (second best), combinando impostos com subsí-

dios, mesmo sabendo as complicações que uma política dessa natureza criava em termos de distorção de preços e de incentivos econômicos.

Durante os anos 1960 e em grande parte dos anos 1970, as taxas de juros nos empréstimos do SNCR foram mantidas bem abaixo da taxa de inflação. As taxas de juros reais ficaram severamente negativas durante toda a década de 1970. As taxas nominais foram ajustadas apenas no final da década, mas as taxas reais permaneceram negativas até o final dos anos 1980, quando se iniciou um processo de *fasing out* (remoção) do subsídio dos juros. Essa política de compensação acabou beneficiando poucos produtos, representando uma forma de compensação desigual em termos de transferência de renda da sociedade em geral, que pagava o imposto inflacionário (que incidia sobre os pobres), para poucos produtores, justamente aqueles que usavam de forma intensiva insumos comprados e tinham acesso ao crédito agrícola subsidiado.

O que, de certa forma, surpreende é que, durante toda a década de 1980, houve uma persistente tendência de agravamento dos choques de oferta, com a aceleração da inflação. Teria sido melhor remover todas as barreiras à exportação e entender que era mais barato abastecer o País exportando do que importando. Com efeito, quando o País está exportando, o preço interno acompanha o preço internacional, abatido o valor do frete e as despesas de internação do produto. E quando o País está importando, o preço doméstico passa ser o preço internacional, acrescido do frete e de todas as despesas de internação do produto. Essas podem atingir um valor muito elevado, por conta da dimensão continental do País.

Durante muitos anos, o Brasil exportou imposto e importou subsídio. Esses fatores tiveram profundo impacto sobre os preços, como veremos neste trabalho. Durante as décadas de 1980 e de 1990, o Brasil dependeu fortemente de importações para abastecer o mercado interno, criando, assim, forte desincentivo à produção interna. Além do SNCR, a PGPM foi outro instrumento usado para, supostamente, compensar os produtores. O governo financiava a comerciali-

zação a juros subsidiados e comprava produtos agrícolas no interior, com preços acima da paridade de exportação (no caso do milho), e comprava o trigo acima da paridade de importação, na suposta política de “autossuficiência de trigo”.

As reformas macroeconômicas e a liberalização do comércio

A crise, em meados dos anos 1980, que alimentou fortemente a inflação tinha origem nos gastos públicos. No período de 1989 a 1994, o Brasil experimentou uma grande reforma na política comercial, com a remoção definitiva de vários instrumentos de substituição de importações. Foi introduzida uma liberação unilateral de comércio, com uma redução tarifária abrangente, e eliminado todo o aparato de controle das exportações (principalmente o Anexo C da Cacex, que proibia a importação de produtos sob alegação de haver “suceldâneo nacional”).

O alcance dessas reformas foi significativo. As tarifas industriais foram reduzidas gradualmente, de 100% para 31% em média, no período de 1994 a 1997. Com uma menor proteção ao setor industrial, desaparecia a taxaçoão implícita da agricultura – em razão do teorema da simetria de Lerner – de que a proteção a um setor, como a indústria, representaria uma tributação a outro setor, no caso a agricultura. Vários produtos agrícolas sofreram uma redução substancial de tarifas, como o arroz (10%), o trigo e o feijão (0%), o milho (8%), o algodão (0%) e a soja (0%). Mais tarde, as tarifas de algodão e de feijão foram elevadas para 6%.

Em 1994, o Brasil conseguiu, finalmente, atingir a estabilidade macroeconômica. O Plano Real, que logrou estabilizar o cenário macroeconômico brasileiro, fixou a paridade em 1 para 1 (R\$/US\$), mas, logo no início do plano, o câmbio sobrevalorizou-se, atingindo R\$ 0,86/US\$. Em virtude dessa medida, as restrições impostas aos gastos públicos acabaram por reduzir os subsídios à agricultura e às compras governamentais (PGPM). Contribuiu para esse quadro geral a instituição do Mercosul, em janeiro de 1995. Apesar de amplas listas de exceção, pe-

didadas pelos países membros do bloco, a quase totalidade das tarifas foi zerada e foi criada apenas uma tarifa externa, comum. Outra medida importante da política que afetou diretamente o setor agrícola foi a eliminação do imposto sobre as exportações agrícolas. Em 1997, o ICMS aplicado sobre a exportação de produtos agrícolas – que o setor industrial não pagava nas suas exportações – foi zerado, graças à Lei Kandir. A persistência de déficit na balança de pagamentos levou o Brasil finalmente a adotar uma medida de câmbio flutuante, em janeiro de 1999.

A reforma das políticas agrícolas

A partir de 1988, com as crises fiscais, a PGPM não conseguiu obter os fundos necessários para defender os preços mínimos. Com isso, foi criado um hiato de credibilidade que persiste até hoje. Houve, em parte, também uma política deliberada do governo de colocar menos ênfase nas políticas de interferência no mercado, por meio da manutenção de estoques, de custos elevadíssimos. Como resultado dessa política, em 1995, praticamente foram eliminadas as compras governamentais, permanecendo, vez por outra, compras bem abaixo dos níveis que prevaleceram no passado. Essa política era consistente com o Mercosul, pois, do contrário, ao insistir na política de compras, o governo brasileiro estaria outorgando garantia de preços aos produtores do Uruguai e da Argentina, no arroz e no milho, por exemplo.

Outra política importante foi a eliminação das empresas paraestatais e dos institutos (do café, do açúcar e do trigo) que regulavam a comercialização, fato que culminou com a eliminação dos fundos fiscais que financiavam as intervenções em quase todos os produtos.

Infelizmente, o Brasil passou a experimentar um regime desejável de comércio mais livre justamente quando o ambiente ainda estava dominado por grandes distorções de preços, por conta dos resultados muito modestos da Rodada Uruguai. A Rodada havia frustrado os propósitos da ne-

gociação de liberalizar o comércio agrícola no mundo; e o que se verificou, na prática, foi uma “oficialização” dos subsídios, além de uma elevação das tarifas por meio do sistema de “colocar água nas tarifas” por ocasião da tarifificação das medidas não tarifárias.

Um lado positivo dessa investida foram os intensos investimentos em pesquisa. Se observarmos a redução dos recursos da política de preços mínimos e os investimentos em pesquisa, é possível imaginar uma política, embora não deliberada pelo governo, de substituir subsídios por investimentos em pesquisa. Nisso, o Brasil, como veremos a seguir, foi muito bem-sucedido. E essa fórmula serviu de modelo para muitos países: reduzir subsídios e proteção, e investir em pesquisa, eis a forma correta de obter preços permanentemente baixos para o consumidor.

O impacto das reformas da política no setor agrícola

Em virtude do forte controle fiscal adotado a partir de 1994, praticamente desapareceu a política de compensação para os produtores. Esse foi mais um fator que impulsionou a produtividade agrícola. Os produtos agrícolas que não eram ligados ao comércio internacional, tais como o algodão, o leite, o milho, o arroz e o trigo, passaram a sofrer diretamente a influência dos preços internacionais, sem que os produtores pudessem recorrer a compensações internas. Sofreram forte competição das importações baratas no período de transição.

Os investimentos em pesquisa agropecuária, o desafio representado pelos preços e a eliminação da sobrevalorização cambial contribuíram para colocar o Brasil entre as superpotências exportadoras. No Centro-Oeste, os produtores dominaram a tecnologia do Cerrado, não só com a soja tropical, mas também com os cultivos de arroz e algodão, com a pecuária bovina, a suinocultura e a produção de frangos. O aumento das exportações de frango

no oeste de Santa Catarina e no sudoeste do Paraná consolidou o complexo agroindustrial mais importante do mundo, com um abate superior a 10 milhões de cabeças de aves por dia. Com isso, o Brasil passou a exportar para mais de 120 países.

Os anos 2000 – a opção estratégica de aumento das exportações

A partir do ano 2000, começa a dar frutos, no Brasil, uma nova agricultura. Três acontecimentos foram importantes para realçar o desempenho dessa agricultura. Novos investimentos, ampliados em capital humano da pesquisa, iniciaram-se em 1974 e amadureceram ao longo dos anos 1980, o que contribuiu fortemente para o aumento do estoque da tecnologia produtiva e impulsionou o crescimento da produção. A adoção de novas variedades e a competência dos produtores no Centro-Oeste criaram uma das agriculturas mais produtivas do mundo.

O crescimento tomou por base a produtividade. Enquanto a área cresceu 1,8% ao ano, de 1990 a 2006, o crescimento da produção no mesmo período atingiu 4,9% ao ano. Com isso, desde 1990, a produção dobrou, enquanto a área cresceu menos de 25%. A agricultura passou a liderar o crescimento do PIB brasileiro, com uma taxa média de crescimento de 5,3%, de 2000 a 2006, enquanto o setor industrial crescia apenas 1,7%.

O Brasil atingiu, a partir de 2004, a primeira posição como produtor mundial de álcool, açúcar, café e suco de laranja, e a segunda posição na produção de soja e seus subprodutos, farelo e óleo. Tornou-se o maior exportador de carne bovina e fumo, o terceiro na produção de carne suína, o segundo na produção de frango e o terceiro em frutas e milho. A demanda internacional, seguida de altos preços, contribuiu fortemente para esse desempenho.

Estimativas das distorções causadas pelas políticas

A metodologia adotada neste estudo representa um avanço em relação aos modelos utilizados anteriormente na avaliação de incentivos econômicos para a agricultura, porquanto, desta vez, se faz um confronto entre a proteção da agricultura e a proteção da indústria. O foco principal dessa metodologia é uma medida quantitativa das distorções impostas ao setor agrícola, originárias das políticas do governo, que criam um hiato entre os preços internos e os preços que prevaleceriam no mercado internacional sob condições do comércio livre e desgravado e a proteção da indústria. Essa metodologia é similar àquela que calcula a diferença entre os preços recebidos pelos produtores e os preços que os produtores receberiam caso não houvesse distorções de política; isto é, os preços de paridade que refletem os incentivos do mercado internacional.

Essa metodologia representa, portanto, um avanço, porquanto reconhece que não é possível fazer uma boa avaliação das distorções causadas pelas políticas setoriais ligadas diretamente à agricultura sem levar em conta as políticas de proteção ao setor industrial. Isso porque, pelo efeito de simetria de Lerner, uma proteção outorgada a um setor (setor industrial) representa um tributo implícito sobre outro setor (setor agrícola). Destarte, as metodologias utilizadas no passado (quando se usavam cálculos dos coeficientes de proteção nominal e efetiva) não levavam em consideração o efeito que a proteção da indústria causava sobre a agricultura, na forma de uma tributação indireta; daí a razão de preferirmos uma nova metodologia.

A hipótese inicial é de que a discriminação contra o setor agrícola é apenas um episódio da história das políticas econômicas adotadas pelo País. Era necessário incorporar a proteção ao setor não agrícola e seus efeitos sobre a agricultura. Integrando os dois conjuntos de política, a nova metodologia obtém um resultado tão preciso quanto os dados permitem para se ter uma boa avaliação do grau de discriminação contra a agricultura.

É difícil fazer, no Brasil, estimativas de tributação e subsídios. Requerem um longo trabalho de levantamento de dados. O Brasil experimentou taxas de inflação extremamente elevadas. Portanto, era necessário proceder, com bastante cautela, ao levantamento dos dados. Esse trabalho consumiu 1 ano e 3 meses de uma equipe de seis pesquisadores, trabalhando em tempo integral. Portanto, não só os dados de preços requerem tratamento cuidadoso, como também os dados referentes a subsídios ao crédito rural e gastos com pesquisa e extensão – que entram na metodologia –, além daqueles gastos com a educação no setor agrícola, com os serviços de inspeção e com os gastos públicos na agricultura. Todos tiveram que ser estimados para o período anterior a 1995.

De acordo com a metodologia, é necessário levantar os dados sobre tarifas de importação. Isso, por si só, é uma tarefa árdua. É que as tarifas utilizadas para a agricultura eram tarifas efetivamente praticadas, mas as tarifas industriais variavam com muita frequência. Para obter as tarifas industriais, foi necessário fazer uma consulta dos decretos que fixavam essas tarifas até 1986. Mas os decretos continham apenas tarifas nominais que não eram efetivamente praticadas, uma vez que o instrumento mais importante de proteção do setor industrial era o sistema do Anexo C da Cacex, que proibia a importação de produtos com “similar nacional”. Por conseguinte, as estimativas de proteção à indústria estão severamente subestimadas porque apenas foram tomadas as tarifas nominais dos decretos da Comissão de Política Aduaneira (CPA). Na realidade, os regimes de controles quantitativos das importações industriais outorgaram uma proteção muito maior à indústria do que revelam as estimativas deste trabalho, mas não era possível levantar os dados referentes a equivalentes tarifários efetivamente praticados com o regime de similar nacional do Anexo C da Cacex. Mas, como se verá mais tarde, o levantamento das tarifas nominais já foi suficiente para revelar o elevado grau de proteção à indústria.

Para calcular o nível de tributação da agricultura, foi feita uma relação de preços internos e de preços equivalentes nos portos – os denominados preços de paridade. As comparações disponíveis foram feitas no atacado. Em alguns casos, foi calculado um nível equivalente no atacado, usando margens com base nos preços para o produtor até o atacado. Em virtude do fato de que, no Brasil, as séries históricas dos preços no atacado foram interrompidas, foi necessário usar os preços disponíveis e, quando não disponíveis, foi feita uma composição do preço do produtor até o nível do atacado. Além das commodities básicas, foram estimados os preços no atacado para os produtos processados e os semiprocessados.

Seleção dos produtos

Para este estudo, foram selecionados os seguintes produtos: trigo e arroz beneficiado, como produtos importados; e soja, cana-de-açúcar e café, como produtos exportados. Nos casos do milho e do algodão, houve mudança de status; inicialmente, eram produtos exportados, que se tornaram produtos importados, e, em seguida, voltaram a ser exportados em grande quantidade. Os produtos processados abrangiam: farinha de trigo, arroz beneficiado e açúcar bruto. No conjunto de carnes, foram incluídos o boi gordo para abate, e aves e suínos como produtos primários. Como produtos processados, foram usados a carne bovina, o frango e a carne suína diretamente para consumo. O conjunto de produtos selecionados soma quase 75% do valor da produção dos produtos agrícolas no Brasil. Por conseguinte, a cobertura é ampla o suficiente para permitir conclusões tanto sobre os produtos importados quanto sobre os produtos exportados.

As comparações entre os preços CIF e FOB nos portos, os preços de paridade levados até o atacado e os preços reais do atacado foram mais fáceis de fazer para alguns produtos transacionados como produtos primários. Foi o caso da soja, do milho e do trigo, cujos preços eram facilmente obtidos. Para outros produtos, foram feitas comparações entre o preço interno no atacado e

o preço externo de paridade, principalmente no caso dos produtos processados, com os preços do atacado fornecidos pelo mercado. Tais foram os casos da carne bovina, do frango e da carne suína. Foi possível fazer ajustes transformando o animal vivo, o boi gordo para o abate, em meia carcaça, em dianteiros e traseiros; o frango vivo, em frango processado; o suíno terminado e vivo, em meias carcaças, e assim sucessivamente. Menores níveis de dificuldade foram encontrados no caso da farinha de trigo, do arroz beneficiado e do açúcar. Para todos os produtos, enfim, foram feitas comparações entre o atacado e os preços de paridade nos portos, levados até o atacado.

Tributação dos produtos agrícolas de exportação

Nos períodos mais recuados da história, os produtos agrícolas de exportação foram submetidos a elevados níveis de tributação (Figura 1).

A Figura 1 apresenta, de forma agregada, a tributação dos produtos de exportação. Mas, nas estimativas iniciais que fizemos, a tributação dos produtos é tomada individualmente. Os mais elevados níveis de tributação, de acordo com os resultados deste estudo, foram aplicados sobre o açúcar, o café, a soja e o algodão. A soja brasileira foi tributada, principalmente por meio de políticas de contingenciamento e embargos na exportação, o que atrasou o desenvolvimento nos anos 1970 e 1980. No caso do café, o confisco cambial determinou a drenagem de recursos da cafeicultura brasileira para os cofres públicos, os quais depois retornaram à cafeicultura por meio do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé). O confisco cambial do café foi muito elevado, atingindo até 40% dos valores do café exportado.

Em suma, um dos produtos mais severamente tributados foi o açúcar, cujo coeficiente de tributação atingiu níveis superiores a 50% até o início dos anos 1990. Os processos regulatórios desenvolvidos pelo IAA restringiram a exportação do açúcar, adotando-se um sistema de quotas que tornava obrigatória a produção de álcool. Esse conjunto discriminou um setor que poderia ter se

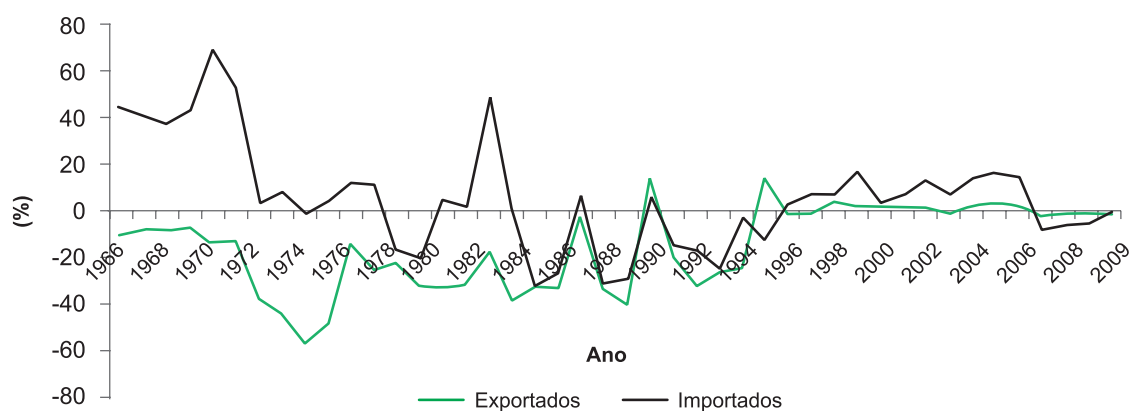


Figura 1. Taxas de proteção de produtos agrícolas exportados e importados, no Brasil, no período de 1966 a 2009.

Nota: valores positivos são níveis de proteção e os negativos representam tributação.

Fonte: Lopes et al. (2008).

beneficiado de preços internacionais melhores, não fosse a excessiva intervenção reguladora no mercado. Os dados mostram que, a partir da extinção do IAA, o nível de tributação do setor caiu drasticamente e hoje está próximo a zero.

No caso do café, a tributação do setor variou de 47% em 1980 a 25% no período de 1985 a 1989. Em período mais recente, praticamente desapareceu. O Brasil, o maior produtor de café do mundo, foi, durante muitos anos, dependente das exportações desse produto para subsidiar as importações de máquinas e equipamentos para a industrialização. Apesar da importância do setor, ele foi severamente tributado. Com a extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC), o setor conseguiu se livrar, de forma implícita e explícita, direta e indireta, da tributação. No governo Collor, essa política foi definitivamente extinta (1990). Em 1992, os preços do café e as exportações do produto foram finalmente liberados, e um novo processo de ajustamento se iniciou no novo governo. Recentemente, o café voltou ao regime de intervenção nos preços (PGPM). A questão a se fazer é que motivação tinham essas políticas se havia produtores com custos competitivos? Além da pujança da produção do café, todos os desincentivos criados pelas intervenções da política não eliminaram o cultivo no País, que permaneceu como um grande produtor. Deixou, porém, suas marcas indelévels na qualidade do café que o Brasil exporta.

A tributação sobre a soja oscilou entre 10% e 20% entre meados dos anos 1970 e início dos anos 1990. Em meados dos anos 1990, os valores refletem o controle imposto sobre as exportações na tentativa do governo de estabilizar a inflação – o mesmo, velho pretexto utilizado em todas as intervenções. Além das restrições qualitativas na exportação da soja em grão, as vendas no exterior foram tributadas com ICMS, na ordem de 13%, até 1996, quando foi promulgada a Lei Kandir. As exportações de farelo e óleo foram sempre isentas desse imposto. Essa isenção beneficiou as indústrias de esmagamento, mas não necessariamente os produtores, conforme mostram os resultados. As restrições ao comércio inibiram o crescimento da soja, que permaneceu relativamente estagnada, de 10 milhões/ha a 11 milhões/ha, da safra 1984 até a safra 1997. O nível de tributação da soja declinou sensivelmente a partir da Lei Kandir. A partir de 1995, essa tributação foi gradualmente eliminada, levando o Brasil à posição de um dos maiores exportadores do mundo de carne bovina e de frango.

Proteção aos produtos agrícolas importados

No caso do trigo, os resultados indicam que essa lavoura foi fortemente protegida até o início dos anos 1990, resultado esse consistente

com a regulamentação que criou o monopólio estatal do trigo, da importação e da comercialização interna, por meio da Comissão para a Compra do Trigo Nacional (Cetrin) e do Departamento de Trigo (Dtrig). Essa regulamentação draconiana iniciou-se em 1967 e perdurou até o final da década de 1980. Os preços para o produtor foram fixados bem acima dos preços de paridade internacional (paridade CIF), com valores entre 20% e 65% acima do preço da paridade do produto importado. Esses preços estimularam a produção doméstica, que atingiu o recorde de 6,1 milhões de toneladas no final dos anos 1980, montante muito próximo ao do consumo. Essa era a “política de autossuficiência” do trigo. Além disso, o governo importava o trigo e vendia, a preços subsidiados, aos moinhos, num sistema duplo de subsídio e de proteção ao cereal. Esse foi talvez um dos casos mais radicais de subsídio a produtores, a moinhos e a consumidores, algo sem precedentes na história da política agrícola do Brasil. Em 1990, o governo promoveu uma desregulamentação radical do setor, extinguindo o Cetrin e, junto com ele, toda forma política de controle do trigo.

No caso do arroz, alimento básico na dieta alimentar do brasileiro, o governo protegeu o setor durante a maior parte do período em estudo, por meio de crédito à produção, de crédito à comercialização e de compras governamentais diretas (PGPM), que mantiveram a proteção ao setor. Em anos de quebra de safra e de severa escassez, o governo promovia importações maciças de arroz, por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que formava estoques e promovia vendas a preços subsidiados, abaixo dos preços CIF de importação. Isso se verificou sobretudo no final dos anos 1970 e nos anos 1980.

Proteção à indústria

Fruto da política de substituição de importações, a proteção à indústria foi muito elevada, como mostra a Figura 2. Essa proteção foi diminuindo gradualmente. As políticas de

estabilização macroeconômicas e o controle dos déficits fiscais em 1994 forçaram, definitivamente, o fim das intervenções do governo por meio de proteção tarifária. A partir de 1998, a proteção à indústria foi reduzida, causando uma redução também na tributação da agricultura. Com isso, a agricultura brasileira – deixada livre, para competir sem interferências, sem subsídios e sem impostos – deu uma vigorosa resposta em termos de indicadores de desempenho, colocando o País entre um dos maiores exportadores do mundo. Agora chegou a vez de a indústria, desafiada como a agricultura, dar uma resposta à altura das ameaças que o mercado está apresentando.

Enquanto os preços dos produtos agrícolas sofriam distorções em virtude de políticas (protecionistas) para outros setores (setor industrial), prevaleceu a discriminação contra as exportações da agricultura. Os valores indicam discriminação contra a agricultura. A proteção negativa à agricultura representa tributação, e os valores de proteção positivos significam proteção à indústria. Depois das reformas, notadamente a partir de 1995, essa discriminação desapareceria, propiciando o salto verificado nas exportações agrícolas.

A redução das tarifas industriais teve um impacto importante ao proporcionar certo alívio quanto à taxa implícita da agricultura. Está claro que a convergência da tributação da agricultura a um nível próximo de zero só foi possível graças a uma queda na política de proteção à indústria, que também caminhou assintoticamente para um nível próximo de zero. Um movimento é perfeitamente consistente com o outro. Em outras palavras, o declínio da tributação até zero foi devido a um declínio da política protecionista ao setor industrial.

Com efeito, com a redução da proteção industrial, fatores de produção essenciais, como o capital e o trabalho, foram realocados nas atividades agrícolas, nas quais o País desfrutava de significativas vantagens comparativas. Isso levou o Brasil a atingir um nível mais elevado de eficiência. A agricultura passou a apresentar uma produ-

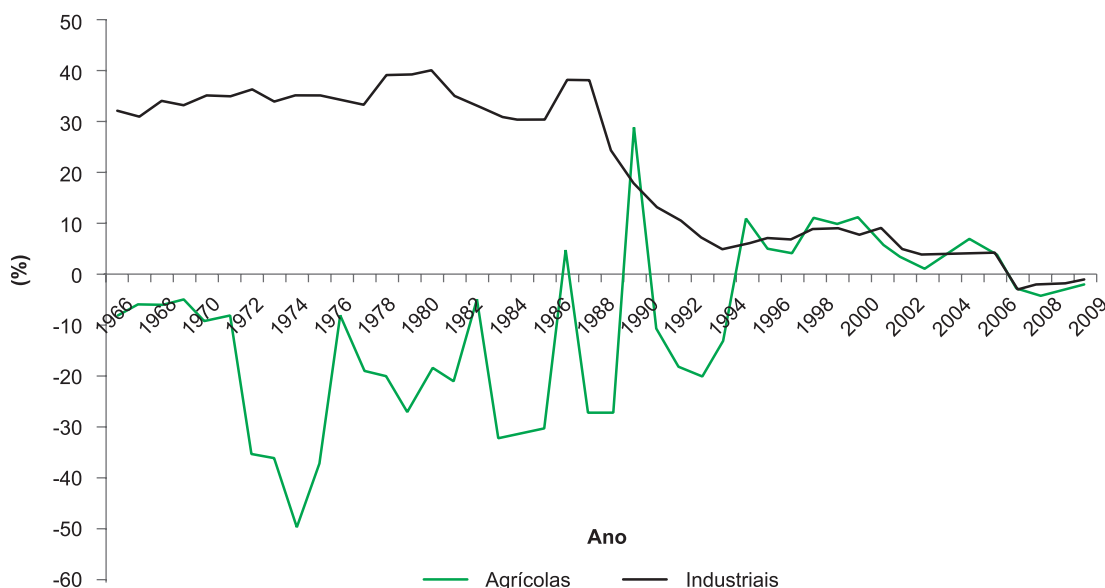


Figura 2. Taxas de proteção aos produtos industriais e aos produtos agrícolas, no Brasil, no período de 1966 a 2009.

Nota: valores positivos são níveis de proteção e os negativos representam tributação.

Fonte: Lopes et al. (2008).

tividade total dos fatores quase duas vezes e meia superior à da indústria. Essa eficiência colocou o Brasil no rol das nações líderes de exportação de produtos agrícolas. O ganho geral de bem-estar para a população brasileira foi substancial. Em suma, os resultados das políticas implementadas a partir do Plano Real, que se seguiram à implantação da estrutura de liberação do comércio iniciada em 1989, caminharam no mesmo sentido, criando um ambiente favorável a um crescimento agropecuário sem precedentes na história do País.

Há um juízo generalizado de que a agricultura recebe subsídio nos juros, nas negociações de dívidas. Mas essa é uma ideia equivocada, pois políticas de proteção à indústria, como as encontradas neste trabalho, tributam a agricultura. Essa é, porém, uma tributação indireta, ou seja, implícita e velada. Por essa razão, não é percebida. O passado, como mostram os resultados, revela isso de forma dramática. E o presente difere muito desse passado.

Os resultados desta pesquisa não deixam margem à dúvida de que políticas assimétricas,

com tratamento preferencial para a indústria, causaram dano à agricultura, que só floresceu quando o arsenal de políticas foi removido. Logo, as políticas adotadas frearam o crescimento da agricultura ao longo de 3 décadas.

Ademais, os resultados deste estudo indicam que, a partir do Plano Real, a tributação da agricultura declinou rapidamente. As distorções de preços foram sendo eliminadas, depois de um longo período de discriminação contra a agricultura. Durante esse longo período, os consumidores beneficiaram-se com essa política, mas isso custou caro em termos de crescimento da capacidade produtiva do setor primário, da sua capacidade de exportação e da capacidade de o País gerar renda, emprego e bem-estar no campo e na cidade. O capital e o trabalho foram transferidos para o setor urbano-industrial. A pobreza urbana nada mais foi do que a pobreza rural que mudou de casa. A cidade beneficiou-se com preços baixos de alimentos, mas pagou preços elevados por não ter crescido em níveis compatíveis com a pujança da agricultura do País.

Conclusões

Com a remoção dessa discriminação, os setores exportadores da agricultura tornaram-se um dos mais competitivos do mundo, alinhando seus preços internos aos preços internacionais, sem grandes choques e sem criar inflação, e contribuindo para a redução dos preços nos últimos anos. Gradualmente, o crédito subsidiado foi sendo removido. Permaneceram, contudo, elevados níveis de comprometimento de recursos no financiamento da agricultura, decorrentes do refinanciamento da dívida agrícola. Mas, de uma maneira geral, o crédito rural caminhou, gradualmente, em direção a taxas de juros comerciais com a redução dos níveis de empréstimos concedidos a taxas concessionais, embora alguns produtos de importação mantenham alguma proteção, como é o caso do trigo e principalmente do arroz. Em todo caso, as reformas em geral foram drásticas, ao eliminar elevados níveis de proteção, como aqueles de que gozavam o trigo e o arroz. A essas drásticas reformas introduzidas nas políticas monetária e fiscal e à não interferência do Estado pode-se creditar, também, os resultados espetaculares das exportações agroindustriais brasileiras. As opções estratégicas adotadas pelo País colocaram-no entre as nações agroexportadoras de primeira grandeza.

A eliminação gradual dos órgãos paraestatais de controle foi crucial, assim como a redução da importância da PGPM, como parte de uma disciplina fiscal que, em última instância, beneficiou a agricultura. Com certeza, o setor agrícola beneficiou-se muito com a disciplina fiscal, com a estabilização econômica e com a política monetária, mas, para todos esses três fatores, o setor contribuiu definitivamente, tendo sido a âncora do Plano Real. A redução das tarifas agrícolas e, sobretudo, a das tarifas industriais representaram um impulso importante para a agricultura.

Esse conjunto levou a classe agrícola a dar uma resposta vigorosa em termos de expansão de investimentos, construindo uma base produtiva que alcançou os mais altos níveis de

produtividade. Ao lado das reformas, a redução tarifária da indústria impulsionou a agricultura brasileira, pois contribuiu diretamente para abaixar os preços dos produtos industriais utilizados no processo produtivo (a exemplo dos fertilizantes). Todos esses fatores – liberação das exportações, não interferência estatal, tarifas baixas e remoção dos controles administrativos – induziram um forte ajuste na agricultura, que a deixou em condição de igualdade com os competidores internacionais. A agricultura brasileira pôde, então, competir com as maiores nações agroexportadoras do mundo.

Para isso, contribuiu o Mercosul, que pressionou o Brasil a induzir a classe agrícola a adotar tecnologias de ponta. Ou a agricultura dava uma resposta positiva a esse desafio, ou teria declinado substancialmente. Contribuíram para isso os elementos que estão por trás dos resultados espetaculares da agricultura: solo, clima, tecnologia, pesquisa, entre outros. Mas também uma bem estruturada classe empresarial agrícola, uma liderança empresarial de primeira categoria que migrou para o Centro-Oeste, levando capital humano e, sobretudo, coragem para enfrentar desafios – estradas, infraestrutura, armazenagem – considerados intransponíveis até então. Gaúchos, catarinenses, paulistas, mineiros e paranaenses conquistaram o Centro-Oeste. Hoje despontam novamente como a força propulsora a responder pelo crescimento do Piauí e do Maranhão, como estados exportadores de soja.

Esse processo intensificou-se a partir das reformas econômicas. Com o preço dos produtos agrícolas alinhado ao mercado internacional, a agricultura brasileira experimentou um processo sustentado de crescimento a partir do ano 2000, ao lado de uma inflação sob controle, de gastos públicos relativamente disciplinados por uma política fiscal e da eliminação do viés urbano – a política de comida barata para o consumidor e a reserva de mercado de matéria-prima barata para indústria. Finalmente, a agricultura pôde, ao mesmo tempo, abastecer o mercado interno e competir no mercado externo.

Perspectivas para o futuro

Como se vê, os incentivos econômicos para agricultura brasileira diferem muito daqueles praticados no passado. Mas o futuro contém ainda pontos de interrogação. Os preços caíram em 2005 e 2006, levando a agricultura brasileira a uma situação de endividamento muito rápido, principalmente para os produtores de soja, milho e algodão do Centro-Oeste. Em 2007, os preços voltaram a se elevar, mas ainda restou uma pesada dívida agrícola, que pesa como uma “espada de Dâmocles” sobre a agricultura. A solução para esse problema é condição para vislumbrar um futuro melhor para o setor. A produção na fronteira agrícola depende fundamentalmente de preços elevados no mercado internacional. Isso é fato que decorre das severas limitações da infraestrutura do Brasil.

A estagnação das chamadas décadas perdidas fez que grande parte da produção doméstica fosse canalizada para o mercado internacional. Hoje, o Brasil experimenta talvez os primeiros passos em direção ao crescimento sustentável. Esse crescimento induziu uma forte melhoria no padrão alimentar da população brasileira. Hoje, os preços dos alimentos pressionam a inflação. Há necessidade de o País voltar a crescer na agricultura, construir uma capacidade produtiva, para seguir exportando e abastecendo o mercado interno. Para isso, é absolutamente indispensável enfrentar os problemas de infraestrutura: estradas, rodovias, ferrovias, portos, etc. A logística está no topo da agenda de investimentos altamente prioritários no País, para a agricultura continuar crescendo.

No Brasil, é de se esperar uma pressão sobre o preço dos alimentos. Esse movimento tem trazido melhorias na distribuição de renda. Melhor do que apresentado até agora, o futuro do setor vai depender também da habilidade de o governo brasileiro fazer a taxa de câmbio convergir para seu nível de equilíbrio de longo prazo. Essa variável desempenha um papel importantíssimo entre os incentivos e os desincentivos da agricultura.

A pobreza rural permanece como um desafio para as políticas setoriais e globais. A agricultura de tecnologia avançada é capital intensivo e requer investimentos vultosos para se atingirem escalas técnica e econômica minimamente competitivas. Nesse processo, os produtores de subsistência vão ficando cada vez mais afastados do quadro de competitividade. Para o agricultor de subsistência, da mesma forma como para um produtor isolado, a agricultura não é uma solução. Formas mínimas de associação, de parcerias no meio rural e de associações de negócios são indispensáveis para resolver o problema da pobreza no campo. Hoje, crescem na agricultura brasileira os consórcios e os condomínios agrários, as formas associativas de exploração de um negócio consorciado, em que conjuntos de produtores formam associações, organizações agrícolas e cooperativas. Esse tem sido o caminho. O governo tem despendido vultosos recursos para tentar recuperar esse produtor de subsistência e certamente uma avaliação desse dispêndio está na ordem do dia.

Para finalizar, é importante lembrar que o futuro da agricultura brasileira depende substancialmente da eliminação das distorções de comércio e das barreiras ao comércio livre e desagravado no mercado internacional, algo que a Rodada Doha, de negociações multilaterais, até agora não apresentou nenhum sinal de resultados minimamente satisfatórios. O Brasil poderá beneficiar-se muito de um resultado favorável, mas estamos longe de atingir uma solução adequada.

Referência

LOPES, M. de R.; LOPES, I. V.; OLIVEIRA, M. S. de; BARCELOS, F. C.; JARA, E.; BOGADO, P. R. Brazil. In: ANDERSON, K.; VALDÉS, A. (Ed.). **Distortions to agricultural incentives in Latin America**. Washington, DC: World Bank, 2008. p. 87-118

Dinamismo da agricultura brasileira¹

Elisio Contini²
José García Gasques³
Eliseu Alves⁴
Eliana Teles Bastos⁵

Resumo: A política de industrialização foi fundamental para a modernização da agricultura, criando, nas cidades, demanda por alimentos e outras matérias-primas. Nesse processo, destacaram-se três instrumentos de política agrícola: crédito subsidiado, ciência e tecnologia e extensão rural. No período analisado, de 1975 a 2010, os cinco principais grãos (arroz, milho, feijão, soja e trigo) aumentaram a produção a taxas de 3,66% a. a., com forte aumento da produtividade, de 2,95% a. a. A cultura da soja tem sido o carro-chefe. De 1979 a 2009, a produção de carne bovina aumentou em 5,42% ao ano, a suína, em 4,66%, e a de aves, em 8,45%. Essa dinâmica está relacionada à evolução do mercado interno e das exportações. Nos últimos anos, a produção de cana-de-açúcar cresceu ao redor de 9,0% ao ano. Como medida de eficiência global da agropecuária, a produtividade total dos fatores, para o período 1970–2006, cresceu a 2,27% a. a. As exportações da agricultura e do agronegócio geraram um saldo comercial de US\$ 403 bilhões de 1997 a 2009, contribuindo para o equilíbrio das contas externas do País. Projeções indicam que a agricultura e o agronegócio brasileiro têm grande potencial de crescimento, e os produtos mais dinâmicos são a soja, a carne de frango, o açúcar, o etanol, o algodão, o óleo de soja e a celulose.

Palavras-chave: agricultura, agronegócio, eficiência produtiva.

Introdução

A evolução da agricultura brasileira durante os últimos 35 anos – de 1975 a 2010 – demonstra a eficácia e a eficiência dos seus atores. A revolução na produção e na produtividade deve ser creditada a empreendedores ousados, muitos dos quais pequenos produtores, à disponibilidade de terras mecanizáveis baratas nos Cerrados, ainda que de baixa fertilidade química, ao desenvolvimento de tecnologias para as

condições edafoclimáticas tropicais e à implementação de instrumentos de política agrícola, como crédito e garantia de preços mínimos.

Em meados da década de 1970, quanto à oferta potencial para a produção, as terras férteis do Sul para culturas estavam ocupadas, como o Paraná e Mato Grosso do Sul. Restavam áreas de campo com pouca fertilidade no Sul e vastas extensões de cerrados no Centro-Oeste, então usadas para a pecuária extensiva.

¹ Revisão e atualização de artigo publicado no livro *Agricultura Tropical*. Embrapa, Brasília, 2008.

² Pesquisador da Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação (Cecat). E-mail: elisio.contini@embrapa.br

³ Coordenador de Planejamento Estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). E-mail: jose.gasques@agricultura.gov.br

⁴ Assessor do diretor-presidente e pesquisador da Embrapa. E-mail: eliseu.alves@embrapa.br

⁵ Assistente da Assessoria de Gestão Estratégica do Mapa. E-mail: eliana.bastos@agricultura.gov.br

Já quanto à demanda, naquele período, a industrialização tomava força no País, levando consigo uma acelerada urbanização, já que os salários no meio urbano eram superiores aos da agricultura. O novo desafio era abastecer com comida barata a crescente população urbana e aumentar e diversificar as exportações da agricultura e de produtos processados do agronegócio, garantindo divisas para a importação de bens de capital, em especial para a indústria nascente.

A agricultura respondeu a contento a esses novos desafios. Com o apoio da ciência, a agricultura paulatinamente se modernizou, proporcionando aumentos significativos na produtividade da terra, do trabalho e do capital. Além do aumento da produtividade, a pesquisa estabeleceu sistemas de correção do solo e desenvolveu cultivares adaptadas para o Cerrado, incorporando vastas regiões ao sistema produtivo, os quais, até então, eram improdutivas. Assim, garantiu-se o suprimento do crescente mercado interno, e as exportações aumentaram e se diversificaram.

Este trabalho corresponde, antes de tudo, a uma atualização de um artigo publicado no livro *Agricultura Brasileira – Quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas*, com dados até 2004–2005, obra essa publicada pela Embrapa em 2008. A atualização dos dados até 2009, e, em alguns casos, até 2010, reforça algumas tendências já detectadas e permite análises mais atualizadas do desempenho do setor.

O artigo centra-se na evolução da agricultura, com foco na evolução da produção e da produtividade, tanto parcial (da terra, do trabalho, da capital) quanto dos fatores totais (PTF), bem como no uso de insumos e no componente da exportação. Inicialmente, identifica-se o processo de industrialização como a força motriz da modernização da agricultura brasileira.

O período analisado é o de 1975 a 2010. Descreve-se a evolução do setor e analisam-se os fatores fundamentais que impulsionaram o seu rápido desenvolvimento. Ao final, apresentam-se projeções de produção e exportação para as principais culturas e para carnes.

Neste trabalho, demonstra-se a tese de que a pujança da agricultura e do agronegócio brasileiro hoje não é obra do acaso, mas sim de vontade política e de ações inteligentes, aproveitando oportunidades dos mercados, interno e internacional.

Industrialização como força motriz da modernização

Nas últimas décadas, a agricultura brasileira modernizou-se, acompanhando a transformação global da economia e da sociedade brasileira, liderada por forte industrialização. Depois da II Guerra Mundial, consolidou-se o projeto de industrialização brasileiro, baseado nas seguintes ideias:

- Pelas teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), liderada por Raul Prebisch (1964), a relação de troca movia-se contra os países exportadores de matérias-primas. Assim, a política econômica deveria favorecer o desenvolvimento do mercado interno e a diversificação da pauta de exportações. E o caminho era a industrialização.
- Os modelos de dois setores, como o de William Arthur Lewis (1969)⁶, assentaram-se na hipótese de produtividade marginal do trabalho nula na agricultura. O caminho era mover o excesso de trabalhadores rurais para a indústria e para o setor de serviços.

⁶ Lewis, junto com Theodore Schultz, ganhou o Prêmio Nobel em 1979, por “pesquisas pioneiras em desenvolvimento econômico [...] com considerações particulares sobre os problemas dos países em desenvolvimento”. Lewis é mais conhecido pelo seu conceito de “economia dupla”. De acordo com Lewis, a economia de um país pobre pode ser pensada como contendo dois setores: um setor pequeno “capitalista” e um setor muito grande, que pode ser chamado de “tradicional”. Esse modelo de dois setores tornou-se a principal teoria do processo de desenvolvimento nos países menos desenvolvidos com excesso de trabalho durante as décadas de 1960 e 1970. De acordo com esse modelo, o setor tradicional é caracterizado por ter a produtividade marginal do trabalho igual a zero. (VV. ARTHUR..., 2007).

- A guerra mostrou que o poderio militar dependia fortemente da indústria, e também que as economias diversificadas tinham muito mais capacidade de gerar empregos do que se imaginava, empregos esses tão necessários em tempos de aceleração das taxas de natalidade.

No começo da década de 1950, o governo brasileiro adotou uma política econômica de industrialização forçada (*draft industrialization*). Até o começo da década de 1970, muitas facilidades foram criadas para a indústria, discriminando, assim, a agricultura. As bases da política sustentavam-se nos seguintes procedimentos: manter o câmbio sobrevalorizado; manter câmbios múltiplos para favorecer a importação de bens de capital e desfavorecer a importação dos demais; e conceder empréstimos a taxas de juros subsidiadas para a indústria de bens de capital.

Posteriormente, também a política econômica passou a favorecer a importação de bens de consumo e investimentos em infraestrutura de energia e transporte. Finalmente, foram mantidos baixos os preços dos alimentos para evitar pressão sobre os salários dos trabalhadores urbanos. Deu-se prioridade à infraestrutura urbana, a investimentos em habitação e saúde e à proteção ao salário.

Os sinais tornaram-se claros no meio rural: a discriminação da agricultura e o favorecimento da indústria fortaleceram o poder de atração das cidades, e o êxodo rural aumentou rapidamente. A Tabela 1 mostra que a urbanização ganhou velocidade a partir da década de 1950 e acelerou-se na década de 1970. Esse processo de urbanização está rapidamente perdendo ímpeto, em vista de ter completado o ciclo em todas as regiões, à exceção da Norte e da Nordeste (ALVES et al., 1999). A Tabela 1 apresenta dados de 2010, como previsão, para indicar a desaceleração do êxodo rural.

Recente trabalho de Alves e Rocha (2010) mostrou que a migração rural-urbana continua no Brasil, porém a um ritmo inferior ao registrado há alguns anos (Tabela 2). No período de 1991

a 2000, o percentual de migrantes da zona rural para áreas urbanas foi de 24,7%, e entre 2000 e 2007 caiu para 12,5% da população rural.

Tabela 1. Urbanização (em %) da população brasileira a partir da década de 1940.

Ano do censo	Percentual da população urbana
1940	31,2
1950	36,2
1960	44,7
1970	55,9
1980	67,6
1991	75,6
2000	81,2
2010 (previsão)	86,8

Fonte: dados originais IBGE (2010b).

A industrialização cumpriu o objetivo de criar uma economia diversificada e urbanizada, e aumentou substancialmente o poder de compra dos brasileiros. Em conjunção com o rápido crescimento da população no período 1950–1990, a demanda de alimentos cresceu a taxas de até 6% ao ano, ensejando, à agricultura, um ambiente muito favorável ao crescimento e à modernização⁷. O custo de oportunidade do trabalho cresceu para os agricultores, num ambiente de maciço êxodo rural, o que levou os produtores a intensificar a agricultura e a mecanizar a exploração.

Assim, a industrialização e a urbanização estabeleceram o paradigma de transformação da agricultura, tendo como base principal a tecnologia e a ciência. Politicamente, ela deslocou o poder dos campos para as cidades, transformando o Brasil em uma sofisticada sociedade urbana. Dias e Amaral (2000) fizeram uma excelente análise das principais transformações da agricultura até o final dos anos 1990.

⁷ A partir da década de 1980, as taxas de crescimento da população começaram declinar, e o declínio acentuou-se na década de 1990.

Tabela 2. População rural do Brasil e regiões em 1991, 2000 e 2007, e número de migrantes nos períodos 1991–2000 e 2000–2007.

Brasil e regiões	População rural	Nº de migrantes	(%)	População rural	Nº de migrantes	(%)	População rural
	1991	1991–2000	Base	2000	2000–2007	Base	2007
	(1.000 hab.)	(1.000 hab.)	1991	(1.000 hab.)	(1.000 hab.)	2000	(1.000 hab.)
Norte	4.107,00	771	18,8	3.914,10	673	17,2	3.630,00
Nordeste	16.721,30	4.223	25,3	14.759,70	1.659,00	11,2	14.770,00
Centro-Oeste	1.764,50	461	26,1	1.540,60	-25	-2	1.789,00
Sudeste	7.514,40	1.696	22,6	6.851,60	1.108,20	16,2	6.440,00
Sul	5.726,30	1.699	29,7	4.780,90	574	12	4.739,00
Brasil	35.834,50	8.850	24,7	31.847,00	3.986,00	12,5	31.368

Fonte: Alves e Rocha (2010).

Instrumentos da modernização

No processo de modernização da agricultura, destacaram-se três políticas: o crédito subsidiado, principalmente para a compra de insumos modernos e o financiamento de capital; a extensão rural; e a pesquisa agropecuária, sob a liderança da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

Como a tecnologia moderna, na sua maior parte, cristaliza-se em insumos modernos, o crédito rural é um instrumento de política agrícola que viabiliza sua adoção. O setor privado, até o final da década de 1980, teve pequena participação nos empréstimos aos produtores rurais. A base foi o governo federal, principalmente via Banco do Brasil e Banco do Nordeste. As taxas de juros foram subsidiadas com maior intensidade no Brasil, especialmente no período de 1970 a 1985 (COELHO, 2001).

A Figura 1 apresenta os valores dos financiamentos para custeio, concedidos aos produtores e às cooperativas, no período de 1969 a 2009, em reais de 2009. O período de 1975 a 1982 destaca-se fortemente dos demais, em termos de volume de crédito, atingindo o va-

lor mais alto em 1979, com R\$ 132,6 bilhões. É nessa fase que o crédito rural desempenhou a função de impulsionador da modernização da agricultura brasileira, como política de desenvolvimento do setor. Depois de uma redução acentuada na década de 1990, com valores reais abaixo de R\$ 40 bilhões, o crédito rural para custeio das safras voltou a crescer a partir de 1996, atingindo, em 2009, R\$ 75 bilhões⁸.

O crédito rural do governo associou-se com a assistência técnica pública e privada, conforme o princípio de suprir capital físico e humano. Até a década de 1990, a associação era compulsória, sendo paga pelo produtor, via banco, uma taxa de assistência técnica. Hoje, a associação é voluntária e predomina a assistência técnica particular, na agricultura comercial.

No período 1950–1985, a modernização da agricultura, como política pública, não pretendia atingir a maioria dos produtores. O baixo grau de instrução da maioria dos agricultores, os precários recursos disponíveis para o crédito rural e questões fundiárias, como a regularização da terra, não permitiram a massificação do desenvolvimento tecnológico. Por isso, optou-se pela seletividade e, por consequência, pelo crédito

⁸ Não inclui os recursos de crédito para a agricultura familiar (Pronaf).

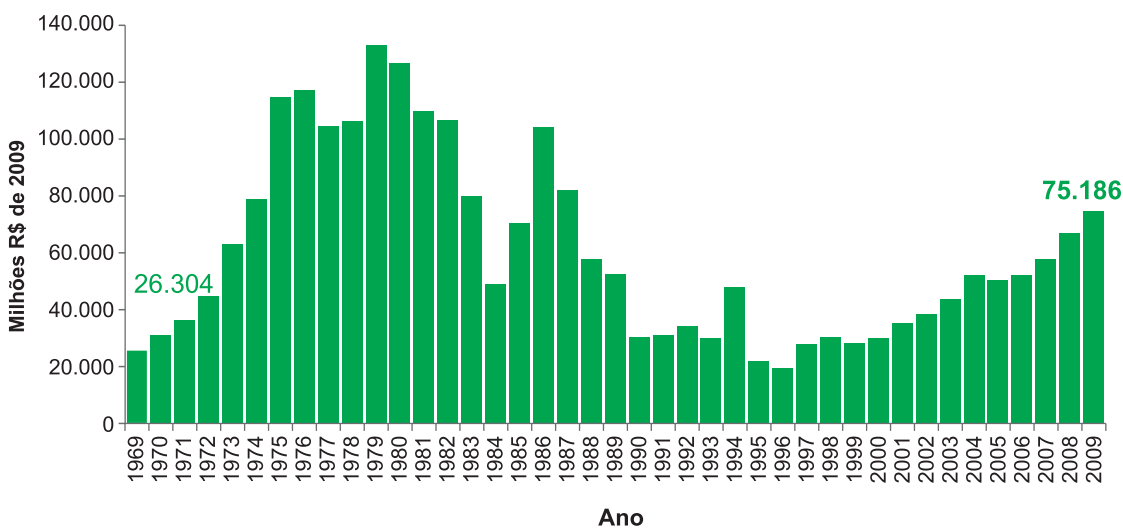


Figura 1. Evolução do crédito rural no Brasil – Financiamentos concedidos a produtores e a cooperativas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, no período de 1969 a 2009.

Nota: dados deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Banco Central do Brasil (2010). Dados deflacionados pelo IGP-DI.

rural, pois ele dispõe de mecanismo embutido de autoseleção, que resulta na eliminação automática dos agricultores que não se enquadram nos requisitos. Assim, o fato de a modernização ter sido excluyente não é surpresa alguma. A região mais pobre do Brasil, o Nordeste, foi a que mais perdeu com isso, por ter menor índice de escolaridade, mais irregularidades quanto aos títulos de posse da terra e elevado número de agricultores com aversão ao risco.

No período 1950–1970, deu-se ênfase à extensão rural, com base na hipótese de que existia um vasto estoque de tecnologias, e negligenciou-se a pesquisa. No início da década de 1970, percebeu-se que aquela hipótese era falsa. Ainda àquela época, havia se tornado claro que não era conveniente para o Brasil expandir a produção apenas por meio do aumento da área cultivada, embora mais da metade do território nacional permanecesse intocado. A melhor opção seria expandir a produção pelo incremento da produtividade da terra, reduzindo o ímpeto de conquista da fronteira agrícola. Por isso, passou-se a investir maciçamente em pesquisa agrícola, com a criação da Embrapa, em 1973, e em cursos de pós-graduação, sem reduzir os investimentos do governo federal em extensão rural.

Em meados da década de 1980, a União começou a reduzir o orçamento para a difusão de tecnologia. Em 1991, a extensão rural passou para as mãos dos estados da Federação, terminando uma parceria que havia começado em 1956.

Quanto à pesquisa agropecuária, a criação da Embrapa e a do Sistema Nacional de Pesquisa Agrícola representaram um marco no processo de modernização da agricultura brasileira. Em outras palavras: criou-se uma empresa pública de direito privado, com maior flexibilidade e agilidade na gestão, e concebeu-se um modelo concentrado de pesquisa, centrado na capacitação de recursos humanos, em centros de excelência do Brasil e do exterior, e na infraestrutura de pesquisa adequada (como laboratórios), com o objetivo de maximizar o tempo da inteligência humana (Figura 2).

Foram concebidos centros de pesquisa por produtos de importância econômica; em ambientes pouco conhecidos, criaram-se centros de recursos, e para áreas estratégicas, centros temáticos de pesquisa. O governo federal apoiou, principalmente por meio da Embrapa, a pesquisa agropecuária dos estados e das universidades de

ciências agrárias. Estava preparada uma revolução científica na agropecuária brasileira.

A ciência aplicada desvendou o mistério dos solos ácidos, anteriormente tidos como imprestáveis, do Cerrado brasileiro. As novas cultivares transformaram em produção, a taxas crescentes, as descobertas científicas. A ineficiente e extensiva pecuária de corte da região cedeu lugar à agropecuária tropical pioneira e eficiente. Incorporaram-se milhões de hectares à agricultura brasileira. O Brasil tornou-se exemplo, para o mundo, de como transformar recursos naturais inaproveitados em recursos produtivos. Atualmente, mais de 1/3 da produção brasileira de grãos provém da região do Cerrado. Melhorou-se também a pecuária, com genética animal, com o plantio de pastos e com novas técnicas de nutrição.

O Brasil dispõe ainda de vastas extensões de terras mecanizáveis, que podem ser incorporadas ao processo produtivo. Estimativas indicam que mais de 100 milhões de hectares de cerrados podem ser incorporados à agricultura para culturas anuais e permanentes, mantendo intacta a floresta amazônica, que ocupa 350 milhões de hectares (IBGE, 2010b; CONAB, 2010). Além disso, 160 milhões de hectares de pastagens (IBGE, 2010b) podem potencialmente ser intensificadas, liberando áreas para outros usos. A questão do meio ambiente está resguardada pela legislação vigente, que exige um percentual de área nativa, e pelos 55 milhões de hectares protegidos, área superior à das culturas anuais.

A intensificação da agricultura demandou também a aplicação de quantidade considerável

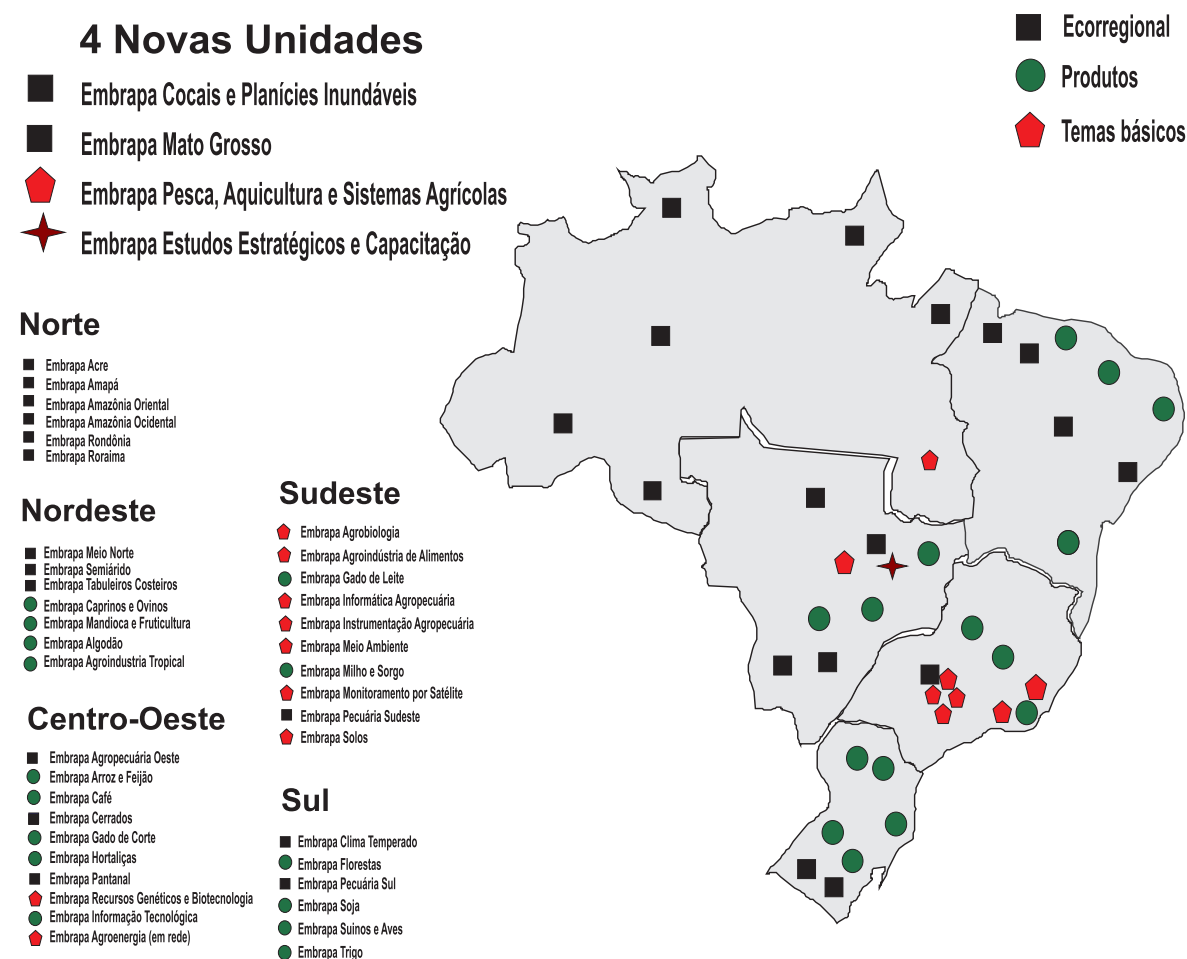


Figura 2. Estrutura de pesquisa da Embrapa – Sede e centros de pesquisa.

de insumos modernos, como fertilizantes (Figura 3). Assim, o consumo de fertilizantes é um dos indicadores do processo de modernização ocorrido na agricultura nos últimos anos. Em áreas antigas, os fertilizantes foram utilizados para a recuperação da fertilidade do solo, e, em áreas novas, como as do Cerrado, para a correção dos solos.

A Figura 3 mostra a evolução do consumo de fertilizantes na agricultura brasileira, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Associação Nacional para Difusão de Adubos (Anda). Tomando-se o consumo em termos de nutrientes totais, verifica-se que a taxa anual do consumo de nitrogenados, fosfatados e potássicos cresceu à média anual de 4,74%, no período de 1975 a 2008. Essa taxa foi superior ao aumento do produto agropecuário nesse período, de 3,68% ao ano (GASQUES et al., 2008).

A intensificação da agricultura brasileira deu-se, ainda, pela expansão do uso de máquina agrícolas automotrizes. Os fatores que contribuíram para sua expansão foram: i) expansão da demanda de produtos agrícolas para o mercado interno e internacional; ii) forte migração rural-urbana; e iii) criação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota), em janeiro de 2000. A recuperação dos recursos do crédito rural a partir de 1996 muito contribuíram para esse crescimento da agricultura.

Pontos interessantes vêm ocorrendo no processo de aquisição de máquinas e equipamentos. Tem havido aumento das vendas internas de tratores de todas as potências. Os tratores de pequeno porte, até 49 CV, pouco numerosos, experimentaram um aumento de vendas nos últimos anos, mas têm mostrado tendência de queda recorde. Os tratores de rodas de tamanho médio (de 50 CV a 99 CV), tradicionalmente utilizados na agropecuária brasileira, e os tratores de 100 CV a 199 CV, considerados tratores grandes, são aqueles cujas vendas mais se expandiram.

Em relação ao comércio de máquinas agrícolas, verificou-se também uma acentuada expansão de vendas de máquinas de grande porte, como os tratores acima de 200 CV, dos quais foram vendidos mais 600 mil unidades em 2008–2009 (Figura 4). De 1996 a 2009, foi o seguinte o comportamento das vendas internas de tratores:

- Tratores de rodas até 49 CV: passaram de 655 unidades vendidas, anualmente, para 1.322.
- Tratores de 50 CV a 99 CV: de 7.008 para 32.230 unidades.
- Tratores de 100 CV a 199 CV: de 2.627 unidades para 10.032 unidades.

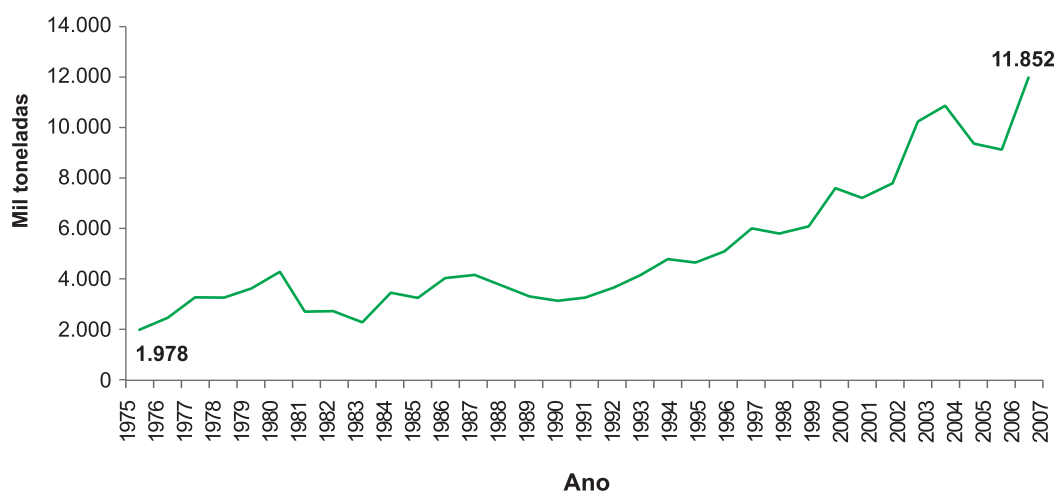


Figura 3. Evolução do consumo aparente de fertilizantes no Brasil, em toneladas, no período de 1975 a 2007. Fonte: IBGE (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1975-2008) e Anda (2010).

Outro item, no conjunto de máquinas e equipamentos, que passou por considerável expansão diz respeito às colheitadeiras. Em 1996, foram vendidas 8.993 unidades, em 2004, 5.598, e em 2009, 3.683.

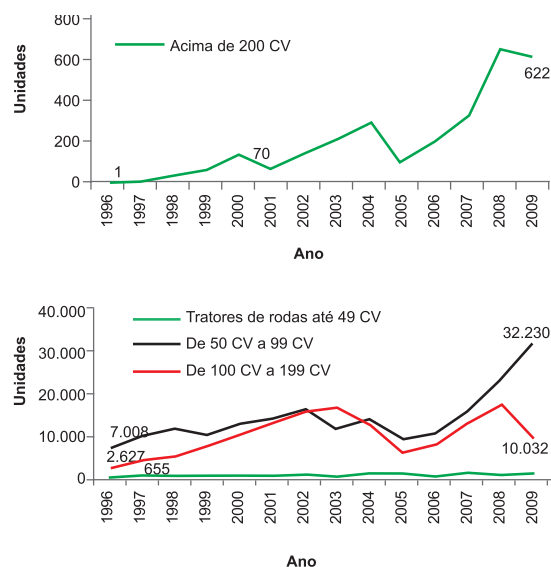


Figura 4. Venda de máquinas agrícolas no mercado interno brasileiro no período de 1996 a 2009, de acordo com a potência em CV. Fonte: Anfavea (2010).

Evolução da produção, da área e da produtividade das lavouras

O crescimento da produção depende da expansão da área cultivada e/ou do aumento da produtividade. A partir da década de 1970, os rendimentos passaram a justificar as taxas de crescimento da produção. É claro que os preços dos produtos agrícolas influenciam e são influenciados pelo aumento da produção. Mas costuma-se admitir que a tecnologia moderna traz um aumento da produção, e esse se reflete na queda dos preços. Há, portanto, uma relação de precedência.

Dependendo da natureza da tecnologia, a queda dos preços pode frear a difusão da tecnologia. Mas, se a tecnologia for neutra ou se a função de produção linear for homogênea, o

mecanismo de autocontrole não se fará presente. Assim, começa-se pela tecnologia para se evoluir para as mudanças de preços. Ou seja, admite-se que a tecnologia, na dimensão mundial, é a causa principal da queda dos preços.

A tendência, nos últimos anos, tem sido de crescimento sistemático da produção das lavouras brasileiras (Figura 5). O fato mais observado a respeito desse crescimento é que ele tem ocorrido principalmente em decorrência de ganhos de produtividade. Essa tem sido a força impulsionadora do crescimento da produção.

O comportamento histórico da produção, da área e da produtividade para grãos pode ser observado pela Figura 5, em que aparece a evolução dessas lavouras de 1975 até 2010. Enquanto a área aumentou 45,6% nesse período, a produção cresceu 268%. Outro aspecto que chama atenção é a produtividade. A tendência tem sido de crescimento acentuado da produtividade, durante todo o período considerado. As quedas verificadas devem-se mais a ocorrências de períodos de estiagem, como correu de 2004 a 2006. O indicador de produtividade para a média dos grãos passou de um valor médio de 1.258 kg/ha em 1977, para 3.000 kg/ha em 2010. Resultou em uma taxa média anual de crescimento de 3,2%.

Outro ponto a mencionar na produção de grãos no País é o destaque para o milho de segunda safra, também chamado milho safrinha, plantado depois da retirada da lavoura de safra. Em geral, o plantio de safrinha é feito no mês de fevereiro, embora algumas regiões possam antecipar ou retardar esse período. O milho de segunda safra adquiriu importância econômica no Brasil, a exemplo da região Centro-Oeste, especialmente em Mato Grosso. Praticamente sem importância até o ano de 2000, na safra 2009–2010 foi plantado em mais de 5 milhões de hectares, com uma produção esperada de aproximadamente 20 milhões de toneladas e uma produtividade acima de 4.000 kg/ha.

O aumento da produção agropecuária permitiu maior disponibilidade de produtos de lavouras. Esse fato é importante, pois mostra a resposta positiva da produção agrícola diante do aumento da população e representa bom

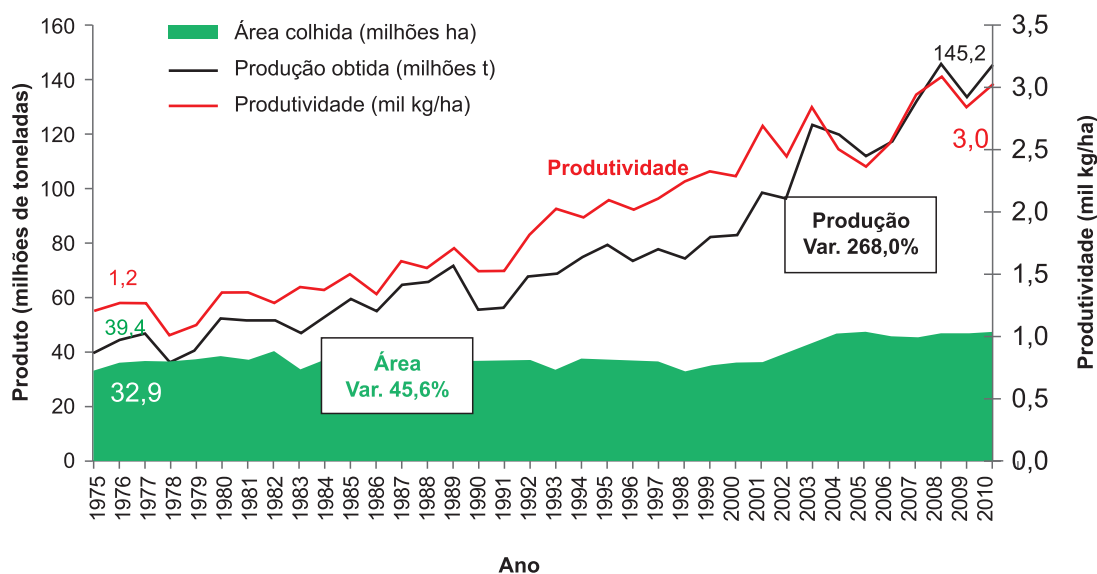


Figura 5. Evolução da área cultivada, em milhões de hectares, da produção e da produtividade de grãos, em milhões de toneladas, entre os anos de 1975 a 2010.

Fonte: Elaboração dos autores para este estudo, com dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2010).

indicador no contexto da preocupação com a segurança alimentar. Tal constatação é ratificada pela elevação da produção de alimentos básicos nos últimos anos. Mesmo na crise mundial de alimentos de 2008, o abastecimento no Brasil tem sido normal, com elevação de preços, mas retornando a patamares históricos em pouco tempo.

Taxas de crescimento da área, da produção e da produtividade

As taxas de crescimento da área, da produção e da produtividade foram estimadas para quatro períodos: 1975–2010, 1980–1989, 1990–1999 e 2000–2010. O crescimento da produção verificado no período 2000–2010 é resultado muito mais do crescimento do rendimento do que da área cultivada, que aumentou muito para a soja (3,5%) e pouco para o milho (0,38%). As áreas de plantio do arroz, do feijão e do trigo foram reduzidas no período de 1975 a 2010.

Todas as lavouras apresentadas na Tabela 3 mostraram aumento na produção a taxas superiores à da população (1,6%). No caso da

soja, o crescimento decorreu das exportações e da produção de proteína animal. Já o do milho foi muito influenciado pelo avanço da criação de bovinos, frangos e suínos.

O efeito do programa de estabilização, mantendo o câmbio sobrevalorizado, proeminente ao período 1990–1999, levou à redução substancial da área colhida, com exceção da soja (+2,66% a. a.). A redução média anual de área de grãos foi de -0,57%, provavelmente tendo ocorrido em terras de pior qualidade e por agricultores menos capazes.

E, seguramente, ao lado das inovações tecnológicas, ela contribuiu para o incremento dos rendimentos. Todavia, em período recente (2000–2010), a área colhida expandiu-se para todas as culturas, com exceção do arroz (-2,07) e com destaque para a soja (5,0%). Para o período em geral (1975–2010), a expansão anual da área colhida foi de apenas 0,70%. Para os grãos em geral, com destaque novamente para a soja (3,58 %). O arroz, com -2,380%, o trigo, com -1,63%, e o feijão, com -0,64%, mostraram redução de área.

Tabela 3. Taxas anuais de crescimento.

Área colhida					
Período	Arroz	Milho	Feijão	Soja	Trigo
1975 a 2010	-2,38	0,38	-0,64	3,58	-1,63
1980 a 1989	-0,97	1,72	1,35	3,35	5,08
1990 a 1999	-3,25	-0,95	-3,04	2,66	-6,15
2000 a 2010	-2,07	1,53	0,13	5,05	3,09

Quantidade produzida					
Período	Arroz	Milho	Feijão	Soja	Trigo
1975 a 2010	1,05	3,43	1,52	5,55	1,35
1980 a 1989	2,98	2,98	1,13	4,16	14,76
1990 a 1999	0,82	3,54	0,28	6,80	-2,09
2000 a 2010	1,31	4,38	2,63	6,06	5,96

Produtividade					
Período	Arroz	Milho	Feijão	Soja	Trigo
1975 a 2010	3,51	3,04	2,18	1,90	2,92
1980 a 1989	3,99	1,24	-0,22	0,79	9,21
1990 a 1999	4,20	4,53	3,43	4,04	4,32
2000 a 2010	3,45	2,80	2,50	0,96	1,79

Fonte: IBGE (2010a).

A quantidade produzida no período de 1975 a 2010 cresceu a taxas de 3,32% ao ano, considerando todas as culturas. Em todos os períodos, o carro-chefe foi a soja, com variações de 5,55% ao ano para o período todo, e de 6,06% em período mais recente. O milho, em segundo lugar, mostrou taxa de crescimento de 4,38% ao ano (2000–2010). Na década de 1990, o trigo teve decréscimo na produção (-2,09% a. a.); mas essa cultura crescera 14,76% entre 1980 e 1989, denotando variações muito acentuadas entre um período e outro, em virtude das mudanças na política agrícola para o produto. Com o câmbio flutuante, a partir de janeiro de 1999, as importações de produtos agrícolas perderam capacidade de substituir a produção nacional.

A evolução da produtividade da terra mede, em grande parte, a incorporação de tecnologia, particularmente a biológica, ao processo produtivo. A produtividade para as cinco lavouras analisadas no período de 1975 a 2010 aumentou em 2,59% ao ano, com evolução positiva para todas as culturas, destacando-se o arroz (3,51%), o trigo (2,92%) e o milho (3,04%). A produtividade da soja evoluiu à taxa anual de 1,90% ao ano. Em anos mais recentes (2000–2010), essa cultura mostrou crescimento de produtividade de apenas 0,96 a. a., o que pode ser explicado pelas fortes secas das safras 2004–2005 e 2005–2006, principalmente no Sul do País.

Em resumo, os dados comprovam aumento substancial da eficiência produtiva para todas

as culturas e em todos os períodos considerados, com taxas de crescimento superiores às da população brasileira. Os produtores rurais têm agregado tecnologia ao processo produtivo. Esse crescimento deu origem ao enorme excedente encaminhado ao mercado internacional, que foi fundamental para não deprimir os preços internos e para equacionar o problema das contas externas.

Em alguns períodos do passado, importações de arroz, em função principalmente do câmbio sobrevalorizado, e também de feijão, contribuíram para desarranjar a produção nacional. Com o câmbio livre, esse efeito desapareceu e a produção voltou a crescer, em razão do acréscimo dos rendimentos.

Evolução da produção e da produtividade da pecuária

Evolução da produção

Uma revolução processa-se na produção de carnes no Brasil (Figuras 6 e 7). Considerando-se as três principais carnes (bovina, suína e de aves), a produção passou de 2.659 mil toneladas em 1975 para 19.503 mil toneladas em 2009, ou seja, registrou um aumento de mais de sete vezes. A produção de carne avícola cresceu de 373 mil toneladas para 9.940 mil toneladas (27 vezes); a de suínos, de 496 mil toneladas para 2.924 mil toneladas (6 vezes); e a de bovinos, de 1.791 mil toneladas para 6.640 (quatro vezes). O crescimento da produção é positivo em todo o período analisado e para todas as carnes.

Esses dados comprovam as vantagens competitivas da carne brasileira, pela disponibilidade de matéria-prima barata, como pastos para o gado e milho e soja para a alimentação de suínos e aves. Além das vantagens naturais, a melhoria das condições macroeconômicas do País, como o controle da inflação (1994) e a correção da defasagem cambial (1999), contribuiu para o crescimento sustentado da pro-

dução de carnes. A melhoria da renda interna no País e a forte demanda internacional criaram mercado para o aumento da produção. No caso da exportação, é uma forma de agregar valor aos produtos primários, como a soja e o milho.

Na produção animal, é importante ressaltar a evolução da produção do leite de vaca. Não obstante as importações com subsídios na origem em alguns anos passados, os desarranjos da política nacional para o produto e o efeito deletério das taxas de câmbio, a produção vem crescendo a taxas maiores do que as da população. A produção de 7,9 bilhões de litros de leite em 1975 chegou a 11,2 bilhões de litros em 1980, a 14,5 bilhões de litros em 1990, a 19,8 bilhões de litros em 2000 e a 30,3 bilhões de litros em 2009.

A taxa de crescimento anual da produção de leite, no período em geral, foi de 3,47% (de 1980 a 2009), crescimento bem superior à taxa da população, indicando que o leite tem alta elasticidade-renda. A reação positiva da produção tem se acentuado com a liberação dos preços e com a taxa de câmbio flutuante. A produção de leite no Brasil está se modernizando, com o aumento da eficiência produtiva. Criaram-se, assim, novas oportunidades com as exportações recentes de leite em pó.

Taxas de crescimento das carnes

Na Tabela 4, são apresentadas taxas geométricas de crescimento da produção de carnes bovina, suína e de aves. Para o período 1979–2009, aumentou a produção de todas as carnes: 8,45% ao ano para a carne de frango, 5,42% para a carne bovina e 4,66% para a carne suína. Constata-se crescimento vigoroso para as carnes de aves e a bovina nas três décadas consideradas. Já para a carne suína, o crescimento ficou abaixo de 2% ao ano em duas décadas (1980–1989 e 2000–2006); mesmo assim, superior à taxa de crescimento da população brasileira.

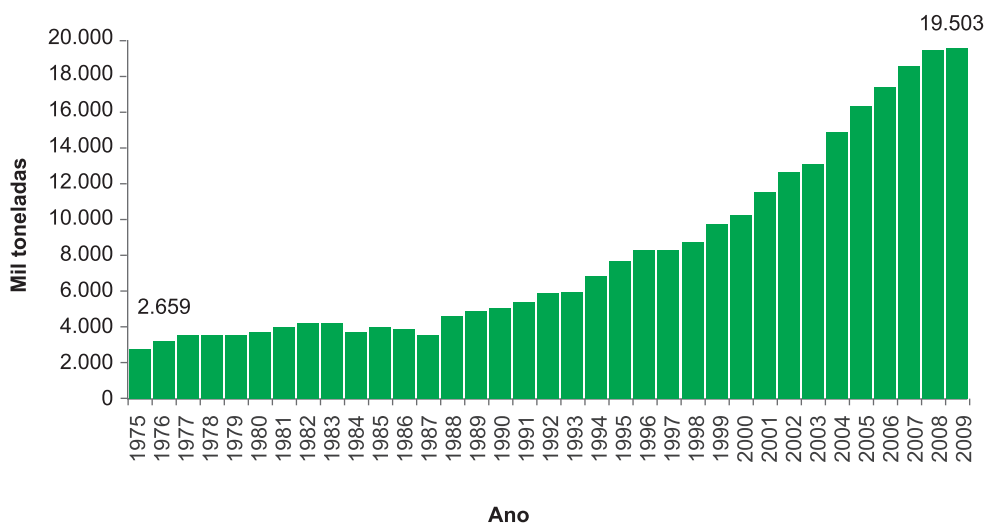


Figura 6. Evolução na produção total, em toneladas, de carcaças de bovinos, suínos e aves no Brasil, no período de 1975 a 2009.

Fonte: IBGE (2010a).

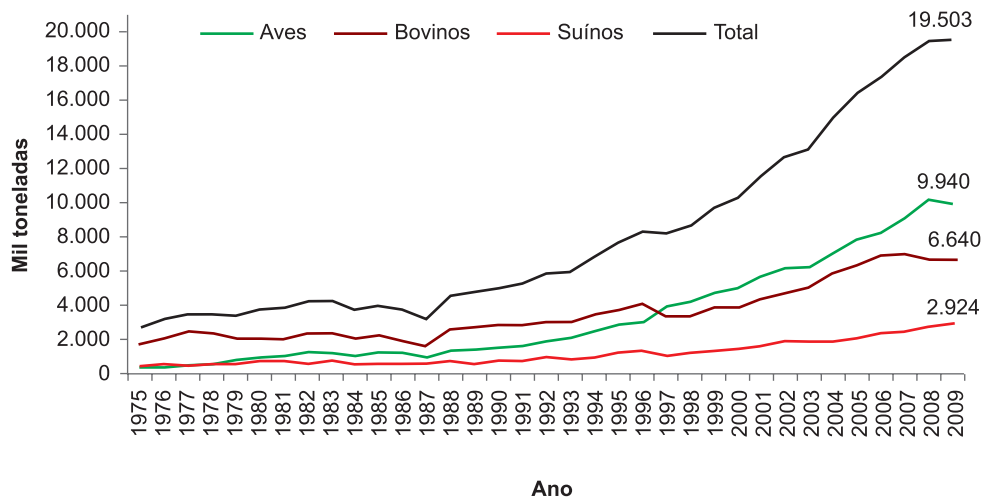


Figura 7. Evolução na produção, em toneladas, de carcaças de bovinos, suínos e aves, no Brasil, no período de 1975 a 2009.

Fonte: IBGE (2010a).

Tabela 4. Taxas anuais(%) de crescimento da produção de carnes.

Carne	1979–2009	1980–1989	1990–1999	2000–2009
Bovina	5,42	8,51	4,50	3,11
Suína	4,66	0,18	5,63	1,97
Frango	8,45	4,72	9,58	7,25

Fonte: dados brutos Conab (2010).

Evolução da produção e da produtividade de frutas

A evolução da produção de frutas nas últimas décadas pode ser vista na Tabela 5. Como os produtos encontram-se em unidades diferentes, não é possível fazer a comparação entre eles. Para todos os produtos apresentados, houve aumento de produção no período considera-

do. Os aumentos mais acentuados ao longo do período ocorreram na produção do limão, da maçã e do mamão. Especialmente para a maçã e o mamão, houve acentuada melhoria tecnológica ao longo do tempo, permitindo que o País se tornasse importante produtor de ambos.

Apresentam-se, na Tabela 5, as taxas anuais de crescimento da produção e da produtividade de algumas das principais frutas brasileiras para o período de 1975 a 2008. Os destaques na produção são decorrência, essencialmente, da cultura da maçã, com crescimento de 11,5% ao ano naquele período, por haver sido introduzida como cultura comercial no período em pauta. Outros produtos com crescimento elevado foram o limão (5,13%), o mamão (9,5%) e a laranja (3,8%).

Também em produtividade, o melhor desempenho no período analisado é o da maçã, do mamão, do limão e da uva, cujas produtividades cresceram, respectivamente, 5,86%, 3,44%, 2,19% e 1,89% a. a.

Tabela 5. Taxa de crescimento (%) da produção, da área e dos rendimentos de frutas e hortaliças selecionadas, no período de 1975 a 2008.

Produto	Quantidade produzida	Área	Produtividade
Banana	1,68	1,47	0,21
Laranja	3,77	2,17	1,57
Limão	5,13	2,88	2,19
Maçã	11,51	5,34	5,86
Mamão	9,53	5,89	3,44
Manga	2,14	2,54	-0,40
Uva	2,61	0,70	1,89

Fonte: IBGE (2010c).

O recente *boom* da agroenergia

A expansão da agroenergia no Brasil nos últimos anos é um dos pontos mais relevantes da dinâmica do agronegócio nacional. A produção de álcool total (anidro e hidratado)

passou de 14,43 milhões de metros cúbicos na safra 1996–1997, para 27,58 milhões em 2008–2009 (Figura 8). A produção de açúcar aumentou 130,5% nesse período, passando de 13,63 milhões de toneladas para 31,3 milhões. A produção de cana-de-açúcar também expandiu entre 1997 e 2009, passando de 289,52 milhões de toneladas para 563,64 milhões.

O crescimento da demanda por álcool carburante, notadamente no mercado interno, e a elevação dos preços do açúcar, no mercado internacional, são os principais fatores que explicam essa expansão. Mas as políticas governamentais também têm seu papel. O governo dispõe de dois importantes instrumentos de intervenção no mercado de álcool combustível. O primeiro é a fixação dos níveis de mistura do álcool anidro à gasolina. A mistura pode variar de 20% a 25%, conforme a disponibilidade do produto. O segundo, de natureza mais estrutural, diz respeito à carga tributária sobre os veículos automotores, em que são fixadas alíquotas menores do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os veículos movidos a álcool, exceto para aqueles de até 1.000 cilindradas.

Outro aspecto institucional relevante para o setor é o Programa Nacional de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), cujo objetivo é a diversificação da matriz energética a partir do aumento da participação das fontes renováveis de energia. Por meio desse Programa, é incentivada a cogeração de energia a partir de resíduos de biomassa, nas pequenas centrais hidrelétricas, e também a energia eólica.

A indústria sucroalcooleira vive momentos de otimismo, decorrentes da conjunção de fatores favoráveis. Ao mesmo tempo em que a economia nacional começa a se recuperar, processo que se reflete no aumento do consumo de açúcar e de combustíveis, inclusive de álcool, o mercado externo também está mais atraente e promissor, favorecido também por crises de produção em outros países, como a da Índia, em 2009–2010.

Quando, a partir de 2002, os consumidores voltaram a demonstrar interesse pelo carro a álcool, com o lançamento dos veículos “flex”

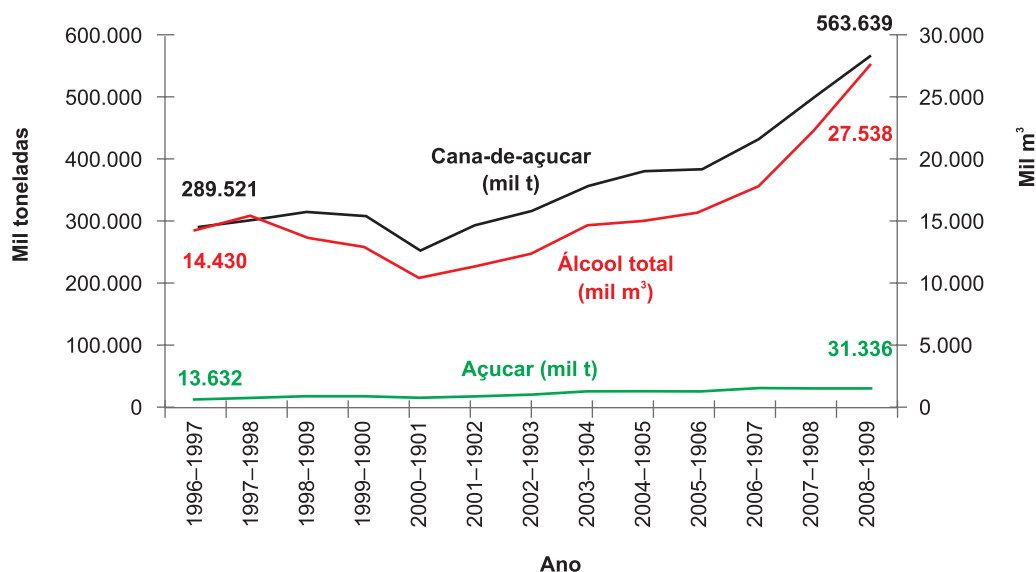


Figura 8. Evolução da produção de cana-de-açúcar, açúcar e álcool, no Brasil, no período de 1996 a 2009. Fonte: Brasil (2009a).

e com a elevação dos preços internacionais do petróleo, o álcool hidratado voltou a ser um grande negócio, especialmente nas cidades próximas das regiões produtoras. Com apenas 2 anos de existência, a tecnologia “flex” já representava 50% das vendas de veículos novos em 2005, chegando a mais de 90% em 2009.

Estima-se que, nos próximos anos, ingresse no mercado, anualmente, pelo menos 1 milhão de veículos, demandando 1,5 bilhão de litros de álcool hidratado no consumo anual. Esses veículos devem consumir, em média, 2 mil litros/ano; entretanto, deve ser descontada a redução de 500 mil litros/ano, que deverá deixar de ser consumida pela antiga frota de veículos a álcool, em fase de sucateamento.

Produtividade total dos fatores⁹

Com a divulgação pelo IBGE das informações do Censo Agropecuário 2006, foi possível atualizar e aperfeiçoar um trabalho sobre a produtividade total dos fatores (PTF) que abrangeu o período de 1970 a 1995 (GASQUES; CONCEIÇÃO,

2001). Com essas novas informações, pode-se examinar o comportamento da produtividade da agricultura brasileira em mais detalhe e por um período mais longo. A base de dados oferecida pelo Censo Agropecuário permite maior cobertura de produtos incluídos no cálculo da produtividade, e também informações mais abrangentes sobre os insumos agropecuários. Além disso, favorece a obtenção de estimativas de produtividade por unidade da Federação, e não apenas os índices agregado para o País. A presente seção tem por objetivo principal estimar os índices de produtividade total dos fatores na agricultura brasileira para o período de 1970 a 2006, tomando como referência os Censos de 1970, 1975, 1980, 1985, 1995–1996 e 2006.

A produtividade total dos fatores para o Brasil apresenta trajetória crescente nesses 36 anos de análise do desenvolvimento da agricultura. Em nenhum dos períodos considerados, apresenta queda. Disso se conclui que a agricultura tem crescido de maneira continuada. A PTF passa de um índice 100, em 1970, para 224, em 2006. Houve, no período, um crescimento de 124%. O índice de produto passou de 100, em 1970, para 343,

⁹ Esta seção baseia-se em artigo de Gasques et al. (2010).

em 2006. O índice de insumos evoluiu de 100 para 153 entre os dois pontos de comparação (Tabela 6). Nota-se que, enquanto o produto da agricultura, que é uma combinação da produção vegetal, pecuária e agroindústria rural, cresceu 243%, entre 1970 e 2006, o uso de insumos elevou-se em 53%. Esse resultado mostra que o crescimento da agricultura brasileira tem-se dado, principalmente, com base na produtividade.

Tabela 6. Índice de produto, índice de insumos e PTF, no Brasil.

Ano	Índice de produto	Índice de insumos	PTF (100)
1970	100	100	100
1975	139	122	114
1980	173	142	122
1985	211	149	142
1995	244	137	178
2006	343	153	224

Fonte: dados extraídos de Gasques et al. (2010).

A Figura 9 ilustra e permite visualizar melhor esses resultados. Mostra os índices de produto, insumos e a produtividade. A diferenciação das linhas mostra que até 1995 a produção agrícola brasileira era impulsionada principalmente pelo aumento do uso de insumos. Isso pode ser visto porque a linha vermelha, que é a dos insumos, está acima da linha verde, da produtividade total dos fatores. Esse foi, de fato, um período no qual houve acentuado crescimento a partir da ocupação de terras em novas regiões, como o Centro-Oeste. Também correspondeu a grandes subsídios ao crédito rural e a um padrão de crescimento caracterizado pela crescente tecnologia na agricultura (SILVA, 1998).

Observando os resultados, desta vez não mais por meio dos índices, mas pelas taxas anuais de crescimento, verifica-se que o índice do produto cresceu, entre 1970 e 2006, em

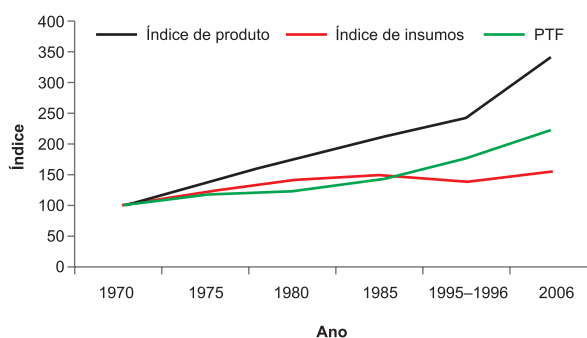


Figura 9. Índice de produto, índice de insumos e PTF, no Brasil.

Fonte: Gasques et al. (2010).

média, 3,48% ao ano (Tabela 7). No período de 1995 a 2006, o crescimento do produto foi de 3,14% ao ano. Os estados de Mato Grosso e Rondônia foram os que apresentaram as maiores taxas de crescimento em ambos os períodos. Em Rondônia, o índice cresceu 10,24% ao ano de 1970 a 2006, e 7,15% de 1995 a 2006. Em Mato Grosso, cresceu a mais de 6% ao ano no período histórico, e a 8,68% de 1995 a 2006.

As taxas médias anuais de crescimento da PTF no período histórico, de 1970 a 2006, foram de 2,27%, e de 2,13% no período de 1995 a 2006.

Verificando-se quanto do crescimento do produto se deveu à produtividade, constata-se que, entre 1970 e 2006, 65% do crescimento

Tabela 7. Taxas de crescimento do índice de produto, do índice de insumos, do PTF, da produtividade da terra e da produtividade do trabalho no Brasil.

Especificação	2006/1970	2006/1995
Índice de produto	3,48	3,14
Índice de insumos	1,19	0,99
PTF	2,27	2,13
Produtividade da terra	3,32	3,16
Produtividade do trabalho	3,53	3,40

Fonte: Gasques et al. (2010).

do produto agropecuário foi devido ao aumento da produtividade total dos fatores, e 35%, ao aumento da quantidade de insumos. No período de 1995 a 2006, 68% do crescimento do produto se deveu ao acréscimo de produtividade, e 32%, ao aumento da quantidade de insumos. Portanto, a produtividade tem sido o principal estimulante do crescimento da agricultura brasileira.

Com os dados da Tabela 7, em que se apresentam a taxas de crescimento da produtividade da terra e da mão de obra, pode-se calcular a taxa de crescimento da área que cada agricultor pode trabalhar. Essa taxa é igual à diferença entre a taxa da produtividade do trabalho, menos a taxa da produtividade da terra. Para o período de 2006/1970, a taxa anual da área que cada agricultor trabalha foi de 0,21% ao ano, e para o período 2006/1995, de 0,24% ao ano. Essas aparentemente baixas taxas de crescimento da produtividade da mão de obra, no conceito da área que cada agricultura trabalha, deve-se ao fato de que grande parte da agricultura brasileira é pouco mecanizada, à exceção da área de cultivo de grãos no Centro-Oeste e em parte das regiões Sudeste e Sul.

Como alguns estudos têm mostrado, tem havido melhoria da qualificação da mão de obra ocupada na agricultura (BALSADI, 2006; DE NEGRI, 2006; DEL GROSSI; SILVA, 2006), fato que é, aliás, uma das causas do aumento de sua produtividade. Faz parte também desse processo de aperfeiçoamento do pessoal ocupado a melhoria da gestão dos estabelecimentos rurais, como têm mostrado as pesquisas da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

A maior eficiência das máquinas e dos equipamentos ocorrida nos últimos anos, sem dúvida, foi outro ponto decisivo para o aumento da produtividade do trabalho na agricultura. Estudo da Embrapa (ALBUQUERQUE; SILVA, 2008) mostrou o aumento da capacidade operacional de máquinas e implementos agrícolas e os efeitos sobre o rendimento

das operações realizadas na cana-de-açúcar. A tendência, observada ao longo dos últimos anos, de expansão do uso de tratores de médio e grande porte é outro fator determinante do aumento da produtividade do trabalho (ANFAVEA, 2010).

O aumento da produtividade da terra se deveu ao aumento dos gastos em pesquisa, especialmente da Embrapa, e também à incorporação de áreas novas, fato ocorrido nesse período, que abrange mais de 30 anos. As inovações tecnológicas dos últimos anos em arroz, milho, café, cana-de-açúcar e produtos da pecuária foram enormes (ALBUQUERQUE; SILVA, 2008). Além das inovações introduzidas pela pesquisa no aperfeiçoamento da qualidade e da produtividade, outras ocorreram em processos de produção, como o sistema de plantio direto, a inoculação com bactérias, o manejo integrado de pragas e a criação de variedades e espécies com plasticidade suficiente para se adaptar às diferentes condições ambientais.

O aumento dos gastos em pesquisa afeta diretamente a produtividade. Verificou-se que um aumento de 1% nos gastos com pesquisa da Embrapa eleva em 0,2% o índice de produtividade total dos fatores (GASQUES et al., 2008).

Focalizando o crescimento da PTF no período 1995–2006, percebe-se, também, grande diversidade de crescimento entre os estados brasileiros. Nesse período, dois estados da região Norte (Pará e Tocantins) tiveram crescimento da produtividade abaixo do crescimento da PTF do Brasil. No Nordeste, apenas a Paraíba e o Rio Grande do Norte tiveram crescimento da PTF abaixo da média brasileira entre 1995 e 2006. No Sudeste, apenas o Espírito Santo e Minas Gerais tiveram crescimento da produtividade superior ao do Brasil. No Sul, o Rio Grande do Sul e o Paraná tiveram crescimento da produtividade abaixo da média brasileira, e, no Centro-Oeste, apenas Mato Grosso teve crescimento da PTF acima da média do Brasil (Figura 10).



Figura 10. Taxas de crescimento da PTF dos estados, no período de 1995–1996 a 2006.

Fonte: Gasques et al. (2010).

Exportações agrícolas e do agronegócio

As exportações brasileiras tiveram acentuadas alterações nos últimos 11 anos (Tabela 8). As mais visíveis foram as ocorridas no ranking de produtos e na abrangência dos países de destino. Com relação ao ranking de produtos, a principal alteração foi a posição que as carnes passaram a ocupar. Em 1997, as carnes bovina, suína e de frango ocupavam 6,8% do valor das exportações do agronegócio brasileiro. Já em 2009, o valor das exportações de carnes (US\$ 11,78 bilhões) correspondeu a 18,4% do valor exportado pelo agronegócio brasileiro (BRASIL, 2009a). Outra mudança foi a abertura de novos mercados e a redução de exportações a países tradicionalmente parceiros do Brasil. Nos últimos 10 anos, ampliou-se o comércio com a China, a Rússia, o Oriente Médio e também com países africanos; houve redução relativa das exportações para o Japão, a Alemanha e os Estados Unidos.

No período 2000–2009, a produção e as exportações de carnes de bovinos, suínos e aves cresceram a taxas bastante elevadas. Esses setores tiveram um desempenho melhor do que as lavouras, à exceção de soja e milho, que são diretamente influenciados pela pecuária. Não obstante o crescimento das exportações, o con-

sumo per capita, medido pelo consumo aparente, cresceu a taxas anuais elevadas, destacando-se o de carne de frango.

Tabela 8. Taxas de crescimento (%) das quantidades das exportações de carnes do Brasil, no período de 1979 a 2009.

Carne	1979– 2009	1980– 1989	1990– 1999	2000– 2009
Bovina	7,92	-0,91	13,59	14,16
Suína	24,28	28,62	23,91	12,37
Frango	11,38	0,51	10,71	15,82

Fonte: dados Brutos da Conab, elaboração AGE–Mapa (BRASIL, 2010a)

O crescimento das exportações, ao lado do consumo per capita, demonstra quanto relevante foi a pecuária para o bem-estar dos brasileiros. Na Tabela 8, que apresenta as taxas de crescimento das exportações para vários períodos, observa-se que houve um pequeno arrefecimento das exportações de carnes bovina e de frango na década de 1980. Porém, nos demais períodos, as exportações desses dois tipos de carne são elevadas. Para a carne suína, no entanto, as exportações cresceram aceleradamente, em todos os períodos considerados.

Outra medida de desempenho do agronegócio nacional é o grau de abertura, expresso

pela relação percentual entre o valor das exportações do agronegócio e o PIB do agronegócio. Como se observa na Tabela 9, em 1994, o grau de abertura do agronegócio era de 2,67%, indicando que o setor exportava, em termos de valor, um percentual pequeno de seu PIB. No mesmo ano, o grau de abertura da economia em geral era de

8,02%. Em 2008, o grau de abertura do agronegócio foi de 17,2%, enquanto o grau de abertura da economia foi de 12,1%. Essa mudança do agronegócio foi fundamental para a ampliação do setor e para sua modernização.

A Figura 11 ilustra o papel das exportações do agronegócio para o equilíbrio das contas ex-

Tabela 9. Grau de abertura da economia e do agronegócio.

Ano	Exportações totais (milhões R\$)	PIB total (milhões R\$)	Exportações do agronegócio (milhões R\$)	Grau de abertura total (%)	Grau de abertura do agronegócio (%)	PIB do agronegócio (milhões R\$)
1989	0,04	0,43	0,0	9,65	-	-
1990	0,86	12	0,4	7,46	-	-
1991	5,02	60	2	8,33	-	-
1992	70	641	26	10,87	-	-
1993	1.424	14.097	589	10,10	-	-
1994	29.412	349.205	12.904	8,42	2,67	99.240
1995	42.911	705.641	19.258	6,08	4,06	171.040
1996	48.129	843.966	21.314	5,70	4,58	186.933
1997	57.278	939.147	25.255	6,10	5,49	199.941
1998	59.545	979.276	25.087	6,08	5,41	208.917
1999	88.886	1.065.000	37.942	8,35	7,90	236.849
2000	101.071	1.179.482	37.785	8,57	8,00	269.732
2001	137.011	1.302.136	56.140	10,52	11,69	302.880
2002	180.981	1.477.822	74.477	12,25	13,90	374.061
2003	223.635	1.699.948	93.774	13,16	16,96	489.355
2004	281.432	1.941.498	113.853	14,50	19,96	549.039
2005	285.417	2.147.239	105.226	13,29	19,75	554.694
2006	298.597	2.369.484	107.235	12,60	18,92	566.816
2007	310.049	2.661.344	112.750	11,65	17,55	642.628
2008	362.923	3.004.881	131.657	12,08	17,22	764.494
2009	304.502	3.143.015	128.893	9,69	-	-

Nota: o grau de abertura total é a relação entre as exportações e PIB; e o grau de abertura do agronegócio é a relação entre as exportações do agronegócio e o PIB do agronegócio.

Fonte: dados do Mapa (BRASIL, 2010b), Cepea (2010) e Ipeadata (IPEA, 2010). Elaboração AGE-Mapa.

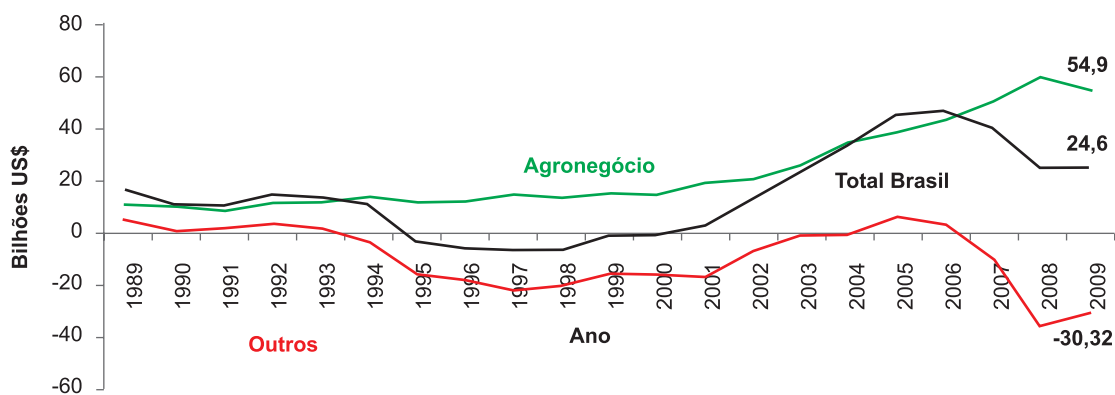


Figura 11. Saldo comercial do agronegócio no período de 1989 a 2009.

Fonte: Brasil (2010b).

ternas do País. Em todos os anos considerados, o setor apresentou saldos consideráveis, enquanto os demais setores tiveram déficits na balança comercial. Entre 1997 e 2009, o saldo comercial acumulado do agronegócio representou US\$ 405 bilhões. A partir de 2003, elevou-se o desempenho, atingindo, nos últimos 2 anos (2008 e 2009), valor anual superior a US\$ 55 bilhões.

Projeções do agronegócio no Brasil no período de 2009–2010 a 2019–2020

O agronegócio brasileiro tem grande potencial de crescimento. O mercado interno é expressivo para todos os produtos analisados, e o mercado internacional tem apresentado acentuado crescimento. Países superpopulosos terão dificuldades de atender às demandas, por conta do esgotamento de suas áreas agricultáveis. As dificuldades de reposição de estoques no mundo, o acentuado aumento do consumo, especialmente o de grãos (como milho, soja e trigo), e o processo de urbanização em curso no mundo criam condições favoráveis aos países que, como o Brasil, têm imenso potencial de produção e tecnologia disponível. A disponibilidade de recursos naturais no Brasil e o estilo de crescimento da agricultura nacional, pautada em ganhos continuados e crescentes de produtividade, são fatores de competitividade.

Os produtos mais dinâmicos do agronegócio brasileiro do futuro deverão ser a soja, a carne de frango, o açúcar, o etanol, o algodão, o óleo de soja e a celulose. Esses produtos indicam elevado potencial de crescimento da produção e das exportações nos próximos anos.

Projeta-se que a produção dos cinco principais grãos (soja, milho, trigo, arroz e feijão) deverá passar de 129,8 milhões de toneladas em 2008–2009 para 177,5 milhões em 2019–2020. Isso indica um acréscimo de 47,7 milhões de toneladas à produção atual do Brasil, e, em valores relativos, de 36,7%. A produção de carnes (bovina, suína e de frango) deverá aumentar em 8,4 milhões de toneladas. Isso representa um acréscimo de 37,8% em relação à produção de carnes de 2009. Três outros produtos com elevado crescimento previsto são: açúcar, com mais 15,2 milhões de toneladas, etanol, com 35,2 bilhões de litros, e leite, com 7,4 bilhões de litros (Tabela 10).

O crescimento da produção agrícola no Brasil deverá basear-se na produtividade. Prevê-se que a produtividade total dos fatores elevar-se-á, como têm demonstrado trabalhos recentes. Os resultados revelam maior acréscimo da produção agropecuária que os acréscimos de área. As projeções indicam que, de 2010 a 2020, a taxa anual média de crescimento da produção de lavouras deve ser de 2,67% ao ano, enquanto a área deverá expandir-se em 0,45%.

Mesmo que o Brasil apresente, nos próximos anos, forte aumento das exportações, será o mercado interno que absorverá a maioria da produção. Do aumento previsto nos próximos anos na produção de soja e milho, 52,0% e 80,0%, respectivamente, serão dirigidos ao mercado interno. Haverá, assim, uma dupla pressão sobre o aumento da produção nacional, decorrente do crescimento do mercado interno e das exportações do País.

O mercado interno também demandará mais carnes. Do aumento previsto na produção de carne de frango, 65,3% da produção destinar-se-á ao mercado interno; da carne bovina, 77,0%; e da carne suína, 80,0%. Desse modo, embora o Brasil

seja o principal ou um dos principais exportadores de vários desses produtos do agronegócio, o consumo interno será predominantemente no destino da produção.

Projeções indicam que haverá expressiva mudança de posição do Brasil no mercado mundial. A relação entre exportações brasileiras e o comércio mundial mostra que, em 2018–2019, as exportações de carne bovina brasileira representarão 30% do comércio mundial; a de carne suína, 14,0% do comércio; e a de carne de frango, 48%. Esses resultados indicam que o Brasil continuará a manter sua posição de primeiro exportador mundial de carne bovina e de carne de frango (Tabela 11).

Tabela 10. Principais tendências da produção de grãos, carnes e outros⁽¹⁾ para o período 2019–2020.

Grãos	Milhões de toneladas		Carnes	Milhões de toneladas	
	2008–2009	2019–2020		2008–2009	2019–2020
Milho	50,97	70,12	Frango	11,13	16,63
Soja	57,09	81,95			
Trigo	5,67	7,07	Bovina	7,83	9,92
Arroz	12,63	14,12			
Feijão	3,48	4,27	Suína	3,19	3,95
Total	129,84	177,52⁽²⁾	Total	22,14	30,5⁽³⁾

⁽¹⁾ Açúcar: mais 15,2 milhões de toneladas; etanol: mais 35,2 bilhões de litros; leite: mais 7,4 bilhões de litros. ⁽²⁾ Mais 47,7 milhões de toneladas (36,7%).

⁽³⁾ Mais 8,4 milhões de toneladas (37,75%).

Fonte: Brasil (2010a).

Tabela 11. Participação do Brasil no comércio mundial de alimentos (em %)⁽¹⁾.

Produto	2009–2010	2013–2014	2014–2015	2019–2020
Açúcar	46,5	46,5	46,5	46,5
Café verde em grão	27,2	27,2	27,2	27,2
Soja em grão	30,2	31,9	32,5	35,8
Farelo de soja	22,1	20,7	20,5	19,5
Óleo de soja	21,1	16,2	16,4	17,8
Milho	10,1	10,9	11,2	12,7
Carne bovina	25,0	30,9	30,7	30,3
Carne de porco	12,4	14,0	13,9	14,2
Carne de frango	41,4	47,7	48,0	48,1

⁽¹⁾ Obtida pela relação entre as exportações brasileiras e as exportações mundiais. Para o café, mantivemos a posição de 2009–2010, pois não se dispõe de projeções desse produto.

Fonte: Usda (2010) e AGE–Mapa (Brasil, 2010a).

Considerações finais

Pela leitura deste artigo, podem ser feitas algumas considerações:

- A política de industrialização teve papel fundamental na modernização da agricultura, criando, nas cidades, demanda por alimentos e outras matérias-primas. O custo do trabalho no campo cresceu com a migração rural-urbana, obrigando os agricultores a intensificar a produção e a mecanizar suas lavouras. Nos últimos anos, a melhoria nos fundamentos macroeconômicos, como o controle da inflação e a liberalização do câmbio, impulsionaram o crescimento da produção do setor e permitiram maior abertura ao comércio internacional.
- Na área da política agrícola, destacam-se três instrumentos na modernização da agricultura: i) crédito subsidiado, para a compra de insumos modernos e financiamento de capital; ii) investimentos em ciência e tecnologia pela Embrapa, pelos sistemas estaduais de pesquisa e pelos cursos de pós-graduação; e iii) extensão rural pública e, mais recentemente, extensão rural privada. Às políticas governamentais acrescentam-se os seguintes fatores, que contribuíram para o aumento da eficiência da agricultura: abundante disponibilidade de fatores de produção, como terras baratas e mecanizáveis, maior disponibilidade de insumos modernos e gente empreendedora, principalmente muitos pequenos produtores.
- A análise dos dados da evolução dos cinco principais grãos (arroz, milho, feijão, soja e trigo) mostra que, no período de 1975 a 2010, a área cultivada aumentou a uma taxa de 0,88% ao ano, enquanto a produção, a 3,66%, e a produtividade, a 2,95%. A cultura da soja é o carro-chefe, com expansão anual da área em 3,58% ao ano, 5,55% de aumento na produção e 1,90% na produtividade. Ao contrário do arroz – cultura de abertura do Cerrado, para posterior plantio de outras lavouras ou de pastagem –, a proposta da soja foi introduzida no Brasil como cultura moderna, com sistemas de produção eficientes.
- A produção de carnes cresceu extraordinariamente nas últimas 3 décadas. De 1979 a 2009, a produção de carne bovina aumentou de 5,42% ao ano, a suína, de 4,66%, e a de aves, de 8,45%. De 2002 a 2009, as carnes bovina, de frango e suína tiveram crescimento de 3,1%, de 7,25% e de 1,97% ao ano, respectivamente. Essa dinâmica está relacionada à evolução das exportações, podendo ter tido desempenho melhor se não fosse a crise econômica internacional iniciada em setembro de 2008, que afetou consideravelmente as exportações brasileiras.
- A tradicional cultura da cana-de-açúcar mostrou competitividade ímpar para a produção de açúcar e de álcool carburante. As exportações de açúcar beneficiaram-se da liberalização progressiva do comércio internacional, com a diminuição dos subsídios à produção de açúcar de beterraba na União Europeia. O álcool carburante deslanchou com o sucesso do lançamento dos carros *flex fuels* no mercado interno. Nos últimos anos, a produção de cana-de-açúcar cresceu ao redor de 9,0% ao ano.
- Ao desempenho positivo das culturas e das carnes, o presente trabalho apresentou também estimativas da evolução da produtividade total dos fatores, como medida global do aumento da eficiência da agricultura. Para o período 1970–2006, a taxa de crescimento do produto foi de 3,48%, e a dos insumos, de 1,19% ao ano. Em período mais recente (1995–2006), as taxas de crescimento foram de 3,14% para o produto e de 0,99% para os insumos. Para o período em geral, a produtividade total dos fatores atingiu 2,27% ao ano e, em período mais recente, 2,13% ao ano.

- As exportações brasileira tiveram acentuada alteração nos últimos 11 anos. As mais visíveis foram as ocorridas no ranking de produtos e na abrangência de países de destino. Outro aspecto importante no mercado internacional foi o aumento do grau de abertura do agronegócio. A relação entre exportações do agronegócio e valor do seu PIB passou de 2,67% em 1994 para 17,22% em 2009.
- Projeções de institutos internacionais e da Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério da Agricultura indicam que o agronegócio brasileiro tem grande potencial de crescimento, tanto para abastecer o crescente mercado interno quanto o externo. A disponibilidade de recursos naturais, tecnologia tropical e gente empreendedora são fatores de competitividade. Os produtos mais dinâmicos do agronegócio brasileiro do futuro deverão ser a soja, a carne de frango, o açúcar, o etanol, o algodão, o óleo de soja e a celulose. Esses produtos indicam elevado potencial de crescimento da produção e das exportações para os próximos anos.
- Finalmente, é notável o benefício que o crescimento da agricultura e do agronegócio trouxe ao País, aumentando a disponibilidade de alimentos, especialmente de proteína animal, o que contribuiu decisivamente para as exportações e, mais recentemente, para a energia renovável.

Referências

ALBUQUERQUE, A. C. S.; SILVA, A. G. da. (Ed.). **Embrapa Agricultura Tropical**: quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. v. 1.

ALVES, E.; LOPES, M.; CONTINI, E. O empobrecimento da agricultura brasileira. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 8, n. 3, p. 5-19, 1999.

ALVES, E.; ROCHA, D. P. **Ganhar tempo é possível?** CI Florestas. Documentos e Artigos. <http://www.ciflorestas.com.br/arquivos/doc_ganhar_possivel_13249.pdf>. Disponível em: Acesso em: 10 mar. 2010.

ANANDA. Associação Nacional para Difusão de Adubos. **Principais indicadores do setor de fertilizantes**. Disponível em: <<http://www.anda.org.br/estatisticas.aspx>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

ANFAVEA. **Estatística** [1972-2008]. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/tabelas.html>>. Acesso em: 20 abril 2010.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 1975-2008.

BALSADI, O. V. **O mercado de trabalho assalariado na agricultura brasileira no período 1992-2004 e suas diferenças regionais**. 2006. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Anuário do crédito rural**: evolução do crédito rural. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2009/evolucao.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Anuário estatístico da agroenergia**. Brasília, DF, 2009a. 160 p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. **Projeções do agronegócio**: Brasil 2009/10 a 2019/20. Brasília, DF, 2010. 48 p. Disponível em: <www.agricultura.gov.br/imagens/MAPA/arquivos_portal/proj_agro2010.pdf>. Acesso em: maio, 2010a.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Relações Internacionais. **Agrostat**. Disponível em: <www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,1537717&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: maio, 2010b.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Relações Internacionais. **Intercâmbio comercial do agronegócio**: principais mercados de destino. Brasília, DF, 2009b. 469 p.

CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **Índices exportação agro**. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/macro/>>. Acesso em: 15 abril 2010.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil: (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 10, n. 3, p. 3-58, 2001. Edição especial de aniversário de 15 anos.

CONAB. **Levantamento de Safras**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/download/safra/BrasilProdutoSerieHist.xls>>. Acesso em: mar. 2010.

DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A.; COELHO, D.; TURCHI, L. Tecnologia Exportação e Emprego. In: DE NEGRI, J. A.; DE NEGRI F.; COELHO, D. (Org.). **Tecnologia, Exportação e Emprego**. Brasília, DF: IPEA, 2006. Cap. 1, p. 17-50.

DEL GROSSI, M.; SILVA, J. Mudanças recentes no mercado de trabalho rural. **Parcerias estratégicas**, Brasília, DF, n. 22, jun. 2006. Edição Especial.

DIAS, G. L.; AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-1998. In: BAUMANN, R. (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Cepal: Campus, 2000.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. P. Produtividade e fontes de crescimento da agricultura brasileira. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. (Ed.). **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2008. Cap. 11, p. 435-459.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. P.; VALDES, C. **Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira**: análise dos dados dos censos agropecuários. Março de 2010. Versão preliminar. Não publicado.

GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. Transformações da agricultura e produção total dos fatores. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2001. 539 p.

IBGE. **Censo Agropecuário**. Banco de Dados Agregados. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/agric/default.asp?z=t&o=11&i=P>>. Acesso em: 15 abril 2010b.

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/default.shtm>>. Acesso em: 15 abril 2010a.

IBGE. **Produção Agrícola Municipal**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pam/default.asp?o=23&i=P>>. Acesso em: 15 abril 2010c.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?1413239359>>. Acesso em: 20 abril 2010.

LEWIS, W. Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 406-456.

PREBISH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. 206 p.

SILVA, J. G. da. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**. 2. ed. Campinas: Unicamp-IE, 1998. 211 p.

USDA. **Usda Agricultural Projections to 2019**. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/publications/waob011/waob2001fm.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2010.

W. ARTHUR Lewis. Disponível em: <<http://grupohead.tripod.com/economistas/lewis.htm>>. Acesso em: 2 set. 2007.

Embrapa

Um caso bem-sucedido de inovação institucional

Eliseu Alves¹

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é um caso de inovação institucional bem-sucedido, que se caracteriza pela escolha do modelo de empresa pública, escala de operação, descentralização espacial, especialização das Unidades de Pesquisa, valorização do treinamento, remuneração adequada dos recursos humanos e visão de uma agricultura baseada na ciência e tecnologia. Além disso, todo o esforço foi sempre focado em obter resultados úteis. Na percepção de quem participou de sua vida, desde o começo, como um dos formuladores do projeto Embrapa, como dirigente por 12 anos – na condição de diretor e diretor-presidente –, e como pesquisador, procuro relacionar os fatores que pavimentaram a estrada que a Empresa percorreu.

O suporte do governo federal

O apoio do governo federal tem sido fundamental à sobrevivência da Embrapa. Nos anos iniciais, ele decorreu do entendimento do governo de que era impossível desenvolver a agricultura sem tecnologia. Depois, os resultados provaram ser ela uma opção muito rentável para o governo. A batalha pelo orçamento continua complicada, contudo, processa-se num ambiente em que a Empresa é uma das prioridades do poder público, tanto na esfera do Executivo como na do Legislativo.

Nos primeiros 12 anos de vida, a Embrapa era uma promessa, de concepção moderna e

audaz, mas mesmo assim uma promessa. Nesse período, foram feitos enormes investimentos na formação de recursos humanos e em infraestrutura: cerca de 6 bilhões de dólares, até 2008. O governo federal bancou esse recurso fundamentado na promessa de modernização da agricultura que a Empresa representava, sem essa atitude, a Embrapa não teria avançado.

A administração da Empresa sempre foi consciente do risco que a falta de resultados representava, por isso, motivou as Unidades a colocarem no portfólio de pesquisa a determinação de prazos, visando ao cumprimento das atividades em curto prazo e ao término das pesquisas em andamento. Além do mais, deu toda a atenção à divulgação dos resultados alcançados. E a mídia teve papel fundamental na criação da imagem Embrapa. É claro que ela opera não somente em cima de realizações, mas também de uma promessa consistente, desde que não seja por muito tempo. Nos anos iniciais de vida da Empresa, os meios de comunicação endossaram a promessa de sucesso que a Embrapa representava, mesmo diante de poucos resultados. Esse apoio foi essencial para criar uma imagem favorável na sociedade e no governo. Assim, registre-se quão importante foi, para o sucesso da Embrapa, ter desenvolvido competência para se relacionar com a imprensa; pois esse relacionamento ajudou o governo a justificar os investimentos num período de vacas magras, quando os resultados eram ínfimos.

¹ Assessor do diretor-presidente e pesquisador da Embrapa. E-mail: eliseu.alves@embrapa.br

De forma objetiva, analisa-se o apoio do governo em função do dispêndio total da Embrapa (Figura 1), o qual cresceu rapidamente no período 1974–1981. No ano de 1981, alcançou o teto, que somente foi superado no período 1996–1997. Os gastos experimentaram uma queda no período 1983–1984. Voltaram a crescer, com oscilações suaves, de 1985 a 1996, quando chegaram ao máximo para o período 1974–2008. Observou-se, no período 1997–2002, uma queda, mas muito influenciada pelos ajustes macroeconômicos do plano real. Em 2003, os dispêndios reassumiram a tendência crescente.



Figura 1. Dispendio do governo na Embrapa, em reais do ano de 2007 (valores corrigidos pelo IGP-DI; PLOA + PAC em valores correntes).

Fonte: dados internos da Embrapa-DAF.

Num período marcado por tantos desequilíbrios macroeconômicos e por políticas paradoxais para enfrentá-los, surpreende o comportamento do dispendio da Embrapa, o que demonstra o decisivo apoio do governo à Empresa. Na fase em que ela era apenas uma promessa, os gastos evoluíram linearmente até 1982. De 1982 em diante, deixou de ser uma promessa, e o seu sucesso passou a explicar os investimentos do governo.

O impacto da teoria da inovação induzida

A teoria da inovação induzida enfatiza a interação dos agricultores com os pesquisado-

res, e esta sinaliza as prioridades de pesquisa, no âmbito das instituições públicas de pesquisa.

Na pesquisa particular, o mercado age diretamente, caso contrário, a tecnologia desenvolvida não encontraria compradores². Na pesquisa pública, a ação do mercado é indireta. Ele cria, entre os agricultores, a demanda de determinado tipo de tecnologia, digamos pela tecnologia que poupa terra, e os agricultores, respondendo a essa demanda, sinalizam suas necessidades aos pesquisadores, os quais desenvolvem pesquisas que geram tecnologias que aumentam a produtividade da terra. Por sua vez, o trabalho encarece em relação a terra, e surge nova pressão dos agricultores, agora pela tecnologia que substitui homens por máquinas, e os cientistas respondem, em consonância com o pleito explicitado pelos tomadores de decisão, diretamente ou em publicações especializadas ou pela mídia.

No plano macro, é importante verificar se as condições macroeconômica reclamam por uma instituição de pesquisa. No início da década de 1970, as condições estavam maduras para a Embrapa: crise de alimentos, traduzida em preços elevados, desabastecimento das cidades, filas nos supermercados, agitação social e amplas oportunidades para o incremento das exportações, incremento este necessário para manter as elevadas taxas de crescimento da economia. Diante disso, tinha se firmado a convicção de que o incremento da área cultivada e das pastagens não faria a oferta crescer a taxas compatíveis com a demanda. E mais, o estoque de conhecimentos era amplamente insuficiente. Assim, no plano macroeconômico, havia suficiente pressão e entendimento para reformar a pesquisa pública em agricultura: caso típico de indução de reforma institucional, como prevista por Hayami e Ruttan (1971). Então, a Embrapa foi criada quando as condições eram muito favoráveis ao seu sucesso. Para facilitar a interação entre os agricultores e a sociedade, optou-se por um modelo descentralizado na dimensão territorial e por priorizar, numa primeira instância, produto, recursos e temas.

² Uma exposição detalhada encontra-se em Hayami e Ruttan (1971). Veja Alves (2007) para uma exposição simplificada.

No plano nacional, esse modelo pressupõe forte diálogo com os tomadores de decisão, tanto no âmbito da Presidência da República e ministérios, quanto no do Congresso Nacional. A Embrapa formou pessoal em condições de se relacionar com os outros poderes de igual para igual, em termos de competência, buscou a transparência, avaliou o impacto econômico e social de seus investimentos e sempre deu prioridade às áreas especializadas no relacionamento com a mídia. Ainda, preparou-se para captar, interpretar e internalizar os sinais que emanam de uma sociedade tão complexa como a nossa, e também do mercado internacional, porque as necessidades de interação transpõem as fronteiras nacionais³.

Opção pela empresa pública

Em 1972, a opção pela empresa pública foi uma decisão ousada do governo para livrar a Embrapa das peias da administração direta e dar-lhe flexibilidade, em relação a administração de recursos e pessoal, planejamento, avaliação de desempenho, execução de orçamento, divulgação de resultados e transparência.

O modelo permitiu à Embrapa desenvolver sua personalidade, o que a distinguiu, no cenário nacional e internacional, como um exemplo único no campo da pesquisa pública. Essa personalidade, obviamente fruto dos resultados colhidos, facilitou sua vida no governo e contribuiu para que ela ganhasse a simpatia da sociedade. O símbolo dessa presença cristalizasse na marca Embrapa, que abre as portas para o relacionamento com instituições do governo, da iniciativa particular e de grande número de países.

A opção pelo regime celetista deu muita flexibilidade à administração de pessoal, na construção das várias carreiras, especialmente a de pesquisador, e na concepção e execução da política de avaliação. Como empresa pública, o relacionamento com o exterior e com a iniciativa particular é muito facilitado.

Escala e descentralização

Muitos quiseram que a Embrapa fosse pequena e que coordenasse um programa de pesquisa executado pelos institutos já existentes e pelas universidades, a exemplo do Programa Integrado de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (Pipaemg). Essa opção foi rejeitada, porque logo compreendeu-se que, sendo o Brasil um País de dimensões continentais, o sucesso da Embrapa dependeria de seu tamanho e do acúmulo de massa crítica de pesquisadores, diversificada quanto aos talentos, e ramificada em todo o território nacional. Entendeu-se a importância de a Embrapa ter a escala tão grande quanto a do Brasil e de ela mesma executar a pesquisa para poder reivindicar resultados, ser conhecida e ser avaliada; e, ainda, poder buscar cooperação com universidades, institutos de pesquisa, setor privado e exterior numa posição de igual para igual. Sendo grande, diversificada e descentralizada, teria condições de representar o governo federal numa área importante, que é agricultura, e receber dele atenção prioritária, tanto na alocação de recursos como no concernente ao desenvolvimento institucional.

Foi muito importante para a Embrapa estar presente em todo o território nacional. Essa presença, na medida em que o sucesso veio, ajudou a captar a simpatia dos governos estaduais e do Congresso Nacional. No Distrito Federal, é marcante a sua participação. Nele se encontram a Embrapa Sede, a Embrapa Cerrados, a Embrapa Hortaliças, a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, a Embrapa Agroenergia, a Embrapa Transferência de Tecnologia, com o Escritórios de Negócios e a Difusão de Tecnologia e outras Unidades. Essas localizadas em Brasília são uma importante vitrine da Empresa, pois estão próximas do poder, e, desse modo, tiveram e têm importante papel em ajudar a solidificar a imagem da Empresa ante o poder central e o mercado internacional.

³A Embrapa mantém área especializada em avaliação de impacto econômico e da Empresa em geral. Essa avaliação é fundamental para o relacionamento com o Executivo e o Legislativo, e é uma das bases de sua política de transparência.

Modelo concentrado de organização das Unidades de pesquisa

As Unidades de pesquisa estão distribuídas em todo o território nacional e são especializadas em produtos, recursos e temáticas. Por exemplo, os agricultores sabem que a Unidade responsável por milho é a Embrapa Milho e Sorgo, localizada em Sete Lagoas, Minas Gerais. Então, eles sabem aonde ir, para exercer pressão, cobrar resultados e dar cobertura à Embrapa nas negociações com as lideranças políticas e a área econômica do governo. Da mesma forma, os pesquisadores têm noção exata de suas responsabilidades e não paira nenhuma ambiguidade a respeito de objetivos e ação. Ainda mais, existem fortes laços de solidariedade e espírito de corpo, como se todos os funcionários estivessem empenhados em fazer seu time se superar e vencer. Assim, o modelo da Embrapa objetivou facilitar e incentivar o processo dialético pesquisador-agricultor e pesquisador-sociedade. Teve papel importante ao evitar a dispersão de esforços, que é um de seus fundamentos e é uma forma objetiva de sinalizar prioridades de pesquisa.

Recursos humanos

A política de recursos humanos é uma das principais responsáveis pelo sucesso da Embrapa⁴. Ela visa desenvolver o capital humano da Empresa, e é desse capital que decorre o seu sucesso. Estimular a criatividade e criar um ambiente de convivência que a propicie é outro papel específico dessa política. Especificamente, baseia-se nos seguintes pontos:

- 1) O estabelecimento de uma carreira que estimula a vontade de estudar e de progredir. Tem três níveis (designados por cargos): o nível I é para quem não tem curso de pós-graduação, o nível II para quem tem mestrado, e, finalmente, o nível III é para quem tem doutorado.

⁴ Esta seção foi desenvolvida por Alves et al. (2005).

⁵ O plano de saúde é para todos os servidores, e sua razão de ser é a mesma qualquer que seja o servidor.

Cada nível tem vários acessos. (EMBRAPA, 2006).

- 2) Um nível de salário que permite ao pesquisador competente viver dignamente com sua família daquilo que a Embrapa lhe paga.
- 3) Um plano de aposentadoria, sendo voluntária a adesão, pago pela Embrapa e pelo servidor, para apoiá-lo na velhice. Esse plano visa suplementar a aposentadoria do INSS. Está cristalizado na Ceres.
- 4) Um plano de saúde, pago pela Embrapa e pelos servidores, com duas finalidades: amparar o pesquisador e sua família, no que respeita às despesas com saúde, e preservar a saúde dos pesquisadores, de fato o capital importante da empresa⁵.
- 5) Um conjunto de atividades que busca estimular o pesquisador a acumular conhecimento e experiência, a ser produtivo e a amar a Embrapa. Há um complexo sistema de promoção por mérito, baseado no indivíduo, no grupo e na Unidade de pesquisa. O aforismo caro à Embrapa reza que todo ano ela tem de corresponder às expectativas da sociedade com tecnologias que justifiquem os investimentos feitos e produzir pesquisadores mais bem treinados. Assim, dois produtos cabe à Embrapa produzir: pesquisadores sempre mais competentes e tecnologias.
- 6) Um programa de treinamento no âmbito da pós-graduação e pós-doutorado, que atende simultaneamente aos interesses da Empresa e dos pesquisadores e procura capacitá-los, conforme padrões de exigência dos melhores centros dos países avançados.
- 7) Reconhecimento pela Empresa de que a tecnologia gerada cristaliza o esfor-

ço de todos os seus funcionários. Por isso, o programa de treinamento é para todos, mas a pós-graduação centra-se nos pesquisadores, não sendo, contudo, exclusiva deles.

- 8) Concentração, em cada Unidade, de uma massa crítica de pesquisadores. A Unidade é organizada de modo que fiquem claros o público-alvo, o problema principal e a responsabilidade da equipe perante a sociedade; e já é em si um instrumento de concentração do esforço de pesquisa e propicia um ambiente de trabalho que estimula o desenvolvimento humano, a criatividade e o senso de utilidade à sociedade.
- 9) Estímulo ao pesquisador a ser um empreendedor no seu campo, a buscar recursos, a interagir com o mundo externo e a zelar pela difusão de tecnologia. Outro aforismo corrente: resultado de pesquisa na gaveta do pesquisador, ou o resultado não presta para nada ou o pesquisador, ou ambos.
- 10) Programa de comunicação que visa prestar conta do que a Empresa realiza e divulgar resultados de pesquisa, dar visibilidade e transparência a ela e valorizar o seu corpo de funcionários. É, ainda, parte do programa de comunicação, várias solenidades, umas conectadas com o aniversário da Embrapa e das Unidades, outras com os seminários e simpósios no Brasil e exterior, e todas com a finalidade de proporcionar oportunidades de aprendizagem e valorizar os servidores. Assim, o programa de comunicação é parte do programa de desenvolvimento de recursos humanos, embora com vida independente.
- 11) Prevalência do princípio da substituição ordenada, no intuito de manter uma idade média para os doutores de 45 anos, assim estabelecida: o pesquisador termina o doutorado com trinta

anos, com um horizonte de trabalho de 30 anos. A metade disto é 15. Por isso, 15 anos devem ser adicionados aos 30, perfazendo 45 anos. Desse modo, em média, um jovem doutor terá 15 anos de vida profissional ao lado de pesquisadores seniores. Para pesquisadores competentes é muito importante criar condições para, aposentados, continuarem a servir a Embrapa. Há muito que avançar nesse respeito.

- 12) No esforço, desde o começo, para integrar os pesquisadores ao espírito da Embrapa, o qual foi formado em cursos, reuniões e comunicação direta com a direção. Como a Empresa era jovem, um mundo de oportunidades se abria aos que se juntaram à empreitada. As lideranças não tinham tido tempo de se estratificar. Por isso e pelo apoio obtido da sociedade, não houve maiores dificuldades de desenvolver o espírito Embrapa. Hoje em dia, a fama da Embrapa facilita desenvolver esse espírito, mas não se deve descurar desse propósito.

Em pesquisa, é natural, com o passar do tempo, desenvolver-se a “senioridade”, pela qual se solidificam as lideranças, tendo como fundamentos o conhecimento e a fama. Se essas lideranças não souberem se integrar ao trabalho, visando à promoção humana, a decepção dos novos pesquisadores, ao verificarem que não têm ajuda na sua caminhada, transformar-se-á em rancor, e o espírito anti-Embrapa prosperará rapidamente. Não adianta querer resolver esse problema via democratização de procedimentos. O que se deve fazer é encontrar mecanismos de promoção para aqueles que sabem trabalhar em equipe e repartir seus conhecimentos. Procedimentos não têm força para fazer um pesquisador competente partilhar conhecimentos além daqueles que divulgou em textos ou comunicação oral. É sabido que um pesquisador competente tem muito mais para partilhar.

Independência política

Independência política não significa se isolar dos políticos. Significa conviver estreitamente com eles, tendo os interesses maiores do Brasil como fundamento. Ela foi construída ao longo da vida da Embrapa. Existiram crises, é verdade que poucas, provocadas por interferências que queriam forçar a Empresa a desprezar seus princípios; no entanto, foram superadas com habilidade. Houve um dirigente que se chocou contra os princípios do modelo, mas foi logo substituído.

A Embrapa encontrou forma de convivência com o poder, que lhe tem garantido dirigentes competentes e isentos. O concurso público e o processo de nomeação dos dirigentes das Unidades são instrumentos que têm favorecido a convivência com os políticos.

Os políticos representam a sociedade brasileira. Em razão disso, é importante que participem da vida da Embrapa, no que tange a rumos, prioridades de pesquisa e desenvolvimento institucional. É preciso aprender a trabalhar com eles, entender o seu papel e ajudá-los a compreender o papel desta Empresa. Organizadamente, é necessário que a Embrapa tenha, na sua condição, presença no Congresso Nacional, participe dos trabalhos das comissões, quando convocada, e batalhe pela alocação de recursos para ciência e tecnologia.

Abertura para o exterior

A Embrapa abriu-se para o exterior logo no início de sua vida, quando a exposição externa da economia brasileira era muito pequena. Essa abertura foi muito importante, porque:

- a) Ajudou a criar a imagem da Empresa no exterior, e isso facilitou o relacionamento com órgãos financiadores, países, universidades e organizações de pesquisa. A boa imagem no exterior teve forte repercussão no governo federal, trazendo dividendos em termos de apoio e de orçamento.
- b) Deu uma dimensão internacional à Embrapa, em termos de horizonte, de

qualidade de pesquisa, de superação e de ser um dos instrumentos da política externa do País.

- c) Criou novos parâmetros de aferição de desempenho dos cientistas, em relação à autoavaliação.
- d) Ajudou a entender que num mundo globalizado a ciência é também globalizada, sendo muito importante aperfeiçoar os mecanismos de relacionamento com o mundo externo, em termos de países, universidades, organismos financiadores, organizações de pesquisa e até no plano cientista a cientista.

A Embrapa, ao longo de sua vida, manteve forte programa de pós-graduação, enviando pesquisadores a vários países. A grande maioria foi para os Estados Unidos e a Europa; e pequena parte, para o Canadá e a Austrália. O bom desempenho dos estudantes ajudou a formar importante ponte de relacionamento com o mundo acadêmico externo.

Os contratos de financiamento com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o governo japonês foram muito importantes para equipar a Embrapa e para financiar o programa de pós-graduação. Mais do que isso, por terem sido bem executados, ajudaram a solidificar a imagem da Empresa, como séria e responsável.

A Embrapa firmou acordos com vários países e organizações de pesquisa. Nos Estados Unidos, com universidades e o Departamento de Agricultura dos EUA (Usda); na França, com o Instituto Nacional de Pesquisa Agrícola (Inra), o Centro de Cooperação Internacional de Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (Cirad) e o Institute de Recherche pour le Développement (IRD); no Japão, com o Japan International Cooperation Agency (Jica). No âmbito de projetos, existem inúmeros acordos envolvendo vários países; recentemente, a Embrapa estendeu sua ação à África, à Venezuela e à Bolívia.

Os vínculos da Embrapa com o Grupo Consultivo em Pesquisa Agropecuária Interna-

cional (Cgiar) estendem-se a sua origem, e o relacionamento com os centros internacionais tem trazido muitos bons resultados para ambas as partes. Este último, principalmente no início da Empresa, foi muito importante para estabelecer rumos de pesquisa e treinar cientistas. Na fase madura da Embrapa, o relacionamento é ainda muito importante para o Brasil e para trabalhos conjuntos na África, na América Latina e na Ásia.

Visando estabelecer sua presença no exterior, a Embrapa criou os Laboratórios Virtuais no Exterior (Labex). Inicialmente, nos Estados Unidos, em acordo com o Usda. Esse acordo tem permitido colocar cientistas seniores em trabalhos conjuntos com cientistas americanos, e também procura estabelecer vínculos permanentes entre cientistas dos dois países. Há um planejamento detalhado que estabelece as metas e os assuntos de trabalho. Da mesma forma, cientistas americanos podem vir trabalhar no Brasil. É uma ponte de duas vias.

Em virtude do sucesso do Labex nos Estados Unidos, foi fundado o Labex Europa, com sede em Montpellier (França), e com presença ainda na Holanda e na Inglaterra, mediante acordos separados com esses países. Está em estudo a criação do Labex Ásia, cobrindo assim a presença de cientistas da Embrapa nos três polos de geração de conhecimentos no mundo: América do Norte, Europa Ocidental e Ásia.

O sucesso da agricultura tropical brasileira motiva países pobres a buscar informações e apoio para a transferência de tecnologia da Embrapa. Além dos instrumentos tradicionais de apoio, a direção da Empresa decidiu sediar pesquisadores em países pobres, criando a Embrapa África, em Acra (Gana), e outra Unidade na Venezuela. Planeja-se implantar pequena estrutura na América Central, a pedido dos governos daquela região. O objetivo é transferir conhecimentos e tecnologias em agricultura tropical e implementar negócios tecnológicos.

Tanto o modelo Labex de compartilhamento de pesquisas com países desenvolvidos,

como as estruturas de transferência de tecnologia em países pobres, são modelos flexíveis que podem ser ampliados com novos cientistas ou com cientistas transferidos de países, de acordo com os interesses da Embrapa. A meta é beneficiar a agricultura, bem como ajudar no combate à fome nos países em desenvolvimento⁶.

Resultado decisivo

São resultados alcançados que consolidam a Embrapa perante o governo e a opinião pública. Mas houve um resultado alcançado que teve impacto decisivo na formação da marca Embrapa. Foi a redenção do Cerrado para a agricultura moderna. A contribuição da Embrapa foi marcante, e a sociedade entendeu que sua participação foi decisiva para o sucesso da agricultura do Cerrado, em termos de novas cultivares, práticas culturais, zoneamento, plantio direto, fixação biológica do nitrogênio, desenvolvimento da pecuária de corte e de leite, hortaliças, frutas, irrigação e conhecimento dos recursos naturais do Cerrado.

Com a inauguração de Brasília, em 1961, o governo federal empreendeu a construção da malha ferroviária e rodoviária, ligando a capital às principais cidades do Sul, Sudeste, Nordeste e Norte. Construiu, ainda, os aeroportos e a infraestrutura de comunicação.

Além disso, criou um programa de crédito de grande vulto que subsidiou a recuperação dos solos e a implantação da agricultura moderna. Como a região do Cerrado era um vazio demográfico, primeiro o programa estimulou a migração dos agricultores do Sul do Brasil para lá; depois dos do Sudeste. Muito mais avançados em agricultura moderna do que a população do Cerrado, os migrantes venderam suas pequenas propriedades, compraram áreas muito maiores e desbravaram-nas, implantando a agricultura que caracteriza a região. Como agricultor moderno, muito pouco da população nativa so-

⁶ Esta seção contou com a cooperação de Elisio Contini, chefe da Aliança Cooperativa Internacional (ACI) e pesquisador da Embrapa.

breviveu. Ressalte-se, também, que, apesar de terem uma cultura agrônômica avançada, os migrantes logo procuraram aplicar as tecnologias que a pesquisa desenvolveu. Portanto, o Cerrado é um caso típico de substituição da população local por outra de cultura agrônômica mais avançada.

A Embrapa estabeleceu importantes centros de pesquisa na região Centro-Oeste, na qual a capital do Brasil, Brasília, está localizada, cujos estudos procuraram e procuram resolver problemas do Cerrado. São eles, a Embrapa Cerrados, a Embrapa Hortaliças e a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia. Fora de Brasília, mas no Centro-Oeste, estão a Embrapa Agropecuária Oeste, em Dourados, Mato Grosso do Sul, a Embrapa Arroz e Feijão, em Goiânia, Goiás, e a Embrapa Gado de Corte, em Campo Grande, Mato Grosso do Sul. A Embrapa Milho e Sorgo, em Sete Lagoas, Minas Gerais, está na região Sudeste, em área do Cerrado. E a Embrapa Gado de Leite, em Juiz de Fora, também em Minas Gerais, investe muito para melhorar a produção de leite do Cerrado. E mais: embora localizadas na região Sul, a Embrapa Soja, em Londrina, Paraná, e a Embrapa Trigo, em Passo Fundo, Rio Grande do Sul, têm o Cerrado como importante problema de pesquisa. Vê-se que, organizacionalmente, a Embrapa deu grande prioridade ao Cerrado. O governo federal estabeleceu universidades e cursos de pós-graduação em todos os estados da região do Cerrado – Distrito Federal, Goiás, Tocantins, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – e estimulou as universidades de outras regiões a investir em pesquisas sobre problemas do Cerrado. Criou-se, assim, em conjunto com a Embrapa, uma base de pesquisa extensa e de elevada qualidade.

Foi muito importante a colaboração dos Estados Unidos, do Japão e da França, assim como do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e também dos centros internacionais do sistema Cgiar. Desse modo, o desenvolvimento do Cerrado exemplifica um caso de sucesso da cooperação internacional entre governos e instituições de pesquisa, como universidades e centros internacionais.

Na década de 1970, os preços de grãos e de carnes eram muito elevados, e os preços, conjugados com o crédito farto e subsidiado, contribuíram para que a agricultura moderna, que tem grande capacidade de resposta a incentivos, dominasse rapidamente aquela tradicional e extensiva. Houve, no período de 1970 a 2008, alternância entre a elevação e a descida dos preços. Nos momentos de preços elevados, a agricultura moderna ganhou terreno, e, nos períodos ruins, ela permaneceu estacionária, e não retrocedeu. Note-se que os preços elevados apenas impulsionaram a agricultura moderna porque a base tecnológica havia sido criada.

Exposição à mídia

A Embrapa sempre foi focada em resultado, o qual fosse facilmente compreendido pela sociedade. Contudo, a pergunta é “O que faz um resultado ser facilmente entendido pela sociedade?”. Essa questão é complexa, e muito tem a ver com necessidades corriqueiras, como comida mais barata, mas também com símbolos, como aqueles relacionados com o orgulho nacional: ser o maior exportador, ter taxas de crescimento da produtividade elevadas e um agronegócio poderoso. Assim, entre o sucesso do cientista, que criou uma determinada tecnologia, e a veiculação desse sucesso pela mídia, decorre um espaço de tempo, no qual o evento científico é transformado para ser compreendido pelo público como um sucesso, na dimensão apropriada – internacional, nacional, regional e localmente –, e ainda para se tornar um símbolo de orgulho nacional, quando for o caso.

Nesse processo, dois grupos de organizações estão envolvidos: a Embrapa, com seu pessoal especializado, e a mídia. O pessoal especializado tem a obrigação de ligar a mídia ao resultado alcançado ou facilitar e estimular a ligação, quando ela já está em andamento. Dessa forma, o relacionamento Embrapa/mídia é uma tarefa muito especializada e requer talentos especiais.

O segundo grupo de organizações é a mídia, que tem grande interesse em divulgar novidades, checando a veracidade e originalidade delas, no entanto, encontra dificuldades com o jargão técnico e o modo de falar dos cientistas.

Posto de outra forma, a mídia é um conjunto complexo de organizações particulares, de múltiplos objetivos, que pode estar interessada em divulgar as novidades que a Embrapa cria, porque seus clientes assim demandam; por sua vez, os cientistas da Embrapa também querem fazer chegar à sociedade os seus resultados. Portanto, cabe ao grupo de profissionais de comunicação da Empresa estabelecer os meios e processos pelos quais a ligação deve se realizar, com o mínimo de ruído possível.

Desde cedo, a Embrapa procurou desenvolver um grupo de profissionais competentes, tão bem treinados na sua área de especialização quanto seus cientistas. Apoiou esse grupo e deu-lhe prestígio. Isso ajudou a criar vínculos fortíssimos entre a Empresa e a mídia; assim, os resultados obtidos eram divulgados em todo o território e também no exterior. E muito mais do que se podia imaginar, transformou a Embrapa num símbolo de sucesso nacional. E, ainda, deu a ela uma dimensão internacional.

A pergunta que se faz é: “Como medir o impacto da comunicação?”. Se todo o conhecimento estivesse cristalizado nos insumos, o crescimento destes seria igual ao crescimento do produto, e a diferença entre as duas taxas de crescimento seria zero. Veja que se paga pelo conhecimento cristalizado no insumo, quando ele é comprado. Se a taxa de crescimento do produto é maior que a do insumo, isso significa que a sociedade se beneficiou sem ter tido de pagar pelo custo de gerar os novos insumos. E: “De onde vem o ganho?”. O ganho vem dos conhecimentos que não estão cristalizados nos insumos; por exemplo, cria-se uma nova cultivar de soja, a nova cultivar cristaliza o novo conhecimento, e o mercado cobrará o preço ao vender a semente. Descobre-se em seguida

que há um melhor espaçamento para se efetuar o plantio. No caso, o novo espaçamento não se cristaliza na semente, inclusive é válido para outras cultivares. E o mercado não cobrará o preço do novo espaçamento. Então, “Qual é o ganho?”. No caso simples, digamos que a produtividade cresceu 5% por causa do novo espaçamento. O ganho, livre de pagamento, são os 5%. E quem fica com esse ganho é a sociedade. Mas, “Como foi isso possível, já que não existe lanche livre?”. É o trabalho da mídia, que não cobra diretamente pelo trabalho de divulgação, portanto, é a remuneração conjunta da área de comunicação da Embrapa com a mídia. E “Qual é o tamanho desse ganho?”. No período de 2000 a 2007, 87% dos ganhos de produtividade total da agricultura foram em virtude do crescimento dos insumos, pelos quais a sociedade não pagou (Gasques et al., 2008). Por conseguinte, a divulgação dos resultados teve uma importância capital no crescimento da produtividade da agricultura, e é isso o trabalho genuíno da mídia e da assessoria de comunicação da Embrapa, naquilo que lhe diz respeito.

Referências

- ALVES, E. Inovações na agricultura. In: BUAINAIN, A. M. (Coord.). **Agricultura familiar e inovação tecnológica no Brasil: características, desafios e obstáculo**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- ALVES, E.; SILVA, R.; FONSECA FILHO, J. P. Formação de recursos humanos e novos tempos. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 14, p. 63-72, out./dez. 2005.
- EMBRAPA. Departamento de Gestão de Pessoas. **Plano de Carreira da Embrapa**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://intranet.embrapa.br/administracao_geral/pessoal/politica_de_pessoal/plano-de-carreiras-da-embrapa/pce-2006>. Acesso em: 5 maio 2010.
- GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. **Produtividade e crescimento da agricultura brasileira**. Brasília, DF: Mapa, 2008.
- HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. **Agricultural development: an international perspective**. Baltimore: John Hopkins, 1971.

Gastos públicos na agricultura Uma retrospectiva

José Garcia Gasques¹
Carlos Monteiro Villa Verde²
Eliana Teles Bastos³

Introdução

Este artigo, como parte das comemorações dos 150 anos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), tem o objetivo de mostrar uma fração da sua história por meio de seus gastos e das principais prioridades durante esses anos. As mudanças ocorridas ao longo do tempo foram enormes tanto no aperfeiçoamento de seus instrumentos tradicionais como na criação de novas formas de atuar diante de condições complexas e dinâmicas como a agricultura brasileira. Algumas linhas gerais dessas mudanças serão apresentadas e como recurso serão utilizados trabalhos anteriores sobre os gastos públicos (GASQUES, 2004; GASQUES; VILLA VERDE, 1991, 2003).

Há, também, neste trabalho, a preocupação em organizar, sistematizar e atualizar informações sobre gastos públicos. Num primeiro momento, algumas até então praticamente inéditas, pois fazem parte do período inicial da criação do ministério. Depois, outras mais conhecidas mostram os gastos e suas prioridades nos últimos anos.

A importância deste consiste em indicar a forma e os montantes de recursos em políticas e programas ao longo do tempo. Como se observará, nem sempre o detalhamento é possível, por causa da própria concepção dos gastos e seu modo de organização. Sem dúvida, os anos mais recentes evidenciam um aperfeiçoamento

enorme na forma de realizar e acompanhar os gastos públicos no País.

Dados utilizados

A publicação básica de onde foi extraída a maior parte das informações utilizadas é o Balanço Geral da União (1935–2009). Pelas informações que nos foram prestadas, iniciou-se essa publicação em 1874, como Balanço de Receita e Despesa do Império, e vigorou no período de 1822 a 1889. Depois passou a ser chamada de Balanço e Relatório de Exercício Financeiro – Relatório da Contadoria-Geral da República. Em 1933, passou a chamar-se Balanço Geral da União.

A pesquisa começou pelo Balanço e Relatório da Contadoria-Geral da República – Contas do Exercício Financeiro de 1924, publicado pela Imprensa Nacional, no Rio de Janeiro, em 1925 (BRASIL, 1925). Nesse número, e até o Balanço de 1934, os valores eram apresentados em moeda da época, em Real e em ouro. O ano de 1934 foi o último em que o Balanço registrou despesas em ouro. O ouro era convertido em moeda-papel, e no ano de 1924 a taxa média do exercício foi esta: ouro 1\$ = papel 4\$500 (cada real em ouro corresponde a quatro mil e quinhentos réis em papel). Neste trabalho, não foi necessário fazer essas transformações, pois não foram realizadas somas de moedas diferen-

¹ Coordenador de Planejamento Estratégico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). E-mail: jose.gasques@agricultura.gov.br

² Economista, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, aposentado. E-mail: carlos.mvillaverde@gmail.com

³ Assistente da Assessoria de Gestão Estratégica do Mapa. E-mail: eliana.bastos@agricultura.gov.br

tes, uma vez que se trabalhou com as participações de ouro e moeda-papel, que foram somadas para se obter o total da participação de um gasto no dispêndio geral.

Os balanços, desde o início, eram acompanhados dos chamados Relatórios da Fazenda, os quais aprofundavam a análise das contas públicas. Esses relatórios eram assinados pelo ministro da Fazenda, e chama atenção o de 1891, quando o ministro era Ruy Barbosa. Ele mostra-se preocupado com a situação das contas da União e assim inicia o relatório sobre a situação financeira: “O desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica da nossa existência nacional” (BRASIL, 1891, p. 11). Há, ainda, de autoria dele, interessantes estudos sobre tributação, e notas sobre o contrabando nas fronteiras, especialmente nas fronteiras do Norte.

O conceito de despesa utilizado é o de despesa executada. Corresponde às despesas efetivamente assumidas e pagas pela União. Na sua formação, equivale não apenas às despesas que foram orçadas, mas também àquelas aprovadas ao longo do exercício, por meio de instrumentos legais pertinentes. Esclarecimentos adicionais sobre esse ponto serão dados, se necessário, no decorrer do trabalho.

Nos anos mais recentes e até 2009, que é o último ano considerado, manteve-se o uso do Balanço Geral da União e também de informações obtidas no Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

No caso de informações que necessitaram de outras fontes, estas serão citadas no texto. Nem sempre foi possível incluir todos os anos de um período, pois algumas informações não foram obtidas, por falta de publicação ou da própria informação, ou por outra razão.

Os dados de balanços, desde os mais antigos, são publicados pelo Ministério da Fazenda (MF) e, nos últimos anos, no âmbito de sua Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A parte do levantamento das informações mais antigas foi feita na Biblioteca Central do ministério, locali-

zada em Brasília. Os dados mais recentes foram obtidos no Siafi (2010).

Despesas do Ministério da Agricultura e da União num contexto histórico

Nos anos 1870–1871, o registro da composição dos gastos da União, por meio dos ministérios da época, indicava a existência de sete ministérios, como se observa na Tabela 1. Esses anos estavam compreendidos no período do Império no Brasil, que se estabeleceu de 1822, quando findou o período colonial, até 1899. Três ministérios tinham maior prioridade naquele período: Ministério da Fazenda, com 38,83% dos recursos da União; Ministério da Guerra, com 18,53%; e Ministério da Agricultura, com 17,67%.

Tabela 1. Despesas por ministério no período 1870–1871.

Ministério	Valor (1 mil réis)	Participação (%)
Interior (antes Império)	4.708.500,41	4,54
Justiça	3.616.030,16	3,49
Exterior (antes Estrangeiros)	1.100.385,34	1,06
Marinha	12.854.670,91	12,40
Guerra	19.210.732,34	18,53
Agricultura	18.323.196,94	17,67
Fazenda	40.260.776,64	38,83
Depósitos	3.598.841,88	3,47
Total	103.673.134,62	100

Fonte: Brasil (1925).

A rigor, a denominação de Ministério da Agricultura foi dada muitos anos depois de sua criação, pelo Decreto Imperial nº 1.067, de 28 de julho de 1860 (BRASIL, 1860). Ele foi criado como Secretaria de Estado dos Negócios de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, e tornou-se Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio em 1909, pelo Decreto nº 7.501, de 12 de agosto de 1909. Portanto, o nome Ministério da Agricultura será usado em todos os períodos apenas para facilitar a exposição.

A evolução da estrutura, atribuições e denominações está num resumo no apêndice deste artigo. Há, também, um enorme trabalho de organização das mudanças de estrutura e de atribuições ocorridas no ministério desde a sua criação, feito pela Biblioteca Nacional de Agricultura (BINAGRI, 2010). Essa pesquisa está contida em um CD que se encontra na biblioteca, no Mapa.

Uma parte quase completa da participação do ministério, no período do Império, é apresentada na Tabela 2, e vai de 1870 a 1887.

Tabela 2. Participação das despesas do Ministério da Agricultura nos gastos da União.

Forma de governo	Ano	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾	União ⁽¹⁾	Relação (%)
Império	1870–1871	18.323.196,94	103.673.134,65	17,67
Império	1871–1872	21.824.214,24	105.151.819,88	20,75
Império	1872–1873	25.352.071,66	127.322.504,78	19,91
Império	1873–1874	26.098.415,75	128.118.337,30	20,37
Império	1874–1875	26.517.863,12	133.252.048,13	19,90
Império	1875–1876	29.248.663,06	133.441.856,14	21,92
Império	1876–1877	33.367.804,82	143.691.510,56	23,22
Império	1877–1878	42.116.040,18	161.379.170,20	26,10
Império	1878–1879	47.490.746,79	190.152.454,78	24,98
Império	1879–1880	41.717.066,18	166.957.236,75	24,99
Império	1880–1881	36.798.932,43	152.524.588,28	24,13
Império	1881–1882	37.334.552,55	156.749.546,46	23,82
Império	1882–1883	43.259.316,23	165.649.758,11	26,11
Império	1883–1884	47.878.165,86	165.119.884,83	29,00
Império	1884–1885	50.154.614,92	170.070.596,45	29,49
Império	1885–1886	43.135.142,32	167.819.347,96	25,70
Império	1886–1887	68.196.081,02	260.301.689,59	26,20
República	1890	66.168.863,71	220.645.874,46	29,99
República	1891	73.294.892,38	220.592.463,58	33,23
República	1892	86.141.849,10	279.280.534,89	30,84

⁽¹⁾ Valores em 1 mil réis.

Fonte: Ministério da Fazenda (BRASIL, 1997).

No começo desse período, o ministério tinha 10 anos de criação. Nesse período, a moeda era o Mil Réis, cujo período de vigência foi do início da colonização do Brasil (começo do século 16) até 30 de outubro de 1942 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007).

Nota-se, nessa tabela, que a participação do Mapa nos gastos da União esteve entre 17,67%, nos anos 1870–1871, e 29,49%, nos anos 1884–1885. Os relatórios dessas épocas não apresentavam nenhum detalhamento dos gastos que permitisse observar em que eram feitas as despesas. O demonstrativo apenas era publicado por ministério.

Os primeiros 3 anos da República, apresentados na tabela, mostram também elevada prioridade para o Ministério da Agricultura. Sua participação nas despesas da União atinge 30,84% em 1892. Após esse ano, tem-se uma descontinuidade das informações, que são retomadas em 1909, e estendem-se, combinando despesas em ouro e em papel, até 1926 (Tabela 3). A partir desse ano as despesas passaram a ser apresentadas apenas em Papel. Isso pode ser visto na Tabela 3, onde são apresentadas, para o período de 1909 a 1940, as despesas do Ministério da Agricultura e da União, bem como a participação do Ministério da Agricultura.

Desde 1926, outros ministérios passaram a compartilhar os recursos. Nesse ano, consta o Ministério da Viação que com o Ministério da Fazenda participam de 61,49% das despesas da União.

Em 1936, surgiram os Ministérios da Educação e do Trabalho, que juntos representavam apenas 5,58% das despesas da União – 5,0% referente ao primeiro e 0,58%, ao segundo.

A participação do Mapa nas despesas totais atingiu seus pontos de máximo nos anos de 1910 a 1913. Em 1910, a participação foi de 5,65%; em 1912, de 7,64%; e em 1913, de 6,61%. Nos demais anos, até 1940, as participações mais frequentes estiveram no intervalo de 2% a 3%.

Detendo-se em outro período, iniciado em 1942, em que também passa a ter vigência

outra moeda, o Cruzeiro (Cr\$), seguida de seis alterações do padrão monetário até o Real (R\$), percebem-se alterações fortes da participação do Ministério da Agricultura nas despesas da União. A Tabela 4 mostra com detalhes essas mudanças.

A observação dos balanços gerais da União ao longo do tempo mostra imensas alterações, no intuito de levar ao seu aperfeiçoamento e procurar instrumentos que permitam o exame sobre o direcionamento das despesas. Assim, na década de 1930, nota-se a preocupação e a execução das despesas com finalidades mais bem definidas.

Entre outras mudanças, uma das mais importantes, iniciada nos balanços referentes aos anos 1950, foi a abertura das despesas por natureza, atualmente denominada despesas por categoria econômica. Essa abertura possibilita verificar prioridades dos gastos que, com outras mudanças mais recentes, como a indicação das despesas por programas, iniciada nos anos 1970, possibilitaram uma melhoria significativa das informações.

A busca de melhor controle do gasto público levou a outra mudança, em 1970, data a partir da qual as despesas passaram a ser realizadas por programa. Também foi nesse ano que se observou pela primeira vez o início da participação de outros ministérios no desenvolvimento de atividades específicas relacionadas à agricultura. Isso pode ser observado na Tabela 5.

Conforme a Tabela 5, o programa de Agropecuária tinha por principal participante o Ministério da Agricultura, que assumia 70,84% das despesas, e o Ministério do Interior, com 19,40%.

A partir de 1975, os gastos públicos passaram a ser realizados por meio de funções. No caso específico da agricultura, elas eram contabilizadas numa função chamada Função Agricultura, Abastecimento e Organização Agrária (Função 4), composta por diversos programas. A complexidade da organização da agricultura levou sem dúvida à especialização de projetos dirigidos a ela.

Tabela 3. Participação das despesas do Ministério da Agricultura nos gastos da União.

Ano	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾		União ⁽¹⁾		Relação (%)
	Ouro	Papel	Ouro	Papel	
1909	1.131:228\$161	6.728:143\$216	80.720:876\$602	372.989:973\$326	3,21
1910	1.680:751\$381	18.063:436\$424	10.7957:494\$009	441.357:348\$598	5,65
1911	2.696:049\$379	24.100:933\$998	96.530:245\$865	519.017:957\$398	7,44
1912	1.990:690\$16	34.796:750\$349	93.959:378\$269	630.684:750\$363	7,64
1913	1.251:485\$846	32.837:875\$067	108.189:145\$132	602.309:056\$428	6,61
1914	360:736\$028	17.642:714\$439	83.923:426\$099	612.113:946\$19	3,31
1915	401:463\$604	1.2903:175\$561	79.022:846\$195	516.628:618\$565	3,01
1916	80:298\$832	9.911:667\$399	84.133:335\$989	496.080:249\$134	2,09
1917	37:430\$332	10.653:371\$027	99.250:542\$673	520.100:184\$25	2,09
1918	324:626\$859	16.326:303\$362	81.002:089\$568	692.602:764\$158	2,76
1919	781:776\$271	18.862:006\$287	12.2274:990\$923	676.758:267\$331	3,43
1920	805:949\$176	40.279:077\$041	15.359:0067\$363	827.708:050\$03	5,39
1921	130:808\$783	34.219:197\$211	82.605:721\$815	934.930:869\$378	3,82
1922	234:555\$887	40.592:613\$603	83.766:602\$447	1074.179:793\$262	4,06
1923	223:394\$485	38.309:222\$741	75.643:976\$393	1084.533:105\$509	3,83
1924	282:128\$091	49.434:470\$322	88.923:418\$648	1229.666:583\$473	4,34
1925	11:9063\$13	49.655:773\$83	85.727:620\$776	1370.988:540\$557	3,76
1926	118:594\$423	48.629:242\$876	89.640:681\$672	1481.412:926\$782	3,41
1927	-	60.690:453\$0	-	2025.959:251\$0	3,00
1928	-	67.571:054\$0	-	2350.106:924\$0	2,88
1929	-	68.408:086\$0	-	2422.392:544\$0	2,82
1930	-	78.063:514\$0	-	2515.544:094\$0	3,10
1931	-	32.917:074\$0	-	2046.620:366\$0	1,61
1932	-	39.239:673\$0	-	2859.668:876\$0	1,37
1933	-	54.260\$011\$0	-	3412.750:670\$0	1,59
1934	-	47.349:086\$0	-	2099.250:295\$0	2,26
1935	-	67.833:605\$0	-	2872.001:486\$0	2,36
1936	-	75.526:778\$4	-	3226.080:812\$0	2,34
1937	-	83.693:501\$6	-	4143.958:622\$1	2,02
1939	-	16.9423:188\$9	-	5674.891:051\$2	2,99
1940	-	17.3479:006\$5	-	6137.078:591\$3	2,83

⁽¹⁾ Valores em 1 mil réis.

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Tabela 4. Participação das despesas do Ministério da Agricultura nos gastos da União.

Ano	Unidade	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾	União ⁽¹⁾	Relação (%)
1942	Cr\$	22.329.394,60	595.192.697,00	3,75
1943	Cr\$	163.574.804,53	5.934.009.080,50	2,76
1944	Cr\$	215.003.120,30	7.450.661.146,80	2,89
1945	Cr\$	297.251.129,60	9.849.491.739,70	3,02
1946	Cr\$	478.688.429,70	13.315.565.149,70	3,59
1947	Cr\$	553.671.453,10	12.518.674.119,60	4,42
1948	Cr\$	658.271.706,20	14.424.561.712,60	4,56
1949	Cr\$	942.536.288,60	20.363.319.532,80	4,63
1950	Cr\$	1.066.350.000,00	23.669.850.000,00	4,51
1951	Cr\$	1.001.347.000,00	24.609.329.000,00	4,07
1952	Cr\$	1.275.678.053,90	28.460.744.732,90	4,48
1953	Cr\$	1.970.638.517,00	39.925.491.000,00	4,94
1954	Cr\$	2.425.709.958,50	53.661.017.105,30	4,52
1955	Cr\$	3.158.697.784,20	63.286.948.715,10	4,99
1956	Cr\$	3.262.704.757,00	107.028.203.311,00	3,05
1957	Cr\$	5.370.903.972,40	118.711.590.802,90	4,52
1958	Cr\$	6.172.804.527,60	148.478.452.288,50	4,16
1959	Cr\$	7.490.848.059,80	184.273.251.360,80	4,07
1960	Cr\$	10.272.679.328,90	264.636.261.598,00	3,88
1961	Cr\$	9.501.038.280,00	419.913.963.644,40	2,26
1962	Cr\$	18.050.592.981,00	726.694.160.692,90	2,48
1965	Cr\$	83.241.630.256,00	4.414.920.023.218,00	1,89
1967	NCr\$	31.660.580.000,00	626.469.645.870,00	5,05
1969	NCr\$	281.307.023,00	18.651.501.718,56	1,51
1970	NCr\$	340.716.490,47	29.819.965.069,31	1,14
1975	Cr\$	950.658.397,83	103.838.692.473,93	0,92
1980	Cr\$	24.290.259.472,00	1.137.978.410.814,60	2,13
1983	Cr\$	378.882.268.147,00	8.537.106.422.519,00	4,44
1985	Cr\$	3.677.405.958.202,00	130.425.844.256.952,00	2,82
1988	Cz\$	230.254.225.538,77	15.857.926.137.634,50	1,45
1990	NCz\$	162.951.341.301,59	21.580.391.162.797,50	0,76
2000	R\$	2.874.349.764,05	315.420.658.792,34	0,91
2001	R\$	2.702.702.578,25	383.389.210.368,83	0,70

Continua...

Tabela 4. Continuação.

Ano	Unidade	Ministério da Agricultura ⁽¹⁾	União ⁽¹⁾	Relação (%)
2002	R\$	2.810.980.664,59	439.097.026.749,90	0,64
2003	R\$	2.809.732.749,92	493.362.924.760,52	0,57
2004	R\$	3.445.263.456,70	543.759.762.939,78	0,63
2005	R\$	4.607.726.414,87	606.932.712.686,75	0,76
2006	R\$	5.076.292.623,23	797.835.457.211,24	0,64
2007	R\$	5.273.722.831,84	1.165.493.791.893,96	0,45
2008	R\$	6.328.008.990,83	1.246.891.567.185,80	0,51
2009	R\$	8.977.073.262,81	1.423.883.440.562,79	0,63

⁽¹⁾ Valores correntes.

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Tabela 5. Despesas realizadas no programa Agropecuária no ano de 1970.

Programa	Créditos orçamentários, especiais e extraordinários		
	Ministério e encargo	Valor (Cr\$)	(%)
Agropecuária	Ministério da Agricultura	286.767.403,60	70,80
	Ministério do Exército	77.580,90	0,02
	Ministério do Interior	78.683.874,90	19,40
	Encargos financeiros da União	35.880.000,00	8,86
	Encargos financeiros da União com estados, municípios e Distrito Federal	3.400.000,00	0,84
Total		404.808.859,40	100
Gastos totais da União com todos os programas		28.115.660.159,00	

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

A divisão de atuação entre vários ministérios mantém-se até os dias atuais e com um número ampliado de participantes. Desse modo, a análise dos gastos públicos em agricultura será feita não mais focando apenas o Mapa, mas outros ministérios que fazem parte da Função Agricultura.

Em 1999, houve outra importante mudança na metodologia dos gastos públicos. Com essa alteração, foi criada uma função específica para organização agrária, até então

considerada um programa da Função Agricultura. A partir de então, passou a existir a Função Agricultura e a Função Organização Agrária (BRASIL, 1999b).

A divisão de atribuições

Mudança expressiva de atribuições ocorreu a partir do ano de 2001. Com a Medida Provisória nº 2123-030, de 27 de março de 2001 (BRASIL, 2001), criou-se o Ministério do Desen-

volvimento Agrário (MDA), cujas atribuições são a de promover a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Embora a instituição desse novo ministério tenha se dado em 2001, seu ministro fora nomeado em 1996 como ministro extraordinário de Política Fundiária.

Com essa nova configuração, o Mapa concentra, como uma de suas principais áreas de competência, a política agrícola, enquanto o MDA, a estratégia de desenvolvimento rural.

Juntamente com essa mudança, a partir de 2000, na ótica do gasto público, a organização agrária passou a constituir uma nova função na relação de contas do orçamento fiscal e da seguridade social (Figura 1).

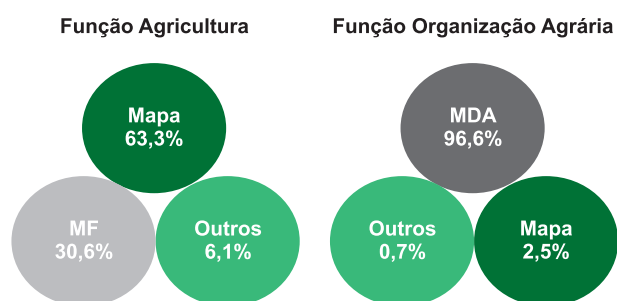


Figura 1. Divisão de atribuições do Mapa e do MDA. Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação e Siafi (2010).

O Mapa tem sido, geralmente, o principal ministério com despesas na Função Agricultura. Nos últimos 10 anos, somente em 2003 e 2004, teve uma participação menor do que o Ministério da Fazenda nas despesas da Função Agricultura – em 2003, foi de 43,2%, e em 2004, 45,1%. Em 2008 e 2009, sua participação foi de 66,8% e 63,3%, respectivamente (Tabela 6). Como se observa na Figura 1, 30,6% das despesas da Função Agricultura são de responsabilidade do Ministério da Fazenda. Essas contas referem-se àquelas que, pela legislação pertinente, recebem algum grau de subvenção econômica mediante taxas de juros reduzidas ou alguma proteção por meio de instrumentos de comer-

cialização. Na Função Organização Agrária, a maior participação foi a do Ministério do Desenvolvimento, 96,6% (Tabela 7).

Tabela 6. Despesas executadas por órgão superior na Função Agricultura (milhões de reais de 2009)⁽¹⁾.

Ano	Ministério			Total
	Agricultura	Fazenda	Outros	
2000	6.203,60	3.799,20	966,10	10.968,90
2001	5.285,50	4.317,20	1.117,20	10.719,90
2002	4.843,20	4.003,00	630,70	9.476,90
2003	3.942,30	4.795,20	390,50	9.128,10
2004	4.418,60	4.982,50	391,90	9.792,90
2005	5.576,80	3.937,40	697,70	10.211,80
2006	6.039,70	5.375,50	402,40	11.817,60
2007	5.971,10	5.691,40	964,60	12.627,10
2008	6.458,20	2.382,90	829,40	9.670,40
2009	8.977,10	4.335,40	868,80	14.181,30

⁽¹⁾ Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV. Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação e Siafi (2010).

Tabela 7. Despesas executadas por órgão superior na Função Organização Agrária (milhões de reais de 2009)⁽¹⁾.

Ano	Ministério		Total
	Desenvolvimento Agrário	Outros	
2000	2.357,60	2,2	2.359,80
2001	2.594,50	6,4	2.600,90
2002	2.371,00	7,8	2.378,70
2003	2.002,50	3,2	2.005,70
2004	3.341,50	15,6	3.357,10
2005	4.376,80	14,7	4.391,50
2006	4.851,80	132,6	4.984,40
2007	5.309,10	104,7	5.413,70
2008	4.387,60	147,8	4.535,40
2009	4.611,40	149,0	4.760,50

⁽¹⁾ Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV. Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação e Siafi (2010).

Despesas do Mapa por categoria econômica

A distribuição das despesas totais do Mapa, nos anos registrados na Tabela 8, mostra que a natureza das atividades do ministério define uma divisão mais pendente para as despesas correntes, que são aquelas caracterizadamente consumidas no exercício de 1 ano. Em geral, elas têm se situado entre 50% e 60% dos gastos totais. Houve alguns anos, como 1975 e 1985, em que essas despesas adquiriram maior expressão, atingindo mais de 70,0% dos gastos totais do ministério.

Por sua vez, as despesas de capital, que têm em sua denominação o alcance de despesas cujos itens possuem finalidade mais duradoura, não se consumindo num mesmo exercí-

cio. Essas despesas têm variado entre 26,58% e 49,9%. Essa participação elevada das despesas de capital em 2009 deu-se pelo peso de basicamente duas contas: formação de estoques públicos no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e financiamento para custeio, investimento, colheita e pré-comercialização do café. Essas duas contas absorveram, em 2009, 48,5% dos recursos totais do Mapa.

Quadro geral das mudanças Novos programas e novos instrumentos

Foram enormes as mudanças que ocorreram nos gastos públicos nos últimos anos. Esta parte do trabalho faz um quadro geral desde 1988 até 2009. Várias passagens ocorridas nesse período foram analisadas em outros trabalhos

Tabela 8. Despesas do Mapa por categoria econômica, em valores correntes.

Ano	Unidade	Despesa corrente	Porcentagem do total	Despesa de capital	Porcentagem do total	Total
1956	Cr\$	1.914.147.573	59,74	1.289.895.755	40,26	3.204.043.328
1957	Cr\$	3.205.482.189	60,16	2.123.090.622	39,84	5.328.572.810
1958	Cr\$	3.698.745.861	60,88	2.376.489.374	39,12	6.075.235.235
1959	Cr\$	4.025.614.672	54,20	3.402.273.681	45,80	7.427.888.353
1960	Cr\$	5.762.681.818	56,29	4.474.444.311	43,71	10.237.126.129
1967	NCr\$	117.702.480	57,68	86.373.656	42,32	204.076.136
1970	NCr\$	230.869.259	67,76	109.847.232	32,24	340.716.490
1975	Cr\$	1.181.791.545	73,42	427.790.016	26,58	1.609.581.561
1980	Cr\$	17.628.899.193	72,58	6.661.360.279	27,42	24.290.259.472
1983	Cr\$	2.311.546.405	61,01	1.477.276.276	38,99	3.788.822.682
1985	Cr\$	27.050.622.902	73,56	9.723.436.680	26,44	36.774.059.582
1988	Cz\$	155.202.988.949	67,41	75.051.236.590	32,59	230.254.225.539
1990	NCz\$	96.123.771.933	58,99	66.827.569.369	41,01	162.951.341.302
2005	R\$	2.767.127.174	50,72	2.688.518.910	49,28	5.455.646.084
2009	R\$	4.447.375.489	50,09	4.430.518.368	49,91	8.877.893.856

Fonte: Balanço Geral da União (1935–2009), dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

e, dessa forma, alguns detalhes não serão apresentados para não tornar o trabalho repetitivo (GASQUES et al., 2006a, 2006b).

Mas, antes de passar a indicar a direção das principais mudanças que interferiram nos gastos públicos, a Tabela 9 sintetiza uma série que ajudará a verificar o comportamento dos gastos. A tabela apresenta a nova denominação das contas da agricultura, que, como foi apontado, passaram a partir de 2000 a conter as funções Agricultura e Organização Agrária. Outro ponto a observar é que daqui em diante não será feita, em geral, referência isolada ao Mapa, já que muitos outros ministérios atuam conjuntamente nas despesas relativas ao meio rural como foi mostrado na Figura 1 e em outras partes do trabalho.

A Tabela 9 apresenta uma primeira visualização das despesas de agricultura e organização agrária. Mostra também outras informações, como as despesas da União e o PIB, para que o leitor possa situá-las da forma que desejar. A tabela inicia-se em 1988 por uma razão importante, foi nesse ano, a partir de 1º de janeiro, que ocorreu a unificação orçamentária, pela qual se centralizam as despesas referentes a fundos e programas da agricultura, antes no Banco Central, no Ministério da Fazenda, sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional. Essa unificação deu-se mediante os Decretos nºs 94.442 a 94.444, de 12 de junho de 1987. (BRASIL, 1987a, 1987b, 1987c).

Como se vê na Tabela 9, somente as despesas da Função Agricultura caíram, as da Função Organização Agrária elevaram-se. No período como um todo, as despesas com agricultura caíram a uma taxa anual de 4,55% e as com organização agrária subiram 6,3%, ao ano, entre 1988 e 2009. De 2000 a 2009, as taxas foram as seguintes: Função Agricultura, 2,4%, e Função Organização Agrária, 11,0%. Portanto, a redução do gasto público ocorreu exclusivamente em relação aos gastos da Função Agricultura, e não sobre os da Organização Agrária.

As perguntas que surgem naturalmente ao olhar os dados da Tabela 9 são: “Por que a média

de despesas em agricultura e organização agrária é tão mais elevada no período 1988–1999 do que no período seguinte?” e “Quais foram as principais mudanças que fizeram com que os gastos públicos em agricultura se reduzissem tanto?”. Ocorreram várias, mas as mais decisivas foram: a) o corte nos subsídios agrícolas; b) a criação de novas fontes de crédito rural e mudança na forma de atuação do governo; e c) a criação de novos mecanismos de comercialização.

Ocorreu o corte nos subsídios agrícolas do crédito rural e também de alguns produtos, como açúcar, álcool e trigo. Vários trabalhos mostram o montante de dispêndios com essa política e a economia de recursos públicos que ela trouxe (GASQUES, 2001, 2004). Mas, além da redução das despesas por causa do corte dos subsídios, duas outras mudanças aconteceram no crédito rural.

Uma delas foi a diminuição da importância das fontes tradicionais de financiamento rural, fontes essas, como recursos obrigatórios (exigibilidades) e recursos livres, que passaram a ser substituídas por poupança rural, recursos externos, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e outras (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009).

Nessas novas fontes de financiamento podem ser incluídas, também, a indústria de insumos e as *tradings*. Para se ter uma indicação do aumento da importância dessas novas fontes no financiamento, estimou-se que sua participação aumentou de 11,2%, em 1990, para 74,2% em 1993⁴. Foi importante, ainda, no suprimento de recursos para a agricultura, a criação de diversos programas de investimento com taxas de juros favorecidas, como parte de um programa de operações de crédito rural de investimento rural e agroindustrial (BRASIL, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009). Entre esses, incluem-se o Moderfrota, o Moderinfra e outros.

A outra ocorreu no crédito rural com a Lei nº 8.427, de 1992. Essa lei definiu parâmetros para o financiamento a partir dos anos 1990 e, por meio dela, o governo passou a atuar mediante equalizações de taxas. A equalização de taxas

⁴ Banco Central do Brasil. Crédito Rural e Agroindustrial. Relatório de Dezembro de 1993.

Tabela 9. Despesas da União, PIB⁽¹⁾ e despesas das funções Agricultura e Organização Agrária⁽²⁾.

Ano	Despesa da União	PIB	Função		
			Agricultura	Organização Agrária ⁽³⁾	Agricultura + Organização Agrária
1988	411.377.938.590	1.876.011.780.137	31.250.424.543	4.268.044.041	35.518.468.584
1989	968.110.233.950	1.935.293.752.390	18.202.205.819	474.701.789	18.676.907.608
1990	1.388.199.899.633	1.851.108.474.161	25.811.842.953	1.116.815.716	26.928.658.669
1991	573.462.383.422	1.870.202.367.035	23.492.136.361	1.642.540.045	25.134.676.406
1992	721.135.445.274	1.861.470.113.073	17.079.859.932	1.008.008.670	18.087.868.602
1993	834.498.052.087	1.948.310.503.705	19.573.755.233	1.587.006.270	21.160.761.503
1994	604.538.252.831	2.052.240.397.490	20.198.348.202	2.094.516.142	22.292.864.345
1995	525.722.785.034	2.142.884.407.946	23.837.163.590	3.974.712.703	27.811.876.293
1996	549.467.633.083	2.188.967.112.989	15.323.281.691	3.998.935.236	19.322.216.928
1997	726.976.325.417	2.262.851.276.565	20.767.159.942	4.027.366.849	24.794.526.791
1998	829.436.126.380	2.263.651.096.631	14.146.640.543	4.206.640.540	18.353.281.083
1999	784.018.482.420	2.269.402.543.057	17.118.699.691	2.512.662.403	19.631.362.093
2000	680.757.185.546	2.367.127.257.053	10.968.878.375	2.359.761.126	13.328.639.501
2001	749.766.719.228	2.398.210.450.317	10.719.904.288	2.600.852.979	13.320.757.267
2002	756.543.475.421	2.461.957.140.452	9.476.939.946	2.378.721.300	11.855.661.246
2003	692.230.375.861	2.490.186.429.057	9.128.068.313	2.005.734.970	11.133.803.283
2004	697.375.122.561	2.632.433.158.593	9.792.897.021	3.357.121.982	13.150.019.003
2005	734.573.874.474	2.715.609.454.481	10.211.776.795	4.391.523.079	14.603.299.874
2006	949.249.326.795	2.823.067.072.621	11.817.578.634	4.984.366.471	16.801.945.105
2007	1.319.622.863.214	2.995.031.680.075	12.627.112.849	5.413.745.806	18.040.858.656
2008	1.272.537.648.775	3.148.857.550.574	9.670.438.440	4.535.416.604	14.205.855.044
2009	1.423.883.440.563	3.143.014.695.014	14.181.283.596	4.760.456.140	18.941.739.736
Taxa anual (%)	2,36	2,63	-4,55	6,27	-3,07

⁽¹⁾ Produto Interno Bruto.

⁽²⁾ Valores em reais de 2009, atualizados com base no IGP-DI e deflacionados pelo IGP-DI.

⁽³⁾ Até 1999, era um programa da Função Agricultura. A partir de 2000, passou a ser Função Organização Agrária.

Fonte: Ipea (2010) e dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por solicitação.

é uma subvenção econômica cuja finalidade é cobrir a diferença entre o custo de captação de recursos das instituições financeiras – acrescido dos custos administrativos e tributários em que incorrem – e a taxa paga pelo tomador final do crédito. A retirada do governo federal no crédito rural foi tão forte que sua participação nos financiamentos a produtores e cooperativas caiu de 68,5%, em 1985, para 0,5% em 2009 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009).

Outro fator responsável pela redução de gastos nos últimos anos foram os instrumentos de comercialização que vinculam o setor privado à comercialização. Esses instrumentos atuam de forma complementar aos mecanismos tradicionais da política de garantia de preços mínimos, especialmente as Aquisições do governo federal (AGFs). São citados como os mais conhecidos o Prêmio para escoamento do produto (PEP), o Prêmio de escoamento da borracha e o Sistema de opções, que têm seus dispêndios reunidos no programa Garantia e sustentação de preços na comercialização (BRASIL, 2003, 2009).

Há vários bons trabalhos que têm analisado esses instrumentos de comercialização, criados a partir de 1996. Destacam-se aqui quatro: Lopes (1995), Pereira e Prado (2002), Rezende (2000) e Villa Verde (2001). Os estudos abordam esses instrumentos de maneira complementar. Tratam da necessidade de reformulação do sistema a partir da percepção de que era necessário criar novos instrumentos de comercialização, da eficiência dos instrumentos e das mudanças ocorridas. Além desses trabalhos, relatórios de atividades da STN/Copec têm chamado atenção para a economia de recursos que esses instrumentos trouxeram.

Um dos principais resultados que os instrumentos de comercialização trouxeram foi a redução dos dispêndios com estoques públicos, pois eles anteriormente eram feitos pelo governo. Ao mesmo tempo em que foram introduzidos esses instrumentos, houve, especialmente a partir de 1990, uma melhor administração dos estoques públicos, isso teve efeitos diretos nos gastos. Esse ponto foi muito influenciado pela abertura comercial, que adquiriu maior expressividade a

partir de 1990. Delgado (1995) discute o período da abertura comercial no Brasil e a sua influência na eficiência da política agrícola interna. Ele mostra que os instrumentos tradicionais de comercialização passaram a não funcionar adequadamente com a abertura a partir de 1990.

A comparação dos volumes físicos de estoques dos principais produtos agrícolas de 1985 a 1988, com os estoques a partir de 1996, mostra uma queda expressiva das AGFs (CONAB, 2010a). Na série disponibilizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o total de AGFs de produtos agrícolas, entre os anos de 1985 e 1988, foi de 32,4 milhões de toneladas. Dessas, o maior volume físico ocorrera em 1987, quando foram compradas pelo governo 12 milhões de toneladas, das quais 66,4% eram de milho. Por sua vez, num período de 13 anos, que vai de 1989 a 2001, foram adquiridos pelo governo um total de 20,3 milhões de toneladas (CONAB, 2010a). Essa redução deve-se à mudança da política de comercialização adotada a partir de 1996.

Prioridades dos gastos públicos nos anos 2000

Analisando o que foi discutido em relação a políticas e instrumentos, com uma visão detalhada sobre as prioridades dadas ao gasto público no Brasil, conclui-se que, nos 20 anos compreendidos entre 1980 e 2000, o abastecimento sempre norteou a prioridade em todos os períodos intermediários a esse período maior. O abastecimento representou, entre 1980 e 1999, uma média de 41,8% dos gastos públicos em agricultura. Essa orientação permaneceu mesmo depois do período de estabilização da economia brasileira iniciado em 1994.

Este tópico começa mostrando e comentando as despesas executadas por programa e, para facilitar a leitura, considera-se o ano de 2009. Para que se tenha uma abordagem mais ampla, são apresentadas também as despesas para a Função Organização Agrária. Em 2009,

23 programas compõem a Função Agricultura, como mostra a Tabela 10.

O primeiro ponto a observar é a preocupação com a questão do abastecimento, que permanece ao verificar as prioridades dos gastos por meio dos programas. Mantém-se, em 2009, uma média de gastos com o programa de abastecimento semelhante à que havia nas décadas de 1980 e 1990.

Verifica-se que, em 2009, o programa de abastecimento agroalimentar representa 41,67% das despesas da Função Agricultura. Mas, em 2008, ano de bons preços agrícolas e reduzida intervenção do governo, as despesas com abastecimento representaram 23,3% das despesas da Função Agricultura. Os reflexos da crise econômica internacional de 2008 e os baixos preços de produtos agrícolas, especialmente do milho, levaram a maior intervenção na comercialização (CONAB, 2010b). Alguns detalhes adicionais sobre isso serão apresentados depois.

O segundo ponto é a prioridade dada ao desenvolvimento da economia cafeeira, que recebe um suporte, desde 1999, sob a forma de crédito (BRASIL, 1999a). Essa ajuda representou, em 2009, 12,52% das despesas da Função Agricultura. Esse programa é gerenciado integralmente pelo Mapa, mediante uma diretoria especializada nesse tema.

A Agricultura Familiar, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), apresenta-se como outra prioridade, ao se examinar a distribuição das despesas em 2009, mas isso também acontece a partir de sua criação em 1995⁵. O programa participa com 11,85% dos dispêndios destinados ao crédito e às outras atividades do programa dentro da Função Agricultura. Em 2000, a participação do Pronaf nas despesas foi de 17,8%. Por fim, as despesas administrativas, reunidas em apoio administrativo, que tiveram participação de 17,5% nos gastos.

A Tabela 11 mostra que as despesas, por programa, da Função Organização Agrária concentram-se principalmente no crédito para instalação das famílias assentadas (Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento), 35,37% das despesas totais, e na obtenção de imóveis rurais (Assentamento para Trabalhadores Rurais), 16,54% das despesas totais. A maior parte dos demais recursos é dirigida principalmente ao crédito fundiário, 10,81%. Dois outros programas, o de Assistência Técnica e Extensão Rural e o de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, receberam 16,18% dos recursos, distribuídos em ampla quantidade de pequenos projetos.

Apesar de terem sido destacados apenas os programas mais expressivos em valor, especialmente em agricultura, há vários programas cujos montantes de recursos são pequenos relativamente aos demais, mas que têm enorme importância para o crescimento, competitividade e qualidade dos alimentos. Nesse grupo de pequenos programas estão incluídos aqueles ligados às subfunções que se referem a Defesa Animal e Vegetal, Extensão Rural, Formação de Recursos Humanos, Informações, Agroenergia, Normalização, Qualidade, e outros. Conjuntamente, esses programas devem representar cerca de 3,5% do total de gastos da Função Agricultura. Dentro deles, para se ter uma ideia da baixa expressividade desses programas, Extensão Rural representou, no ano de 2000, 4,7% dos dispêndios, e, com a passagem de atribuições para o MDA, esse programa praticamente desapareceu da Função Agricultura.

Gastos públicos em comercialização e crédito rural

O ano de 2009 apresentou o maior dispêndio em comercialização nos últimos 5 anos, como se observa pela Tabela 12, e esse resultado deveu-se à elevação das despesas. Em comparação com 2008, tanto a formação de estoques como a garantia e a sustentação de preços geraram mais dispêndios.

⁵ Programa criado em 24 de agosto de 1995, pela Resolução nº 22.191 do Conselho Monetário Nacional.

Tabela 10. Despesas por programa em 2009 na Função Agricultura.

Programa	Atividade	Dotação atualizada	Empenho emitido	Despesas executadas	Valores pagos	Relação (%)
350	Desenvolvimento da economia cafeeira	2.543.166.689,04	1.776.166.544,61	1.776.166.544,61	1.716.853.773,91	12,52
351	Agricultura familiar (Pronaf)	2.092.504.000,00	1.681.174.708,23	1.681.174.708,23	1.151.585.593,13	11,85
352	Abastecimento agroalimentar	7.270.694.271,09	5.656.414.993,65	5.909.316.152,16	4.205.549.113,37	41,67
356	Segurança e qualidade de alimentos e bebidas	91.219.052,36	83.222.394,14	83.991.355,43	59.973.149,28	0,59
357	Segurança da sanidade na agropecuária	179.699.789,78	123.356.872,56	124.334.714,08	91.115.979,23	0,88
360	Gestão da política agropecuária	78.306.711,63	54.619.691,84	54.649.715,07	38.094.772,61	0,39
362	Desenvolvimento sustentável das regiões produtoras de cacau	46.177.978,57	39.649.092,52	39.807.303,95	15.227.086,71	0,28
365	Minimização de riscos no agronegócio	315.238.873,48	218.887.769,60	219.016.427,14	198.524.945,39	1,54
375	Qualidade de insumos e serviços agropecuários	17.977.282,00	15.428.304,25	15.956.823,16	11.847.279,88	0,11
379	Desenvolvimento da agricultura irrigada	689.704.071,75	567.495.095,26	568.386.255,58	214.869.660,09	4,01
393	Desenvolvimento do sistema de propriedade intelectual	842.559,60	762.590,77	773.407,77	351.464,27	0,01
750	Apoio administrativo	2.530.967.627,98	311.242.040,38	2.482.100.725,09	267.106.523,79	17,5
1062	Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica	1.233.403,00	1.227.880,21	1.227.880,21	1.160.906,28	0,01
1156	Pesquisa e desenvolvimento para a competitividade e sustentabilidade do agronegócio	398.167.509,62	384.381.046,20	384.383.978,06	178.425.492,47	2,71
1161	Pesquisa e desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção social	14.336.097,46	14.062.018,17	14.062.997,87	10.475.450,15	0,1

Continua...

Tabela 10. Continuação

Programa	Atividade	Dotação atualizada	Empenho emitido	Despesas executadas	Valores pagos	Relação (%)
1342	Desenvolvimento sustentável da pesca	245.217.842,00	144.388.525,52	144.388.525,52	45.957.822,56	1,02
1343	Desenvolvimento sustentável da aquicultura	43.655.393,90	25.557.444,40	25.557.444,40	11.619.165,33	0,18
1344	Gestão da política aquícola e pesqueira	63.105.417,32	33.789.794,59	33.789.794,59	17.191.749,39	0,24
1409	Desenvolvimento da agroenergia	35.121.000,68	32.177.399,16	32.176.419,46	23.486.772,96	0,23
1426	Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade	4.018.565,53	3.518.916,14	3.523.973,29	2.327.123,19	0,02
1437	Desenvolvimento do agronegócio no comércio internacional	5.069.100,00	3.125.380,06	3.129.948,06	2.878.930,66	0,02
1442	Desenvolvimento sustentável do agronegócio	21.235.416,00	15.930.683,14	16.078.107,97	8.236.045,63	0,11
6003	Apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário	712.328.943,00	567.290.394,06	567.290.394,06	14.588.488,18	4
	Total	17.399.987.595,79	11.753.869.579,46	14.181.283.595,76	8.287.447.288,46	100

Fonte: dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Tabela 11. Despesas por programa em 2009 na Função Organização Agrária.

Programa	Atividade	Dotação atualizada	Empenho emitido	Despesas executadas	Valores pagos	Relação (%)
135	Assentamentos para trabalhadores rurais	1.019.414.814,80	787.355.679,98	787.354.630,30	751.607.008,11	16,54
137	Desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento	1.748.161.444,31	1.683.732.260,83	1.683.732.518,58	646.139.954,18	35,37
138	Gerenciamento da estrutura fundiária e destinação de terras públicas	222.772.866,04	106.566.514,25	106.566.542,25	30.859.437,35	2,24
139	Gestão da política de desenvolvimento agrário	36.891.150,09	19.790.039,16	19.790.039,16	15.099.453,63	0,42
351	Agricultura familiar (Pronaf)	284.391.716,93	262.850.413,65	262.853.896,98	191.313.614,88	5,52
750	Apoio administrativo	583.235.797,33	159.069.565,66	557.005.434,55	121.622.933,52	11,7
1116	Crédito fundiário	533.822.870,26	514.656.866,86	514.656.866,86	70.665.855,83	10,81
1120	Paz no campo	15.411.636,00	7.886.617,24	7.887.217,24	6.522.374,58	0,17
1334	Desenvolvimento sustentável de territórios rurais	458.848.871,00	381.461.650,37	381.461.650,37	43.811.420,99	8,01
1336	Brasil quilombola	42.521.495,31	6.208.228,36	6.208.228,36	4.624.797,43	0,13
1350	Educação do campo – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)	70.212.027,42	23.071.032,41	23.071.032,41	10.789.087,44	0,48
1426	Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade	1.250.000,00	450.000,00	450.000,00	-	0,01
1427	Assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar	505.842.295,59	388.789.143,13	388.789.291,63	116.304.293,41	8,17
1433	Cidadania e efetivação de direitos das mulheres	33.065.744,00	20.628.791,41	20.628.791,41	11.481.179,83	0,43
	Total	5.555.842.729,08	4.362.516.803,31	4.760.456.140,10	2.020.841.411,18	100

Fonte: dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

Em razão dos baixos preços dos produtos agrícolas em 2008, o governo fez aquisições elevadas em 2009, com o objetivo de garantir preços e renda aos produtores. Essa necessidade de maior atuação em 2009 elevou a expansão das despesas de comercialização nesse ano. Também outros instrumentos de comercialização, como o mercado de opções, mostraram, em 2009, as maiores quantidades de produtos negociados desde 2000 (CONAB, 2010b).

Quanto ao crédito rural, o aumento dos gastos públicos ocorreu principalmente por causa das despesas do Pronaf e do custeio agropecuário. As despesas do Pronaf passaram de R\$ 1,15 bilhão para R\$ 1,68 bilhão, e as de custeio agropecuário, de R\$ 513 milhões para R\$ 780 milhões.

Em 2009, conjuntamente as despesas de comercialização e de crédito rural resultaram num gasto para o governo de R\$ 7,35 bilhões. Esse valor representa 0,23% do PIB em 2009,

Tabela 12. Despesas da União com comercialização e crédito rural ^{(1), (2)}.

Comercialização	2005	2006	2007	2008	2009
Formação de estoques públicos (AGF)	1.378,4	1.063,1	734,1	656,8	2.840,4
Financiamento e equalização nas operações de empréstimos do governo federal (EGF)	8,1	3,9	40,7	0,0	78,2
Financiamento e equalização de preços nas aquisições e na formação de estoques (AGF)	166,2	270,9	246,8	49,6	188,0
Garantia e sustentação de preços na comercialização	443,9	2.187,6	1.839,4	187,7	1.176,8
Subtotal	1.996,6	3.525,6	2.861,0	894,1	4.283,4
Crédito rural	2005	2006	2007	2008	2009
Financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar (Pronaf)	2.157,4	1.776,0	1.636,6	1.145,9	1.681,2
Financiamento e equalização de juros nas operações de custeio agropecuário (Lei nº 8.427/92)	247,2	406,4	1.139,8	512,9	779,7
Financiamento e equalização de juros nas operações de investimento rural e agroindustrial	471,0	454,0	505,5	180,3	156,7
Equalização de juros e bônus de adimplência	51,4	40,7	37,3	34,1	7,9
Equalização de juros do alongamento de dívida do crédito rural (Lei nº 9.866/99) – Pesa	364,1	234,6	245,0	241,9	248,7
Concessão de subvenção econômica ao P-Nacional (Credit)	0,0	21,8	95,1	162,3	179,3
Subtotal	3.422,3	2.934,8	3.659,6	2.301,6	3.071,5
Total de comercialização e crédito rural	5.418,9	6.460,4	6.520,6	3.195,8	7.354,9
Total de despesas da Função Agricultura	10.211,8	11.817,6	12.627,1	9.670,4	14.181,3

⁽¹⁾ Em milhões de reais de 2009. Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

⁽²⁾ Pode haver algumas diferenças entre os dados da tabela e os da Coordenação-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec), divulgados pela internet. Em geral, os números da STN/Copec são menores. Mas isso deve-se à conceituação de despesa usada neste trabalho e a usada por essa coordenação. Enquanto este utiliza o conceito de despesa executada, a Copec usa o de despesa paga. O conceito de despesa executada é mais abrangente e representa o gasto público realizado no ano e também aquela parte do gasto que eventualmente é deixada para o exercício seguinte.

Fonte: dados recebidos da Secretaria do Tesouro Nacional por solicitação.

que é um valor pequeno comparado a outras economias, e coloca o Brasil entre os países com as menores taxas de proteção de sua agricultura no mundo.

Referências

BALANÇO GERAL DA UNIÃO. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935-2009. Anual.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural de 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2009>>. Acesso em: 10 maio 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Síntese dos padrões monetários brasileiros**. Brasília, DF, 2007.

BINAGRI. Biblioteca Nacional de Agricultura. **Estruturas do Ministério da Agricultura**. Brasília, DF, 2010. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Decreto Imperial 1.067, de 28 de julho de 1860**. Cria uma nova Secretaria de Estado com a denominação da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Publicado na Coleção de Leis do Brasil, 1860, v. 1, p. 15. Disponível em: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?jsessionid=3f1b0fe775a4455c581d938b8dd4c61b24d0b0d3402b24bd3b289f5693ff5a8f.e3uQb3aPbNeQe38Kah0Tc38Sbh90?operacao=visualizar&id=1006>>. Acesso em: 10 maio 2010.

BRASIL. Decreto nº 94.442 de 12 de junho de 1987. Estabelece procedimentos para a proposta orçamentária de 1988 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 13 jun. 1987a.

BRASIL. Decreto nº 94.443 de 12 de junho de 1987. Atribui ao Ministério da Fazenda competência para exercer atividades relativas aos serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 13 jun. 1987b.

BRASIL. Decreto nº 94.444 de 12 de junho de 1987. Transfere os fundos e programas de crédito do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 13 jun. 1987c.

BRASIL. Medida Provisória n. 1911-8 de 29 de julho de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 9 649 de 27 de maio de 1998 sobre a organização da Presidência da república e dos Ministério e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 30 jul. 1999a.

BRASIL. Medida Provisória n. 2123 de 27 de março de 2001. Altera dispositivos da Lei 9 649 de 27 de maio de 1998 Que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras Providências.

Diário Oficial [da] República Federativa, Brasília, DF, 28 mar. 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Contas do exercício financeiro de 1924**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Copec**: relatório de atividades. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, DF, 15 abril 1999b.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Conab executou R\$ 2,88 bi da PGM em 2009**. Imprensa: notícias, 14 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=1949>>. Acesso em: 14 jan. 2010b.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Indicadores da Agropecuária**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 22 abril 2010a.

DELGADO, G. C. **Estoques governamentais de alimentos e preços públicos**: relatório de avaliação do sistema. Brasília, DF: Ipea, 1995. 41 p. (Texto para Discussão, 395).

GASQUES, J. G. **Gasto público para o desenvolvimento agrícola e rural**: o caso do Brasil: informe final. Santiago, CL: FAO, 2004. 78 p.

GASQUES, J. G. Gastos públicos na agricultura. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2001. p. 157-190.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. **Gastos públicos na agricultura, evolução e mudanças**. Brasília, DF: Ipea, 2003. 31 p. (Texto para Discussão, 948).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. **Recursos para a agricultura e a orientação dos gastos públicos**. Brasília, DF: Ipea, 1991. 12 p. (Texto para Discussão, 229).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; BASTOS, E. T. Gasto público en la agricultura: retrospectiva y prioridades. In: BAQUERO, F. S.; ROCHA, J. S.; ORTEGA, J. **Políticas públicas y desarrollo rural en America Latina y el Caribe: el papel del gasto público**. Santiago, CL: FAO, 2006a. Oficina Regional de La FAO para America Latina y El Caribe.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; BASTOS, E. T. Gastos públicos em agricultura: retrospectiva e prioridades. **Economia**, Brasília, DF, v. 7, n. 4, p. 209-237, dez. 2006b. Selecta.

IPEA. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?1940368656>>. Acesso em: 24 maio 2010.

LOPES, M. R. **Proposta de reformulação da comercialização agrícola**. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. Fórum Brasil.

PEREIRA, S. R.; PRADO, G. R. Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao contrato de opção: uma memória. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano XI, n. 3, p. 41-46, jul./ago./set. 2002.

REZENDE, G. C. **Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. 24 p. (Texto para Discussão, 740).

SIAFI. **Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>>. Acesso em: 5 maio 2010.

VILLA VERDE, C. M. Modificações recentes na política de garantia de preços mínimos. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2001. p. 316-336.

Estilo de desenvolvimento da agropecuária brasileira e desafios futuros¹

Geraldo Martha Jr.²
Eliseu Alves³
Elisio Contini⁴
Simone Ramos⁵

Introdução

A agropecuária brasileira, ao longo das últimas quatro décadas, tem respondido à altura aos desafios impostos pela sociedade. Na década de 1970, os quatro grandes desafios apresentados ao setor foram: 1) garantir o abastecimento de alimentos a preços razoáveis, em especial para as cidades, que experimentavam forte fluxo migratório da população rural⁶; 2) ajudar no desenvolvimento do interior do País, gerando emprego, renda e bem-estar à população rural; 3) garantir a ocupação e preservar a base de recursos naturais do território brasileiro; e 4) criar excedentes para a exportação, gerando divisas para impulsionar outros setores da economia.

Naquela época, os objetivos primários das políticas agrícolas no Brasil⁷, por uma ótica dos grupos favorecidos da sociedade, eram particularmente desafiadores. Conforme abordado por Hayami e Godo (2004), países com níveis intermediários de renda têm uma situação de política agrícola desafiadora, pois, de um lado, devem assegurar alimentos a preços baixos para

os trabalhadores urbanos, e, de outro, devem evitar que o nível de renda dos produtores rurais caia.

Para o futuro, os desafios da agropecuária brasileira são igualmente relevantes. Um ambiente macroeconômico com fundamentos sólidos, transparentes e sem grandes oscilações em variáveis-chave (inflação, taxa de câmbio) é obviamente um dos aspectos centrais, assim como melhorias e expansão da infraestrutura (transporte e armazenamento) e ampliação das exportações. Esses fatores garantem maior competitividade ao setor frente aos nossos competidores externos e permitem a realização do potencial produtivo da agropecuária brasileira frente ao aumento da demanda global e doméstica por alimentos, fibras e biocombustíveis.

Numa visão de futuro, porém, não basta mais apenas aumentar a produção; a expansão da produção agropecuária deverá respeitar critérios cada vez mais rigorosos de sustentabilidade, que abrangem dimensões técnico-econômicas, sociais e ambientais. Evitar o avanço da

¹ A pesquisa que gerou este artigo foi parcialmente financiada pelo projeto do Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) 552835/2007-2.

² Pesquisador da Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação. E-mail: geraldo.martha@embrapa.br

³ Pesquisador e assessor do Diretor-Presidente da Embrapa. E-mail: eliseu.alves@embrapa.br

⁴ Economista, pesquisador da Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação. Email: elisio.contini@embrapa.br

⁵ Engenheira-agrônoma, analista da Embrapa Cerrados. E-mail: simone.ramos@cpac.embrapa.br

⁶ De acordo com o IBGE, em 1960, a população brasileira era de cerca de 70 milhões de pessoas, 45% dos quais eram considerados urbanos. Em 1980, a população já havia aumentado para 119 milhões e 68% era urbana. No período de 1960 a 1980, a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi de expressivos 7,54%, o que aumentava, ainda mais, a demanda por alimentos, em especial para aqueles que respondiam favoravelmente à renda.

⁷ De acordo com Mueller (2007), as políticas agrícolas podem ser classificadas em: 1) quantitativas, que abrangem políticas de estímulos (estímulos de mercado, como preços mínimos, subsídios, tributação, seguro, etc., e crédito agrícola) e políticas para produtos específicos; e 2) qualitativas, que focam em mudanças estruturais, como o uso da terra, a infraestrutura e o desenvolvimento tecnológico.

fronteira agrícola, por meio de ganhos crescentes e continuados de produtividade agropecuária, e fomentar a substituição de pastagens de baixa produtividade com outros usos agrícolas e florestais constituem ação prioritária.

Somam-se a essas exigências, critérios a serem atendidos quanto aos padrões técnico-sanitários de produção agropecuária no País. Exemplificando, a adoção de tecnologias e sistemas de produção capazes de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, a chamada agricultura de baixo carbono, ganha envergadura e deve se tornar um ponto central na próxima década para a expansão das exportações brasileiras para mercados de melhor remuneração. Com efeito, os critérios de sustentabilidade e de boas práticas na produção agrícola devem ser encarados com seriedade pelo setor produtivo nacional, para dirimir quaisquer pressões negativas sobre as exportações brasileiras, quer sejam em termos de perda de valor e/ou de volume exportável.

Este artigo foi estruturado em quatro partes, a primeira é esta introdução. Na segunda parte exploramos alguns aspectos do estilo de desenvolvimento da agropecuária brasileira nos últimos 40 anos⁸. Na terceira parte, focalizamos nos determinantes da capacidade produtiva da agropecuária brasileira. Na quarta e última parte, discutimos desafios e oportunidades para a consolidação de uma posição de liderança da agropecuária brasileira no cenário global.

O estilo de desenvolvimento da agropecuária brasileira

O desenvolvimento da agropecuária brasileira a partir dos anos 1970 pautou, fortemente, na geração de ciência para o ambiente

tropical e na incorporação crescente de tecnologias desenvolvidas ao processo produtivo. Esses substanciais progressos tecnológicos trouxeram uma série de benefícios socioeconômicos e ambientais para o País.

Expansão da oferta de alimentos

Até a década de 1970, parcela considerável da segurança alimentar⁹ no País era garantida por meio de importações. No final da década de 1960, mas, principalmente, a partir de meados da década de 1970, mudanças estruturais passaram a ocorrer no setor agrícola brasileiro que, nas décadas seguintes, contribuiriam para a autossuficiência alimentar do Brasil, exceção feita ao trigo. O empreendedorismo do brasileiro, que aceitou o desafio de produzir, competitivamente, na fronteira agrícola (Cerrado); a disponibilidade de recursos naturais no Cerrado; e os investimentos do governo federal em infraestrutura mínima, em ciência e tecnologia para a agropecuária tropical e em instrumentos de política agrícola, como o crédito rural, possibilitaram a incorporação de tecnologias modernas aos sistemas de produção, determinando aumento expressivo na oferta de alimentos sem a necessidade de expansão proporcional de área (Figura 1).

A oferta de alimentos no País apresentou taxas mais elevadas do que a demanda interna e para exportação, e, com isso, houve forte redução no preço dos alimentos. A Figura 2, adaptada de Alves et al. (2008), ilustra a evolução do equilíbrio entre oferta e demanda de alimentos nas últimas quatro décadas. A demanda de alimentos cresceu substancialmente desde 1975, deslocando-se de D_{1975} para D_{2010} . O principal fator induzindo esse aumento na demanda de D_{1975} para D_{2010} foi o crescimento da renda per

⁸ Para mais detalhes sobre a evolução da agropecuária brasileira veja os artigos de Contini et al. (2010) e de Gasques et al. (2010a).

⁹ De acordo com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (2009), a segurança alimentar existe quando todas as pessoas, durante todo o tempo, têm acesso físico ou econômico ao alimento, que além de seguro (sem substâncias tóxicas, contaminantes, etc.) deve mostrar-se em termos quantitativos e nutritivos adequados para atender às necessidades e preferências alimentares dos indivíduos para uma vida ativa e saudável. A segurança alimentar contempla quatro dimensões: 1) disponibilidade: foca na produção de alimentos; 2) acesso: que implica na habilidade das pessoas em obter comida, quer seja pela produção, compra ou transferência; 3) utilização: as questões relevantes centram-se no valor nutricional, no alimento seguro e em interações com condições fisiológicas; e 4) estabilidade do sistema alimentar: diz respeito ao suprimento e ao acesso estável de alimentos e com a habilidade em responder a emergências alimentares.

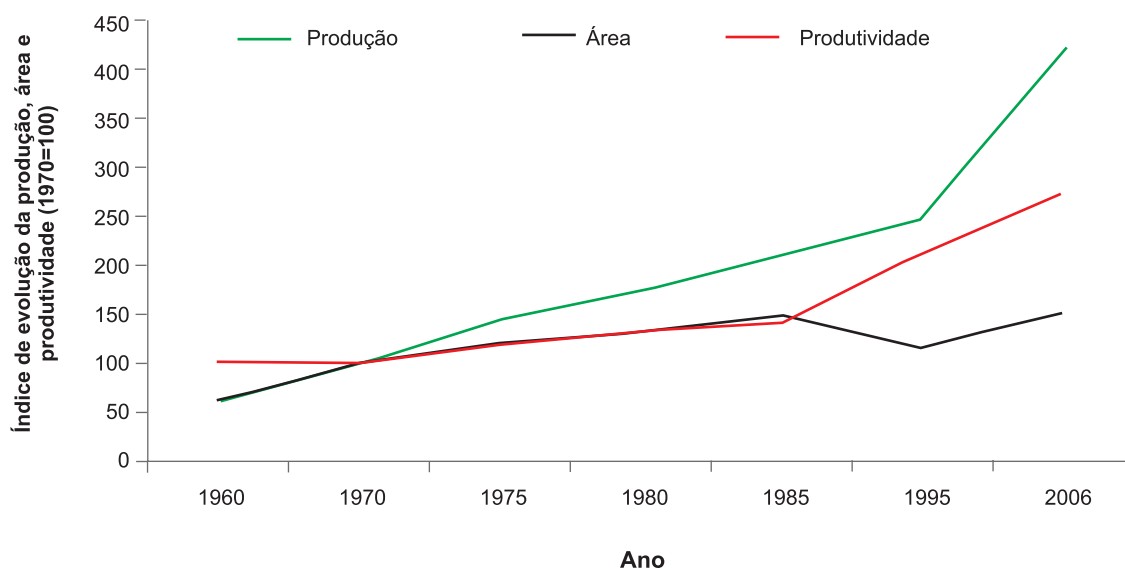


Figura 1. Índice de evolução da produção, área e produtividade das cinco principais lavouras de grãos (arroz, feijão, milho, soja e trigo).

Fonte: adaptado dos Censos Agropecuários do IBGE (2009).

capita, especialmente nos países e regiões mais pobres. O aumento de uma população prioritariamente mais urbana também foi um fator importante influenciando o deslocamento da curva de demanda para a direita.

Se não houvesse nenhum progresso tecnológico no período analisado na Figura 2, o novo equilíbrio de preços aconteceria no ponto b, onde a curva S_{1975} cruza a curva D_{2010} ; a consequente elevação de preços seria dada pelo segmento ab. Nesse cenário, teria havido grande transferência de renda dos consumidores para os produtores rurais. Todavia, no período 1975–2010, a revolução verde se espalhou e se consolidou pelo Brasil, e o desenvolvimento tecnológico em agricultura tropical deslocou a curva de oferta de S_{1975} para S_{2010} . Em relação ao equilíbrio inicial de preços, de 1975 (ponto a), a queda de preços foi de cd. Medida corretamente, a redução nos preços seria de ba + cd.

Redução no preço dos alimentos e efeito-renda

A maior produção de alimentos no País possibilitou que o preço real da cesta básica

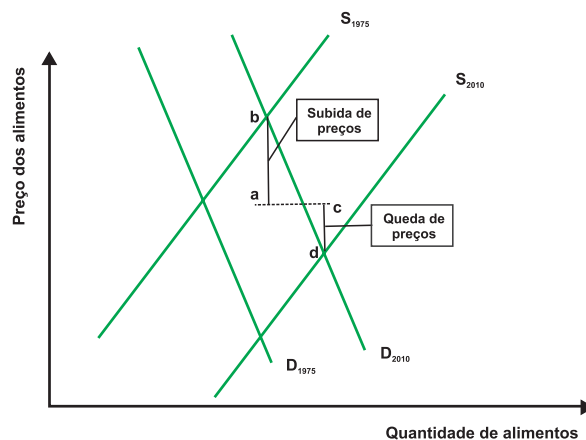


Figura 2. Dinâmica de queda dos preços agrícolas no Brasil no período de 1975 a 2010.

Fonte: adaptado de Alves et al. (2008).

fosse substancialmente reduzido, diminuindo pressões inflacionárias. Com base em dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), calcula-se que, em abril de 2010, o valor da cesta básica na cidade de São Paulo, em termos reais, equivalia a 53% do valor correspondente àquele registrado em janeiro de 1975. O custo da alimentação ao consumidor, portanto, caiu pela metade no

período, refletindo, largamente, a expansão da produção agrícola no País. Mesmo o pico no preço dos alimentos, em 2008, teve impacto muito pequeno no preço dos alimentos pago pelos consumidores brasileiros (Figura 3).

O aumento na oferta, em virtude dos ganhos tecnológicos em todo o período e, além disso, da abertura de mercados na década de 1990, determinou dois efeitos muito importantes para a sociedade. Um primeiro efeito foi a expressiva transferência de renda dos produtores para os consumidores, em processo ilustrado na Figura 4.

No cenário de crescimento da oferta a taxas mais aceleradas do que o crescimento da demanda, os consumidores são beneficiados porque eles podem comprar a quantidade original de alimentos (Q_0) a preços mais baixos (P_M ao invés de P_0) e podem aumentar seu consumo de alimentos para um nível maior, Q_d (Figura 4). O ganho líquido em bem-estar para os consumidores é dado pela área $abfc$, que representa o aumento no excedente do consumidor resultante do decréscimo no preço dos alimentos.

O ganho em excedente do consumidor ocorreu, parcialmente, às custas de uma menor renda para os produtores rurais brasileiros. Inicial-

mente, a renda bruta do produtor é dada pela área $abjg$; assumindo que a curva de oferta mede os custos marginais, o custo dos produtores é dado pela área sob a curva de oferta (bjh), e o excedente do produtor (renda líquida) é igual à diferença, $abhg$. Quando o preço dos alimentos cai de P_0 para P_M , a renda líquida dos produtores rurais é reduzida de $abdc$ para $cdhg$. Essa perda nos excedentes dos produtores – $abdc$ – representa a contribuição (transferência de renda) dos produtores rurais para os consumidores. Barros (2006) estimou que, na década pós-Plano Real, essa transferência pode ter ultrapassado a casa do R\$1 trilhão. Segundo o autor, a transferência de renda do campo para os consumidores parece ter-se estabilizado em torno de R\$ 150 bilhões por ano.

Um outro efeito muito importante que resulta do barateamento dos alimentos é o chamado efeito-renda, que aumenta o poder de compra, particularmente do mais pobre. O estrato mais pobre da população direciona uma maior parcela da sua renda para a compra de alimentos. Quando o preço dos alimentos cai, principalmente se de maneira continuada, como no caso brasileiro, há direcionamento de parte maior da renda para gastos com itens não alimentícios. Esse reordenamento de despesas dinamiza outros setores da economia.

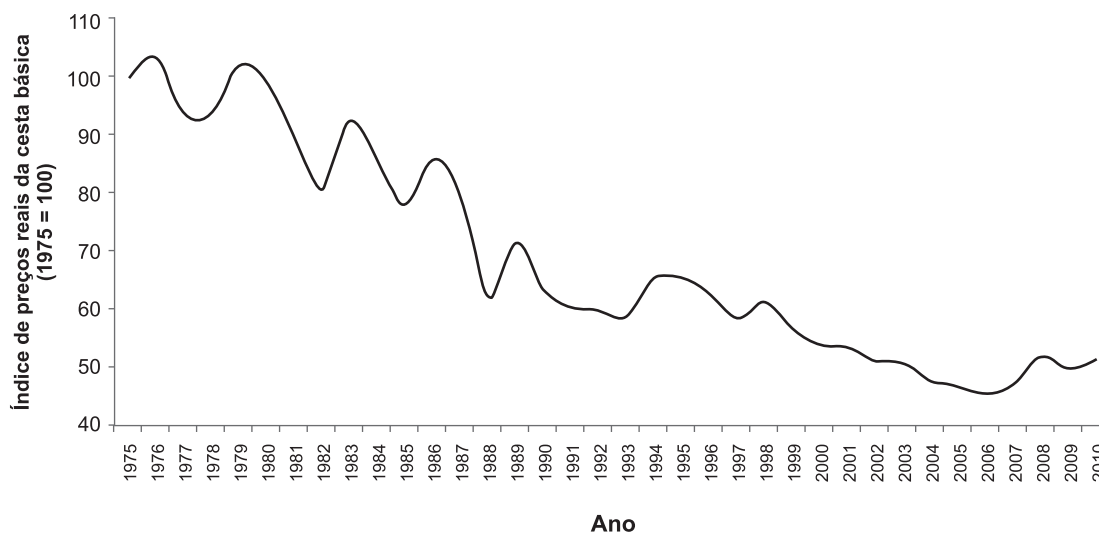


Figura 3. Evolução dos preços reais da cesta básica na cidade de São Paulo no período de janeiro de 1975 a abril de 2010.

Fonte: dados do Dieese (2010).

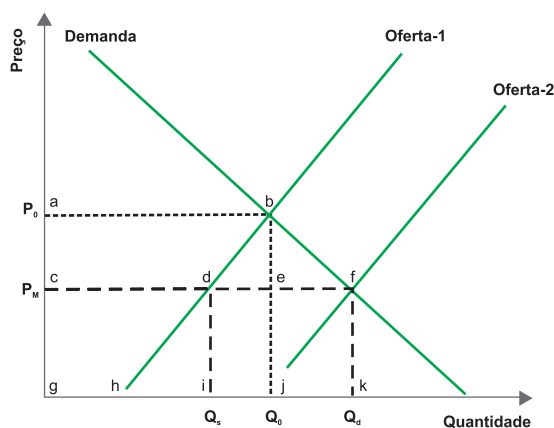


Figura 4. Efeito da expansão da oferta (de oferta-1 para oferta-2) e redução do preço dos alimentos (de P_0 para P_M) sobre os excedentes do produtor e do consumidor.
Fonte: adaptado de Timmer (1986).

Geração de emprego, renda e bem-estar no campo

Ainda que o agronegócio possa ocupar posição de destaque na economia de um país mais desenvolvido, a importância econômica do “dentro da porteira” tende a se reduzir em relação aos outros elos da cadeia (indústrias/serviços de insumos, processamento e distribuição). Assim, é inevitável a paulatina redução da participação do setor agrícola na formação do PIB e da força de trabalho do país (Tabela 1). Não obstante, no Brasil, a agropecuária continua sendo um importante setor na geração de emprego e renda. Estimativas recentes de Nassif et al. (2008), utilizando o Novo Modelo de Geração de Empregos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), indicaram que para um aumento de R\$ 10 milhões na produção da agropecuária, em 2007, gerou-se um potencial de empregos na atividade de 1.054 vagas (440 por efeito direto, 169 por efeito indireto e 445 por efeito renda).

As regiões mais dinâmicas em agricultura são capazes de gerar mais renda e bem-estar no meio rural. Por exemplo, em 2004, o maior PIB per capita de microrregiões dinâmicas em agricultura no Cerrado foi o de Parecis (R\$ 28.756,00), em Mato Grosso, quase 13 vezes maior do que o registrado para a microrregião do Jalapão (R\$ 2.218,70), em Tocantins (MUELLER; MARTHA JÚNIOR, 2008).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é o indicador mais abrangente de desenvolvimento. Ele foi criado como reação às frequentes críticas do emprego do crescimento do PIB per capita, ou da renda per capita, como indicadores de desenvolvimento de países ou de regiões. O pressuposto é que para aferir o avanço socioeconômico da população de um dado país ou região não basta considerar apenas a dimensão econômica, é necessário, também, considerar certas características sociais, como a escolaridade e a expectativa de vida, que traduzem a qualidade de vida da sua população.

Em análise recente, Mueller e Martha Júnior (2008) encontraram que a expansão de frentes de agricultura e pecuária no interior da zona dinâmica do Cerrado parece ter sido fator importante em acarretar melhoras expressivas nos IDHs das unidades geográficas que a compõem. Tomando como base de comparação o IDH nacional de 2000, de 0,766, e o incremento percentual desse índice entre 1991 e 2000, de 10,1% nesses 9 anos, os autores verificaram que o desempenho na década de 1990, de virtualmente todas as regiões da zona dinâmica de agricultura do Cerrado, foi bastante favorável. Com efeito, 22 das 41 microrregiões analisadas tiveram IDH mais alto que o nacional, e os IDHs de mais oito microrregiões situadas abaixo da média nacional estiveram bastante próximos desta. Além disso, as taxas de expansão dos IDHs entre 1991 e 2000 foram, na maioria das microrregiões, bem maiores (em média, cerca de 15%) que os 10,1% do Brasil. As taxas de crescimento menores que a nacional se concentraram nas microrregiões que já tinham IDHs bastante altos em 1991, como o Triângulo Mineiro. Mueller e Martha Júnior (2008) ressaltaram que, com o crescimento econômico, as ações para melhorar a educação e os serviços que produzem efeitos no campo da saúde são óbvias em regiões de maior carência.

Expansão das exportações

As exportações de produtos agrícolas, como açúcar, algodão e café, historicamente têm

Tabela 1. Produto interno bruto (PIB) do País e per capita, ajustados pela paridade do poder de compra (PPP), e participação dos diversos setores da economia no PIB e na força de trabalho.

País	PIB – PPP (US\$ bilhões)	PIB/capita – PPP (US\$ mil)	% PIB			% força de trabalho		
			Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.
Mundo	65.960,00	9.990,57	4,0	32,0	64,0	40,7	20,5	38,8
Moçambique	29,17	1.395,32	21,1	30,9	48,0	81,0	6,0	13,0
Nigéria	191,40	1.417,45	17,3	53,2	29,5	70,0	10,0	20,0
Brasil	1.655,00	8.710,04	8,0	38,0	54,0	20,0	14,0	66,0
Rússia	1.746,00	12.349,89	5,3	36,6	58,2	10,8	29,1	60,1
Índia	4.164,00	3.685,39	19,9	19,3	60,7	60,0	12,0	28,0
China	10.210,00	7.724,01	11,9	48,1	40,0	45,0	24,0	31,0
Chile	202,70	12.447,24	5,9	49,3	44,7	13,6	23,4	63,0
México	1.149,00	10.570,29	3,9	25,7	70,5	18,0	24,0	58,0
África do Sul	587,50	13.352,93	2,6	30,3	67,1	30,0	25,0	45,0
Indonésia	948,30	4.040,58	13,1	46,0	41,0	43,3	18,0	38,7
Estados Unidos	13.060,00	43.368,54	0,9	20,4	78,6	0,7	22,9	76,4
Japão	4.218,00	33.099,62	1,6	25,3	73,1	4,6	27,8	67,7
França	1.902,00	29.852,19	2,2	20,6	77,2	4,1	24,4	71,5
Alemanha	2.632,00	31.941,36	0,9	29,1	70,0	2,8	33,4	63,8

Fonte: CIA (2007).

tido uma importância destacada na economia brasileira. Na última década, entretanto, foi notória a diversificação e o dinamismo das transações com o exterior. Em 1965, 52,5% das exportações brasileiras eram centradas em um único produto, o café. E as exportações do agronegócio representavam 84,4% das exportações totais do País (RODRIGUES, 2008). Em 2009, as exportações brasileiras totalizaram US\$ 64,76 bilhões e representaram 42,5% das exportações totais. A pauta de exportações do agronegócio, na última década, é apresentada na Tabela 2; verifica-se maior participação do complexo soja, carnes e sucoalcooleiro e do setor florestal.

Até meados da década de 1990, a agropecuária brasileira respondeu fortemente aos estímulos do mercado interno. Nos últimos 15 anos, porém, parcela crescente dos produtos

da agropecuária brasileira passou a ser direcionada para a exportação. Esses expressivos excedentes para exportação têm garantido resultados positivos na balança comercial brasileira, sustentado os preços dos alimentos no mercado doméstico e, por uma ótica global, refletem uma importante contribuição do Brasil para reduzir a fome e uma série de tensões macroeconômicas no mundo.

Preservação da base de recursos naturais: o exemplo do efeito poupa-terra

O Brasil é hoje uma potência agrícola que vem expandindo e consolidando sua agricultura com um grau moderado de antropização de seus biomas. Exemplificando, de acordo com o Projeto Probio (BRASIL, 2007; PROJETO..., 2007), coorde-

Tabela 2. Composição das exportações do agronegócio brasileiro

Principais produtos exportados	1999		2009		1999–2009 Var. valor (%)
	Valor (US\$)	Part. (%)	Valor (US\$)	Part. (%)	
Complexo soja	3.760.985.495	18,4	17.239.708.452	26,6	16,45
Carnes	1.941.805.477	9,5	11.787.226.918	18,2	19,76
Complexo sucroalcooleiro	1.976.541.316	9,6	9.715.970.941	15,0	17,26
Produtos florestais	3.855.472.900	18,8	7.222.871.949	11,2	6,48
Café	2.463.875.421	12	4.278.940.375	6,6	5,67
Fumo e seus produtos	961.237.046	4,7	3.046.032.052	4,7	12,23
Couros, produtos de couro e peleteria	1.781.357.173	8,7	2.041.065.835	3,2	1,37
Cereais, farinhas e preparações	65.377.111	0,3	1.818.558.831	2,8	39,45
Sucos de frutas	1.290.054.652	6,3	1.751.827.613	2,7	3,11
Fibras e produtos têxteis	673.464.336	3,3	1.260.339.975	1,9	6,47
Demais produtos	1.723.833.825	8,4	4.593.088.278	7,1	10,30
Total	20.494.004.752	100	64.755.631.219	100	12,19

Fonte: Agrostat (BRASIL, 2010a).

nado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o grau de antropização nos biomas Amazônia e Cerrado, em 2002, era de apenas 9,50% e 38,98%, respectivamente. Essas estatísticas estão sendo continuamente atualizadas e aprimoradas. Estimativas mais recentes, para 2008, apontaram que o Cerrado, por exemplo, ainda apresentava 51% de sua cobertura vegetal original não antropizada (VIANA, 2010).

Esses níveis moderados de antropização refletiram o desenvolvimento de tecnologias para a produção agropecuária em ambiente tropical. Esse estilo de crescimento da agricultura brasileira, pautado em ganhos consistentes de produtividade, permitiu um expressivo efeito poupador de terra. Cálculos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), apresentados na Tabela 3, mostraram que, em razão dos ganhos de produtividade da agropecuária nacional nos últimos 35 anos, a área poupada foi superior a 250 milhões de hectares. Certamente essa é uma importante contribuição da agropecuária nacional à dimensão ambiental da sustentabilidade.

Tabela 3. A poupança de área da agropecuária brasileira em 1.000 ha.

Produto	Área atual	Fator Δ	Área proj.	Poupança
Algodão em caroço	1.077	8,3814	9.030	7.953
Arroz em casca	2.875	2,7685	7.959	5.084
Café	2.216	2,0049	4.443	2.227
Cana	8.141	1,7243	14.038	5.897
Feijão	3.993	1,3895	5.548	1.555
Milho	14.766	2,7545	40.673	25.907
Pastagens	158.753	2,0760	329.571	170.818
Soja	21.313	2,4618	52.468	31.155
Trigo	1.852	2,2737	4.211	2.359
Outros sete cultivos	1.430		2.829	1.399
Total	216.416		470.770	254.354

Fonte: dados do IBGE (2009).

Determinantes da capacidade produtiva da agropecuária brasileira

A capacidade produtiva da agropecuária brasileira evoluiu sobremaneira nas últimas quatro décadas. Na Figura 5, observa-se a evolução na produção per capita de arroz, feijão, milho e soja. Em 1970, a produção per capita de produtos mais inelásticos a preços e renda, como o arroz e o feijão, era de 172 kg e 50 kg, respectivamente. Em 2006, esses valores aumentaram para 301 kg, no caso do arroz, e 101 kg, no caso do feijão. No caso de produtos mais elásticos a preços e renda, e que têm a demanda sustentada pela produção de proteína animal, como o milho e a soja, os valores per capita aumentaram ainda mais: o milho, de 417 kg, em 1970, para 1.380, em 2006; e a soja, de 62 kg, em 1970, para 1.329, em 2006. Da produção de soja e milho, parcela significativa, cerca de 60% e 85% do total, respectivamente, permanecem no mercado doméstico, com grande parte sendo absorvida pela produção de suínos e aves (BRASIL, 2010b).

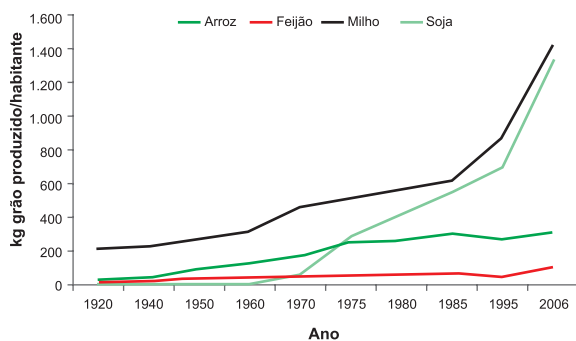


Figura 5. Evolução da produção per capita (kg produzido/habitante/ano) de arroz, feijão, soja e trigo. Fonte: elaboração dos autores, a partir de dados de produção agrícola e população do IBGE (2010).

A agropecuária brasileira, no entanto, não atendeu apenas ao mercado doméstico. Parcelas crescentes de produtos agropecuários têm sido exportadas (Tabela 2), contribuindo, assim, para o fortalecimento da presença do País no mercado internacional de alimentos. Com efeito, em 1995, o Brasil respondia por 5% do comércio mundial; em 2008, esse percentual elevou-se para expressivos 8%. Apenas os Estados Unidos, com 18%

das exportações de alimentos em 2008 (ante a 23% em 1995), têm individualmente maior expressão que o Brasil (LIAPIS, 2010).

Para a agropecuária brasileira continuar essa trajetória de sucesso, uma série de desafios terão que ser superados. Alguns deles dizem respeito à capacidade produtiva da agropecuária. E, discutindo o potencial produtivo da agropecuária, observam-se três grandes determinantes: capital humano, geração de tecnologia e difusão e recursos naturais e clima.

Capital humano

Parcela considerável do sucesso da agropecuária brasileira nas últimas décadas ocorreu pela aplicação de conhecimento e tecnologia baseados em ciência. A transferência de conhecimento e tecnologia ocorre por meio do sistema de pesquisa, que promove as adaptações necessárias para uma determinada região (ALVES, 1985). Essa estratégia de desenvolvimento da agropecuária é reforçada numa visão de futuro, tendo em vista a necessidade de aumento na produtividade da terra e do trabalho em um ambiente diferente e incerto em razão das mudanças do clima.

O conhecimento e a tecnologia, entretanto, têm poucas chances de ser adotados e aplicados com sucesso no processo produtivo baseado em ciência, em larga escala, se habilidades mínimas em leitura e matemática forem limitantes (RODRÍGUEZ et al., 2008). Exemplificando, em nível operacional, como dimensionar adequadamente a quantidade de fertilizante ou sementes e proceder ajustes mais precisos na semeadora, em condições contrastantes, sem um mínimo de conhecimentos de matemática e capacidade para ler o manual técnico? Num nível de capacitação maior, mais voltado à tomada de decisões, há necessidade de embasamento conceitual e aplicação de métodos científicos (RODRÍGUEZ et al., 2008) para sair da “receita de bolo” e fazer as adaptações necessárias no sistema de produção.

Um maior grau de instrução e capacitação continuada, em níveis básicos e avançados,

é insumo necessário para maior inserção no mercado, maior capacidade de tomar decisões, como a percepção do custo de oportunidade, e, em última análise, para a percepção de oportunidades e riscos. A inovação na empresa, portanto, depende do capital humano qualificado. Além disso, com o avanço do grau de instrução e com o fortalecimento das capacidades, são inevitáveis ganhos em produtividade do trabalho que, por sua vez, impulsionam mais ainda a renda salarial média.

Geração de tecnologia e difusão

Em uma era baseada em ciência, a geração de tecnologias é obviamente etapa indispensável. A pesquisa agropecuária brasileira tem proporcionado retornos econômicos elevados para a sociedade, da ordem de 40% de taxa interna de retorno (ÁVILA et al., 2010). À parte o resultado econômico bastante favorável, o tempo de maturação é longo, geralmente da ordem de 15 a 20 anos dependendo da tecnologia, e o investimento é alto. A parceria entre a pesquisa pública com a privada poderá contribuir para aumentar os investimentos em pesquisa, e, assim, ampliar o universo de conhecimentos e de tecnologias (ALVES, 2008).

Pela ótica do setor agropecuário, algumas tecnologias-chave que deveriam ser fomentadas seriam novas variedades/cultivares (adaptação a ecossistemas não nativos, maior produtividade para uma dada oferta ambiental, resistência/tolerância a estresses bióticos e abióticos, incorporação de ferramentas de biotecnologia e nanotecnologia); novos insumos (máquinas e equipamentos, fertilizantes e agroquímicos); e novas práticas agrícolas e sistemas de produção inovadores, por exemplo para acomodar mais ciclos produtivos no ano (safra e safrinha) ou para proporcionar maior eficiência no uso de nutrientes e água.

Uma outra vertente importante é a manutenção de ganhos continuados de produtividade, permitindo ampliar a produção sem necessidade de aumento proporcional de área. Nesse sentido, um parâmetro interessante para anali-

sar a possibilidade de expansão agropecuária via produtividade em detrimento da produção é a razão entre produtividade atual (média e dos melhores produtores) e a potencial. Exemplificando, atualmente a produtividade média de soja é da ordem de 3 t/ha. Produtores *top* têm tido produtividades médias de cerca de 4 t/ha; a pesquisa, incorporando ganhos genéticos e outras tecnologias ao sistema de produção, já indica potencial da ordem de 6 t/ha a 7 t/ha. Assim, ainda há espaço para crescer antes de se atingir um teto, pois produtores médios e de ponta realizam, respectivamente, 43% a 50% e 57% a 67% do potencial atual de produtividade. E, é claro, espera-se que esse teto de produtividade da pesquisa continue se ampliando, assim como os rendimentos médios no campo. Vale lembrar que algumas tecnologias de elevada produtividade, já desenvolvidas, dependem de preços relativos mais elevados para serem adotadas em larga escala pelos produtores.

Obviamente, após a geração da tecnologia, ela precisa ser rigorosamente avaliada e efetivamente difundida. Alves (2001) propôs os seguintes passos para a avaliação de tecnologias agropecuárias: a) descrição detalhada da tecnologia ou do conhecimento; b) determinar qual tecnologia será substituída, esclarecendo vantagens e desvantagens da nova tecnologia *vis-à-vis* à velha; c) detalhar os sistemas em que a nova tecnologia se encaixa e a necessidade de mudanças e a sua magnitude no sistema atual; d) custo da nova tecnologia *vis-à-vis* à que será substituída, incluindo o risco de preço e de clima; e) capacidade de resposta da nova tecnologia a insumos modernos; f) restrições à adoção da nova tecnologia em termos de custo de aquisição de capital, escolaridade/capacitação do produtor, conhecimentos da assistência técnica e limitações de crédito; impacto sobre o meio ambiente da nova tecnologia; e g) quando for o caso, separar os benefícios privados dos sociais.

Pela ótica da capacitação, deve-se ter em mente, também, que o baixo desempenho bioeconômico dos sistemas de produção podem

não resultar apenas do uso limitado de assistência técnica pelos fazendeiros. Em alguns casos, a dificuldade da pesquisa e da extensão rural em traduzir e transferir o conhecimento existente e as respectivas recomendações em linguagem que possa ser absorvida pelos produtores também é um importante fator que contribui para níveis insatisfatórios de desempenho (MARTHA JÚNIOR; VILELA, 2007).

Recursos naturais e clima

A realização da capacidade produtiva da agropecuária vai depender da disponibilidade de recursos naturais e do clima e da possibilidade desse ambiente de produção ser modificado pelo uso de tecnologias modernas para acomodar uma produção agrícola viável. Variáveis relevantes a serem analisadas, que variam conforme a região, seriam: disponibilidade de terra; relevo; fertilidade (química, física, biológica) e textura do solo; disponibilidade de água; quantidade e distribuição de chuvas; temperatura (intensidade e variação); e luz (intensidade e variação, e fotoperíodo).

Os recursos naturais e o clima ditam, portanto, o quê, onde, quando e quanto se pode produzir de uma lavoura ou pastagem, dado um pacote tecnológico e condicionantes políticos e econômicos. Seguem alguns exemplos. A cana-de-açúcar tem recursos naturais e clima favorável na região Sudeste e no Cerrado, mas não na Amazônia; por isso, cerca de 90% da expansão da cultura nas próximas décadas ficará concentrada em São Paulo e nas porções de Cerrado próximas a esse estado. A soja, em Mato Grosso, é competitiva no Brasil e no mundo em razão de seus elevados níveis de produtividade, resultado do determinante “recursos naturais e clima” e do pacote tecnológico em agricultura tropical adotado. Em virtude das características inerentes das lavouras e das pastagens, em toda a área em que se faz uma lavoura (grãos ou fibras) de elevada produtividade é possível implantar sistemas de integração lavoura-pecuária; contudo, não é possível implantar esses sistemas mistos em toda área de pecuária.

Condições favoráveis e desfavoráveis ao potencial produtivo da agropecuária

Dada a oferta de capital humano, tecnologia e recursos naturais e clima, algumas condições podem favorecer a capacidade produtiva da agropecuária, tanto em termos de intensidade como de velocidade de resposta na oferta. A título de exemplo, citam-se as questões econômicas (oferta e demanda por produtos agropecuários nos mercados doméstico e internacional em diferentes horizontes de tempo) e as políticas (macroeconômicas, agrícolas – incentivos aos produtores rurais, como crédito rural a taxas de juros competitivas com os concorrentes internacionais, instrumentos efetivos de garantia de preços e renda, instrumentos de redução do risco, pagamentos por serviços ambientais – e industriais – foco em insumos agropecuários).

Em contrapartida, algumas condições podem atuar no sentido inverso, controlando ou restringindo a capacidade produtiva da agropecuária. Exemplos seriam a infraestrutura (distribuição e transporte dos produtos agrícolas da fazenda para o mercado e para o consumidor e comunicação e tecnologia da informação); aspectos da legislação (trabalhista, que pode influenciar a competição entre atividades e a dinâmica de uso da terra, e ambiental, como o zoneamento ecológico-econômico e as regulamentações de reserva legal e áreas de preservação permanente); questões econômicas (taxa de juros, tributação); e eficiência administrativa (burocracia, dificuldade de exportar).

Abordar em detalhe esses condicionantes foge da proposta deste artigo; entretanto, alguns exemplos podem ajudar a ilustrar melhor o significado e importância desses fatores para impulsionar ou restringir a capacidade produtiva da agropecuária nas próximas décadas. Considere, inicialmente, um fator positivo o crédito rural a taxas de juros competitivas com os concorrentes internacionais.

O amparo ao produtor por meio de políticas agrícolas justifica-se pelo fato de os mercados agrícolas combinarem características pouco

comuns que afetam sobremaneira a oferta e a demanda. Com relação à demanda, verificam-se elasticidade-preço e elasticidade-renda baixas. No lado da oferta de curto prazo, observa-se uma elevada dependência das condições climáticas; em longo prazo, a oferta agrícola é dependente de inovações tecnológicas. Soma-se, a isso, o caráter de concorrência perfeita da agricultura, que a deixa sem proteção contra a compra de insumos em mercados oligopsônicos e a venda de produtos em mercados oligopolizados. Ademais, os benefícios dos investimentos realizados na agropecuária brasileira, conforme discutido na seção anterior, não ficaram restritos ao setor, ao contrário, foram amplamente transferidos para a sociedade com efeitos positivos sobre outros setores da economia.

Muitos investimentos na agropecuária apresentam resultado econômico-financeiro positivos quando analisados *vis-à-vis* às taxas de juros internacionais. As especificidades da macroeconomia brasileira, contudo, tornam o investimento pouco atraente em relação, por exemplo, à aplicação no mercado financeiro. Em outras situações, mesmo com as taxas de juros elevadas no País, o investimento é viável. Entretanto, fluxos de caixa muito negativos no início do projeto, incompatíveis com a capacidade de pagamento do produtor rural, implicam desistência do investimento e por vezes não adoção de melhores práticas de produção.

Desse modo, a disponibilidade de financiamento adequado, em termos de volume de crédito, período de carência e de taxas de juros competitivas, possibilita, pela ótica da sociedade, a expansão da oferta de alimentos a preços mais razoáveis. Pela ótica do produtor, o financiamento adequado permite que o benefício da tecnologia seja realizado em prazos mais dilatados, aumentando a abrangência da adoção da tecnologia, e tornando-a, adicionalmente, mais inclusiva, pois permite a adoção por parte de produtores menos capitalizados. Essa situação é reforçada pelo fato de que, com taxas de juros mais competitivas, o prêmio de risco para uma dada taxa interna de retorno do investimento é

maior, o que impulsiona a intensidade e a velocidade da resposta da oferta.

Considere, agora, um condicionante negativo, como a tributação. A tributação de uma atividade econômica é o ponto de partida para a própria existência do governo, sendo essa fonte de arrecadação necessária para que o governo possa desempenhar suas funções na sociedade (TIMMER, 1986). Uma tributação muito elevada, entretanto, acaba minando a competitividade do setor produtivo e o bem-estar da população.

Assim como em qualquer outra atividade econômica, a agropecuária é influenciada pela incidência de tributos. Estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)/Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) (2009) indicou que os produtos in natura têm uma tributação média de 12% do preço final. Especificamente no caso de carne bovina, cana-de-açúcar, soja (grão) e milho, a carga fiscal identificada por esse estudo foi de 15,56%; 10,45%; 8,04% e 2,50%, respectivamente. Interessante notar que como esses produtos têm elasticidade de demanda e de oferta distintas (NEGRI NETO; COELHO, 1993), o percentual do imposto pago pelos produtores e pelos consumidores terá comportamento bastante variado. Se a elasticidade-preço da demanda em valor absoluto for maior que a elasticidade-preço da oferta, como a carne bovina ou de frango, então o produtor arca com um maior percentual do tributo. Analogamente, para elasticidade-preço da demanda mais inelástica do que a elasticidade-preço da oferta, como o arroz ou o café, um maior percentual do tributo será pago pelos consumidores.

Com uma perspectiva futura, é importante quantificar o impacto desses tributos considerando diferentes produtos agropecuários e regiões, avaliando como a produtividade altera o peso dos tributos no custo de produção. Se a participação de tributos aumentar com a produtividade, isso pode indicar que os produtores, em tese, mais eficientes podem estar sendo progressivamente prejudicados pelo sistema fiscal que inci-

de na agropecuária. Dada a importância da agropecuária para a economia do País e o nível intermediário de renda do brasileiro, que tem cerca de 22% da sua renda comprometida com gastos com alimentação, pesquisas nessa área podem contribuir positivamente para a tomada de decisão de agentes públicos e privados. E, por uma perspectiva de política regional, os impactos da política fiscal, na agropecuária, também poderão ser variados conforme a região focalizada.

Considerações finais

Nas próximas décadas, o Brasil deverá se firmar como um dos grandes protagonistas na produção de alimentos, fibras e bioenergia. Projeções recentes do relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)-FAO (2010) para a agricultura na próxima década (Figura 6) indicaram que, no período de 2009 a 2019, a expansão do agronegócio brasileiro deverá ser de 38%, o dobro da média mundial e superior à expansão projetada para outros importantes países produtores de alimentos: Estados Unidos, Canadá e Austrália, cerca de 10%; União Europeia, 4%; China e Índia, aproximadamente 22%; e Rússia e Ucrânia, em torno de 27%. Esses valores refletem vigorosas taxas de crescimento da produção agrícola em países como Brasil (2,8% ao ano), Ucrânia (2,3% ao ano) e Rússia (2,1% ao ano) frente a tradicionais produtores, como União Europeia (0,4% ao ano), Canadá (0,8% ao ano) e Estados Unidos (1,0% ao ano). Austrália, Índia e China teriam taxas de crescimento da produção agrícola intermediárias, entre 1,1% e 1,7% ao ano.

O papel da agricultura como indutor do desenvolvimento e ferramenta efetiva para garantir a segurança alimentar e energética do País requer visão sistêmica, investimentos e ações coordenadas, por vezes de diferentes agentes com visões conflitantes sobre um dado assunto, para equacionar os diferentes desafios que se acumulam nas esferas econômica, social e ambiental (MUELLER; MARTHA JÚNIOR, 2008).

Para as próximas décadas, embora a disponibilidade de alimentos continue a ser protagonista, a expansão da produção deverá considerar, de modo crescente, outras questões. Crescem rapidamente as preocupações e exigências de parcela considerável da sociedade internacional e brasileira com relação à qualidade e segurança dos alimentos.

A dimensão ambiental, incluindo o uso de biocombustíveis, ganha envergadura e traz novas perspectivas ao modelo de produção, por exemplo no tocante ao uso direto e indireto da terra versus o desmatamento e a adoção de tecnologias agropecuárias com menores emissões de gases de efeito estufa. Tais variáveis precisam ser incorporadas às usuais restrições técnicas e econômicas da função de produção. Vale frisar que o estilo de crescimento da agropecuária brasileira tem historicamente se pautado em tecnologias poupa-terra (Figura 1, Tabela 3), centradas em ganhos crescentes e continuados de produtividade (GASQUES et al., 2010).

Recentemente, as políticas agrícolas já sinalizam, via incentivo, para a importância de expandir o uso de tecnologias de baixo carbono. No Plano Agrícola-Pecuário 2010–2011, a linha Agricultura de Baixo Carbono (ABC) conta com R\$ 2 bilhões de recursos a taxas de juros (5,5% ao ano) mais competitivas. A expectativa, concorde com a Lei de Mudanças Climáticas, aprovada em dezembro de 2009, é que o setor agropecuário (recuperação de pastagens, estímulo à integração lavoura-pecuária-floresta, ampliação da fixação biológica de nitrogênio e do plantio direto de qualidade) e a produção de biocombustíveis sejam capazes de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, em relação ao cenário tendencial, em 226 Mt de CO₂-equivalente até 2020. Isso implica uma participação direta de 21,5% da agropecuária nas ações de mitigação propostas pelo governo brasileiro.

Ressalte-se que os ganhos em produtividade projetados para o setor agrícola, liberando área para a expansão da produção, é uma forte contribuição do setor produtivo para a construção de uma situação ganha-ganha pela ótica

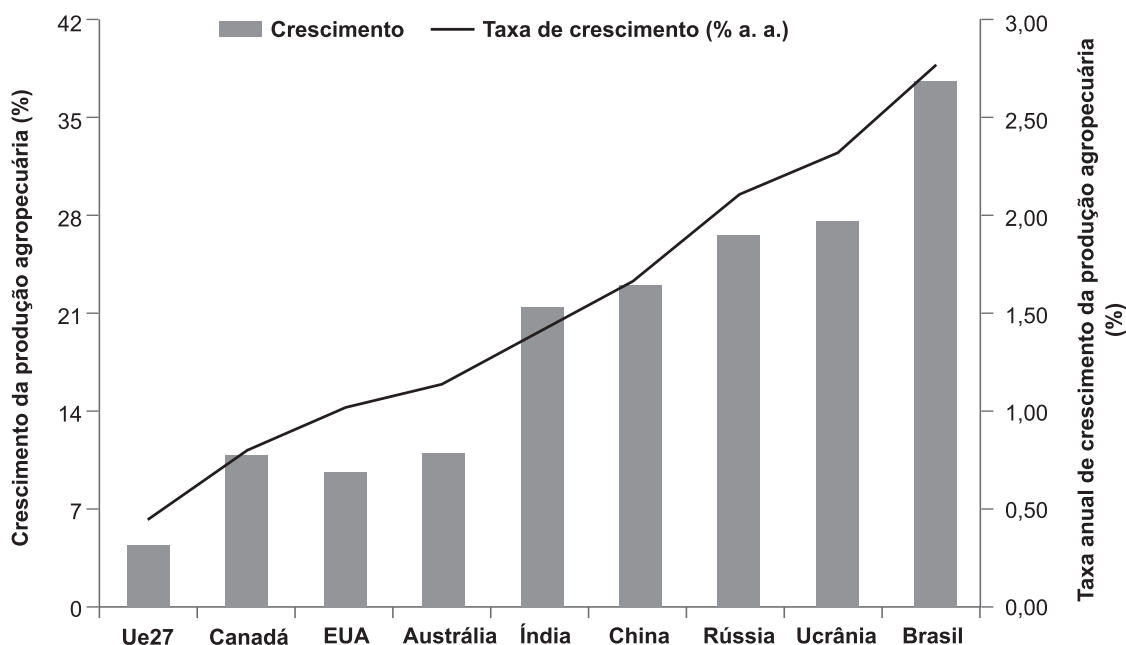


Figura 6. Crescimento estimado total e taxa geométrica de crescimento na produção líquida agropecuária de países selecionados e dos 27 países da União Europeia (UE27).

Fonte: OECD; FAO (2010).

socioeconômica e ambiental. A oferta de alimentos, fibras e bioenergia seria aumentada sem promover novos desmatamentos, ao mesmo tempo em que áreas de baixa produtividade seriam recuperadas por atividades agropecuárias mais eficientes, como lavouras e sistemas pecuários de elevada produtividade e conteúdo tecnológico. Obviamente, catalisar as inovações geradas pela pesquisa implica, em última análise, na sua adoção pelos produtores, o que demanda o fortalecimento da assistência técnica rural pública e privada. Consolidando-se tal cenário, o setor agropecuário contribuiria indiretamente para as ações de mitigação pela redução do desmatamento, de 669 Mt de CO₂-equivalente até 2020, em relação ao cenário tendencial.

O atendimento dessas demandas (e incluam-se as questões sociais), cada vez mais exigentes e determinantes da abertura ou restrição aos mercados que remuneram melhor produtos agrícolas de qualidade, dependerá da incorporação de tecnologias modernas e, via de regra, mais intensivas em capital ao sistema produtivo. A restrição mais severa, entretanto, para alavan-

car a capacidade produtiva da agropecuária é o capital humano, a qual demanda tempo para ser removida. A de capital físico, que cristaliza a nova tecnologia, é deficiência proeminente, mas ela pode ser resolvida por uma competente política de crédito, enquanto o acesso a máquinas e equipamentos mais complexos pode ser solucionado por uma reforma nas leis de aluguel e *leasing* (ALVES, 2008).

Referências

- ALVES, E. **Alguns desafios que a Embrapa enfrentará.** Londrina: Fortebio 2008.
- ALVES, E. Mobilizing political support for the Brazilian agricultural research system. In: RUTTAN, V. W; PRAY, C. E. (Ed.). **Policy for agricultural research.** Boulder: Westview Press, 1985. p. 363-376.
- ALVES, E. Que fazer antes de difundir a tecnologia? Tema para discussão. **Cadernos de Ciência & Tecnologia,** Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 135-138, 2001.
- ALVES, E.; MARTHA JÚNIOR, G. B.; OLIVEIRA, A. J. Subsídios para a conferência **High level conference on food security: the challenge of climate change and bioenergy.** Brasília, DF: Embrapa-SGE, 2008. 19 p. Relatório.

- ÁVILA, A. F. D.; ROMANO, L.; GARAGORRY, F. Agricultural productivity in Latin America and the Caribbean and sources of growth. In: PINGALLI, P. L.; EVENSON, R. E. (Ed.). **Handbook of Agricultural Economics**, Amsterdam, v. 4, p. 3713-3768, 2010.
- BARROS, G. C. S. **Agronegócio brasileiro**: perspectivas, desafios e uma agenda para seu desenvolvimento. Piracicaba: Esalq: Cepea, 2006. 50 p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Vegetation cover maps of the Brazilian Biomes**. Brasília, DF, 2007. 16 p.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agrostat**. Disponível em: <http://extranet.agricultura.gov.br/primeira_pagina/extranet/AGROSTAT.htm>. Acesso em: 2010a.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano agrícola e pecuário 2010/2011**. Brasília, DF, 2010b. 56 p.
- CIA. Central Intelligence Agency. **The World Factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2007.html>>. Acesso em: 23 jun. 2007.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos. **Pesquisa nacional de cesta básica**: São Paulo [1975-2010]. Disponível em: <<http://dieese.org.br/rel/rac/cesta.xml>>. Acesso em: 18 maio 2010.
- FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **The state of food insecurity 2009**: economic crises, impacts and lessons learned. Rome, IT: FAO, 2009. 58 p.
- FIESP; FGV. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. **O peso dos tributos sobre os alimentos no Brasil**. São Paulo: FIESP;FGV, 2009. 30 p.
- GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. P.; VALDÉS, C. Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos Censos Agropecuários. In: DOSSA, D.; NAVARRO, Z. (Ed.). **A agricultura brasileira**: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília, DF: Mapa; Ipea, 2010. No prelo.
- HAYAMI, Y.; GODO, Y. The three agricultural problems in the disequilibrium of world agriculture. **Asian Journal of Agriculture and Development**, Los Baños Laguna, v. 1, p. 3-14, 2004.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 ago. 2009.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- LIAPIS, P. S. **Trends in agricultural trade**. Presented in Joint ICTSD-FAO expert meeting, Geneva, March 25-26 2010.
- MARTHA JÚNIOR, G. B.; VILELA, L. Uso de fertilizantes em pastagens. In: MARTHA JÚNIOR, G. B.; VILELA, L.; SOUSA, D. M. G. (Ed.). **Cerrado**: uso eficiente de corretivos e fertilizantes. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2007. p. 43-68.
- MUELLER, C. C. **Taxonomia da política agrícola**. Brasília, DF: Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2007. Não paginado.
- MUELLER, C. C.; MARTHA JÚNIOR, G. B. A agropecuária e o desenvolvimento socioeconômico recente do cerrado. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. (Ed.). **Savanas**: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2008. p. 35-99.
- NASSIF, A.; SANTOS, L. O.; PEREIRA, R. O. Produtividade e potencial de emprego no Brasil: as prioridades estratégicas das políticas públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 157-176, 2008.
- NEGRI NETO, A.; COELHO, P. J. Quem paga o imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS) dos produtos agrícolas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 23, p. 19-22, 1993.
- OECD; FAO. **OECD-FAO Agricultural Outlook 2010-2019**. Paris, FR, 2010. 247 p.
- PROJETO Probio. 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/probio.html>>. Acesso em: 15 jun 2010.
- RODRIGUES, R. **Facing energy security in the Americas through agroenergy sources**. Presented in Thirtieth Conference in the Organization of American States' (OAS) Lecture Series of the Americas, Washington, DC, 28 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.der.oas.org/lecture.html>>. Acesso em: 15 jun 2010.
- RODRÍGUEZ, A.; DAHLMAN, C.; SALMI, J. **Knowledge and innovation for competition in Brazil**. Washington, DC: World Bank, 2008. 247 p.
- TIMMER, C. P. **Getting prices right**: the scope and limits of agricultural price policy. Ithaca: Cornell University Press, 1986. 160 p.
- VIANA, S. Projeto de monitoramento do desmatamento nos biomas brasileiros por satélite. In: SEMINÁRIO TÉCNICO-CIENTÍFICO DE ANÁLISE DOS DADOS DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL - PRODES, 20 e 21 de maio de 2010, Brasília, DF. [Palestra...] Brasília, DF: MMA; Inpe, 2010. Palestra. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/seminario2010/CSR_Prodes2010.pdf>. Acesso em: 15 jun 2010.

Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental

Zander Navarro¹

Resumo: Este artigo estabelece uma relação entre a história agrária contemporânea no Brasil e a ação governamental, especialmente no tocante aos recentes desafios observados na sua implementação. É oferecida uma interpretação do desenvolvimento agrário nos últimos 50 anos, dividido em cinco fases, as quais vão incorporando crescente complexidade. Na primeira parte do trabalho, é salientado o papel decisivo da etapa de modernização da década de 1970, tempo em que se enraizou uma nova forma de sociabilidade. A seguir, o texto apresenta mudanças marcantes ocorridas nos últimos anos, principalmente sob o aspecto econômico-produtivo, e também chama a atenção a respeito da crescente politização dos debates sobre o futuro rural. A última parte esquematiza alguns dos desafios, a demandar soluções urgentes, que a agropecuária brasileira atualmente enfrenta. O artigo argumenta, em sua conclusão, pela necessidade de discutir e implementar uma estratégia consistente de desenvolvimento rural no Brasil, ação governamental que ainda não existe.

Palavras-chave: desafios da governança rural; desenvolvimento agrário brasileiro; história agrária brasileira contemporânea; sociabilidade capitalista.

Abstract: This article aims to associate the agrarian history of contemporary Brazil to the action of government, especially in relation to the most recent challenges when implementing its policies. It is offered an interpretation of Brazilian agrarian history over the last fifty years, which is divided in an ever-growing complexity spanning five phases. In this section it is emphasized the crucial role of the modernization drive of the 1970s, a historical period when a new form of sociability was rooted. Thereafter, the article presents some of the most notable changes in recent years, and calls attention to economic and productive aspects, although equally stressing the growing politicization of current debates about the Brazilian rural future. The last part systematizes some of the challenges seen as urgent, which are confronting Brazilian agriculture in these times. The article argues, as a conclusion, that there is a necessity of discussing and implementing a consistent strategy of rural development in the country which still does not exist as yet.

Keywords: challenges of rural governance; Brazilian agrarian development; contemporary Brazilian agrarian history; capitalist sociability.

¹ Professor associado do Departamento de Sociologia da UFRGS (Porto Alegre) e pesquisador visitante do Institute of Development Studies (IDS), na Inglaterra. Atualmente, está cedido à Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (AGE/Mapa). E-mail: z.navarro@agricultura.gov.br

Introdução

Neste artigo, será feita uma leitura, breve e panorâmica, do mundo rural brasileiro e suas transformações ao longo de aproximadamente meio século. Trata-se de interpretação, mais sociológica do que multidisciplinar, de um espaço social e produtivo da sociedade brasileira, o qual, em passado não tão remoto, foi ocupado pela maioria da população brasileira, seja como local de moradia, seja como local de prática de uma atividade rural predominante. Como já apontado em outro estudo,

[...] em 1930, três de cada quatro brasileiros residiam no campo. Ao final do século, ao redor de um de cada seis continuavam nesta situação. (BUAINAIN; DEDECCA, 2010, no prelo).

Como se sabe, foi somente em um ano historicamente próximo, isto é, em 1956, que a contribuição das atividades industriais para a formação da riqueza nacional ultrapassou a atividade agropecuária, indicando que os processos de urbanização e de expansão industrial, embora acelerados na segunda metade do século passado, são relativamente recentes. É por tal razão que variadas facetas culturais e diversos aspectos dos comportamentos sociais ainda refletem significativamente o Brasil rural de um passado não tão distante, a despeito da relativa pujança urbano-industrial e da envergadura tecnológica alcançada pelo País.

O Centro-Sul, uma das principais regiões agrícolas brasileiras, experimentou, em curto período, uma notável revolução tecnológica, transformando-se intensamente durante a década de 1970. Sob um vigoroso processo de transformações econômico-produtivas, instalou-se, gradualmente, uma nova racionalidade sobre a vida rural e suas atividades de produção, o que viria a determinar mudanças igualmente graduais, mas ininterruptas, nos comportamentos sociais das famílias rurais, a partir

daqueles anos. Aquela década de transformação econômica, que mudou não apenas o Brasil rural, mas também a economia nacional como um todo, é, sem dúvida, o mais marcante decênio de nossa história. Em decorrência, vencido aquele período, os anos 1980 encontrariam um país radicalmente distinto, muito mais urbanizado e, sobretudo, crescentemente determinado por uma lógica econômica (e suas repercussões sociais) que afirmaria, cada vez mais decisivamente, uma sociabilidade capitalista no Brasil.

Este curto ensaio tenta sistematizar essa história agrária recente e suas principais características, enfatizando as relações entre ela e a ação governamental e, portanto, dando relevância ao papel potencial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A primeira e mais extensa seção sintetiza a história da agricultura brasileira, tal como entendida pelo autor, entre os anos 1950 e os nossos dias. Uma primeira (e ligeira) visão sobre o mundo rural brasileiro indicaria, no período citado, uma segmentação simples, bastando separar o desenvolvimento agrário em dois momentos: antes e depois da modernização dos anos 1970.² Essa seção propõe, contudo, uma periodização com mais nuance, circunscrita às cinco fases que a agricultura atravessou a partir dos anos 1950.

A segunda seção aponta algumas mudanças recentes e expressivas, e suas implicações para as iniciativas do Estado, salientando-se, em particular, o fato que os imperativos da ação governamental modificaram-se intensamente nas últimas duas décadas. Nessa seção, é ressaltada, por exemplo, a crescente politização das relações mantidas entre os distintos grupos de interesse no meio rural, uma novidade que se firmou, em especial, a partir do robusto processo de democratização da sociedade brasileira durante o período pós-Constituinte.

² Embora não tenha sido discutido neste artigo, deve-se salientar que ainda não consolidamos um debate que identifique as diferenças, que não são apenas teóricas, nas expressões que usualmente adjetivam a palavra “desenvolvimento”. Usamos como sinônimos, por exemplo, desenvolvimento agrário e desenvolvimento rural, quando seus significados são quase opostos. Se fosse procedida essa discussão, muitas das atuais divergências sobre o meio rural brasileiro provavelmente poderiam ser esclarecidas. Para uma incursão introdutória sobre tais diferenças, consulte-se Navarro (2001).

Finalmente, a última seção deste artigo lista, esquematicamente, alguns dos desafios urgentes para integrar social e economicamente o mundo rural brasileiro, alçando-o a patamares mais consentâneos com uma modernidade propriamente capitalista. Insistire-se-á nesta parte, e como conclusão principal, em um alerta: o País carece de uma política de desenvolvimento rural, com a qual, aliás, jamais contamos em nossa história. Uma das principais facetas dessa política, se porventura vier a existir algum dia, será exatamente a de perceber que mudaram radicalmente os pressupostos da ação governamental.

No passado, essa ação foi destinada com exclusividade aos produtores (ou apenas a uma parte deles) e às atividades agrícolas propriamente ditas, como se fossem um recorte produtivo exclusivo e sem conexão com o restante da sociedade e da economia. Atualmente, a ação do Estado – que é de caráter urgente para o Brasil – requer uma visão mais completa e totalizante, não apenas abrangendo uma estratégia consistente que possa ir para além do rural, mas também que implique a existência de uma governança inovadora, sob um formato político-institucional distinto do figurino tradicional até aqui vigente (CHESHIRE et al., 2007).

As políticas públicas requerem, pois, em nossos dias, interpretar corretamente a história e seu desaguadouro contemporâneo, integrando outros setores sociais e econômicos e superando perspectivas ainda existentes e influentes, mas equivocadas, sejam aquelas limitadamente agraristas que alguns ainda subscrevem, sejam as visões exclusivamente agrícolas defendidas por outros analistas. Ou seja, é preciso construir uma nova política de desenvolvimento rural que igualmente reinterprete a história agrária, se o objetivo é produzir os melhores resultados em termos de produção e produtividade, mas é igualmente importante maximizar os resultados econômicos e sociais, não mais apenas para o mundo rural, mas para todos os brasileiros.

História concisa da agricultura brasileira Do pós-guerra aos nossos dias

Propor interpretações sobre o desenvolvimento agrário, salientando em especial os seus momentos de efetiva mudança (e, portanto, as suas fases principais), sempre será um exercício marcado pela controvérsia – sobretudo porque são interpretações propostas pelas lentes das ciências da sociedade, campo científico onde perdura o dissenso teórico. Dessa forma, as escolhas analíticas sempre poderão receber a crítica de perspectivas competidoras. Não será diferente, por certo, em relação ao caso brasileiro, e ainda menos em relação ao que se propõe a seguir.

Feita essa ressalva – que pretende apenas relevar o aspecto preliminar deste exercício, pois são ainda raros os debates sobre os “momentos decisivos” do desenvolvimento agrário brasileiro –, este autor entende que talvez seja possível perceber que o mundo rural e suas atividades produtivas experimentaram, no período seguinte à Segunda Guerra, cinco períodos relativamente distintos. Em cada um desses momentos, a dinâmica agrícola e rural foi alterada por novos processos, principalmente econômicos, movidos ou por lógica inerente à própria agricultura, ou, então, e mais comumente, por forças exógenas desveladas o suficiente para imprimir outro rumo à inteligibilidade do desenvolvimento das atividades agropecuárias. Da mesma forma, e sobretudo nos últimos anos, também processos políticos ou institucionais passaram a exercer um peso diferenciador em cada um dos cinco momentos referidos, quais sejam: i) do pós-guerra até 1968; ii) de 1968 até 1981; iii) durante os anos 1980; iv) durante a década de 1990; e v) no período de 1998 a 1999 até nossos dias.

O ponto de partida do primeiro momento, embora um tanto vago em seu limite inferior, é aqui indicado como sendo “o pós-guerra”, e culmina em 1965–1967, período que assistiu à instituição do Sistema Nacional de Crédito Ru-

ral e demais arranjos institucionais complementares que, posteriormente, animariam intensamente o momento seguinte.

Durante essa primeira fase, a agricultura manteve-se sob visível primitivismo tecnológico, e o aumento da produção decorreu exclusivamente do aumento da área plantada. Praticamente não se usava nenhum insumo agroindustrial, o que pode ser ilustrado pelo Censo de 1960, que apontaria a existência de apenas 56 mil tratores, e todos importados. Em síntese, até aqueles anos, a agricultura brasileira era atividade ainda virtualmente pré-histórica, do ponto de vista tecnológico.

Não se desenvolviam, durante os anos dessa primeira fase, comportamentos socialmente expressivos de produtores que fossem motivados por uma lógica econômica propriamente capitalista, prevalecendo primordialmente uma *rationale* de entesouramento, especialmente porque as condições contratuais e a formalização das atividades agropecuárias praticamente não existiam³. A cafeicultura reinava absoluta, sendo o café praticamente o único produto significativo na pauta de exportações totais, formada quase exclusivamente por produtos agrícolas, num período em que o Brasil era ainda um país primordialmente agrícola e agrário, não obstante a gênese da indústria brasileira observada em especial nos anos 1950.

A organização social dos produtores era então embrionária, pois apenas os maiores proprietários de terras formaram (e foram aceitos pelo sistema político) os seus organismos associativos de defesa dos próprios interesses. Os demais produtores, particularmente os mais pobres e os trabalhadores rurais, encontravam dificuldades quase intransponíveis para formar as próprias organizações, sendo que somente nos primeiros anos da década de 1960 os sindicatos de trabalhadores rurais conseguiram uma expansão mais expressiva (sobretudo sob a gestão de Almino Afonso, no Ministério do Tra-

balho, durante o breve Governo Goulart). Em 1959, por exemplo, existiam apenas três STRs autorizados e/ou reconhecidos em todo o Brasil.

Esse primitivismo social, econômico, tecnológico e político-institucional começaria a ser quebrado no âmbito do regime militar instituído em 1964, mas foi intensificado somente a partir de 1968, momento que abre a segunda fase do desenvolvimento agrário brasileiro. Foram anos de notável expansão econômica, ilustrados por uma taxa média de crescimento anual da economia de 8,9% ao longo da década de 1970, e, pela primeira vez, o Estado brasileiro implantou uma ousada estratégia nacional de modernização tecnológica das atividades agropecuárias. Essa fase cobriu o período de 1968 a 1981, este último ano sinalizando o ocaso desse período, sem precedentes, de intensa expansão tecnológica de algumas regiões rurais brasileiras. Esse é, sem dúvida, o mais importante momento da agricultura brasileira, e, por tal razão, como antes mencionado, uma periodização simplificada dividiria o desenvolvimento agrário brasileiro em dois momentos: antes e depois da década da modernização econômico-produtiva dos anos 1970.

A relevância decisiva daqueles anos, durante os quais floresceram taxas elevadíssimas de crescimento, reside, essencialmente, no fato de instituírem uma nova lógica econômica e suas correspondentes exigências formais, as quais alterariam gradualmente, mas radicalmente, os comportamentos sociais. São anos que observaram a formação das raízes de uma nova sociabilidade, na ocasião ainda restrita às regiões que o regime militar, discricionariamente, optara por privilegiar, quando distribuiu recursos creditícios favorecidos, além de ativar outros mecanismos de expansão agrícola, como a expansão da infraestrutura, também promovendo a constituição de um amplo serviço de extensão rural e assistência técnica. Ainda mais fundamental, por suas consequências futuras, naqueles anos (em 1972) foi instituída a Embr-

³ A interpretação clássica que explica o primitivismo produtivo em áreas rurais, ao mesmo tempo em que se plantavam as raízes da modernidade capitalista nas cidades, é o artigo de Oliveira (1972).

pa, cuja ação posterior, como incubadora de novas tecnologias adaptadas aos biomas brasileiros, se mostraria como uma das mais consequentes e alvissareiras decisões dos governos militares. Ao término dessa fase, emergiria um “outro Brasil”, seja nas cidades, seja em parte das áreas rurais, ampliado em sua estrutura econômica e muito mais diversificado, com expandida infraestrutura e altas taxas de urbanização, e, também, com um novo potencial de desenvolvimento social (MELLO; NOVAIS, 2009). Essas foram transformações decorrentes de um movimento intencional e profundo de reestruturação macroeconômica, fortemente sustentada em poupança externa, o que geraria uma dívida externa que comprometeria a fase seguinte. A título de ilustração, recorde-se que, naqueles anos, aproximadamente um quarto de todos os investimentos externos internacionais foram realizados no Brasil, o que resultou em ampla mudança no perfil macroeconômico do País.

Seguindo o bem-sucedido modelo de modernização agrícola implementado nos Estados Unidos no pós-guerra, o governo brasileiro irrigou regiões rurais com crédito farto e barato, promovendo a transformação tecnológica das atividades agropecuárias (KAGEYAMA; SILVA, 1983). Constituiu-se, assim, o parque agroindustrial brasileiro, animado financeiramente com a difusão dos pacotes tecnológicos que foram então oferecidos aos produtores rurais. Essa aliança tácita entre produtores (seletivamente escolhidos em algumas regiões, especialmente os produtores de porte e escala maiores), o nascente setor agroindustrial e as políticas do Estado viabilizaram, finalmente, o abandono de uma sonolenta agricultura do passado. Foi-se enraizando, como resultado, uma nova socialidade, agora capitalista, e que, aos poucos, se consolidaria em todo o meio rural brasileiro (especialmente a partir da segunda metade dos anos 1990). Por tais razões é que a década de expansão econômica de 1970 representa um verdadeiro “divisor de águas” no desenvolvimento da economia e da sociedade brasileiras. Importante ainda citar, sobre esse segundo momento, que foi observada uma forte realocação

espacial, com aproximadamente 30 milhões de brasileiros deixando o campo, de 1960 a 1980, para morar nas cidades. Acelerou-se, assim, um processo de urbanização, que quebraria definitivamente com o padrão agrário e agrícola da sociedade brasileira do passado.

Essa vigorosa dinâmica transformadora encerrou-se no fatídico ano de 1981, quando o Brasil finalmente colheu os impactos da turbulência nascida na década anterior, com os dois choques de petróleo e a decorrente crise macroeconômica que atingiu os países do capitalismo avançado, produzindo níveis inflacionários antes inexistentes, desemprego e a reorientação da política macroeconômica. O símbolo maior da inauguração dessa nova fase foi a maior taxa negativa de crescimento da economia brasileira, em 1981 (-4,3%), somente comparável em nossa história à taxa equivalente observada em 1990. Em face de tal quadro de desajustes, assumir-se-ia lentamente um novo ideário econômico que, mais tarde, seria chamado de neoliberalismo, em especial durante a década de 1990 (GLYN, 2006).

Os anos 1980 foram, no caso brasileiro, se examinados os dados mais gerais, os anos da chamada “década perdida” e constituem a terceira fase do desenvolvimento agrário no pós-guerra. Afetado por baixas taxas de crescimento da economia brasileira, que na média daqueles anos desabou para apenas 2,4% ao ano, com inflação crescente, além do encurralamento produzido por uma monumental dívida externa, aquele decênio representou um imenso desafio para os produtores rurais. Foram anos marcados por repetidos sobressaltos econômicos, com preços reais pagos aos produtores quase sempre cadentes (pois as demandas, interna e externa, mostravam-se insuficientes, forçando os preços para baixo). Contudo, com a agricultura sob o impacto de diversos fatores adversos, os anos 1980 observaram um ganho de qualidade extraordinário para a sociedade brasileira. Refiro-me ao inédito fato de ter-se verificado, nessa década, a consolidação de um padrão de oferta de alimentos e matérias-primas de origem agrícola

que se conectou com a demanda existente, articulação que não mais deixaria de existir nos anos posteriores, deixando para trás as situações de escassez temporária de alimentos que, erradamente, pontuaram a história agrária brasileira.

Esse marcante resultado foi devido a outro fator, nascido na fase anterior, mas consolidado nesse terceiro momento, qual seja, os primeiros frutos dos comportamentos sociais marcados por uma nova sociabilidade. Representando mais uma novidade, naqueles anos, os resultados da produção agropecuária decorreriam também dos ganhos de produtividade, e não apenas da expansão da área plantada, como acontecia no passado. Ou seja, a modernização da década anterior e a intensa absorção de uma lógica propriamente capitalista foram mudando os comportamentos sociais entre crescentes parcelas de produtores e, lentamente, essa nova sociabilidade passou a motivar a melhoria da administração da atividade, na procura de resultados que também incorporassem ganhos de produtividade.

A quarta fase do desenvolvimento agrário brasileiro nasceu, simbolicamente, no ano de 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul, inaugurando a abertura comercial, uma das facetas dessa fase. Nessa década, vários aspectos fariam, daqueles anos, um período singular da história rural de nosso país. Foram anos críticos para diversos segmentos de produtores, que se refletiram em dois movimentos. De um lado, os preços reais pagos aos produtores foram ainda mais baixos, relativamente à fase anterior (BARROS, 2010). De outro, porém, a domesticação da desordem monetária que vinha marcando o Brasil desde os primeiros anos da década de 1980, com sucessivos e fracassados planos de correção inflacionária, foi concretizada com a estabilidade obtida em 1994, com o Plano Real, o que cobraria um preço aos produtores. A queda dos preços das terras, decorrente da estabilidade monetária, resultou na perda de riqueza patrimonial e, dessa forma, em vários anos daquela década as atividades agropecuárias foram fortemente prejudicadas, causando persistente

desestímulo. Do ponto de vista econômico, portanto, para os produtores rurais mais integrados aos circuitos comerciais, a década foi extremamente conturbada, observando-se níveis de rentabilidade muitas vezes aviltantes.

Esse quadro de incertezas trouxe também a novidade da emergência, agora com muito mais ênfase, das disputas pelo acesso à terra, com a instalação de um padrão de invasão de propriedades, especialmente pelo MST, que se expandiria nos anos seguintes. Nasce, assim, um processo de politização nas relações entre as organizações dos produtores, acirrando disputas e conflitos, que se espalhariam por todo o País. Finalmente, nessa década, mais dois fatores tipificaríamos o decênio.

Um deles foi a regulamentação, prevista na Constituição de 1988, dos direitos previdenciários aos beneficiários rurais, universalizando direitos antes negados a parcelas substanciais de brasileiros, com especial destaque para as mulheres rurais, que antes da Constituição ocupavam a posição inaceitável de subcidadãs, sem direito, por exemplo, à aposentadoria rural (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2000). A extensão de tais benefícios, na prática, vem significando uma compensação monetária aos segmentos sociais mais pobres do meio rural, uma conquista política inegável e que contribui, ainda que parcialmente, para democratizar as relações sociais no campo.

O outro, típico dessa quarta fase, foi a institucionalização da noção de “agricultura familiar”, formalizada com o nascimento do Pronaf, em 1995, e, posteriormente, em 2006, transformada em lei. Essa mudança traria amplas consequências a longo prazo, segmentando o conjunto dos agricultores em dois grandes grupos, os quais passaram a ser identificados por critérios arbitrários (parâmetros esses sem nenhuma sustentação teórica).

O objetivo inicial da noção proposta foi tão somente permitir o acesso a fundos públicos e, para tanto, foi necessário adotar critérios objetivos de delimitação dos produtores em categorias. Os anos seguintes, contudo, observaram

uma exacerbação daquela segmentação, que reflete, antes de tudo, as disputas políticas entre organizações de produtores, incensadas, muitas vezes, por motivações ideológicas nem sempre explicitadas (NAVARRO, 2010a).

Finalmente, há uma última e mais recente fase dessa periodização proposta (a quinta), que se abre no final dos anos 1990, com a explosão das exportações de produtos agropecuários, estimuladas pelo crescimento espantoso da demanda chinesa, entre outros novos importadores de alimentos. Trata-se de um período de intensificação econômica e prosperidade que, de fato, já começara bem antes, mas se acelerou no final da década, até ser freado pela crise financeira de 2008.

Essa fase já se estruturou sobre uma base técnico-produtiva que, nos últimos 30 anos, depois do enraizamento das mudanças citadas acima em relação aos anos 1970, tem sido fundamentalmente diferente daquela do passado rural brasileiro. A maior mudança foi, sem dúvida, a busca da produtividade como o móvel principal da atividade agropecuária, transformando, agora radicalmente, os comportamentos sociais na maior parte das regiões rurais, e instituindo, definitivamente, a essência de uma racionalidade capitalista como o motor de seu desenvolvimento. Gasques et al. (2010) assim analisam esse período:

[...] observa-se que entre 1970 e 2006, 65,0% do crescimento do produto agropecuário foi devido ao aumento da produtividade total dos fatores, e 35% ao aumento da quantidade de insumos. No período 1995 a 2006, 68,0% do crescimento do produto se deveu ao acréscimo de produtividade, e 32% ao aumento da quantidade de insumos. Portanto, a produtividade tem sido o principal estimulante do crescimento da agricultura brasileira. (GASQUES et al., 2010, no prelo).

No mesmo artigo, os autores descrevem mudanças arquetípicas na direção de uma lógica capitalista, comparando-se os últimos 30 anos. Por exemplo, a redução relativa do custo do pessoal ocupado, enquanto se elevam, na mesma proporção, os gastos com insumos agroin-

dustriais, como o valor dos estoques de tratores, agroquímicos, adubos e corretivos, entre outros. Em suma, essa quinta fase, que atualmente observamos, tem significado uma crescente monetarização da vida social e a ampliação dos mercados, que passaram a determinar as relações sociais naquelas regiões, além da afirmação do modelo da agricultura moderna. Em breves palavras, a lógica capitalista é a que rege, agora sem freios de qualquer natureza, as atividades produtivas e os comportamentos sociais, em praticamente todo o mundo rural brasileiro.

Outra característica dessa quinta fase situa-se no plano institucional, com a autonomização do Ministério do Meio Ambiente, em 1999, antes submetido a outros imperativos ministeriais, e a constituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no mesmo ano. O primeiro ministério, respondendo à sua esfera de ação, vem conseguindo, no período coberto por essa quinta fase, “cercar” as chances de expansão da agropecuária, com a instituição de diversos preceitos normativos, que limitam a ação dos produtores. O segundo ministério, por sua vez, vem acentuando, em níveis extremados, quase paroxísticos, aquela segmentação entre os produtores, fazendo da divisão entre familiares e não familiares uma antinomia, que produz efeitos deletérios visíveis para a conformação de uma ação governamental lógica e consistente.

Finalmente, nessa fase, há um acirramento das disputas políticas mais evidentes no meio rural, envolvendo o Estado e as organizações dos produtores. Embora a presença do MST seja ainda ativa em algumas regiões, é muito provável que, nos próximos anos, os confrontos derivem não da organização dos sem-terra, que atualmente se encontra em franca debilitação política (NAVARRO, 2010b), mas da disputa pelos fundos públicos. Esse conflito potencial poderá contrapor a necessidade de financiamento da produção dos produtores mais integrados comercialmente à necessidade de financiamento dos produtores familiares. Estes últimos, institucionalizados por uma lei recente, têm obtido

substancial apoio político e institucional nessa disputa, que precisa ser assim arbitrada e pactuada, de forma mais transparente e republicana, pelo Estado brasileiro.

Mudanças recentes e suas implicações para a ação governamental

A história agrária brasileira contemporânea, apenas esboçada na seção anterior, certamente construiu, ao longo do tempo, um conjunto de mudanças sociais, econômicas e político-institucionais que precisam ser analisadas com maior profundidade. As interpretações resultantes vão, por certo, gerar elementos de evidência empírica, que poderão sustentar, com maior profundidade lógica, a ação governamental nos anos vindouros. Diversos processos poderiam ser discutidos neste breve ensaio. Não sendo possível esmiuçá-los, citam-se abaixo algumas das mudanças principais que vêm sendo operadas nas regiões rurais brasileiras, com consequências diversas para a própria atividade econômica, para a ação do Estado e, igualmente, para a própria população rural.

Talvez a principal das mudanças referidas seja o processo social mais amplo, citado no final da seção anterior, qual seja a materialização, cada vez mais ampla e em maior profundidade, de uma nova sociabilidade determinante dos comportamentos sociais. A monetarização da vida social não é apenas uma expressão retórica e genérica, ou um conceito sociológico abstrato; ela implica situações concretas e empíricas que exigem novos arranjos sociais, novas políticas e novos formatos institucionais. Como as atividades agropecuárias passaram a perpassar novos circuitos econômicos e financeiros, o que envolve um grande número de produtores, é essencial uma análise rigorosa de tais processos e das novas exigências que a multiplicidade de mercados impõe às famílias rurais.

Uma ilustração dessa nova realidade foi apurada pelo Censo 2006 e confirmada por Ho-

ffmann e Ney, quando estes últimos salientam que “há uma clara tendência à diminuição do contingente de não proprietários: parceiros, arrendatários e ocupantes” (HOFFMANN; NEY, 2010a, cap. 7, no prelo). Ou seja, formou-se um *ethos* capitalista que passa a ser determinante e, entre outras facetas, essa nova racionalidade afirma uma noção de propriedade que torna “fora de seu tempo” as relações de acesso à terra, como era no passado, quando da gênese daquela sociabilidade.

Outro exemplo sobre esse novo contexto e sua urgência analítica é discutido em recente artigo de Dias (2010). Embora analisando tema mais específico, que é o do endividamento dos produtores, o autor enfatiza a “zona cinzenta” na qual um grande número de produtores, atualmente integrados ativamente a uma nova dimensão produtiva, precisa aprender a situar-se. Segundo o autor,

[...] o padrão tecnológico de uma agropecuária competitiva exige um sofisticado sistema de monitoramento de custos, o que torna inaceitável a resistência dos produtores à maior formalização de suas responsabilidades.

[...] Lideranças rurais com muita razão se queixam de que o cidadão urbano não reconhece as particularidades do mundo rural, mas neste caso é o cidadão rural que precisa reconhecer a necessidade de formalização dos contratos entre os indivíduos e com o Estado. (DIAS, 2010, cap. 10, no prelo).

Talvez a maior evidência macroeconômica que sustenta essa nova orientação social nos dias atuais seja a comparação entre o financiamento público inicial, e tão vigoroso dos anos 1970, e as fontes de financiamento que, atualmente, os produtores utilizam para viabilizar a sua atividade. Houve, nesses 40 anos, uma forte transição entre o financiamento público e os gastos públicos na agricultura na direção do financiamento privado. Ainda que persista uma indesejável informalidade nos contratos (DIAS, 2010), há, no entanto, uma forte mudança entre o estímulo estatal inicial, que pôs em marcha o processo de modernização tecnológica dos anos 1970, e os atuais mecanismos de financiamento da atividade agropecuária. Os gastos

públicos na agricultura chegaram a se expandir até 1987, quando responderam por 12% do orçamento federal, mas vêm variando entre 1% e 2% na presente década. Já o crédito rural, que atingiu um valor máximo em 1979, vem caindo e, nos últimos anos, tem variado entre 10% e 20% daquele valor máximo (BARROS, 2010).

Essa intensificação econômica pressupõe, por exemplo, o acesso a informações e o domínio de conhecimentos que são geralmente desconhecidos ou mal conhecidos pelos agricultores brasileiros. Assim, não obstante os aumentos espetaculares da produção e da produtividade da agropecuária brasileira em anos bem próximos, é alarmante a alta proporção de produtores com baixos níveis de escolaridade, fato que se reflete em um mercado de trabalho rural notoriamente precário. São exemplos os baixos níveis de salários pagos (em 2008, metade dos trabalhadores agrícolas recebia menos do que um salário mínimo) e a insuficiente demanda por mão de obra qualificada. Em resumo, se comparado com as mudanças produtivas, o mercado de trabalho ainda corresponde substancialmente ao passado agrário. Em outras palavras:

[...] transitou-se para o Século XXI com uma estrutura ocupacional no meio rural que articula velhas e novas formas de relações de trabalho e de produção, gravada por polarizações ocupacionais que deveriam destoar do grau de desenvolvimento alcançado pelo País (BUAINAIN; DEDECCA, 2010, cap. 5, no prelo).

Lembrando o velho debate sobre a coexistência de “dois Brasis”, as mudanças aqui esboçadas sobre o desenvolvimento agrário brasileiro reforçam a existência da “crise do novo”, ou seja, aqueles períodos históricos traumáticos nos quais novas formas sociais emergem, mas as velhas relações sociais (ou a antiga sociabilidade dominante) resistem a deixar o palco da história. Sob alguns ângulos, têm sido espetaculares as mudanças experimentadas pelo desenvolvimento produtivo da agropecuária brasileira, com o crescimento expressivo da produção e da produtividade, e, da mesma forma, com a irrigação financeira que esse desempenho produz em tantas

regiões rurais. Isso ocorre não apenas nas antigas zonas de produção do Centro-Sul ou do Nordeste açucareiro, mas também, e sobretudo, nas novas regiões da fronteira agrícola, notadamente o Centro-Oeste, região que se afirma como a mais importante região agrícola brasileira.

Contudo, essa pujança produtiva contrasta visivelmente, por exemplo, com a alta concentração da produção, conforme evidenciado em artigo de imensa relevância, de autoria de Alves e Rocha (2010). Nesse texto, os autores demonstram, ao retrabalharem os dados do Censo Agropecuário 2006, que a força produtiva da agropecuária brasileira reside, de fato, em um número relativamente pequeno de estabelecimentos rurais (8,2% do total), os quais concentram aproximadamente 85% do total da produção, incluída a vendida e a destinada ao autoconsumo. Ainda mais espantoso: daquele total, apenas 0,4% dos estabelecimentos rurais responde por 51% do total da produção.

Por fim, ao lado dessa forte heterogeneidade estrutural que é a marca registrada do mundo rural brasileiro, outra mudança apresentou-se, sobretudo a partir da década de 1990, que foi a consolidação democrática brasileira. Foi sob esse regime político – que prosperou após a Constituinte – que as regiões rurais enfrentaram o acirramento de conflitos entre diversos grupos de interesse. Dessa forma, é provável que a ação do Estado nos anos vindouros venha a demandar maior capacidade de julgamento e arbitramento, quando implementar suas políticas ou redistribuir ganhos e perdas entre as classes sociais do campo. A politização do campo brasileiro, ideal desejável por refletir a sedimentação da democracia brasileira também na sociedade rural, requer, no entanto, um Estado muito mais competente do que aquele atualmente vigente.

Os principais desafios para a ação governamental

Os principais desafios para a agropecuária brasileira e, por extensão, para a ação gover-

namental nascem de diferentes focos, embora todos inter-relacionados. Primeiramente, sob o ângulo financeiro, despontam os temas correlatos do financiamento da produção e do endividamento dos produtores. O financiamento da produção tem sido discutido sob argumentos antagônicos, ora enfatizando a necessidade de sua ampliação em conformidade com o aumento da produção, ora sendo pregada uma radical visão liberal, segundo a qual a atividade agropecuária, como qualquer outra atividade econômica, estaria sujeita às vicissitudes do mercado e a seus riscos inerentes. Contudo, Barros (2010) tem corretamente sugerido que subsídios podem ser entendidos como distorções de curto prazo, mas nem sempre o serão quando considerados a longo prazo. Já o endividamento também recebe avaliações opostas, senão contraditórias, como alguns autores que criticam acidamente as práticas de “não pagamento” (SILVA, 2010), enquanto outros, mesmo reconhecendo a necessidade de os produtores se ajustarem mais transparentemente à formalização da vida econômica, propõem novos mecanismos para lidar com tal situação (DIAS, 2010). Ou seja, o que tais pontos de vista divergentes indicam é exatamente a necessidade de identificar vias de financiamento que evitem o endividamento, tornando mais harmonioso e equilibrado o futuro desenvolvimento da agropecuária.

Por sua vez, é provável que um desafio econômico-redistributivo, longamente demandado no passado, aos poucos deixe de representar um dilema a ser resolvido. Isso diz respeito diretamente à distribuição da propriedade da terra. Hoffmann e Ney (2010), comparando os resultados dos censos, demonstraram a existência de indicadores resilientes da desigualdade fundiária, situando o Brasil entre os países que ostentam a maior concentração de propriedade da terra no mundo, com o índice de Gini calculado em 0,856, de acordo com os dados apurados pelo Censo de 2006. Mesmo que, atualmente, medidas de alteração desse quadro indesejável de distribuição da propriedade da terra continuem a

figurar na agenda política, e mesmo que a ação governamental pretenda dar continuidade à política nacional de reforma agrária, provavelmente essas demandas serão fortemente arrefecidas nos próximos anos. A urbanização persistente vem fazendo essa política tornar-se gradualmente obsoleta e, em futuro vindouro, tal tema deverá ser ainda mais marginalizado, deixando de representar um desafio maior para o País.

Outro desafio atual, desta vez de fundamento ambiental, apresenta duas vertentes. Uma delas deriva do “encurralamento territorial” que os preceitos normativos aprovados pelos organismos ambientais impuseram à expansão da área plantada. Pode-se afirmar que, atualmente, o Cerrado é a derradeira fronteira de expansão agrícola, pois os demais biomas ou já foram ocupados ou, então, como o amazônico, estão de certa forma bloqueados. Se, por um lado, tais limites são negativos para a ação empreendedora dos produtores rurais, por outro, esse bloqueio poderá incentivar, como resposta, o aumento de produtividade na área atualmente utilizada por lavouras e pela pecuária, o que pode significar, em médio prazo, um benefício geral para a economia. A outra vertente nasceu da percepção dos limites do formato tecnológico da chamada “agricultura moderna”, visão compartilhada por muitos estudiosos (MCINTYRE et al., 2009). Esses limites (energéticos, ambientais, financeiros) estão exigindo uma “segunda revolução verde”, que já pode estar a caminho, mas ainda não se concretizou em novos formatos tecnológicos para os distintos ecossistemas.⁴

O terceiro desafio a demandar uma ação governamental inovadora diz respeito aos processos sociais em curso. São diversos e com consequências variadas sobre o desenvolvimento agrário e as regiões rurais, mas dois deles se destacam. O primeiro é demográfico, representado pelo envelhecimento da população rural, já que parcelas significativas dos mais jovens ou migraram para a cidade ou desistiram da atividade agropecuária. Esse comportamento, associado à queda do número de filhos por

⁴Em seu relevante artigo, Favareto (2010) discute aspectos adicionais sobre os dilemas entre a expansão econômica, a conservação ambiental e a coesão social.

casal no campo, vem respondendo pelo esvaziamento populacional de muitas regiões rurais. O segundo processo social diz respeito aos níveis de pobreza ainda largamente existentes em regiões rurais, em especial no Nordeste. Alves e Rocha (2010) dimensionaram esse conjunto, mostrando que já chegaram a espantosos 73% do total de imóveis apurados no Censo, se tomado o valor da produção, aqueles com menos de meio salário mínimo mensal (em Reais de 2006). Somados, aqueles estabelecimentos respondem por apenas 4% do total da produção, mas são pouco mais de 3,77 milhões de estabelecimentos com níveis de renda totalmente insuficientes. Esse conjunto deveria, portanto, receber atenção prioritária em alguma eventual estratégia de desenvolvimento rural para o País.

Um terceiro desafio no campo brasileiro reside na dimensão política das relações entre produtores e suas organizações. Entretanto, ao contrário do esperado, não se trata de antever uma crescente oposição entre o MST e suas ações e algumas organizações representativas dos maiores proprietários de terra. A organização dos sem-terra, segundo todas as evidências, encontra-se atualmente em processo de enfraquecimento político, que pode se acelerar (NAVARRO, 2010b). Na verdade, aquela dimensão política se apresentará mais nitidamente nos próximos anos, opondo os grupos de produtores, que atualmente são segmentados entre os familiares e os segmentos não familiares. Esse é um dos maiores desafios a afrontar as políticas públicas, pois se trata, afinal, de uma disputa por escassos fundos públicos.

Finalmente, o maior de todos os desafios, a provocar uma ação consistente do Estado em relação ao mundo rural, desenvolve-se no plano institucional e diz respeito à necessidade, urgente, de discutir e implantar uma estratégia de desenvolvimento rural no País. Que seja inspirada por uma lógica sistêmica, que suprima os atuais equívocos existentes, como a citada segmentação institucional entre produtores. Que supere o atual hibridismo ministerial, de um anacronismo prejudicial aos interesses

nacionais. E que, por fim, dê atenção às necessidades crescentes de maior consistência logística e de aperfeiçoamento da infraestrutura (armazéns, estradas, entre outros). Mas essa estratégia precisa ser debatida sem convicções imperativas preestabelecidas e sem preconceitos, para que se possa encontrar um caminho mais efetivo e lógico para o futuro, superando os desafios referidos. Somente assim uma via de desenvolvimento rural sustentável se tornará viável no Brasil.

Conclusões

Este breve artigo oferece uma leitura, reconhecidamente genérica e simplificada, do desenvolvimento agrário brasileiro nos últimos 50 anos, com a pretensão de destacar alguns de seus momentos decisivos. Esses momentos, somados às principais mudanças operadas ao longo do tempo, devem embasar um debate sobre a ação governamental para o mundo rural brasileiro, especificamente por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Como tese principal, o ensaio insiste que o conjunto de mudanças que historicamente transformou, com alguma radicalidade, a face agrária brasileira atualmente exige maior abertura analítica dos interessados no assunto, no intuito de definir melhor os impasses que hoje se apresentam às atividades agropecuárias brasileiras. Desde o atual e danoso hibridismo ministerial que segmenta os produtores brasileiros, impõe-se a necessidade de propor uma efetiva estratégia pública que contemple os diversos agentes econômicos e sociais que, direta ou indiretamente, se relacionam com o mundo rural.

Sugerida uma concisa história da agricultura no período contemporâneo, o texto analisa os principais processos e mudanças que se relacionam com os desafios e os impasses da atualidade. Se estiverem corretos, ainda que parcialmente, esses temas demandarão um urgente debate nacional, o que permitirá identificar níveis mais amplos de convergência analítica e, quem sabe,

a partir de uma nova matriz de concordância, implantar uma real política de desenvolvimento rural para o Brasil, sob o comando da única área governamental que tem legitimidade e história institucional para comandá-la – o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Referências

- ALVES, E.; ROCHA, D. de P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 11. No prelo.
- BARROS, G. S. C. Política agrícola no Brasil: subsídios e investimentos. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 9. No prelo.
- BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 5. No prelo.
- CHESHIRE, L.; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. (Ed.). **Rural Governance: international perspectives**. New York: Routledge, 2007. 304 p.
- DELGADO, G. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Universalização dos direitos sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90**. Brasília, DF: Ipea, 2000.
- DIAS, G.. A dificuldade de mudar: o caso da política agrícola no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 10. No prelo.
- FAVARETO, A. Os desafios da expansão produtiva em regiões rurais – há um dilema entre crescimento econômico, coesão social e conservação ambiental? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 8. No prelo.
- GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. P.; VALDES, C. Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos censos agropecuários. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 1. No prelo.
- GLYN, A. **Capitalism Unleashed**. Finance, Globalization, and Welfare. Oxford: Oxford University Press, 2006. 234 p.
- HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Evolução recente da estrutura fundiária e da propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 2. No prelo.
- KAGEYAMA, A.; SILVA, J. G. da. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983.
- MACINTYRE, B. D.; HERREN, H. R.; WAKHUNGU, J.; WATSON, R. T. (Ed.). **Global Report**. Washington, DC: IAASTD, 2009.
- MELLO, J. M. C. de; NOVAIS, F. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. Campinas: Unesp, 2009. 111 p.
- NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010a. Cap. 7. No prelo.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.
- NAVARRO, Z. The Brazilian Landless Movement: critical times. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 196-223, 2010b.
- OLIVEIRA, F. de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 2, p. 5-82, 1972.
- SILVA, J. G. Os desafios das agriculturas brasileiras. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 6. No prelo.

Instrução aos autores

1. Tipo de colaboração

São aceitos, por esta Revista, trabalhos que se enquadrem nas áreas temáticas de política agrícola, agrária, gestão e tecnologias para o agronegócio, agronegócio, logísticas e transporte, estudos de casos resultantes da aplicação de métodos quantitativos e qualitativos aplicados a sistemas de produção, uso de recursos naturais e desenvolvimento rural sustentável que ainda não foram publicados nem encaminhados a outra revista para o mesmo fim, dentro das seguintes categorias: a) artigos de opinião; b) artigos científicos; d) textos para debates.

Artigo de opinião

É o texto livre, mas bem fundamentado sobre algum tema atual e de relevância para os públicos do agronegócio. Deve apresentar o estado atual do conhecimento sobre determinado tema, introduzir fatos novos, defender idéias, apresentar argumentos e dados, fazer proposições e concluir de forma coerente com as idéias apresentadas.

Artigo científico

O conteúdo de cada trabalho deve primar pela originalidade, isto é, ser elaborado a partir de resultados inéditos de pesquisa que ofereçam contribuições teórica, metodológica e substantiva para o progresso do agronegócio brasileiro.

Texto para debates

É um texto livre, na forma de apresentação, destinado à exposição de idéias e opiniões, não necessariamente conclusivas, sobre temas importantes atuais e controversos. A sua principal característica é possibilitar o estabelecimento do contraditório. O texto para debate será publicado no espaço fixo desta Revista, denominado Ponto de Vista.

2. Encaminhamento

Aceitam-se trabalhos escritos em Português. Os originais devem ser encaminhados ao Editor, via e-mail, para o endereço **regina.vaz@agricultura.gov.br**.

A carta de encaminhamento deve conter: título do artigo; nome do(s) autor(es); declaração explícita de que o artigo não foi enviado a nenhum outro periódico para publicação.

3. Procedimentos editoriais

a) Após análise crítica do Conselho Editorial, o editor comunica aos autores a situação do artigo: aprovação, aprovação condicional ou não-aprovação. Os critérios adotados são os seguintes:

- adequação à linha editorial da revista;
- valor da contribuição do ponto de vista teórico, metodológico e substantivo;
- argumentação lógica, consistente, e que ainda assim permita contra-argumentação pelo leitor (discurso aberto);
- correta interpretação de informações conceituais e de resultados (ausência de ilações falaciosas);
- relevância, pertinência e atualidade das referências.

b) São de exclusiva responsabilidade dos autores, as opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos. Contudo, o editor, com a assistência dos conselheiros, reserva-se o direito de sugerir ou solicitar modificações aconselhadas ou necessárias.

c) Eventuais modificações de estrutura ou de conteúdo, sugeridas aos autores, devem ser processadas e devolvidas ao Editor, no prazo de 15 dias.

d) A seqüência da publicação dos trabalhos é dada pela conclusão de sua preparação e remessa à oficina gráfica, quando então não serão permitidos acréscimos ou modificações no texto.

e) À Editoria e ao Conselho Editorial é facultada a encomenda de textos e artigos para publicação.

4. Forma de apresentação

a) Tamanho – Os trabalhos devem ser apresentados no programa *Word*, no tamanho máximo de 20 páginas, espaço 1,5 entre linhas e margens de 2 cm nas laterais, no topo e na base, em formato A4, com páginas numeradas. A fonte é *Times New Roman*, corpo 12 para o texto e corpo 10 para notas de rodapé. Utilizar apenas a cor preta para todo o texto. Devem-se evitar agradecimentos e excesso de notas de rodapé.

b) Títulos, Autores, Resumo, *Abstract* e Palavras-chave (*key-words*) – Os títulos em Português devem ser grafados em caixa baixa, exceto a primeira palavra ou em nomes próprios, com, no máximo, 7 palavras. Devem ser claros e concisos e expressar o conteúdo do trabalho. Grafar os nomes dos autores por extenso, com letras iniciais maiúsculas. O resumo e o abstract não devem ultrapassar 200 palavras. Devem conter uma síntese dos objetivos, desenvolvimento e principal conclusão do trabalho. É exigida, também, a indicação de no mínimo três e no máximo cinco pala-vras-chave e *key-words*. Essas expressões devem ser grafadas em letras minúsculas, exceto a letra inicial, e seguidas de dois pontos. As Palavras-chave e *Key-words* devem ser separadas por vírgulas e iniciadas com letras minúsculas, não devendo conter palavras que já apareçam no título.

c) No rodapé da primeira página, devem constar a qualificação profissional principal e o endereço postal completo do(s) autor(es), incluindo-se o endereço eletrônico.

d) Introdução – A palavra Introdução deve ser grafada em caixa-alta-e-baixa e alinhada à esquerda. Deve ocupar, no máximo duas páginas e apresentar o objetivo do trabalho, importância e contextualização, o alcance e eventuais limitações do estudo.

e) Desenvolvimento – Constitui o núcleo do trabalho, onde que se encontram os procedimentos metodológicos, os resultados da pesquisa e sua discussão crítica. Contudo, a palavra Desenvolvimento jamais servirá de título para esse núcleo, ficando a critério do autor empregar os títulos que mais se apropriem à natureza do seu trabalho. Sejam quais forem as opções de título, ele deve ser alinhado à esquerda, grafado em caixa baixa, exceto a palavra inicial ou substantivos próprios nele contido.

Em todo o artigo, a redação deve priorizar a criação de parágrafos construídos com orações em ordem direta, prezando pela clareza e concisão de idéias. Deve-se evitar parágrafos longos que não estejam relacionados entre si, que não explicam, que não se complementam ou não concluem a idéia anterior.

f) Conclusões – A palavra Conclusões ou expressão equivalente deve ser grafada em caixa-alta-e-baixa e alinhada à esquerda da página. São elaboradas com base no objetivo e nos resultados do trabalho. Não podem consistir, simplesmente, do resumo dos resultados; devem apresentar as novas descobertas da pesquisa. Confirmar ou rejeitar as hipóteses formuladas na Introdução, se for o caso.

g) Citações – Quando incluídos na sentença, os sobrenomes dos autores devem ser grafados em caixa-alta-e-baixa, com a data entre parênteses. Se não incluídos, devem estar também dentro do parêntesis, grafados em caixa alta, separados das datas por vírgula.

- Citação com dois autores: sobrenomes separados por “e” quando fora do parêntesis e com ponto-e-vírgula quando entre parêntesis.
- Citação com mais de dois autores: sobrenome do primeiro autor seguido da expressão et al. em fonte normal.
- Citação de diversas obras de autores diferentes: obedecer à ordem alfabética dos nomes dos autores, separadas por ponto-e-vírgula.
- Citação de mais de um documento dos mesmos autores: não há repetição dos nomes dos autores; as datas das obras, em ordem cronológica, são separadas por vírgula.
- Citação de citação: sobrenome do autor do documento original seguido da expressão “citado por” e da citação da obra consultada.
- Citações literais que contenham três linhas ou menos devem aparecer aspeadas, integrando o parágrafo normal. Após o ano da publicação acrescentar a(s) página(s) do trecho citado (entre parênteses e separados por vírgula).
- Citações literais longas (quatro ou mais linhas) serão destacadas do texto em parágrafo especial e com recuo de quatro espaços à direita da margem esquerda, em espaço simples, corpo 10.

h) Figuras e Tabelas – As figuras e tabelas devem ser citadas no texto em ordem seqüencial numérica, escritas com a letra inicial maiúscula, seguidas do número correspondente. As citações podem vir entre parênteses ou integrar o texto. As Tabelas e Figuras devem ser apresentadas no texto, em local próximo ao de sua citação. O título de Tabela deve ser escrito sem negrito e posicionado acima desta. O título de Figura também deve ser escrito sem negrito, mas posicionado abaixo desta. Só são aceitas tabelas e figuras citadas efetivamente no texto.

i) Notas de rodapé – As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva (não bibliográficas) e reduzidas ao mínimo necessário.

j) Referências – A palavra Referências deve ser grafada com letras em caixa-alta-e-baixa, alinhada à esquerda da página. As referências devem conter fontes atuais, principalmente de artigos de periódicos. Podem conter trabalhos clássicos mais antigos, diretamente relacionados com o tema do estudo. Devem ser normalizadas de acordo com a NBR 6023 de Agosto 2002, da ABNT (ou a vigente).

Devem-se referenciar somente as fontes utilizadas e citadas na elaboração do artigo e apresentadas em ordem alfabética.

Os exemplos a seguir constituem os casos mais comuns, tomados como modelos:

Monografia no todo (livro, folheto e trabalhos acadêmicos publicados).

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. Trad. de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1983. 128 p. (Coleção Weberiana).

ALSTON, J. M.; NORTON, G. W.; PARDEY, P. G. **Science under scarcity**: principles and practice for agricultural research evaluation and priority setting. Ithaca: Cornell University Press, 1995. 513 p.

Parte de monografia

OFFE, C. The theory of State and the problems of policy formation. In: LINDBERG, L. (Org.). **Stress and contradictions in modern capitalism**. Lexington: Lexington Books, 1975. p. 125-144.

Artigo de revista

TRIGO, E. J. Pesquisa agrícola para o ano 2000: algumas considerações estratégicas e organizacionais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 9, n. 1/3, p. 9-25, 1992.

Dissertação ou Tese

Não publicada:

AHRENS, S. **A seleção simultânea do ótimo regime de desbastes e da idade de rotação, para povoamentos de pinus taeda L. através de um modelo de programação dinâmica**. 1992. 189 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Publicada: da mesma forma que monografia no todo.

Trabalhos apresentados em Congresso

MUELLER, C. C. Uma abordagem para o estudo da formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 8., 1980, Nova Friburgo. **Anais...** Brasília: ANPEC, 1980. p. 463-506.

Documento de acesso em meio eletrônico

CAPORAL, F. R. **Bases para uma nova ATER pública**. Santa Maria: PRONAF, 2003. 19 p. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/ater/Docs/Bases%20NOVA%20ATER.doc>>. Acesso em: 06 mar. 2005.

MIRANDA, E. E. de (Coord.). **Brasil visto do espaço**: Goiás e Distrito Federal. Campinas, SP: Embrapa Monitoramento por Satélite; Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2002. 1 CD-ROM. (Coleção Brasil Visto do Espaço).

Legislação

BRASIL. Medida provisória nº 1.569-9, de 11 de dezembro de 1997. Estabelece multa em operações de importação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 1997. Seção 1, p. 29514.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 42.822, de 20 de janeiro de 1998. **Lex**: coletânea de legislação e jurisprudência, São Paulo, v. 62, n. 3, p. 217-220, 1998.

5. Outras informações

a) O autor ou os autores receberão três exemplares do número da Revista no qual o seu trabalho tenha sido publicado.

b) Para outros pormenores sobre a elaboração de trabalhos a serem enviados à Revista de Política Agrícola, contatar a coordenadora editorial, Marlene de Araújo ou a secretária Regina M. Vaz em:

marlene.araujo@embrapa.br
Telefone: (61) 3448-4159 (Marlene)
regina.vaz@agricultura.gov.br
Telefone: (61) 3218-2209 (Regina)

Colaboração

Embrapa

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária



Secretaria de
Política Agrícola

Ministério da
Agricultura, Pecuária
e Abastecimento