

# O tripé da política agrícola brasileira

## Crédito rural, seguro e Pronaf

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

Capítulo 2



## Capítulo 2

## Introdução

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

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

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

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

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

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

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

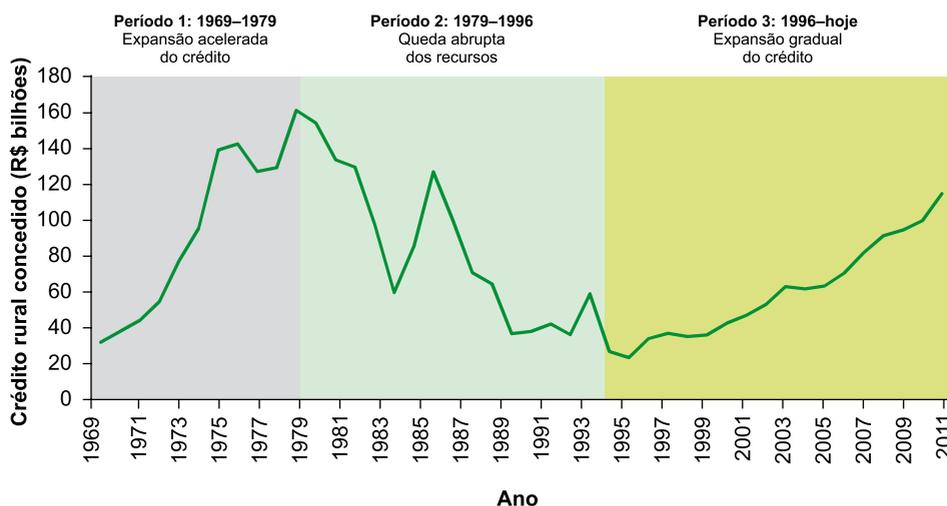
## **Crédito rural: o protagonismo do setor público**

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

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

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

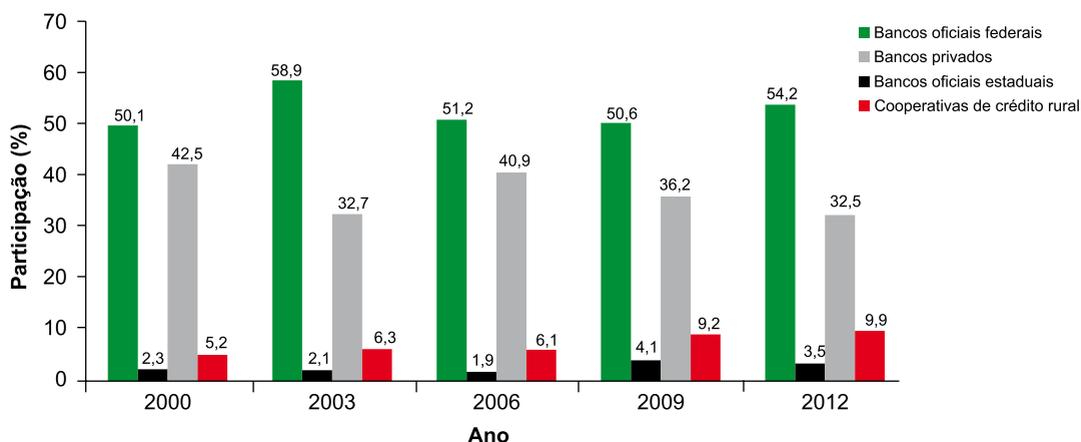
Os bancos oficiais federais sempre foram os responsáveis pela operação do crédito rural oficial, ainda que com participação oscilante mas nunca inferior a 50% no período mais recente (Figura 2). Ao longo dos primeiros 12 anos do século 21, a participação dos bancos oficiais federais passou de 50% em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



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

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

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



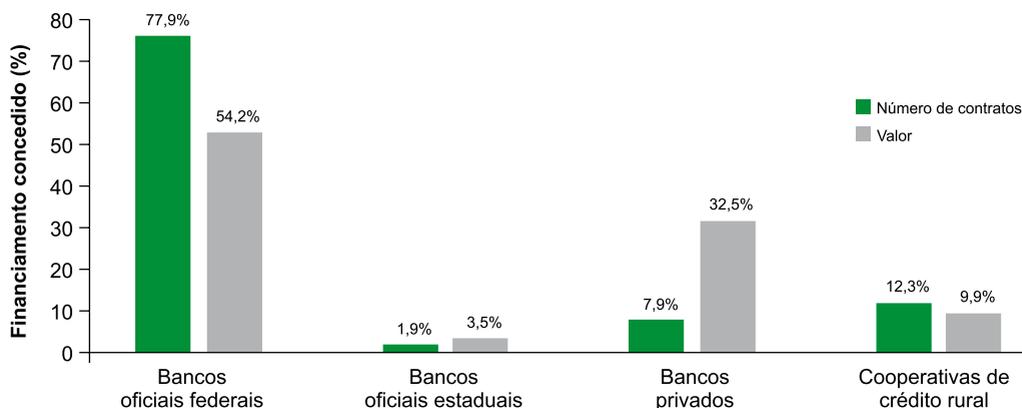
**Figura 2.** Evolução da participação dos tipos de instituição na concessão de crédito rural oficial por valor, de 2000 a 2012.

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

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

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

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

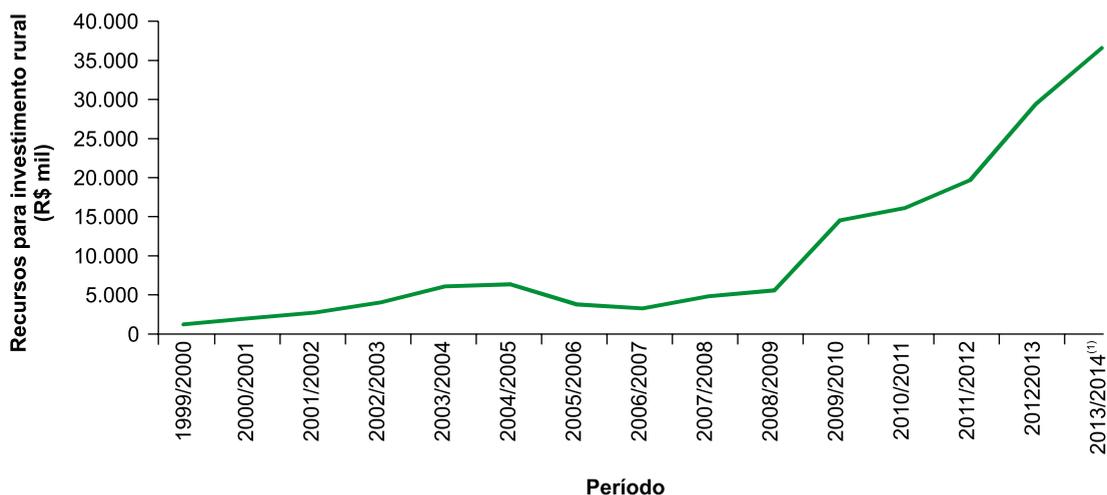


**Figura 3.** Financiamento oficial concedido a produtores e cooperativas, por tipo de instituição, pelo critério de número de contratos e valor contratado, em 2012.

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

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

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



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

<sup>(1)</sup> 2013/14: programado.

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

nômico e Social (BNDES), o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC)<sup>1</sup> e o Programa de Sustentação do Investimento para Aquisição de Bens de Capital<sup>2</sup> (PSI-BK) (Tabela 1). Segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), houve forte aumento do volume de venda de máquinas agrícolas no biênio 2012/13<sup>3</sup>, em boa parte como reflexo dessas políticas e também do ciclo otimista dos preços das commodities agropecuárias.

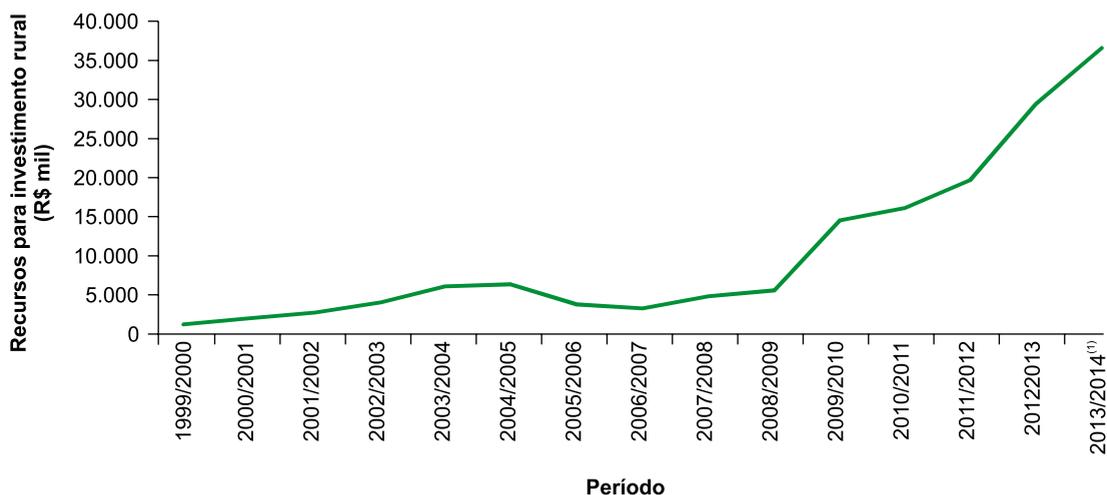
## Plano ABC: fortalecendo a sustentabilidade agrícola, econômica e ambiental

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

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

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

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



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

<sup>(1)</sup> 2013/14: programado.

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

nômico e Social (BNDES), o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC)<sup>1</sup> e o Programa de Sustentação do Investimento para Aquisição de Bens de Capital<sup>2</sup> (PSI-BK) (Tabela 1). Segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), houve forte aumento do volume de venda de máquinas agrícolas no biênio 2012/13<sup>3</sup>, em boa parte como reflexo dessas políticas e também do ciclo otimista dos preços das commodities agropecuárias.

## Plano ABC: fortalecendo a sustentabilidade agrícola, econômica e ambiental

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

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

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

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

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

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

<sup>(1)</sup> 2013/2014: programado.

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

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

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

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

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

## **Crédito rural privado: crescimento com inovação**

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

representam uma desintermediação bancária no fornecimento de crédito rural, uma vez que os agentes comerciais da cadeia assumem o risco de financiadores. A expansão do financiamento privado, ainda que positivo na medida em que amplia e diversifica a oferta de recursos, reflete a restrição de recursos nas linhas oficiais, que são operadas com taxas inferiores à do financiamento privado não bancário. Apesar de a taxa de juros ser razoavelmente mais alta nessas operações, em comparação ao crédito rural oficial<sup>4</sup>, existem vantagens para o produtor, como, por exemplo, a garantia de recebimento dos insumos e comercialização da produção a um preço preestabelecido, o que acaba funcionando como um mecanismo de proteção da renda contra oscilações de preços futuros.

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

Como se pode observar (Tabela 2), há diversas opções de financiamento comercial privado de custeio rural. Em geral elas são mais utilizadas pelos produtores das cadeias de grãos e algodão. Essas fontes são importantes para o financiamento de grandes produtores que possuem a restrição do limite de crédito com recurso controlado por CPF estabelecido no Manual de Crédito Rural (R\$ 1 milhão a partir da safra 2014/2015, com limite de R\$ 4,4 milhões no ano agrícola<sup>5</sup>).

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

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

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

---

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

<sup>5</sup> Banco Central do Brasil (2014).

**Quadro 1.** Financiamento privado na cadeia do tabaco.

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

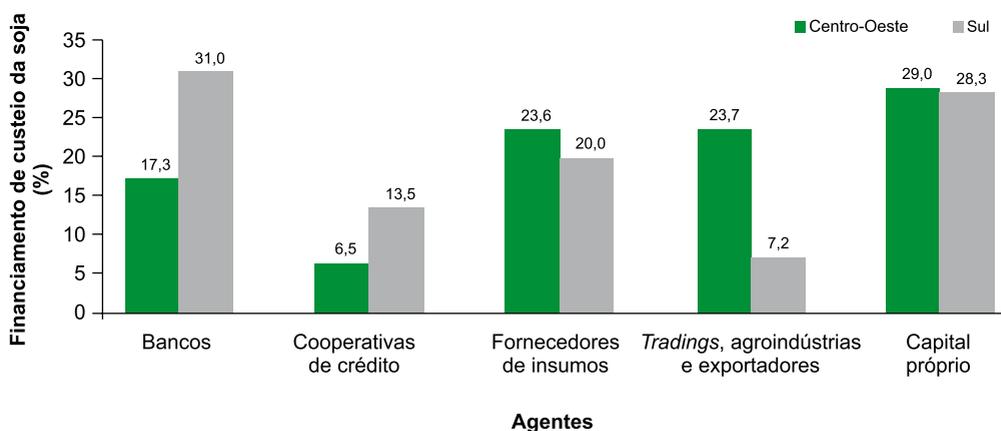
em comparação com o observado na região Sul, as duas principais regiões produtoras de grãos do País. No Sul, o modelo de financiamento predominante é baseado em recursos de crédito oficial, repassados por bancos e cooperativas de crédito. No Centro-Oeste, o modelo predominante é baseado em recursos comerciais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

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

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

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

Fonte: Silva (2012).



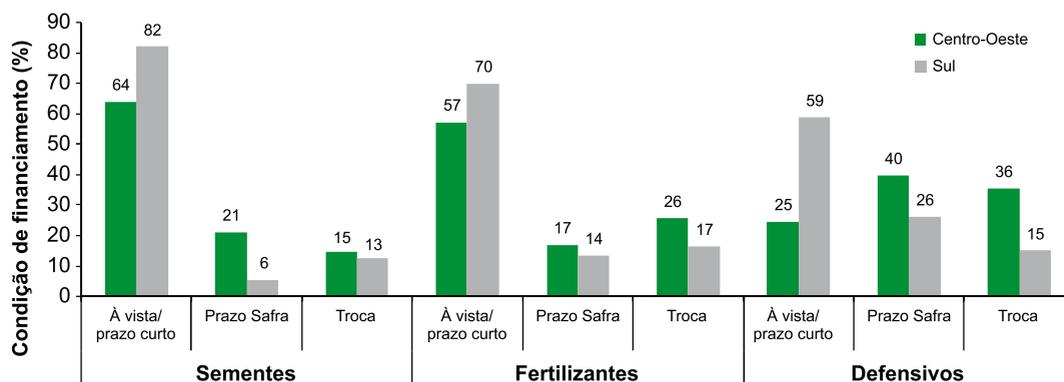
**Figura 5.** Percentual de financiamento de custeio da soja nas regiões Sul e Centro-Oeste, dados da safra 2009/2010.

Fonte: Silva (2012).

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

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

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



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

Fonte: Silva (2012).

## Principais desafios para a ampliação e difusão do crédito rural

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

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

existem 5,18 milhões de estabelecimentos agropecuários no País. Conforme o Banco Central, o número de contratos de crédito de custeio e de investimento efetuados em 2012 foi, respectivamente, de 1,16 milhões e 1,44 milhões. Portanto, assumindo – irrealisticamente – que cada estabelecimento agropecuário tenha realizado no máximo um contrato de custeio e um de investimento no ano, resultaria que apenas 22% do total teria acessado o crédito de custeio em 2012, e 28% o de investimento<sup>7</sup>.

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

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

O desafio para aperfeiçoar o sistema de financiamento agrícola, entretanto, é maior do que indicado acima. Em um contexto no qual os financiadores tornam-se mais exigentes e seletivos na concessão de crédito, principalmente com as implementações de Basileia III<sup>8</sup> que exigem dos bancos melhoras na qualidade dos ativos para prevenir crises globais e tornar o sistema financeiro mais resistente a problemas, cada vez mais o setor agropecuário

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os problemas de infraestrutura, como logística de transporte e capacidade de armazenagem<sup>10</sup>, precisam ser enfrentados, visto que afetam, de forma indireta, os fornecedores de crédito. Com o atual déficit que o Brasil apresenta nessas áreas, os custos e os riscos tornam-se maiores para toda a cadeia, especialmente para aquelas voltadas para a exportação, como os grãos, algodão, açúcar e carnes. A extensão rural e a assistência técnica também são fundamentais para que o crédito possa ser aplicado de forma eficiente pelos produtores.

## Dez ou 136 anos de seguro rural em construção?

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

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

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

---

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

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

As complexas características do mercado de seguro rural fazem com que as seguradoras não entrem nesse segmento sem as resseguradoras, que assumem parte desses riscos<sup>11</sup>. Geralmente, as companhias resseguradoras são responsáveis por 90% do risco, e as seguradoras por 10%. Logo, a resseguradora alavanca a participação das seguradoras nesse mercado e, obviamente, determina quais produtos ofertar e em quais condições, pois é ela quem corre o maior risco ao dar lastro para as companhias de seguros<sup>12</sup>.

O governo federal reconheceu as características peculiares do mercado de seguro rural quando, em 19 de dezembro de 2003, criou o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) (Lei nº 10.823) (BRASIL, 2003), visando promover o acesso do produtor ao seguro<sup>13</sup>. A concessão da subvenção foi autorizada com o objetivo de diminuir o prêmio pago pelo produtor e, com isso, desenvolver e massificar o seguro rural no País. O governo arca com determinado percentual do prêmio (taxa de aquisição do seguro rural), e o produtor paga a outra parte restante.

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

---

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

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

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

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

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

Fonte: Brasil (2014c).

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

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

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

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

A demanda por contratações de seguro foi reforçada pelas resoluções do Banco Central (Bacen)<sup>14</sup> que condicionaram a concessão do crédito de custeio agrícola ao enquadramento da atividade financiada ao Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc) e o seguro rural, seja por meio do Proagro ou do PSR. O problema, no entanto, é que o orçamento do PSR não prevê recursos suficientes para segurar as operações de crédito contratadas, o que produz a situação conhecida pela política agrícola: a boa regra não é cumprida e torna-se mera ficção, ou é cumprida e causa mais dano do que benefício<sup>15</sup>.

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

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

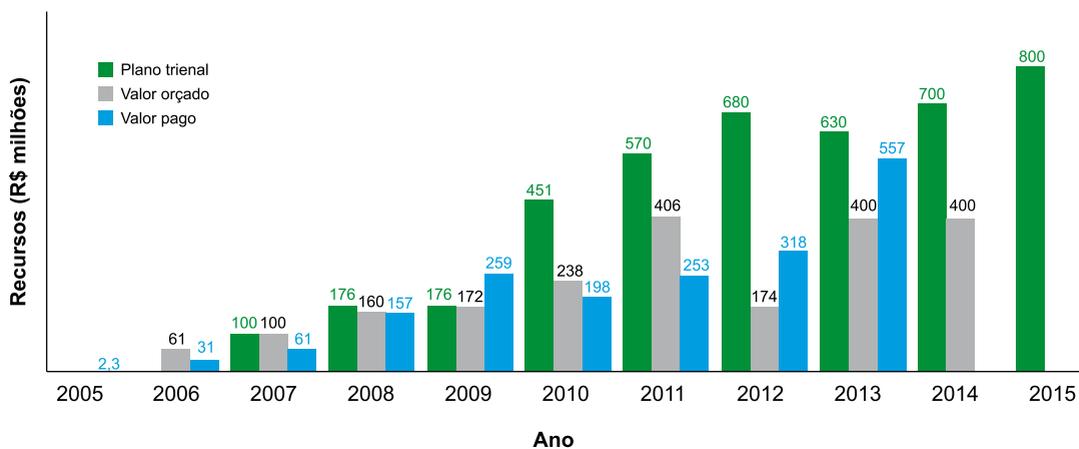
Outra questão que merece aperfeiçoamento é o planejamento de longo prazo do PSR. De acordo com os planos trienais do governo, a previsão de recursos destinados à subvenção

---

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

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

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



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

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

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

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

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

## O zoneamento em risco

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

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

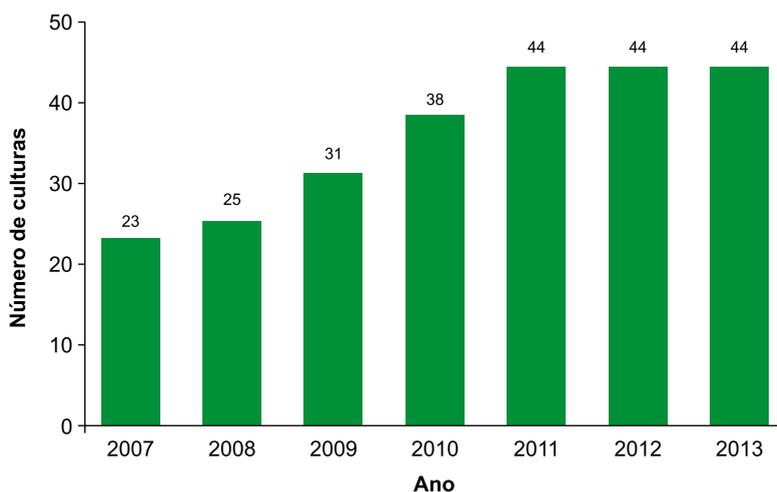
Apesar da importância do instrumento, a contratação da empresa privada que presta a consultoria para o estabelecimento do zoneamento e o trabalho da pesquisa do Zarc, coordenado pelo Mapa, foi descontinuado em 2013/2014, e desde então não é atualizado. As portarias publicadas são apenas repetições da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

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

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

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

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



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

Fonte: Brasil (2014d).

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

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

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

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

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

A institucionalização da agricultura familiar ocorreu, em um primeiro momento, a partir da criação do Pronaf nos anos 1990, e em um segundo momento pela aprovação da Lei nº 11.326/2006<sup>17</sup>. Essa lei instituiu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar, abrindo novas perspectivas de acesso dos pequenos produtores às políticas públicas (BRASIL, 2006).

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O programa não atende a apenas projetos de produtores individuais, mas também projetos coletivos, tais como associações e cooperativas familiares. Além disso, o programa abrange tanto a produção primária (cultivo) como o processamento, a partir do estímulo à Agroindústria Familiar<sup>18</sup>. Entre 2008 e 2013, o programa aportou R\$ 17 bilhões em financiamentos atendendo a cerca de 370 mil agricultores familiares. Na safra 2012/2013, o programa desembolsou em torno de R\$ 5,7 bilhões para aproximadamente 208 mil agricultores, conforme site da Presidência da República<sup>19</sup>.

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

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

---

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

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

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

## Pronaf: desafios para aprimoramento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## A agricultura familiar e o surgimento de duas agriculturas no Brasil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referências

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

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

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

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

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

BRASIL. Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jul. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.696.htm)>. Acesso em: 28 maio 2014.

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

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 28 maio 2014.

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

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

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Zoneamento agrícola de risco climático**. Brasília, DF, 2014d Disponível em: <[http://www.cemaden.gov.br/cemadenarquivos/IIIrtdocemaden/gustavo%20Apres\\_CEMADEN\\_abr12.pdf](http://www.cemaden.gov.br/cemadenarquivos/IIIrtdocemaden/gustavo%20Apres_CEMADEN_abr12.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Literatura recomendada

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

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

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

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

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

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

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

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