

# Política agrícola

## Avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva

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

Capítulo 1



## Capítulo 1

## Introdução

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

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

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

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

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

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

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

## Da intervenção planejada à intervenção caótica (1960–1980)

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

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

Nesse contexto, em meio aos diagnósticos conflitantes e intensos debates sobre a natureza e alcance das reformas estruturais requeridas pela agricultura brasileira, prevaleceu a visão de que o problema central era o seu atraso tecnológico e não a estrutura de propriedade fundiária<sup>1</sup>. Essa visão se plasma no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1968–1970, seguindo as mesmas diretrizes do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) de 1964–1966, que definiu duas linhas de ações fundamentais para a agricultura:

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

Essas mudanças não resultariam da evolução dos mercados. Promovê-las na escala e velocidade compatíveis com as metas de crescimento econômico contidas no PED e nos demais planos lançados na década de 1970 demandava uma forte intervenção do Estado<sup>2</sup>. Buainain (1999), seguindo De Janvry (1983), considera o esforço realizado como um padrão

---

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

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

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

Ainda segundo Buainain (1999), do ponto de vista institucional, essa intervenção ancorava-se em quatro grandes sistemas e em um conjunto amplo de instrumentos de política agrícola: o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA), cuja função era conceber e articular a intervenção pública na agricultura<sup>3</sup>; o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNRC), cujo papel era operar a política de crédito rural, principal instrumento de indução da modernização tecnológica; o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (Embrapa e empresas estaduais), responsável pelo desenvolvimento de tecnologias adequadas para as condições do País; e o Sistema Nacional de Extensão Rural (Embrater e empresas estaduais), dedicado a promover a difusão tecnológica entre os pequenos, médios e grandes produtores.

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

Como se sabe, este processo foi seletivo e favoreceu os médios e grandes produtores rurais (ALVES, 1993; PINTO, 1980; SANTOS, 1986). Nesse sentido, o resultado foi a “modernização do latifúndio”, que desde então vem perdendo o sentido de estabelecimento “improdutivo” que o caracterizava até o final dos anos 1960, e se transformando em grandes estabelecimentos produtivos que formam um dos quatro pilares do moderno agronegócio brasileiro<sup>4</sup>.

Esse modelo de intervenção ancorou-se em disponibilidade quase ilimitada de recursos para financiar o crédito rural com elevado subsídio<sup>5</sup>, e em uma política fiscal e

---

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

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

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

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

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

Em meio ao crescente desarranjo e a contradições da política econômica heterodoxa<sup>6</sup>, as intervenções setoriais também foram perdendo consistência<sup>7</sup>, e o modelo de intervenção planejada entrou em crise profunda nos anos 1980 e, pouco a pouco, foi sendo substituído pelo modelo de intervenção conjuntural. Segundo Buainain (1997, p. 6), esse modelo se caracteriza muito mais por intervenções em resposta a problemas de conjuntura, a eclosão de crises localizadas ou gerais, a pressões econômicas, políticas e sociais provocadas pela política econômica do governo, por problemas exógenos ou ainda pela não ação do governo. Dificilmente essas intervenções logram dar compatibilidade às pressões particulares dos agentes e, em geral, sucumbem àquelas pressões oriundas dos setores politicamente mais fortes, o que lhes dá um caráter de intervenção desarticulada e com elevado grau de ineficiência e desperdício no uso dos recursos.

Em muitos sentidos esse modelo não foi superado. Ainda hoje várias das intervenções do governo são reações a problemas de conjuntura que poderiam ser evitados e/ou equacionados de forma definitiva por intervenções de natureza mais estrutural. O exemplo óbvio é o caos logístico: além de não ser atacado na raiz, com investimentos em infraestrutura, na maioria dos anos o governo sequer adota medidas preventivas que poderiam pelo menos mitigar algumas das consequências mais danosas da deficiência<sup>8</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

#### **Quadro 1.** Modelo de intervenção caótica.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Nova orientação da política agrícola (1990–2003)

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

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

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

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

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

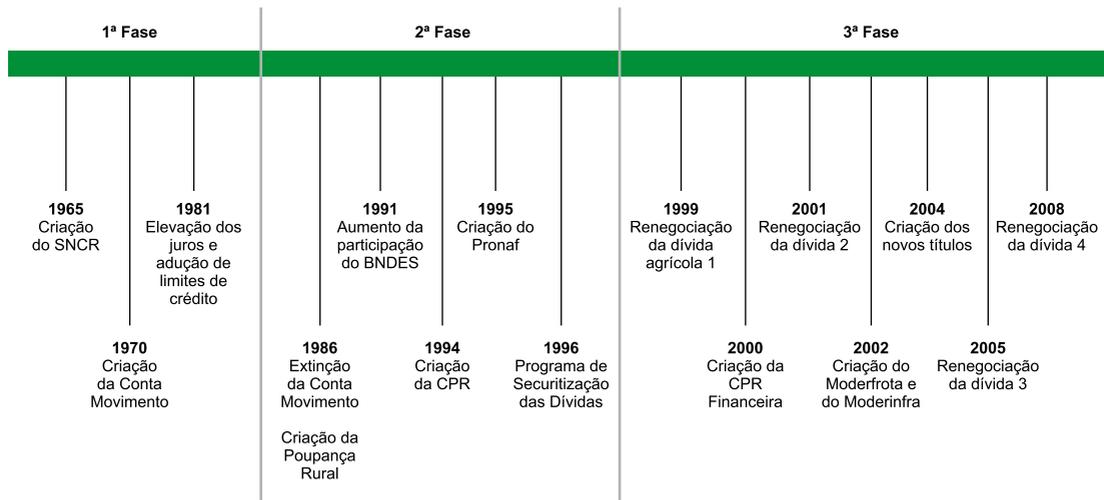
A participação do Tesouro permaneceu baixa durante toda a 1ª década do século 21 (variando entre 3,8% em 2004, e 0,6% em 2009), o que motivou a tese da fuga do Estado, sugerida tanto pelo crescimento vigoroso do financiamento à agricultura “sem a necessidade de aportes diretos do Tesouro Nacional” (BUAINAIN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

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

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

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

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



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

Fonte: Almeida e Zylbersztajn (2008).

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

**Quadro 2.** Cédula de Produto Rural (CPR)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

comparação ao crédito controlado<sup>14</sup>, existem vantagens para o produtor, como a garantia do fornecimento do insumo e a garantia de comercialização da produção a um preço pré-estabelecido, o que acaba funcionando como um mecanismo de proteção da renda contra oscilações de preços futuros<sup>15</sup>.

Não há dados oficiais sobre o volume de crédito rural comercial privado, pois a maior parte dos contratos não é registrada. Porém, segundo dados da consultoria Agrosecurity, em Silva (2012), para o financiamento do custeio da safra de soja 2009/2010 no Centro-Oeste, a participação do crédito comercial privado foi de 47,3%, contra 23,8% do crédito bancário oficial e das cooperativas de crédito<sup>16</sup>. Esse tipo de financiamento é significativamente mais importante na região Centro-Oeste do Brasil em comparação à região Sul, as duas principais produtoras de grãos do País. No Sul, o modelo de financiamento predominante é baseado em recursos de crédito bancário e das cooperativas de crédito.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Considerações finais: debatendo a 5ª tese

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

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

As análises das seções anteriores mostraram também que, na virada dos anos 1980, o Brasil experimentou uma segunda grande mudança em termos de condução da política agrícola<sup>18</sup>. Deixou-se de lado a execução de medidas guiadas por um sistema de planejamento plurianual e passou-se a desenhar e implementar políticas de forma ad hoc em resposta a questões prementes. O resultado dessa mudança permanece até os dias de hoje e muito provavelmente deverá continuar por várias outras décadas.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É nesse sentido que a quinta tese é robusta ao sustentar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referências

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 641).
- ALMEIDA, L. F. de; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. **Internext**: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008.
- ALVES, E. Reflexões sobre política agrícola. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 31, n. 24, p. 91-102, abr./jun. 1993.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/pap>>. Acesso em: 5 maio 2014.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.farsul.org.br/Slides/pdf/PAP2012.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2014.
- BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Plano Safra da Pesca e Aquicultura 2012/2013/2014**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <[http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Planos\\_e\\_Politiclas/Plano%20Safra\(Cartilha\).pdf](http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Planos_e_Politiclas/Plano%20Safra(Cartilha).pdf)>. Acesso em: 5 maio 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014**: transformando vidas, plantando o futuro. Brasília, DF, 2014c. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/>>. Acesso em: 16 abr. 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Diretrizes de Governo**: Programa Estratégico de Desenvolvimento – 1968/70. Brasília, DF: Miniplan, 1967. 165 p.
- BUAINAIN, A. M. **Trajatória da política agrícola brasileira**. Campinas: [s.n.], 1997. (Projeto UTF/FAO/036/BRA).
- BUAINAIN, A. M. **Trajatória recente da política agrícola brasileira**. 1999. 326 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.
- BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. DA; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 22, n 2, abr./jun. p. 105-121, 2013.
- BUAINAIN, A. M.; SOUZA, H. M. F. **Economia agrícola**. São Carlos: EdUFSCar, 2011.
- BURANELLO, R.; WINTER, M. **Novos títulos de crédito para o financiamento do agronegócio**. Disponível em: <[www.webfinder.com.br/disclosure/PDF/disclo\\_set0105.pdf](http://www.webfinder.com.br/disclosure/PDF/disclo_set0105.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2011.
- CARNEIRO, R. **O desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed. da Unesp, 2002. 423 p.
- CARNEIRO, R.; BUAINAIN, A. M. **O retorno da ortodoxia**. São Paulo: Ed. da Unicamp, 1989. 277 p.
- CONAB. **Séries históricas**. 2014. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&ordem=produto&Pagina\\_objcmsconteudos=2#A\\_objcmsconteudos](http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&ordem=produto&Pagina_objcmsconteudos=2#A_objcmsconteudos)>. Acesso em: 29 maio 2014.
- DE JANVRY, A. Why governments do what they do? The case of food price policy. In: JOHNSON, G.; SCHUH, E. (Ed.). **The role of markets in the world food economy**. Boulder: Westview, 1983.

DELFIM NETTO, A. Embrapa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/36373-embrapa.shtml>>. Acesso em: 29 maio 2014.

GONÇALVES, J. S. **Mudar para manter**: análise do processo de pseudomorfose da agricultura brasileira. 1997. 481 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GUANZIROLI, C. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 45, n. 2, abr./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004)>. Acesso em: 25 abr. 2014.

KAGEYAMA, A. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 1990. p. 113-223.

LEITE, S. P. **Inserção internadonal e finandamento da agricultura brasileira (1980-1986)**. 1998. Campinas. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.

LOPES, M. R. **A intervenção do governo nos mercados agrícolas no Brasil**: o sistema de regras de intervenção no mecanismo de preços. Brasília, DF: CFP, 1986. 108 p. (Coleção Análise e Pesquisa).

MARTINE, G.; GARCIA, R. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987. 271 p.

MELO, F. H. de. **Prioridade agrícola**: sucesso ou fracasso? São Paulo: Pioneira/FIPE, 1985.

MING, C. de. A Embrapa perdeu o bonde. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1 abr. 2012.

PIMENTEL, F.; SOUZA, E. L. L. **Study on Cédula de Produto Rural (CPR)**: farm product bond in Brazil. New York: World Bank, 2005.

PINTO, L. C. G. **Notas sobre a política de crédito rural**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1980.

REZENDE, G. C. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS: IPEA, 2003.

SANTOS, R. F. A. dos. Análise crítica da interpretação neoclássica do processo de modernização da agricultura brasileira. In: SANTOS, R. F. dos. **Presença de vieses de mudança técnica da agricultura brasileira**. São Paulo: Ed. da USP: IPE, 1986. p. 39-78.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

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

VIEIRA, A. C. P.; BUAINAIN, A. M. Aplicação da propriedade intelectual no agronegócio. In: ÁVILA PLAZA, C. M. C.; DEL NERO, P. A.; TARREGA, M. C. V. B.; SANTOS, N. dos. (Coord.). **Propriedade intelectual na agricultura**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 21-50.

## Literatura recomendada

ALCAMO, J.; BENNETT, E. **Ecosystems and human well-being**: a framework for assessment. Washington, DC: Island Press, 2003. 245 p. Disponível em: <<http://www.maweb.org/documents/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

ALMEIDA, L. F. de; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. **Internext**: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008.

ALVES, E. Reflexões sobre política agrícola. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 31, n. 24, p. 91-102, abr./jun. 1993.

BARROS, J. R. M. de. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil. In: VEIGA, A. (Coord.). **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DELGADO, N. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 15, n. 1, 2012. Disponível em: <[www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/868](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., 2001 de 24 a 27 de julho de 2011, Belo Horizonte. **[Anais...]** Belo Horizonte: SOBER, 2011. Disponível em: <[www.sobre.org.br](http://www.sobre.org.br)>. Acesso em: 20 abr. 2014.

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

GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_agriculturabrasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_agriculturabrasileira.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2014.

GONÇALVES, J. S. **Mudar para manter**: análise do processo pseudomorfose da agricultura brasileira. 1997. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Escola da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

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

GUANZIROLI, C. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 45, n. 2, abr./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004)>. Acesso em: 25 abr. 2014.

GUANZIROLI, C.; ORTEGA, M. B.; BASCO, C. A. Regulação ou cooptação? A ação do MAPA através das Câmaras Setoriais e Temáticas da agricultura entre 2002 e 2006. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2007, Londrina. **Anais...**, Londrina: SOBER, 2007.

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

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

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

NEDER, H. D.; BUAINAIN, A. M. Impactos do Pronaf sobre indicadores sociais da agropecuária no Brasil no período 2000 a 2010. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 2012, Vitória. **Anais...** Vitória: SOBER, 2012. p. 1-3. Disponível em: <<http://sober.org.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

PAULO F. C. de A.; MEYER, R. L. Política de crédito agrícola no Brasil: objetivos e resultados. In: VEIGA, A. (Coord.). **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979.

RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília, DF: MDA, 2007. 360 p.

REZENDE, G. C. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre. Ed. da UFRGS: IPEA, 2003.

SANTOS, R. F. dos. Análise crítica da interpretação neoclássica do processo de modernização da agricultura brasileira. In: SANTOS, R. F. dos. **Presença de vieses de mudança técnica da agricultura brasileira**. São Paulo: Ed. da USP: IPE, 1986. p. 39-78.

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

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

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

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