

Repensando as Políticas Agrícola e Agrária do Brasil¹

VERSÃO FINAL (17/10/2006)

*Fabio R. Chaddad²
Marcos S. Jank³
Sidney N. Nakahodo⁴*

SUMÁRIO EXECUTIVO

As políticas agrícola e agrária brasileiras sofreram profundas alterações nas últimas duas décadas. Até o final da década de 1980, o governo federal praticava uma política agrícola altamente intervencionista com o objetivo básico de garantir a segurança alimentar do país. Adicionalmente, o governo investiu recursos na pesquisa, desenvolvimento e disseminação de tecnologias agrícolas tropicais, o que permitiu a expansão da fronteira agrícola e significativos ganhos de produtividade na agricultura. Entretanto, a partir da crise da dívida pública no final daquele período, o governo federal reduziu fortemente os gastos em políticas agrícola e agrária. Além da redução de gastos e desmantelamento de instrumentos tradicionais de política agrícola, houve uma mudança de prioridade das políticas agrícola e agrária, com a ampliação dos gastos em programas de reforma agrária e agricultura familiar.

Analisando os gastos com políticas públicas voltadas à agricultura no período 1985-2005, o presente estudo mostra que:

- Houve uma redução nos gastos médios anuais com políticas agrícola e agrária de R\$ 20,9 bilhões, em 1985-1989, para R\$ 10,7 bilhões, em 2003-2005 (em moeda corrente de 2005).
- Enquanto no Governo Sarney os gastos em políticas agrícola e agrária representavam 5,6% dos gastos totais da União, nos três primeiros anos do governo Lula essa participação caiu para 1,8%.
- Houve uma mudança no direcionamento das políticas públicas, priorizando-se a reforma agrária e o apoio à agricultura familiar. Entre 1985 e 2005, os gastos médios anuais com políticas agrícolas tradicionais foram reduzidos de R\$ 19,5 bilhões para R\$ 5,8 bilhões ao ano, enquanto os gastos com organização agrária e agricultura familiar cresceram de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 4,9 bilhões ao ano. O resultado é uma participação crescente nos programas de organização agrária e agricultura familiar nos gastos totais do setor: de 6%, no governo Sarney, para 45%, no governo Lula.

¹ Documento elaborado a pedido da **Associação Comercial de São Paulo** para ser publicado na **Revista “Digesto Econômico”** de Nov-Dez de 2006. Os autores agradecem à José Garcia Gasques (IPEA) pela disponibilização de dados e leitura da primeira versão do trabalho e à assistência de pesquisa de Magda Chang, Ivan Fernandes e Luiz Fernando Amaral. Os erros que existirem naturalmente são de inteira responsabilidade dos autores.

² Professor do IBMEC São Paulo (FabioRC@isp.edu.br).

³ Professor Associado da FEA-USP e Presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – ICONE (msjank@usp.br).

⁴ Pesquisador colaborador do ICONE, atualmente no Programa de Estudos Avançados em Política Econômica Internacional do *Kiel Institute for the World Economy*, na Alemanha (snn2103@columbia.edu).

- O Brasil é o único país do mundo com dois ministérios da agricultura: o ministério dos “produtores patronais e agronegócio” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA) e o ministério dos “agricultores familiares e da reforma agrária” (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA). Tais ministérios competem por recursos cada vez mais escassos e, freqüentemente, expressam posições antagônicas sobre temas relevantes para o setor. Nos últimos três anos (2003-2005), a administração consumiu 20% dos recursos dos dois ministérios (R\$ 6 bilhões).
- O governo gasta cada vez mais com políticas dirigidas a grupos específicos (administração, produtores endividados, assentamentos, etc.) e corta recursos dos bens públicos fundamentais para a competitividade do conjunto dos agricultores (pesquisa, defesa sanitária, etc.). Em 2005 os gastos dirigidos foram aproximadamente duas vezes superiores aos gastos com bens públicos e alcançaram R\$ 6,5 bilhões.

Essa pulverização de gastos e dicotomia entre o ministério do “agronegócio e dos produtores patronais” e o ministério dos “produtores familiares e dos assentamentos” se origina da falsa premissa que “agricultura familiar” é fundamentalmente diferente (e mais desejável) que a “agricultura patronal” e que o “agronegócio” é inimigo do pequeno produtor agropecuário e do desenvolvimento do país. Enquanto as políticas agrícolas e agrárias no Brasil evoluíram de forma a deixar produtores sem acesso a mercados e a serviços fundamentais para a sua competitividade, o sistema agroalimentar se transformou radicalmente nos últimos anos. Impulsionada pelo crescimento da renda e pelos processos de urbanização, mudança tecnológica e globalização, a agricultura está se tornando cada vez mais intensiva em capital e integrada com os estágios antes e depois da porteira. Como resultado desse processo de transformação, os mercados ficam cada vez mais demandantes em termos de segurança e qualidade dos alimentos, mais concentrados e integrados, e mais abertos à competição internacional.

O processo de transformação da agricultura traz várias implicações para os produtores agrícolas, incluindo:

- Redução ao longo dos anos do preço real das *commodities* agrícolas. Nos mercados internacionais, o preço real das *commodities* agrícolas no final da década de 1990 se reduziu a 2/5 do seu valor observado na década de 1960. No Brasil, estudo de Geraldo Barros *et. al.* (2006), do CEPEA-ESALQ, estima que os preços dos alimentos pagos pelos consumidores caíram 35%, em termos reais, entre o Plano Real e o ano passado. Dessa forma, o setor transferiu mais de um trilhão de reais para a sociedade brasileira, nos últimos dez anos, via ganhos de produtividades da terra, capital e mão-de-obra. A redução do preço real de produtos agrícolas leva ao achatamento das margens na agricultura.
- Aumento do valor adicionado nos estágios pós-porteira do sistema agroindustrial. Uma vez que consumidores demandam cada vez mais alimentos processados e de preparo conveniente, além de aumentar os gastos com alimentos em restaurantes e serviços de alimentação, uma parcela crescente do valor adicionado ocorre após o produto agrícola deixar a porteira da fazenda.
- Com a redução das margens e a incorporação de novas tecnologias na agricultura, o processo de transformação do sistema agroalimentar claramente

apresenta um viés de consolidação da produção em fazendas mais eficientes e intensivas em capital.

- O produtor enfrenta desafios crescentes de acesso a mercados devido a barreiras de entrada cada vez maiores. Essas barreiras à entrada estão relacionadas (a) à intensificação do uso de tecnologias demandando capital e capacidade gerencial; (b) à necessidade de investimentos específicos e relacionamentos com os demais participantes do sistema agroindustrial; (c) à adoção de padrões privados de qualidade; (d) à consolidação nas indústrias de processamento e no varejo; (e) à existência de economias de escala; e (f) aos maiores custos de transação.

Tomando como base a análise da transformação do sistema agroalimentar no Brasil (e no mundo) e as implicações dessa transformação para o produtor, a nossa proposta de um novo papel para as políticas agrícola e agrária enfatiza basicamente **a inserção competitiva e sustentável do produtor nas cadeias produtivas que compõem o sistema agroindustrial, no país e no exterior**. Além de ser um papel de política pública afinado com as realidades do mercado, essa sugestão também tem o intuito de promover a unificação das políticas agrícolas e agrárias em um único Ministério, reduzindo o impacto do falso debate ideológico entre “agricultura patronal” versus “agricultura familiar”, “agronegócio” versus “pequena agricultura”, etc.

Na nossa visão, as políticas públicas voltadas para a inserção competitiva e sustentável dos produtores no sistema agroindustrial deveriam contemplar os seguintes pontos:

1. Aumento da oferta de bens públicos, principalmente defesa sanitária e fitossanitária; infra-estrutura de transporte, armazenagem e comercialização; pesquisa, desenvolvimento e extensão agropecuária; e sistemas de informação de mercado.
2. Mecanismos de gestão de risco, principalmente a introdução de mecanismos sustentáveis de seguro rural e o incentivo ao uso de contratos futuros e derivativos.
3. Definição clara e proteção jurídica dos contratos e direitos de propriedade, incluindo a distribuição de títulos de posse da terra para os beneficiários da reforma agrária, a solução do problema de titulação de terras na Amazônia Legal e a garantia de cumprimento dos contratos entre os diferentes integrantes do sistema agroalimentar.
4. Avaliação sistemática de todos os programas de subsídios diretos, principalmente aqueles que se destinam a grupos de interesse específicos, como os beneficiários das renegociações de dívidas e o monitoramento do uso e dos resultados concretos dos programas de reforma agrária e agricultura familiar (PRONAF).
5. Posição mais agressiva em negociações comerciais, incluindo o desenvolvimento de novos contenciosos na OMC e a negociação efetiva de acordos regionais e bilaterais de comércio.
6. Introdução de programas de capacitação técnica e gerencial para produtores e pequenas e médias empresas, com o intuito de formar empreendedores agrícolas com uma pragmática visão de mercado. Tal esforço inclui a promoção e modernização de cooperativas e associações de produtores, entendidos como instrumentos importantes de inserção no mercado e adição de valor desde que

consigam solucionar os seus problemas de capitalização, governança e direitos de propriedade.

7. Desenvolvimento de um sistema nacional de certificação de qualidade e rastreabilidade de alimentos, que auxilie os produtores a agregar valor a seus produtos e a se inserir em cadeias agroindustriais coordenadas e voltadas ao consumidor.

1. Introdução

As políticas agrícola e agrária brasileiras sofreram profundas alterações nas últimas duas décadas. Entre meados da década de 1960 e o final da década de 1980, o governo federal tinha uma política agrícola bastante ativa e intervencionista visando garantir a segurança alimentar no país. No período 1985-1989, o gasto médio anual com as políticas agrícola e agrária chegou a 5,6% dos gastos totais do governo federal. A política agrícola era baseada em formação de estoques reguladores, garantia de preços mínimos aos produtores, controle de preços ao consumidor e ampla oferta de crédito agrícola subsidiado a taxas reais negativas. Adicionalmente, o governo federal investiu recursos na pesquisa, desenvolvimento e disseminação de tecnologias agrícolas tropicais, o que permitiu uma espetacular expansão da fronteira agrícola no cerrado e significativos ganhos de produtividade. No que tange à política agrária, o foco era a ocupação da região centro-norte do país por meio de projetos de colonização.

Entretanto, a partir da crise da dívida pública, no final da década de 1980, o governo federal reduziu fortemente os gastos em políticas agrícola e agrária. O dismantelamento dos instrumentos tradicionais de política agrícola – em especial, formação de estoques reguladores, garantia de preços mínimos, controle de preços ao longo das cadeias produtivas e crédito subsidiado ao produtor – fez parte de um pacote de mudanças estruturais da economia nacional, que também incluiu liberalização comercial, integração econômica, principalmente no âmbito do Mercosul, privatização e desregulamentação de mercados. Atualmente, somente 1,8% dos gastos totais do governo federal destinam-se às políticas agrícola e agrária. Entre os países com agricultura desenvolvida, o Brasil é um dos que menos gastam com subsídios à agricultura.

Além da redução de gastos e dismantelamento de instrumentos tradicionais de política agrícola, a partir do governo FHC, mas, principalmente, no governo Lula, houve uma mudança de prioridade das políticas agrícola e agrária, que se voltou cada vez mais para a reforma agrária e a agricultura familiar. Além disso, uma parcela cada vez maior do crédito é destinada ao PRONAF (Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar). Essa mudança de prioridade levou a uma pulverização de gastos em uma centena de programas sob responsabilidade de dois ministérios (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA). Tais ministérios competem por recursos cada vez mais escassos e muitas vezes têm posições antagônicas sobre temas relevantes ao produtor nacional.

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise crítica das atuais políticas agrícola e agrária do país e propor um novo redirecionamento para as mesmas, visando promover o desenvolvimento dos sistemas agroindustriais no país e a inserção sustentável dos

produtores no mercado. A análise crítica das atuais políticas será baseada em uma análise quantitativa dos gastos federais com políticas agrícola e agrária desde a década de 1980, visando identificar gastos com bens públicos (que favorecem todos os produtores) e gastos dirigidos para programas que beneficiam determinados grupos de interesse. Adicionalmente, será feita uma análise das principais mudanças estruturais no agronegócio do Brasil com o objetivo de se identificar as principais barreiras e desafios à inserção do produtor nos sistemas agroindustriais. Com base nessa análise, serão identificadas as condições necessárias para a participação efetiva de produtores no agronegócio que servirão de base para uma nova agenda de política agrícola no país.

2. Análise dos Gastos Federais com Políticas Agrícola e Agrária

Esta seção do estudo tem por objetivo analisar os gastos públicos brasileiros com políticas agrícolas e agrárias, sua evolução e composição por meio da desagregação do orçamento destinado à agricultura. Uma abordagem de economia política é adotada, considerando-se a alocação dos recursos e a avaliação dos gastos dirigidos e bens públicos proporcionados.

O debate acerca do orçamento da União tem sido um tema central na administração pública ao longo dos anos. Com o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), vigente durante a maior parte da segunda metade do século passado, boa parte dos gastos públicos priorizava o desenvolvimento industrial nacional com o objetivo de atender às demandas do mercado doméstico. As políticas agrícolas inseridas nesse contexto priorizavam a segurança alimentar e a compensação dos setores prejudicados com o viés “anti-agrícola” do modelo ISI (OCDE, 2005).

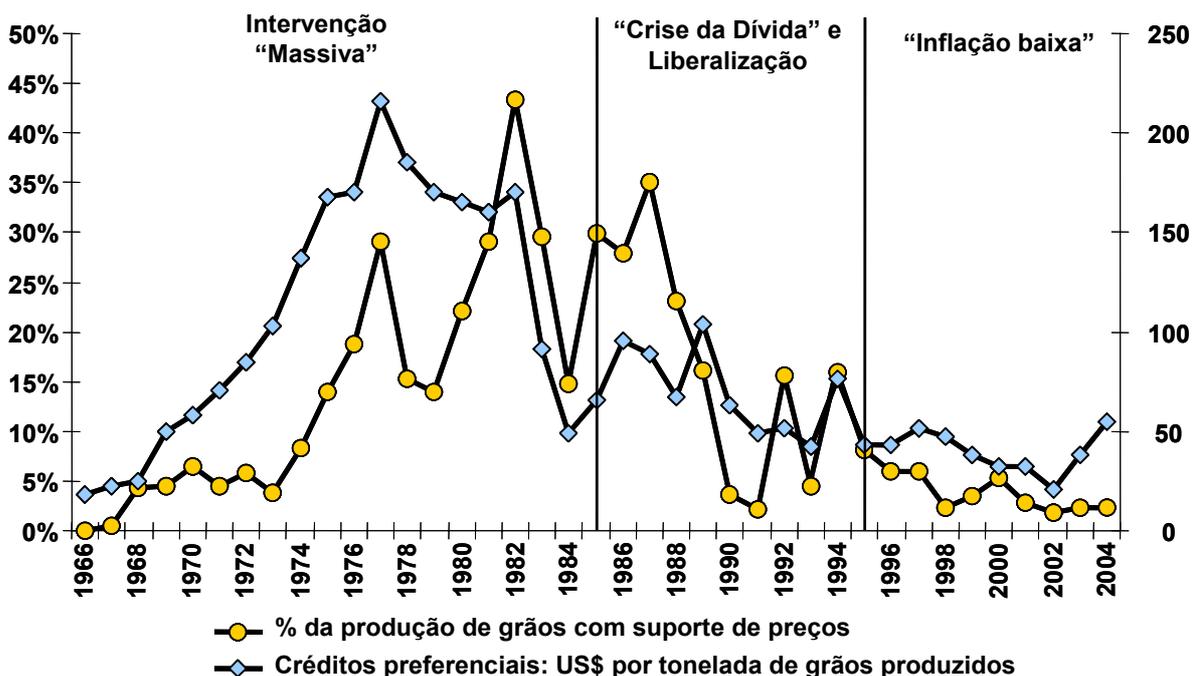
De meados dos anos 80 até o início dos anos 90, o combate à hiperinflação monopolizou as ações governamentais, culminando com o Plano Real (BACHA, 2003). A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001 e a conseqüente imposição de limites nas diversas esferas governamentais estabeleceram restrições aos gastos públicos com a criação de legislações específicas, visando a coibir o déficit fiscal nos níveis municipal, estadual e federal (KANDIR, 2000). Em paralelo, com a abertura da economia e a liberalização dos mercados, houve uma mudança do papel do governo em toda a economia. Na agricultura, a intervenção governamental deu lugar à ênfase crescente nos mecanismos de regulação do mercado e de inclusão social.

Atualmente, vivenciamos a terceira fase do processo da discussão sobre os gastos públicos, em que a avaliação da qualidade dos programas e projetos envolvidos tem sido tão importante quanto a manutenção do equilíbrio fiscal. Nesse contexto, o presente estudo visa a contribuir com o debate sobre a qualidade dos gastos com a agricultura que vem sendo conduzido por diversos autores (GASQUES, 2001; GASQUES, 2004; e CHADDAD & JANK, 2005), a partir da análise do efeito multiplicador e da distribuição dos benefícios. Antes de descrevermos as despesas com as políticas agrícolas e agrárias nos últimos anos, apresentamos na seqüência uma breve análise da evolução recente das políticas públicas voltadas para a agricultura no Brasil.

2.1. Evolução Recente das Políticas Agrícola e Agrária no País

Os objetivos e programas das políticas públicas voltadas para a agricultura mudaram radicalmente nos últimos anos (Tabela 1). O período entre meados da década de 1960 até o início dos anos 1980 foi caracterizado por forte intervenção governamental nos mercados de commodities agrícolas. Essa forte intervenção se deu principalmente por meio de farta oferta de crédito rural subsidiado (por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural), mecanismos de garantia de preços mínimos, incluindo a formação de estoques reguladores, agências reguladoras (IBC, IAA) e substituição de importações (programas de álcool e trigo). Por meio desses instrumentos de política agrícola, o governo controlava preços ao produtor e ao consumidor, formava estoques e manipulava tarifas sobre exportações e importações para garantir o abastecimento. O Gráfico 1 mostra que o custo do suporte ao produtor por meio do crédito rural subsidiado chegou a US\$ 220 por tonelada de grão produzido em 1976 e que praticamente 45% da produção de grãos contava com garantia de preços mínimos em 1982.

Gráfico 1. Evolução da Política Agrícola no Brasil (1966-2004)



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), 2005.

Naquela época, o setor agropecuário no Brasil era ineficiente e não competitivo, excetuando-se algumas commodities tropicais, como açúcar e café. O setor era então caracterizado pela concentração da distribuição de terra e renda em grandes latifúndios improdutivos. Foi também nos anos 1960 e 1970 que o país começou a se modernizar e urbanizar, com o crescimento de grandes centros urbanos. Nesse período, o objetivo da política agrícola era promover a segurança alimentar de uma população cada vez mais urbana e controlar a inflação em um período de rápido crescimento econômico,

compensando o setor agrícola pelas distorções causadas pelo modelo ISI e promovendo sua modernização.

Esse modelo atingiu seu ápice em meados dos anos 1980, quando o país entrou em um ciclo de estagflação e crise nas finanças públicas, levando o governo federal a reduzir gastos e rever prioridades de políticas públicas. A partir da segunda parte da década de 1980, o governo federal inicia um processo de redução dos gastos com políticas agrícolas, limitando os recursos destinados a formar estoques reguladores, manter preços mínimos aos produtores e financiar a produção e a comercialização. Reformas estruturais são introduzidas no início da década de 1990, incluindo abertura comercial, privatização e desregulamentação da economia. Especificamente na agricultura, foram eliminados impostos à exportação e controle de preços, os mercados agrícolas foram desregulamentados e expostos à competição internacional pela redução das barreiras tarifárias e integração econômica com a formação do Mercosul. Também foram introduzidos instrumentos privados de financiamento da produção e comercialização de commodities agrícolas como uma alternativa ao crédito rural oficial. Entre os governos Sarney e Lula, os recursos disponibilizados para políticas agrícolas e agrárias caíram de 5,6% para 1,8% dos gastos totais do governo federal (veja análise dos gastos na próxima seção).

Esse “choque de competitividade” no setor trouxe efeitos positivos e negativos para a economia agrícola. De uma forma geral, o setor se modernizou, tornou-se competitivo e se inseriu internacionalmente (JANK *et alli*, 2004). A produção de grãos dobrou nos últimos quinze anos, passando de 58 milhões de toneladas, em 1990, para 120 milhões de toneladas, em 2005. No mesmo período, a produção de carnes (bovina, suína e de frango) praticamente triplicou, de 7,5 para 20,7 milhões de toneladas. A taxa de crescimento médio da produtividade total dos fatores utilizados na agricultura foi estimada em 3,3% ao ano, para o período 1975-2002, e 5,7% ao ano, entre 1998 e 2002 (GASQUES *et alli*, 2004). Esses aumentos de produção e ganhos de produtividade ocorreram graças aos investimentos consistentes do setor público em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias tropicais, que permitiram, por exemplo, a ocupação do cerrado. Entre 1990 e 2003, as exportações agrícolas cresceram a uma taxa média anual de 6,3%, posicionando o Brasil como o terceiro maior exportador de alimentos do mundo, somente atrás da União Européia e dos Estados Unidos. A partir de 2004, o Brasil ultrapassou os Estados Unidos, tornando-se o país com o maior superávit comercial gerado pelo agronegócio, o equivalente a quase US\$ 30 bilhões, em 2005 (CHADDAD & JANK, 2006).

Entretanto, com a redução do apoio das políticas públicas, o produtor nacional ficou cada vez mais exposto aos riscos de produção, preço e crédito da atividade agrícola. Dada a grande volatilidade dos mercados de commodities agrícolas, crises de inadimplência da dívida agrícola tornaram-se comuns e recorrentes. A primeira crise da dívida agrícola ocorreu logo após o controle da inflação promovida pelo Plano Real, levando a um plano de securitização de dívidas em 1995 que custou bilhões de reais ao Tesouro Nacional. A segunda crise da dívida agrícola ocorreu em 2005, quando o governo Lula foi obrigado a lançar um plano de alongamento de dívidas no valor de R\$ 14 bilhões.

A partir de 1995, a nova prioridade da política pública passou a ser agricultura familiar e reforma agrária, como instrumentos para se promover a inclusão social. Enquanto a modernização do setor, a adoção de novas tecnologias, e as empresas do agronegócio “excluía” milhões de agricultores, o governo fixou-se na idéia que a distribuição de pequenos lotes de terra e oferta de crédito subsidiado iriam “incluir” milhares de novos agricultores. Outras teses não embasadas em teoria ou evidências empíricas foram se enraizando em Brasília, como a falsa dicotomia criada entre “agricultura patronal” e “agricultura familiar”. As invasões de terra promovidas por “movimentos sociais” (como o MST), a leniência do Estado e a insegurança jurídica com relação à garantia dos direitos de propriedade, e a reação agressiva de produtores levou a uma crise de segurança no campo culminando com a tragédia ocorrida no Pará em 1995. A partir daí, o governo federal gastou aproximadamente R\$ 50 bilhões para assentar cerca de 900 mil famílias em 40 milhões de hectares de terras desapropriadas (GRAZIANO, 2004). Além disso, uma parcela cada vez maior do crédito é destinada ao PRONAF (Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar), que recebeu mais de R\$ 11 bilhões de recursos públicos, entre 2000 e 2005.

Essa mudança de prioridade levou a uma pulverização de gastos em uma centena de programas sob responsabilidade de dois ministérios (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA), que competem por recursos cada vez mais escassos e muitas vezes têm posições antagônicas sobre temas relevantes ao produtor nacional, tais como liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas e liberação da pesquisa, produção e comercialização de produtos geneticamente modificados. A seguir, analisamos a evolução dos gastos da União nas políticas voltadas à agricultura.

Tabela 1. Evolução das Políticas Agrícola e Agrária no Brasil (1965-2005)

	1965-1985	1985-1995	1995-2005	Agenda Proposta
Condições macroeconômicas e política econômica	<ul style="list-style-type: none"> - Altas taxas de crescimento - Inflação alta - Taxa de câmbio controlada - Aumento das despesas do governo com política agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> - Inflação descontrolada - Baixo crescimento - Crise da dívida - Planos heterodoxos - Terra como ativo real - Diminuição dos gastos com política agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> - Taxa de crescimento modesta - Controle da inflação - Taxa de câmbio volátil - Altas taxas reais de juros - Programa de ajuste estrutural - Privatizações 	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento sustentável - Baixa inflação - Reformas estruturais e equilíbrio fiscal - Taxa de câmbio menos volátil - Taxas de juros mais baixas - Investimentos em infra-estrutura
Objetivos da política agrícola	<ul style="list-style-type: none"> - Segurança alimentar 	<ul style="list-style-type: none"> - Desregulamentação - Liberalização 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma agrária - Agricultura familiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Competitividade e sustentabilidade (econômica, social e ambiental) - Inserção do produtor no agronegócio
Suporte de preços e estoques públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Forte intervenção: agências públicas, formação de estoques reguladores, controle de preços 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuição da intervenção governamental - Desregulamentação do mercado agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenções modestas e seletivas 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenções modestas e seletivas
Crédito rural	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito governamental financiado pelo Tesouro (SNCR) - Taxas de juros reais negativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuição dos créditos governamentais - Taxas de juros menos subsidiadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Linhas de créditos para agricultura familiar (PRONAF) - Programas específicos de investimentos do BNDES - Crise agrícola e renegociação das dívidas 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguro Rural - Instrumentos privados para financiamento agrícola - Linhas de créditos mais focadas na agricultura familiar - Cooperativas de crédito
Política comercial agrícola	<ul style="list-style-type: none"> - Economia fechada - Altas tarifas - Modelo de substituição das importações - Taxas sobre a exportação de commodities primárias 	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura comercial unilateral - Integração regional (Mercosul) - Eliminação das taxas sobre exportações 	<ul style="list-style-type: none"> - Política agressiva contra barreiras ao comércio agrícola - Contenciosos na OMC - Liderança no G-20 - Negociação de acordos regionais (ALCA, UE-Mercosul) sem sucesso 	<ul style="list-style-type: none"> - Política comercial agressiva: negociações, contenciosos - Ênfase em barreiras não-tarifárias: técnicas, sanitárias e sociais - Avanço nos acordos regionais e bilaterais
Pesquisa e extensão agrícola	<ul style="list-style-type: none"> - Altos investimentos em pesquisas públicas (Embrapa, universidades federais e estaduais) - Rede pública de extensão 	<ul style="list-style-type: none"> - Investimentos públicos decrescentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Crise da pesquisa pública e dos serviços de extensão 	<ul style="list-style-type: none"> - Compromissos públicos renovados para pesquisa e desenvolvimento agrícola, incluindo OGMs - Parcerias público-privadas - Direitos de propriedade intelectual
Políticas sociais (agricultura familiar e reforma agrária)	<ul style="list-style-type: none"> - Mínimas 	<ul style="list-style-type: none"> - Estágio inicial (Ministério Extraordinário da Reforma Agrária) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) - Programas distributivos: reforma agrária, “Bolsa Família”, aposentadoria rural, PRONAF 	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação e monitoramento das políticas - Readaptação dos programas para diferentes tipos de agricultores familiares - Modernização de cooperativas agrícolas

Fonte: Adaptado de CHADDAD & JANK (2006).

2.2. Gastos Públicos em Políticas Agrícola e Agrária

Distribuição dos Gastos com Políticas Agrícola e Agrária

A divisão dos gastos públicos utilizada em outros trabalhos baseia-se em agregações das despesas públicas por meio de funções, subfunções e programas (GASQUES, 2004; GASQUES *et alli*, 2006). Apesar de facilitar a transparência e o acesso à divulgação das informações processadas pela Secretaria do Tesouro, a utilização desse método de classificação para a análise dos gastos públicos incorre em algumas dificuldades, a começar pela pulverização dos dispêndios governamentais em iniciativas com um mesmo fim comum. Um exemplo é o PRONAF, que se encontra distribuído em duas funções e envolve nada menos que 15 programas diferentes. De fato, um relatório do Ministério do Planejamento observa que “a classificação funcional, muito embora tenha como escopo principal a identificação das áreas em que as despesas estariam sendo realizadas, preservou, na sua lógica de aplicação, o enfoque matricial da funcional-programática, ou seja, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas” (BRASIL, 2005: 43).

Assim, a fim de organizar os gastos de acordo com agregações representando as finalidades para as quais os recursos públicos foram destinados *de facto*, os gastos públicos com políticas agrícolas e agrárias foram divididos em duas **classes**: (a) Política Agrícola Tradicional; e (b) Organização Agrária e Agricultura Familiar.

Chamamos de Política Agrícola Tradicional à classe que engloba os programas que contribuem com a produção, a comercialização e a competitividade dos produtos agrícolas. Por Organização Agrária e Agricultura Familiar entendem-se, respectivamente, às iniciativas que buscam equilibrar a propriedade e o uso da terra (OCDE, 2005: 110) e ao apoio à integração dos pequenos produtos rurais ao processo de desenvolvimento econômico. Essas classes foram arbitrariamente desagregadas em **categorias** definidas seja pela aglutinação de diferentes subfunções (como no caso de “Produção”, que engloba produção vegetal e animal), seja evidenciando os programas mais expressivos a exemplo do PRONAF, conforme será detalhado a seguir.

(a) Políticas Agrícolas Tradicionais⁵

- Abastecimento: visa a implementação de políticas e mecanismos de apoio à produção, comercialização, armazenamento e consumo. Concentra quase todos os instrumentos de política agrícola, como a política de formação de estoques reguladores e manutenção de preços mínimos (GASQUES, 2001a: 17). Essa categoria inclui a subfunção 20.605 e programas de código 0352 sob a função 20, exceto programa 20.846.352.
- Promoção da produção: constitui-se de programas de suporte à produção e desenvolvimento animal e vegetal como a formação de estoques de café por meio do sistema de opções, despesas com financiamentos de custeio e

⁵ As descrições são baseadas no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e em outros estudos, conforme anotado no próprio texto.

investimento (GASQUES *et alli*, 2006: 15). Essa categoria inclui as subfunções 20.601 e 20.602.

- Serviços Gerais: consistem de projetos de infra-estrutura, extensão rural (capacitação, treinamento e difusão de novas tecnologias), defesa sanitária, educação e pesquisa agropecuária. Composto pelos programas de extensão rural, irrigação, e desenvolvimento científico e tecnológico, com as subfunções, respectivamente, 20.607, 20.606 e 20.572, exceto programas 20.606.0351, 20.572.0351 e 20.572.0750. Diferentemente de outros autores, não incorporamos os gastos com reforma agrária e assentamento em Serviços Gerais (OCDE, 2005: 114).

(b) Organização Agrária e Agricultura Familiar

- Reforma Agrária: conjunto de mecanismos como assentamentos, impostos diferenciados com aumento progressivo proporcional ao tamanho da terra e créditos fundiários para aquisição de terra para trabalhadores carentes, jovens e pequenos proprietários familiares que desejam ampliar suas propriedades de terra (OCDE, 2005). Inclui a subfunção 21.631, exceto programa 21.631.0750.
- PRONAF: objetiva recuperar assentamentos existentes, promover o desenvolvimento sustentável do meio rural e fortalecer e consolidar a agricultura familiar por meio de sua inserção nos mercados de fatores e produtos. Orienta-se sob três linhas de atuação (financiamento da produção, infra-estrutura, capacitação e profissionalização) por meio de investimento subsidiado e crédito de insumos (ORTEGA & CARDOSO, 2000). Inclui os programas 0351 sob as funções 20 e 21.

Também foram definidas as seguintes categorias, integrantes tanto da classe das políticas agrícolas tradicionais quanto da organização agrária e agricultura familiar:

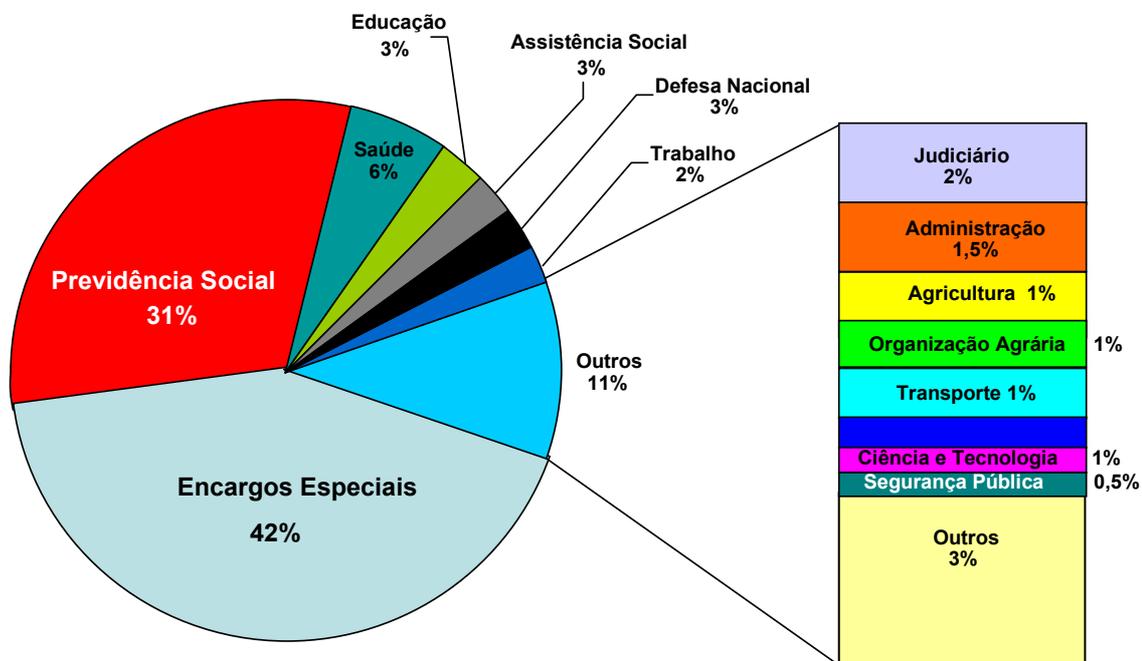
- Subvenções Econômicas, abrangendo itens do orçamento relacionados aos chamados “encargos especiais”, incluindo subvenções a setores específicos, financiamento de política fundiária, e empréstimos do governo (GASQUES *et alli*, 2006: 15-18), com exceção dos itens relativos ao PRONAF da subfunção Encargos Especiais. Inclui as subfunções 20.846 e 21.846, exceto o programa 0351 das funções 20 e 21.
- Administração Geral, representada pelas despesas correntes que não contribuem com a formação de capital, além de gastos com pessoal e encargos sociais do MAPA e do MDA. Inclui a subfunção 20.122 e os programas de código 0750 sob a função 20 (Administração MAPA) e a subfunção 21.122, exceto 21.122.0351, e os programas de código 0750 sob a função 21 (Administração MDA).

Características e Evolução dos Gastos em Políticas Agrícola e Agrária no Brasil

A análise desagregada do orçamento fiscal da União mostra uma forte concentração em despesas fixas com encargos especiais (basicamente refinanciamentos e serviços das dívidas interna e externa e transferências) e previdência, que corresponderam a 73% do total em 2005. Dos R\$ 623 bilhões disponibilizados, as despesas com investimentos

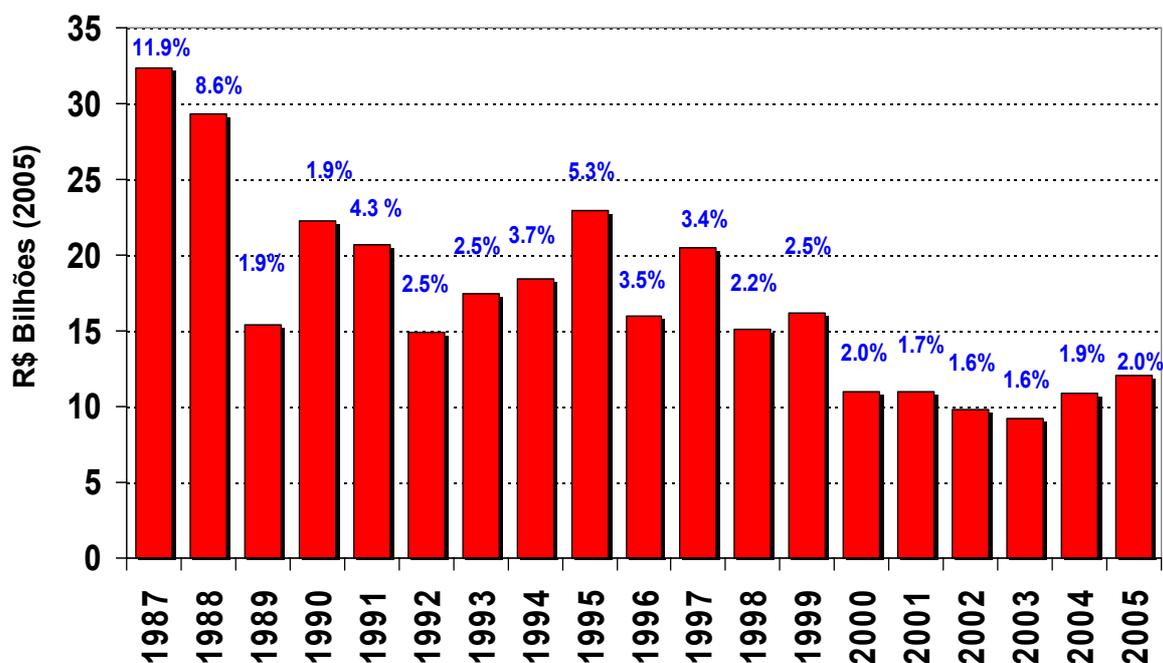
sociais essenciais – incluindo saúde, educação e assistência social – equivaleram a apenas 12% dos gastos federais (Gráfico 2).

Gráfico 2. Orçamento Fiscal da União (2005)



Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC. Elaboração: ICONE

Gráfico 3. Evolução dos Gastos da União com Agricultura e Participação no Orçamento Fiscal (1987-2005)*



* Os gastos foram deflacionados pelo IGP-DI (ano base 2005).

Fonte: Ministério da Fazenda (2005). Elaboração: Gasques (2004) e ICONE.

Uma visão da evolução dos gastos governamentais nas últimas duas décadas mostra uma tendência de queda progressiva na participação da agricultura, tanto em termos absolutos quanto como porcentagem dos gastos públicos federais. Em 1987, aproximadamente 12% de todas as despesas governamentais eram destinadas a programas agrícolas, totalizando mais de US\$ 32 bilhões (valores de 2005). Em 2003, esse valor foi reduzido para US\$ 9 bilhões, equivalente a 1,6% dos gastos totais da União (Gráfico 3).

A redução nos gastos governamentais destinados a políticas voltadas à agricultura nos últimos 20 anos, tanto em termos absolutos (valores reais) quanto relativos (como porcentagem do orçamento da União), ocorreu inserida no contexto das mudanças no cenário macroeconômico, das reformas liberalizantes e, mais recentemente, da priorização das questões relacionadas à inclusão social de agricultores e desempregados rurais e urbanos.

A Tabela 2 mostra os valores e a composição dos gastos por administração desde a abertura democrática em 1985 até os dias de hoje. Desde o governo Sarney, nota-se uma redução nos gastos médios anuais com políticas agrícola e agrária de R\$ 20,9 bilhões em 1985-1989 para R\$ 10,7 bilhões em 2003-2005. Enquanto no governo Sarney a parcela dos gastos em políticas agrícola e agrária era de 5,6% dos gastos totais da União, essa parcela caiu para 1,8% nos três primeiros anos do governo Lula.

Tabela 2. Gastos com Políticas Agrícola e Agrária por Administração (1985-2005)*

Despesas Anuais Médias (R\$ Milhões)						
Período	Políticas Agrícolas Tradicionais (A)	Organização Agrária e Agricultura Familiar (B)	Total (C)	(A/C)	(B/C)	Total (C)/ Despesas da União
Sarney (1985-89)	19.549	1.330	20.879	94%	6%	5,6%
Collor / Itamar (1990-94)	17.51	1.229	18.739	93%	7%	2,8%
FHC 1 (1995-98)	15.273	3.342	18.615	82%	18%	3,4%
FHC 2 (1999-03)	8.711	3.290	12.001	73%	27%	2,0%
Lula (2003-05)	5.843	4.855	10.698	55%	45%	1,8%

* Os gastos foram deflacionados pelo IGP-DI (ano base 2005).

Fonte: Ministério da Fazenda (2005). Elaboração: Gasques (2004) e ICONE.

A Tabela 2 também revela que houve uma mudança importante no direcionamento dos gastos do governo federal no que se refere à priorização entre políticas agrícolas ou políticas agrárias. No período estudado, os gastos médios anuais com políticas agrícolas tradicionais foram reduzidos de R\$ 19,5 para R\$ 5,8 bilhões, enquanto os gastos com organização agrária e agricultura familiar cresceram de R\$ 1,3 para R\$ 4,9 bilhões. O resultado é uma participação crescente nos programas de organização agrária e

agricultura familiar nos gastos totais com agricultura de 6% no governo Sarney para 45% no governo Lula. Tal mudança de prioridade, que se inicia a partir da administração de Fernando Henrique Cardoso, é explicada em grande parte pelo estabelecimento do PRONAF em 1995 e pela criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000, cujos gastos administrativos totalizaram mais de R\$ 440 milhões em 2005.

Outra grande mudança estrutural na política agrícola brasileira aconteceu no governo Lula. Em 2004, por exemplo, os gastos com reforma agrária e agricultura familiar superaram as despesas da União com programas agrícolas tradicionais tais como abastecimento, promoção da produção, e irrigação. Essa transformação apóia-se sobre duas premissas: (a) no modelo de inclusão social, em substituição à segurança alimentar; e (b) a desregulamentação do mercado e a opção pelas exportações, levando a uma dependência cada vez menor do mercado doméstico e do apoio governamental.

A primeira premissa decorre da mudança de estratégia do governo federal, que nos últimos anos têm-se voltado para o desenvolvimento da agricultura familiar em detrimento da agricultura comercial. Nesse contexto, o aumento das verbas para o PRONAF e reforma agrária contrasta com a redução do apoio a políticas governamentais intervencionistas que, no passado, garantiam preços mínimos e proteção aos produtores rurais nacionais, mas também da redução de investimentos em pesquisa e extensão agropecuária, defesa sanitária e outros serviços que favorecem a competitividade setorial. Essa mudança de prioridade nas políticas voltadas para a agricultura está alinhada com outros programas assistencialistas da administração Lula, incluindo os programas “bolsa-família” e os benefícios tradicionais da aposentadoria rural.

O segundo ponto, relacionado à desregulamentação da economia, sugere que as mudanças nas políticas agrícolas estão alinhadas às reformas estruturais que levaram à redução da intervenção do Estado na economia, concomitantemente ao estímulo ao desenvolvimento da economia de mercado.

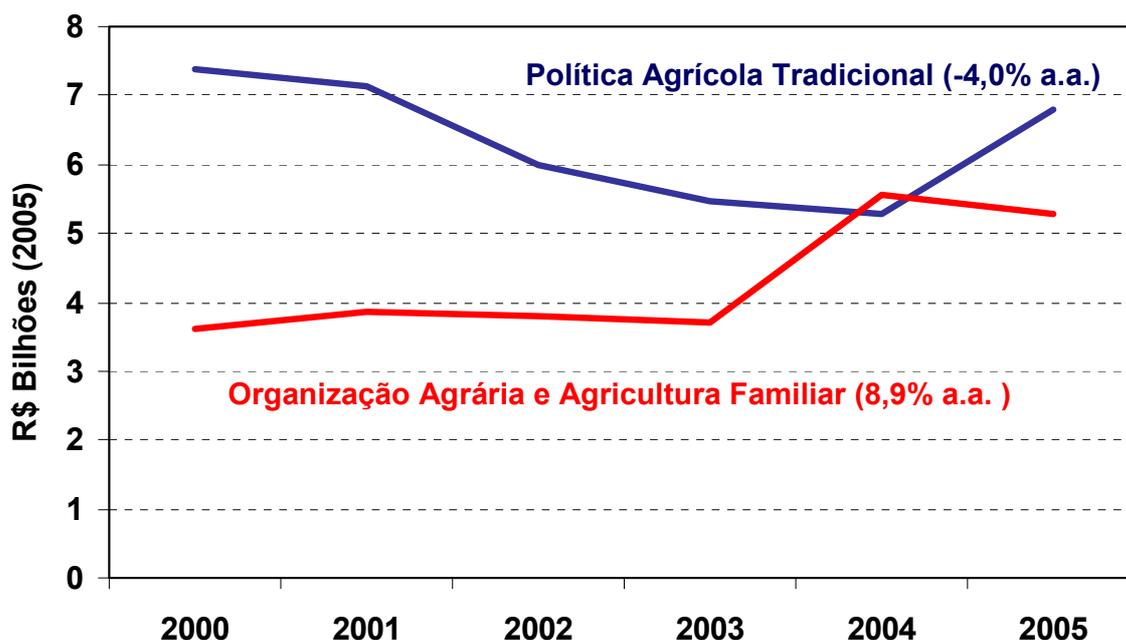
Uma hipótese para a priorização dos gastos com organização agrária e agricultura familiar reside na “lógica da ação coletiva”, segundo a qual a provisão de bens públicos é confrontada pela atuação de grupos que fazem valer seus interesses particulares em determinados arranjos institucionais (OLSON, 1965). Em outras palavras, quando os benefícios são concentrados e os custos difusos, existem incentivos para a ação de grupos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e de outras entidades afins que, embora se tenham mobilizado ainda durante o governo FHC, acabaram ganhando força principalmente no contexto da tolerância e identificação com as políticas assistencialistas do governo Lula.

Análise Desagregada dos Gastos com Políticas Agrícola e Agrária (2000-2005)

Nos últimos seis anos, a distribuição do orçamento governamental com políticas agrícolas e agrárias mostra duas tendências distintas. De 2000 a 2003, os gastos totais com agricultura apresentaram queda constante, passando de R\$ 11 bilhões a R\$ 9 bilhões. Conforme observado no Gráfico 4, os gastos com políticas agrícolas

tradicionais mostraram redução de R\$ 7,4 bilhões para R\$ 5,3 bilhões, enquanto os gastos com organização agrária e agricultura familiar mantiveram-se relativamente constantes, oscilando em torno de R\$ 3,7 bilhões. A partir de 2003, percebe-se uma clara tendência de aumento das despesas com a agricultura, em particular com organização agrária e agricultura familiar, que em 2005 foram 40% superiores aos valores de 2003.

Gráfico 4. Despesas da União com Políticas Agrícola e Agrária (2000-2005)*



* Os gastos foram deflacionados pelo IGP-DI (ano base 2005).

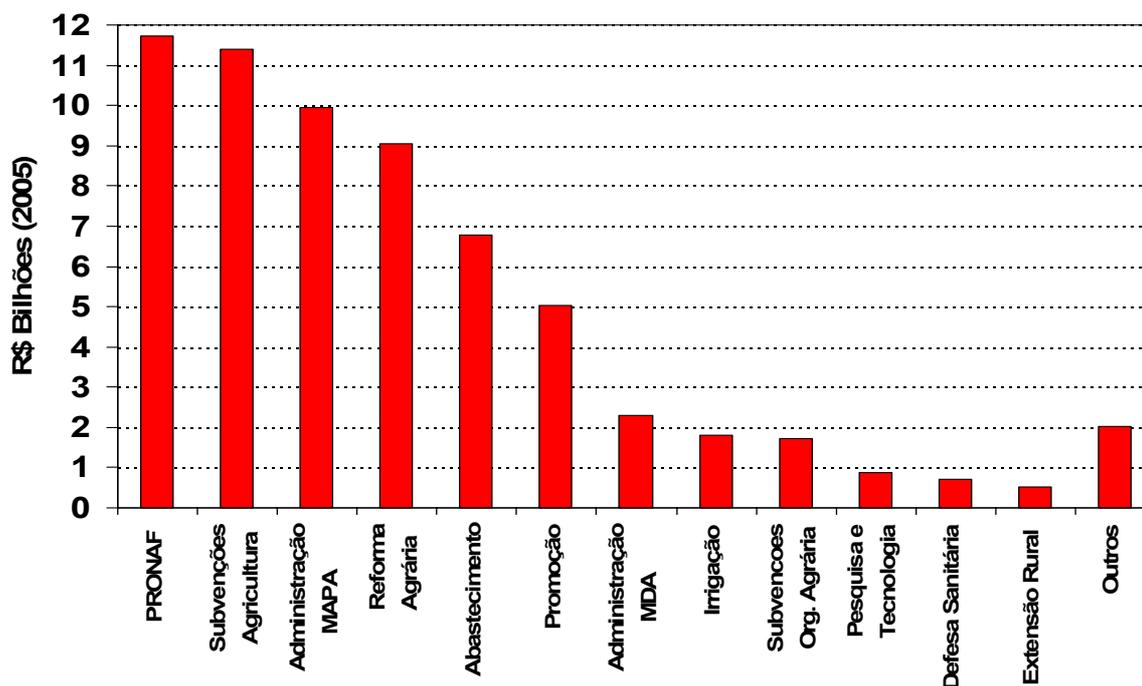
Fonte: Ministério da Fazenda, Gasques e ICONE.

Por outro lado, ainda que se verifique uma reversão na queda dos gastos com políticas agrícolas tradicionais em 2005, o orçamento do ano passado ainda foi inferior ao montante do início da década. Observa-se, ainda, grande concentração em poucas subfunções e uma diminuição no número de programas – 33 nas políticas agrícolas tradicionais e 13 em organização agrária em 2005 (GASQUES *et alli*, 2006: 19), tendência oposta à expansão observada nos últimos anos.

O Gráfico 5 e a Tabela 3 mostram a desagregação dos gastos por categoria. No caso das políticas agrícolas tradicionais, a variação média anual dos gastos do governo federal no período 2000-2005 aponta para uma queda da ordem de 4% ao ano. A evolução recente dos gastos deve-se às variações dos orçamentos com abastecimento e promoção da produção. A alocação com subvenções econômicas, por sua vez, parece ser inversamente proporcional aos gastos com as categorias previamente descritas. Por exemplo, os gastos com promoção da produção foram praticamente nulos em 2004, enquanto as despesas com encargos especiais foram mais de 20% superiores quando comparadas ao ano anterior.

A desagregação das despesas com serviços gerais mostra que a maior diminuição ocorreu na defesa sanitária, cujos gastos em 2005 foram de aproximadamente R\$ 100 milhões e que sofreu uma redução média de 12% a.a. nos últimos cinco anos. A queda no orçamento com pesquisa agropecuária (rubrica “desenvolvimento tecnológico e engenharia”) foi menos significativa, sendo que em 2005 foram investidos R\$ 150 milhões, valor um pouco abaixo do patamar de 2000. Dentre a categoria de serviços gerais, somente programas de extensão rural receberam um aumento de gastos no período estudado, chegando a R\$ 175 milhões em 2005.

Gráfico 5. Total de despesas por categoria (de 2000 a 2005)*



* Os gastos foram deflacionados pelo IGP-DI (ano base 2005).
 Fonte: Ministério da Fazenda (2005), Gasques (2004) e ICONE.

Tabela 3. Gastos com Políticas Agrícolas e Agrárias por Classes e Categorias (R\$ Milhões)

Classe	Categoria	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Varição Média Anual
Políticas Agrícolas Tradicionais	Abastecimento	1.397	1.348	735	1.043	603	1.200	-7,7%
	Promoção da Produção	1.412	602	1.154	562	23	1.276	-26,9%
	Serviços Gerais	782	993	482	344	564	641	-8,3%
	Administração Geral MAPA	1.643	1.683	1.738	1.239	1.749	1.894	1,4%
	Subvenções Econômicas	1.942	2.293	1.691	1.817	2.184	1.474	-4,1%
	Outros*	201	221	178	466	154	295	5,3%
	Subtotal	7.377	7.140	5.978	5.471	5.277	6.780	-4,0%
Organização Agrária e Agricultura Familiar	Administração Geral MDA	409	386	375	308	376	444	0,4%
	PRONAF	1.613	1.629	1.781	1.784	3.005	1.917	8,0%
	Reforma Agrária	1.496	1.713	1.532	1.304	1.314	1.676	-1,1%
	Subvenções Econômicas	-	-	-	-	709	1.019	N.D.
	Outros*	98	119	113	316	163	230	19,4%
	Subtotal	3.616	3.847	3.802	3.712	5.568	5.286	8,9%
Total		10.993	10.986	9.780	9.183	10.845	12.066	1,0%

* Estimativa baseada na participação em relação aos gastos totais com políticas agrícolas e agrárias.
Fonte: MAPA e MDA. Elaboração: Gasques (2006) e ICONE.

No caso das subvenções econômicas para políticas agrícolas tradicionais, uma análise detalhada mostra que os gastos com crédito rural vêm apresentando tendência de redução nos últimos 30 anos, apesar do crescimento contínuo a partir de 2000. De acordo com CHADDAD & JANK (2005), as fontes não-tradicionais de crédito provenientes de bancos privados e instituições financeiras internacionais substituíram em parte as fontes oficiais de crédito rural nesse período.

Com relação à organização agrária e agricultura familiar, o crescimento médio anual de 8,9% ao ano foi impulsionado principalmente pelos programas de apoio à agricultura familiar (PRONAF) que, em 2005, corresponderam à maior parte do orçamento dessa categoria, totalizando aproximadamente 36% das despesas realizadas. Dessas, mais de 90% corresponderam a encargos especiais, principalmente por meio de crédito rural aplicado (BRASIL, 2006).

Assim como o PRONAF, os gastos com reforma agrária representam parte significativa das despesas com agricultura, alcançando R\$ 1,7 bilhão em 2005, valor quase um quarto superior ao orçamento de 2003 e 2004 e basicamente representado por assentamentos, dos quais 80% correspondem ao Programa Novo Mundo Rural.

Em 2005, as subvenções econômicas em organização agrária e agricultura familiar totalizaram R\$ 1 bilhão, sendo basicamente compostas por crédito fundiário (R\$ 427

milhões), despesas com assentamentos (R\$ 364 milhões) e desenvolvimento sustentável (R\$ 228 milhões).

Finalmente, concluímos que existem não apenas movimentações dos recursos entre as diferentes categorias – política agrícola tradicional e organização agrária e agricultura familiar – mas também entre categorias de uma mesma classe. Na política agrícola tradicional, parece haver alternância entre alocações com abastecimento ou promoção da produção de um lado e subvenções econômicas de outro. Com relação à organização agrária, a complementaridade parece ocorrer entre o PRONAF e as outras categorias. Em ambas as classes verificam-se evoluções dos gastos administrativos, particularmente a partir de 2003.

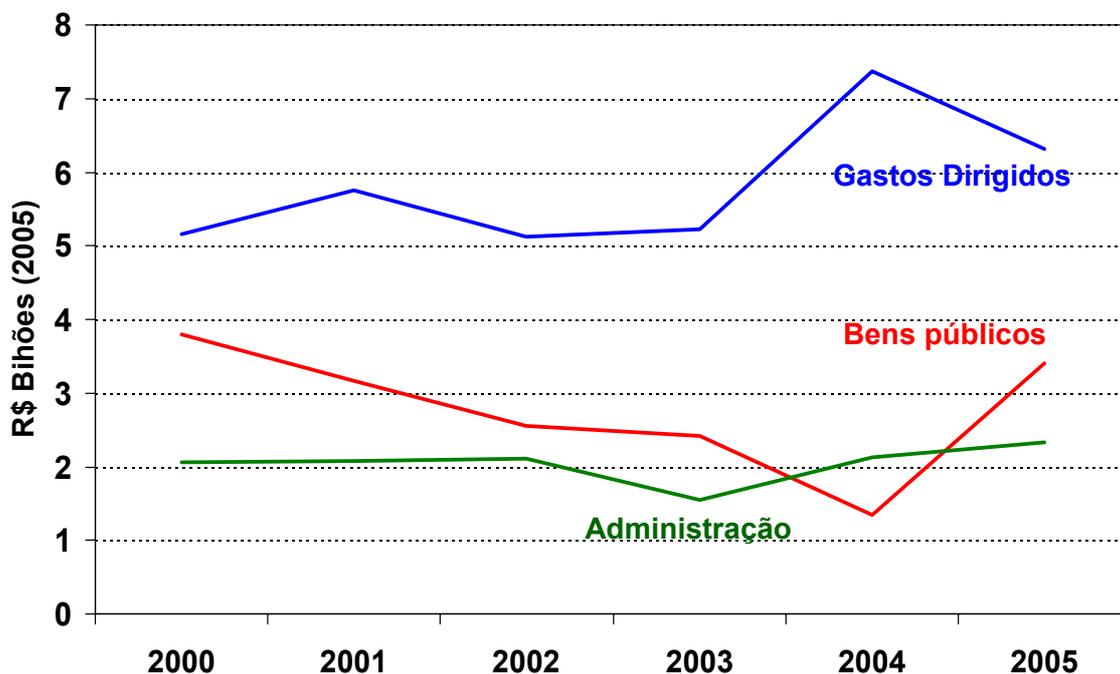
Gastos em Bens Públicos versus Gastos Dirigidos

Uma questão importante em qualquer política pública é a distribuição dos benefícios dos programas adotados pelo governo. Para fins deste estudo, além das classes e categorias das despesas com políticas agrícolas e agrárias, efetuamos também divisão baseada em **bens públicos** (relativos aos benefícios sociais do programas estendidos a toda a sociedade) e os **gastos dirigidos**, cujos programas possuem um caráter discricionário, em que certos atores são privilegiados em função de necessidades específicas ou conveniência das circunstâncias. No presente trabalho, os gastos dirigidos incluem as despesas com subvenções econômicas em geral, reforma agrária, PRONAF e outros gastos de organização agrária, sendo o restante – com exceção dos gastos administrativos – classificado como bem público.

O Gráfico 6 mostra que, excluídas as despesas com administração, a maior parte dos recursos destinados recentemente às políticas agrícolas e agrárias foi destinada a gastos dirigidos. Em 2005, por exemplo, os gastos dirigidos foram aproximadamente duas vezes superiores aos gastos com bens públicos e alcançaram R\$ 6,5 bilhões. Nota-se também uma tendência de redução dos gastos em bens públicos de R\$ 3,8 bilhões em 2000 para R\$ 1,3 bilhão em 2004, ao passo que os gastos dirigidos aumentaram no mesmo período. A variação em anos recentes deve-se às flutuações com as verbas destinadas ao PRONAF e, principalmente, devido às subvenções econômicas do MDA, que totalizaram mais de R\$ 1 bilhão no ano passado.

Essa tendência de diminuição de gastos com bens públicos beneficiando todos os produtores agropecuários é preocupante porque prejudica a competitividade atual e futura do agronegócio brasileiro. A redução dos gastos com pesquisa agropecuária e defesa sanitária – analisadas a seguir – são exemplos recentes das conseqüências negativas da mudança de prioridade nas políticas públicas voltadas à agricultura.

Gráfico 6. Gastos com Bens Públicos e Gastos Dirigidos (2000-2005)*



* Os gastos foram deflacionados pelo IGP-DI (ano base 2005).
 Fonte: Ministério da Fazenda (2005), Gasques (2004) e ICONE.

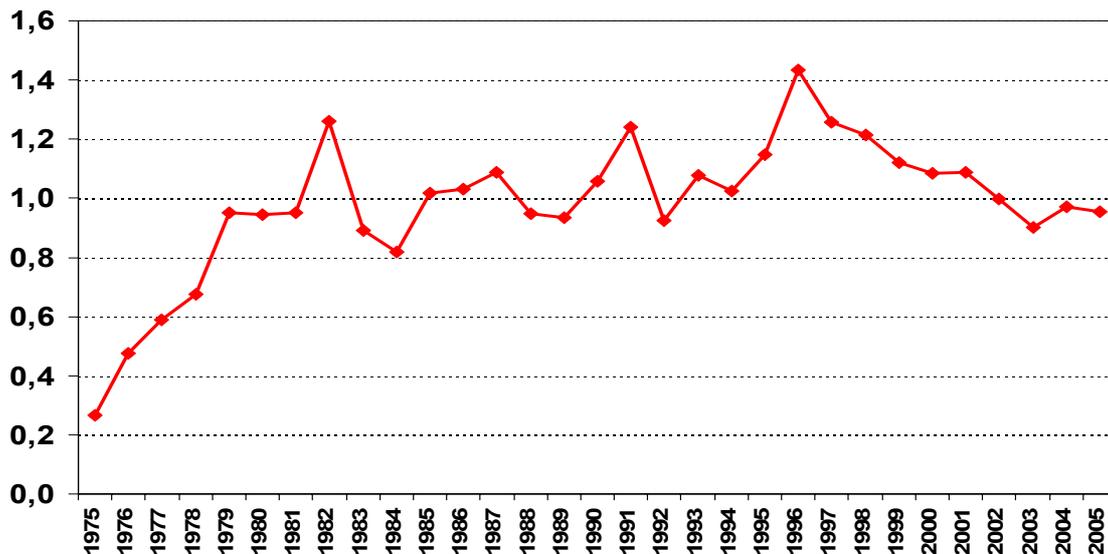
Gastos Públicos com Pesquisa Agropecuária: o caso da Embrapa

Tal como foi salientado na seção 2.1, foram os investimentos públicos realizados em pesquisa e extensão agropecuária desde a década de 1970 que permitiram o desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias tropicais. A introdução dessas tecnologias explica, em grande parte, os ganhos de produtividade na agricultura brasileira e a expansão da fronteira agrícola. Projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico na agricultura ocorreram em diversos institutos de pesquisa e universidades públicas espalhadas pelo país, mas foi a Embrapa que despontou mundialmente como líder em tecnologias voltadas à agricultura tropical. Fundada em 1974, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária compreende uma rede de 37 centros de pesquisa, 3 unidades de serviço e 11 unidades centrais, empregando aproximadamente 2.000 pesquisadores (OCDE, 2005: 112).

O Gráfico 7 mostra a evolução do orçamento da Embrapa desde a sua criação. Observamos duas tendências bastante claras, com oscilações em torno de um valor médio crescente até 1996 e redução gradativa nos últimos dez anos. Entre 1996 e 2005, o orçamento da Embrapa sofreu um corte real da ordem de 30%, caindo de R\$ 1,4 para pouco menos de R\$ 1 bilhão. Muitos dos gastos em pesquisa e desenvolvimento agropecuário não aparecem descritos como despesas públicas, pois provêm de captações externas e convênios com instituições internacionais (GASQUES *et alli*, 2006). Assim, embora 90% do orçamento da entidade ainda têm como origem dotações da União, é cada vez maior a dependência de recursos de fontes alternativas para o financiamento das pesquisas.

Entretanto, parte significativa do orçamento da Embrapa é destinada ao pagamento de pessoal, com uma parcela reduzida destinada a investimentos em desenvolvimento científico e tecnológico. Em 2005, por exemplo, 70% do orçamento de R\$ 956 milhões alocados para a entidade destinaram-se aos salários e benefícios dos empregados, 20% foram empregados em operações de custeio e somente 10% acabaram aplicados em capital.

Gráfico 7. Orçamento da Embrapa (R\$ Bilhões, 1975-2005)*



* Os gastos foram deflacionados pelo IGP-DI (ano base 2005).

Fonte: Ministério da Fazenda (2005). Elaboração: Gasques (2004) e ICONE.

A redução do orçamento da Embrapa desde 1996 e o comprometimento de 90% desse orçamento em gastos correntes podem atrasar o desenvolvimento e adoção de novas tecnologias e assim reduzir os ganhos de produtividade e comprometer a competitividade futura do setor. Em uma pesquisa realizada pela revista Exame com 148 líderes do agronegócio em 2004, a redução nas verbas de pesquisa da Embrapa foi apontada como uma das três principais barreiras internas para o desenvolvimento do setor (EXAME, 2004).

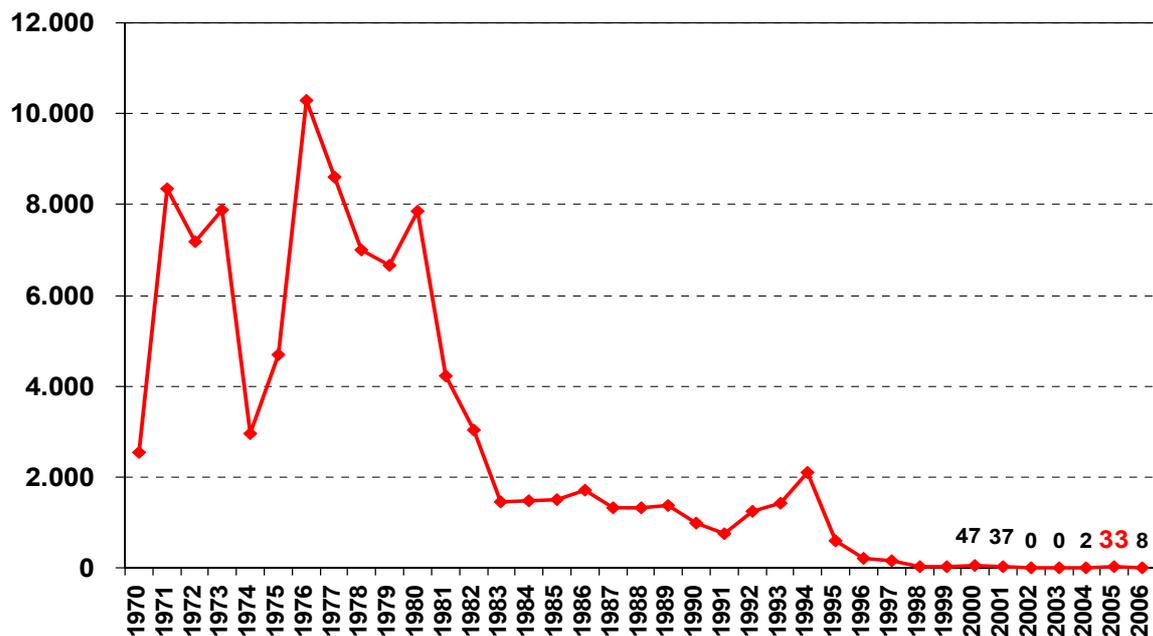
Gastos Públicos com Defesa Sanitária e a Volta da Febre Aftosa

O forte crescimento da produção de carnes registrado no Brasil desde 1990 foi impulsionado principalmente pelo aumento da demanda por proteínas animais em outros países em desenvolvimento. A exportação de carnes (bovina, suína e de frango) do Brasil cresceu de US\$ 360 milhões em 1990 para US\$ 7,5 bilhões em 2005.

Durante esse período, as exportações de carne bovina cresceram a uma taxa média de 31% ao ano, ultrapassando US\$ 2 bilhões em 2004. Além do aumento da demanda no mercado externo, esse crescimento das exportações de carne bovina deve-se muito aos esforços concentrados de erradicação da febre aftosa no país envolvendo políticas públicas e o setor privado. Em 1992, o país iniciou o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa e passou a coordenar esforços de defesa sanitária com países vizinhos (LIMA *et alli*, 2005). Como resultado desses esforços, o número de casos de febre

aftosa no país foi substancialmente reduzido (Gráfico 8), o que levou a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) a reconhecer vários Estados como áreas livres de aftosa com vacinação. Apesar desses avanços no controle da aftosa, as exportações brasileiras de carne bovina ainda enfrentam barreiras sanitárias em importantes países importadores, incluindo os Estados Unidos, Japão, México, Coréia do Sul, Canadá e China, mercados que importaram o equivalente a US\$ 7,5 bilhões de carne bovina in natura em 2004.

Gráfico 8. Número de Casos de Aftosa no Brasil (1970-2006)



Fonte: Lima, Miranda & Galli (2005).

Apesar de o Brasil ter evoluído no controle da febre aftosa, o aparecimento de novos casos – em outubro de 2005 no Mato Grosso do Sul e depois no Paraná – mostra que o investimento constante em defesa sanitária é imprescindível para um grande produtor e exportador agrícola. Como reação a esses casos, mais de 50 países impuseram barreiras à carne bovina e/ou suína brasileira de todo o país ou dos estados afetados e vizinhos, destacando-se dentre eles, União Européia, Rússia, Egito e Chile, que são os quatro maiores países importadores do Brasil. Para controlar o foco, mais de 40.000 animais foram sacrificados, frigoríficos reduziram suas atividades, preços pagos aos produtores caíram e muitos empregos foram perdidos. Essa reação em cadeia prejudica a imagem e a confiança dos consumidores no produto brasileiro, o que não é nada interessante ao País.

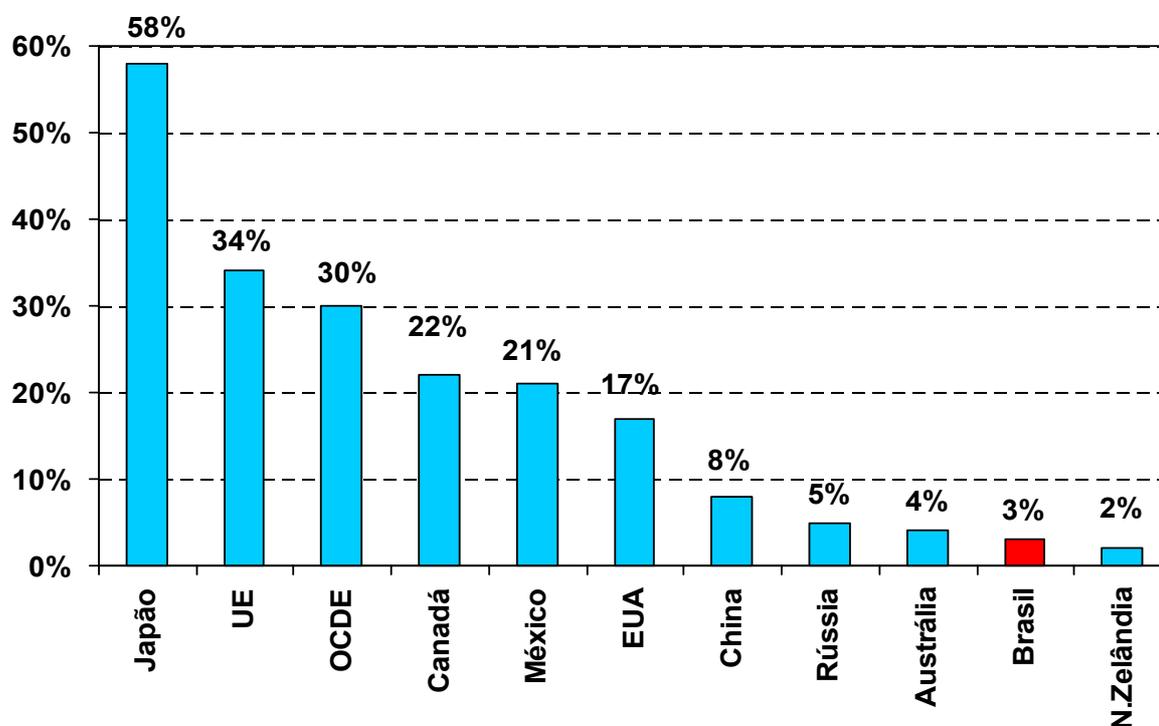
Produtores e frigoríficos rapidamente colocaram a culpa pela crise na falta de investimentos do governo em defesa sanitária, enquanto o Presidente Lula declarou que os produtores são os responsáveis pela vacinação do gado. Durante a crise, muitos especialistas do setor sugeriram que era somente uma questão de tempo para a febre aftosa ressurgir no país. Essa crise demonstra claramente o custo de oportunidade da redução dos investimentos em bens públicos (como defesa sanitária) pelo governo federal. Isso mostra que a competitividade internacional do agronegócio brasileiro

depende de investimentos em infra-estrutura, pesquisa e desenvolvimento, defesa sanitária e outros bens públicos.

Comparações Internacionais

O relatório *Review of Agricultural Policies: Brazil* publicado em 2005 pela OECD revela que o Brasil é um dos países que menos gastam em políticas agrícolas e agrárias dentre os países com agricultura desenvolvida. A estimativa de suporte ao produtor agrícola nacional não ultrapassa 3% do valor bruto da produção, enquanto esse suporte chega a 58% no Japão, 34% nos países da União Européia, 21% no México, 17% nos EUA, e 8% na China (Gráfico 9).

Gráfico 9. Estimativa de Suporte ao Produtor em Diversos Países*



*A estimativa de suporte ao produtor é uma medida do impacto dos gastos em políticas agrícola e agrária sobre a renda bruta dos produtores.

Fonte: OECD (2005).

Visando comparar os gastos com políticas agrícola e agrária no Brasil com outros países, foi feita uma pesquisa dos gastos realizados entre os maiores países exportadores – incluindo os Estados Unidos e países da União Européia – com pesquisa e extensão agropecuária, defesa sanitária, e outros bens públicos que favorecem todos os produtores e promovem a competitividade do setor.

A comparação dos gastos com defesa sanitária mostra a atenção que grandes países produtores, e ao mesmo tempo importadores, de produtos agrícolas dão ao tema (Tabela 4). É importante notar que os temas que compõem o que se entende por defesa sanitária agregam não somente a segurança dos alimentos (saúde humana), saúde animal e vegetal, mas também fiscalização de produtos e, em certos casos, a criação de padrões

sanitários e fitossanitários. Isso reflete uma diferença nas estruturas das agências ou órgãos de defesa sanitária, que passam a cuidar de novos temas como rastreabilidade, bem-estar animal e outros assuntos que favorecem um manejo sanitário mais adequado e maior aceitabilidade pelos consumidores.

Tabela 4. Gastos de Países Selecionados em Defesa Sanitária (2005)

País/Região	Gastos em 2005* (US\$ Milhões)	Atividades relacionadas à
Austrália	140	Segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal, inspeção.
Brasil	44	Segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal, inspeção.
Canadá	223	Segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal, inspeção, criar padrões.
Estados Unidos	1628	Segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal, inspeção.
França	90	Segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal.
Nova Zelândia	47	Segurança dos alimentos, saúde animal e vegetal, inspeção.
União Européia	336	Segurança dos alimentos, saúde e bem estar animal e saúde vegetal.

* Notas: Canadá e Austrália, média dos gastos entre 2004/2005; Nova Zelândia e França, dados de 2003. Fontes: Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS); SIAFI/STN, Ministério da Fazenda; Canadian Food Inspection Agency (CFIA); Food Safety and Inspection Service (FSIS); Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS); Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (Afssa); New Zealand Food Safety Authority (NZFSA); Food Standards Australia New Zealand (FSANZ); European Union Annual Report 2005; DG Health and Consumer Protection – DGSANCO. Elaboração: ICONE.

Outro dado que merece ser citado é o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) feito por países como os EUA e a União Européia. Dentro do programa *Agricultural Research Service (ARS)*, os EUA investiram US\$ 1,3 bilhão em 2005, ao passo que dentro do *Sixth Framework Programme*, a rubrica “*food quality and safety*” tem um fundo de 685 milhões de euros previstos para o período de 2003-2006 na União Européia.

Desafios das Políticas Agrícola e Agrária

Nos últimos anos, a tendência de redução nos gastos públicos com a agricultura, tanto em termos absolutos (valores reais) quanto relativos aos gastos totais da União, foi acompanhada de mudanças estruturais na condução das políticas agrícolas e agrárias. Estas deixaram de enfatizar a garantia da segurança alimentar, priorizando o desenvolvimento da agricultura familiar e a reforma agrária como formas de se promover a inclusão social.

Uma análise por meio da desagregação das despesas do governo mostra que os gastos com organização agrária e agricultura familiar têm experimentado forte crescimento a partir de 1995. Da mesma forma, sob a óptica dos bens públicos, observa-se uma

tendência preocupante na redução das despesas com serviços gerais beneficiando o setor como um todo, em oposição ao orçamento de iniciativas com gastos dirigidos como o PRONAF.

Argumentamos que tais movimentos decorrem da ação de grupos de interesse cujas ações acabam favorecidas por um arranjo institucional favorável e de uma falsa dicotomia entre “agricultura familiar” e “agricultura patronal”. Essa dicotomia se origina de falsas premissas que “agricultura familiar” é fundamentalmente diferente (e mais desejável) que a “agricultura patronal” e que o “agronegócio” é inimigo do produtor agropecuário e do desenvolvimento do país⁶. Essas premissas, apesar de cristalizadas na percepção de muitos líderes políticos e refletidas nos gastos com as políticas agrícola e agrária, não têm nenhuma fundamentação teórico-conceitual e levam a desperdícios de recursos públicos em programas de eficácia e eficiência duvidosas, na redução de gastos em bens públicos (como pesquisa, desenvolvimento e extensão agrícola, defesa sanitária, e infra-estrutura) que reduzem a competitividade presente e futura do agronegócio do país. Pior, a falta de políticas agrícola e agrária coerentes e complementares faz com que o país perca uma oportunidade histórica de se tornar o principal fornecedor mundial de alimentos e fibras e consiga interiorizar o seu desenvolvimento econômico e social.

Dentre os desafios presentes no contexto das atuais políticas para a agricultura encontram-se: (a) a redução nos gastos públicos com o setor comprometendo sua competitividade; (b) a falta de avaliação sistemática dos programas – principalmente da reforma agrária e do PRONAF; e (c) a crescente politização do orçamento, em detrimento de uma análise mais técnica do balanço entre bens públicos e gastos direcionados.

GASQUES (2001) aponta duas conseqüências importantes decorrentes da redução nos gastos com políticas agrícolas. O primeiro refere-se à natureza pública dos gastos, incluindo áreas de pesquisa agropecuária, defesa animal e vegetal, e comercialização da produção. O impacto negativo da febre aftosa sobre as exportações do agronegócio é um exemplo dos efeitos da falta de maiores investimentos em vigilância sanitária (LIMA *et alli*, 2005). O segundo aspecto envolve os investimentos privados, que costumam acompanhar os gastos públicos; ou seja, a redução dos gastos com políticas públicas na agricultura ocasionaria uma queda nos investimentos do setor privado.

Na definição de políticas específicas para a agricultura e o agronegócio, a limitação de recursos vai exigir ações centradas em, no máximo, duas ou três iniciativas que, de preferência, deveriam focar-se sobre iniciativas com geração de bens públicos em vez de se pautar sobre programas dirigidos como securitização de dívidas e crédito rural. Outro desafio é o da coordenação dos inúmeros programas presentes nos diferentes

⁶ VEIGA (1996) apresenta uma nítida visão neste sentido, ao afirmar que “a agricultura patronal, com suas levas de bóias-frias e alguns poucos trabalhadores residentes vigiados por fiscais e dirigidos por gerentes, engendra forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos sócio-culturais. Sob o prisma da sustentabilidade (estabilidade, resiliência e equidade), são muitas as vantagens apresentadas pela organização familiar na produção agropecuária, devido à sua ênfase na diversificação e à maior maleabilidade de seu processo decisório. A versatilidade da agricultura familiar se opõe à especialização cada vez mais fragmentada da agricultura patronal”.

ministérios (MAPA, MDA e Meio-Ambiente), com a eliminação de confrontos e duplicidades.

Uma análise mais criteriosa dos programas é imperativa a fim de se promover uma avaliação imparcial de iniciativas como o PRONAF, cujos impactos econômicos e sociais ainda precisam ser devidamente avaliados. Embora alguns estudos indiquem que esses programas venham contribuindo com o desenvolvimento rural (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999), em outros se argumenta que, do ponto de vista da produtividade, o desempenho das famílias beneficiadas com o PRONAF foi significativamente diferente da média da agricultura brasileira (FEIJÓ, 2003). A questão principal, entretanto, é que a ausência de indicadores e procedimentos sistemáticos de avaliação contribui para a falta de transparência e maior eficiência da gestão das políticas agrícolas.

Finalmente, a politização do orçamento é um tema que mereceria maior atenção. Se por um lado é legítima a incorporação das demandas de grupos sociais na alocação dos recursos públicos, também é necessário avaliar os benefícios para a sociedade como um todo. O modelo atual de políticas agrícolas e agrárias, baseado na redistribuição de terras e no crédito subsidiado à “agricultura familiar”, não tem promovido uma real e efetiva inserção sustentável dos produtores no mercado. Ter direito somente ao usufruto da terra e crédito subsidiado a fundo perdido via PRONAF não garante que esses produtores terão sucesso na produção e comercialização de produtos agrícolas. Pelo contrário, através da política atual o governo cria uma contingente de dependentes dos cofres públicos, uma vez que o Estado não distribui títulos de propriedade da terra aos assentados e não consegue emancipar a maioria dos assentamentos. Vários trabalhos mostram que o desenvolvimento econômico não decola e o problema da pobreza persiste em países onde os direitos de propriedade não são claramente definidos e protegidos (NORTH, 1990; DE SOTO, 2000; SACHS, 2005).

O desperdício de recursos públicos torna-se inevitável quando dois ministérios (MAPA e MDA), sem coordenação, competindo por recursos cada vez mais escassos, com gastos crescentes com administração e burocracia, adotam políticas com objetivos muitas vezes conflitantes e pulverizam recursos escassos em uma centena de programas que não são monitorados e avaliados.

De que forma as políticas agrícolas e agrárias poderiam retornar à racionalidade? Como veremos a seguir, o desafio comum dos *policy makers* no mundo todo – tanto em países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento – é implementar políticas que favoreçam a inserção sustentável dos produtores no mercado, cada vez mais competitivo, concentrado e globalizado. Nesse contexto, o desafio da política pública é adotar programas que desenvolvam o empreendedorismo entre os produtores agrícolas. Entretanto, antes de discutirmos esse papel das políticas agrícolas e agrárias, faz-se necessária a análise das transformações recentes do ambiente competitivo onde o produtor se insere, a qual é realizada na próxima seção.

3. Industrialização e Globalização do Sistema Agroalimentar no Brasil

Enquanto as políticas agrícolas e agrárias no Brasil evoluíram de forma a deixar produtores sem adequado acesso a mercados e serviços fundamentais, pela redução da

oferta de bens públicos, o sistema agroalimentar⁷ se transformou radicalmente nos últimos anos. Esse processo de transformação foi caracterizado como a “comercialização” (PINGALI & ROSEGRANT, 1995) e “industrialização” da agricultura (REARDON & BARRETT, 2000).

Impulsionada pelo crescimento da renda e pelos processos de urbanização, mudança tecnológica e globalização, a agricultura está se tornando cada vez mais intensiva em capital e integrada com os estágios antes e depois da porteira. Em decorrência desse processo, as diversas cadeias produtivas que compõe o sistema agroalimentar se tornam cada vez mais coordenadas verticalmente por agentes privados. Tais cadeias “estritamente coordenadas” são organizadas como resposta estratégica dos participantes do agronegócio frente às demandas de mercados cada vez mais diferenciados (ZYLBERSZTAJN & FARINA, 1999). Como resultado desse processo de transformação, os mercados ficam cada vez mais demandantes em termos de segurança e qualidade dos alimentos, mais concentrados e integrados, e mais abertos à competição internacional.

A “industrialização” da agricultura traz implicações bastante importantes para a inserção dos produtores no mercado. As mudanças estruturais da industrialização da agricultura oferecem novas oportunidades para os produtores que conseguem se ajustar ao novo ambiente de negócios, mas também colocam sérios riscos aos produtores que não conseguem se adaptar e se inserir no mercado. Torna-se, então, fundamental entender esse processo de transformação da agricultura para informar uma agenda futura de políticas agrícolas e agrárias voltadas para a inserção competitiva dos produtores ao mercado.

3.1. O Processo de Transformação da Agricultura

É bem estabelecido na literatura que a estrutura do setor agrícola e o seu papel na economia mudam com o desenvolvimento econômico, especialmente quando a renda *per capita* do país cresce. Essa transformação traz importantes implicações para a agricultura, incluindo:

- Quando o país cresce e sua economia se diversifica, a participação da agricultura na renda nacional e no emprego cai.
- Quando a renda *per capita* do país cresce, o trabalho fica mais caro relativo à terra e ao capital, e pequenas propriedades tornam-se menos competitivas relativamente a propriedades maiores e mais capitalizadas. Esse processo leva à migração de trabalhadores rurais para as cidades.
- Quando a renda *per capita* do país cresce, os consumidores diversificam sua dieta e demandam alimentos de maior valor agregado. Dessa forma, aumenta a demanda por alimentos processados, de melhor qualidade e de preparo mais conveniente. O processo de urbanização acentua essas tendências no consumo de alimentos.

⁷ Os termos “sistema agroalimentar”, “sistema agroindustrial” e “agronegócio” serão utilizados como sinônimos nesse trabalho.

Em decorrência dessas mudanças, as unidades de produção agrícolas tornam-se maiores, mais comerciais (isto é, mais voltados ao mercado) e mais especializadas em produtos de maior valor agregado. Muitos pequenos proprietários são forçados a deixar o setor, enquanto outros se adaptam na produção de produtos mais específicos – se integrando em redes, cooperativas, ou cadeias estritamente coordenadas – ou buscam fontes de renda alternativas fora da fazenda. De forma geral, oportunidades para os trabalhadores rurais que abandonam o setor tendem a aumentar com o crescimento da economia.

Essas mudanças são resultados normais – e até desejáveis – do processo de desenvolvimento econômico. Entretanto, os desafios atuais da agricultura no mundo todo surgem porque esse processo de transformação da agricultura está acontecendo em escala e rapidez jamais vistos, principalmente na China e na Índia. Adicionalmente, novos fatores de mudança – globalização, liberalização comercial, e a aplicação de tecnologias biológicas, de informação e de comunicação na agricultura – levam ao surgimento de um sistema agroalimentar globalizado. As mudanças estruturais do processo de globalização do sistema agroalimentar colocam desafios crescentes para produtores agrícolas tanto nos países desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento.

Na maioria dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, a agricultura já fez uma primeira transição de um modelo “tradicional”, baseado na subsistência, para um modelo comercial, onde a produção agrícola é mais influenciada pelo mercado. Essa primeira transição ocorre como uma resposta aos processos de crescimento econômico, urbanização e diversificação de dietas (Tabela 5). O segundo, e mais recente, estágio desse processo de transformação – para um modelo “globalizado” – difere consideravelmente do primeiro estágio, pois ocorre principalmente devido à influência do setor privado. O modelo globalizado é caracterizado pela concentração industrial, maior integração e interdependência entre produtores e os demais participantes do sistema agroalimentar, e pela maior ênfase em padrões privados de qualidade e segurança alimentar (Tabela 5).

Tabela 5. Características do Processo de Transformação da Agricultura

	Agricultura Tradicional	Agricultura Comercial	Agricultura Globalizada
Participação da agricultura no PIB	Alta	Moderada	Baixa
Participação do trabalho na agricultura	Alta	Moderada	Baixa
Orientação para o mercado	Subsistência	Mercado interno	Mercado externo
Composição do produto agrícola	Produtos tradicionais	Produtos tradicionais	Produtos diferenciados e processados
Economias de escala	Não é importante	Pouco importante	Importante

Fonte: Pingali *et alli* (2005).

O processo de transformação da agricultura é um fenômeno global, que já se consolidou ou está ocorrendo em praticamente todos os continentes. No modelo globalizado, o

setor privado é o agente transformador ao adotar estratégias competitivas em resposta a mudanças constantes de mercado e introdução de novas tecnologias (Tabela 6). As cadeias agroindustriais da soja, suco de laranja e do frango de corte são exemplos dessa transformação já consolidada, enquanto as cadeias do café, açúcar e álcool, leite, e carne bovina são exemplos de transformação em andamento no Brasil.

Tabela 6. Fatores Propulsores da Transformação da Agricultura

Agricultura Tradicional	Agricultura Comercial	Agricultura Globalizada
Densidade populacional	Urbanização	Comércio internacional
Potencial agro-climático	Infra-estrutura	Investimento externo direto
	Tecnologia de produção	Tecnologias pós-colheita
		Informação

Fonte: Pingali *et alli* (2005).

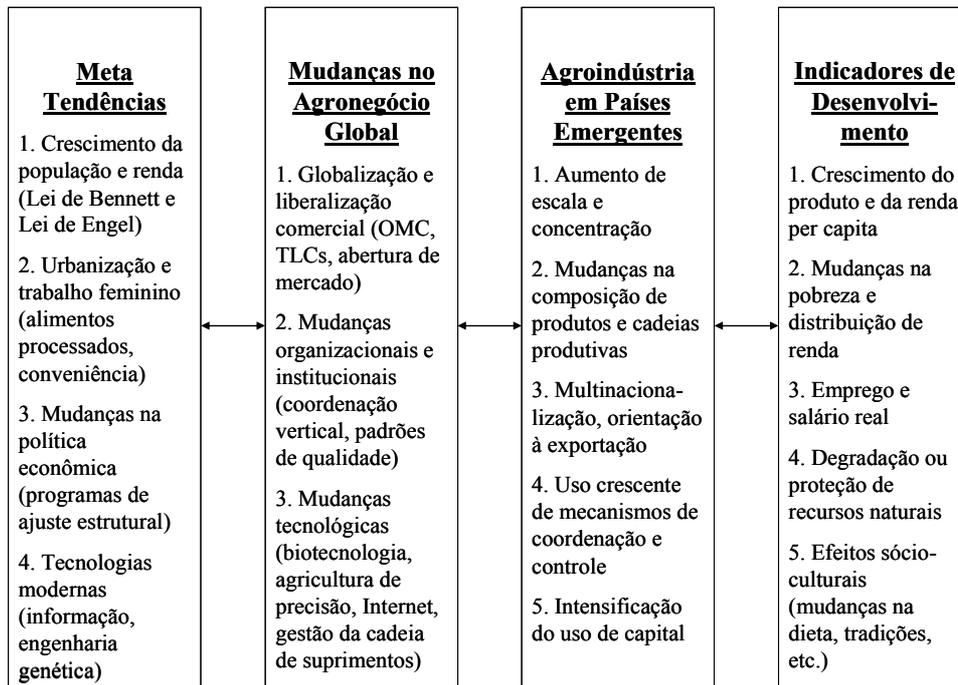
Segundo um relatório de pesquisa da FAO, que analisa a globalização da agricultura em vários países (PINGALI *et alli*, 2005), esse processo de transformação da agricultura muitas vezes exclui determinados países ou regiões pelas seguintes razões:

- Existência de condições de demanda não favoráveis, como densidade populacional baixa e falta de mercados de exportação.
- Localização em áreas com limitações biofísicas ou sócio-econômicas para produção agrícola, incluindo áreas propensas à erosão, solos de baixa fertilidade, falta de chuva ou regiões distantes de mercados ou sem acesso ao mar.
- Ineficiências do ambiente institucional, incluindo sistemas fracos de governança, direitos de propriedade mal definidos e sem proteção legal, e oferta insuficiente de bens públicos.
- Políticas públicas incoerentes com viés anti-agricultura ou favorecendo grupos de pressão.

3.2. A Transformação do Sistema Agroalimentar no Brasil: 1990-2005

A transformação do sistema agroalimentar brasileiro a partir de 1990 pode ser analisada de acordo com o modelo conceitual proposto por REARDON & BARRETT (2000) ilustrado no Gráfico 10.

Gráfico 10. Modelo Conceitual: Globalização e Industrialização da Agricultura



Fonte: Reardon & Barrett (2000).

Mudanças nos hábitos de consumo de alimentos

Os processos de crescimento da renda, urbanização, de participação da mulher na força de trabalho, e a emergência de um padrão de vida “urbano-industrial” acarretam em mudanças significativas nos padrões de consumo de alimentos. Com o crescimento da renda, a população passa a consumir alimentos de maior valor agregado e adotam dietas mais próximas aos padrões americano e europeu. Dessa forma, a demanda por proteínas animais (carnes e lácteos), frutas e verduras frescas, e alimentos processados e de preparo conveniente crescem rapidamente.

Inovações tecnológicas

A industrialização e globalização da agricultura não seriam possíveis sem o desenvolvimento de novas tecnologias aplicadas na produção agrícola e no processamento de alimentos. Dentre elas destaca-se a biotecnologia com a introdução de sementes geneticamente modificadas a partir de 1996. Desde então, os impactos positivos da biotecnologia foram estimados em US\$ 27 bilhões em benefícios econômicos aos produtores e redução de 172 milhões de kg na aplicação de defensivos agrícolas (BROOKES & BARFOOT, 2005). Apesar de seu enorme potencial, a adoção de sementes geneticamente modificadas concentrou-se em seis países (África do Sul, Argentina, Brasil, Canadá, China, e Estados Unidos) e somente 4 culturas (milho, soja, colza e algodão) até 2003 (FAO, 2004).

Apesar do potencial em aumentar a produtividade na agricultura e o valor nutritivo de alimentos, e reduzir impactos ambientais, a biotecnologia foi mal recebida pelo público em alguns países, pela percepção negativa sobre os efeitos de produtos geneticamente

modificados na saúde humana e também por preocupações acerca do controle da tecnologia por um pequeno número de empresas privadas.

A experiência do Brasil com a adoção da biotecnologia é no mínimo curiosa. Enquanto o Congresso levou 10 anos para regulamentar a pesquisa, o plantio e a comercialização de organismos geneticamente modificados (OGMs), deixando para trás a avançada lei de biossegurança de 1995, produtores da região Sul plantavam soja com sementes transgênicas contrabandeadas de países vizinhos. Durante esse período de indefinição, o governo teve que liberar a comercialização da soja transgênica por meio de medidas provisórias. A novela se estendeu quando o governador do Paraná proibiu o embarque de soja transgênica no porto de Paranaguá. A politização da adoção da biotecnologia no Brasil atingiu seu ápice com a invasão e destruição de campos experimentais por organizações não governamentais radicais. Mais recentemente, o Brasil foi o único país grande exportador de soja a assinar o Protocolo de Cartagena, que estabelece regras de identificação de cargas contendo organismos vivos modificados (OVMs), que podem aumentar os custos da produção e exportação dos grãos dependendo de como as negociações do Protocolo caminham (SILVEIRA, 2006). Apesar da aprovação da Lei de Biossegurança em 2005, a comissão responsável pela implementação da lei na prática (CTNBio) é um típico caso de instituição “*inefficient by design*”, ou seja, feita para não funcionar.

Além da biotecnologia, agricultura de precisão, sistemas de informação geográfica (GIS), rastreabilidade e a internet são novas tecnologias à disposição do produtor para aumentar a produtividade, reduzir o uso de fertilizantes e defensivos químicos, ter acesso à informação, permitir melhor manejo sanitário e se conectar aos mercados. Entretanto, a adoção e uso dessas tecnologias requerem capital de investimento e capacidade de gestão. Em vez de dificultar a adoção de novas tecnologias, o governo deveria ser mais pró-ativo em favorecer a disseminação de novas tecnologias para o maior número possível de produtores.

Abertura comercial, integração econômica e crescimento do comércio internacional

O processo de transformação do sistema agroalimentar também é influenciado pelo comércio internacional de *commodities* agrícolas e alimentos processados. Em 2000, o comércio internacional de produtos agrícolas foi avaliado em US\$ 449 bilhões, representando um valor duas vezes maior que em 1980 (FAO, 2005). Entretanto, esse crescimento foi inferior ao comércio de produtos manufaturados, que triplicou no mesmo período. As tarifas consolidadas para produtos agrícolas permanecem altas, com uma média de 40%, enquanto a média para produtos manufaturados fica em 10% (FAO, 2005).

O crescimento do comércio internacional ocorreu em decorrência de um lento processo de liberalização comercial com o Acordo Agrícola da Rodada Uruguai do GATT e as subseqüentes negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) no nível multilateral; com a formação de blocos econômicos e tratados de livre comércio (Mercosul, Nafta, Asean, entre outros) a nível regional; e também com a adoção de programas de ajuste estrutural e abertura comercial a nível nacional, tal como foi o caso brasileiro a partir de 1987.

Entretanto, esse aumento do comércio internacional não beneficiou muitos países em desenvolvimento, principalmente devido a distorções causadas pelo protecionismo agrícola dos países desenvolvidos. Apesar da lentidão das reformas nas políticas agrícola e comercial no mundo desenvolvido, algumas características do comércio agroalimentar mudaram consideravelmente nas duas últimas décadas. A principal mudança é o crescimento do comércio de alimentos processados, que ultrapassaram as matérias-primas agrícolas em importância. A participação de alimentos processados no comércio agroalimentar subiu de 27% em 1970 para 58% em 1999 (SENAUER & VENTURINI, 2001). O Brasil se destacou entre os países em desenvolvimento no crescimento da participação no comércio agrícola internacional. Argentina, Brasil, Malásia, Tailândia e Taiwan são responsáveis por 40% das exportações de alimentos processados por países em desenvolvimento.

Um relatório da UNCTAD (1997) identifica as principais oportunidades e barreiras para a diversificação da pauta de exportação e o aumento da exportação de alimentos processados por países emergentes. O relatório aponta fatores favoráveis ao desenvolvimento das exportações agrícolas, incluindo proximidade geográfica e cultural com os países importadores e existência de um mercado doméstico suficientemente grande para gerar economias de escala e espaço. Entretanto, o acesso a mercados é restrito devido a barreiras técnicas e fitossanitárias, exigência de altos padrões de qualidade e segurança alimentar, controle de canais de distribuição por conglomerados multinacionais, e confiabilidade de fornecimento relacionado a problemas de logística e infra-estrutura.

O desafio para a política pública é facilitar a inserção do produtor nacional nos mercados de exportação através de investimentos em infra-estrutura e logística, defesa sanitária, sistemas de rastreabilidade e certificação de qualidade, além de continuar com uma agenda agressiva de liberalização do comércio agrícola internacional nas negociações multilaterais e regionais.

Entrada de multinacionais na indústria e varejo alimentar

Além do aumento do comércio internacional de produtos agrícolas e alimentos, a globalização do sistema agroalimentar também é caracterizada pelo aumento do fluxo de capitais e investimentos externos diretos na agroindústria e varejo alimentar nos países em desenvolvimento. Muitos fatores estão relacionados a esse aumento de investimento estrangeiro direto (IED): (a) baixo crescimento do mercado doméstico nos países desenvolvidos; (b) rápido crescimento das economias emergentes; (c) liberalização do fluxo de capital e ambiente receptivo a investimentos externos nos países em desenvolvimento; (d) formação de acordos de livre comércio e blocos comerciais; (e) estratégia de origem global (*global sourcing*) das empresas de processamento de alimentos e varejo; e (f) estratégias de marketing global de empresas multinacionais.

O total do fluxo de capital na forma de IED para os países em desenvolvimento cresceu de US\$ 36 bilhões em 1989-1991 para US\$ 193 bilhões em 2001-2003. Esse fluxo de capital representa 10,5% da formação bruta de capital nos países emergentes, enquanto

o estoque de IED atualmente chega a 26,5% do PIB nesses países. O fluxo de IED no sistema agroalimentar dos países em desenvolvimento atingiu US\$ 4,8 bilhões em 2001-2003 (UNCTAD, 2005).

A partir das mudanças estruturais iniciadas no início dos anos 1990, o agronegócio no Brasil tornou-se um grande receptor de IED. Empresas multinacionais atuando no processamento e varejo de alimentos entraram ou aumentaram seus investimentos no país a partir de 1990. Com o ingresso crescente de IED, a participação de mercado de empresas multinacionais aumentou no agronegócio brasileiro. As empresas multinacionais que atuam no agronegócio geraram 137 mil empregos, US\$ 5 bilhões em exportações, e US\$ 17 bilhões de faturamento no país em 2000 (AZEVEDO *et alli*, 2004). Entre as dez maiores empresas de processamento de alimentos, oito têm suas sedes em outros países. Dados mais recentes de IED mostram que o fluxo de capital no sistema-agroalimentar totalizou US\$ 8,2 bilhões entre 2001 e 2004 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006).

A entrada de IED alterou significativamente a estrutura do sistema agroalimentar no Brasil, incluindo transnacionalização e concentração industrial (FARINA & VIEGAS, 2002). A entrada de grandes corporações multinacionais acarretou na saída de muitas pequenas e médias empresas. Adicionalmente, o tradicional dualismo entre o mercado doméstico e o setor exportador foi gradualmente eliminado em várias cadeias agroindustriais. Ao aprofundar sua presença no agronegócio brasileiro, empresas multinacionais adotaram as culturas e padrões operacionais de seus países de origem, que passaram a ser encarados como o *benchmark* para as empresas de capital nacional. Isso trouxe efeitos positivos para a economia como o aumento da produtividade, a inovação de produtos e processos, e a formação de capital.

Além disso, as corporações multinacionais adotam práticas de aquisição de matérias-primas agrícolas, que demandam relacionamentos mais próximos e de longo prazo com seus fornecedores (os produtores agrícolas). Como veremos a seguir, mercados *spot* são substituídos por contratos e outros mecanismos privados de coordenação vertical, que muitas vezes dificultam o acesso a mercados para produtores de pequena escala. Uma característica marcante do sistema agroalimentar globalizado é a adoção de padrões rígidos de qualidade, incluindo HACCP, ISOs, rastreabilidade e padrões privados de qualidade.

Concentração industrial

As reações estratégicas de empresas ao processo de globalização da agricultura estão acarretando em maior concentração industrial. Esse processo é mais forte nos setores mais a jusante nas cadeias agroindustriais com a reorganização dos canais de distribuição. Empresas atuando no varejo e serviços de alimentação competem por participação de mercado global ao aumentar operações de fusões e aquisições tanto nos seus países de origem quanto em economias emergentes. Esse processo é ilustrado pelo crescimento recente das redes Cia. Brasileira de Distribuição (agora controlada pela rede francesa Casino), WalMart e Carrefour no Brasil, as quais já controlam 39% do varejo no país.

Além de alcançar economias de escala e escopo, a concentração nos canais de distribuição fornece ímpeto adicional para as empresas que atuam na indústria alimentar a também se consolidar. Essa tendência de consolidação é bastante clara nos Estados Unidos, onde a participação de mercado das vinte maiores empresas processadoras de alimentos subiu de 36% em 1987 para 51% em 1997 (ROGERS, 2001). No Brasil, o processo de consolidação industrial atingiu seu ápice na cadeia do suco de laranja, mas se espalha em outras cadeias como lácteos, carnes e soja (AZEVEDO *et alli*, 2004). As cadeias do café e açúcar e álcool ainda continuam relativamente pulverizadas, mas a recente expansão de empresas multinacionais nesses setores aponta para o início de um processo de consolidação. Os recentes atos administrativos do CADE contra a formação de cartel nas indústrias de processamento de suco de laranja e carne bovina sugerem que a concentração industrial afeta a conduta das empresas, podendo levar a abusos de poder de mercado em detrimento da renda dos produtores agrícolas.

Coordenação vertical

Os relacionamentos entre produtores agrícolas e demais participantes do sistema agroalimentar ocorrem cada vez mais através de arranjos contratuais. Nos Estados Unidos, por exemplo, o percentual do valor bruto da produção agrícola comercializada através de contratos e integração vertical – ou seja, fora de mercados abertos – subiu de 28% em 1991 para 39% em 2003 (MACDONALD & KORB, 2006). Apesar da não disponibilidade de estatísticas no Brasil, o uso de contratos na agricultura tem se tornado cada vez mais comum (ZYLBERSZTAJN, 2005). Os sistemas agroindustriais do frango de corte, do suco de laranja, do tomate para uso industrial, e do açúcar e álcool são exemplos onde predominam os arranjos contratuais entre produtores e a indústria.

O crescente uso de contratos na agricultura é explicado pela economia dos custos de transação e pela maior eficiência da coordenação vertical entre os participantes de uma cadeia agroindustrial. Tais arranjos contratuais muitas vezes especificam padrões de qualidade, processos de produção, janelas de entrega da matéria-prima na indústria e a alocação de risco e retorno entre fornecedores e a indústria. A literatura sobre o uso de contratos na agricultura sugere que os contratos auxiliam a indústria na aquisição da matéria-prima agrícola na quantidade e na qualidade desejada, mas também beneficiam os produtores através da transferência de tecnologia, do fornecimento de crédito e insumos, do acesso a mercados e da gestão do risco de preço (GLOVER & KUSTERER, 1990; FAO, 2001).

Apesar dos contratos reduzirem os custos de coordenação entre os participantes do sistema agroalimentar, existem evidências de que esses arranjos muitas vezes não favorecem a participação de pequenos agricultores (NARAYANAN & GULATI, 2002; PINGALI *et alli*, 2005). Contratos tipicamente transferem autonomia e poder de decisão do produtor para a indústria, tal como acontece nos contratos de “quase-integração” de frangos de corte. O produtor muitas vezes fica obrigado a comprar insumos e adotar o pacote tecnológico impostos pela indústria, aumentando sua dependência e reduzindo seu poder de barganha. Adicionalmente, os contratos na agricultura tendem a favorecer grandes produtores, pois os custos de transação com pequenos produtores são maiores. Outro problema relacionado ao uso de contratos na agricultura é a leniência do sistema

judiciário com relação a quebras contratuais, tal como ilustrado no episódio recente de não cumprimento dos contratos de soja verde no Brasil pelos produtores (REZENDE *et alli*, 2005).

Padrões de qualidade e sistemas de classificação privados

Uma das implicações da globalização do sistema agroalimentar é o aumento da importância de padrões de qualidade e sistemas de classificação privados. Na transição da agricultura tradicional para a comercial, tais padrões de qualidade foram definidos pelo setor público visando reduzir custos de transação em mercados de produtos agrícolas pouco diferenciados. O objetivo dos padrões públicos de qualidade era definir características do produto, tais como tamanho, formato e cor. O papel atual dos padrões de qualidade adotados pelos participantes do sistema agroalimentar é ser um instrumento estratégico de competição em mercados cada vez mais diferenciados. Atributos de qualidade diferenciadores incluem a origem e a segurança do alimento, mas também se ele é orgânico, livre de OGM, comercializado de forma justa (*fair trade*), e outras indicações de como foi produzido. Em outras palavras, a natureza do padrão de qualidade deixa de ser orientado para o produto voltando-se para o processo de produção (REARDON *et alli*, 2004).

As implicações da adoção de padrões de qualidade e sistemas de classificação privados para a organização e funcionamento das cadeias agroindustriais são significativas. Um recente estudo sobre os setores de lácteos e coco no Brasil sugere que padrões privados de qualidade surgiram no vácuo da ausência de padrões públicos adequados (REARDON & FARINA, 2002). A “privatização da qualidade” imposta por varejistas e pela indústria resultou em investimentos substanciais em equipamentos, treinamento e sistemas de monitoramento pelos produtores. O grupo relativamente pequeno de produtores que conseguiram atingir os novos padrões de qualidade e passaram pelo processo de certificação beneficiaram-se com acesso a novos mercados, enquanto a maioria ficou relegada a canais de distribuição menos rentáveis.

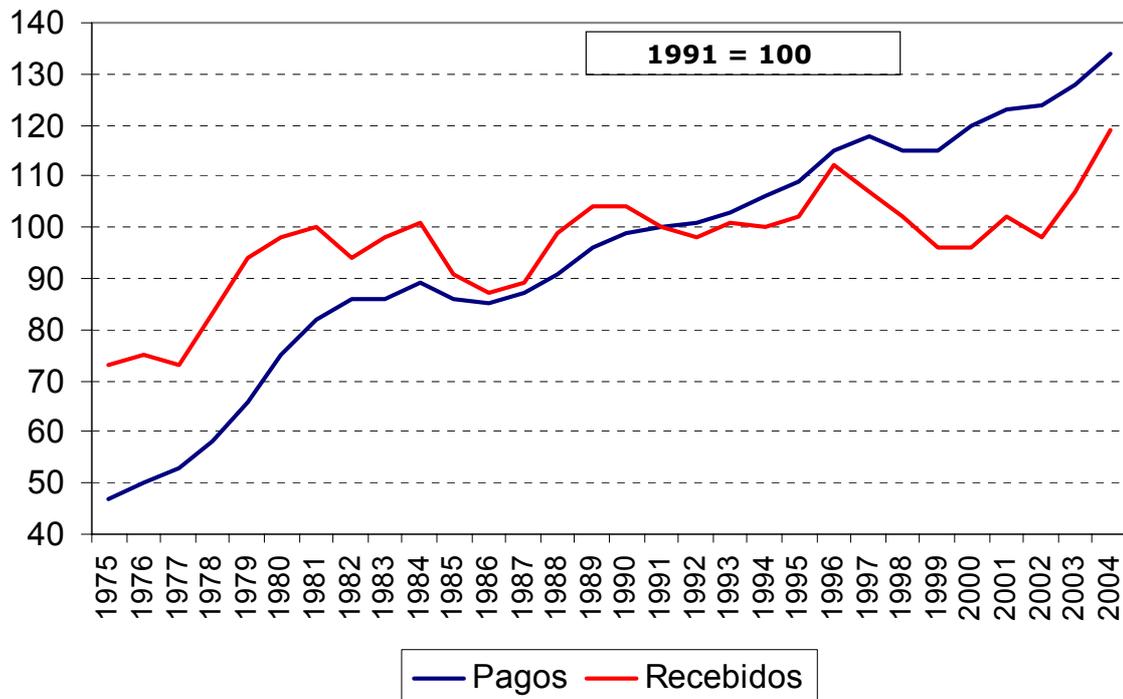
3.3. Implicações para Produtores

O processo de transformação da agricultura, cada vez mais inserida em um contexto de sistema agroalimentar globalizado, acarreta em várias implicações para os produtores agrícolas. A primeira delas refere-se à redução ao longo dos anos do preço real das *commodities* agrícolas. Essa redução deve-se principalmente ao fato da oferta de produtos agrícolas crescer a uma taxa maior que a demanda através da incorporação de novas tecnologias e também porque os ganhos de produtividade no campo são repassados ao consumidor pela redução do custo dos alimentos.

Segundo uma análise da revista *The Economist* (2000), a produção agrícola *per capita* subiu 25% nos últimos 40 anos, apesar do uso da terra ter crescido somente 10% e a população ter aumentado em 90%. O preço real das *commodities* agrícolas no final da década de 1990 se reduziu a 2/5 do seu valor observado na década de 1960. No Brasil, o professor Geraldo Barros da ESALQ estima que o preço dos alimentos pagos pelos consumidores brasileiros caiu 35%, em termos reais, entre o Plano Real e 2005. A redução do preço real de produtos agrícolas leva ao achatamento das margens na

agricultura, uma vez que os preços dos insumos são mais rígidos e sobem a uma taxa maior que os preços recebidos pelos produtores (o Gráfico 11 mostra dados para os Estados Unidos).

Gráfico 11. Índices de Preços Pagos e Recebidos na Agricultura Americana (1975-2004)

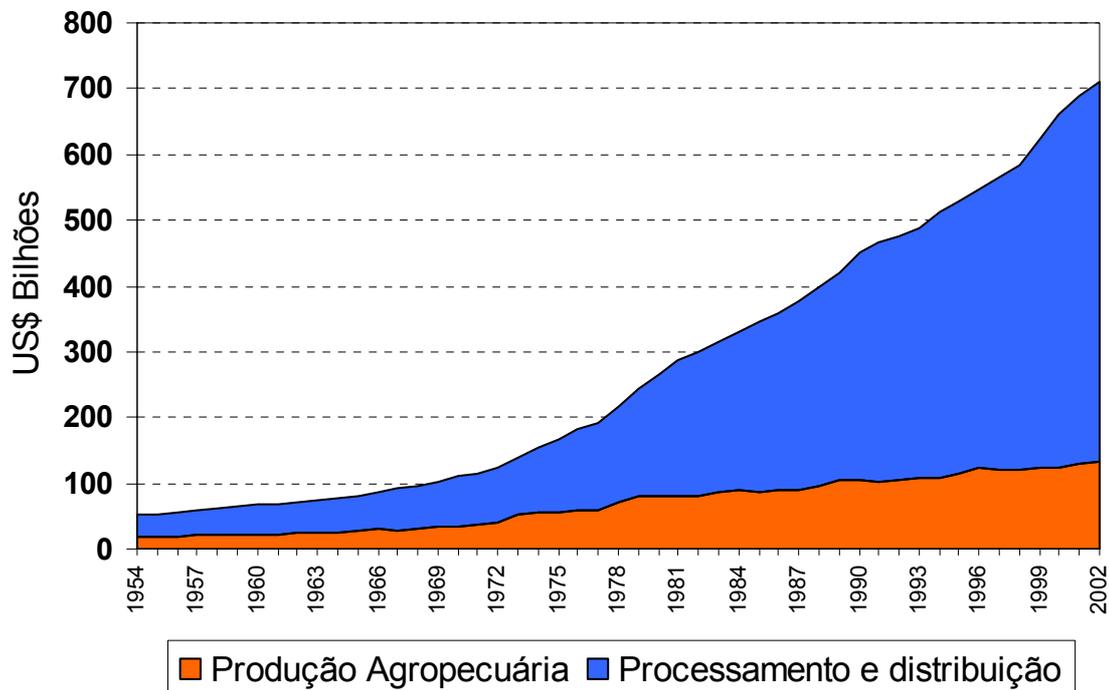


* O índice de preços pagos e recebidos é igual a 100 em 1991.

Fonte: USDA Economic Research Service (dados disponíveis em www.ers.usda.gov).

Ao mesmo tempo em que as margens na agricultura vão se achatando, o valor adicionado aumenta nos estágios pós-porteira do sistema agroindustrial. O valor adicionado no pós-porteira ocorre através dos processos de transporte, comercialização, processamento, marketing e distribuição de alimentos. Uma vez que consumidores demandam cada vez mais alimentos processados e de preparo conveniente, além de aumentar os gastos com alimentos em restaurantes e serviços de alimentação, é natural que grande parcela do valor adicionado ocorra após o produto deixar a porteira da fazenda. A evolução das margens no agronegócio americano nos últimos 50 anos ilustra claramente esse fato (Gráfico 12).

Gráfico 12. Valor Adicionado na Agricultura e nos Estágios Pós-Porteira (EUA, 1954-2002)

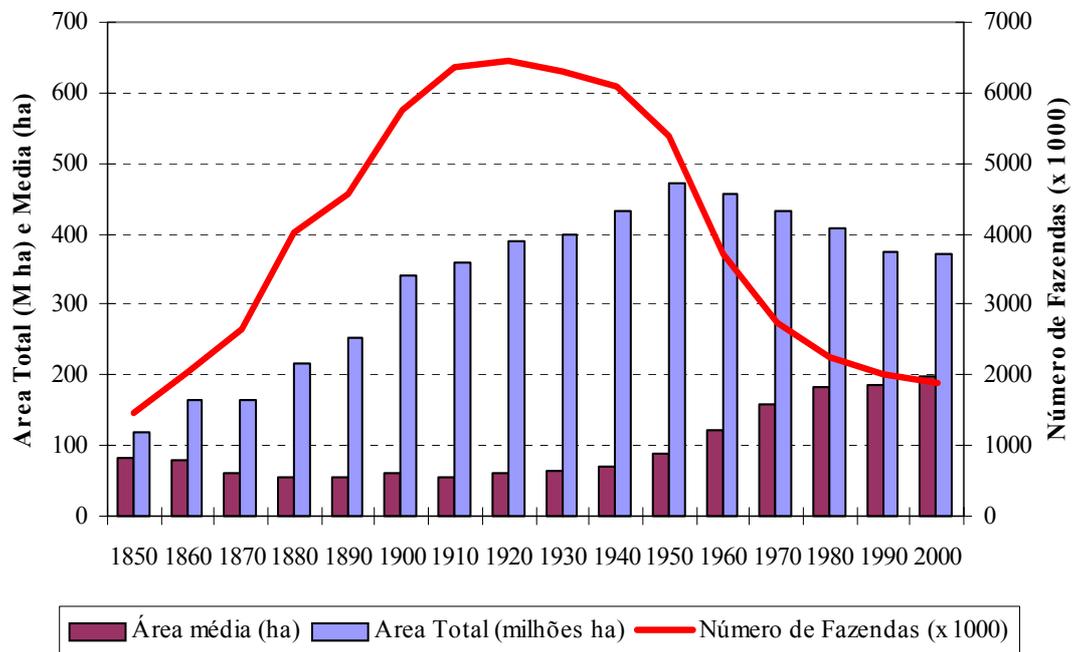


Fonte: USDA Economic Research Service (dados disponíveis em www.ers.usda.gov).

Com a redução das margens e a incorporação de novas tecnologias na agricultura, o processo de transformação do sistema agroalimentar claramente apresenta um viés de consolidação da produção em fazendas maiores e mais intensivas em capital (veja o relatório *The Future of Small Farms* publicado pelo IFPRI em 2005). A evolução do número e tamanho médio de fazendas nos Estados Unidos demonstra esse viés, mesmo considerando um contexto de subsídios e proteção à renda do produtor (Gráfico 13). O último censo da agricultura realizado nos Estados Unidos mostra que 10% das fazendas – ou seja, 200 mil propriedades, com tamanho médio acima de 1000 hectares – são responsáveis por 75% do valor bruto da produção agrícola.

Outra implicação da transformação do sistema agroalimentar globalizado para os produtores é a crescente dificuldade de acesso a mercados devido a barreiras de entrada cada vez maiores. Essas barreiras à entrada estão relacionadas (a) à intensificação do uso de tecnologias demandando capital e capacidade gerencial; (b) à necessidade de investimentos específicos a relacionamentos com os demais participantes do sistema agroindustrial; (c) à adoção de padrões privados de qualidade; (d) à consolidação nas indústrias de processamento e no varejo; (e) à existência de economias de escala; e (f) aos maiores custos de transação.

Gráfico 13. Número e Tamanho Médio de Fazendas nos Estados Unidos (1850-1997)



Fonte: Harrington & Koenig (2000).

Em outras palavras, o ambiente de negócios onde o produtor agrícola se insere mudou radicalmente nos últimos anos. A agricultura se modernizou e se tornou mais interdependente por meio da inserção em um sistema agroalimentar integrado, coordenado verticalmente, consolidado e globalizado. Os desafios para a inserção sustentável do produtor nesse contexto ficaram maiores e demandam um apoio mais consistente de políticas públicas.

4. Proposta de um Novo Papel para as Políticas Agrícola e Agrária

Tomando como base a análise da transformação do sistema agroalimentar no Brasil (e no mundo) e as implicações dessa transformação para o produtor, a nossa proposta de um novo papel para as políticas agrícola e agrária seria a promoção da inserção competitiva e sustentável do produtor nas cadeias produtivas que compõem o sistema agroindustrial, no País e no exterior.

Essa proposta segue a recomendação do professor John Davis (1956), que ao analisar as transformações da agricultura americana na década de 1950, cunhou o termo “*agribusiness*” e colocou claramente que “a única maneira de se resolver o problema da fazenda e evitar políticas públicas desastrosas é progredir da agricultura ao agronegócio”, isto é, não há solução para o achatamento das margens na agricultura sem uma visão sistêmica de cadeia agroindustrial. No nosso entendimento, a solução do “problema da fazenda” no Brasil passa necessariamente pela inserção competitiva – ou seja, por meio de estratégias de criação de valor voltadas ao consumidor final – e sustentável – sob as perspectivas econômica, social e ambiental – do produtor no agronegócio globalizado. Para tal, a política pública deve dar condições que favoreçam

o desenvolvimento de empreendedores rurais no Brasil com tecnologia, capacidade de gestão e pragmática visão de mercado.

Além de ser um papel de política pública afinado com as transformações recentes do agronegócio e as realidades do mercado, essa sugestão também tem o intuito de promover a unificação das políticas agrícolas e agrárias em um único Ministério e reduzir o peso do falso debate ideológico entre “agricultura patronal” versus “agricultura familiar”.

Na nossa visão, as políticas públicas voltadas para a inserção competitiva e sustentável dos produtores no sistema agroindustrial deveriam contemplar sete pontos:

1. Aumento da oferta de bens públicos, principalmente: (a) defesa sanitária e fitossanitária; (b) infra-estrutura de transporte, armazenagem e comercialização; (c) renovação do compromisso com investimentos em pesquisa, desenvolvimento e extensão agropecuária; (d) sistema de informação de mercado com o intuito de fornecer subsídios ao produtor no momento de comercializar a safra.
2. Mecanismos de gestão de risco: dada a clássica limitação de recursos, a política pública mais adequada seria a introdução de mecanismos sustentáveis de seguro rural que reduzissem os riscos da queda de renda dos produtores. O governo deveria também incentivar o uso de contratos futuros e derivativos, buscando reduzir o risco de preços e o comportamento ciclotímico e especulativo dos agricultores. Em vez de continuar intervindo de forma paliativa no mercado físico (PGPM, AGF, EGF, PEP, PROP, PESOJA, PEPRO, etc.), o governo deveria incentivar o uso de mercados futuros e de opções como mecanismos de hedge. Boas opções de políticas públicas que merecem maior aprofundamento parecem ser a vinculação do crédito rural oficial ao hedge de preços por parte do produtor e o prêmio pontual e seletivo nas opções de futuro, em vez de subsidiar a comercialização física.
3. Definição clara e proteção jurídica dos contratos e direitos de propriedade, visando (a) distribuição de títulos de posse da terra para os beneficiários da reforma agrária; (b) emancipação dos assentamentos de reforma agrária; (c) a solução do problema de titulação de terras na Amazônia Legal; (d) redução de custos de transação e favorecimento da coordenação vertical entre produtores e indústria por meio da garantia do cumprimento de contratos; (e) favorecimento da transferência de crédito e tecnologia para produtores por meio de arranjos contratuais com a indústria; (f) conclusão do processo de reforma agrária brasileira dentro de um horizonte claro de tempo e de uma definição precisa dos recursos que nele serão alocados, além de estabelecer mecanismos rígidos de monitoramento e avaliação do seu uso.
4. Avaliação sistemática de todos os programas de subsídios diretos, principalmente aqueles que se destinam a grupos de interesse específicos, como os beneficiários das securitizações de dívidas e o monitoramento do uso e dos resultados concretos dos programas de reforma agrária e agricultura familiar (PRONAF). Os programas direcionados especificamente à agricultura familiar deveriam ser redesenhados a

partir de um melhor entendimento da estrutura das unidades familiares, onde seria necessária uma classificação dos diversos tipos de agricultores familiares existentes no país. É importante notar que, além das 900 mil famílias assentadas pela reforma agrária, existem cerca de 4,5 milhões de propriedades de pequena escala (até 100 hectares) no Brasil, segundo o último censo da agricultura (IBGE, 1995). Entretanto, pouco se conhece sobre a diversidade desses pequenos agricultores, nas diferentes regiões do país.

5. Posição mais agressiva em negociações comerciais, incluindo a efetiva redução do protecionismo agrícola em países desenvolvidos e em desenvolvimento (maiores acesso a mercados e corte de subsídios distorcivos), o desenvolvimento de novos contenciosos na OMC e a negociação de acordos regionais e bilaterais de comércio.
6. Introdução de programas de capacitação técnica e gerencial para produtores e pequenas e médias empresas atuando no sistema agroalimentar, com o intuito de formar empreendedores agrícolas com uma pragmática visão de mercado. Treinamento e formação de recursos humanos são fundamentais para que produtores consigam ofertar produtos de alta qualidade e ter competência e flexibilidade para se adaptar às constantes mudanças e exigências do mercado. Inclui-se neste item a necessidade de promoção e modernização de cooperativas e associações de produtores, criando mecanismos de capitalização adequada, gestão profissionalizada e uma participação pró-ativa dos produtores com clara definição de direitos de propriedade. As cooperativas e associações de produtores podem servir como instrumentos poderosos de inserção no mercado e adição de valor se solucionarem seus problemas de capitalização, governança e direitos de propriedade.
7. Desenvolvimento de um sistema nacional de certificação de qualidade e rastreabilidade de alimentos, incluindo denominações de origem, certificados de conformidade e selos de qualidade que auxiliem os produtores a agregar valor a seus produtos e se inserir em cadeias agroindustriais coordenadas e voltadas às novas exigências dos consumidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J.E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Texto pra discussão nº 641, Convênio FIPE/IPEA 07/97, Brasília, 1999. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0641.pdf. Acessado em 25/7/2006.
- AZEVEDO, P.F., CHADDAD, F.R. & FARINA, E.M.M.Q. "The Free Trade Area of the Americas and the Food Industry in Brazil and the United States," In *Agricultural Trade Liberalization: Policy and Implications for Latin America*, M.S. Jank (ed.), Washington, DC: Inter-American Development Bank, pp. 295-331, 2004.

- BACHA, E. "Brazil's Plano Real: a view from the inside," In *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honor of Lance Taylor*, A.K. Dutt & J. Ros (orgs.), Edgar Elgar Publishing Ltd., pp. 181-205, 2003. Disponível em <http://iepecd.com/DISK%201/Arquivos/Papers/040303%20>. Acessado em 19/6/2006.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Ingressos de Investimentos Estrangeiros Diretos*, Banco de dados disponível no site <http://www.bcb.gov.br/?INVED>, 2006. Acesso em 20/09/2006.
- BARROS, G.S.C.; BACCHI, M.R.P., MIRANDA, S.H.G.; BARTHOLOMEU, D.B.; CAIXETA FILHO, J.V.; OSAKI, M. *Agronegócio Brasileiro: Perspectivas, Desafios e uma Agenda para seu Desenvolvimento*. Documento do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA-ESALQ/USP). Piracicaba: Julho de 2006.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Brazilian Agriculture Policy*. Presentation, Washington, DC, June 16, 2005.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal*. Dados disponíveis no site: <http://www.fazenda.org.br>, 2005. Acessado em 30/01/2006.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Proposta Orçamentária para 2005*. Disponível em <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2005/downloads/0137.PDF> Acessado em 17/7/2006.
- BRASIL, *Portaria Nº 42*, de 14 de abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99. Brasília, 1999.
- BRASIL, *Relatório de Avaliação do PPA 2004 - 2007*. Brasília, 2006. Acesso: http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/015-Desenvolvimento-Agrario.pdf. Acessado em 17/7/2006.
- BRASIL, Secretaria do Orçamento Federal. *Manual Técnico do Orçamento – MTO-02*, Proposta Orçamentária da União: Instruções para a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social, 2002. Brasília, 2001, 252 p.
- BROOKES, G. & BARFOOT, P. "GM Crops: The Global Economic and Environmental Impact – The First Nine Years 1996-2004," *AgBioForum*, 8 (2/3): 187-196, 2005.
- CHADDAD, F.R. & JANK, M.S. "Policy Coherence for Development: Issues for Brasil." Paper presented at the *OECD Global Forum on Agriculture: Policy Coherence for Development*, Paris, France, November 30-December 1, 2005.
- CHADDAD, F.R. & JANK, M.S. "The Evolution of Agricultural Policies and Agribusiness Development in Brazil," *Choices* 21(2): 85-90, 2nd Quarter 2006.

- DAVIES, J.H. “From Agriculture to Agribusiness,” *Harvard Business Review*, January-February, pp. 107-115, 1956.
- DE SOTO, H. *The Mystery of Capital*, New York, NY: Basic Books, 2000.
- EXAME. “O Futuro do Agronegócio”. Edição especial da Exame, Setembro de 2004.
- FAO. *Contract Farming: Partnerships for Growth*, Agricultural Services Bulletin 145, FAO, Rome, 2001.
- FAO. *The State of Food and Agriculture – Agricultural Biotechnology: Meeting the Needs of the Poor?*, Roma, 2004.
- FAO. *The State of Food and Agriculture – Agricultural Trade and Poverty: Can Trade Work for the Poor?*, Roma, 2005.
- FARINA, E.M.M.Q. & VIEGAS, C. “Foreign Direct Investment and the Brazilian Food Industry in the 1990s,” *International Food and Agribusiness Management Review*, 5(2), 2002.
- FEIJÓ, R.C. *Uma avaliação preliminar do PRONAF na produtividade de agricultura familiar*. Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia, 2003. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/E4.pdf>. Acesso em 20/7/2006.
- GASQUES, J.G. *Gasto Público para o Desenvolvimento Agrícola e Rural: O Caso do Brasil*, Research report prepared for the Food and Agriculture Organization (FAO), Santiago, Chile, 75 pp., 2004.
- GASQUES, J.G. *Gastos Públicos na Agricultura*, Texto para discussão n^o 172. Brasília, março de 2001. Disponível em http://www.nuca.ie.ufrj.br/infosucro/biblioteca/agricultura/gasques_gastos.pdf. Acesso em 20/6/2006.
- GASQUES, J.G., BASTOS, E.T., BACCHI, M.P.R. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. “Condicionantes da Produtividade da Agropecuária Brasileira.” *Revista de Política Agrícola* 13(3): 73-90, 2004.
- GASQUES, J.G., VILLA VERDE, C.M. & BASTOS, E.T. *Gasto Público em Agricultura: Retrospectiva e Prioridades*, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Assessoria de Gestão Estratégica. Brasília, junho de 2006.
- GLOVER, D. & KUSTERER, K. *Small Farmers, Big Business: Contract Farming and Rural Development*, London: Macmillan, 1990.
- GRAZIANO, X. *O Carma da Terra no Brasil*. São Paulo: A Girafa Editora, 2004.
- HARRINGTON, D.H. & KOENIG, S.R. “Structural change: farm and financial dimensions.” *Agricultural Outlook Forum*. Washington: USDA, 2000.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *Censo da Agricultura*, 1995.

- IFPRI. *The Future of Small Farms*, Proceedings of a Research Workshop, Wye, UK, June 26-29, 2005. Disponível em <http://www.ifpri.org/events/seminars/2005/smallfarms/sfproc/sfproc.pdf>. Acesso em 20/09/2006.
- JANK, M.S., NASSAR, A.M. & TACHINARDI, M.H. “Agronegócio e Comércio Exterior Brasileiro.” *Revista USP* 64 (Dezembro): 14-27, 2004.
- KANDIR, A.A. *Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Outubro de 2000. Disponível em http://federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/rellei.pdf. Acessado em 8/6/2006.
- LIMA, R.C.A., MIRANDA, S.H.G. & GALLI, F. *Febre Aftosa: Impacto sobre as exportações mundiais de carne e o contexto mundial das barreiras sanitárias*. ICONE e CEPEA, Outubro 2005. Disponível em [http://www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/ICONE-CEPEA_Aftosa%20\(final\).pdf](http://www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/ICONE-CEPEA_Aftosa%20(final).pdf). Acessado em 7/6/2006.
- MACDONALD, J.M. & KORB, P. “Agricultural Contracting Update: Contracts in 2003,” *Economic Information Bulletin Number 9*, Washington, DC: USDA Economic Research Service, 2006.
- NARAYANAN, S. & GULATI, A. “Globalization and the Smallholders: A Review of Issues, Approaches and Implications,” *MSSD Discussion Paper No. 50*, The World Bank, 2002.
- NORTH, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OECD. *Review of Agricultural Policies: Brazil*, 2005. Disponível em: http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_201185_35584190_1_1_1_1_00.html. Acessado em 30/01/2006.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- ORTEGA, A.C. & CARDOSO, A. “Uma avaliação do PRONAF a luz da experiência europeia de desenvolvimento rural, o Programa Leader,” *Anais do X World Congress of Rural Sociology e XXXVIII Congresso da SOBER*. Rio de Janeiro: SOBER/IRSA, 2000, v. 1, pp. 1-15.
- PINGALI, P., Y. KHWAJA & M. MEIJER. *Commercializing Small Farmers: Reducing Transaction Costs*, ESA Working Paper No. 05-08, Agricultural and Development Economics Division (ESA), FAO, Rome, October 2005.
- PINGALI, P.L. & ROSEGRANT, M.W. “Agricultural Commercialization and Diversification: Processes and Policies,” *Food Policy*, 20(3): 171-185, 1995.

- REARDON, T. & BARRETT, C. “Agroindustrialization, Globalization, and International Development: An Overview of Issues, Patterns, and Determinants,” *Agricultural Economics* 23(3): 195-205, 2000.
- REARDON, T. & FARINA, E.M.M.Q. “The Rise of Private Food Quality and Safety Standards: Illustrations from Brazil,” *International Food and Agribusiness Management Review*, 5(4): 413-421, 2002.
- REARDON, T., TIMMER, P. & BERDEGUE, J. “The Rapid Rise of Supermarket in Developing Countries: Induced Organizational, Institutional, and Technological Change in Agrifood Systems,” *electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, 1(2): 168-183, 2004.
- REZENDE, C.L., GORGA, E.C.R. & ZYLBERSZTAJN, D. “Contratos de Soja Verde estão Ameaçados,” *Agroanalysis*, 25(7): 18-20, 2005.
- ROGERS, R.T. “Structural Change in U.S. Food Manufacturing, 1958-1997,” *Agribusiness: An International Journal* 17(1): 3-32, 2001.
- SACHS, J. *The End of Poverty: How We Can Make It Happen In Our Lifetime*, London: Penguin Books, 2005.
- SENAUER, B. & VENTURINI, L. “The Globalization of Food Systems: A Conceptual Framework and Empirical Patterns,” *Working Paper 05-01*, The Food Industry Center, University of Minnesota, 2001.
- SILVEIRA, J.M. *Impactos da Implementação do Protocolo de Cartagena sobre o Comércio de Commodities Agrícolas*, Relatório de pesquisa disponível em http://www.iconebrasil.org.br/Documentos/Protocolo de Cartagena Estudo Brasil_final.pdf, 2006. Acessado em 20/09/2006.
- THE ECONOMIST. *Growing Pains: A Survey of Agriculture and Technology*, March 25th, 2000.
- UNCTAD. *Opportunities for Vertical Diversification in the Food Processing Sector in Developing Countries*, Geneva, 1997.
- UNCTAD. *World Investment Report*, Geneva, 2005.
- VEIGA, J.E. “Agricultura Familiar e Sustentabilidade”, *Cadernos de Ciência e Tecnologia* (Embrapa), 13(3): 383-404, 1996.
- ZYLBERSZTAJN, D. & FARINA, E.M.M.Q. “Strictly Coordinated Food Systems: Exploring the Limits of the Coasian Firm,” *International Food and Agribusiness Management Review*, 2: 249-65, 1999.
- ZYLBERSZTAJN, D. “Papel dos Contratos na Coordenação Agro-Industrial: Um olhar além dos mercados,” *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 43(3): 385-420, 2005.