

---

# DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ À LEGISLAÇÃO PARA O PRODUTOR CIDADÃO: DUAS DÉCADAS DE POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL

---

*Fernando Lagares Távora\**

## 1. Introdução<sup>1</sup>

Nas duas últimas décadas, ocorreram mudanças significativas na política agrícola brasileira<sup>2</sup>. Analisando-as a partir da legislação que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, nota-se que o novo modelo de gestão de política agrícola, entre outros benefícios, reduziu a participação do Estado, fomentou a inserção do setor privado no risco do setor, impulsionou a modernização do parque agroindustrial e contribuiu para incrementar a produção, a qualidade e produtividade da agropecuária brasileira.

Inicialmente, cabe destacar que, ao longo do trabalho, procura-se enfatizar as medidas voltadas para a produção primária (realizada dentro da porteira, ou seja, atividade agropecuária propriamente dita). No entanto, por um lado, dado o grau de integração entre esta, o setor de insumos (anterior à porteira), o de processamento e o de distribuição (posterior à porteira), e, por outro, o fato de que alguns conceitos são utilizados em um contexto mais abrangente, como é o caso da balança comercial que é divulgada mais comumente para todo o agronegócio<sup>3</sup>, vários conceitos são utilizados ao longo do texto.

Diante disso, e com o objetivo de avaliar a reestruturação ocorrida após a promulgação do novo texto constitucional, este trabalho traça, na próxima seção, um panorama do setor agropecuário nas últimas décadas, com foco no período mais recente. A Seção 3 analisa o impacto de algumas das principais legislações posteriores a 1988. Em seguida, a Seção 4

---

\* **FERNANDO LAGARES TÁVORA** é Engenheiro Civil e Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB) e *Ingenieur (Ir.)*, *MSc. in Management, Economics and Consumer Studies* pela Wageningen University (Holanda). É Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Economia (política agrária e agropecuária).

<sup>1</sup> Pelas sugestões apresentadas a uma versão preliminar deste texto, agradecimentos aos consultores legislativos Marcos Mendes, Gustavo Taglialegna e Sérgio Penna, que, como de praxe, estão isentos de qualquer imprecisão remanescente.

<sup>2</sup> Para os fins da Constituição Federal, incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (art. 187, §1º).

<sup>3</sup> O termo “agronegócio” é utilizado para definir a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas; das operações de produção na fazenda; do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles (CNA, 2008).

apresenta alguns problemas a serem enfrentados pelo setor. Por fim, a última seção apresenta as conclusões do trabalho e comentários finais.

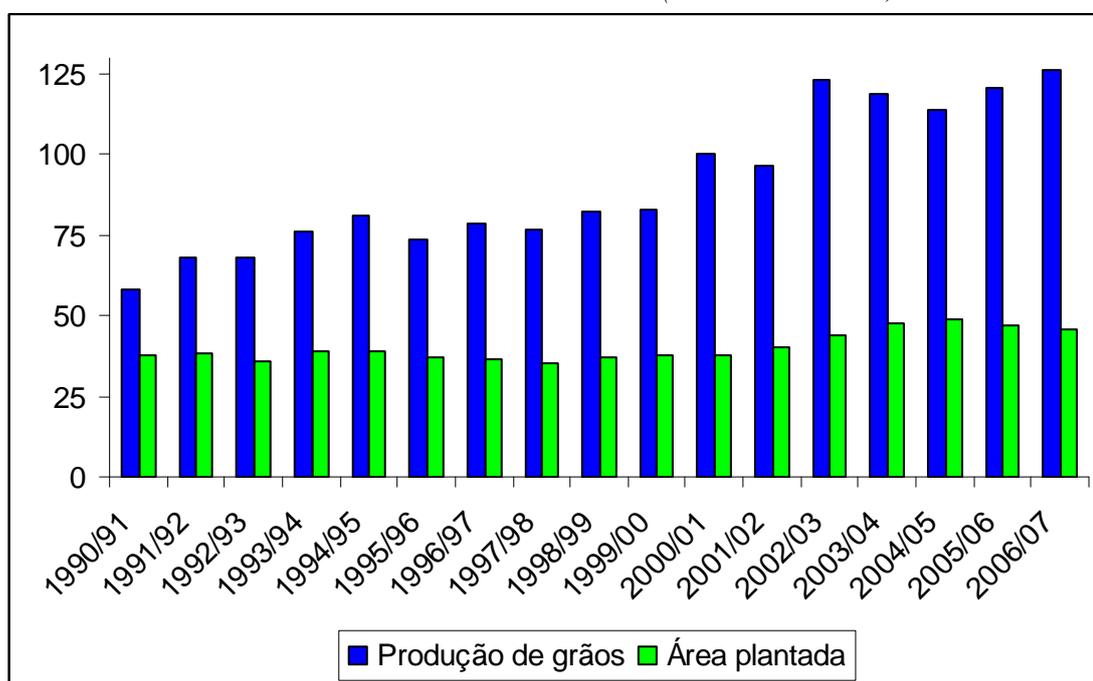
## 2. Panorama do agronegócio brasileiro pós-Constituição

Ao observar-se a agropecuária brasileira como um todo no período pós-1988, sem se deter numa crise específica ou num setor em particular, tem-se o sentimento de que a Constituição Federal e a legislação decorrente propiciaram alicerces para o desenvolvimento sustentável do setor, com ênfase na produtividade e num forte viés exportador.

Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2008), entre as safras de 1990/91 e 2006/07, a produção agrícola brasileira cresceu aproximadamente 118%, ao passo que a área plantada, no mesmo período, só aumentou em cerca de 20% (*vide* Gráfico 1)<sup>4</sup>, o que denota indubitavelmente que a produtividade foi o principal responsável por essa expansão. Entre 1990 e 2002, a produção da avicultura, da bovinocultura e do pescado cresceram, respectivamente, 223%, 125% e 68% (GASQUES *et al.*, 2004).

**Gráfico 1 – Evolução da produção de grãos e da área plantada no Brasil**

(milhões toneladas, milhões hectares)



Fonte: (CONAB, 2008), elaboração própria

A avaliação da Produtividade Total dos Fatores (PTF) para agropecuária, indicador que relaciona todos os produtos agropecuários e todos os insumos utilizados no processo

<sup>4</sup> O trigo é um dos poucos produtos em que o País ainda não dispõe de tecnologia adequada para sua produção. Da safra 1990/91 a 2006/07, a área plantada foi reduzida em cerca de 18% e a produção, em 27%.

produtivo, indica que o crescimento do setor deveu-se à melhoria da qualidade do trabalho e do capital físico. Isso significa que se obtém mais produto com uma mesma quantidade de insumos, ou que um mesmo produto final pode ser obtido com uso de menos insumo (GASQUES *et al.*, 2004). Ao se observarem períodos mais recentes, constata-se um crescimento mais acentuado do índice (*vide* Tabela 1).

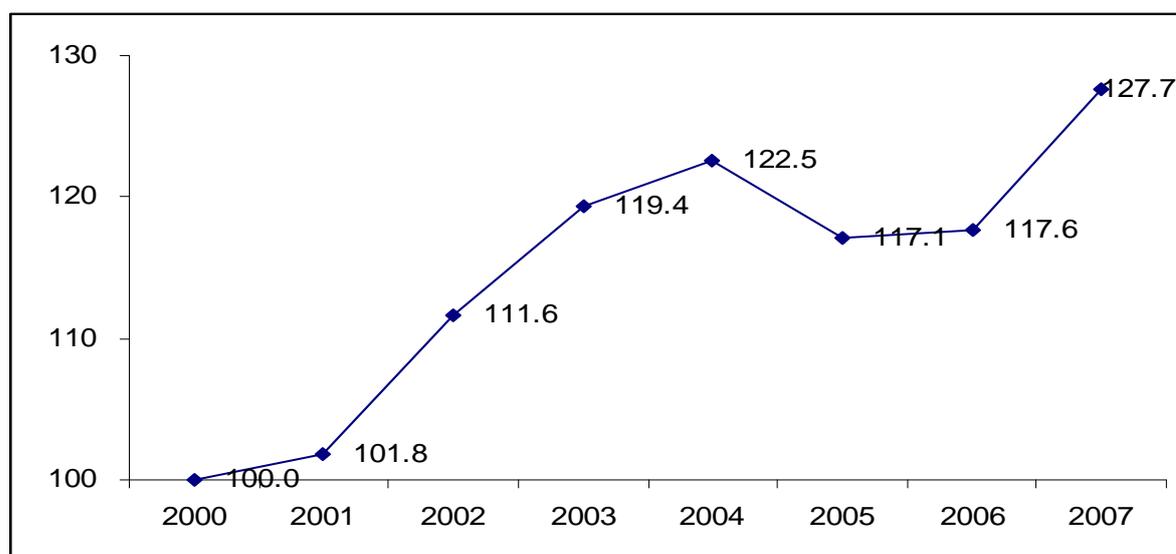
**Tabela 1 – Taxas anuais de crescimento da PTF e seus componentes (%)**

Períodos	1975-2002	1975-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2002
Produtividade da mão-de-obra	3,37	4,47	3,19	3,17	6,45
Produtividade da terra	3,82	7,63	1,39	6,51	4,73
Produtividade do capital	2,69	-0,34	1,84	3,10	6,80
PTF	3,30	3,62	1,52	4,88	6,04

Fonte: (GASQUES *et al.*, 2004)

Com relação à importância do setor agropecuário para a economia brasileira, dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) indicam que o setor responde por cerca de 43 % das exportações e por 34% dos empregos do País (MAPA, 2005). Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB)<sup>5</sup>, dados da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) estimam que o PIB do agronegócio brasileiro foi R\$ 611, 8 bilhões, em 2007, contra R\$ 563,6 bilhões, em 2006 (CNA, 2008), o que corresponde a uma variação positiva de 8,6%. De 2000 a 2007, o PIB do agronegócio evoluiu 27,7%, em termos reais (*vide* Gráfico 2).

**Gráfico 2 – PIB do Agronegócio no Brasil (base: ano 2000 = 100)**

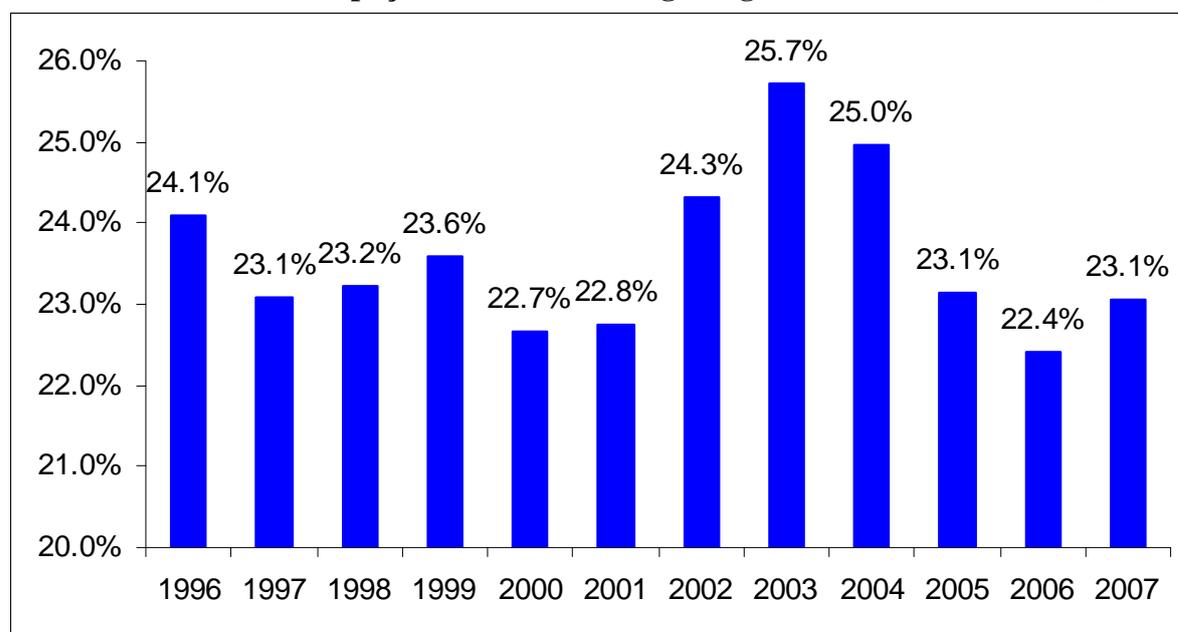


Fonte: (CNA, 2008), elaboração própria

<sup>5</sup> Em 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) alterou a metodologia de apuração do PIB.

Relativamente à contribuição do setor para o PIB brasileiro, a mesma fonte informa que, já considerada a alteração metodológica introduzida pelo IBGE em 2007, o agronegócio respondeu por cerca de 23% do PIB do País, em 2007 (*vide* Gráfico 3), continuando a ser, por conseguinte, um importante motor da economia brasileira.

**Gráfico 3 – Participação Percentual do Agronegócio no PIB do Brasil (%)**



Fonte: (CNA, 2008), elaboração própria

No cenário internacional, o agronegócio brasileiro tem tido performance de destaque em quase todos os segmentos, sendo o primeiro colocado na produção e exportação de café, suco de laranja, açúcar e soja (*vide* Tabela 2).

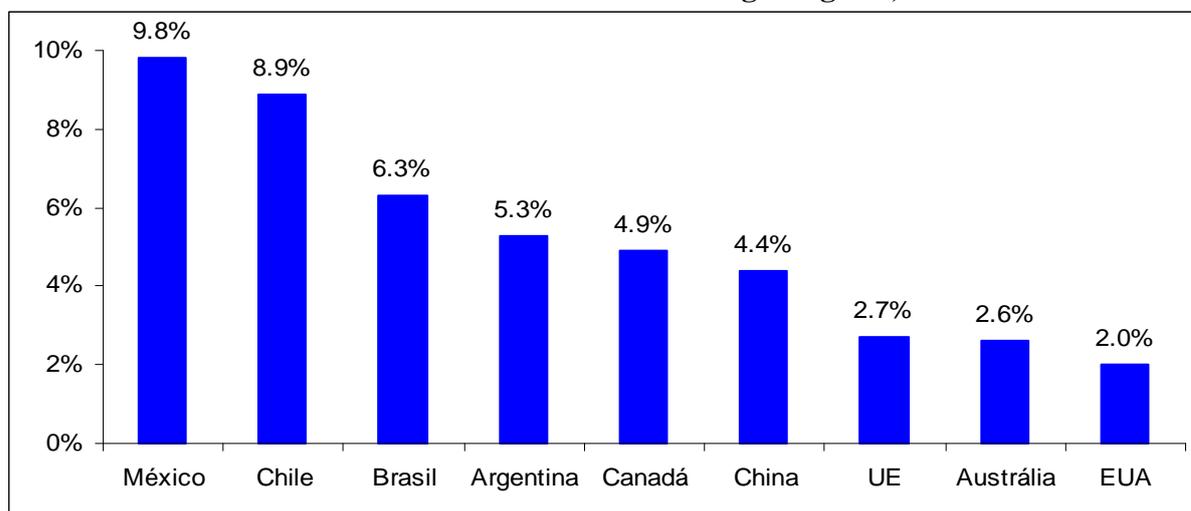
**Tabela 2 – Agronegócio Brasileiro no mundo, 2003**

Produtos	Produção		Exportação	
	Participação mundial	Posição	Participação mundial	Posição
Café	31%	1	29%	1
Suco de laranja	47%	1	82%	1
Açúcar	16%	1	29%	1
Soja em grãos	30%	2	38%	1
Farelo de soja	18%	2	34%	2
Óleo de soja	19%	2	28%	2
Café solúvel	-	-	44%	1
Aves	14%	3	29%	2
Carne Bovina	16%	2	20%	1
Tabaco	9%	3	23%	1
Algodão	5%	5	5%	4
Milho	6%	3	4%	4

Fonte: (Jank, 2004)

Quando se considera o crescimento anual das exportações de produtos do agronegócio no período de 1990 a 2003, o Brasil ocupa a terceira posição, ficando atrás apenas do México e do Chile (veja Gráfico 4)<sup>6</sup>.

**Gráfico 4 – Taxa anual de crescimento do agronegócio, 1990 – 2003**

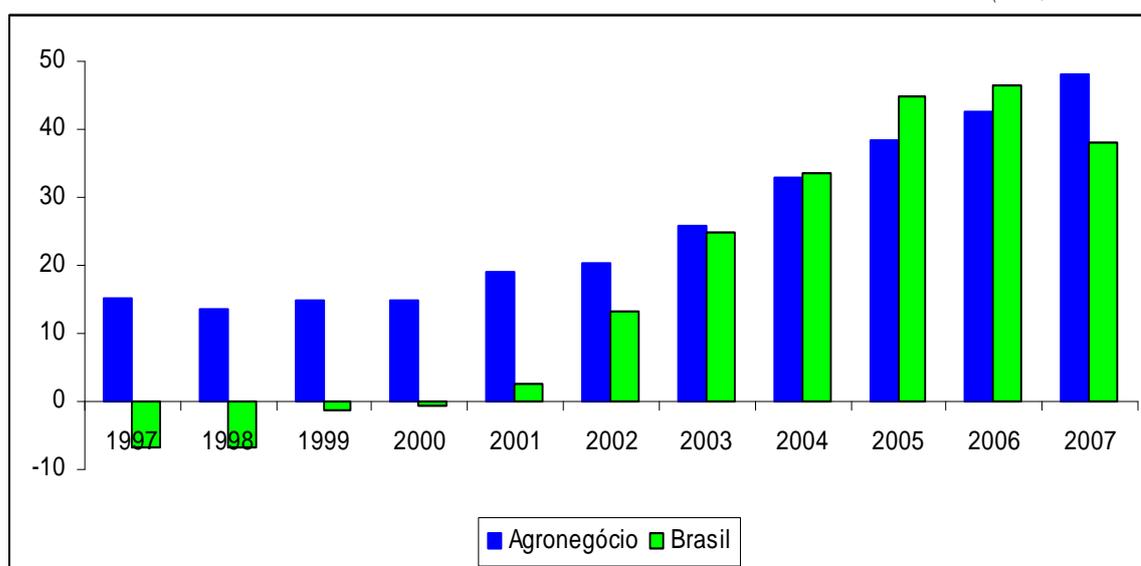


Fonte: (Jank, 2004), elaboração própria

A balança comercial do Agronegócio brasileiro, por sua vez, apresentou superávits sucessivos e crescentes desde 1997, tendo sido, na maior parte do período, superior ao saldo da balança comercial brasileira (*vide* Gráfico 5)<sup>7</sup>.

**Gráfico 5 – Saldo da balança comercial do agronegócio e do Brasil**

(US\$ bilhões)



Fonte: (MAPA, 2008), (MDIC, 2008), (ECONOMIABR, 2008), elaboração própria. Para 2007, dados preliminares.

<sup>6</sup> Considerando que o País já é um importante exportador de produtos agropecuários, é significativa a taxa de crescimento de 6,3%.

<sup>7</sup> Está fora do escopo deste texto a discussão sobre a abrangência dos itens da balança do agronegócio, especialmente o debate sobre a necessidade de inclusão de fertilizantes e insumos importados como item deste conceito.

Assim, no nível interno, o agronegócio continua a ter um papel importante no controle da inflação, por prover alimentos a preços compatíveis para a sociedade brasileira. Essa tendência deverá manter-se nos próximos anos, ainda mais em um contexto de crescimento sustentado do País.

Acresce-se a isso, a oportunidade de expansão das exportações em um ambiente de crescimento da demanda e dos preços das *commodities*, em decorrência tanto do aumento da renda de alguns países emergentes quanto da utilização de certos cultivos para produção de biocombustível, como vem ocorrendo nos Estados Unidos com o milho.

Portanto, em face dos dados analisados, pode-se afirmar que o agronegócio brasileiro tem sido responsável por sucessivos recordes de produção, tem apresentado significativo nível de crescimento, tem ocupado importante papel no desempenho da balança comercial, e, portanto, tem contribuído decisivamente para o equilíbrio macroeconômico e para a geração de trabalho e renda no Brasil.

### **3. A Constituição de 1988 e a legislação correlata para a agropecuária<sup>8</sup>**

A questão social começou a ganhar relevância no Brasil a partir da Constituição de 1934, que introduziu princípios fundamentais relativos aos direitos da pessoa humana.

O tema, entretanto, evoluiu pouco nas Cartas Magnas seguintes. As Constituições de 1937, que teve forte influência fascista, de 1946, que introduziu a aplicação mínima de recursos na área de educação, e de 1967, que foi sucedânea ao início do período militar no País, não conseguiram suprir a crescente demanda por proteção social, sobretudo com o crescimento das cidades.

A Constituição de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, buscou preencher essa lacuna nos mais variados temas, com destaque para seu capítulo “Dos Direitos Sociais”, no qual procura preservar a dignidade da pessoa humana, estatuidando, como princípios, garantia digna de condições de trabalho, remuneração adequada, garantia à educação, saúde, lazer, entre outros.

Para a área rural, a Constituição de 1988 elencou, em seu art. 187, os princípios que os trabalhadores, produtores, governo e demais agentes envolvidos devem seguir na formulação da política agrícola no País. Seu texto considera como bases para o desenvolvimento integrado das políticas públicas para o setor: crédito agropecuário, custeio, comercialização,

---

<sup>8</sup> Este trabalho não tem o foco de analisar os programas e os instrumentos de política agrícola. Para uma visão mais detalhada da evolução da política agrícola por meio desse prisma, consultar, por exemplo, Buainain (1997), Gasques *et al.* (2001), Santo (2001) e Coelho (2001).

incentivo à pesquisa e tecnologia, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, cooperativismo e eletrificação, irrigação e habitação rurais.

Determinou, também, que, decorrido um ano de sua promulgação, deveria ser editada a Lei Agrícola dispondo, entre outros, de objetivos e instrumentos da política agrícola no País (art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). No entanto, a primeira lei pós-Constituição para o setor foi a Lei do Vinho (Lei nº 7.678, de 1988)<sup>9</sup>. A Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 1991) só veio a ser promulgada em 1991. No mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Política Agrícola (Lei nº 8.174, de 1991). Considerando-se que essa Lei passou a ser referência, pode-se entender que, do ponto de vista prático, a Constituição atual foi um marco na organização e na promoção do setor agropecuário, que teve continuidade por uma série de leis posteriores.

Analisar a evolução da política agrícola pós-Constituição, lei por lei, seria impraticável. O número de leis, desde 1988, que fazem referência ao setor agropecuário é grande. Ademais, as alterações e revogações fariam com que o foco do trabalho ficasse ofuscado. Em decorrência, serão discutidos, a seguir, somente os efeitos de algumas das principais leis promulgadas nesses últimos vinte anos.

No plano administrativo, a Lei nº 8.029, de 1990, propiciou condições para uma drástica redução do Estado. Relativamente ao setor rural, cabe destacar a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e do Instituto Brasileiro do Café (IBC), e a fusão da Companhia de Financiamento da Produção, da Companhia Brasileira de Alimentos, e da Companhia Brasileira de Armazenamento, que passaram a constituir a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

A criação da CONAB foi uma importante medida de política pública, uma vez que a companhia desempenha papel essencial no auxílio à execução da política agrícola no País. A medida amarga dessa lei foi a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a conseqüente desestruturação do sistema de assistência técnica e extensão rural no País.

A abertura econômica que se seguiu à promulgação da Constituição também atingiu o setor agropecuário. Setores como o de açúcar e álcool e do café, detentores de franca vantagem comparativa, aproveitaram-se de ganhos de produtividade interno e obtiveram

---

<sup>9</sup> Para todas as leis citadas neste trabalho, considerar não só a própria lei, mas também suas alterações. Exemplo: Lei nº 7.678, de 1988, e suas alterações.

espaço no mercado internacional. Começava assim uma intensa redução da participação do Estado no setor<sup>10</sup>.

Dando continuidade ao processo de redefinição das políticas públicas para o setor, o Governo Federal alterou a política de financiamento agrícola e diminuiu a aplicação de recursos do Tesouro Nacional nos financiamentos diretos, concedendo preferência ao mecanismo de equalização de taxas, criado pela Lei nº 8.427, de 1992. No financiamento direto, o governo disponibilizava para o crédito rural o montante total de recursos a ser tomado pelos empreendedores. No mecanismo de equalização de taxa, o governo passou a disponibilizar recursos apenas para arcar como diferencial de encargos entre o custo de captação mais despesas operacionais e administrativas e a taxa paga pelo mutuário. Em 2000, apenas 0,02% dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas foram feitos com alocação direta de recursos do Tesouro Nacional (GASQUES; CONCEIÇÃO, 2001).

O Governo Federal atuou fortemente na criação e na reestruturação de vários programas de financiamento, utilizando, entre outros instrumentos, a exigibilidade do crédito rural e a equalização de taxas (Lei nº 8.427, de 1992). Além dos recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), dos Fundos Constitucionais e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, recursos do BNDES/FINAME Agrícola foram também direcionados para criação de novos programas de fomento ao setor, como o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota)<sup>11</sup>.

Atualmente, as principais taxas de juros praticadas no crédito rural são as seguintes:

- i) no SNCR: 8,75% ao ano para custeio e comercialização; e taxa variável, em geral baseada na Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, para investimento;
- ii) nos Fundos Constitucionais: em operações rurais, taxas de juros de 6 a 10,75% ao ano, de acordo com o porte do produtor;

---

<sup>10</sup> A reestruturação do Ministério da Agricultura em 2003 e a criação de câmaras setoriais e do Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro) foram destacados pelo titular da Pasta como importantes aperfeiçoamentos institucionais (MAPA, 2005).

<sup>11</sup> Outros programas que podem ser citados no bojo dessa iniciativa: Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (Proleite); Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas (Propasto); Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (Prosolo); Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura; Programa de Desenvolvimento da Apicultura (Prodamel); Programa de Desenvolvimento da Cajucultura (Procaju); Programa de Modernização da Vitivinicultura (Prodevinho); Programa de Apoio à Fruticultura (Profruta); Programa de Sistematização de Várzeas (Sisvárzea); Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura (Aquicultura); Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura (Prodeflor); Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais (Proazem); Programa de Apoio à Agricultura Irrigada (Proirriga); Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop); Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cacaucultura (Procacau); Programa de Plantio Comercial de Florestas (Propflora).

- iii) no PRONAF: taxas de juros de 1,5% a 5,5% ao ano para custeio e 1,0% a 5,5% para investimento, de acordo com porte do produtor);
- iv) no BNDES/FINAME Agrícola, variável de acordo com empréstimo, mas baseada também na TJLP.

É forçoso notar que a manutenção da taxa de juros do crédito rural em patamares “razoáveis” e a criação de uma série de programas foram ferramentas essenciais para o financiamento da agropecuária brasileira no período.

A Constituição inclui também no planejamento agrícola a atividade pesqueira (art. 187, §1º). Nesse sentido, para modernizar a frota pesqueira no País, considerada reduzida, e ampliar o número de barcos com maior capacidade de operação, o Congresso Nacional aprovou importantes leis nessa área, como no caso do Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional – Profrota Pesqueira (Lei nº 10.849, de 2004) e da autorização de concessão de subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais (Lei nº 9.445, de 1997).

Outro importante instrumento introduzido pela Lei nº 8.427, de 1992, foi a equalização de preços que consiste em subvenção equivalente à parcela do saldo devedor de financiamento que exceder o valor de mercado do produto financiado, a partir de leilões em bolsas de mercadorias. Dessa forma, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) ganhava nova face. Os novos instrumentos criados a partir de 1996, como o Prêmio de Equalização de Estoque, o Contrato de Opção e o Programa de Escoamento de Produto (PEP) deram ao governo a possibilidade de interferir na comercialização da safra, desobrigando-o de carregar (comprar e manter) estoques. O empréstimo do Governo Federal passa, a partir da safra 1995/96, a ser concedido apenas sem opção de venda para o Estado. Um novo padrão na política de estoques públicos se estabelecia, e o preço mínimo começava a ser garantido sem a formação maciça de estoques reguladores.

O seguro rural, por seu turno, constitui-se em um instrumento essencial de mitigação de risco, complementar à política de financiamento. A legislação infraconstitucional abordou o tema em algumas ocasiões:

- i) Lei nº 7.889, de 1989: base legal para reformulação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)<sup>12</sup>. Com a reformulação, os prêmios e as coberturas passaram a ser calculados com base no zoneamento agrícola, e procedeu-se à retirada dos sinistros causados pela seca dos eventos cobertos (um

---

<sup>12</sup> O PROAGRO exonera o produtor tão-somente das obrigações financeiras do crédito rural nos casos de quebra de produção em decorrência de eventos naturais.

dos principais riscos do setor agrícola). Por um lado, essa medida contribuiu para a redução do valor dos prêmios, mas, por outro, levou à diminuição do interesse pela contratação do seguro.

- ii) Lei nº 10.420, de 2002: a lei alterou o nome do programa Seguro-Safra para Fundo Garantia-Safra, para refletir o fato de que o programa não era um seguro, mas um fundo para indenizar perdas, até o valor de R\$ 700,00, do agricultor familiar, em razão de estiagem. Embora esse benefício não seja tecnicamente um seguro, ele constitui uma política de compensação para perdas em função de seca.
- iii) Lei nº 10.823, de 2003: a lei não trata da estruturação ampla de um modelo de seguro rural. Restringe-se a autorizar o Poder Executivo a conceder subvenção econômica para auxiliar o agricultor a pagar o prêmio do seguro, dentro de condições específicas estabelecidas em regulamentação, sendo a iniciativa privada responsável pela contratação das apólices.

As tentativas de correção dos rumos do PROAGRO e a aprovação da Lei nº 10.823, de 2003, são meritórias, mas a falta de um seguro rural eficiente continua sendo um dos calcanhares de Aquiles da política agrícola brasileira.

Após o Plano Real, o setor agrícola sofreu severamente com o câmbio supervalorizado (pelo menos até 1999), taxas de juros consideradas muito altas naquele contexto e redução dos subsídios para o setor. Sem uma política efetiva de seguro ou de compensação de renda, uma crise sem precedentes eclodiu e o endividamento rural tornou-se prioridade na agenda política.

Como consequência, o Estado procedeu a uma ampla renegociação das dívidas rurais, principalmente por meio das Leis nºs 9.138, de 1995, 9.715, de 1998, 9.866, de 1999, 10.177, de 2001, 10.437, de 2002, 10.464, de 2002, 10.646, de 2003, 10.696, de 2003, 10.823, de 2003, 11.322, de 2006, 11.420, de 2006, 11.434, de 2006, 11.524, de 2007, e, por fim, da Medida Provisória (MPV) nº 432, de 2008, ainda em tramitação no momento em que este texto foi redigido<sup>13</sup>. Surgia, assim, uma política de gestão da dívida rural.

Do bojo dessas leis, surgiram três dos mais importantes programas de reestruturação de dívidas do setor agrícola: securitização e alongamento das dívidas rurais (dívidas originalmente contratadas até o valor de R\$ 200 mil), Programa Especial de Saneamento – PESA (dívidas contratadas com valores superiores a R\$ 200 mil, na origem) e Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP). Cabe, igualmente, destaque ao fato de que as dívidas contratadas no âmbito dos Fundos Constitucionais (Lei

---

<sup>13</sup> As leis já revogadas não constam da listagem. O art. 2º da Lei nº 9.138, de 1995, foi introduzido pela MPV nº 2.168-40, de 2001. Essa relação não é exaustiva: há outras leis que tratam da matéria.

nºs 7.827, de 1989, e 10.177, de 2001) foram abrangidas nesse processo de renegociação, assim como outras dívidas contratadas no âmbito dos agentes financeiros operantes no SNCR.

Apenas a título de exemplo, para se ter uma noção do comprometimento do Estado com esse tema, somando-se as condições estabelecidas somente por três leis (9.138, de 1995, 9.866, de 1999 e 10.437, de 2002), os financiamentos de que trata o art. 5º da Lei nº 9.138, de 1995, que teriam inicialmente correção pela variação do preço mínimo mais pagamento de juros de 3% ao ano, com prazo de reembolso de 7 a 10 anos, carência de 1 a 2 anos e também correção dos valores em atraso, foram alterados para financiamentos com 30 anos para reembolso (de 1995 a 2025), sem correção monetária alguma (bônus de exclusão de variação do preço mínimo), juros nominais de 3% ao ano, desconto entre 15 e 30% sobre a parcela paga em dia (bônus de adimplência), e, ainda, possibilidade de liquidação da dívida com desconto adicional de 10 a 20% (bônus por liquidação antecipada).

Paralelamente à reinserção dos mutuários ao SNCR, outras medidas estruturantes foram tomadas visando a transferir parte dos riscos do agronegócio para outros agentes envolvidos, como bancos, produtores e *tradings*. Em linha com esse objetivo, a Lei nº 11.076, de 2004, criou cinco novos instrumentos de política creditícia, a saber: o Certificado de Depósito Agropecuário, o *Warrant* Agropecuário, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio, a Letra de Crédito do Agronegócio e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio, para possibilitar a captação direta de recursos pelos agentes operantes do agronegócio.

A política de armazenagem foi amplamente reformulada. A Lei nº 9.973, de 2000, instituiu novo padrão para o sistema de armazenagem e classificação, que era regulado pelo Decreto-Lei nº 1.102, de 1903, que se tornou anacrônico. Essa medida aumentou a responsabilidade dos dirigentes de armazéns com os estoques e melhorou o padrão de controle de classificação dos grãos, instituiu a obrigatoriedade do contrato de depósito<sup>14</sup> e autorizou o armazenador a atuar na comercialização de grãos, que antes era restrita.

O controle do material genético recebeu especial atenção com a criação de um sistema bem articulado que vai desde a Lei de Cultivares (Lei nº 9.456, de 1997) até o controle de sementes e mudas (Lei nº 10.711, de 2003). Ademais, tanto a agricultura orgânica (Lei nº 10.831, de 2003) quanto a transgênica foram alvo de intenso debate no parlamento, tendo gerado importantes consequências para a gestão da política agrícola. O Poder Executivo

---

<sup>14</sup> O referido contrato deve conter, obrigatoriamente, o objeto, o prazo de armazenagem, o preço e a forma de remuneração pelos serviços prestados, os direitos e as obrigações do depositante e do depositário, a capacidade de expedição e as condições de compensação financeira por diferença de qualidade e quantidade do produto objeto do depósito.

editou três medidas provisórias para regularizar a comercialização da soja transgênica das safras 2002/03, 2003/04 e 2004/05 (Leis nºs 10.688, de 2003, 10.814, de 2003, 11.092, de 2004).

No entanto, somente com a aprovação da Lei nº 11.105, de 2005, o art. 225 da Constituição Federal foi regulamentado de forma mais ampla, considerando os novos avanços na tecnologia aplicada para produção agrícola, como o uso de Organismos Geneticamente Modificados (OGM). A Política Nacional de Biossegurança (PNB) foi organizada; o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), criado; e a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), reestruturada. Com essas ações, a política tecnológica para a agricultura foi alçada a um mesmo patamar do que é praticado em outros países com produção de alta tecnologia.

No campo tecnológico, cabe também destacar a importância da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no fornecimento de inúmeras inovações que contribuíram para a expansão da fronteira agrícola brasileira. A Empresa, com 38 unidades de pesquisa no País e laboratórios nos Estados Unidos, na França, na Holanda e em Gana, contribuiu para a transferência de conhecimento e o desenvolvimento de pesquisas e tecnologia aplicáveis à realidade do Brasil. Por exemplo, da safra 1990/91 para a safra 2006/07, a produção de soja cresceu 266% (CONAB, 2008), em parte pela incorporação dos Cerrados, com tecnologia de alto nível, desenvolvida com a participação da Empresa.

A formulação de política agrícola no Brasil foi muito sensível à questão do combate à fome. Inicialmente, o País utilizou estoques públicos de alimentos para regulação de preço e combate à miséria (por exemplo, Lei nº 9.077, de 1995), usando o expediente da doação direta aos menos favorecidos, como ocorreu em 1994 (por exemplo, Lei nº 8.944, de 1994); ampliando essa estratégia, o País passou a construir um sistema entrelaçado de garantia alimentar com a criação do Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNNA (Lei nº 10.869, de 2003), do Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 2004) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (Lei nº 11.346, de 2006), criando, assim, instrumentos mais eficazes de ação.

O atendimento aos direitos do consumidor evoluiu sensivelmente com a aprovação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990). Em consequência, a informação sobre os produtos agrícolas aos consumidores se tornou mais efetiva, como no caso da exigência de rotulagem de produtos com presença de glúten (Lei nº 8.543, de 1992), informação essencial para saúde dos celíacos, e da propaganda das bebidas alcoólicas (Lei nº 8.918, de 1994).

Na mesma linha, a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal (Lei nº 7.889, de 1989) e a defesa sanitária (Lei nº 9.712, de 1998) se fortaleceram como consequência de um ambiente mais aberto e competitivo, que necessita prover produtos de alta qualidade para o mercado interno e, também, para atendimento à demanda externa. A contratação de fiscais agropecuários e uma política de prevenção por parte do Estado propiciaram as condições de fortalecimento dessas áreas no País. Igualmente, a definição do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e a criação/reestruturação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (MPV nº 2.190-34, de 2001) deram musculatura a um interligado sistema que garante a qualidade dos produtos brasileiros.

#### **4. Alguns obstáculos ao agronegócio brasileiro**

Embora o agronegócio brasileiro tenha tido sucesso mundial por sua eficiência, nem tudo foi um mar de rosas nessas últimas duas décadas. No plano interno, ainda há vários problemas a serem superados. A revista *Exame* publicou pesquisa em que ouviu 148 lideranças do agronegócio brasileiro (REVISTA EXAME, 2004). Os resultados demonstraram a percepção do setor quanto aos problemas a serem enfrentados: 82% dos líderes entrevistados entendem que o agronegócio tem bases para manter o crescimento sustentado e ressalvam que há barreiras que precisam ser superadas urgentemente. Ao serem questionados onde estão tais barreiras, 70% responderam que estão dentro do próprio País.

Ademais, os seis principais obstáculos para o desenvolvimento do agronegócio, segundo os pesquisados, são, nessa ordem: falta de investimento em infra-estrutura; atraso na regulamentação da biotecnologia<sup>15</sup>; redução de recursos para Embrapa fazer pesquisas; invasões de movimentos de reivindicação por reforma agrária (Movimento dos Sem-Terra e outros congêneres); limitações no crédito e restrições ambientais para ocupação de novas áreas agrícolas.

Estudo encomendado pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) entende que, para a consolidação definitiva do setor entre os mais competitivos do mundo, são necessários: a consolidação nos mercados existentes e a abertura de novos mercados; maior participação em fóruns internacionais e discussão sobre a redução de subsídios; melhoria da infra-estrutura; atenção às discussões ideológicas, como no caso dos organismos geneticamente modificados; e atenção ao cumprimento de regras sanitárias, ecológicas, laborais e de certificação de origem dos produtos (MB ASSOCIADOS, 2004).

---

<sup>15</sup> A pesquisa foi realizada anteriormente à aprovação da Lei de Biossegurança, que ocorreu em 2005 (Lei nº 11.105, de 2005).

Matéria da revista *Veja* aponta alguns desafios para serem enfrentados pelo setor na área de infra-estrutura e sugere soluções (REVISTA VEJA, 2004). A seguir, apresentam-se resumidamente esses itens.

No caso de portos e estradas, a deterioração das rodovias, burocracia, greves, falta de armazéns e o alto custo de taxas portuárias e fretes têm levado a deterioração da malha viária, atrasos nos embarques de mercadorias e perda de competitividade pelo excesso de custo. As soluções propostas são utilização de recursos da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), aprovação da lei de parcerias público-privada<sup>16</sup>, construção de novos armazéns alfandegados próximos às lavouras, flexibilização da contratação de mão-de-obra e implementação de modernização dos portos e terminais de graneleiros.

Com respeito à questão das ferrovias, hidrovias e silos, foram apontadas as seguintes soluções: destinar mais recursos para recuperação das ferrovias, flexibilizar a legislação para permitir construção de hidrovias, padronizar o direito de passagem e uniformizar as bitolas, aumentar os recursos para programas de infra-estrutura. A mesma fonte informa que o transporte da safra se dá com a seguinte distribuição por modalidade: 63% rodovias, 24% ferrovias e 13% hidrovias.

No plano externo, há muito a avançar. Atualmente, vários produtos vêm sofrendo com restrições para serem exportado, caso do suco de laranja e álcool para Estados Unidos, carnes para Europa e frutas para o Japão. Assim, muitos temas necessitam ser discutidos nas negociações internacionais, nos fóruns adequados para que o produto brasileiro receba um tratamento mais justo no comércio internacional. São exemplos dessa situação: i) tarifas elevadas para muitos produtos importantes, como no caso da laranja; ii) subsídios exorbitantes, como no caso do álcool etílico; iii) cotas, como ocorre com o açúcar; iv) isenções a terceiros países, como praticadas para ex-colônias na Europa; v) cota tarifária, como no caso dos sucos; vi) barreiras sanitárias e fitossanitárias no caso de frutas e vegetais (MDIC, 2008).

Igualmente importante seria a redução dos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos. Muitas vezes o produtor brasileiro tem um custo de produção, já incluído o transporte para o destino final, muito inferior a qualquer outro produtor no mundo, mas é extremamente prejudicado pelo subsídio à produção concedido pelos países desenvolvidos. Essa distorção faz com que produtores desses países produzam excedentes a custo mais elevado, que acaba sendo exportado (ou ainda consumido internamente) e, portanto, prejudicando produtores de países em desenvolvimento.

---

<sup>16</sup> A matéria foi publicada anteriormente à aprovação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Destaca-se também que o aperto orçamentário para pesquisa e investimentos tem sido outro gargalo apontado para o desenvolvimento do setor (MAPA, 2005).

Por fim, não menos importante, deve ser salientada a necessidade de se desenvolverem mecanismos eficazes, internamente e no âmbito das negociações internacionais, para um pronto atendimento de critérios ambientais, que são condição *sine qua non* para que os produtos brasileiros não sofram restrição nos países desenvolvidos. Nesse leque de preocupação, encontram-se, especialmente na Europa, a expansão da soja em novas fronteiras agrícolas e o crescimento da produção de biocombustíveis.

## 5. Conclusões e comentários finais

O agronegócio brasileiro tem disponibilizado: i) produtos de alta qualidade e com preços adequados à população; ii) matéria-prima para vários seguimentos da indústria nacional; iii) excedentes para exportação. Ademais, o setor gera empregos, ajuda a povoar o interior, paga tributos, gera divisas internacionais e auxilia na melhoria da qualidade de vida. Seus sucessivos recordes de produção, seu bom nível de crescimento, seu desempenho da balança comercial têm contribuindo decisivamente para o equilíbrio macroeconômico no Brasil.

Muito embora a preocupação com a fome não seja nova no País<sup>17</sup>, somente nas últimas décadas a política pública destinada a seu combate obteve resultados mais concretos. Uma consequência foi que, em 2007, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), utilizando dados de 2005, incluiu o Brasil, pela primeira vez, na lista de países com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O aumento da renda, uma política de fomento à agricultura familiar e o combate à fome propriamente dito, por certo, contribuíram para a melhoria do índice brasileiro.

Se, por um lado, a questão de infra-estrutura interna e as negociações internacionais continuam sendo dois obstáculos para um maior desenvolvimento do setor, por outro, muitos avanços são notados nessas últimas duas décadas. Entre os mais perceptíveis introduzidos na política agrícola no Brasil estão:

- 1) otimização no uso da máquina administrativa, como no caso da extinção de vários institutos setoriais;
- 2) reorganização da gestão administrativa, como a criação da CONAB e reestruturação do MAPA;
- 3) mudança de padrão de financiamento agrícola, com redução da alocação direta de recursos do Tesouro Nacional;

---

<sup>17</sup> Por exemplo, em 1961, o Decreto do Conselho de Ministros (DCM 5/1961) criou a Comissão Nacional da Campanha Mundial contra a Fome no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

- 4) redução de risco do Estado nas operações de financiamento, com o uso da equalização de taxas;
- 5) criação de programas de financiamento específicos, como o do leite e o da pesca e aquicultura, entre outros;
- 6) criação de condições específicas para a agricultura familiar, sendo o PRONAF o exemplo mais forte;
- 7) tratamento específico para agricultura orgânica e estabelecimento de parâmetros para diferenciação de produtos biológicos;
- 8) remodelagem da estratégia de formação de estoques públicos, com a redução do carregamento de produtos;
- 9) introdução de novos instrumentos de comercialização (como o mercado de opções e o PEP);
- 10) tentativa de expansão do uso do seguro rural, com pagamento de subvenção econômica para o prêmio do seguro;
- 11) reestruturação de dívidas rurais, como ocorreu no processo de renegociação da Securitização, do PESA, e do RECOOP;
- 12) criação de novos instrumentos de captação de recursos, como os certificados de Depósito, de Direitos Creditórios e de Recebíveis do Agronegócio; o *Warrant* Agropecuário, e a Letra de Crédito do Agronegócio;
- 13) fomento à modernização da infra-estrutura, como no caso do Moderfrota;
- 14) remodelagem do sistema de armazenagem com introdução de nova prática no setor;
- 15) incentivo à pesquisa e à criação de novas tecnologias, com várias ações de pesquisa desenvolvidas pela Embrapa;
- 16) regulamentação do plantio de transgênicos, com a reformulação da legislação de biossegurança;
- 17) adoção de um sistema de abordagem mais social, com práticas efetivas de combate à fome;
- 18) organização do sistema de mudas e sementes e padrão das cultivares;
- 19) fortalecimento da inspeção sanitária e defesa animal;
- 20) maior controle de qualidade e atendimento ao consumidor, não só na rotulagem de produtos, mas também no atendimento ao Código de Defesa do Consumidor.

Portanto, avaliada em um contexto amplo, com base na legislação introduzida pós-Constituição, a política agrícola implantada propiciou condições para que o agronegócio brasileiro pudesse produzir resultados expressivos, não só do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista social.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil e diversas leis. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 30 jun 2008.

BUAINAIN, A. M. Trajetória recente da política agrícola brasileira. *Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO*. Brasília: INCRA/FAO, 1997.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Indicadores rurais: PIB do agronegócio, VBP e balança comercial – Março de 2008. Disponível em: <<http://www.cna.org.br>>. Acesso em: maio 2008.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*, ano X, nº 3, 2001.

CONAB. Central de Informações Agropecuárias. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: maio/2008.

ECONOMIABR. As exportações do agronegócio. Disponível em: <<http://www.economiabr.defesabr.com/index.htm>>. Acesso em: maio 2008.

GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.

GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da. Financiamento da agricultura – experiências e propostas. In: GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.

GASQUES, J.G. *et al.* Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil. *Texto para discussão nº 1009*, IPEA, 2004.

JANK, M.S. Negociações internacionais: prioridades e posicionamento. São Paulo: Associação Brasileira do Agronegócio, 2004.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Conjuntura e perspectivas do agronegócio brasileiro (Apresentação à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal). Brasília: Senado Federal, 2005.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Dados estatísticos. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: maio 2008.

MB ASSOCIADOS. *O sucesso da agroindústria: o que se pode aprender?* São Paulo: Federação das Indústrias de São Paulo, 2004.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Comércio exterior e comércio e serviços. Disponível em: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>. Acesso em: maio 2008.

REVISTA EXAME. O futuro do agronegócio. Editora Abril, 2004.

REVISTA VEJA. Agronegócio: retratos de um Brasil que dá lucros. Editora Abril, 2004.

SANTO, B.R.E. *Os caminhos da agricultura brasileira*. São Paulo: Editora Evoluir, 2001.