

Publicação da Secretaria de Política Agrícola
do Ministério da Agricultura e Pecuária,
editada pela Embrapa

e-ISSN 2317-224X
ISSN 1413-4969
Página da revista: www.embrapa.br/rpa

Carta da Agricultura

Agricultura brasileira

Um exemplo de política pública

A definição de política pública é ampla, mas, de modo geral, é um conjunto de ações desenvolvidas pelo governo e/ou por atores não governamentais com o objetivo de atender às necessidades da sociedade. Elas podem variar em escopo e abrangência, desde políticas específicas, que visam resolver um problema pontual, até políticas mais abrangentes, que abordam questões sociais complexas, mas todas requerem objetivos claros, alocação de recursos, implementação de programas e avaliação dos resultados alcançados (Souza, 2006).

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão, que devem ser embasadas em estudos que sustentarão as diversas ações estrategicamente selecionadas. Além disso, as políticas públicas são “públicas”, e a sua dimensão pública não é dada pelo tamanho do agregado social na qual incide, mas pelo seu caráter impositivo, uma vez que as decisões e ações são revestidas da autoridade soberana do poder público. As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política resultante do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* gerados pelo meio ambiente e traduzidos nos estudos, *vis a vis* às demandas originadas no interior do próprio sistema político (Bacharach & Baratz, 1979). Ou seja, o êxito de uma política pública está diretamente relacionado com a produção de estudos confiáveis e a capacidade de coordenação governamental.

Por inúmeras razões, o desenvolvimento econômico brasileiro é marcado pela exploração dos recursos naturais, notadamente a agricultura, “orientada pelo mercado”. Um exemplo são os engenhos de cana-de-açúcar do período colonial, um arranjo dedicado ao mercado internacional, inovador à época por integrar a produção agrícola com a indústria e considerado como precursor do moderno agro-

Pedro Abel Vieira ✉
Embrapa
Autor correspondente pedroabelvieira@gmail.com

Antonio Marcio Buainain
Unicamp

Recebido
16/9/2024

Aceito
23/10/2024

Como citar
VIEIRA, P.A.; BUAINAIN, A.M. Agricultura brasileira: um exemplo de política pública. **Revista de Política Agrícola**, v.33, e01990, 2024. DOI: <https://doi.org/10.35977/2317-224X.rpa2024.v33.01990>.

¹ Em uma economia orientada para o mercado, as decisões de investimento, produção e distribuição são guiadas mais pelos sinais de preços gerados pelo mercado do que por decisões de governo (Gregory & Stuart, 2004).

negócio. O café, depois de longa migração do Pará para a região Sudeste, já no século 18 também foi permeado pela orientação pelo mercado, a ponto de ser considerado como a fonte de acumulação de capital que alavancou o processo de industrialização brasileira (Vieira Junior et al., 2022). No presente, o País se notabiliza internacionalmente na produção de grãos (soja e milho), café, suco de laranja, açúcar, carnes e algodão.

A trajetória econômica do Brasil tem sido pró-diga no uso de políticas públicas, mas o País não tem logrado êxito no desenvolvimento, podendo ser considerado um exemplo do que o Banco Mundial cunhou de “armadilha da renda média”². Para sair da armadilha, as economias em desenvolvimento precisam transformar os seus sistemas produtivos, mas para alguns autores, como Holanda (2015) e Prado Junior (2012), a formação econômica do Brasil é peculiar, e suas características atuais, notadamente no que diz respeito às desigualdades, remontam ao período colonial. A questão que se impõe é: como fazer da cadeia de valor agrícola brasileira um vetor para o desenvolvimento nacional?

A agricultura brasileira, cuja cadeia de valor, há mais de uma década, responde por mais de 20% do Produto Interno Bruto e do emprego nacional (Cepea, 2024b), é um exemplo de um conjunto de políticas públicas bem-sucedidas, que remontam ao período colonial e, na atualidade, são vítimas da armadilha da renda média.

A evolução da agricultura brasileira foi marcada por diversos ciclos, sempre mantendo a orientação pelo mercado, mas nada se compara ao último ciclo, iniciado na década de 1960. Um conjunto de políticas públicas integrando desde a infraestrutura até o crédito à produção e à comercialização da produção agrícola aguçou o espírito empreendedor do produtor rural brasileiro e incentivou um movimento migratório de produtores do Sul do País para as regiões de fronteira, então praticamente desabitadas. Parte fundamental dessa política foi a criação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, liderado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que, mais do que gerar tecnologia para adaptar ao clima tropical a agricultura temperada, que predominava no mundo até a década de 1970, foi um importante *locus* público de articulação dos atores da cadeia agrícola

sob a égide da inovação (Cabral, 2005; Sugestões..., 2006).

Não foi por acaso que em menos de um século o Brasil, de importador de alimentos, passou a ser considerado como a fonte estratégica de alimentos para a humanidade (Gonçalves & Costa, 2019). Desde 1960, a produtividade da agricultura brasileira, medida pela produtividade total dos fatores (PTF), cresceu a taxas superiores à média mundial, superando inclusive os avanços de vizinhos sul-americanos (Argentina) e importantes produtores agrícolas mundiais, como os EUA (Gasques et al., 2021). Essa dinâmica foi especialmente bem-sucedida na produção de grãos (soja e milho) e carnes, produtos em que o Brasil ocupa lugar de destaque no cenário mundial (Arias et al., 2017). Mas a despeito da importância brasileira no mercado mundial de alguns produtos agrícolas processados (suco de laranja, açúcar e carnes), nossa agricultura, a exemplo da soja, não foi tão bem-sucedida na agregação de valor à produção primária – a produção de soja aumentou mais três vezes, e a área cultivada cresceu cerca de duas vezes desde o início do século, fazendo com que a participação brasileira no mercado mundial passasse de 23% no início deste século para 42% na safra 2022/2023 (Arias et al., 2017; FAO, 2024). Em consequência da complementaridade dos sistemas de produção da soja e do milho, a produção de milho também passou de 50 para mais de 100 milhões de toneladas no mesmo período, com forte aumento das exportações, que passaram de 3% para 9% das exportações agrícolas do País. A questão é que o inequívoco sucesso na produção de grãos não se repetiu na agregação de valor, uma vez que no início do século cerca de 80% da safra de soja era exportada, sendo 40% como grão e 40% na forma de farelo. Ao longo dos anos, a participação do farelo caiu para a casa de 20%, enquanto a participação do grão nas exportações supera os 60%, chegando a 72% na safra de 2018. (Brasil, 2024a).

O potencial socioeconômico do agro brasileiro já está consolidado. Pela disponibilidade de recursos naturais, particularmente terra e água, pela capacidade empresarial de que dispõe e por deter tecnologia para a produção nos trópicos, o agro brasileiro tem grande capacidade de contribuir para o desenvolvimento do País. Mas a questão é: como fazer e onde investir?

² A armadilha da renda média ocorre quando um país atinge um nível de renda média e tem dificuldade em continuar a crescer. O termo foi introduzido pelo Banco Mundial em 2006 e se tornou popular entre pesquisadores e formuladores de políticas públicas (Gala, 2024).

Não há dúvidas de que o setor tem grande potencial para contribuir com a recuperação do emprego no País, mas, mantida a trajetória de especialização na produção de algodão, açúcar, grãos e carnes, a recuperação não será tão virtuosa quanto se pode supor. As estratégias para a manutenção do sucesso da agricultura brasileira passam por uma economia cada vez mais verde, enfatizando tanto a agregação de valor quanto a diversificação da produção agrícola. Também é preciso atenção com os encadeamentos da produção agrícola com a indústria e os serviços. Mesmo na produção de insumos, que oferece as melhores rendas ao pessoal do agronegócio, a qualificação da mão de obra está aquém das empregadas em atividades semelhantes nos demais setores da economia. Comparados com os trabalhadores das demais indústrias de transformação, os da agroindústria têm salários relativamente inferiores. Parte disso é atribuída ao fato de que os níveis médios de escolaridade na agroindústria são cerca de 14% inferiores (Cepea, 2024a).

Nesse cenário, é importante lembrar que, por causa das particularidades e desafios (clima e incidência de pragas e doenças, por exemplo) da agricultura em clima tropical, a assertividade proporcionada pela agricultura 4.0 e o uso de insumos “verdes”, notadamente os biológicos, são centrais para os ganhos de produtividade sustentável. A agricultura 4.0, baseada na gestão de dados, e os bioinsumos são excelentes caminhos para estimular a geração de empregos qualificados no agro do Brasil e devem ser perseguidos com vigor.

A agregação de valor às atuais produções de grãos e carnes tem grande potencial para contribuir com o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, e alguns exemplos já estão em operação. Além da produção de biocombustíveis, a produção de polímeros plásticos a partir de etanol ou de óleos vegetais e animais já é uma realidade que precisa ser estimulada.

A despeito das possibilidades identificadas na cadeia de valor da agricultura brasileira, a colheita dos frutos requer longo caminho, com desafios não tão simples por resolver, como a infraestrutura e a qualificação da mão de obra. Mas essa busca deve coexistir com produções de resultados mais imediatos, como a hortifruticultura e a bioenergia, e “novas fronteiras” agrícolas, como a pesca e a exploração da biodiversidade, em especial no ambiente amazônico.

A produção brasileira de frutas superou os 40 milhões de toneladas, ocupando menos de 0,5% do território nacional, fração insignificante quando comparada aos 7% ocupados pelos grãos. Em 2021, a fruticultura respondeu por 11,5% do total de postos de trabalho na agropecuária, com aumento de 9% em relação ao ano anterior. A capacidade de geração de empregos, inclusive serviços qualificados, da fruticultura é relevante. São mais de 940 mil estabelecimentos agropecuários distribuídos em todas as regiões do País, 81% dos quais são familiares. As exportações de frutas renderam quase US\$ 2 bilhões em 2021, com a predominância de apenas sete frutas: manga, melão, uva, limão, maçã, melancia e mamão. A excelência e a diversidade da cesta de frutas brasileiras (mais de 40 espécies) têm potencial para ampliar em muito a participação e o período de oferta no mercado internacional, com repercussões quase que imediatas para o emprego e a recuperação econômica do País. Basta construir pontes que interliguem o produtor nacional ao mercado internacional. (Brasil, 2024b; IBGE, 2024).

Em tempos de transição energética, o uso da bioenergia vem chamando a atenção no Brasil. Nossa matriz energética é mais renovável do que as das maiores economias mundiais, o que representa uma vantagem comparativa no contexto da transição energética, especialmente no mercado de hidrogênio de baixo carbono e na substituição de combustíveis fósseis por biomassa e biocombustíveis. A agricultura pode contribuir para a transição energética no Brasil de várias formas, incluindo: a neutralização de carbono, uma vez que a agricultura tem capacidade de capturar emissões de outras áreas com dificuldades em reduzi-la, como a urbana; e a diversificação de fontes de biomassa com ênfase no aumento da eficiência e da sustentabilidade dos biocombustíveis.

A aquicultura é uma atividade competitiva e sustentável, e aqui no Brasil, país que possui a maior reserva de água doce do mundo e extensa costa, ganhou destaque. Levando-se em conta que as principais empresas de carnes são brasileiras, mas que não atuam no setor, é possível inferir o grande potencial desse tipo de produção. Nas últimas décadas, o cultivo de animais e vegetais aquáticos, como peixes, moluscos, algas e crustáceos, tem crescido consideravelmente e se tornado relevante na geração de emprego e renda. Exemplo disso são os dados publicados no Anuário da Piscicultura 2021, da Associação Brasileira de Piscicultura (Peixe BR)

(Anuário..., 2021). Segundo o documento, mesmo depois de um ano de pandemia, a criação de peixes cresceu 6%.

Esses são apenas alguns dos exemplos que a cadeia de valor agrícola brasileira deve perseguir, mas nada se compara às possibilidades que a recuperação dos cerca de cem milhões de hectares³ degradados representa. Essas áreas, em muitos casos antropizadas pela especulação imobiliária decorrente do deslocamento da fronteira agrícola no século passado, exibem baixos índices de produtividade para os sistemas agrícolas em destaque na atualidade do Brasil, notadamente grãos e carnes, mas têm grande potencial para a produção de hortifrutos e bioenergia. Além do mais, a recuperação da produtividade dessas áreas sob a égide da sustentabilidade ambiental, demanda vultosos investimentos verdes, tema em que o Brasil vem perdendo a corrida para países menos desenvolvidos da África e da Ásia, além da China. Essa realidade é no mínimo estranha, pois no Brasil a abundância de recursos naturais é o grande ativo, e a sociedade apoia o desenvolvimento verde.

Uma prioridade que mobiliza a sociedade global e, portanto, a soberania nacional, e que deve receber atenção máxima, refere-se à Amazônia e ao Pantanal. Não se trata de discussões fragmentadas sobre desmatamento, pobreza ou logística, mas de estabelecer um projeto para o desenvolvimento sustentável dos biomas que tenha por objetivo principal a geração de bem-estar com base no aumento dos níveis de emprego e renda, respeitando os limites dos recursos naturais.

A necessidade de investimento e a carência de recursos financeiros internos sugerem que o respeito às instituições vigentes relacionadas com o meio ambiente, a exemplo do Código Florestal, interessa tanto ao Brasil quanto ao mundo. Cabe aos brasileiros escolher a via correta, levando em conta que, apesar das mudanças, na geopolítica a negociação pragmática ainda supera o enfrentamento. Além disso, competência para tornar o Brasil mais verde não nos falta. O maior desafio está em estender as pontes entre o investimento verde e as fontes privadas, no momento às voltas com poucas oportunidades mundiais de obter retornos compatíveis com suas exigências. Serão necessários projetos estruturados, com riscos e retornos em conformidade

com as preferências dos investidores e redução dos riscos legais, regulatórios e políticos.

O contraste entre a escassez de opções verdes para investimento, particularmente em economias como o Brasil, e o excesso de poupança aplicada em formas líquidas e de baixo retorno na economia global merece ser confrontado. Isso é um alento para um país com enorme déficit em infraestrutura e considerado uma “potência ambiental” como o Brasil. Se a agenda ambiental parece clara para o Brasil, as desconfianças e os ataques de toda ordem não o são. O crescimento mundial de debates sobre governança, a exemplo do acrônimo ESG (Environmental, Social and Governance), está em voga e pode ser de grande valia para que a agricultura brasileira ajude o País a sair da armadilha da renda média.

Referências

- ANUÁRIO 2021 PEIXE BR DA PISCICULTURA. São Paulo: Associação Brasileira de Piscicultura, 2021.
- ARIAS, D.; VIEIRA, P.A.; CONTINI, E.; FARINELLI, B.; MORRIS, M. **Agricultural productivity growth in Brazil: recent trends and future prospects.** [Brasília]: World Bank, 2017. 55p.
- BACHARACH, P.; BARATZ, M. Poder e decisão. In: CARDOSO, F.H.; MARTINS, C.E. **Política e sociedade.** São Paulo: Ed. Nacional, 1979. p.43-52.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Secretaria de Comércio e Relações internacionais. **Exportações brasileiras: soja em grão.** Brasília, 2024a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comex Stat.** Disponível em <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 30 out. 2024b.
- CABRAL, J.I. **Sol da manhã:** memória da Embrapa. Brasília: Unesco, 2005. 344p.
- CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **Mercado de trabalho do agronegócio brasileiro.** Disponível em: <<https://www.cepea.org.br/br/mercado-de-trabalho-do-agronegocio.aspx>>. Acesso em: 7 set. 2024a.
- CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. **PIB do agronegócio brasileiro.** Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 7 set. 2024b.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Faostat.** Disponível em: <<https://www.fao.org/faostat/en/#data>>. Acesso em: 30 out. 2024.
- GALA, P. **O Brasil está preso na armadilha da renda média.** Disponível em: <<https://www.paulogala.com.br/a-armadilha-da-renda-media>>. Acesso em: 7 set. 2024.

³ Valor equivalente ao das áreas brasileiras hoje ocupadas com agricultura.

GASQUES, J.G.; BACCHI, M.R.P.; BASTOS, E.T.; VALDEZ, C. PTF e impactos de políticas públicas. *Revista de Política Agrícola*, ano30, p.72-77, 2021. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1742>>. Acesso em: 30 out. 2024.

GONÇALVES, J.B.; COSTA, A. Importância dos alimentos na geopolítica. In: VIEIRA, P.A.; CONTINI, E.; HENZ, G.P.; NOGUEIRA, V.G. de C. (Ed.). *Geopolítica do alimento: o Brasil como fonte estratégica de alimentos para a humanidade*. Brasília: Embrapa, 2019. p.27-34.

GREGORY, P.R.; STUART, R.C. *Comparing economic systems in the twenty-first century*. 7th ed. Boston: Houghton Mifflin, 2004. 558p.

HOLANDA, S.B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 256p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm>>. Acesso em: 30 out. 2024.

PRADO JUNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 464p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v.16, p.20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SUGESTÕES para formulação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. 123p. (Embrapa Informação Tecnológica. Projeto Memória Embrapa (MPE) - Edição especial do documento original (Livro Preto).

VIEIRA JUNIOR, P.A.; BUAINAIN, A.M.; DOURADO NETO, D.; GRUNDLING, R.D.P. Agricultura tropical: um caso de inovação da agronomia brasileira. In: PIQUEIRA, J.R.C.; LEAL FILHO, L. de S. (Org.). *Engenharia, inovação e desenvolvimento sustentável*. Cotia: Ateliê Editorial, 2022. p.11-54.