



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

LUANE SOUSA AGUIAR

MODELO INSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: UMA
ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PARA O AGRONEGÓCIO

BRASÍLIA
2025

LUANE SOUSA AGUIAR

**MODELO INSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: UMA
ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PARA O AGRONEGÓCIO**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira

BRASÍLIA
2025

AGREDECIMENTOS

É com extrema alegria que posso agradecer a todos que, de algum modo, nos momentos de felicidade e/ou de extrema apreensão e ansiedade, contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Primeiramente, a Deus, o meu protetor, guia e consolador. Por me conceder forças e sabedoria todos os dias. Agradeço a Deus pela maravilhosa graça e pelo incomparável amor que me concedeste. Sem a graça e o amor de Deus, nada seria possível. A Ele toda honra e toda glória.

Agradeço ao meu esposo, Ytalo Sousa Aguiar, pelo incentivo diário, apoio, companheirismo e paciência. Obrigada, principalmente, por acreditar e sonhar junto comigo.

Agradeço aos meus pais, João Batista e Lúcia Inês, pela base construída, pelos princípios implantados, pelo amor e incentivo constante aos meus estudos. Agradeço à minha irmã, Júlia Aguiar, pela alegria dispensada.

Agradeço aos professores que me acompanharam desde à graduação; em especial Professor Mauro DelGrossi, Professora Luciana Miranda (*in memoriam*) e, em especial, ao meu orientador, Professor Luiz Guilherme de Oliveira, pelo conhecimento transmitido, pela disponibilidade e oportunidades concedidas. Muito obrigada!

A todos vocês, o meu sincero agradecimento por caminharem comigo nessa importante fase da vida!

RESUMO

As discussões desta tese situam-se no âmbito dos debates sobre desenvolvimento do Brasil, com ênfase particular em teorias que visam elaborar estratégias próprias, mais adequadas à realidade dos países periféricos. Nisto, o financiamento para o Agronegócio é analisado sob a ótica dos pensamento latino-americano, considerado autores clássicos para o pensamento brasileiro, bem como a teoria do Capitalismo Ibérico e Institucionalismo Histórico. Diante disso, considera-se como premissa que a ação estatal é primordial para o Desenvolvimento, de modo que seja possível mensurar o impacto da ação estatal para formulação das Instituições Financeiras e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do Agronegócio, dada a importância do setor, e no sentido de analisar as instituições para o rural brasileiro a partir de teorias institucionais que considerem a trajetória histórica e a necessidade de compreender como o institucionalismo histórico do Brasil moldou o Agronegócio. Dado esse contexto, tem-se por objetivo compreender o papel político e econômico do Estado brasileiro para a consolidação e atuação do atual sistema Institucional de Financiamento para o Agronegócio. A metodologia desse estudo combinou análise teórica, por meio da historiografia, com a análise de dados secundários oriundos do Banco Central do Brasil. Os resultados indicam que as instituições para o financiamento do Agronegócio são a evolução das instituições desde o Brasil Colônia, passando pelo Brasil Império e República, oriundos do esforço do Estado em construir um financiamento para o setor que atendesse os interesses dos produtores rurais e possibilitasse o crescimento e desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento Institucional Brasileiro. Financiamento. Agronegócio. Crédito Rural.

ABSTRACT

The discussions in this thesis are situated within the scope of debates on the development of Brazil, with particular emphasis on theories that aim to develop specific strategies, more appropriate to the reality of peripheral countries. In this, financing for Agribusiness is analyzed from the perspective of Latin American thought, considered classic authors for Brazilian thought, as well as the theory of Iberian Capitalism and Historical Institutionalism. In view of this, it is considered as a premise that state action is essential for Development, so that it is possible to measure the impact of state action in the formulation of Financial Institutions and, consequently, for the development of Agribusiness, given the importance of the sector, and in the sense of analyzing the institutions for the Brazilian rural sector based on institutional theories that consider the historical trajectory and the need to understand how Brazil's historical institutionalism shaped Agribusiness. Given this context, the objective is to understand the political and economic role of the Brazilian State in the consolidation and performance of the current Institutional Financing System for Agribusiness. The methodology of this study combined theoretical analysis, through historiography, with the analysis of secondary data from the Central Bank of Brazil. The results indicate that the institutions for financing Agribusiness are the evolution of institutions since Colonial and Imperial Brazil, originating from the State's effort to build financing for the sector that would meet the interests of rural producers and enable growth in development.

Keywords: Brazilian Institutional Development. Financing. Agribusiness. Rural Credit.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Órgãos que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural.....	94
Figura 2 – Linha Histórica da Evolução Institucional do Crédito Rural.....	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese relacional entre os autores Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado.....	44
Quadro 2 – Síntese dos Autores sobre as Instituições.....	61
Quadro 3 – Fases do Rural Brasileiro e Ação Estatal.....	75
Quadro 4 – Localização Institucional da Pesquisa no Brasil.....	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipo de Instituições e Finalidade e Montante concedidos a produtores e cooperativas.....	111
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos recursos financeiros.....	105
Gráfico 2 – Montantes aplicados pelo SNCR por finalidade 1970 – 2014.....	107
Gráfico 3 – Relação do crédito rural com o PIB do Agronegócio entre 1996 – 2016.....	108
Gráfico 4 – Distribuição regional dos valores do SNCR acumulado 1970 - 2018.....	109
Gráfico 5 – Evolução do montante de recurso aplicado pelo Pronaf no período de 1996 – 2014.....	113
Gráfico 6 – Valores do Financiamento para os produtores do Pronaf por regiões brasileiras entre 1996 – 2018.....	114
Gráfico 7 – Evolução do custeio da safra de soja entre 2007/2008 - 2017/2018.....	115

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abag	Associação Brasileira de Agribusiness
Basa	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CARED	Carteira de Redescontos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CMEs	Economias de Mercado Coordenadas
CNM	Conselho Monetário Nacional
Creai	Carteira de Crédito Rural e Agroindustrial
EGF	Empréstimos do Governo Federal
Embraer	Empresa Brasileira de Aviação
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ	Fundação Osvaldo Cruz
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia

IMEA	Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária
Ipea	Instituto de Pesquisas Aplicadas
LEC	Linha Especial de Crédito
LMEs	Economias de Mercado Liberal
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MCR	Manual de Crédito Rural
Moderfrota	Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras
Moderinfra	Programa de Incentivo a Infraestrutura
NEI	Nova Economia Institucional
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
Pesa	Programa Especial de Saneamento de Ativos
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A
PGPM	Política de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
POC	Programa de Operações Conjuntas
Pronaf	Programa Nacional da Agricultura Familiar
Recoop	Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
TN	Tesouro Nacional
VEI	Velha Economia Institucional

VoC

Varieties of Capitalism

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. A HISTÓRIA INSTITUCIONAL, POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL.....	24
1.1 Raymundo Faoro – O atraso brasileiro	26
1.2 Caio Prado Junior – Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia.....	29
1.3 Celso Furtado – Desenvolvimento e Subdesenvolvimento	34
1.4 Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado e suas relações para a interpretação do Brasil.....	43
1.5 Para além dos intérpretes do Brasil: demais autores sobre a história política e econômica brasileira	46
2. VARIEDADES DE CAPITALISMO E INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: CONTEXTO DO BRASIL	50
2.1 Variedades de Capitalismo: Capitalismo Ibérico	50
2.2 Instituições e Institucionalismo Histórico: definição e contexto.....	55
2.3 Institucionalismo Histórico e Desenvolvimento	62
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARA O RURAL BRASILEIRO .	70
3.1 Contextualização do Rural Brasileiro.....	70
3.2 Fases do Rural brasileiro e as ações Políticas	73
3.3 Sobre a Pesquisa Agropecuária	80
3.4 Sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).....	84
3.4 Instituições para o Financiamento do Agronegócio: A trajetória para a Institucionalização do Crédito Rural no Brasil	86
3.4.1 Para além do financiamento do Agronegócio: a estratégia para a renegociação das dívidas	98
4. ANÁLISE HISTÓRICA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARA O RURAL	102
4.1 Análise de Dados: Evolução do Crédito Rural por meio do SNCR	104
4.2 Outros recursos financeiros para o Crédito Rural	114
4.3 Linha histórica das Instituições Financeiras para o Crédito Rural.....	117
4.4 Influência do Modelo Institucional brasileiro nas Instituições responsáveis pelo Financiamento para o Rural	123

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS	137

INTRODUÇÃO

Analisar as instituições financeiras para o Agronegócio à luz da história institucional do Brasil é o objeto central desta tese, na qual busca-se explorar a partir de teorias pouco habituais. Para tanto, a ótica desta tese observa o Brasil que, apesar de vivenciar momentos significativos de dificuldades para avançar com agendas políticas, sociais e econômicas que sejam capazes de fortalecer setores específicos da sociedade, possui uma ampla e específica trajetória institucional e de ação Estatal com vistas ao Desenvolvimento. Logo, estudar a história política e econômica do país pode ajudar a compreender fenômenos complexos da nossa realidade atual e como o setor do Agronegócio, em específico, desenvolveu-se e mantém-se institucionalmente.

De modo contextual, é importante observar que dentre os países da América Latina e Caribe, o Brasil se destaca por construir um amplo sistema institucional financeiro para estimular a produção agropecuária e sanar dificuldades específicas do setor em todo o território. Diante disso, este tema de pesquisa objetiva analisar as ideias, os interesses e as instituições participativas nesse processo, considerando também as instituições além das consideradas federais, e fora das obviedades; além de identificar os aspectos inerentes ao Agronegócio e suas dinâmicas institucionais no território brasileiro.

A priori, a pesquisa considera a trajetória política e econômica do Brasil, que possui em sua base de sustentação a produção, exploração e comercialização de matérias-primas agrícolas. Sendo, atualmente, o Agronegócio, o setor que compõe as atividades de produção, colheita, armazenamento, comercialização, transporte e demais serviços. É nesse cenário que o Agronegócio possui significância e notoriedade para a economia e, principalmente, para a formação histórica, política e econômica do Brasil.

Nesse contexto, o Brasil e o mundo têm o desafio de combinar crescimento econômico com desenvolvimento em seus componentes sociais, econômicos e ambientais. Esforço que tem sido debatido há décadas no Brasil e tem obtido relevância no debate nacional e mundial, sobretudo em comparações com os modelos de desenvolvimento dos países centrais do mundo, seja no contexto da América Latina ou no Eurocentrismo. Assim, tem-se conhecimento que o processo, crescimento e desenvolvimento do Brasil diverge dos países altamente desenvolvidos, devido ao ônus da sua trajetória.

Os países da América Latina têm como objetivo um desenvolvimento que não se deu por meio de uma Revolução Industrial — como ocorreu nos países da Europa —, nem por mudanças na matriz de investimentos do capital estrangeiro.

No caso dos países desenvolvidos, com uma Economia Liberalista, houve países economicamente beneficiados pelas estratégias liberais adotadas, tendo como importante cerne o Consenso de Washington, formulado e aplicado por países centro-capitalistas, constituído de medidas a serem seguidas para promover o progresso econômico.

No âmbito do Consenso de Washington, formulado por John Williamson, foram propostas dez medidas, como um conjunto de recomendações de políticas econômicas desenvolvidas no final da década de 1980, principalmente para países da América Latina, com foco em reformas que visavam estabilização macroeconômica, liberalização econômica e abertura de mercados. Dentre as dez medidas, a mais disseminada e aceita entre os países desenvolvidos refere-se às privatizações, na qual consiste em uma medida complexa caso aplicada em países menos desenvolvidos, devido à sua estrutura.

Contudo, os esforços para aplicar as medidas do Consenso de Washington no Brasil foram significativos, porém não levaram em consideração as especificidades socioeconômicas e históricas do país, pois impuseram reformas que beneficiaram mais o capital estrangeiro do que o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileiras. As medidas foram contra o habitual e não consideraram a trajetória histórica, política, econômica e institucional do país.

Assim, o desenvolvimento de um país menos desenvolvido pode ser muito diferente do processo de desenvolvimento de um país altamente desenvolvido. Nesse ponto, Gerschenkron (2015) explora e desenvolve sobre essas diferenças entre os países, afirmando que a experiência não pode ser generalizada, pois tem-se dois elementos importantes: o primeiro relacionado à experiência de alguns países atrasados, que não possuem traços compatíveis ao desenvolvimento industrial; e o segundo que refere-se à existência de elementos básicos de atraso que fazem com que os instrumentos institucionais sejam diferentes daqueles encontrados nos países desenvolvidos. Em síntese, Gerschenkron (2015) defende que os países menos desenvolvidos, como no caso do Brasil, podem não possuir o mesmo percurso e medidas para a chegada ao desenvolvimento, se comparados aos países já desenvolvidos.

Consoante a Gerschenkron, Douglas North ao aplicar o conceito de instituições na análise econômica e histórica, desenvolve que a teoria das instituições e a mudança institucional, não apenas o conceito de instituições, mas também as características inerentes ao processo das instituições para com o desenvolvimento, que permitem uma ampla discussão

do tema. Nesse sentido, North (1993) considera a cultura e o Estado como elementos importantes para determinarem a dependência da trajetória de uma nação.

Neste mesmo sentido, Wallich (2010, p. 225), aborda as motivações sobre a ação estatal nos países menos desenvolvidos:

Nos países menos desenvolvidos, onde a empresa privada é fraca, é improvável que o desenvolvimento avance rapidamente se o governo permanecer passivo. Assim, o desenvolvimento derivado exige certo grau de intervenção governamental.

Assim, ao aplicar uma doutrina como a do Consenso de Washington nos países menos desenvolvidos, constata-se que ela não se ajusta devido à sua trajetória histórica. Em complemento, pode-se destacar o modelo de Joseph Schumpeter, que defende que a força geradora é proveniente do empresário, o processo é a inovação, e o objetivo é estabelecer uma posição de riqueza e poder por parte do empresariado. Contudo, a teoria de Schumpeter não se presta, em sua totalidade, ao exame dos países menos desenvolvidos, pois o empresário não é a principal força motora, a inovação não é o processo mais característico e, por fim, o enriquecimento privado não é o objetivo predominante dos países menos desenvolvidos (Wallich, 2010).

Schumpeter, em sua obra "Teoria do Desenvolvimento Econômico" (1961), destaca, em meio ao processo de desenvolvimento econômico, que a concessão de crédito é como uma ordem para o sistema econômico, desempenhando um papel central, e só assim o desenvolvimento econômico poderia surgir, a partir do mero fluxo circular, em equilíbrio perfeito.

Dessa forma, a concessão de crédito age no sistema econômico permitindo que o empreendedorismo floresça e que novas ideias sejam implementadas, promovendo o desenvolvimento e o crescimento econômico. Schumpeter (1961) destaca ainda que a função do crédito é essencial, pois possibilita a mobilização de recursos. E essa função constitui o fundamento para a moderna estrutura de crédito. Assim, o crédito torna-se uma "pedra angular" para o desenvolvimento econômico do país.

Contudo, as formulações relacionadas ao empresário inovador e impulsionador do crédito, defendidas por Schumpeter, como as grandes propulsoras de inovações e, conseqüentemente, de desenvolvimento, aliadas ao crédito fornecido pelos grandes capitalistas, mais uma vez não se aplicam em sua totalidade no caso dos países menos desenvolvidos, mas contribuíram, posteriormente, para as formulações sobre o Desenvolvimento dos países latino-americanos.

Tais formulações não ocorreram nos mesmos moldes dos aspectos levantados por Schumpeter, no quais a teoria centrava-se na firma (empresa privada), mas na América Latina, conforme Oliveira (2018), o caráter do empresário inovador é centrado no Estado. Em suma, a recomendação não se aplica totalmente à realidade de países como o Brasil.

Contudo, o Estado é a ação central no papel do crédito para o desenvolvimento. Nesse sentido, Oliveira *et al.* (2020), revelaram que, no caso do Brasil, o Estado tem papel central como catalisador da dinâmica econômica, desempenhando um papel fundamental na construção de um ambiente propício para a inovação, competitividade e o desenvolvimento sustentável.

Assim, o contexto descrito anteriormente, acerca dos moldes em que as demais economias desenvolvidas se firmaram, bem como o posicionamento de Schumpeter, são importantes para compreender o ponto inicial desta pesquisa, de modo que se faz necessário trazer para contextualização, autores que tratam especificamente da América Latina e suas questões sobre desenvolvimento.

Nessa conjuntura da América Latina com os países centrais, Celso Furtado foi um dos pensadores essenciais para construir e compreender os novos pontos sobre a realidade e características dos países periféricos. Em uma síntese sobre as ideias de Furtado, Bielschowsky (2000, p. 35) cita um dos principais aspectos defendidos por Furtado para o desenvolvimento latino-americano, de que “a ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida”.

A ação estatal, conforme destacada por Furtado, remete à centralidade do Estado, cujas bases encontram-se profundamente ancoradas em determinantes sociais e históricas que, por sua vez, estão intrinsecamente conectadas à emergência da teoria do desenvolvimento. Tal centralidade não se limita a uma função meramente administrativa ou econômica, mas constitui um elemento estruturante das próprias dinâmicas de transformação social, refletindo as demandas de uma sociedade em processo de modernização. Assim, o papel do Estado torna-se uma resposta articulada às necessidades de construção de um projeto de desenvolvimento nacional, o que evidencia sua natureza histórica enquanto agente catalisador de mudanças estruturais e promotor da integração econômica.

Esses estudos ajudam a pontuar que, para a interpretação e a análise dos processos econômicos dos países da América Latina, é preciso detalhar diferentes nuances nas relações entre o mercado, o Estado e questões estruturais. Assim, tais concepções são um marco

histórico, pois configuram-se como críticas claras e concisas sobre as teorias propostas pelos países centrais.

Nesse ponto, têm-se ações do Estado em favor do desenvolvimento econômico. As ações do Estado foram sistemáticas para regulação do setor e da economia na totalidade. A priori, o instrumento clássico desta política de defesa opera, em primeiro lugar, através da taxa cambial. Assim, a repentina queda no preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade provocaram uma redução no valor externo da moeda.

Posteriormente, a retenção dos estoques de café foi financiada pela expansão do crédito. Esta medida permitiu, mais uma vez, uma socialização dos prejuízos, enquanto agravaria o desequilíbrio externo, contribuindo para a desvalorização da moeda e, por consequência, beneficiando indiretamente o setor exportador (Furtado, 1961).

Estas ações evidenciam parte da atuação e da importância da ação estatal no caso do Brasil. Presume-se que as formulações *schumpeterianas* sobre inovação e crédito contribuíram, posteriormente, para fomentar ideias para os países em subdesenvolvimento (Schumpeter, 1911). A exemplo, a criação dos bancos de fomento do desenvolvimento em diversos países, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Brasil, e instituições ligadas ao setor empresarial, como a atual Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Assim, trazemos à luz o setor agrícola no Brasil, que teve como motor de desenvolvimento as estratégias oriundas do Estado para os processos de modernização tecnológica. Tem-se três fases bem definidas para a compreensão do setor agrícola brasileiro.

A primeira fase, no final da década de 1960 e na década de 1970, possui relação direta com as estratégias de desenvolvimento rural elaboradas pelo Estado brasileiro, e observa-se duas etapas marcantes: a primeira, sobre o período desenvolvimentista marcado por um governo militar patrimonialista e burocrático nas décadas de 60 e 70; a segunda, o período de crise e reforma do Estado nas décadas de 80 e 90. No período desenvolvimentista das décadas de 60 e 70, a agricultura brasileira encontrava-se em uma fase de transição, rompendo radicalmente com suas práticas do passado e adotando as novas formas de produção preconizadas pela Revolução Verde (Navarro, 1995).

As três fases do setor Rural, além de permitirem os marcos históricos, trazem luz à discussão sobre a ação estatal ao longo das décadas. Observa-se que há um conjunto de ações encadeadas com vistas ao desenvolvimento do setor do Agronegócio para além da criação de bancos públicos, como programas e políticas públicas, fundações de investimentos e apoio à pesquisa e desenvolvimento do setor, com a abertura e incentivo de crédito e instituições de

pesquisas, como no caso da criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 1973.

Desse modo, verifica-se que, há marcos institucionais históricos que permitem compreender a construção de políticas agrícolas e de financiamento de um determinado setor, bem como se estruturou, moldou, e como resulta nos moldes atuais. Diante disso, a partir de uma abordagem institucionalista-histórica, que considera veemente a trajetória brasileira, procura-se evidenciar os atores, as ideias, os interesses e as instituições que reproduziram e reforçaram trajetórias percorridas, ou os eventos propícios para o desenvolvimento do Agronegócio no Brasil.

Assim, o **problema de pesquisa** consiste em analisar como o processo de construção e formulação das Instituições para o financiamento do Agronegócio, construídas ao longo da trajetória política e econômica do Brasil por meio da concessão de créditos de custeio, comercialização e investimentos, com o objetivo de fortalecimento do setor, atenderam e atendem às suas demandas e impactam no desenvolvimento do país.

Considerando o problema de pesquisa, a contextualização apresentada e as teorias de análise para esta tese, busca-se construir arcabouço teórico para investigar e construir pressupostos básicos sobre a trajetória histórica dos modelos de desenvolvimento econômico e institucionais adotados para a construção das intuições financeiras para o setor do Agronegócio no Brasil.

Considerando a importância das Instituições envolvidas no financiamento para este setor, inclusive para o Desenvolvimento Rural e Econômico do Brasil, a presente tese assume como **premissa** que a ação estatal é primordial para o Desenvolvimento Rural no Brasil, de modo que seja possível mensurar o impacto da ação estatal para a formulação das Instituições Financeiras e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do Agronegócio.

Diante deste contexto, pelo entendimento e dada a importância de analisar as instituições para o rural brasileiro a partir de teorias institucionais que considerem a trajetória histórica, bem como da necessidade de compreender como o institucionalismo histórico do Brasil moldou o Agronegócio nos padrões atuais, a presente pesquisa tem por objetivos:

- **Objetivo Geral:** Analisar o papel político e econômico do Estado brasileiro para a consolidação e atuação do atual sistema Institucional de Financiamento para o Agronegócio, sob a luz do modelo de Desenvolvimento Econômico e Institucional do país e da teoria do Institucionalismo Histórico.

- **Objetivos Específicos**

- Identificar e discutir a trajetória do Agronegócio frente à trajetória política e econômica do Brasil;
- Investigar características inerentes à formulação e construção das Instituições de o Financiamento para o Agronegócio a nível nacional;
- Analisar o impacto das ações institucionais estatais por meio das Instituições de Financiamento do Agronegócio nos moldes atuais.

A **metodologia** que viabilizou o alcance dos objetivos desta tese combinou análise teórica com a análise de dados secundários. Considerando os objetivos elencados, o presente estudo pretende apoiar-se numa abordagem interdisciplinar, e para isso será necessária a adoção de estratégias de pesquisa mista, ou seja, com a utilização de técnicas qualitativas e quantitativas.

Considerando fortemente, em concordância com Connell (2012), que as iniciativas de pesquisa com foco nas especificidades dos países periféricos têm ganhado mais espaço, o autor destaca que estes campos de pesquisa em ciências sociais ainda precisam conquistar espaço dentro das análises sobre o Brasil. Desse modo, de acordo com Mendes (1995), seguindo uma perspectiva interdisciplinar, a história econômica está entre as ciências nas quais têm se recorrido para compreensão mais abrangente das características históricas e econômicas.

Desse modo, a metodologia adota o estudo da historiografia que, segundo Caio Prado Jr. (1972), tem um papel essencial neste processo, pois através da sistematização da experiência coletiva do homem e a sua teorização, busca-se orientar e conduzir a ação humana. Acredita-se que a historiografia poderá viabilizar o alcance dos objetivos e uma melhor compreensão sobre a ação estatal por meio das instituições financeiras.

Portanto, as abordagens têm por objetivo sintetizar o arcabouço teórico para analisar e construir pressupostos básicos sobre a trajetória histórica dos modelos de desenvolvimento econômico e institucionais adotados para a construção das instituições financeiras para o setor do Agronegócio no Brasil.

Em termos da análise qualitativa, a análise teórica será feita à luz dos intérpretes do Brasil e a partir de uma abordagem institucionalista histórica que considera veemente a trajetória brasileira e procura evidenciar os atores, as ideias, os interesses e as instituições que reproduziram e reforçaram trajetórias percorridas, ou que foram eventos propícios para o desenvolvimento e/ou crescimento do Agronegócio no Brasil.

Para além disso, pretende-se expor a abordagem institucionalista por meio da Economia Institucional e Política, considerando atores históricos importantes para a compreensão da trajetória histórica e alinhando-os com os pensadores clássicos brasileiros durante a análise da Formação Política e Econômica do Brasil.

Importante notar que o esforço deste trabalho ocorreu no sentido de resgatar autores clássicos do pensamento social brasileiro, que buscam elementos próprios para interpretar o capitalismo brasileiro dentro das suas especificidades, dentre eles Caio Prado Jr. Raymundo Faoro e Celso Furtado.

Em termos da abordagem quantitativa, os dados utilizados para a pesquisa oriundos de fonte secundária, da tabulação realizada pelo Banco Central do Brasil (BCB) e presentes no Anuário Estatístico do Crédito Rural, que compila informações do início do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Esses dados são de 1969 até 2012, além de dados do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), que permitem uma análise mais recente sobre a relação do SNCR com o Pronaf, bem como a relação do crédito rural com o Produto Interno Bruto (PIB).

De modo complementar, para atender a parte dos objetivos específicos, no que se propõe compreender o atual modelo institucionalismo no setor do Agronegócio, serão utilizados dados do Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária (IMEA). Com o levantamento e análise dos dados será possível obter e compreender sobre a trajetória dos investimentos públicos para o Agronegócio, tanto em nível nacional, como regional, considerando as cinco regiões brasileiras. Isto permitirá traçar a trajetória dos investimentos públicos no setor Agropecuário brasileiro. Além disso, os dados permitem compreender a trajetória histórica dos investimentos públicos no Crédito Rural por meio do SNCR.

Em termos de recorte temporal, a tese resgatará acontecimentos históricos desde o Brasil Colônia, porém, a análise específica dessa tese, de forma a responder os objetivos elencados, está firmada no período de 1930 a 2018. Este período compreende marcos significativos para compreensão das instituições para o financiamento do Agronegócio, sendo que em 1930 tem-se o início da discussão da criação institucional de bancos para atender exclusivamente o setor Rural. O recorte temporal deste estudo se estenderá até 2018 em virtude dos dados analisados, que permitem compreender as instituições para o financiamento do setor nos moldes atuais.

Assim, o objetivo final da metodologia é atrelar a historiografia com a análise de dados como estratégia para fundamentar, por meio de elementos quantitativos, a presença do Estado nesse setor. Seja por meio de investimentos diretos, como a concessão de crédito, seja

por investimentos indiretos, como criação de instituições de apoio e pesquisa para o Agronegócio. Em suma, apoiada na história econômica e política por meio dos autores clássicos do pensamento brasileiro, e alinhando a análise de dados a um contexto de abordagem interdisciplinar, adota-se a pesquisa mista.

Em termos de estruturação, a presente tese é composta por quatro capítulos, sendo o Capítulo 1 intitulado “A HISTÓRIA INSTITUCIONAL, POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL”, que consiste na apresentação da fundamentação teórica sobre os intérpretes do Brasil sob a ótica de três autores clássicos, sendo eles Caio Prado Jr., Raymundo Faoro e Celso Furtado, e realiza uma análise da convergência entre os autores sobre suas interpretações sobre o Brasil. De modo posterior, realiza-se um complemento com os demais autores que fizeram o esforço de pensar o Brasil em perspectiva histórica.

O Capítulo 2, intitulado “VARIEDADES DE CAPITALISMO E INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: CONTEXTO DO BRASIL”, tem como objetivo conceituar e contextualizar o Institucionalismo Histórico e o Capitalismo Ibérico.

O Capítulo 3, “CONTEXTUALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARA O RURAL BRASILEIRO”, analisa as instituições para o Rural Brasileiro, incluindo as fases da Política Agrícola e do Agronegócio, e, posteriormente, o entendimento sobre as Instituições envolvidas no Financiamento do setor, em específico o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Já o último, Capítulo 4, “ANÁLISE HISTÓRICA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARA O RURAL”, consiste na análise dos dados, principalmente sobre o investimento em Crédito Rural no Brasil, e na discussão sobre os resultados auferidos. Por fim, esta tese possui as considerações finais em resposta aos objetivos definidos.

1. A HISTÓRIA INSTITUCIONAL, POLÍTICA E ECONÔMICA DO BRASIL

Conforme estabelecido nos objetivos desta tese, o presente capítulo tem o propósito de sistematizar as principais ideias dos principais intérpretes do Brasil, elencando aspectos e marcos importantes para a compreensão da História do Brasil, em específico os aspectos Institucionais, Políticos e Econômicos. Assim, o objetivo deste capítulo, consiste em trazer elementos que possibilitem contextualizar o objeto de análise desta pesquisa, ou seja, compreender os aspectos iniciais inerentes à formação do Brasil, que permitiram e influenciaram a construção das instituições financeiras para o Agronegócio.

Para introduzir a discussão sobre a Histórica Institucional do Brasil, cabe citar Max Weber e suas ideias para a compreensão das questões Institucionais, Políticas e Econômicas de modo geral, antes de afunilarmos para a América Latina e, de forma focal, para o Brasil.

Willianson (2004) examina dois pontos: as instituições públicas e privadas que regulam as transações de mercado, e a influência das crenças religiosas. Para alguns autores, esses dois pontos são extremamente opostos, enquanto outros os tratam como pontos que estão estritamente ligados e podem, em alguma medida, explicar a construção social e institucional. Ou seja, Weber apontou para o fato de que a cultura está ligada à concepção das Instituições no Ocidente.

Nessa medida, acredita-se que esses dois pontos cruciais para a compreensão de fatores do Ocidente não se aplicam, em sua totalidade, para a América Latina, mas permitem compreender que a cultura (valores, sociedade, ética, religião) pode trilhar os caminhos para o desenvolvimento econômico e para a construção política.

Diante disso, segundo Pessoa (2020), a partir dos anos 1930 foi possível visualizar um momento de grande impulso das interpretações históricas do Brasil, com obras de maior robustez teórica. Trata-se de um período de importantes mudanças – industrialização, urbanização, mudanças políticas e institucionais. Nesse cenário, destacam-se nomes importantes como Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda, Roberto Simonsen, Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Milton Santos, Raymundo Faoro, Darcy Ribeiro, Ignácio Rangel, Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, dentre outros. Contudo, o presente capítulo trará como foco os interpretes do Brasil Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado.

Compreender a história por meio dos pensadores clássicos do Desenvolvimento Institucional, Histórico e Econômico do Brasil é fundamental, pois acredita-se que através

destas torna-se possível dar sentido aos fatos históricos e compreender a lógica desenvolvimentista da nação.

Assim, por meio das suas obras históricas e a construção da síntese de Raymundo Faoro, Caio Prado Júnior e Celso Furtado, pretende-se realizar o esforço de pensar o Brasil em perspectiva histórica pois, por meio da compreensão do seu passado, torna-se possível entender o presente e os seus desdobramentos. Segundo Caio Prado (1972), a historiografia tem um papel essencial neste processo, pois através da sistematização da experiência coletiva do homem e a sua teorização, busca-se orientar e conduzir a ação humana.

Os autores supracitados são atores importantes da historiografia econômica brasileira e são amplamente reconhecidos por suas contribuições, tendo em vista a originalidade e fecundidade de suas obras para compreensão da política, economia e do institucionalíssimo brasileiro, bem como para os desdobramentos institucionais que ocorreram (Iglesias, 1959).

Segundo Barros (2004), a historiografia trata do “acúmulo do trabalho” já produzido pelos historiadores e pesquisadores que se utilizam desta disciplina, bem como a reflexão mais sistemática acerca desse trabalho. Isso implica, necessariamente no aporte de questões de Teoria e Metodologia, pois, todo pesquisador ao produzir suas obras e pesquisas historiográficas, o fazem a partir de teorias e métodos. Por outro lado, a Historiografia, traz exemplos importantes seja para o estudo da “Teoria da História”, seja para o ensino da “Metodologia da História”.

Em suma, a metodologia historiográfica, adota nesta primeira parte do presente estudo, consigo no conjunto de métodos e técnicas utilizadas pelos historiadores para investigar, interpretar e narrar eventos do passado. Ela envolve a crítica das fontes, a contextualização dos fatos e a formulação de interpretações baseadas em evidências documentais e teóricas.

Diante disso, a historiografia definida anteriormente, adotou-se três etapas dessa metodologia, sendo:

- Escolha do Tema e Problema de Pesquisa: o tema definido centra-se na história institucional, política e econômica do Brasil.
- Levantamento e Análise das Fontes: definiu-se três autores para a análise, sendo Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado. A escolha dos autores, dar-se pela sua relevância para o tema, diante disso, levantou-se também, as principais obras dos autores citados.
- Contextualização Histórica: especificamente para a historiografia, compreende o período histórico Brasil Colônia, Brasil Império e Brasil República.

Diante da definição da historiografia e, considerando as etapas, realizou-se o levantamento das obras dos autores. A priori, Raymundo Faoro, em sua obra “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro”, percorre seis séculos da história de Portugal e do Brasil, desde o primeiro rei lusitano – Afonso Henriques – até o final do Governo de Getúlio Vargas, em 1945, evidenciando alguns conceitos e ideias da história brasileira, como o patrimonialismo e a presença do Estado em todas as esferas. Raymundo Faoro destaca-se também por trazer à luz o Patrimonialismo, em que argumenta que está enraizado nos processos e ressoa de forma direta nas ações institucionais do país.

Já Caio Prado Júnior, por sua vez, argumenta que um mercado interno abastecido com produção nacional é uma condição necessária para superar o Imperialismo. Ainda, destaca que a existência do feudalismo no Brasil não existiu, mas que o capital apresenta uma contribuição nítida sobre esse modo de produção. Já Celso Furtado destaca a manutenção de um mercado aquecido em período de crise como fundamental para gerar um mercado para os produtos industriais brasileiros e a necessidade de intervenção para o desenvolvimento do Brasil (Pessoa, 2020).

Por fim, Celso Furtado, em suas clássicas interpretações, nas obras “Formação do Brasil Contemporâneo” (1942) e “História Econômica do Brasil” (1945) de Caio Prado Júnior, “Economia Colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII” (1948) e “Formação Econômica do Brasil” (1959) de Celso Furtado, são apreciados não só os fatos históricos cronologicamente, como também os diversos elementos que conformaram esta economia.

Portanto, esses autores realizam o esforço de pensar o Brasil em perspectiva histórica e, conseqüentemente, o impacto do passado nas ações posteriores, em termos políticos e econômicos.

Desse modo, o tópico a seguir permite uma síntese individual das obras e principais ideias desses intérpretes do Brasil – Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado –, com o objetivo de compreender e basilar esta tese na compreensão dos marcos que fomentaram a criação do arranjo institucional financeiro do Agronegócio brasileiro.

1.1 Raymundo Faoro – O atraso brasileiro

Raimundo Faoro, o primeiro intérprete do Brasil a ser explorado neste capítulo, foi um jurista, sociólogo, historiador, cientista político e escritor brasileiro. Autor do livro *Os Donos do Poder*, publicado em sua primeira edição em 1958, analisa nele a formação sociopolítica

patrimonialista do Brasil e permite compreendermos a formação do Estado brasileiro e a forma de domínio patrimonial e burocrático que adentraram nos setores políticos e administrativos do Brasil desde a época da colônia.

Segundo Aguilar (2014), Raymundo Faoro faz uso de uma série de conceitos próprios da sociologia weberiana, como patrimonialismo, estamento e capitalismo político para compreender o Brasil em seus aspectos políticos, econômicos e sociais.

A análise de Faoro estende-se aos seis séculos de história do Brasil, iniciando com a origem do Estado português até as significativas transformações políticas ocorridas em meados de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. Com isso, identifica a estrutura de dominação do Brasil, ou seja, a dominação ocorrida desde o período escravocrata e que se estendeu até o Brasil Colônia, e explica parte dos problemas do Estado e da sociedade Brasileira, bem como é capaz de auxiliar na compreensão do modelo institucional brasileiro em diversos setores da economia.

Inicialmente, é importante destacar a proximidade de algumas ideias de Raymundo Faoro com a tese de Marx Weber – brevemente explorado no início desse capítulo. Nesse ponto, Aguilar (2014) afirma que a produção intelectual de Weber foi a que mais influenciou os estudos sobre os problemas do Brasil, pois os achados da literatura de ambos envolvem a adição de vários fatores que vão além dos econômicos para a compreensão da realidade brasileira. Contudo, Faoro (1975) evidencia no Prefácio da segunda edição de “Os Donos do Poder”, de forma a atenuar, que “[...] este livro não segue, apesar de seu próximo parentesco, a linha de pensamento de Max Weber”.

Mas, o que se evidencia na tese de Raymundo Faoro é que o poder político não era exercido nem para atender aos interesses das classes agrárias, latifundiárias, nem àqueles das classes burguesas, que mal haviam se constituído como tal. O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. Era, em termos de Weber, o “estamento burocrático”, que tinha se originado na formação do Estado português dos tempos dos descobrimentos, senão antes, e que se reencarnaria depois naquilo que ele chamaria de o “patronato político brasileiro”. Sendo assim, definem-se as noções de patrimonialismo, capitalismo político e estamento, que são próprias da sociologia de Weber para explicar o “atraso” econômico, político e social brasileiro de forma comparativa à realidade dos nortes americanos.

Considerando o patrimonialismo no qual Faoro se dedicou para explicar a realidade do Brasil, argumentou que o patrimonialismo foi implementado pelo Estado colonial português

por meio do processo de concessão de títulos, concedendo benefício e incentivos, além de cargos na máquina estatal, tutelando assim os interesses particulares no domínio público do Estado.

O patrimonialismo foi inspirado na matriz teórica e conceitual de Max Weber que, via de regra, tende a associar, como ideia principal, o trato da coisa pública pela autoridade como se privada fosse, fomentado inúmeras discussões no cenário teórico nacional, abrindo um novo e fecundo campo de investigações sobre a formação e caráter das instituições políticas brasileiras. O patrimonialismo descreve, portanto, situações em que as esferas econômicas e políticas ainda não são bem demarcadas como nas sociedades modernas.

O Estado brasileiro não apenas perdurou com o Patrimonialismo como resistiu a todas as transformações ocorridas desde o início da organização política e administrativa até o século XX, mantendo o estamento burocrático, constituído por uma camada dirigente que atua em prol de seus próprios interesses através de instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Nas palavras de Faoro (1997, p. 60):

Acomodou-se ao Estado maior que cercava e triturava impondo-lhe o estilo de vida, esta marca social, esta estratificação impediu-lhe a emancipação, lançando sobre ela o descrédito ao trabalho manual em favor de valores que consagravam a ociosidade letrada.

Assim, segundo Faoro, a formação e o caráter do Estado no Brasil são oriundos da aliança do poder aristocrático, inicialmente da Coroa Portuguesa e posteriormente com as elites agrárias locais, permitindo a construção de um modelo de Estado que defenderia, mesmo após a independência do Brasil, os interesses dos segmentos sociais, donos das propriedades e dos meios de produção.

Nesse contexto, Raymundo Faoro compreende que a sociedade brasileira é caracterizada por uma forma de dominação exercida por uma camada social, a elite política, apreendida como um grupo social que dominava a máquina política e administrativa, e através dessa máquina, direcionava para si seus benefícios de poder, prestígio e riqueza.

Fernandes (2020) ressalta que este poder, citado por Faoro, não era embolsado para atender uma classe específica, como a burguesia, os latifundiários e a classe agrária, mas sim para um estamento burocrático herdado do Estado português, e tem sua origem no patrimonialismo.

Nesse ponto, Faoro (2008) assegura mais uma vez que a formação institucional brasileira é, por um lado, decorrente da herança colonial burocrática e patrimonialista e, por

outro, uma estrutura socioeconômica que serviu e sempre foi utilizada não em função de benefícios a sociedade como um todo, mas dos interesses exclusivos dos chamados donos do poder.

Para Faoro (1997), é justamente a estrutura patrimonial originada pelos portugueses que teria moldado a colonização e o posterior desenvolvimento da sociedade. Além disso, Faoro destaca, de forma específica, que no caso do Brasil, há a compatibilidade do patrimonialismo com o capitalismo moderno, pois, a modalidade de capitalismo existente no país é a do politicamente orientado e gerido pelo grupo que comanda, conduz e supervisiona os negócios públicos.

1.2 Caio Prado Junior – Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia

A história do intérprete do Brasil, Caio Prado Júnior – historiador e geógrafo –, foi marcada por sua criatividade teórica e independência política. Prado Júnior usou suas raízes políticas como uma ferramenta crítica e não dogmática na construção de um pensamento que confrontava as ideias dominantes da esquerda brasileira. O objeto central de preocupação de Caio Prado Junior era a formação da sociedade brasileira e, particularmente, os condicionantes do processo de transição entre a Colônia e a Nação. Esses pontos são elementos importantes para compreender história política e econômica do Brasil em direção ao objeto de análise desta tese.

A estreia de Caio Prado Júnior no campo da historiografia deu-se por meio do ensaio “Evolução Política do Brasil: colônia e império”, de meados de 1933. Como elucidado no prefácio desta obra, o autor buscou elaborar uma síntese da evolução política do Brasil, e tem como objetivo traçar a história do país em sua integridade. Esse ensaio é caracterizado por sua história social e política; contudo, buscou ir além do nível dos acontecimentos históricos para aproximar-se também das suas raízes econômicas. Szmrecsányi (2004) argumenta que esta obra foi útil para as obras posteriores do autor, servindo para a elaboração dos seus livros mais difundidos no âmbito da historiografia econômica: “Formação do Brasil Contemporâneo – Colônia”, de 1942, e “História Econômica do Brasil”, de 1945.

O marco interpretativo, nomeado de “sentido da colonização”¹, foi cunhado por Caio Prado Júnior em seu livro “Formação do Brasil Contemporâneo – Colônia”. Nesta obra, o

¹ O termo sentido da exploração, cunhado por Caio Prado Junior, significa que a exploração de um território para o benefício de uma metrópole, que se apropria dos recursos naturais e da mão de obra local

autor retoma algumas considerações já desenvolvidas no ensaio de 1933 e apresenta uma narrativa sobre o Brasil colônia dividida em três pontos: povoamento, vida material e vida social.

A compreensão do caráter da colonização é o ponto de partida de sua interpretação. Caio Prado argumenta que a indagação no sentido da evolução de um povo é fundamental para entender as suas particularidades. Ele aponta que é necessário ir além da captação da conformação da economia e sociedade brasileira baseada na grande propriedade, escravidão e monocultura, pois ela revela apenas o exterior e não condiz com a totalidade. Assim, para a apreensão da essência, é preciso levar em consideração a iniciativa da colonização, os motivos que a inspiraram e determinaram, os rumos que tomou em virtude daqueles impulsos iniciais se perdem de vista (Prado Júnior, 2000). Ou seja, compreender a lógica em que esse fato histórico está inserido, considerando os acontecimentos iniciais que, por vezes, não são visualizados.

Os portugueses foram pioneiros nesse processo de colonização. Eles buscaram rotas alternativas, procurando países em que não encontrassem concorrentes mais antigos instalados. Assim chegaram à costa ocidental da África e, posteriormente, desenhou-se um plano mais amplo, o de encontrar a passagem que permitiria o contato com a Índia. Neste contexto, Caio Prado aponta a inicial falta de interesse dos portugueses em povoar a América, dadas as oportunidades mercantis que o Oriente poderia proporcionar.

Segundo o autor, a ocupação com povoamento efetivo em terras brasileiras surgiu como contingência. Portugal também foi pioneiro nesse processo, pois a colonização era entendida como um estabelecimento de feitorias comerciais. A princípio, a ocupação dos territórios se deu com base no extrativismo, com a exploração da madeira, peles de animais e pesca e, posteriormente, sob uma base mais estável e ampla: a agricultura.

Nota-se que o termo “sentido da colonização” é central na interpretação do autor, como evidenciado acima. Prado Júnior (2000) ainda ressalta que a exploração que deu origem à colonização e ao Brasil. Assim, parte da motivação comercial portuguesa para entender a formação brasileira, bem como insere a colonização no processo de formação e cristalização do modo de produção capitalista.

O autor argumenta veemente que o caráter da colonização se conserva na evolução país:

Este início, cujo caráter se manterá dominante através dos três séculos que vão até o momento em que ora abordamos a história brasileira, se gravará profunda e totalmente nas feições e na vida do país [...] O sentido da evolução brasileira que é o que estamos aqui indagando, ainda se afirmar por aquele caráter inicial da colonização (Prado Júnior, 2000, p.32).

A colonização portuguesa na América não se constitui em um fato isolado. Ela se situa em um contexto de expansão ultramarina europeia, fruto do desenvolvimento do comércio continental. Prado Júnior argumenta que a revolução na arte de navegar e nos meios de transporte por mar, no século XIV, gerou profundas transformações na medida em que deslocou a primazia comercial dos territórios centrais do continente para aqueles que formam a faixa oceânica.

Caio Prado Junior define a colonização como uma vasta empresa comercial, cujo único objetivo é fornecer produtos primários de alto valor para o mercado externo. Tendo como base a produção agrícola e mineradora realizada em grande escala, ela se organiza em torno de grandes unidades produtoras que reúnem um número relativamente avultado de trabalhadores recrutados de outras raças, indígenas do continente ou negros africanos importados, e dirigidos pelo colono branco (Prado Júnior, 2000, p. 29).

Contudo, é exatamente na sua percepção de empresa que o autor traz a articulação entre o velho e o novo, entre o arcaico e o moderno. Na formação econômica e social brasileira, Caio Prado Junior traz uma importante inovação na representação que faz do Brasil como uma “via não clássica” de transição para o capitalismo, assim entendida pela ausência de processos de rupturas com as formas econômicas e sociais básicas.

O autor também inova em sua interpretação acerca do subdesenvolvimento ao romper com as visões dualistas até então dominantes no pensamento social e político brasileiro, centradas na ideia de oposição entre as velhas e as novas estruturas, entre os setores atrasados e modernos, entre o centro e a periferia do sistema capitalista. Diferentemente de tal perspectiva, o autor compreende entre esses eixos uma relação de complementaridade, subordinação e dependência, no sentido de que o lado moderno alimenta-se do atrasado ao invés de encontrar neste um empecilho ao seu desenvolvimento.

De fato, a obra “Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia”, além de conter o núcleo teórico em torno do qual se desenvolve toda a produção intelectual do autor, é reconhecidamente a expressão de um raro rigor metodológico na aplicação do materialismo histórico, demonstrando a fecundidade dessa forma de abordagem para a apreensão das particularidades da formação econômica e social brasileira em sua articulação com a totalidade mais ampla em que se insere, ou seja, o sistema capitalista mundial.

A tese central desenvolvida por Caio Prado Junior acerca do “Sentido da Colonização” pode contribuir para elucidar, dentre outras coisas, o caráter excludente do processo de industrialização brasileiro, desenvolvido sob a égide do modelo de substituição de importações, do qual resultou uma estrutura produtiva heterogênea (marcada pela convivência e articulação orgânica entre o arcaico e o moderno), como também um mercado de trabalho segmentado, com significativa participação do setor informal.

Assim, revela-se extremamente útil para a compreensão do Brasil de hoje e não somente o do final do século XVIII e início do século XIX, o corte temporal privilegiado como marco a partir do qual se inicia o longo e, na ótica do autor, inconcluso processo histórico de transição entre a colônia e a nação, sob os pesados condicionantes do passado colonial.

Caio Prado Júnior mantém-se como uma referência essencial para a compreensão da formação econômica e social do Brasil. Isto se deve à originalidade e fecundidade de suas obras. Tosi Furtado (2009) salienta que a contribuição de Prado Júnior não se deve apenas à aplicação do materialismo histórico ao exame da formação econômica e social do Brasil. Para este autor, o aspecto mais original do pensamento de Caio Prado teria sido o de conceber o desenvolvimento histórico brasileiro como fruto da prematura expansão do capitalismo europeu ainda em sua fase comercial, e que sua contribuição mais significativa ao pensamento econômico brasileiro foi o de apontar o caráter predatório do capitalismo no Brasil.

Não menos importante, Prado Junior (1970) evidencia, além do extrativismo, a exploração da agricultura devido à forte presença desse setor na história brasileira. Para ele, o Brasil vivenciou no final do século XVIII um “renascimento” da agricultura. Diversos acontecimentos políticos e econômicos foram importantes para tal fato, a saber: Guerra da Independência dos EUA, Revolução Francesa; posteriormente, as guerras napoleônicas, o colapso do Haiti, dentre outros.

Nesse sentido, Caio Prado (1970) destaca o papel da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão, criada em 1755, com o objetivo essencial do progresso do plantio do algodão na região, sendo caracterizada como uma empresa privilegiada que possuía facilidades e prerrogativas concedidas pelo Estado. Ao perceber a crescente importância deste produto no comércio internacional, a companhia se antecipou e forneceu crédito, escravos e ferramentas para o desenvolvimento da cultura de algodão. Destacam-se aqui os próprios interesses estatais para o fortalecimento do comércio rural.

O autor também destaca que tal progresso foi facilitado pela Companhia e pela simplicidade da produção que se disseminou pelo território brasileiro, alinhando a colônia aos

grandes produtores mundiais. Elenca a queda dos preços no começo do século XIX, a crescente produção americana e o não acompanhamento do desenvolvimento da técnica como fatores que contribuíram para restringir a atividade no Brasil.

Concomitantemente, o papel da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará evidencia a criação e mobilização institucional para o apoio da agricultura, reforçando o protagonismo do setor para os seus próprios interesses e alicerçado pelo Estado.

Embora tenha ocorrido o “ressurgimento” dos produtos tropicais brasileiros (algodão, açúcar, arroz), este é visto sob uma perspectiva de precariedade. Embora significativo, Prado Júnior (1970) afirma que foi um processo em termos mais quantitativos do que qualitativos pois, em termos de aperfeiçoamento, progresso técnico e o caráter inovativo, o progresso da agricultura era nulo:

Continuava em princípios do século XIX, e mais por muito tempo, com os mesmos processos que datavam do início da colonização. Processos bárbaros, destrutivos, explicáveis e mesmo insubstituíveis na primeira fase de ocupação; mas começavam já, pela insistência neles, a fazerem sentir seus efeitos devastadores (Prado Júnior, 1970, p. 94).

O baixo nível técnico das atividades agrárias brasileira, segundo Prado Júnior, não é fruto apenas da incapacidade do colono. Ele argumenta que a problemática está no próprio sistema. Em suas palavras, “[...] um sistema de agricultura extensiva que desbaratava com mãos pródigas uma riqueza que não podia repor” (Prado Júnior, 1970, p. 98).

Assim, o problema era de difícil solução, pois não se tratava apenas de educar os colonos e aperfeiçoar suas técnicas, mas sim uma discussão abrangente que requeria esforços externos. A questão era mais densa, sendo necessário modificar o sistema através de profundas reformas econômicas e sociais:

Seja como for, é em condições precárias, apesar do bafejo providencial de conjunturas favoráveis, que a economia brasileira entra no século XIX; século que a liberdade e a livre concorrência pô-la-iam, em campo aberto, em face de adversários infinitamente mais bem aparelhados (Prado Júnior, 1970, p. 98).

Em paralelo à necessidade de reformas, Caio Prado (1972, p. 43) caracteriza o período colonial por sua rigidez, onde as transformações “[...] são mínimas, e no essencial, podemos dizer que nenhuma. A estrutura econômica da colônia não se terá alterado, e será, no fundamental, aquela que procuramos resumir”. O sistema econômico limitou-se ao alcance de seus objetivos comerciais, tendo em vista sua forma de organização, e isso fez com que

retroagisse sobre seu próprio processo de desenvolvimento. A tendência era consolidar cada vez mais tais objetivos e se fazer mais exclusivo.

Dessa forma, “o efeito se torna causa, e contribui assim para reforçar o caráter originário” (Prado Júnior, 1972, p. 48). Assim, a rigidez e a ausência de transformações e progresso são originários da rigidez do período colonial e atrelou-se por décadas.

Tal contexto está alinhado com a argumentação de Chang e Evans (2000). Estes autores ressaltam a importância da agência humana no processo de transformação, e que certos grupos ou organizações moldam as instituições com base em seus interesses que são determinados internamente, e a visão de mundo desses agentes é fundamental para acompanhar o processo de transformação. Nesta visão, é concebida a possibilidade de “manipulação cultural”, e a posição dos indivíduos em relação às instituições, legitimando ou contestando, é essencial para a transformação delas.

A estrutura excludente da sociedade colonial é um dos primeiros aspectos para compreender sua imobilidade ou ossificação da estrutura, nas palavras de Caio Prado. Outro aspecto importante trata-se do interesse por parte das classes abastadas pela manutenção do *status quo*. A mudança não era uma pauta, assim, a conservação das instituições sociais era desejável por esses grupos, permitindo mais rigidez aos processos e impedindo o progresso.

1.3 Celso Furtado – Desenvolvimento e Subdesenvolvimento

Celso Monteiro Furtado foi diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no governo Juscelino Kubitschek e ministro do Planejamento no governo João Goulart, e nesse período formulou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, lançado em 1962. Foi o responsável pelo estabelecimento das reformas de base como a agrária, tributária e social como uma condição fundamental para superar o subdesenvolvimento. Compondo o corpo de teóricos e metodológicos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), influenciou, de forma decisiva, a intervenção estatal brasileira a partir da década de 1950 e, posteriormente, demais ações.

Celso Furtado é autor de um dos livros mais difundidos na historiografia econômica brasileira, o “Formação Econômica do Brasil”. Contudo, possui obras anteriores importantes, como sua tese de doutorado, intitulada “Economia Colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII” escrita em 1948, e o livro “A Economia Brasileira de 1954”. Todas as suas obras têm

como objetivo primordial investigar as bases do Brasil em termos econômicos e discutem amplamente sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento. Furtado (2007) elucida que o foco das suas obras está na análise dos processos econômicos, e não na reconstituição dos eventos históricos.

Além das suas obras e de sua trajetória expoente de intervenção estatal, Celso Furtado consolidou-se, juntamente com Raul Prebisch, como um dos grandes expoentes do Estruturalismo Latino-Americano, ou seja, formulou que a ideia – que baliza, boa parte da discussão desta pesquisa – de que a estrutura econômica é o que determina a riqueza e a pobreza das nações. Assim, crescimento deve estar adicionado às suas repercussões, e tal se revela nas mudanças que são introduzidas em longo prazo nas estruturas, nas relações e proporções do sistema, refletindo inclusive na distribuição de renda.

Para compreendermos umas das principais discussões de Celso Furtado, o Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, e para elucidarmos o foco desta tese, observa-se o livro “Formação Econômica do Brasil”, que Bielschowsky (2009) denomina como uma obra prima do Estruturalismo cepalino². Ademais, essa obra faz uso do aparato analítico com a teoria *Keynesiana*³. O pano de fundo de sua investigação – que veio a constituir-se como “problema” central da pesquisa e teoria *furtadiana*⁴ – é a compreensão do atraso brasileiro e as especificidades do subdesenvolvimento.

Essas especificidades estão inerentes às trajetórias percorridas pelos países, que são determinantes e tornam o desenvolvimento de cada nação um processo inédito. Assim como as relações econômicas, sociais e políticas resultam em construção social única, igualmente não existem soluções universalistas ou caminhos exclusivos para que uma nação alcance o desenvolvimento.

Desse modo, considerar as múltiplas possibilidades e trajetórias de desenvolvimento passa necessariamente por pensar a partir das nações subalternizadas e por traçar estratégias a partir dos conhecimentos produzidos localmente, visto que são estes os mais adequados à realidade que se pretende modificar. Nesta lógica, ao analisar especificamente o Brasil, ressaltamos as contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

² Estruturalismo cepalino, consiste é uma teoria que parte de uma visão sistêmica para estudar o desenvolvimento, focando na relação entre países que se desenvolvem de forma diferenciada.

³ É uma teoria econômica, elaborada pelo economista britânico John Maynard Keynes, que defende a intervenção do Estado na economia, sempre que for necessário, com o objetivo de garantir o pleno emprego e evitar crises econômicas.

⁴ A teoria furtadiana, advém do economista Celso Furtado, é o resultado da análise teórico-institucional, acerca do subdesenvolvimento da América Latina e do subdesenvolvimento brasileiro.

(CEPAL), escola de pensamento criada em 1948 para contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país.

Furtado (2000), um dos principais autores *cepalinos*⁵, orienta que a simples analogia com os processos vivenciados pelas nações avançadas conduz a interpretações falsas e formulações incoerentes, e não contribui para a superação das restrições enfrentadas por cada nação periférica.

O autor adverte que o caminho para o desenvolvimento não engloba etapas encadeadas em que, ao alcançar um nível, necessariamente chegar-se-á ao próximo. O subdesenvolvimento não representa uma etapa do processo de desenvolvimento, e as economias avançadas não necessariamente o experimentaram. O autor aponta como imprópria a expectativa de que o estilo de vida das nações ricas se generalize em escala planetária. Ou seja, não é padrão que todas as nações experimentem um padrão fixo e determinado de desenvolvimento.

Os padrões de consumo da parcela da humanidade que vive nos países avançados não se tornarão acessíveis de modo universal. Além disso, trata-se de um estilo de desenvolvimento cuja característica marcante é a desigualdade e a exclusão, em que a renda se concentra em benefício das economias ricas e das minorias ricas que vivem nos países pobres. É bem pequena a parcela da população habitante dos países subdesenvolvidos que consegue reproduzir o padrão de consumo das nações ricas, e ainda assim não consegue aumentar significativamente. As economias dos países pobres nunca serão desenvolvidas como as economias dos países ricos.

Neste sentido, para Furtado (1983), a ideia de desenvolvimento é simplesmente um mito. A possibilidade de alcançá-lo é muito útil para fazer com que as populações pobres aceitem grandes sacrifícios e para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório deste modelo. O modo como vem ocorrendo o desenvolvimento das nações centrais gera intensa concentração de renda em benefício de uma reduzida minoria. Ao contrário de uma distribuição igualitária da renda, o que se observa é a ampliação da distância entre países desenvolvidos e países não desenvolvidos, e ainda o aumento considerável da lacuna que, dentro dos países pobres, separa uma minoria privilegiada das grandes massas da população.

Contudo, para o autor, é exatamente possível superar o subdesenvolvimento. Os países subdesenvolvidos não estão fadados à dependência e ao atraso, pelo contrário, à medida que o

⁵ Termo refere-se aos economistas relacionados ao pensamento econômico da CEPAL; destacam-se o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado.

subdesenvolvimento é uma formação histórica específica, ele é passível de ser superado. Contudo, a sua superação depende diretamente da industrialização e do fortalecimento do mercado interno. A questão central é fazer com que o sistema industrial dos países periféricos tenha capacidade de autogerar-se, substituindo assim os milagres econômicos por um programa sistemático de industrialização.

Dentro dessa perspectiva, modificações estruturais nos campos político e econômico são fundamentais para a superação do subdesenvolvimento. Nesse sentido, mudanças superficiais não são suficientes, pois no caso brasileiro, ocorreu a industrialização, modernização e crescimento econômico, porém, como não ocorreram mudanças estruturais, o desenvolvimento não foi alcançado. Prevaleceram em seu lugar tensões sociais (marginalidade e exclusão) causadas pela concentração de renda e de terra, endividamento externo, dependência tecnológica e instabilidade política.

Para Celso Furtado, a industrialização é a via principal para superar o subdesenvolvimento. No entanto, a industrialização somente produz desenvolvimento quando ela é fomentada pelo mercado interno e é conduzida por um critério social. Conforme Furtado, Um projeto de desenvolvimento que se assenta em tais bases promove, além de crescimento econômico, bem-estar social, liberdade, cidadania e integração nacional.

Assim, abordar o desenvolvimento requer tratar de uma problemática ampla, discutida sob diversas óticas. Independentemente do enfoque, a categoria desenvolvimento representa uma das ideias centrais das ciências sociais na atualidade e sua melhor compreensão requer o seu entendimento como processo histórico. O que significa que, para alcançá-lo, não há soluções universais, caminho específico ou estratégia exclusiva. Como esclarece Furtado (2000), desenvolvimento é, de fato, um processo específico, que necessita de um esforço de teorização autônomo.

Por se tratar de um processo amplo, o desenvolvimento exige um impulso inicial e um mecanismo de propagação para viabilizar seu dinamismo. Assim, nas palavras de Furtado (1983, p. 81), para compreender o processo de desenvolvimento torna-se imprescindível “identificar os agentes responsáveis pelas decisões estratégicas e reconhecer os fatores estruturais que condicionam a propagação dos efeitos de tais decisões”.

É notório que o desenvolvimento trata-se de uma estrutura complexa, e com isso enfatiza a importância da busca pelo desenvolvimento econômico e pelo incentivo e à necessidade de intensa intervenção do Estado para que se tenha indústrias e demais incentivos para propiciar o desenvolvimento regional, pois, conforme Furtado (1983), o desenvolvimento econômico possui um sentido e precisa ser induzido.

Diante dessa complexidade, a tese fundamental de Celso Furtado defende que haja uma mudança do eixo dinâmico do Brasil. Ou seja, o desenvolvimento deveria ocorrer por meio do eixo industrial, como já ocorria em São Paulo, com a indústria e produção da economia cafeeira, no início do século XIX, quando ocorreu o aumento da procura do produto pelos mercados consumidores da Europa e dos Estados Unidos.

No Brasil, a expansão industrial da economia ocorreu no sentido de ocupar as regiões que já estavam em funcionamento, porém onde existiam sistemas considerados pelos europeus como “de natureza pré-capitalistas”. Furtado (1986) afirma que este contato se deu de maneira diferenciada nos diferentes lugares. Em alguns, limitou-se à abertura de novas linhas de comércio; em outros, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas.

Segundo Prebisch (2000), a industrialização não se constitui um fim em si mesma, porém se configura como a única maneira para capturar parte do fruto do progresso técnico e aumentar o padrão de vida da coletividade. Assim, o subdesenvolvimento de uma não se trata de uma fase ou etapa do desenvolvimento, mas sim de um processo histórico autônomo, e também que esta estrutura dualista prevalece até hoje nestes espaços que assim foram colonizados.

A industrialização tornou-se impositiva às economias periféricas, estimulando a ruptura da divisão internacional do trabalho, entrando, assim, em uma etapa de desenvolvimento voltado para dentro. Segundo Prebisch (2000), a industrialização não se constitui um fim em si mesma, porém configura-se como a única maneira para capturar parte do fruto do progresso técnico e aumentar o padrão de vida da coletividade.

No âmbito da agricultura, para Furtado, o principal acontecimento na história da América no século XVII, sob a perspectiva brasileira, foi o surgimento de uma poderosa economia concorrente no mercado de produtos tropicais. A produção nas Antilhas francesas e inglesas tem uma enorme influência dos holandeses que, após sua expulsão da costa brasileira, empenharam-se em formar fora do Brasil um importante núcleo de produção de açúcar.

Segundo Furtado (2007), as consequências da ruptura do sistema cooperativo dos portugueses com os holandeses foram mais duradouras que a ocupação militar no litoral nordestino. O resultado foi a desarticulação do sistema e a perda de monopólio de produção:

A etapa de máxima rentabilidade da empresa agrícola-colonial portuguesa havia sido ultrapassada. O volume das exportações médias anuais da segunda metade do século XVII dificilmente alcança cinquenta por cento dos pontos mais altos atingidos em torno de 1650 [...] tudo indica que a renda real gerada pela produção açucareira

estava reduzida a um quarto do que havia sido em sua melhor época. (FURTADO, 2007, p. 44).

Em meio à fragilidade econômica e política da Coroa portuguesa, Furtado (2007) descreve como inevitável a alienação de parte de sua soberania à Inglaterra, grande potência imperialista. Segundo o autor, os acordos que estruturaram essa aliança, que datam de 1642, 1654 e 1661, marcaram profundamente a vida política e econômica de Portugal e do Brasil durante os dois séculos seguintes. Por turno, eles permitem explicar a persistência do pequeno e empobrecido reino como grande potência colonial na segunda metade XVII e sua recuperação no século XVIII.

Celso Furtado (2007) classifica Portugal como vassalo comercial da Inglaterra. No entanto, ele ressalta que essas garantias de sobrevivência não solucionavam o problema fundamental de decadência da colônia, tendo em vista a desorganização do mercado do açúcar. As dificuldades econômicas continuavam a se agravar e repetiam-se as desvalorizações monetárias. Contudo, o desenvolvimento da produção do ouro, no primeiro decênio do século XVII, modificara os termos desse problema.

Ainda em termos da Agricultura do Brasil, Furtado (2007) utiliza a economia mineira e açucareira como forma de organização das suas ideias. Em especial, sobre a forma de organização do trabalho que permitia que o escravo circulasse em um meio social mais complexo. Embora a base da economia fosse o trabalho escravo, o autor destaca que em nenhum momento eles chegaram a ser maioria da população.

Na análise sobre o fluxo de renda desta economia, Furtado (2007) argumenta que mesmo apresentando uma renda média inferior quando comparado à renda da economia açucareira, seu mercado apresentava maiores potencialidades. Nessa economia, a renda estava menos concentrada, tendo em vista que a proporção da população livre era maior. Esses fatores induziam a uma composição da procura em que o mercado de bens de consumo corrente encontraria maior espaço. Além disso, a população estava em grande parte reunida em aglomerações urbanas ou semiurbanas, e a distância dos portos encarecia os produtos importados. Tudo isto favorecia o desenvolvimento de atividades ligadas ao mercado interno, ao contrário do que ocorria na região açucareira.

Com o desenvolvimento da economia mineira, a pecuária já existente na região Sul encontrou um ambiente favorável para sua expansão. Além do mercado de gado para corte, criou-se um mercado para animais de carga.

Considerada em conjunto, Furtado (2007) aponta que a economia mineira constituiu, no século XVIII, um mercado de proporções superiores ao da economia do açúcar; e que seus benefícios para as regiões vizinhas foram maiores do que recebeu o sertão nordestino. Através de seus efeitos indiretos, essa economia permitiu uma articulação entre as diferentes regiões do Sul do país.

Ao contrário do que ocorrera no Nordeste, onde se partiu de um vazio econômico para a formação de uma economia pecuária dependente da açucareira, no sul do país a pecuária preexistiu a mineração. Essas distintas regiões [Piratininga, Rio Grande e Mato Grosso) viviam independentemente e tenderiam provavelmente a desenvolver-se, num regime de subsistência, sem vínculos de solidariedade econômica que as articulassem. A economia mineira abriu um novo ciclo de desenvolvimento para todas elas. Por um lado, elevou substancialmente a rentabilidade da atividade pecuária, induzindo a uma utilização mais ampla das terras e do rebanho. Por outro lado, fez interdependentes as diferentes regiões, especializadas umas na criação, outras na engorda e distribuição, e outras constituindo os principais mercados consumidores. É um equívoco supor que foi a criação que uniu essas regiões. Quem as uniu foi a procura de gado que se irradiava do centro dinâmico constituído pela economia mineira (Furtado, 2007, p. 123).

No âmbito da agricultura, a Crise Cafeeira, sob a interpretação de Celso Furtado (1954), as transformações ocorridas na economia brasileira a partir de 1930 foram profundas. Sua tese clássica — a ideia de “choques adversos” — e o consequente deslocamento do eixo dinâmico da economia brasileira para o setor de mercado interno foi facilitado pela política macroeconômica do governo brasileiro. Essas ações foram expressas na ação estatal do Estado para controle de setores específicos produtivos e econômicos do Brasil.

O ponto de partida para a compreensão deste processo volta-se ao entendimento da crise do sistema cafeeiro. A tendência de redução dos preços do café no longo prazo era muito clara para Celso Furtado (1961), enquanto a elasticidade da oferta de mão de obra e abundância de terras caracterizavam os países produtores de café.

Posteriormente, a retenção dos estoques de café foi financiada pela expansão do crédito. Esta medida permitiu mais uma vez uma socialização dos prejuízos, enquanto ela agravaria o desequilíbrio externo, contribuindo para a desvalorização da moeda e, por consequência, beneficiando indiretamente o setor exportador (Furtado, 1961):

Consideremos mais detidamente as consequências da política de retenção e destruição de parte da produção cafeeira seguida, com o objetivo explícito de proteger o setor cafeeiro. Ao garantir preços mínimos de compra, remuneradores para a grande maioria de produtores, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do

multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia (Furtado, 2007, p. 269).

Cabe ressaltar que Celso Furtado também dedicou sua vida acadêmica aos estudos da forma com que o capitalismo se desenvolveu na estrutura brasileira. Em trecho de sua obra, ressalta que nos aspectos da dependência, a conhecida relação centro-periferia, os teóricos do “modo de produção subdesenvolvido” quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil:

Toda a questão do desenvolvimento foi vista pelo ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito a oposição entre classes sociais internas (Oliveira, 2003, p. 33).

Em suma, os corpos teóricos e metodológicos estabelecidos pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e, conseqüentemente, por Furtado, influenciaram de forma decisiva a intervenção estatal brasileira a partir da década de 1950. Com o incentivo estatal, a industrialização tornou-se impositiva às economias periféricas, estimulando a ruptura da divisão internacional do trabalho, entrando, assim, em uma etapa de desenvolvimento voltado para dentro, ou seja, a busca pelo desenvolvimento nos setores nacionais.

Na concepção de Celso Furtado, um desenvolvimento autodeterminado e autossustentado somente se realiza com a participação estatal. Ou seja, o Estado é o instrumento responsável pela promoção do desenvolvimento à medida que é o único capaz de identificar e perseguir as necessidades sociais.

Além disso, como a classe empresarial dos países periféricos tende à debilidade, o Estado é decisivo tanto na alocação de recursos quanto nos investimentos em setores estratégicos da economia. O Estado brasileiro dos anos 1930 e 1950 desempenhou exatamente esse papel; entretanto, Furtado reconhece as debilidades do aparelho estatal brasileiro desse período, principalmente aquelas ligadas ao autoritarismo e à instabilidade institucional do sistema de poder.

Nessas circunstâncias, Celso Furtado considera que o Estado deve ser reformulado institucionalmente, para que assim possa desempenhar com eficiência a função de promotor do desenvolvimento econômico. Concomitante à reformulação do Estado, a sociedade deve

exercer uma opinião pública aberta e uma cidadania exigente, impedindo assim a degeneração do aparelho estatal.

Em relação ao papel desempenhado pelo mercado no processo de industrialização, Celso Furtado desafia a ideia de que a economia de mercado tende ao equilíbrio automático e à eficiência máxima. Pelo contrário, sem a presença do Estado, o mercado é ineficiente, pois, além, de não ser capaz de promover as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento, visa beneficiar exclusivamente o grande capital. Nas palavras de Celso Furtado (1998, p. 62):

Essa visão global do capitalismo industrial levou-me à conclusão de que a superação do subdesenvolvimento não se daria das simples forças do mercado, exigindo um projeto político voltado para a mobilização de recursos sociais que permitisse empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas.

Ao associar o desempenho do mercado à presença do Estado, Furtado não está negando o papel do empresário na construção de um projeto desenvolvimentista, apenas está chamando atenção para o fato de que é o Estado quem define os espaços de atuação da iniciativa privada.

A dinâmica social, política e econômica dos Estados Unidos é, nesse sentido, exemplar, justamente porque o traço distintivo do desenvolvimento norte-americano está na atuação decisiva do Estado e no papel desempenhado pelo empresário privado. A participação estatal na captação e alocação de recursos destinados à industrialização deve ser orientada por um planejamento de base macroeconômica. Segundo Furtado, o planejamento é indispensável para a eficiência da industrialização em países dependentes.

Um programa de desenvolvimento econômico sustentado por um planejamento global tem maiores possibilidades de estabelecer metas específicas de desenvolvimento a médio e longo prazo, aumentando, assim, a eficácia do processo de industrialização. Fica evidente, portanto, que a reconstrução de um sistema econômico, na concepção *furtadiana*, depende de um programa sistemático de coordenação de decisões. Sobre isso, Celso Furtado escreveu (1999, p.80):

[...] o planejamento aumenta a eficácia do Estado. Minha convicção é que uma economia subdesenvolvida como a do Brasil necessita de um planejamento (...) numa economia como a brasileira, que tem imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, (...) abandonar a ideia de planejamento é renunciar à ideia de ter governo efetivo.

Dentro dessa perspectiva analítica, Celso Furtado considera que planejar não significa impor metas ou prioridades ao modelo de desenvolvimento. Nesse sentido, quando observamos os principais casos de sucesso, em respeito à inovação técnica e incorporação no Brasil, os chamados "campeões tecnológicos nacionais", identificamos como característica comum de que esses campeões são, ou foram, empresas públicas. Quatro dessas empresas ocupam um lugar de destaque: Empresa Brasileira de Aeronáutica – Embraer; Petróleo Brasileiro - Petrobras, Fundação Osvaldo Cruz - FIOCRUZ e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa. Essas quatro empresas podem ser consideradas exemplos de sucesso inovação técnica por meio de seu próprio (ou endógena) desenvolvimento técnico e destaque no mercado internacional (Oliveira, 2013).

1.4 Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado e suas relações para a interpretação do Brasil

No tópico anterior foi possível sintetizar os pensamentos dos autores clássicos do Brasil. Entende-se que tais autores contribuíram para compreensão do Brasil desde a criação do Brasil Colônia, Brasil República, até a importância de trazer desenvolvimento para a nação por meio da industrialização com incremento da mão de obra e, posteriormente, com os avanços técnicos e científicos, consistindo na discussão dos incentivos necessários para o desenvolvimento e avanço do país.

Em suma, entende-se que o Brasil passou anos em dependência de Portugal e sob o sistema feudal, e em seguida, conseqüentemente, ocorre a busca para a industrialização e desenvolvimento. Nisto, inicia-se uma série de ações políticas e de Estado com vistas ao desenvolvimento da nação.

Para melhor compreensão das ideias dos autores, de modo a obter melhor relação entre cada ideia, a importância e influência dos intérpretes para a compreensão da formulação institucional, econômica e política do Brasil, o quadro a seguir sintetiza de forma relacional as ideias de Caio Prado Jr, Raymundo Faoro e Celso Furtado:

Quadro 1 - Síntese relacional entre os autores Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado

Autor	Síntese das Ideias dos Autores sobre o Pensamento Brasileiro
<i>RAYMUNDO FAORO</i>	A herança colonial burocrática e patrimonialista; O patrimonialismo resistiu a todas as mudanças ocorridas ao longo dos séculos, de modo que o patrimonialismo e o estamento foram enraizados nos processos sociais, políticos e econômicos, impactando as ações burocráticas do país.
<i>CAIO PRADO JÚNIOR</i>	Defende que o mercado interno, abastecido com produção nacional, é uma condição necessária para superar o Imperialismo; não é culpa do colono o fato do setor agrícola não apresentar progresso técnico, e do sistema complexo do país.
<i>CELSE FURTADO</i>	O estruturalismo latino-americano como forma de compreensão do subdesenvolvimento do Brasil; o progresso técnico nacional e o Estado como papel fundamental para o desenvolvimento regional e nacional; o setor agrícola é um sistema complexo e o progresso técnico não é trivial, necessita de impulso estatal.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Como já mencionado, os três autores elencados neste capítulo são amplamente difundidos como autores clássicos da história do Brasil, sendo considerados intérpretes do Brasil. Desse modo, ao realizar uma síntese sobre as principais ideias e pensamentos desses autores, encontra-se uma série de convergências teóricas entre eles. Tais convergências apontam para a importância e necessidade de analisar os aspectos institucionais da nação em perspectiva historiográfica de modo a compreender fatos e acontecimentos ocorridos ao longo da trajetória do Brasil. De modo específico, essa convergência aponta para o fato de que a trajetória de uma nação, incluindo as suas mazelas, transcorrem em impactos para a formulação posterior de instituições.

A priori, Faoro, Prado Jr. e Furtado, trazem à luz fatos ocorridos no Brasil Colônia e seus desdobramentos para a formação da nação em termos políticos, econômicos e sociais. Nota-se que os três autores concordam no ponto geral de que o Brasil possui uma herança marcada pelo colonialismo e feudalismo, que acarretam no patrimonialismo latente em todas as suas esferas, bem como na relação de poder entre determinadas classes de influência.

Celso Furtado, contudo, não compartilha com a visão de continuidade do “sentido da colonização” de Caio Prado. Para ele, há uma ruptura com o processo de industrialização brasileiro na medida em que a economia “volta-se para dentro”. No entanto, ele indica um claro *path dependence*, ou seja, depende da trajetória: concentração de renda e riqueza; atraso tecnológico e o patriarcalismo que se configuram como atavismos bloqueadores para a construção de uma sociedade democrática (Furtado, 2001).

Essa dependência da trajetória torna-se latente quando observamos as ideias de Raymundo Faoro de que o patrimonialismo perdura dentre as decisões e mudanças ao longo das décadas, impactando diretamente nas decisões e poderes políticos e econômicos do Brasil.

Obviamente, há em certa medida, a discordância de apenas algumas ideias, de modo que nenhum autor, ao longo de sua trajetória, chegou a se opor contra as ideias e teses de outro; nota-se que há perspectiva da busca pela interpretação do Brasil com base em seus achados históricos.

Tais interpretações são de suma importância para compreendermos a trajetória operada pelo Agronegócio brasileiro e como ele progrediu ao longo dos séculos. Tendo em vista que a produção agropecuária está presente no Brasil desde o início, mesmo que ainda, não fosse conhecida pelo termo Agronegócio – que só foi popularizado em 1975 –. Contudo, acredita-se que o acúmulo ao longo dos séculos de história brasileira permitiu avanços e progressos atuais.

Assim, no âmbito do Agronegócio, Prado Júnior (1970) argumenta que o baixo nível técnico das atividades agrárias brasileira nos primeiros séculos do Brasil não era fruto apenas da incapacidade do colono, mas sim do próprio sistema. O autor afirma que a solução do problema da ausência de progresso técnico é de difícil solução, pois não se trata apenas de educar os colonos e aperfeiçoar suas técnicas, é uma questão densa e complexa que exige modificar o sistema através de profundas reformas econômicas e sociais. Nesse ponto, Celso Furtado, como um dos principais economistas e propulsores do pensamento cepalino, também partilha do pensamento que são necessárias modificações profundas.

Contudo, Furtado traz uma explanação mais ampla e dedicada sobre essas alterações. Argumenta e defende que o Estado é decisivo tanto na alocação de recursos quanto nos investimentos em setores estratégicos da economia.

Outro ponto em comum na análise de Caio Prado e Celso Furtado é a diferenciação entre “período/era” colonial e o caráter colonial da economia. Como já descrito, no livro “Formação do Brasil Contemporâneo: colônia”, de 1942, Prado Júnior consagra o marco interpretativo “sentido da colonização”, categoria que foi incorporada por Furtado em sua tese

de doutorado. No livro “A Economia Brasileira”, de 1954, Celso Furtado qualifica seu entendimento sobre sistema de economia colonial. Para ele, “[...] aplica-se àquele que não pode crescer senão por indução do crescimento de um outro sistema, melhor ainda àquele que não é capaz de criar o seu próprio impulso de crescimento” (Furtado, 1954, p. 15).

Essa indução do crescimento para determinados setores econômicos brasileiros, de fato em seu sistema, é complexa. No capítulo seguinte dessa tese será possível compreender como ocorreu a indução de crescimento e desenvolvimento para o Agronegócio, como foi influenciado pela trajetória, ou seja, pelos acontecimentos históricos, conforme defendido principalmente por Raymundo Faoro e Caio Prado Jr. Assim, será possível compreender como o crescimento e o desenvolvimento do Agronegócio foi marcado por incentivos estatais e institucionais.

1.5 Para além dos intérpretes do Brasil: demais autores sobre a história política e econômica brasileira

A história política e econômica do Brasil revela uma trajetória marcada por tensões entre a modernização e o atraso, entre a dependência externa e o esforço de construir uma nação autônoma. A historiografia oferece uma lente crítica e metodológica para explorar essas contradições e entender como elas moldaram o Brasil que conhecemos hoje.

A compreensão do Brasil em perspectiva histórica exige a consideração dos intérpretes clássicos, e acredita-se que considerar os intérpretes do país nesta tese é fundamental para a análise. Contudo, é importante salientar que além dos intérpretes, há autores que realizaram o esforço de pensar o Brasil em perspectiva histórica, e este tópico tem por objetivo evidenciar que as ideias das obras dos intérpretes do Brasil também foram trabalhadas e amplamente discutidas por estes autores.

Diante disso, resgata-se para a discussão o Estruturalismo latino-americano e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). O Estruturalismo latino-americano trata-se de uma corrente de pensamento econômico que surgiu na América Latina, especialmente a partir da década de 1940, no contexto de tentativas de desenvolvimento econômico na região. Essa escola de pensamento desenvolveu-se como uma crítica ao modelo clássico liberal que pregava a abertura dos mercados e o livre comércio, e argumentava que o subdesenvolvimento não era uma fase temporária a ser superada, mas sim um resultado estrutural da economia global.

Os autores clássicos da história política e econômica do Brasil esforçam-se em evidenciar todo o percurso do país, bem como os seus marcos históricos e desdobramentos, sendo imprescindíveis para compreendermos as ideias futuras que emergem a partir de achados históricos desde o Brasil Colônia. É nesse sentido que a teoria centro-periferia, formulada por Raúl Prebisch, torna-se uma das contribuições mais importantes do estruturalismo latino-americano, permitindo compreender mais adiante o processo de desenvolvimento para os países menos desenvolvidos.

Conforme Bértola e Ocampo (2015), com a consolidação da Revolução Industrial, pode-se verificar uma divergência entre o ritmo de crescimento obtido nos países centrais ocidentais e o dos países periféricos latino-americanos. Uma série de acontecimentos fizeram com que os países latino-americanos não alcançassem o mesmo modelo de desenvolvimento.

Nesse sentido, Prebisch, ao desenvolver a teoria centro-periferia, argumentou que o comércio internacional beneficiava desproporcionalmente os países desenvolvidos, ou seja, o “centro”, e prejudicava os países subdesenvolvidos, “periferia”. Isso ocorria porque os países periféricos exportavam produtos primários de baixo valor agregado e importavam bens manufaturados de alto valor.

É importante contextualizar que os países da América-Latina, incluindo o Brasil, passaram pelo impasse de replicar as ações adotadas pelos países desenvolvidos e de “centro” para que eles se desenvolvessem na mesma medida e nos mesmos moldes.

Contudo, ao replicarem as ações das nações mais desenvolvidas, os aspectos não se moldavam em sua totalidade. É nesse sentido que Prebisch (1949 p. 79) afirma, de forma crítica, que a construção das ideias em torno da estratégia de desenvolvimento industrial na América Latina se assemelha aos países desenvolvidos, porém sem considerar as especificidades e as necessidades do país.

Nos países da América Latina, de um modo geral, vem procurando se desenvolver, do lado de cá da fronteira, as mesmas indústrias existentes do lado de lá. Isso tende a diminuir a eficiência produtiva e conspira contra a consecução do objetivo social buscado. Trata-se de uma falha muito grave, que o século XIX soube atenuar em muito.

Desse modo, a abordagem centro-periferia esforça-se em apresentar que os países considerados como periféricos apresentam uma dinâmica sistêmica específica e própria, havendo uma reafirmação da condição de periferia conforme ocorre a interação com o centro, sendo que a desigualdade do sistema é inerentemente reproduzida (Rodríguez, 2009).

Cada região, de acordo com as suas circunstâncias locais, possui um modo próprio de industrializar-se, de inserir-se na economia mundial, de introduzir progresso técnico, de absorver força de trabalho, de distribuir renda. Os desdobramentos históricos são determinantes e tornam o desenvolvimento de cada país um processo inédito (Bielschowsky, 2000).

Conceição Tavares (1972) argumenta que, ao contrário dos países de centro, o mercado por si só não seria capaz de promover a diversificação produtiva necessária para quebrar as relações de dependência com o centro. Assim, Conceição Tavares defende e enfatiza o papel central do Estado no desenvolvimento econômico dos países periféricos. Ela argumenta que o Estado deve ter um papel ativo não apenas na regulação da economia, mas também na promoção da industrialização, por meio de políticas de proteção à indústria nascente, investimentos em infraestrutura e educação.

Nesse pano de fundo que enfatiza essa dinâmica específica e própria dos países da América Latina, levantada por Rodriguez (2009) e Bielschowsky (2000), podemos trazer a reflexão sobre o exposto por Schumpeter (1978), que vai de encontro ao objeto de análise dessa tese, referente às instituições financeiras e, conseqüentemente, ao Crédito, que afirma que os empresários, no caso dos países desenvolvidos, possuem papel crucial, sendo então, o empresário inovador para o desenvolvimento econômico em países centrais.

Outro ponto que cabe citar refere-se à questão do crédito defendida por Schumpeter (1978 p. 108), que afirmou:

Uma vez que toda espécie de extensão de crédito para fins de “inovações” é por definição concessão de crédito ao empresário, e constitui um elemento do desenvolvimento econômico, então a única espécie de concessão de crédito que resta para ser considerada aqui é o crédito para a condução de um negócio no fluxo circular.

O crédito no qual Schumpeter se refere é oriundo do próprio empresário capitalista, porém, Schumpeter defende que o crédito desempenha um importante papel para subsidiar financeiramente o processo de desenvolvimento. Em suma, a concessão de crédito, defendida por Schumpeter, acredita que o empresário pode subsidiar o crédito para acrescer inovações significativas para o desenvolvimento.

Contudo, no caso de um país em processo de desenvolvimento, como o caso do Brasil, não é expressivo que esse crédito seja subsidiado pelo empresário. De modo que fica a cargo no próprio Estado, que atua por meio de instituições firmadas para elaborar ações estratégicas para setores específicos e subsidiar a concessão de crédito ao indivíduo ou para empresas.

Desse modo, as formulações relacionadas ao empresário inovador como o grande propulsor de inovações e, consequentemente, de desenvolvimento, aliadas ao crédito fornecido pelos grandes capitalistas, contribuíram para as formulações latino-americanas.

Nesse sentido e, de certo modo reforçando o pensamento cepalino, Diniz (2007) reforça que o desenvolvimento não é gerado espontaneamente, ele representa, antes de tudo, o resultado de políticas deliberadas, de escolhas feitas por elites dirigentes determinadas a superar as situações adversas e elevar o bem-estar da sociedade. As ações que conduzem ao desenvolvimento são, de antemão, um ato de natureza política.

Assim, mesmo a capacidade estatal constituindo um pré-requisito para a eficiência da ação do Estado, ela não gerará resultados satisfatórios sem a presença de grupos afinados e dispostos a promover tal mudança.

Nesta mesma linha, Oliveira (2015) afirma que em países periféricos, o Estado possui papel diferenciado e importante ao viabilizar a internalização de inovações desenvolvidas em países centrais. Para Oliveira, a ideia da atuação do Estado é a de promover inovações no setor público, expandindo o capitalismo periférico.

Desse modo, após considerarmos a trajetória histórica dos países da América Latina e, especificamente, do Brasil à luz dos intérpretes do Brasil, é possível verificar as contribuições de Raymundo Faoro, Caio Prado Junior e Celso Furtado, bem como de outros intérpretes imprescindíveis para formulações teóricas acerca do desenvolvimento brasileiro. Enfatizando que o percurso e os elementos históricos importam para a construção e entendimento da nação, assim como para compreender e explicar como as decisões em torno de um determinado setor se consolidam. Assim, o capítulo a seguir tratará das definições sobre o Capitalismo Ibérico, o Institucionalismo Histórico e as Instituições e Ações para o Rural brasileiro.

2. VARIEDADES DE CAPITALISMO E INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: CONTEXTO DO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as abordagens sobre Variedades de Capitalismo, com foco no Capitalismo Ibérico, e discutir de forma conceitual o Institucionalismo Histórico, de modo que seja possível compreender como as instituições no Agronegócio se consolidaram e como os autores clássicos da história do Brasil se relacionam com o desenvolvimento do Rural.

À luz desse contexto, considera-se o Capitalismo Ibérico a partir da intersecção das obras de Hall e Soskice (2009) e North (2018), de modo a tornar a abordagem institucionalista histórica mais pertinente para análise, pois acredita-se que na relação socioeconômica dos países, a lógica é determinada por sua construção institucional. Desse modo, essa construção institucional ocorre ao longo dos processos históricos dos países e envolve as instituições e instrumentos concebidos durante períodos específicos, conforme abordado no Institucionalismo histórico (Hamilton, 2018; Commons, 2018; North, 2018).

Para tanto, o presente capítulo será estruturado em três partes: a primeira destinada à discussão sobre Variedades de Capitalismo, especificamente sobre o Capitalismo Ibérico; a segunda, uma discussão teórica e conceitual das Instituições à luz do Brasil, de modo a compreender a sua definição e organização. A terceira parte será destinada à discussão do Capitalismo Ibérico e Institucional de modo a compreender construção e consolidação das instituições no Brasil ao longo das décadas, através de um resgate aos autores clássicos sobre a trajetória do país sob à luz dos intérpretes do Brasil (vide capítulo 1) como ideias e pensamentos norteadores para a análise.

2.1 Variedades de Capitalismo: Capitalismo Ibérico

Considerando a discussão sobre Desenvolvimento e Instituições, cabe elucidar sobre o entendimento da abordagem da também conhecida Escola das Variedades de Capitalismo, que se refere às diferentes formas de como o sistema capitalista se manifesta em diferentes países ou regiões, tendo em consideração os diversos fatores, como, por exemplo, a organização do mercado de trabalho, o papel do Estado, o sistema financeiro e as relações entre as empresas.

Essa abordagem foi popularizada por Peter A. Hall e David Soskice em seu livro “*Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*” (2001).

A abordagem sobre Variedades de Capitalismo, também conhecida por sua sigla VoC (*Varieties of Capitalism*), tem exercido, desde sua formulação original por Hall e Soskice (2001), ampla influência nos estudos de economia política comparativa, com abertura de novas frentes e temas de pesquisa, e aplicações que vão muito além do âmbito original previsto; ou seja, reconhecer os diferentes tipos inerentes de capitalismo nos estados desenvolvidos. Além de permitir compreender como os diferentes sistemas capitalistas influenciam o desenvolvimento econômico, a competitividade e as políticas sociais em cada país, ao mesmo tempo em que destacam as especificidades das instituições de cada nação. Cabe reforçar que, apesar do presente estudo não ter por objetivo realizar uma análise comparativa entre países, a abordagem faz-se necessária para a análise.

De modo geral, a Escola das Variedades de Capitalismo insere-se na abordagem referente ao estudo das diferenças entre instituições econômicas e políticas entre países. Os próprios formuladores da abordagem, Hall e Soskice (2001), reconhecem que sua proposta se esforça em compreender as semelhanças e diferenças institucionais de economias desenvolvidas (como outras abordagens), porém, com novas ferramentas de análise que melhor explicam as realidades e os problemas dessas economias políticas.

Nesse sentido, a teoria VoC é uma abordagem de economia política centrada nos atores individuais que considera a empresa o agente crucial das economias capitalistas, cujas atividades e ajustes frente à mudança tecnológica e competição internacional impactam os níveis gerais de performance econômica (Hall e Soskice, 2001).

Atribuindo o papel-chave às firmas individuais na análise das diferentes economias políticas, a VoC adota uma concepção relacional de empresa, pela qual a empresa busca desenvolver e explorar competências e capacidades na produção e distribuição de bens ou serviços por meio de relações internas com seus trabalhadores e relações externas com outros atores individuais (fornecedores, clientes, colaboradores, sindicatos, acionistas, associações e governo).

Em síntese, a abordagem da VoC insere a firma no eixo central de análise, explorando o capitalismo a partir do ponto de vista do que entende ser seu ator central, ou seja, as empresas. Seus pressupostos teóricos combinam fundamentos de microeconomia, inovações da teoria dos jogos aplicadas a relações estratégicas e institucionalismo histórico, formando uma ferramenta analítica muito útil e paralela a abordagens que se detinham exclusivamente sobre agregados macroeconômicos para explicar o estágio capitalista (Hancké et al., 2009).

Com a importância da firma, Hall e Soskice (2009) definem as LMEs e as CMEs. As LMEs (Economias de Mercado Liberal) são definidas como as mais competitivas e orientadas para o mercado, com flexibilidade e inovação de curto prazo, mas também com maior volatilidade no emprego. Já as CMEs (Economias de Mercado Coordenadas) são mais cooperativas, com foco na estabilidade, inovação de longo prazo e mais proteção aos trabalhadores, mas podem ser menos dinâmicas no curto prazo, em termos de mudanças rápidas no mercado. Esses modelos ajudam a entender as diferenças no desenvolvimento econômico, as políticas sociais e as respostas a crises econômicas em vários países e nações.

Embora Hall e Soskice (2009) considerem que as duas tipologias possam ter uma trajetória de sucesso, eles argumentam que, em termos de inovação, as LMEs são mais adequadas no que se refere às inovações radicais, ao passo que o segundo tipo se destacaria na geração de inovações incrementais. Nesse sentido, cada tipologia possuiria também "vantagens institucionais comparativas", que teriam permitido às firmas instaladas em diferentes economias especializarem-se em nichos de atividades.

Contudo, a teoria VoC gerou e tem gerado críticas quanto à atenção quase que exclusiva destinada à importância da empresa em detrimento do espaço ocupado pelo trabalho e pelo Estado no capitalismo de uma nação. Nesse ponto, o trabalho de Hancké (2009) identifica três grandes vertentes de críticas ao modelo das Variedades de Capitalismo de Hall e Soskice. Dentre essas vertentes, os alvos da crítica são os aspectos constitutivos da abordagem, dentre os quais não se encontra a figura do Estado.

É diante disso que muitos autores concordam que diferentes formas de capitalismo persistem e que estruturas institucionais nacionais contribuem significativamente para essas diferenças e, conseqüentemente, para o desenvolvimento. Dentro desse cenário, a abordagem da VoC é criticada no que é considerada a premissa fundamental da sua abordagem, ou seja, a empresa como sendo o centro da análise das economias, variando apenas em suas especificidades.

Essa breve apresentação da abordagem das Variedades de Capitalismo, nos termos propostos por seus elaboradores originais, basta para o propósito do trabalho. O que é central enfatizar é que, nas palavras de Hall e Soskice (2001, p. 33): “embora, muitas das nações desenvolvidas possam ser classificadas como economias de mercado liberal ou coordenado, o foco dessa análise não é simplesmente identificar esses dois tipos, mas esboçar uma abordagem que possa ser usada para comparar muitos tipos de economia”. De modo específico, os autores sugerem que pode ser relevante considerar como as empresas coordenam seus empreendimentos e analisar as instituições da economia política a partir de

uma perspectiva que questione qual tipo de suporte oferecem para os diferentes tipos de coordenação, mesmo quando as economias políticas em questão não correspondam aos dois tipos ideais que acabamos de esboçar. Isso abre um leque para uma discussão mais abrangente sobre as variedades de capitalismo.

Nota-se que a abordagem da VoC pode ser usada como lente de análise ou método para avaliação e comparação de diferentes capitalismos, ainda que fora do escopo inicial das economias desenvolvidas do Norte e dos diversos tipos de ideais inicialmente delineados. O que permanece para além da contribuição substantiva de Hall e Soskice (2001) é uma proposta analítica de perceber que toda economia política apresenta capacidades institucionais específicas para coordenação que condicionam o modo como as empresas desenvolvem suas competências em relações estratégicas, sendo a empresa o ator central para explicar o desempenho econômico global.

Tem-se uma aplicação ampla e variada da VoC em diversas situações, contextos e regiões, o que em certa medida foi permitido pela oportunidade analítica em que a abordagem VoC permitiu a partir de Hall e Soskice. Desse modo, é possível considerá-la para os casos da América Latina, não de forma a sobrepor ou substituir o Estruturalismo latino-americano, mas para reforçar a abordagem.

Diante das contribuições da abordagem VoC e, conseqüentemente, das críticas inerentes, surge a teoria sobre o Capitalismo Ibérico que considera o processo de desenvolvimento dos países ibéricos, ao passo da consolidação como Estados-Nação, colocando os respectivos Estados no papel de agentes inovadores sob ótica *schumpeteriana*.

O primeiro trabalho que traz o termo “Capitalismo Ibérico” é de autoria de Manfred Kossok, historiador alemão, um dos pioneiros no estudo do conceito de capitalismo ibérico dentro de uma abordagem histórico-estruturalista.

Kassok (1973), desenvolveu sua análise a partir da perspectiva de que o capitalismo ibérico foi um modelo específico de acumulação de capital que emergiu com as expansões coloniais de Portugal e Espanha durante os séculos XV e XVI. Esse modelo destacou-se pela aliança entre o poder monárquico e os interesses comerciais, sobretudo nas atividades de exploração e extração de recursos nas colônias da América Latina.

Conforme Arrigui, (1996) o Capitalismo Ibérico é caracterizado pela exploração completa da América Latina que estava sob o controle do Estado monárquico, em que o "empreendimento" de consolidação do capitalismo ibérico não era uma atividade comum e obtinha ganho moderado de capital. A consolidação desses polos de exploração exigia a mobilização de uma grande quantidade de capital, o que neste período era possível através de

Estados monárquicos como Portugal e Espanha por meio de um acordo entre o Estado e o sistema financeiro (Arrighi, 1996).

Assim, os empreendimentos coloniais ibéricos eram fortemente controlados pelo Estado. Devemos lembrar que, como empreendimento, consideramos atividades econômicas como exploração de materiais como pedras e metais, e produção agrícola de grandes quantidades de cana-de-açúcar. Mesmo pequenos empreendimentos, que se concentravam em atividades de "quase subsistência" e eram de caráter urbano, só eram viáveis por meio da autorização do Estado, ou seja, o Estado basicamente controlava todas as vias produtivas (Medeiros, 2022).

Assim, para Kossok (1973), o capitalismo ibérico tinha características que o diferenciavam do capitalismo emergente nas regiões industriais da Europa, como a Inglaterra. No caso ibérico, o Estado desempenhava um papel central e regulador, organizando as relações produtivas, comerciais e de exploração colonial. O autor ainda explorou como esse modelo influenciou as estruturas econômicas e sociais das colônias latino-americanas, onde se consolidou uma economia periférica dependente das metrópoles ibéricas. Destaca que o capitalismo ibérico serviu como base para a formação de economias subdesenvolvidas, caracterizadas por uma forte dependência externa, desigualdade social e centralidade do Estado.

Além disso, o capitalismo ibérico reflete-se pela origem institucional e cultural a qual foi inserida no modelo econômico das colônias, vinculando as metrópoles ao comércio internacional e, portanto, este tipo de capitalismo vai no sentido de contrapor a ideia de continuação transatlântica das principais potências, porque não as colocam no mesmo ponto de desenvolvimento capitalista dos países latinos, mas sim como resultado dos processos sociais de sua origem.

Assim, a partir dessa fase marcada pela lógica do capitalismo ibérico, o capital sobrepõe-se a outras formas de materialização das relações produtivas, sendo simultaneamente reforçado pelas dinâmicas de exploração que, embora pré-industriais, já possuíam caráter capitalista. Nesse sentido, delineou-se o modelo de "capitalismo ibérico", cujas principais características incluem a atuação estratégica e a centralidade do Estado nas relações de produção (Oliveira, 2018). Cabe ressaltar que a categoria "capitalismo ibérico" restringe-se à análise das interações entre os países ibéricos e suas colônias na América Latina.

Estima-se que o conceito de capitalismo ibérico está relacionado à ideia de *lock in*⁶ promovida por Schumpeter (2006), cujo argumento baseia-se nas instituições e no processo de acumulação, exploração e reprodução do capital eficiente e suficientemente longínquo que possibilitaria a indução dos Estados Ibéricos em uma zona de conforto, dissociando-os do processo de consolidação da Revolução Industrial. Em outras palavras, tais Estados concentraram-se nas ações de melhoria do modelo de exploração típico do capitalismo ibérico, enquanto renunciaram à corrida técnica associada à Revolução Industrial (Oliveira, 2018).

Importante salientar que o capitalismo ibérico não tem por objetivo invalidar ou se sobrepor as demais teorias sobre o Capitalismo e o Desenvolvimento em nações menos desenvolvidas, mas sim permite contribuir para a discussão de forma ainda mais ampla e enriquecedora.

Diante disso, o presente trabalho aborda o conceito e os determinantes de uma nova categoria de capitalismo sob o olhar do institucionalismo, nesse caso, o Capitalismo Ibérico, considerando a ótica sobre o estruturalismo latino-americano e do institucionalismo histórico, pois acredita-se que estes tendem a contribuir de forma significativa para a compreensão do modelo de financiamento do Agronegócio brasileiro, na perspectiva de como tal foi construído e formulado, e nos moldes atuais de como o modelo institucional para o financiamento se encontra.

Assim, essa apresentação sobre as Variedade de Capitalismo, em específico o Capitalismo Ibérico, destaca a importância notória das alianças e o Estado e os seus desdobramentos, de modo que podemos aprofundar a discussão dessa pesquisa sobre as instituições e o institucionalismo histórico, de modo a compreender o contexto e definições e, posteriormente, suas implicações para o objeto de análise.

2.2 Instituições e Institucionalismo Histórico: definição e contexto

Inicialmente, é relevante discutir a definição do termo “instituições”, pois acredita-se que seja fundamental compreender o conceito para, posteriormente, unir ao que os autores

⁶ *Lock-in* para Joseph Schumpeter está relacionada ao conceito de dependência de trajetória ("path dependence") e à dificuldade de mudar um curso já estabelecido na economia. Assim, uma vez que determinado o sistema econômico ou a tecnologia, atinge-se um estado de “inércia”.

clássicos do pensamento brasileiro argumentaram em suas obras referentes à Formação Institucional do Brasil. Assim, é possível compreendermos o que são essas instituições e como elas se organizam e protagonizam a formação do país e, conseqüentemente, de alguns setores econômicos, dentre eles, o setor do Agronegócio.

Diante disso, de maneira geral, o termo Instituições tem sido utilizado para denominar uma série de normas sociais, econômicas e culturais. A priori, na definição de North (1990, p. 3), as instituições são “invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo”.

Contundo, para além de um conceito único, Arend, Cario e Enderle (2012), ressaltam que há duas correntes de pensamento que levam em conta os aspectos históricos, as instituições e a mudança técnica de um processo econômico. Divide-se, então, em duas: o “velho institucionalismo”, do qual Thorstein Veblen é o principal expoente, e a “nova economia institucional”, cuja referência é Douglass North. Os *neoschumpeterianos*, dentre os quais se destacam Richard Nelson, S. Winter e Giovanni Dosi, ao darem ênfase em seu programa de pesquisa especialmente ao processo inovativo, também incorporam a análise das instituições, notadamente em um arcabouço evolucionista.

O “velho institucionalismo” não tem como alvo a construção de um modelo geral simplificado, mas acredita que seus conceitos favorecem análises específicas e historicamente localizadas (Hodgson, 1998). Ao contrário da economia neoclássica, que possui uma estrutura teórica universal relacionada ao comportamento e à escolha racional, que leva diretamente à teoria dos preços e bem-estar econômico. A economia institucional, pelo contrário, não pressupõe que as concepções baseadas nos hábitos da atividade humana proporcionem uma teoria ou análise operacional. Assim, são necessários outros elementos, tais como demonstrar como grupos específicos de hábitos comuns estão “enraizados” (*embedded*) e são reforçados através de instituições sociais específicas.

Nesse sentido, o institucionalismo move-se do abstrato para o concreto. Ao contrário dos modelos padrão, nos quais a racionalidade dos indivíduos é dada, o institucionalismo é construído sobre a psicologia, antropologia, sociologia e outras áreas de pesquisa acerca de como as pessoas se comportam (Hodgson, 1998)

Apesar de se encontrar dificuldades para a delimitação das principais propostas teóricas que definem o “velho institucionalismo”, os elementos comumente destacados são:

- Ênfase nas relações de poder que estão presentes nas economias de mercado, onde interações entre indivíduos são marcadas por correlações de forças, conflitos de interesses e mecanismos de coerção;
- Abandono da imagem da sociedade e da economia como um sistema autorregulado;
- Foco da análise no processo histórico de mudança da organização social de que as instituições fazem parte, contrapondo-se às análises hipotéticas que não levam em conta as especificidades concretas de cada situação e momento em estudo;
- Holismo, o entendimento integral, no sentido de compreender a economia como parte de um todo em evolução da cultura (Arendt, 1969; Enderle, 2012). Nesse sentido, tanto o indivíduo como a sua racionalidade apresentam-se sempre institucionalizados, pois estão inseridos em um meio cultural e condicionados por este (Pondé, 1997).

Diante disso, Douglass North expõe, em sua obra, como as instituições e as mudanças institucionais afetam a economia, afirmando que as instituições existem devido à incerteza que resulta da interação humana. Para tanto, parte da premissa de que o mercado acarreta custos na economia e que a diminuição de tais custos decorre da existência de instituições. Assim, instituições reduzem incertezas porque proporcionam uma estrutura à vida diária, constituindo um guia para a interação humana e incluem todo tipo de limitação que os humanos criam para dar forma à interação humana.

Nessa perspectiva, define-se: “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana. Elas estruturam incentivos na interação humana, seja político, social ou econômico” (North, 1995, p.13).

Inerente a essa definição, fala-se sobre as instituições formais e instituições informais. As instituições formais são consideradas como restrições criadas, sendo a Constituição, Leis, Decretos etc. As instituições informais, por sua vez, têm caráter interpretativo, ou seja, surgem de informação transmitida socialmente e são parte da herança que chamamos de cultura.

Por cultura, North entende a transmissão de uma geração à seguinte, por ensino ou imitação, os conhecimentos, os valores e outros fatores que influem na conduta. A forma pela qual a mente processa a informação não somente é a base da existência de instituições, mas

também o ponto chave para entender como as limitações informais têm um papel importante na formação da escolha, tanto a curto prazo como na evolução a longo prazo da sociedade. A consequência em longo prazo do processamento cultural da informação que está na base das limitações informais possui um papel importante na forma incremental por meio do qual as instituições evoluem e, por conseguinte são uma fonte de *path dependence* – conceito que será desenvolvido a posteriori (North, 1995).

Assim, os agentes da mudança ou evolução institucional seriam os empresários políticos ou econômicos, aqueles que decidem nas organizações, e as fontes da mudança são as oportunidades percebidas pelos empresários. As instituições, então, mudam, e as mudanças mais notáveis são decorrentes de alterações nos preços relativos de fatores, da informação e da tecnologia.

As mudanças podem ser resultado da aquisição de conhecimentos, especialização e da aprendizagem, levando os empresários a elaborar novos modelos mentais para decifram a conjuntura, alterando os preços relativos percebidos das possíveis opções. Desta forma, as referidas opções dos empresários, determinantes da mudança institucional, geralmente são definidas por um misto de mudanças externas e aprendizado interno (North, 1994).

Nesse sentido, as mudanças feitas deliberadamente serão consequência das demandas dos empresários no contexto dos custos percebidos como necessários para alterar a estrutura institucional. Entretanto, North parte da hipótese de que a matriz institucional está em equilíbrio, na qual empresários não desejam modificar o ambiente institucional, ou não têm incentivos.

Importante, também, que o empresário analisa de forma detalhada as potenciais vantagens de uma reformulação de contratos no ambiente institucional vigente contra o retorno obtido do investimento de recursos dessa reforma institucional. Por isso, muitas vezes, os empresários transferem a questão da mudança institucional para a arena política. Ou seja, as mudanças trazem consigo possíveis empresários que não obtiveram sucesso no campo econômico e que utilizam o processo político para corrigir suas falhas, alterando a estrutura dos processos institucionais.

Em suma, as instituições passam a consistir das regras informais e regras formais, bem como das suas características. Assim, as regras informais incluem as convenções, as normas de comportamento e os códigos de condutas reconhecidos. As regras formais, em princípio, diferem apenas em grau das regras informais. Entretanto, sua criação ocorre por decisões de corpos políticos, jurídicos e econômicos, com base nos modelos subjetivos dos governantes e

sujeitos principais, e daqueles que têm o poder de colocar em pauta as regras voltadas a atender seus interesses. Nessa perspectiva, North reafirma que:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana. Elas estruturam incentivos na interação humana, seja político, social ou econômico (North, 1995, p.13).

Como já mencionado em parágrafo anterior, esses fatores podem ser entendidos analogamente como regras de um jogo, como afirma North (1993). Então, os agentes políticos, disseminadores de capital moral e organizações econômicas, são os jogadores, assumindo os exemplos históricos sobre o uso estratégico das normas culturais e institucionais pelos atores para explicarem o modelo institucional presente no país ou de um determinado setor.

Na concepção de North, as instituições seriam as regras do jogo na sociedade, representando para os indivíduos um conjunto de restrições à sua ação. As instituições, nessa perspectiva, dizem aos indivíduos o que eles podem ou não fazer, ou seja, fornece os limites para a ação humana. Essas restrições são postas pela própria sociedade ou por organizações como o Estado. North trata o Estado como uma organização que pode ser entendida como uma entidade capaz de criar, destruir e manter as regras do jogo, em que essa organização possui suas regras constituintes.

De forma complementar e na mesma linha de conhecimento sobre o velho e o novo institucionalismo, temos Hodgson, um autor que busca o diálogo com o institucionalismo de North sem, contudo, deixar de lado sua raiz em Veblen. Assim, Hodgson (2001) assinala uma distinção metodológica entre a Velha Economia Institucional (VEI) e a Nova Economia Institucional (NEI), quanto ao papel dos sujeitos no que concerne às instituições.

Enquanto os novos institucionalistas adotariam um "modelo de baixo para cima", no qual as instituições emergiriam de um estado de natureza povoado de indivíduos dotados de preferências exógenas, os velhos institucionalistas estariam comprometidos com um "modelo de causação reconstitutiva de cima para baixo", no qual a emergência de uma instituição sempre viria após a preexistência de outra instituição (Hodgson, 2000, p. 12):

Instituições são os tipos de estruturas que mais importam no domínio social: elas compõem o material da vida social. Nós devemos definir instituições como sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalecentes que estruturam as interações sociais. Linguagem, dinheiro, lei, sistema de pesos e medidas, maneiras à mesa, firmas (e outras organizações) são, portanto, todos instituições (Hodgson, 2006, p. 2).

Hodgson assemelha-se a Chang e Evans ao sugerir essa permeabilidade mútua entre instituições e indivíduos. Em especial, o autor questiona a definição de North de instituição como regras do jogo que restringem o comportamento humano.

Segundo Chang e Evans (2005), essa compreensão de instituições como restrições limitaria seu papel na sociedade, uma vez que as instituições possuiriam um papel mais amplo de restringir, constituir e possibilitar a ação humana. Dentre as instituições presentes no ambiente econômico, os autores mencionam três instituições importantes, a saber: o mercado, as firmas e o Estado:

O sistema capitalista é composto de uma cadeia de instituições, incluindo os mercados como instituições de troca, as firmas como instituições de produção, e o Estado como criador e regulador das instituições que governam suas conexões (enquanto instituição política), assim como outras instituições informais como as convenções sociais (Chang e Evans, 2002, p. 546).

Com essa citação, os autores trazem três novas instituições importantes e pertinentes para a nossa discussão, de modo que o destaque não se restringe à firma e mercado, mas é ampliado para o terceiro elemento, o Estado. Aqui, o Estado é considerado um importante ator na criação e nos processos institucionais, de forma que o mercado e as firmas não agem de modo isolado e ditam regras únicas, mas onde o Estado seja peça fundamental na sua constituição.

Para o caso do Brasil, o Estado de fato é considerado um importante elemento para as instituições, principalmente quando o analisamos sob a ótica dos intérpretes do Brasil, do Estruturalismo Latino-americano e dos países considerados periféricos, nos quais a intervenção estatal, mencionada por Chang e Evans, muito se relaciona com o modelo institucional do país.

Diante da discussão teórica sobre o termo Instituições, o Quadro 2 traz um compilado de autores, período e síntese sobre as Instituições à luz da relevância do tema discutido.

Quadro 2 – Síntese dos Autores sobre as Instituições

Autores	Ano	Síntese sobre as Instituições
VEBLEN	1988	As instituições têm relação com métodos habituais que dão continuidade ao modo de vida da comunidade em contato com o ambiente material no qual ela vive.
NORTH	1995	As instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana. Elas estruturam incentivos na interação humana, seja político, social ou econômico.
WILLIAMSON	2009	Restrições políticas ao comportamento governamental são reforçadas por instituições legais. São regras formais que englobam restrições constitucionais, estatutos e outras restrições.
PONDÉ	2017	Instituições econômicas são regularidades de comportamento social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico.
COMMONS	1931	As instituições componentes da ação organizada possuem um conjunto de regras de funcionamento, que definem o que os indivíduos podem, não podem, devem, não devem, poderiam ou não poderiam fazer.
HODGSON	2001	Instituições são como regras, restrições, práticas e ideias que podem moldar as preferências dos indivíduos.
CHANG E EVANS	2005	No que se refere ao ambiente econômico, tem-se três instituições importantes, o mercado, as firmas e o Estado.
OLIVEIRA	2018	As instituições estão enraizadas em contextos históricos específicos, e no caso do Capitalismo Ibérico, são moldadas por processos de exploração e acumulação, estreitamente vinculadas ao papel central do Estado.

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

O Quadro 2 evidencia e permite salientar que a discussão sobre Instituições estende-se para além de Douglas North, um dos maiores autores sobre Instituições. Há autores, como Hodgson, Chang e Evans, nos quais são importantes para conceituar o termo Instituições e também para contextualizarmos a discussão e compreender as nuances do arcabouço institucional no qual tem-se o tema desta pesquisa.

Aqui chamamos a atenção para a compreensão de Veblen sobre as instituições sobre os hábitos mentais, que seriam "métodos habituais de dar continuação ao modo de vida da comunidade em contato com o ambiente material no qual ela vive" (Veblen, 1988, p. 89). Hábitos mentais são, segundo Veblen (1961 [1898]), formas de ser e de fazer as coisas que se cristalizam em instituições, mantidas ou modificadas ao longo do tempo pela ação reprodutiva ou transformadora dos sujeitos. Ou seja, as instituições são constituídas, de acordo com Veblen, ao longo do tempo, formulando uma trajetória.

Para introduzir o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*), o caminho deve ser considerado. Nele, as instituições são ações estabelecidas ao longo da trajetória, de modo que resulte do somatório das instituições anteriores. Nesse sentido, assume-se que os países e, de claro, as instituições que os moldam, são distintas. A partir de uma perspectiva histórica, essas diferenças podem se tornar significativas, levando a distintas construções capitalistas entre países e regiões.

Essa herança de características considerada por Veblen (1988), permite identificar o caráter *path dependence* das instituições, em que fatos aleatórios e remotos no tempo têm uma influência destacada para a construção e para a evolução institucional.

2.3 Institucionalismo Histórico e Desenvolvimento

Considerando as definições e contextos trabalhos no tópico anterior, nota-se que as instituições formam a estrutura de incentivos dos indivíduos que interagem na sociedade e que, por conseguinte, são determinantes e fundamentais para o desempenho econômico em longo prazo.

Veblen, (1988) ao afirmar que as formas de ser e de fazer as coisas concretizam-se em instituições que são mantidas ou modificadas ao longo do tempo, nos traz a reflexão que, de fato, este processo ocorre em décadas e até mesmo séculos, sendo enfatizado pelos fatos históricos. Pode ser considerado como o tempo em que o processo de aprendizagem dos seres humanos modela a evolução das instituições. Essa mudança é moldada pelos agentes da

mudança institucional, ou seja, os atores políticos ou econômicos como aqueles que decidem nas organizações, e as fontes da mudança são as oportunidades percebidas pelos atores.

As instituições, então, mudam, e as mudanças são notadas nos preços, na organização institucional, na constituição de leis, normas, novas instituições reguladoras e políticas governamentais. Portanto, na sociedade como um todo.

Deste modo, o modelo institucional de um setor ou de uma nação é um processo contínuo e acumulativo que tem a sua origem nas raízes históricas do país e se modifica ao longo do tempo. A história é importante na constituição da capacidade institucional, já que a trajetória percorrida ao longo do tempo condiciona seus processos decisórios, influenciando diretamente na composição daquela instituição.

Assim, o institucionalismo é resultante de uma soma (até certo ponto, seletiva) das instituições precedentes, ou seja, de instituições formais e informais ao longo da história (Oliveira et al, 2020). Nesse ponto, fica claro que o “Institucionalismo Histórico” tem relação próxima com a teoria *path dependence*.

Como evidenciado por Conceição Tavares (2002), qualquer abordagem analítica que se prenda à institucionalista deve incluir *path dependence*, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incerteza. Reconhece-se, portanto, que existe um núcleo teórico definido e nem sempre convergente entre as diversas abordagens institucionalista, revelando, então, a riqueza do pensamento institucionalista.

Dispõe também, nesta análise, o Capitalismo Ibérico a partir da intersecção das obras de Hall e Soskice (2009) e North (2018), de modo a tornar a abordagem institucionalista histórica mais pertinente para análise. Acredita-se que na relação socioeconômica dos países a lógica é determinada por sua construção institucional, de modo que essa construção institucional ocorre ao longo dos processos históricos dos países e envolve as instituições e instrumentos constituídos durante períodos específicos, conforme abordado no Institucionalismo histórico (Hamilton, 2018; Commons, 2018; North, 2018).

A *path dependence*, em tradução, “dependente da trajetória”, é definida como o processo histórico para antecipar possíveis comportamentos de agentes econômicos (rotinas prévias e valores). Assim, numa visão institucionalista e *neo-schumpeteriana*⁷, deve-se considerar os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos num processo evolucionário.

⁷ A teoria neo-schumpeteriana está relacionada com o pensamento econômico de Joseph Schumpeter e tem como objetivo principal a análise dos processos de mudança econômica, tendo como fator dominante os processos de mudança tecnológica.

Assim, está inerente o Institucionalismo Histórico que, na definição de Hall e Taylor (2006), segue basicamente a mesma argumentação de Elster, Thelen e Streeck referente aos procedimentos formais e informais, rotinas, normas e convenções incorporadas na estrutura organizacional do sistema político ou da economia política.

O Institucionalismo Histórico tem como abordagem a perspectiva configuracional que não obriga a privilegiar nenhum ator, posição ou processo específico, mas sim priorizar a estrutura de relações entre instituições e atores, sejam elas de qualquer natureza (Skocpol, 1995). Isso permite compreender os arranjos institucionais ao longo da trajetória. Essa perspectiva foi chamada por Skocpol (1995) de *“polity centered”*, conforme os quatro pontos a seguir:

1. A criação e as transformações do Estado e das Organizações partidárias pelas quais os políticos desenvolvem as suas ações governamentais;
2. Os efeitos das instituições, seus procedimentos políticos e as mudanças sociais nas identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais que se envolvem na política;
3. A adequação, ou não, entre os objetivos e as capacidades de vários grupos políticos e ativos nos modos de ações permitidos pelas instituições políticas;
4. As formas como as políticas afetam a elaboração de políticas ao longo do tempo.

Esses pontos permitem compreender que o sucesso dos atores na formulação de políticas pode depender de suas formas de organização e, principalmente, da configuração do Estado. Assim, para Skocpol, a inter-relação entre as instituições e a formação de grupos é um tema central para o Institucionalismo Histórico, já que aborda diretamente como os atores e os seus interesses constituem-se historicamente, ou seja, os arranjos institucionais construídos ao longo do tempo.

De acordo com Césaris (2009), o Institucionalismo Histórico não é definido apenas por ser institucionalista, mas principalmente pelo seu caráter histórico, de modo que não se apresenta como algo isolado, como já informa o nome da teoria. Os defensores deste enfoque analisam e apresentam hipóteses dos efeitos combinados de instituições e outros processos dando atenção especial para a dimensão temporal, analisando contextos, eventos e processos de forma ampla e de forma isolada

Em suma, para o Institucionalismo Histórico estuda-se a sequência das interações políticas no contexto das estruturas de regras, em específico o desenvolvimento das estruturas e a conduta dos atores.

Ao olharmos para o Brasil e para os pensadores que se desafiaram a pensar e escrever suas obras, acredita-se que a base do capitalismo, das instituições e organizações está no personalismo português que fez da colonização do Brasil um empreendimento de sucesso. A partir de então, esses autores entenderam que as essas mesmas instituições e o tipo de cooperação que elas fomentaram são as principais responsáveis pela construção do país em várias esferas.

Assim, sob a ótica de Raymundo Faoro, a estabilidade, a organização jurídica e administrativa e, portanto, os direitos de propriedade no Brasil, são heranças diretas da estrutura colonial imposta por Portugal. Com formação peculiar no contexto europeu, inclusive pela ausência de um feudalismo típico e de uma nobreza forte, as circunstâncias que moldaram o seu mundo possibilitaram que o Rei erigisse seu poder sob uma estrutura de dominação patrimonialista. Em consequência, a colonização e a conquista do território brasileiro tiveram sua fonte na vontade da burocracia, expressa na atividade "legalista" e regulamentar. Também com o recurso metodológico da análise comparativa, Faoro (1997, p. 122) firma o contraste: “o inglês fundou na América uma pátria, o português fundou um prolongamento de Estado.”

Com o Estado usado em prol do estamento, as formas de intercâmbio e cooperação fomentadas no Brasil impediram o florescimento do cálculo econômico racional típico do capitalismo industrial e competitivo, centrado basicamente na firma. De um lado, a realidade própria ao patrimonialismo, carregada de uma racionalidade pré-capitalista, torna o particularismo e o favoritismo os principais critérios de ascensão social (Campante, 2003).

Portanto, no caso do Brasil, as operações, incentivos e instituições são realizados pela forte e atuante figura do Estado. Assim, para Faoro, o tipo de capitalismo que se desenvolveu no Brasil, fruto da dominação patrimonial, foi o capitalismo "politicamente orientado" que, em contrapartida, influenciou diretamente a formulação e evolução das instituições.

Avançando com North (2018) sobre as instituições e o Estado (mencionado por Faoro), o autor defende que as instituições constituem-se na variável-chave para explicar a cooperação e os incentivos ao crescimento. As próprias organizações e jogadores têm a sua razão de ser no conjunto de oportunidades estabelecidas pelo arcabouço institucional. No caso do Brasil, o Estado é a fonte principal da estabilidade e da mudança institucional. Seus objetivos seriam dois: especificar as regras fundamentais da competição e cooperação e a criação de uma infraestrutura para garantir o respeito aos direitos de propriedade. Os requisitos estabelecidos para o estabelecimento da ordem e/ou da desordem, geralmente através do Estado, apresentam-se como os próprios fundamentos do crescimento econômico.

As normas formais e informais reguladoras das trocas institucionais em uma sociedade complexa representam apenas uma parte dos mecanismos que asseguram a estabilidade. A outra parte é representada pelas condições e esforços e pela ordem legal com a figura do Estado. Observa-se que o Estado é a organização-chave tanto para tornar coercitivos os contratos e fazer valer a ordem, quanto para fornecer os incentivos ao crescimento econômico. Esse segundo ponto diz respeito à forma como o Estado especifica os direitos de propriedade em troca de recursos fiscais.

Assim, em relação aos países da América Latina, North (2003, p. 14) afirma que prevalece, desde os tempos coloniais, forte tendência à personalização das relações comerciais entre os indivíduos. Persiste a informalidade nos negócios, ao que ele acrescenta: “Trata-se de uma questão cultural que dificulta até hoje a construção de um conjunto institucional baseado na objetividade capitalista”. Assim, o modelo mental personalista vigente no Brasil adviria, dentro da lógica dos dois autores, da relação estabelecida entre Estado e sociedade.

Em se tratando de sociedade brasileira e da leitura de Faoro, pode-se depreender que o Estado patrimonialista, ao exercer o seu domínio, incrementa a separação entre as decisões da esfera política e a sociedade, restringindo as liberdades e infringindo seus princípios:

Num regime onde não subsiste um grupo independentemente do poder do príncipe, onde a sociedade não está separada da organização de poder, as atividades econômicas, os interesses, os contratos não se reduzem, dentro deste contexto social, ao ganho, ao lucro e às vantagens materiais. Tudo se subordina à glória, à honra, ao incremento dos valores do estamento (Faoro, 1997, p. 67).

Assim, além do forte estamento, no caso do Rural Brasileiro, o contexto atual evidencia que os espaços rurais brasileiros são marcados pela diversidade, e neles coexistem uma variedade de ecossistemas, populações, culturas, atividades econômicas, sistemas produtivos e modos de organização social e política que continuamente se reestruturam e se reafirmam. Esta heterogeneidade, a fim de facilitar as discussões, pode ser simplificada em dois sistemas opostos: a grande produção agroexportadora e a agricultura familiar.

Posteriormente a Faoro, Celso Furtado foi um dos pensadores essenciais para arquitetar e compreender os novos pontos; sobre a realidade e características dos países periféricos, obviamente, trazendo contribuições significativas sobre as características de um país mais desenvolvido e do menos desenvolvido, principalmente no caso do Brasil. Em uma síntese sobre as ideias de Furtado, Bielschowsky (2000, p. 35), cita um dos principais aspectos defendidos para o desenvolvimento latino-americano:

A ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida (Bielschowsky, 2000, p. 35).

A ação estatal citada por Furtado (2005) nos leva à centralidade do Estado, que funda-se em razões sociais e históricas estreitamente vinculadas à própria ascensão da Teoria do Desenvolvimento.

Considerando os objetivos dessa Tese, é importante enfatizar a Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado não apenas em termos conceituais, mas sim em termos e contextualizações gerais para seu entendimento.

A priori, a visão que se tem de desenvolvimento é a visão eurocêntrica, o padrão de desenvolvimento ocidental, moderno e colonial que durante muito tempo permaneceu inquestionável. Ou seja, o modelo único de desenvolvimento e de soluções universalistas para os múltiplos problemas da sociedade.

Esse modelo teve origem na expansão imperial moderna europeia e na ascensão do sistema capitalista, período em que os países do Oeste Europeu, de capitalismo avançado, que tinham acumulado capital industrial e progresso tecnológico, foram instituídos como desenvolvidos. Para o pensamento ocidental colonial moderno, havia demarcação clara entre o desenvolvimento dos países centrais e os estágios de subdesenvolvimento das demais nações. Assim, qualquer outro país fora deste projeto global passou a ser tachado como atrasado e subdesenvolvido, e para alcançarem o desenvolvimento, deveriam invariavelmente trilhar os mesmos caminhos dos países centrais (Melo, 2021).

Conforme esclarece Mignolo (2003), mesmo após o término dos processos colonizadores, este modelo ocidental colonial persistiu, e as relações de colonização seguem dando continuidade às formas de dominação, de modo a segregar os humanos, enaltecer o que considera superior e reforçar uma lógica unilinear que nega a existência de um universo plural.

Nos últimos anos, as nações periféricas começaram a refletir o quanto estas fórmulas ocidentais desenvolvimentistas são desiguais e excludentes. Passaram a questionar a incoerência de, diante de tamanha diversidade, continuarem ancoradas em estruturas reducionistas e incompletas. Perceberam que o padrão ocidental colonial não pode ser replicado com êxito a todas as regiões do globo, uma vez que suas trajetórias são distintas, trazendo à luz ao conceito de *path dependence*.

Desse modo, considerar as múltiplas possibilidades e trajetórias de desenvolvimento passa necessariamente por pensar a partir das nações subalternizadas e por traçar estratégias a partir dos conhecimentos produzidos localmente, visto que são estes os mais adequados à realidade que se pretende modificar. Nesta lógica, ao analisar especificamente o Brasil, ressaltamos as contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

Assim, acerca do desenvolvimento no Brasil, Furtado (2000), um dos principais pensadores cepalinos, orienta que a simples analogia com os processos vivenciados pelas nações avançadas conduz a interpretações falsas e formulações incoerentes que não contribuem para a superação das restrições enfrentadas pelos países periféricos. O autor indica que o caminho para o desenvolvimento não engloba etapas fixas, encadeadas, em que, ao alcançar um nível, necessariamente chegar-se-á ao próximo. Assim, o subdesenvolvimento não representa uma etapa do processo de desenvolvimento e as economias avançadas não necessariamente o experimentaram.

Esses estudos ajudam a pontuar que, para a interpretação e a análise dos processos econômicos dos países da América Latina, era preciso detalhar diferentes nuances nas relações de mercado e Estado e questões estruturais. Assim, tais concepções são um marco histórico, pois configuram-se como críticas claras e concisas sobre as teorias propostas pelos países centrais, realçando a importância das raízes históricas do país.

Em países como o Brasil, elas são encontradas desde o processo de formação da sua sociedade, de modo que, quando comparamos os acontecimentos do período colonial com a realidade atual, percebemos que o fim do período colonial não implicou em alterações estruturais ou mudanças de natureza sociocultural para o país. Pode-se observar a permanência dos mecanismos de dominação social e cultural historicamente construídos.

Do ponto da perspectiva histórica, essas diferenças podem se tornar bastante significativas, levando a construções capitalistas distintas entre países e regiões. Neste trabalho, examinamos a dinâmica institucional que moldou o que chamamos de Capitalismo Ibérico, em sua variedade portuguesa, e sua influência nas economias latino-americanas, especialmente no Brasil (Oliveira et al, 2020).

Portanto, torna-se evidente que os níveis socioeconômicos dos países são determinado pela construção de suas instituições, e a construção institucional ocorre ao longo da história dos países e envolve os instrumentos institucionais criados durante esse período.

Assim, trazemos à luz o setor agrícola no Brasil, que teve como motor de desenvolvimento as estratégias oriundas do Estado para os processos de modernização

tecnológica, principalmente nas décadas de 1960 e 1970. Os arcabouços institucionais envolvidos nesse período, com relação ao desenvolvimento do setor, serão discutidos de forma ampla e detalhada, no tópico a seguir.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARA O RURAL BRASILEIRO

Considerando o objeto de análise desta pesquisa e para melhor compreensão do estudo, é importante compreender o lugar do Agronegócio na história brasileira e, posteriormente, a elucidação das instituições que foram organizadas com objetivo de apoio a este setor.

Diante desse objetivo, o presente capítulo está organizado em uma breve contextualização sobre o Rural Brasileiro. Posteriormente, apresentam-se as fases do Rural brasileiro e as ações de políticas públicas para o setor e, por fim, a compreensão sobre as Instituições envolvidas no financiamento do Agronegócio.

3.1 Contextualização do Rural Brasileiro

A abundância do fator terra é, historicamente, uma característica fundamental do desenvolvimento do Agronegócio brasileiro, porém não é isolada e nem possui fator decisivo para o desenvolvimento do setor. A abundância de terra e, consequente, propriedades agrícolas em todo o território e a crescente produtividade agropecuária nas regiões brasileiras, exigiram ações significativas dos governos e dos empresários para o desenvolvimento nos moldes atuais (Bonelli; Pessôa, 1998).

Assim, essa característica ajuda na explicação de uma parte do marco institucional e tecnológico em que cresceu e se desenvolveu o Agronegócio no Brasil. Em particular com a relação da modernização agrícola que só viria a ganhar impulso com o apoio governamental a partir de meados dos anos 1960, por meio da ação Estatal e do arcabouço institucional construído.

Contudo, para além do fator terra, é importante compreender as raízes históricas do Brasil. Segundo Freyre (2005), Portugal era o país mais comercial e menos rural da Europa, por isso o ruralismo português em terras brasileiras não foi espontâneo, mas ditado pelas circunstâncias. Os colonizadores portugueses não pretendiam instituir atividades agrárias, desejavam um país no qual pudessem comercializar especiarias e pedras preciosas. Como não encontraram uma base puramente comercial, Portugal elegeu a agricultura, a sesmaria e a grande lavoura escravocrata como o caminho para a prosperidade. Assim, pode-se identificar

uma das origens da concentração da propriedade fundiária do país, conforme alerta Prado Júnior (1979).

Nesse sentido, em toda a história brasileira, as propriedades agropecuárias com grande produção foram incentivadas e tornaram-se dominantes e o modelo socialmente e economicamente reconhecido nacionalmente e internacionalmente. Tais incentivos ocorreram por meio de políticas diversas e institucionalidades elaboradas nesse viés, de modo que permitiram o crescimento e a notoriedade.

Contudo, ocorreram também incentivos para a agricultura de pequeno porte por meio de políticas específicas, como a criação do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf). Na Era Vargas (1930-1945) teve maior atenção ao mercado interno e à industrialização, reduzindo o foco no exclusivo da grande agropecuária. Pequenos produtores e agricultura familiar tiveram participação para o abastecimento urbano.

Aqui, cabe mencionar que para fins de discussão desta tese, o termo Agronegócio será adotado e utilizado para abarcar todos os produtores rurais do território brasileiro, independente do porte e sua categoria, pois o objetivo é centrar a discussão na ação do Estado com a elaboração de políticas e institucionalidades que tiveram e têm o objetivo de fomentar o setor. Adotando o conceito segundo Davis e Goldberg (1957), que definem Agronegócio como "a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, do processamento e da distribuição dos produtos agrícolas e itens derivados."

Diante desse contexto, considerando o fator terra e as raízes históricas do Brasil, faz-se pertinente considerar, principalmente e por consequência, os marcos institucionais que envolvem o Brasil e, de modo específico, o Agronegócio brasileiro, como forma de examinar a construção das instituições que moldaram e consolidaram o setor. Apesar da análise ser exclusiva para o setor do Agronegócio, é apropriado analisá-la também sob a ótica do institucionalíssimo histórico.

Ao longo das últimas décadas, o setor do Agronegócio apresentou um desempenho significativo em termos de produção, produtividade, volume de exportação e importância na balança comercial. Para os atores do agronegócio brasileiro, como produtores, empresas, entidades de representação e alguns estudiosos e especialistas, este resultado se deve ao intenso processo de desenvolvimento técnico-científico em que o modelo produtivo brasileiro está inserido.

Além do processo técnico-científico, para Leite e Wesz (2014), esse crescimento é notório pela relevante política econômica de ordenamento territorial, trabalhista, ambiental, de

crédito, infraestrutura e o incontestável o papel que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) teve na incorporação do sistema produtivo nacional por meio do desenvolvimento de tecnologias para o melhoramento da fertilidade do solo e de adaptação dos recursos genéticos às suas características nas regiões do Brasil. Bem como a atuação de Instituições Financeiras, como Bancos e Empresas de Financiamento e Apoio à Pesquisa com recursos e foco específicos no Agronegócio.

No âmbito das políticas públicas setoriais, não resta dúvidas da importância e da pertinência do crédito rural nas transformações da agropecuária brasileira. Para Delgado (2012), este instrumento foi um dos elementos determinantes na modernização da agricultura na ditadura militar, entre 1964 a 1985, bem como a principal via de fomento da política agrícola do *boom* exportador de *commodities* e da reestruturação da “economia do agronegócio” a partir dos anos 2000.

Nessa direção, o Brasil conta com dois principais instrumentos: o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O SNCR, criado em 1965, foi fundamental para a transformação da base técnica da produção rural e para a constituição dos denominados complexos agroindustriais (Delgado, 2012; Leite, 2001). Já o Pronaf, implementado em 1995, visa fornecer crédito rural especificadamente para a agricultura familiar, com condições creditícias diferenciadas e mais próximas às especificidades da categoria social (Grisa, 2012).

Ambos, SNCR e Pronaf, são as principais políticas agrícolas em termos de recursos financeiros aplicados na agricultura brasileira, com o objetivo primordial e amplo de subsidiar o financiamento do setor para o pequeno, médio e grande produtor.

Nesse sentido, Joseph Schumpeter destaca que, em meio ao processo de desenvolvimento econômico, a concessão de crédito é como uma ordem para o sistema econômico, e só assim o desenvolvimento econômico poderia surgir a partir do fluxo circular em equilíbrio perfeito. E essa função constitui a pedra angular para a moderna estrutura de crédito, conforme defendido por Schumpeter (1964).

Contudo, como já mencionado, as formulações *schumpeterianas* sobre inovação e crédito contribuíram, posteriormente, para fomentar as ideias para os países em subdesenvolvimento. A exemplo, a criação dos bancos de fomento do desenvolvimento, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Brasil e, instituições ligadas ao setor empresarial, como a atual Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). No caso do Brasil, a força geradora não foi proveniente do empresário ou da firma – como defendido por Schumpeter – devido ao exposto por Wallich, que acentua que esse não é

o modelo para os países menos desenvolvidos. Contudo, a ação para a criação de fomento e crédito advém, inicialmente, do Estado.

Diante disso, considerando o objeto de análise desta pesquisa e para melhor compreensão do estudo, é importante compreender o lugar do Agronegócio na história brasileira e, posteriormente, a elaboração das instituições que se organizaram com objetivo de apoio a este setor.

Nesse sentido, Celso Furtado foi um dos pensadores essenciais para construir e compreender os novos pontos; sobre a realidade e características dos países periféricos, como o Brasil, permite contribuições significativas sobre as características de um país mais desenvolvido e do menos desenvolvido. Prado Junior (1968) expõe que a agricultura no Brasil está presente de modo capitalista desde os traços da colônia portuguesa, posteriormente fomentada pela ação estatal.

A exemplo, o setor agrícola no Brasil teve como motor de desenvolvimento o sistema de crédito, crucial para os processos de modernização tecnológica, principalmente nas décadas de 1960 e 1970. É neste ponto que, referente ao objeto dessa pesquisa, a função das políticas agrícolas e, em especial, por meio do crédito rural, o qual é o objeto central de estudo, vão ao encontro do contexto histórico de um país menos desenvolvido, que possui seu modo de desenvolvimento muito diferente de um país altamente desenvolvido.

3.2 Fases do Rural brasileiro e as ações Políticas

Contudo, antes de tratarmos de forma específica sobre as instituições financeiras, faz-se necessário compreender a Política Agrícola no Brasil. Nesse ponto, pela perspectiva de Belik (1998), que explana sobre as três fases das políticas agrícolas no Brasil e suas respectivas mudanças nos últimos 30 anos.

Belik (1998) divide as Políticas Agrícolas em três principais fases:

1. Primeira fase, inicia-se em 1964 e vai até o final da década de 70, marcada pela presença do Estado que objetiva o crescimento do setor agrícola e a articulação com os setores à montante e à jusante da agropecuária. Nesse período, tem-se a presença dos instrumentos estatais de política agrícola, como o crédito, preços mínimos, seguros etc;

2. Posteriormente, a segunda fase, que se inicia na década de 80, foi motivada pela redução nos subsídios implícitos no crédito e pela pretensa “maturidade” do setor agrícola. A autorregulação se dá na gestão das formas de financiamento do setor, que se diversificam e se ampliam, e na criação de sistemas de apoio, classificação e integração com os mercados. Nesse cenário, ocorre o fortalecimento das instituições privadas ao mesmo tempo que o aparato público de ação junto a agricultura e agropecuária se retrai;
3. Por fim, a terceira fase, com início em 1990, é marcada pelo desmonte das instituições e instrumentos que nortearam a Política Agrícola. Os volumes de crédito voltados ao segmento agropecuário chegam aos seus níveis inferiores.

Estas três fases permitem compreender o espaço temporal em que ocorre a abertura comercial acelerada e integração regional, afetando mais diretamente o segmento agropecuário e agroindustrial (Belik, 1998). São cruciais para identificarmos o desenvolvimento do setor e, especialmente, o momento no qual as instituições financeiras são criadas, otimizadas e impulsionadas com vistas ao desenvolvimento.

De forma complementar, as definições de Navarro são imprescindíveis para uma compreensão mais ampla das fases e características inerentes a cada uma delas, e podem ser atreladas às fases definidas por Belik sobre as Políticas Agrícolas.

Navarro (2001) defende que o Rural passou por três fases distintas ao longo das últimas décadas. Essas fases representam diferentes formas de organização e desenvolvimento no campo, e estão associadas a mudanças estruturais, institucionais e políticas que afetaram profundamente o setor agrícola e rural no Brasil. Com base nos argumentos de Navarro, o Quadro 3 sintetiza essas fases:

Quadro 3 – Fases do Rural Brasileiro e Ação Estatal

Fases	Descrição	Papel do Estado
1º Fase: Rural Tradicional (1950 - 1960)	Nesta fase, o Brasil rural era caracterizado por uma agricultura tradicional, com base na economia de subsistência, práticas agrícolas rudimentares, e baixa produtividade. A maior parte da	Durante esse período, o Estado tinha pouca intervenção direta no desenvolvimento rural. As políticas voltadas para o campo eram escassas e o setor agrícola estava longe de ser priorizado

	produção era destinada ao consumo interno, e as técnicas utilizadas eram geralmente arcaicas, baseadas em conhecimento local transmitido de geração em geração.	em termos de modernização e investimentos.
2º Fase: Modernização Conservadora (1960 - 1970)	Esta fase é marcada pela chamada "modernização conservadora", que coincidiu com o período do regime militar no Brasil. Foi um período de transição profunda na agricultura brasileira, impulsionado pela Revolução Verde, que trouxe a introdução de novas tecnologias, como o uso de fertilizantes químicos, pesticidas e maquinário agrícola, além de sementes geneticamente modificadas para aumentar a produtividade. Essa fase contou com significativas transformações Econômicas. Houve uma integração progressiva da agricultura brasileira ao mercado global, com a produção voltada cada vez mais para exportação, especialmente de commodities como soja e café. No entanto, a modernização foi concentrada em grandes propriedades e beneficiou principalmente os grandes produtores, o que resultou no aprofundamento das desigualdades sociais no campo.	O Estado passou a ter um papel mais ativo no processo de modernização, oferecendo crédito subsidiado, incentivos fiscais, e promovendo infraestrutura para suportar a expansão do agronegócio. No entanto, as reformas agrárias que poderiam ter beneficiado os pequenos agricultores foram deixadas de lado, resultando no êxodo rural e na marginalização de grande parte da população rural.
3º Fase	Nesta fase, o "novo rural" emerge,	O Estado adota uma postura de

Novo Rural (1990 em diante)	com o campo assumindo uma função mais diversificada e multifuncional. Além da agricultura tradicional e do agronegócio, surgem novas atividades econômicas, como o turismo rural, o artesanato, e os serviços ambientais, mostrando que o rural passou a ser visto como um espaço multifacetado, não limitado apenas à produção agrícola. No âmbito do desenvolvimento sustentável, a partir dos anos 1990, começa a ganhar força o debate sobre o campo sustentável, com a adoção de práticas agrícolas mais ecológicas e a valorização da agricultura familiar. Há também uma maior preocupação com o uso sustentável dos recursos naturais e com as políticas de inclusão social dos pequenos agricultores.	maior apoio à agricultura familiar e às pequenas propriedades, com a criação de programas de incentivo, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Além disso, há uma maior atenção para a agroecologia, políticas ambientais e de combate à pobreza rural.
---	---	--

Fonte: elaborado pela autora a partir de Navarro (2001).

Nota-se que na primeira fase, a característica do modelo de intervenção ainda era considerado rudimentar. A intervenção direta do Estado nas condições, funcionamento e sinais de mercado ocorre de forma intencional e tecnificada na segunda fase, a partir de 1960. Tratava-se de modificar os parâmetros básicos do mercado que afetavam as decisões econômicas dos agentes em geral.

Embora utilizasse também instrumentos de mercado (tabela de preços, por exemplo), a política atuava em grande medida através do mercado (subsídios, créditos, isenções, tarifas etc.). Desde os anos 1990, o padrão de regulação é outro: o Estado tem procurado facilitar o bom funcionamento do mercado, prover incentivos sustentáveis no próprio mercado que não exigem pesadas transferências fiscais para os produtores. Trata-se, na verdade, de criar as

condições básicas apropriadas para o bom funcionamento da economia agrária sem intervir diretamente nos sinais de mercado.

Diante dessas três principais fases que permitem uma melhor compreensão sobre a ação estatal, a segunda e terceira fases, a Modernização Conservadora (1960 - 1970) e o Novo Rural (1990 em diante) são cruciais para compreendermos a construção e o desenvolvimento Institucional no Agronegócio.

Nos anos 70, 80 e 90, para Buainain (2014) a intervenção do Estado (regulação) atua sob “alguns elementos básicos forjadores” das decisões dos produtores. Essas decisões refletem um conjunto amplo de condicionantes, desde a disponibilidade de recursos produtivos e financeiros, a inserção socioeconômica dos produtores, a localização geográfica, as oportunidades e a conjuntura econômica, as instituições, valores culturais etc.

Para fins didáticos e analíticos, Buainain (2014) esclarece os atores intervenientes e considera que o desenvolvimento rural é fortemente condicionado por quatro conjuntos de fatores:

- (i)** Os incentivos que os produtores têm para investir e produzir;
- (ii)** A disponibilidade de recursos, particularmente terras, água, mão-de-obra, capital e tecnologia, que determina o potencial de produção;
- (iii)** O acesso aos mercados, insumos, informações e serviços, que influi de forma decisiva na capacidade efetiva de produção;
- (iv)** As instituições, que influenciam as decisões dos agentes e inclusive sua capacidade, possibilidade e disposição para produzir.

Em cada um desses quatro conjuntos foram elaboradas ações diferentes para atender às necessidades dos produtores com políticas de macroeconomia e políticas setoriais, por exemplo.

As políticas macroeconômicas têm um grande impacto sob as condições gerais da produção, uma vez que determinam ou influem na formação dos preços básicos da economia. Os preços macroeconômicos afetam, direta ou indiretamente, a formação dos custos de produção, a alocação dos recursos entre os diversos setores e subsetores da economia, as decisões de investir, as opções tecnológicas, os preços relativos, as condições de venda dos produtos, a rentabilidade de cada segmento, o ritmo de crescimento da economia, o nível e estrutura de distribuição de renda e as expectativas dos agentes.

Cabe salientar que as políticas macroeconômicas operam em dois níveis: a priori, as políticas que afetam diretamente tanto as condições objetivas de produção como as expectativas dos produtores através das principais variáveis objetivas e subjetivas que eles levam em conta no momento de tomar as decisões de produção e investimento, particularmente o nível de liquidez da economia, a taxa de juros, a taxa de câmbio, os impostos e o nível dos salários.

Concomitantemente, na medida em que afetam as condições de produção e investimento no presente, essas variáveis influem nas condições de realização do ciclo de produção anterior, em particular na capacidade de absorção dos mercados, os níveis de preços, as margens de lucro. As condições de realização da produção têm significativo impacto sob a capacidade e as condições econômica e financeira dos agentes no presente, condicionando e interferindo em suas decisões de produção e investimento. São, assim, importantes para os produtores do setor do Agronegócio.

De outro lado, além de incidir sobre os mercados no presente, pode-se dizer que as políticas macroeconômicas de hoje dão forma aos mercados no futuro, ou seja, condicionam não apenas o nível e composição da demanda final (presente) da economia, como também o nível e a composição da demanda efetiva. Ou seja, a partir do comportamento das variáveis macroeconômicas (e de outras variáveis e indicadores setoriais), os agentes formam suas expectativas com respeito ao comportamento dos mercados no futuro e as margens de lucro esperadas.

Já nas políticas setoriais e por meio da regulação setorial, o Estado busca, de um lado, reforçar ou mitigar os sinais e condições determinados pela política macroeconômica e, de outro, afetar o nível e composição da oferta e demanda nos mercados agropecuários, estimulando determinados segmentos e penalizando outros segundo as prioridades da política econômica e as pressões dos agentes.

Apesar de a regulação da produção e da demanda realizarem-se em momentos diferentes, trata-se de um processo único, posto que, no nível global, a demanda futura será, pelo menos parcialmente, o resultado das decisões de produção e investimento; e, de outro lado, a regulação *ex ante* da produção cria compromissos em relação à absorção da futura produção.

Os principais mecanismos de regulação setorial (produção e demanda) são:

- (i) Políticas de preços;
- (ii) Políticas de financiamento;

- (iii) Seguro;
- (iv) Política de comercialização e estoques;
- (v) Políticas tributária e fiscal;
- (vi) Políticas de comércio exterior.

A seguir, indica-se o papel e o alcance de cada um dos instrumentos, ressaltando alguns elementos úteis para a melhor compreensão da evolução da política agrícola brasileira:

Política de Preços: as políticas de preços agrícolas foram, no passado, um dos componentes mais fortes das políticas agrícolas, principalmente nos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, evitar preços elevados de alimentos para os consumidores finais e assegurar a oferta de matérias-primas em quantidade e preço adequados para abastecer a agroindústria local foram historicamente objetivos centrais das políticas de preços agrícolas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a sustentação da renda dos produtores agropecuários sempre foi um dos objetivos centrais da política de preços agrícolas; na Europa, a segurança alimentar e a estabilidade socioeconômica do meio rural têm sido preocupações dominantes no período do pós-guerra.

Nos países em desenvolvimento, o foco das políticas de preços agrícolas no passado recente não foi estável e nem preciso: ora a política buscava incentivar a produção de alguns produtos, o que exigia a fixação de preços mínimos que na verdade eram preços máximos, bem acima dos preços de mercado; ora o objetivo era reduzir o risco, ora evitar as acentuadas flutuações dos preços para o consumidor final. A multiplicidade de objetivos acabou comprometendo a eficácia da política, que na maioria dos casos nem assegurava preços mínimos nem reduzia o risco e as oscilações de preços ao consumidor.

A disponibilidade de recursos para custeio e investimento é um dos principais condicionantes da produção agropecuária. O rígido ciclo de produção torna, para a maioria dos ramos, impossível compatibilizar os fluxos de dispêndios e entradas: enquanto os gastos são contínuos ao longo de todo o ano, as receitas são concentradas sazonalmente, determinando a necessidade de maior volume de capital de giro.

A insuficiência de recursos próprios e/ou crédito restringe o nível da produção, deixando ociosos os demais fatores de produção disponíveis (terra, máquinas, instalações etc.). Na presença de um risco mais elevado inerente à atividade, os agricultores tendem a ser mais conservadores em relação à adoção de novas tecnologias e à expansão da capacidade de produção.

O crédito rural: desenhado levando em conta as especificidades do setor, com prazos e condições de pagamento adequados, é um poderoso instrumento de indução de inovações e crescimento.

Seguro Rural: o seguro rural também é um instrumento de regulação importante. O risco é inerente às atividades econômicas, uma vez que a instabilidade e a incerteza são inerentes ao sistema mercantil. No caso da agricultura, o risco econômico é potencializado pelos efeitos de ocorrências aleatórias da natureza sobre a produção e o rendimento.

A ausência de mecanismos de proteção contra esses riscos tem efeitos sobre a produção e os investimentos, sendo possível demonstrar que os produtores produzem abaixo do seu potencial para reduzir o risco. O risco aumenta se o produtor utiliza crédito, o que leva a uma redução do nível de endividamento. Também afeta as opções tecnológicas, já que os produtores preferirão tecnologias com menor rendimento e risco mais baixo às aquelas com rendimento e risco mais elevados. A provisão de um mecanismo de seguro agrícola que reduza o risco elimina esses entraves e contribui para o crescimento da produção.

Em resumo, dadas as variáveis e restrições estruturais, o comportamento e o desempenho do setor agropecuário refletem os efeitos combinados dos preços macroeconômicos e dos sinais enviados pela política agrícola. Conjuntamente, esses parâmetros determinam o contexto geral que afeta as decisões de produção, sua composição e nível corrente, os investimentos, o crescimento do produto, a formação e distribuição de renda do setor. As políticas macro e setoriais traduzem-se, *ex ante*, em um conjunto de sinais que sancionam, inibem ou estimulam certas expectativas dos agentes, afetam suas decisões de produção (o que produzir, quanto produzir e investir e como produzir), e, *ex post*, em um conjunto de ações que afetam a demanda final (Delgado, 1985).

O desenho da política agrícola – escolha e combinação dos instrumentos – e de sua operacionalização muda de país para país e depende dos objetivos específicos atribuídos à política setorial, da capacidade operacional e financeira do Estado e da própria concepção e marco institucional, que em conjunto delimitam e orientam as relações entre o setor público e privado.

3.3 Sobre a Pesquisa Agropecuária

Assim como ocorre na política macroeconômica, a intervenção governamental em pesquisa agrícola aplicada é necessária em razão de falhas de mercado. Porquanto, os

investidores privados tradicionais e o mercado de capitais não têm interesse no investimento nesse tipo de atividade, especialmente em contexto de juros reais elevados, como no Brasil, ou pelo fato de os retornos referentes a investimentos em tecnologia não serem totalmente apropriáveis dadas as externalidades transmitidas por imitação, mobilidade da mão-de-obra, consequente intercâmbio de informações etc.

Segundo Bonelli e Pessôa (1998), a modernização foi, sem dúvidas, grandemente estimulada pela atuação governamental em diversos níveis. Dentre esses diversos níveis, a pesquisa agropecuária no Brasil foi estimulada pelas ações estatais. Assim, a pesquisa Agropecuária no Brasil foi dirigida fortemente pela ação do Estado, com estímulos financeiros para a área e com o marco fundamental das novas políticas, principalmente, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 1973.

As inovações originadas na Embrapa tiveram, no entanto, um viés para constituírem tecnologias poupadoras de terra, particularmente nas áreas do Cerrado. Como essas áreas também se adequavam à mecanização, conclui-se que essas inovações se revestiam, ainda, de inovações tecnológicas poupadoras de mão-de-obra.

Além da Embrapa, os demais atores neste processo são as instituições públicas nacionais e internacionais, organizações internacionais não lucrativas e empresas privadas. Assim como nos tipos de pesquisa, a distinção entre pesquisa pública ou privada não é por vezes totalmente nítida, havendo um complexo de instituições dedicadas à pesquisa, que vai dos institutos governamentais às empresas privadas de processamento e produtoras de insumos. Historicamente, a pesquisa agrícola tem sido também efetuada por agentes públicos nacionais e internacionais.

O quadro a seguir mostra as instituições envolvidas no processo de pesquisa no Brasil:

Quadro 4 – Localização Institucional da Pesquisa no Brasil

	Doméstica	Externa
<i>PÚBLICA</i>	• Ministérios • Institutos de Pesquisa • Universidades	• Ministérios • Institutos de Pesquisas • Universidades • Agências de Cooperação Internacional
<i>PRIVADA</i>	• Cooperativas • Fundações • Empresas de Processamento • Empresas de Insumos • Instituições de Commodities	• Companhias Nacionais • Multinacionais • Cooperativas

Fonte: Bunelli e Pessôa, 1998.

Em relação às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), as empresas envolvidas do setor privado normalmente são conduzidas por firmas de cunho agrícola, que estão envolvidas no processo de produção, processamento e distribuição de insumos.

Ao mesmo tempo, da ação das empresas privadas tem-se as fontes externas, comuns no desenvolvimento de tecnologia, sendo elas as companhias multinacionais que transferem a sua tecnologia para outras. Ainda referente às fontes externas, Bunelli e Pessôa (1998) relatam que em alguns países, pesquisas externas podem vir também de cooperativas.

A taxonomia dos tipos de tecnologia agrícola comporta também outras fontes. A combinação desses tipos ajuda a entender a relação entre a pesquisa agrícola pública e privada. Não há uma separação clara, mas uma continuação de arranjos institucionais.

Institutos de pesquisa, ministérios de agricultura e universidades são, usualmente, fornecedores públicos de tecnologia. A pesquisa desenvolvida por essas organizações pode ser direcionada para adaptar tecnologias desenvolvidas em outros países ou para criar novas tecnologias. Centros internacionais de pesquisa e centros de pesquisa em outros países são fornecedores públicos usuais de tecnologia agrícola.

Importante salientar que, de acordo com Bunelli e Pessôa (1998), o setor público e o setor privado não são substitutos diretos porque desenvolvem diferentes tipos de pesquisa para produzir diferentes tipos de tecnologia. A pesquisa agrícola privada tende a ser mais aplicada do que a pesquisa pública e se concentra em tecnologia mecânica e química. O setor

público atua mais fortemente na pesquisa básica e está mais envolvido com tecnologia biológica e agronômica.

Entretanto, o setor público no Brasil, é quem assume o papel de incentivar de forma direta, ampla e democrática a pesquisa no setor. Como no caso da Embrapa, em que as pesquisas impulsionam a transferência de tecnologia para os produtores rurais de forma geral, ou seja, não há restrição de tecnologia apenas para o setor patronal do Agronegócio. Pois, como afirmado por Melo (2021), os agricultores não atuam de forma isolada em busca de novas alternativas ou iniciativas, mas em diálogo com uma rede de relacionamentos, tais como instituições de pesquisa e extensão, organizações locais, entre outras.

A utilização ampla no Brasil dos gastos em Pesquisa e Desenvolvimento como referência para classificar a inovação constitui exemplo do quão atrelados ainda permanecemos ao modelo de desenvolvimento eurocêntrico e do quanto precisamos ampliar as reflexões a respeito da nossa realidade. É natural que os países centrais não evidenciem as inovações menos intensivas em P&D, afinal eles se encontram em estágio avançado de crescimento econômico em que as inovações radicais são mais frequentes. Por outro lado, o Brasil e outros países de desenvolvimento tardio figuram-se em situação oposta, como pode ser observado, por exemplo, no que compete à disponibilidade de recursos financeiros, físicos e humanos, infraestrutura e domínio da fronteira do conhecimento.

Conforme explica Wallich (1969), enquanto no modelo *schumpeteriano*, pensado para os países de capitalismo avançado, a inovação é orientada pela oferta, nos países não desenvolvidos o consumo é o elemento central. Isto ocorre porque a inovação e o desenvolvimento não se dão no investimento em novos conhecimentos, mas na apropriação das inovações já existentes. É responsabilidade do Estado a internalização dessas inovações produzidas nos países centrais.

No caso do Brasil, a Pesquisa Agropecuária foi, de fato, fomentada pela fonte doméstica e pública, principalmente, na década de 80. Assim, a intervenção governamental em pesquisa agrícola aplicada é necessária em razão de falhas de mercado. Porquanto, os investidores privados tradicionais e o mercado de capitais não têm interesse no investimento desse tipo de atividade, especialmente em contexto de juros reais elevados, ou pelo fato de os retornos referentes a investimentos em tecnologia não serem totalmente apropriáveis, dadas as externalidades diversas.

Assim como a intervenção governamental agiu em prol da pesquisa agrícola aplicada, a ação estatal também foi de encontro ao incentivo ao crédito por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SCNCR). Do mesmo modo, o incentivo ocorre em razão das falhas de

mercado pelo fato da firma e do empresário não terem apresentado inicialmente interesse por abrir crédito para os produtores. Rompendo, mais uma vez, o exposto por Schumpeter de que a força geradora seria proveniente do empresário pois, no caso dos países menos desenvolvidos, o empresário não é a principal força motora devido às especificidades predominantes nos países menos desenvolvidos (Wallich, 2010).

3.4 Sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Diante do exposto sobre a contextualização do setor Rural e suas instituições e políticas agrícolas, cabe explicar brevemente sobre o Pronaf na perspectiva de compreender os objetivos e funcionamento do Programa em relação às instituições financeiras para o agronegócio, pois o mesmo possui importância e significância dentro do modelo institucional do Brasil e, principalmente, na análise das instituições financeiras para o Agronegócio.

O Pronaf foi instituído em 1996, e representa uma política pública essencial voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Compreendendo a diversidade e as especificidades das realidades locais, o Pronaf mostra-se como um instrumento fundamental para a promoção da segurança alimentar, geração de renda e inclusão social, especialmente na região Nordeste (Brasil, 2016).

De forma bem específica, o Pronaf surge como resposta à necessidade de fortalecer a agricultura familiar, reconhecendo-a como um setor estratégico para a produção de alimentos e o desenvolvimento rural sustentável. A agricultura familiar, caracterizada pela gestão da propriedade por membros da família e pelo uso intensivo de mão de obra familiar, desempenha um papel crucial na dinâmica econômica e social das comunidades rurais. No Nordeste, onde a agricultura familiar é uma fonte primária de sustento, o Pronaf destaca-se como uma ferramenta de promoção da autonomia dos agricultores.

Em suma, conforme exposto por Grisa (2012), o Pronaf visa fornecer crédito rural especificadamente para a agricultura familiar, com condições creditícias diferenciadas e mais próximas às especificidades da categoria social.

As ações para fortalecimento da Agricultura Familiar são fortemente atreladas ao Crédito e à Assistência Técnica. Na ótica do Crédito Rural, o programa oferece diversas linhas de crédito com condições facilitadas, incluindo juros baixos e prazos de pagamento

flexíveis. As principais linhas, como o Pronaf A e Pronaf B, visam atender diferentes perfis de agricultores, possibilitando o acesso a recursos financeiros para a aquisição de insumos, equipamentos e melhorias na infraestrutura rural. Além do crédito, o Pronaf também contempla a assistência técnica e a extensão rural, que são essenciais para a capacitação dos agricultores e implementação de práticas de produção sustentável.

Contudo, diante do objeto de análise dessa pesquisa, será descrito de forma mais específica para sob a ótica do Crédito. Assim, cabe mencionar que o Pronaf possui diversas linhas de crédito, cada uma com características específicas:

- Pronaf A: Destinada a agricultores familiares com um limite de crédito de até R\$ 25.000, com taxas de juros em torno de 3% ao ano;
- Pronaf B: Voltada para agricultores que produzem em maior escala, com limites de até R\$ 50.000;
- Pronaf C: Para cooperativas e associações, com limites superiores, podendo chegar até R\$ 300.000;
- Pronaf Mulher: Linhas específicas para mulheres agricultoras, com limites de até R\$ 20.000;
- Pronaf Agroecologia: Focada em práticas de produção sustentável e agroecológica.

Além de linhas de crédito específicas, o Pronaf objetiva fornecer ao produtor condições específicas e facilitadas de prazo que variam de acordo com a linha de crédito e o tipo de investimento, podendo ser de até 10 anos, e também taxas de juros diferenciadas do mercado.

Para além da simples concessão de crédito rural, os esforços para atender a agricultura familiar são justificáveis por vários motivos. Conforme Aquino et al (2018), apesar da relevância, o setor ainda ocupa um lugar secundário na política agrícola nacional e carece, de fato, de obter um Programa específico para atendimento das suas demandas.

Em síntese, os estudos de Del Grossi e Graziano da Silva (2010) permitem ainda mais robustez para a discussão da importância do Pronaf. Os autores argumentam que o Pronaf contribuiu significativamente para a inclusão de pequenos produtores, fornecendo-lhes os recursos financeiros necessários para aumentar sua capacidade de investimento e, conseqüentemente, sua competitividade. Obtendo, ainda, um impacto positivo não apenas econômico, mas também social com o fortalecimento do setor como um todo.

Diante da financeirização do crédito agrícola, o Pronaf tem como perspectiva, uma maior participação dos bancos privados subsidiados. Com a redução dos subsídios públicos, há uma tendência de que os bancos privados e cooperativas financeiras passem a oferecer crédito para a agricultura familiar com taxas de juros mais próximas ao mercado. Isso pode levar a um encarecimento de crédito, afetando pequenos produtores que dependem de condições diferentes

Assim, a financeirização do Pronaf tende a avançar à medida que as decisões fiscais do Estado para sustentar juros subsidiados. Isso pode levar a um aumento do crédito privado, tornando o financiamento da agricultura familiar mais dependente das dinâmicas do mercado financeiro.

3.4 Instituições para o Financiamento do Agronegócio: A trajetória para a Institucionalização do Crédito Rural no Brasil

A trajetória do Crédito Rural pode ser notada, mesmo que de forma incipiente, desde o século XIX e até início do século XX. Costa (2004, p. 23) ilustra sobre o funcionamento do crédito rural já no século XIX:

“Não havendo crédito agrícola no Brasil, via-se o comissário forçado a seguir como banqueiro da lavoura. Os bancos emprestavam sob o crédito do comissário. De sua firma ou pessoal, sob as letras endossadas por outros comerciantes, pois recusavam-se, sistematicamente, a aceitar endossos de lavradores, de modo que se criavam interdependências comerciais perigosas e por vezes ruinosas. Viviam os comissários a cada passo premidos pelos seus comitentes, que lhe reclamavam adiantamentos sobre adiantamentos para alargarem lavouras, adquirirem aparelhamento beneficiador mais eficiente ou atenderem a despesas várias.”

Diante disso, Costa (2004) retrata o ensejo do agricultor por crédito e faz-se depreender que o mesmo ainda ocorria de forma muito incipiente. Sendo a agricultura a principal atividade econômica e o elemento central do padrão de acumulação do país até o início dos anos trinta, há de se considerar o desejo de imprimir maior amplitude para o crédito rural e o interesse pelo maior desenvolvimento da produção nacional.

Costa (2004) ainda evidencia que no século XIX e início do século XX o país enfrentou dificuldades para organizar uma estrutura bancária capaz de promover crédito rural com prazo significativo. Segundo o autor, houve em 1875 a aprovação da criação do banco de crédito rural pelo Governo Imperial, por meio do Decreto 1.782, de 28 de novembro de 1907,

que autorizou a fundação de um banco central agrícola destinado ao fornecimento de crédito à lavoura.

O governo, em 1875, organizou todas as taxas de juros de forma a atender o produtor, e a administração partia do Banco Central Agrícola, que teria a metade da sua administração na França. Contudo, o Decreto não se faz valer, pois a Inglaterra não aprovou o projeto devido a prováveis dívidas externas que o Brasil viria a adquirir.

Nisto, o Banco do Brasil, ainda considerado banco privado na época, operava alguns créditos para o setor agrícola, com taxas de juros nada atrativas. Porém, crescia o aumento de recursos destinados a esse fim. Ao final do Império, devido à expansão do trabalho assalariado e, conseqüentemente, a demanda por financiamento agrícola, são retomadas as discussões sobre tal iniciativa.

Assim, após breves acontecimentos no início do século XX, tem-se a criação da Carteira de Crédito Rural e Agroindustrial (Creai) que era operada exclusivamente pelo Banco do Brasil, com inícios em 1937. Desde 1937, o Crédito Rural, envolveu-se em inúmeras transformações decorrentes das mudanças de orientação da política agrícola.

A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial teve sua fundação deliberada na Assembleia Geral de Acionistas do Banco do Brasil em 14 de novembro de 1936, sendo a lei de criação de 9 de julho de 1937 (Lei nº 454); porém, iniciou suas operações apenas em 1938. Seu encerramento aconteceu em 1969, após um longo período de atuação, no qual foram criadas outras instituições, como o Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952; o sistema financeiro nacional passava por mudanças com a Lei da Reforma Bancária, de 1964; e o próprio modelo de financiamento da agricultura havia sido modificado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965.

Como o presente tópico tem como foco a elucidação do Crédito Rural no Brasil, é importante iniciar a discussão pela Creia, a primeira Instituição criada com a finalidade de financiamento para a agricultura e pecuária no Brasil e, principalmente, por ter a maior participação da agricultura no total de empréstimos realizados e a dependência de recursos monetários oriundos da Carteira de Redescontos (CARED) do Banco do Brasil. Apesar destes fatos, a literatura acerca da Creia é pouco extensa (Redivo; Fonseca, 2022).

Portanto, o Creia, mesmo não se tratando de uma ação exclusiva para fomento do setor Rural, pois destinava recursos financeiros também para o setor industrial, é o ponto de partida para compreendermos o processo institucional que envolve as instituições financeiras para o Agronegócio, pois com as constantes modificações do sistema de financiamento da Agricultura, resultou no atual Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Tentativas anteriores foram realizadas já no primeiro governo Vargas, em 1934, de criar bancos de crédito que atendessem aos setores industrial e rural. Assim ocorreu por meio dos Decretos nº 24.575, de 4/7/1934 (Brasil, 1934b), e nº 24.641, de 10/7/1934 (Brasil, 1934a), mas o Banco de Crédito Industrial e o Banco Nacional de Crédito Rural não entraram em funcionamento (Redivo; Fonseca, 2022). Em suma, essas diferentes instituições voltadas para o financiamento Rural, os esforços governamentais para a sua criação e, posteriormente, as suas modificações em busca de aperfeiçoamento, permitem auxiliar na compreensão das instituições financeiras voltadas para o Agronegócio.

Assim, no que cerne à compreensão sobre a relevância do Crédito Rural no país, com as inúmeras alterações e ajustes na Política Agrícola, estima-se que parte dessas preocupações estão envolvidas nas muitas especificidades que envolvem as atividades rurais, tais como a influência de fatores climáticos, a sazonalidade da produção e o tempo de desenvolvimento para que se tenha a respectiva colheita da produção. Os produtores rurais estão sujeitos, inclusive, às intempéries climáticas, que por vez, podem resultar em perda parcial ou integral da produção. A junção destes fatores torna a gestão de recursos financeiros um fator de suma importância para o equilíbrio do setor e, em alguns casos, sobrevivência dos produtores.

Contudo, são imprescindíveis como estratégias de investimento e alcance tecnológico e inovativo nesse pano de fundo que tem a atuação e relevância do crédito rural correspondendo ao suprimento de recursos financeiros por intermédio de instituições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Desde a sua criação, o Crédito Rural foi elaborado para seguir quatro objetivos e finalidades:

- Estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuados por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;
- Favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização dos produtos agropecuários;
- Possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores, notadamente considerados ou classificados como pequenos e médios;
- Incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando o aumento da produtividade e a melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa do solo.

Diante disso, a criação do SNCR, é um marco institucional e histórico importante para compreender a ação estatal e, principalmente, como um marco da institucionalização do Crédito Rural. Permite, também, visualizar as demais ações que foram elaboradas pelo Estado após 1965, sendo instituído pela Lei no 4.829/1965 como parte de um processo amplo de modernização da agropecuária nacional. Nesse período, o contexto econômico era de forte expansão das taxas de inflação e de vigência do modelo de industrialização via substituições de importações que impactava negativamente o setor agrícola do país, devido à sobrevalorização cambial (Coelho, 2012).

Em termos de recursos financeiros, desde a sua implantação, o SNCR combina a aplicação de recursos privados, captados por meio de parte dos depósitos realizados pela população na rede bancária (depósitos à vista, poupança rural, letras de crédito do agronegócio), com recursos públicos do Tesouro Nacional (TN), de Fundos Constitucionais e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Geralmente, os recursos privados são empregados como capital principal dos financiamentos, cabendo aos recursos oficiais impulsionarem linhas especiais de investimentos por meio de bancos públicos, bem como subvencionar os juros e os custos operacionais, de modo que as taxas embutidas nos contratos sejam menores que as praticadas no mercado financeiro.

Com a introdução de linhas de crédito voltadas exclusivamente ao público da agricultura familiar, notadamente com a criação do Pronaf, por meio do Decreto no 1.946, de 28 de junho de 1996, o modelo misto de captação e de gerenciamento de *funding*⁸ do SNCR sofreu poucas modificações ao longo do tempo. Sua trajetória é marcada pelo emprego de verbas de distintas e a formação de um arranjo institucional particular, em que agentes públicos e privados se envolvem tanto na construção das regras de funcionamento do SNCR, ao mesmo tempo em que se tornam corresponsáveis pela destinação dos recursos e gestão dos contratos perante os tomadores do crédito, assumindo com isso os riscos da operação (Búrigo et al., 2021)

Segundo Belik (1998), a partir da constituição do SNCR em 1965, o setor agropecuário passa a contar com fundos permanentes destinados ao financiamento das atividades agropecuárias.

Estes órgãos, de modo geral, tinham como fontes financeiras:

- a) As exigibilidades bancárias sobre os depósitos à vista dos correntistas;
- b) Empréstimos externos;

⁸ O termo “*funding*” refere-se ao financiamento ou recurso financeiro fornecido para um projeto, empresa ou iniciativa.

c) Recursos do orçamento fiscal da União.

De modo resumido, o Crédito Rural pode ser definido com operações que se destinam ao financiamento das atividades agrícolas, custeando as despesas de cada ciclo produtivo, investimento de bens e serviços cujo aproveitamento estende-se por vários ciclos produtivos, além da comercialização da produção. Sendo classificado pelo Banco do Brasil em três grupos: custeio, investimento e comercialização. Esses grupos são detalhados a seguir:

- **Crédito para Custeio**

O crédito para custeio possui a finalidade de cobrir as despesas do ciclo produtivo da lavoura, da entressafra de lavouras permanentes, bem como as despesas de exploração pecuária e a industrialização de produtos agropecuários. Segundo o Manual do Crédito Rural do Banco Central, o custeio classifica-se em agrícola, pecuário e de beneficiamento ou industrialização. Os beneficiários são os produtores rurais e suas cooperativas, tendo em vista que o montante de crédito de custeio ocorre sazonalmente em cada safra (Banco Central do Brasil, 2016).

Na divisão de Crédito para custeio agropecuário. O Banco do Brasil (2004), divide a linha de crédito da seguinte forma:

- Custeio Agrícola Tradicional

Itens financiados: despesas normais do ciclo de produção

- Custeio Pecuário Tradicional

Itens financiados: despesas normais do ciclo de produção.

- BB Agricultura Orgânica.

Itens financiados: despesas normais do ciclo de produção de produtos orgânicos, comprovados por certificadores credenciados.

- Proger Rural – Custeio

Itens financiados: despesas normais do ciclo produtivo de empreendimentos agropecuários, para produtores enquadráveis no Programa de Geração de Emprego e Renda.

- Funcafé – Custeio da Colheita

Itens financiados: todos os relacionados às despesas normais de colheita de café.

- Funcafé – Custeio dos Tratos Culturais

Itens financiados: todos os relacionados aos tratos culturais de lavouras de café.

- **Crédito para Comercialização**

O crédito para a comercialização tem como objetivo central avaliar ao produtor rural ou a suas cooperativas os recursos à comercialização de seus produtos no mercado (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016, MCR). Ele é formado pelo crédito de pré-comercialização; Empréstimos a cooperativas para adiantamento a cooperados; Empréstimos do Governo Federal (EGF); Linha Especial de Crédito (LEC) ao amparo de recursos obrigatórios; Linhas de crédito ao amparo de recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé); e o financiamento de proteção de preços ou prêmios de risco de equalização de preços (Banco Central do Brasil, 2016).

- **Crédito para Investimentos**

O crédito para investimentos financia tanto investimentos fixos quanto semifixos. Os fixos são destinados à construção, à reforma ou à ampliação de instalações permanentes, à aquisição de máquinas e equipamentos com duração superior a cinco anos, à obras de irrigação, drenagem, proteção e recuperação do solo; ao desmatamento, à destoca, ao florestamento e ao reflorestamento, à formação de lavouras permanentes, à formação ou à recuperação de pastagem e à eletrificação e à telefonia rural (Banco Central do Brasil, 2016).

Os semifixos, por sua vez, correspondem à aquisição de animais de pequeno, médio e grande porte, à criação, à engorda ou a serviços, a instalações, a máquinas e equipamentos com duração superior a cinco anos, à aquisição de veículos, tratores, colheitadeiras, implementos, embarcações e aeronaves e à aquisição de equipamentos empregados na mediação de lavouras (Banco Central do Brasil, 2016).

Os recursos do crédito para investimentos também podem ser destinados a despesas com projetos ou plano (custeio e administração), à manutenção do beneficiário e de sua família (salvo quando se tratar de grande produtor), e ainda à recuperação ou reforma de máquinas, tratores, embarcações, veículos e equipamentos (Banco Central do Brasil, 2016).

O Crédito Rural para investimento agropecuário, divide-se da seguinte forma:

- Investimento Agrícola Tradicional

Itens financiados: estrutura fixa ou semifixa para implantação ou melhoramento da condução de atividades agrícolas.

- Investimento Pecuário Tradicional

Itens financiados: estrutura fixa ou semifixa para implantação ou melhoramento da condução de atividades pecuárias.

- BNDES/Finame – Moderfrota

Itens financiados: máquinas e equipamentos novos, fabricados por empresas cadastradas na Finame.

- BNDES/Finame – Finame Especial

Itens financiados: máquinas e equipamentos novos, fabricados por empresas cadastradas na Finame e não financiáveis no Moderfrota.

- BNDES/Finame – Finame Agrícola

Itens financiados: máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, incluindo as não específicas para a agricultura. Além disso, é aplicado a taxas pós-fixadas.

- BNDES/Finame – BNDES Prodeagro

Itens financiados: estruturas fixas e semifixas para empreendimentos relacionados à apicultura, aquicultura, avicultura, floricultura, ovinocaprinoicultura (inclusive matrizes e reprodutores), Sericicultura, suinocultura, ranicultura e pecuária leiteira, e defesa animal.

- BNDES/Finame – BNDES Moderagro

Itens financiados: os relacionados à recuperação de pastagens e sistematização de várzeas para a produção de grãos.

- BNDES/Finame – BNDES Moderinfra

Itens financiados: estruturas fixas e semifixas relacionadas à irrigação agropecuária sustentável e aqueles destinados a ampliar a capacidade de armazenamento em propriedades rurais.

- BNDES/Finame – BNDES Propflora

Itens financiados: os relacionados à implantação ou manutenção de florestas para uso industrial ou reserva legal ou produção de madeira para a geração de energia para secagem de produtos agrícolas.

- BNDES/Finame – BNDES Prodefruta

Itens financiados: os relacionados à implantação ou melhoramentos na fruticultura.

- BNDES/Finame – Finame Proleite

Itens financiados: máquinas e equipamentos relacionados à pecuária leiteira.

- BNDES/Finame – Prodecoop

Itens financiados: estruturas fixas e semifixas, treinamentos e capital de giro associado à projetos de investimento para cooperativas de produção agropecuária. Também admite o financiamento a cooperados, para integralização de cotas-partes vinculadas à projeto.

- Proger Rural – Investimento

Itens financiados: estruturas fixas e semifixas para empreendimentos agropecuários conduzidos por produtores enquadrados no Proger.

- FCO – Programa de Desenvolvimento Rural

Itens financiados: Bens e serviços necessários à implantação, ampliação ou modernização de agroindústrias conduzidas por produtores rurais, suas associações ou cooperativas. Bens e serviços necessários à produção artesanal de produtos desenvolvidos por mini ou pequenos produtores rurais, suas associações ou cooperativas.

- FCO – Programa de Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural – FCO-CONVIR

Itens financiados: bens e serviços necessários à implantação, ampliação ou modernização de projetos conduzidos em regime de integração.

- FCO – Programa de Conservação da Natureza – Pronatureza

Itens financiados: Bens e serviços necessários para: Reabilitação de áreas degradadas; Conservação e recuperação de micro bacias, nascentes e mananciais; Implantação de sistemas para aproveitamento de fontes alternativas de energia; Tratamento de efluentes de origem agropecuária; Produção de alimentos associados a práticas ecologicamente sustentáveis Produção de insumos orgânicos para uso próprio; e conversão da agricultura tradicional para a agricultura orgânica.

- FCO – Programa de Retenção de Matrizes Pantaneiras

Itens financiados: fêmeas bovinas com idade entre 12 e 36 meses.

- FCO – Pronaf

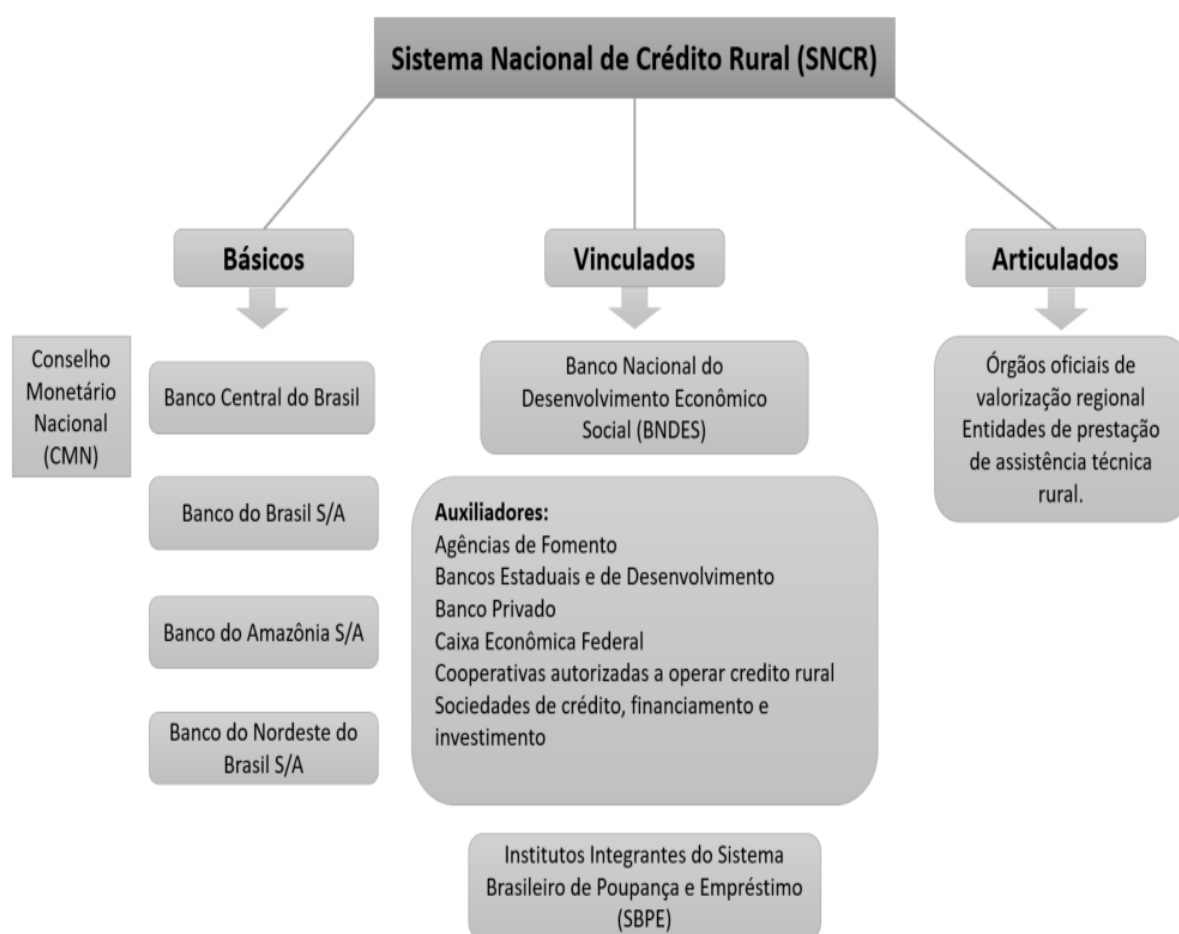
Itens financiados: os admitidos nas linhas de crédito do Pronaf.

Diante do conhecimento dessas três linhas de crédito, é notório que há um sistema operacional por detrás. Assim, o SNCR é constituído por órgãos básicos, como Banco Central do Brasil (Bacen), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB). Como órgãos vinculados temos o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bancos privados e estaduais, cooperativas de crédito rural e sociedades de crédito. Por último, existem órgãos articulados que são os órgãos oficiais de valorização e entidades de prestação de Assistência Técnica.

A Figura 1 apresenta os órgãos que compõem o sistema, classificados em básicos, vinculados e articulados. Cabe ao Conselho Monetário Nacional (CMN) disciplinar o crédito rural e estabelecer as normas operacionais, e cabe ao Banco Central do Brasil (BCB) atuar

como órgão de controle e execução da política. O Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil, codifica as normas (regras, finalidades e condições) aprovadas pelo primeiro órgão e aquelas divulgadas pelo segundo relativas ao crédito rural, às quais devem subordinar-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam no SNCR.

Figura 1 – Órgãos que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural



Fonte: elaborada pela autora a partir do MCR, 2016.

No “topo” da hierarquia encontramos o Conselho Monetário Nacional (CMN), responsável pela definição das diretrizes do crédito rural. O grupo das instituições “básicas” é composto pelas principais instituições financeiras que atuam diretamente na oferta de crédito rural. Inclui o Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil S/A, o Banco da Amazônia S/A e o Banco do Nordeste do Brasil S/A.

Estas instituições têm a função central na operacionalização do crédito rural. Na categoria “vinculados” tem-se destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES), que atua como a principal instituição de financiamento de longo prazo. O BNDES é auxiliado por uma série de outras entidades, como agências de fomento, bancos estaduais, bancos privados, Caixa Econômica Federal, além de cooperativas e sociedades de crédito que operam no setor. Por fim, os órgãos “articulados”, incluem instituições oficiais de valorização regional e entidades de assistência técnica rural, os quais atuam de forma articulada com o sistema, auxiliando no desenvolvimento regional e na capacitação técnica dos agricultores, com o objetivo de promover a eficácia do crédito rural.

Em síntese a Figura 1, demonstra a estruturação complexa e interligada do SNCR, evidenciando a interação entre diferentes atores públicos e privados no fomento ao crédito rural, visando fortalecer o setor agrícola no Brasil.

A Figura permite compreender o quão complexa é a estrutura do SNCR. Contudo, nota-se ao longo das décadas o protagonismo do Banco do Brasil na operacionalização do SNCR. Isso se dá pelo fato do Banco do Brasil ter tomado decisões importantes que lhe garantiu a posição de liderança no âmbito do Crédito Rural, tornando-se uma Instituição conhecida no mercado do Agronegócio.

Algumas dessas ações merecem destaque: Aperfeiçoamento do modelo de relacionamento negocial com os agentes das mais diversas cadeias produtivas; Implementação de novas modalidades de financiamento; Desenvolvimento de novos mecanismos de apoio à comercialização; Estímulo à prática de proteção de preços pelos produtores; Reformulação do processo de concessão de crédito e de definição de risco dos empreendimentos agropecuários e; Implementação dos programas de renegociação das dívidas anteriores a 1995. Neste último, cabe enfatizar que a ação de renegociação das dívidas ganhou notoriedade para o setor.

Contudo, no caso brasileiro, ainda que a atuação do Banco do Brasil no passado recente não escapasse aos vícios gerais da política de crédito, ou seja, o viés em favor da agricultura patronal, em particular dos grandes produtores, uso ineficiente dos recursos, inclusive devido à forte inadimplência de grandes credores e interferência política na utilização dos recursos, é notório que o Banco do Brasil, frente aos demais, desempenhou um papel positivo na distribuição do Crédito Rural, em particular aos pequenos e médios produtores.

Na verdade, com todas as distorções, o Banco do Brasil foi praticamente a única instituição financeira que operava em larga escala com produtores de menor porte. De toda maneira, sua atuação ficou aquém das necessidades, e o volume de recursos disponível não parece ter sido o principal problema enfrentado pelos produtores familiares para ter acesso ao crédito oficial (Oliveira, 1995).

Nesse contexto, os bancos são entidades capazes de criar crédito independente de depósitos prévios através da criação de moeda bancária. Desta maneira, tais instituições financeiras têm papel angular na determinação do volume de financiamento na economia ao estabelecer o volume e condições sob os quais o crédito é ofertado. Deste modo, as instituições bancárias têm papel fundamental no processo de crescimento econômico, pois somente se dividirem o otimismo dos empresários no período de crescimento e acomodarem suas demandas por crédito pode uma economia monetária crescer.

Com todo o seu sistema operacional e órgãos envolvidos, o SNCR teve como destinação principal as atividades agropecuárias, mas estes fundos eram vinculados à utilização de insumos e equipamento moderno. O impacto desta política foi imediato. Para se ter uma ideia da abrangência das mudanças ocorridas, basta dizer que, entre 1960 e 1980, a relação entre hectares cultivados e tratores diminuiu sete vezes (Pinto, 1981).

Segundo Belik (2015), inicialmente, o Crédito Rural foi fortemente subsidiado pelo Estado dos anos 60 e 70, e o setor agrícola vem sendo objeto de atenção especial do Governo Federal com medidas especiais de abatimento e renegociação das dívidas de empréstimos bancários para o setor por conta do seu elevado endividamento. Há divergências quanto às razões que levaram a esse quadro de comprometimento que nos remete ao período dos planos econômicos dos anos 80 e início dos 90.

Com os subsídios, algumas medidas foram verdadeiros marcos na história e evolução do crédito rural:

1965: O crédito rural era disponibilizado exclusivamente pelo Banco do Brasil, por meio de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Crai), imposto em 1937. A legislação que regia o crédito rural foi elaborada em um contexto bem diferente do cenário atual do agronegócio brasileiro, e por essa razão, ao longo dos anos, novas leis, decretos e programas foram criados para adaptá-la às necessidades da agropecuária nacional;

1967: a resolução do Conselho Monetário Nacional tornou obrigatório o direcionamento de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário para a concessão de crédito ao setor agrícola;

1986: extinção da Conta Movimento, o que limitou os recursos para o Crédito Rural à disponibilidade do Tesouro Nacional;

1986: criação da Poupança Rural. Os bancos oficiais ficaram autorizados a operar com essa fonte de recursos que se tornou, em 1988, a maior fonte supridora para o Crédito Rural;

1991: aumento da participação do BNDES no crédito rural por meio da Finame Rural (Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame), do Programa de Operações

Conjuntas (POC) e do Programa de Operações Diretas do próprio Banco. Até então, tradicionalmente, o BNDES sempre esteve voltado para o financiamento de investimentos industriais;

1995: criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Com o Pronaf, gerou-se linhas de crédito específicas, com o propósito de fortalecimento da Agricultura Familiar;

1996: criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores, que permitiu o reescalonamento do vencimento das operações a taxas de juros compatíveis com a atividade agropecuária. A Securitização das dívidas foi necessária pois, nas tentativas de estabilização da economia que se sucederam no Brasil, diversos desencontros entre a correção das dívidas e dos preços mínimos foram muito desfavoráveis aos agropecuaristas.

Até 1994, o financiamento do agronegócio brasileiro caracterizou-se por uma forte dependência de recursos oficiais e o governo exercia grande interferência no mercado por meio da Política de Preços Mínimos (PGPM). Essa fase culminou em um grande descompasso entre o custo do financiamento (indexado) e o preço dos produtos agropecuários.

Nesse contexto, o sistema financeiro reduziu sua atuação no crédito rural em razão do elevado risco da atividade. Aconteceram, então, fatos relevantes para a reversão desse quadro, entre os quais destacamos:

- Estabilização da economia (Plano Real);
- Definição de taxas prefixadas para o crédito rural;
- Criação de programas especiais para o reescalonamento das dívidas rurais (Securitização Rural (1996), Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) (1998), Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (Recoop) (1998) e Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Oficiais (2001);
- Definição de novas linhas de crédito, com destaque para as linhas direcionadas a investimentos. Nessa época (1994-1995) o mercado já assimilava o conceito de “Cadeia Produtiva” exhaustivamente divulgado pela Associação Brasileira de *Agribusiness* (Abag), que trouxe uma nova visão do mercado do Agronegócio no Brasil, inclusive para os agentes financeiros.

Atrelados às linhas de crédito, os governos, ao longo do tempo, criaram a estratégia para a produção agrícola, incorporada nos chamados “Planos de Safra”, comumente divulgados no início do segundo semestre civil de cada ano. Os Planos Safra trazem as medidas de incentivo à produção de determinados produtos e o volume de recursos destinados à agricultura, como também o montante de crédito a juros favorecidos a serem disponibilizados no ano safra, que depende da disponibilidade orçamentária do Tesouro Nacional para ser viabilizado. A criação do Plano Safra trouxe ainda mais conhecimento sobre o montante financeiro disponibilizado para cada linha de crédito e área do Agronegócio.

A estabilização da economia através do Plano Real, a definição de taxas prefixadas para o crédito rural, a criação de programas especiais para o reescalonamento das dívidas rurais, como Securitização Rural (1996), Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) (1998), Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (Recoop) (1998) e Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Oficiais (2001) e a definição de novas linhas de crédito, contribuíram para a reversão desse cenário.

Para tanto, o crédito trata-se de um ator importante e, principalmente, para compreendermos todo o sistema Institucional Financeiro independente da sua classificação em patronal ou familiar, tendo em vista que a discussão proposta é sobre as Instituições de modo amplo.

3.4.1 Para além do financiamento do Agronegócio: a estratégia para a renegociação das dívidas

Como já mencionado nos tópicos anteriores, a política agrícola brasileira, no que diz respeito à concessão de crédito rural, tem se caracterizado pela forte interferência estatal, a qual estabelece a exigibilidade da aplicação dos recursos das reservas (Araújo, 2011). Consoante a isso, a criação do crédito rural por meio do SNCR foi importante para dar dinamismo econômico ao setor agroindustrial brasileiro.

Segundo Ryff (1986), esse instrumento de política agrícola foi fundamental para o aumento da produção agrícola, pois permitiu aliar a liberação do crédito rural à tentativa de modernizar a agricultura. Para o autor, houve algumas críticas em relação a esse sistema, como o descompasso entre a quantia que o Banco do Brasil financiava e o quanto ele poderia financiar e, em segundo, em caso de dificuldade de financiamento, o banco poderia recorrer

facilmente ao Banco Central que, através de uma conta movimento, fornecia ao Banco do Brasil os recursos necessários para atender à demanda dos agricultores".

Contudo, o aparato do Estado foi e é imprescindível para essa construção, independente das críticas. Nesse sentido, o Estado atua em todas as esferas para a concessão do financiamento rural. Como exemplo, as normas em torno da aplicação e disponibilização dos recursos financeiros para o crédito rural são aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e publicadas pelo Banco Central do Brasil (BC) no Manual de Crédito Rural (MCR).

O modelo institucional de financiamento do Agronegócio conta com um amplo aparato de setores, ministérios e bancos do Estado, e para manter a capacidade de financiamento do crédito rural, Távora (2014) menciona que o Governo Federal opera um modelo de financiamento com taxa de juros fixas e moderadamente baixas, estabelecidas previamente a cada safra; com a possibilidade de refinanciamento em caso de incapacidade de pagamento dos tomadores de recursos; preferencialmente sem alocar diretamente recursos para fazer frente aos financiamentos rurais; e utilizando vários programas, muitos dos quais com recursos provenientes do BNDES e títulos de crédito como os definidos na Lei 11076, de 30/12/2004, alterada pela Lei 11524 de 2007.

Relacionada à capacidade de financiamento do crédito rural está a questão das recorrentes renegociações e refinanciamentos da dívida rural pelo Governo Federal. Ações do governo ocorreram repetidas vezes para renegociar os financiamentos do SNCR no intuito de viabilizar a permanência de agricultores no limite da insolvência ou já insolventes na atividade agrícola.

No caso do Crédito Rural e da renegociação das dívidas, em meados da década de 1990, tem-se um cenário de declínio na rentabilidade do setor agrícola, há uma forte diminuição na oferta de crédito rural e, com isso, na receita inflacionária dos mutuários. Provavelmente, devido à conjunção desses fatores, à época, houve um elevado crescimento da taxa de inadimplência do crédito rural. Em julho de 1994, a taxa de inadimplência era de 22,92%, saltou para 38,76% em dezembro de 1995 e para quase 55% em setembro de 1997 (Arraes; Teles, 1999).

Nesse contexto, os anos de 1994 e 1995 foram de dificuldades para a readaptação à nova realidade econômica vivida pelas empresas brasileiras, em especial pelas instituições financeiras, que tiveram problemas com a inadimplência de seus clientes. Para Santiago e Silva (1999), as dificuldades enfrentadas pelos agricultores eram devidas ao aumento do endividamento do setor rural, que foi consequência de dois fatores: a perda generalizada das

rendas dos agricultores e a queda dos preços dos produtos na comercialização da safra 1994/1995.

A princípio, o Banco do Brasil apresentou dois prejuízos em 1995 e 1996, ocasionados pela alta inadimplência de crédito, principalmente rural, além de outros fatores. O alto nível de inadimplentes rurais levou o governo federal a tomar medidas para beneficiar os produtores rurais e também os agentes financeiros envolvidos. Dentre elas, destaca-se o alongamento do pagamento das dívidas rurais, também conhecido como securitização de dívidas agrícolas.

A securitização das dívidas rurais, realizada pelo Banco do Brasil, foi a solução encontrada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para sanar o problema do endividamento dos produtores no começo da década de 90. Silva et al. (2006) afirmam que o governo propôs a renegociação para restaurar a liquidez do setor, pois considerava a agricultura essencial para a estabilidade e o crescimento econômicos, criando assim, em 1996, o Programa de Securitização das Dívidas dos Agricultores.

Os altos níveis de endividamento e redução dos recursos para o refinanciamento do crédito rural reduziram a liquidez do setor agrícola, culminando na incapacidade generalizada do setor de honrar a enorme dívida. Assim, desde o início do Plano Real em 1994, o Governo Federal vem renegociando a dívida rural em uma atuação ativa e quase anual, por meio da edição de Medidas Provisórias (MPV) enviadas à apreciação do legislativo (Távora, 2014).

Em suma, as ações relacionadas à renegociação das dívidas dos agricultores vêm ocorrendo sistematicamente desde 1995, estendendo-se até os dias atuais com ações sistemáticas do governo para renegociação, prorrogação e regulamentação de novas diretrizes.

As repactuações da dívida rural, as quais consistem no alongamento do prazo do financiamento, equalização da taxa de juros e cobrimento das garantias pela União, seguem apoiadas pela ação do Estado. Com o objetivo central de manter a produção do Agronegócio, garantindo renda aos produtores e, no âmbito dos bancos, permite garantir os pagamentos dos financiamentos concedidos, reduzindo de formas consideráveis os prejuízos vivenciados pelo Banco do Brasil nos anos de 1994 e 1995.

Assim, é notório que o financiamento da atividade rural é liderado pelo setor público, e os subsídios foram essenciais para os ganhos de produtividade e modernização da agropecuária no Brasil (Belik, 2014; Araújo, 2011; Santos; Braga, 2013). No entanto, o mercado de crédito rural, altamente regulamentado, parece apresentar falhas advindas das constantes renegociações da dívida rural que privilegiam tipos de mutuários e possuem regras que estimulam o não pagamento da dívida rural.

Nesse sentido, Melo e Resende Filho (2017) propõem que as renegociações da dívida rural são uma via de mão dupla. Por um lado, facilitam o pagamento dos empréstimos via alongamento de prazos, equalização das taxas de juros e aumento da liquidez do setor rural.

Em suma, este capítulo permite compreender o contexto das instituições e o desenvolvimento do Agronegócio brasileiro, em especial das Instituições Financeiras para Crédito Rural no Brasil. Nota-se uma relação, com vistas ao desenvolvimento do setor, entre o apoio estatal técnico-científico, com amplo apoio as pesquisas e o Crédito Rural. No âmbito da organização institucional desse setor, nota-se que bancos detêm uma posição chave na transição de uma escala de atividade mais baixa para outra mais alta. Caso eles se recusem a acomodar a demanda por crédito, um ampliado congestionamento no mercado de empréstimos de curto termo irá inibir o crescimento.

Além disso, verifica-se não apenas a disponibilização de recursos financeiros com o Estado sendo o principal investidor no crédito rural para o pequeno, médio e grande produtor rural, mas também por meio do programa de Securitização das Dívidas Rurais, objetivando melhores condições de pagamento das dívidas e, conseqüentemente, a ação estatal com fins de fortalecimento das instituições para o financiamento do Agronegócio, impactando diretamente no desenvolvimento do setor

Para além da compreensão única e exclusiva da operacionalização do SNCR, o capítulo posterior, irá evidenciar, por meio de dados do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) e do Banco Central do Brasil (BCB), a trajetória dos investimentos Estatais para com o Crédito Rural do Brasil.

4. ANÁLISE HISTÓRICA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PARA O RURAL

De acordo o Institucionalismo Histórico, as instituições passam por evoluções e são uma construção de vários acontecimentos que as moldaram. Com isso, o sistema institucional financeiro não nasceu nos moldes vistos atualmente. Tavares (1972) estuda que o sistema de financiamento da década de 1950 era inadequado para financiar a expansão dos novos setores, inclusive o setor rural. Era um sistema primitivista e, conseqüentemente, refletia nos setores da economia. O Rural brasileiro vivenciou os impactos desse sistema institucional financeiro em sua primeira fase, chamada por Navarro (2001) de Rural Tradicional nos anos 1950 e 1960.

A trajetória do Crédito Rural não é recente e advém de discussões e esforços governamentais para sua institucionalização e, principalmente, para a sua implementação efetiva. A priori, o Crédito Rural, por meio de instituições, inicia-se com a Carteira de Crédito Rural e Agroindustrial (Creai), que era operada exclusivamente pelo Banco do Brasil em 1937. Entretanto, os Relatórios do Banco do Brasil registram que houve tentativas anteriores, já no primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1934, para a criação de instituições financeiras que atendessem exclusivamente ao crédito rural e industrial.

Contudo, o Creai não conseguia suprir de forma específica e eficaz as necessidades do setor Rural, afinal, tratava-se de uma carteira de crédito em que sua operação era restrita e exclusiva ao Banco do Brasil. Somente a partir de 1964 houve a reforma do sistema monetário, e em 1965, a do sistema financeiro. Novos instrumentos e instituições foram criados, entre eles a correção monetária, as cadernetas de poupança, as letras de câmbio, dentro outros. Esses instrumentos foram capazes de fazer com que o sistema financeiro brasileiro cumprisse algumas funções, como a de fornecer crédito ampliado.

Embora o Creia seja a primeira instituição de fomento à produção do Brasil, os trabalhos e base de dados são escassos e não permitem uma análise de dados efetiva. Por esse motivo, os dados analisados neste capítulo são advindos do Sistema Nacional de Crédito Rural, que permite, inclusive, uma análise mais ampla. Contudo, é importante mencionar e considerar na análise histórico-institucional o Creia.

Portanto, com o início da atuação do Crédito Rural em 1937, por meio do Creia, houve inúmeras transformações em decorrência das mudanças de orientação da política agrícola, que resultaram na institucionalização do Crédito Rural em 1965 e, posteriormente, marcos históricos institucionais que levaram à consolidação do Crédito Rural e ao desempenho do

Agronegócio. Isso reflete na trajetória histórica institucional na qual o Crédito Rural está envolvido no Brasil.

Nesse sentido, a discussão presente no capítulo anterior permite afirmar que a dependência do setor do Agronegócio brasileiro ao crédito como principal fonte de financiamento é histórica e, de acordo com o Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea), constitui um dos principais condicionantes do desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário que cresceu, em média, 3,0% ao ano (a.a.) nos últimos onze anos-safra.

Presume-se que na medida em que produtos primários (minerais e agropecuários) tornam-se proeminentes na pauta de exportação em detrimento dos bens de média e alta tecnologia, a economia brasileira passa a enfrentar um processo de reprimarização, ou seja, as exportações de produtos primários superam as de produtos manufaturados (Cano, 2012; Sampaio, 2019). Não iremos nos ater ao mérito dos impactos positivos ou não desse processo, mas em paralelo à reprimarização ocorre a chamada financeirização da economia, que provocou mudanças substanciais nas práticas financeiras que regem, afetam e integram determinadas dinâmicas da atividade agropecuária (Niederle; Wesz; Junior, 2018).

Segundo Delgado (2012), esses processos refletem a iniciativa do governo com as instituições financeiras e especificamente para o Crédito Rural, no qual o financiamento público tem sido balizador por meio do SNCR, e, posteriormente, levando a um aumento recente da participação da iniciativa privada nos empréstimos agrícolas (Gasques; Bacchi; Bastos, 2018).

Diante disso, e com o objetivo de alinhar os elementos da história política e econômica do Brasil sob a ótica dos Interpretes do Brasil (Raymundo Faoro, Caio Prado Jr. e Celso Furtado) e demais pensadores – *vide capítulo 1* –, e à luz do referencial teórico sobre Institucionalismo Histórico, bem como a contextualização do setor rural – *vide capítulo 2* – com a trajetória das instituições financeiras para o Agronegócio, busca-se realizar uma análise dos investimentos do Estado para a Pecuária e Agricultura, contidos na plataforma do Banco Central do Brasil (Bacen), por meio de dados históricos disponíveis referentes ao Crédito Rural. Essa análise tem como objetivo final avaliar os investimentos estatais para o Crédito Rural ao longo das últimas décadas.

Os dados utilizados para a pesquisa são de fonte secundária, oriundos de tabulação realizada pelo Banco Central do Brasil, presentes no Anuário Estatístico do Crédito Rural, que compila informações do início do Sistema Nacional de Crédito Rural, do Ministério da Agricultura e Pecuária, mais precisamente de 1969 até 2012, e também dados do Instituto Brasileiro de Geografia, que permitem uma análise mais recente sobre a relação do SNCR

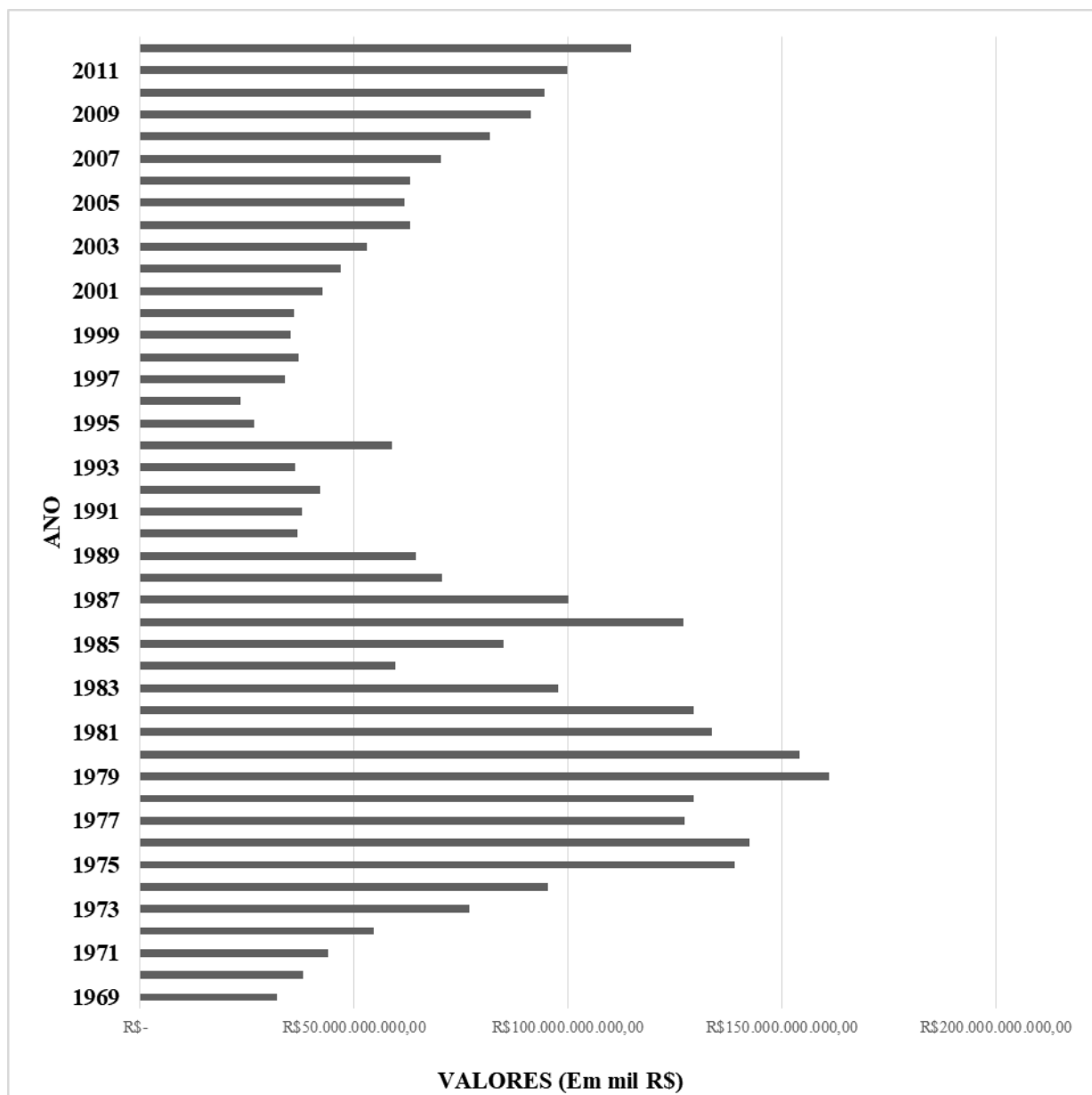
com o Pronaf; por fim, do Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária - IMEA. Assim, tem-se como objetivo elucidar acerca da evolução do montante financeiro aplicado, as finalidades do crédito, a distribuição regional e principais atividades contempladas, bem como a relação do crédito rural com o Produto Interno Bruto – PIB.

De forma concomitante à análise dos dados expostos, o presente capítulo tem como objetivo atrelar a análise histórica dos dados com os achados teóricos desta tese. Ou seja, elucidar os dados do Banco Central do Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e do Instituto Mato-Grossense de Economia e Agropecuária, com as ideias dos intérpretes do Brasil e o Institucionalismo Histórico, e propor uma linha histórica da evolução institucional do Crédito Rural de modo analisar a evolução das instituições financeiras para o Agronegócio à luz do modelo institucional de Desenvolvimento do Brasil.

4.1 Análise de Dados: Evolução do Crédito Rural por meio do SNCR

O Sistema Nacional de Crédito Rural, instituído em 1965 por meio da Lei nº 4.829/1965, trouxe consigo uma série de ações estatais para incentivo do setor, além de acontecimentos diretamente ligados ao setor do Crédito Rural no Brasil, incluindo a chamada financeirização da economia, provocando mudanças substanciais nas práticas financeiras que regem, afetam e integram determinadas dinâmicas do setor.

Com a financeirização, tem-se destaque a evolução do montante de recursos aplicados para o Crédito Rural, seja por meio direto ou via outras políticas públicas do setor. Desde a sua criação até o final do período analisado (2012), o SNCR tinha passado por diferentes fases (Búrigo, 2010a, com intensas variações no volume de recursos aplicados, como pode ser visualizado no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Evolução dos recursos financeiros

Fonte: Banco Central do Brasil, 2012.

Considerando a série histórica de 1969 a 2012, o Gráfico 1 evidencia que, de fato, o montante financeiro empregado no Crédito Rural ao longo dos anos passou por consideráveis oscilações na aplicação dos recursos, não apresentando valores constantes ou aproximados por anos seguidos.

Contudo, apesar das variações no montante financeiro, observa-se que a aplicação de recursos financeiros foi evoluindo com o passar dos anos, apesar de em alguns anos os valores aplicados sejam inferiores ao primeiro ano da série. Entretanto, é possível visualizar o aumento do montante financeiro empregado no Crédito Rural entre as décadas de 70 e 80,

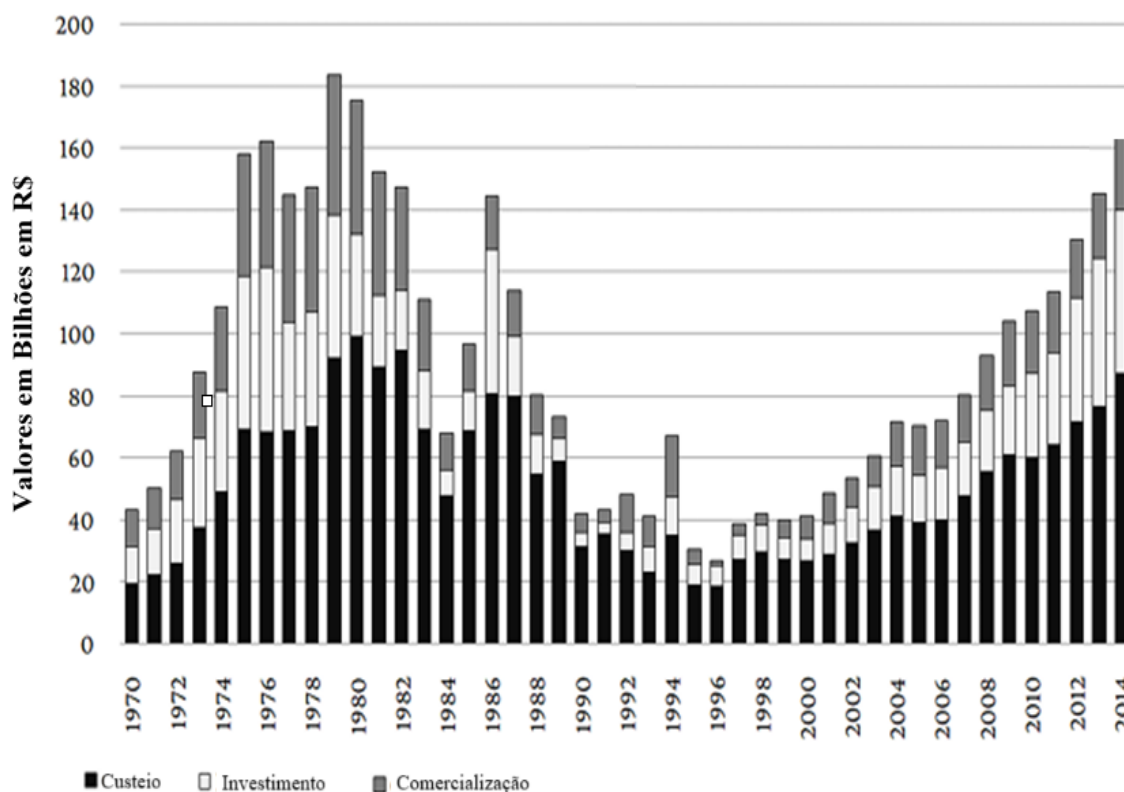
especificamente entre 1974 e 1987, conforme o gráfico 1. Reforçando o exposto por Belik (2015), que acentua que o Crédito Rural foi fortemente subsidiado pelo Estado dos anos 60, 70 e 80, com o objetivo de crescimento do setor e, especificamente nos anos 1979 e 1980, o volume financeiro aplicado atingiu valores superiores nunca antes vistos.

Referente aos valores financeiros reduzidos no final da década de 80, Burigó et al (2021) e Belik (2015) ressaltam que ocorreu em virtude da crise fiscal no Brasil, que por sua vez marcou o desempenho do SNCR entre 1980 e 1996, ou seja, ocorreu uma inversão do aporte de recursos disponibilizado pelo Tesouro Nacional para o crédito rural. Nesse período, os recursos do Tesouro Nacional destinados ao crédito rural, que eram de 80% do total do crédito rural concedido pelo Banco do Brasil em 1985, caíram para 14% em 1990. Posteriormente, nota-se que os recursos financeiros para investimento ganharam, aos poucos, novo crescimento, apesar de não alcançarem os valores empregados em meados das décadas de 70 e 80.

Em relação à retomada do crescimento, é importante salientar que foi impulsionado por outros programas e iniciativas estatais que ocorreram principalmente quando os programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiram um papel central nos investimentos destinados ao setor primário, com destaque para o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) (Leite; Wesz; Junior, 2014).

O incremento de novos programas reflete o já exposto, que o SNCR passou por uma série de formulações e, incremento, de novas operações e instituições ao seu escopo. A criação do BNDES, apesar de não ter sido criado em prol do SNCR, e de Programas públicos voltados à inovação e crescimento rural evidenciam não apenas a importância do SNCR, mas também a importância de ações estatais de forma conjunta para o desenvolvimento do setor.

Além do montante financeiro aplicado pelo Estado no Crédito Rural, é interessante entender os montantes aplicados de acordo com a finalidade do Crédito Rural, ou seja, o valor investido nas modalidades “Custeio”, “Investimento” e “Comercialização” de forma independente, e no Gráfico 2 é possível visualizar o montante aplicado conforme esta finalidade de investimento:

Gráfico 2 – Montantes aplicados pelo SNCR por finalidade 1970 – 2014

Fonte: Banco Central do Brasil, 2012.

Conforme os valores visualizados no gráfico acima, é possível constatar que, de forma geral, em termos de finalidade, o crédito de “custeio”, em especial aquele voltado a atividades agrícolas (operações relacionadas à produção de grãos e/ou pecuária – preparação do solo, plantio de sementes, limpeza da área e colheita, entre outros), foi predominante na oferta geral do montante financeiro. Após a década de 1970, sua participação foi superior a 50% em todos os anos.

A modalidade de financiamento “comercialização” chegou a ocupar a segunda colocação em alguns períodos (entre 1977 e 1985, além da primeira metade da década de 1990), quando atendeu unidades de beneficiamento e processamento das grandes e médias cooperativas e agroindústrias.

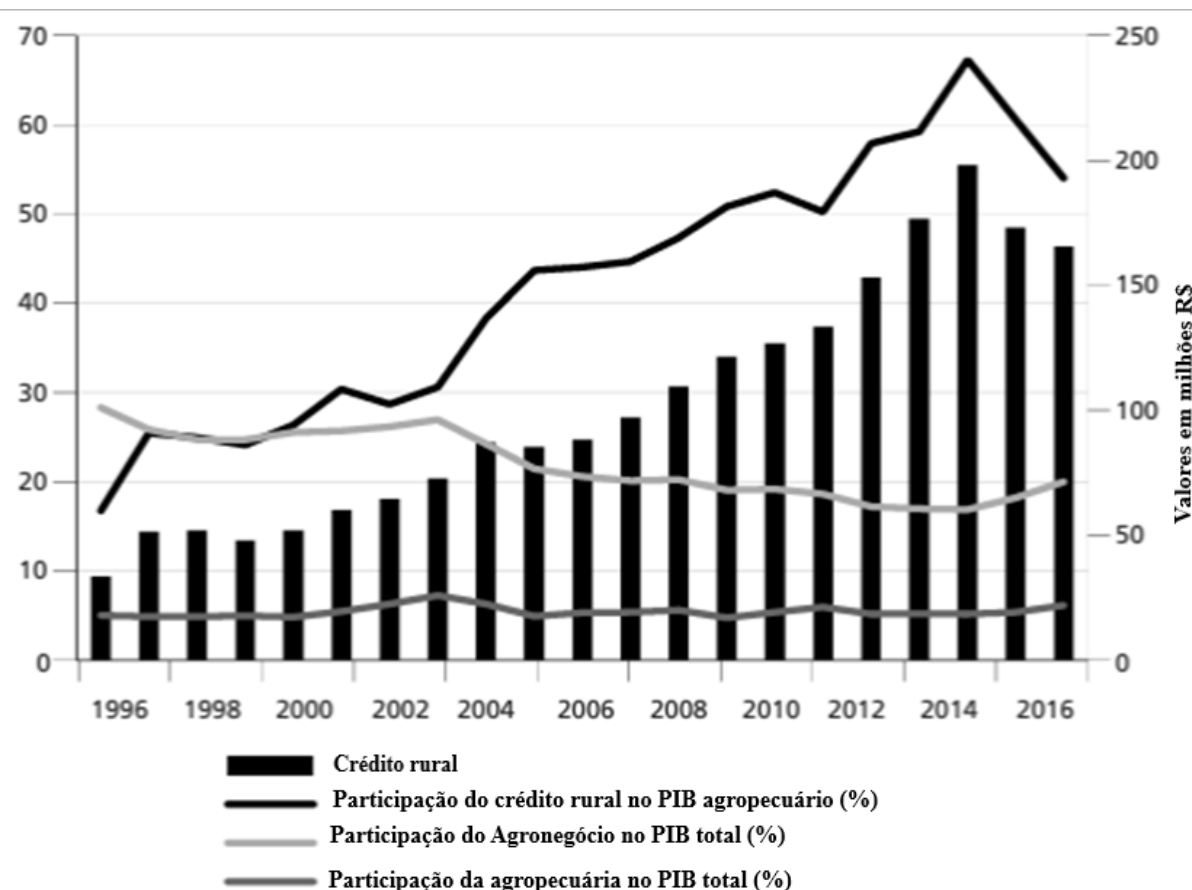
Já o crédito rural para “investimento”, utilizado para comprar bens duráveis, foi muito expressivo em toda década de 1970, quando foi amplamente usado para compra de máquinas e implementos agrícolas, seguindo a lógica do processo de modernização da agricultura. Além disso, estima-se que a partir de 1999, a modalidade “investimento” ganhou ainda mais fôlego pelo novo estímulo advindo de programas direcionados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que já foram citados, como o Programa de

Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota), que possibilitaram apoio à renovação da frota de tratores e colheitadeiras, e o Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (Moderinfra), que permitiu o suporte à irrigação e ao armazenamento da produção.

Outro ponto importante da análise trata-se da relação Crédito Rural e do Produto Interno Bruto – PIB. O gráfico 3 apresenta a evolução do crédito rural e sua relação com o PIB da agricultura para o período 1996-2016.

Nota-se que o agronegócio possui participação relevante no PIB, pois este engloba, além de atividades primárias realizadas nas propriedades, também as atividades de distribuição e transformação.

Gráfico 3 – Relação do crédito rural com o PIB do Agronegócio entre 1996 e 2016

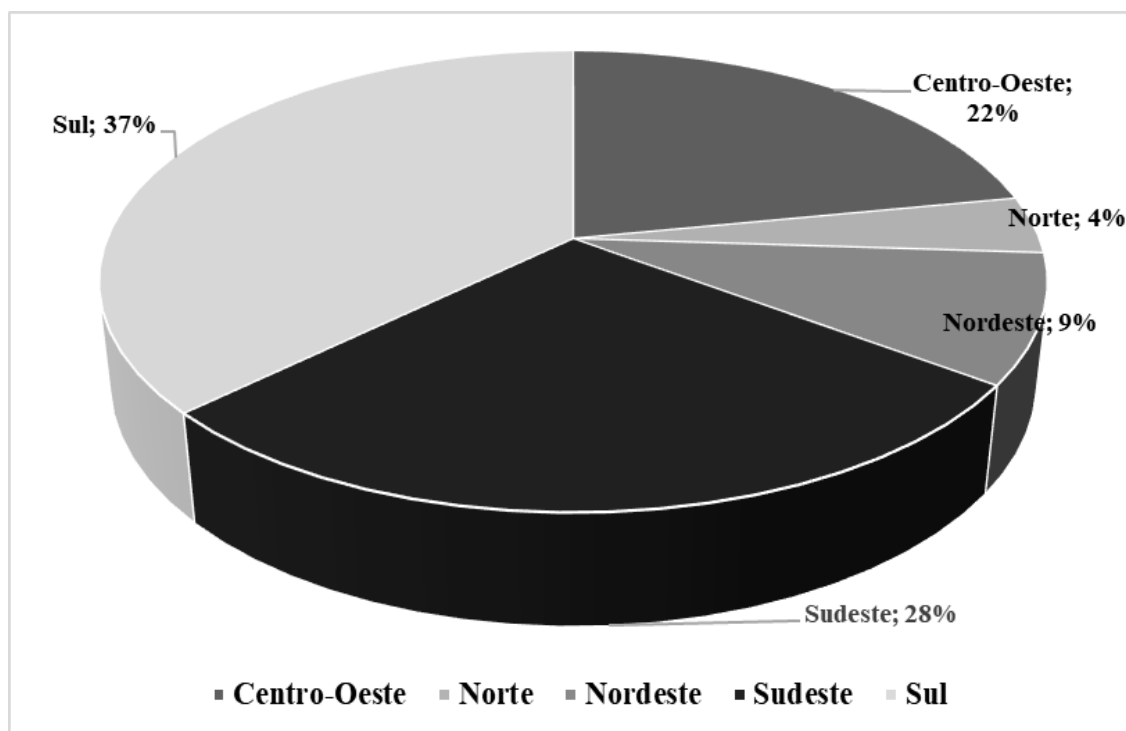


Fonte: Banco Central do Brasil, 2012.

O crédito rural no Brasil tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento do setor em todas as regiões do país, mas variam significativamente de acordo com as características econômicas e sociais de cada região do Brasil. Nesse ponto, é relevante compreender a distribuição regional dos recursos financeiros.

Em termos de distribuição regional dos valores aplicados pelo SNCR, o Gráfico 4 revela a predominância da participação da região Sul, seguida do Sudeste. Em conjunto, as duas regiões concentram 70% do volume de financiamentos realizados.

Gráfico 4 – Distribuição regional dos valores do SNCR acumulado 1970 - 2018



Fonte: Banco Central do Brasil, 2024.

A maior parcela é ocupada pela região Sul, representando 37% do total, seguida pela região Sudeste, que abarca 28%. A região Centro-Oeste também possui uma participação significativa, com 22%. Em contraste, as regiões Nordeste e Norte apresentam percentuais menores, correspondendo a 9% e 4%, respectivamente.

Essa distribuição revela um predomínio das regiões Sul e Sudeste, que juntas somam 65% do total. Esse dado pode sugerir uma concentração de atividades ou recursos nessas regiões, possivelmente em áreas como produção agrícola, industrial ou financeira. As regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, com percentuais menores, podem refletir uma menor participação ou desenvolvimento relativo em comparação com as duas primeiras.

Em relação à distribuição dos recursos financeiros disponibilizados por região, o SNCR nunca conseguiu adotar um padrão de equilíbrio regional. A região Sul sempre foi predominante, com aproximadamente 40% dos recursos, seguida pelo Sudeste. Na maior

parte dos anos, essas duas regiões concentram mais de 70% dos valores contratados. A região Centro-Oeste, que havia aumentado a sua participação entre 2001 e 2005, coincidindo com o *boom* dos preços da soja no mercado internacional, teve sua participação diminuída significativamente entre 2006 e 2009, quando ocorreu a baixa do preço das *commodities* e a crise financeira de 2008.

Um dos importantes elementos de análise deste estudo refere-se às instituições que operacionalizam o SNCR. Para a análise, é importante elucidar sobre a participação dos tipos de bancos. A tabela 1 permite visualizar que a maior parte dos contratos realizados em termos de valores sobrevém dos Bancos Oficiais e Federais, como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco do Nordeste (BNB), sendo responsáveis por 54,1% dos contratos de financiamento realizados no âmbito do SNCR. Em segundo lugar tem-se os bancos privados, responsáveis por 32,5% dos financiamentos em termos de valores.

Tabela 1 – Tipo de Instituições e Finalidade e Montante concedidos a produtores e cooperativas

TIPO DE INSTITUIÇÃO	FINALIDADE	VALOR (R\$)	%
BANCOS OFICIAIS FEDERAIS		62.186.159.956,73	54,15
	Custeio	33.249.021.965,25	28,95
	Investimento	20.949.600.281,97	18,24
	Comercialização	7.987.537.709,51	6,95
BANCOS OFICIAIS ESTADUAIS		4.000.981.932,24	3,48
	Custeio	1.053.783.793,10	0,92
	Investimento	2.262.742.404,29	1,97
	Comercialização	684.455.734,85	0,60
BANCOS PRIVADOS		37.346.157.722,53	32,52
	Custeio	19.987.586.488,00	17,40
	Investimento	9.840.683.608,07	8,57
	Comercialização	7.517.887.626,46	6,55
COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL		11.313.000.302,49	9,85
	Custeio	8.658.856.232,63	7,54
	Investimento	2.003.067.827,05	1,74
	Comercialização	651.076.242,81	0,57

Fonte: Banco Central do Brasil, 2012.

A participação dos Banco Públicos Federais, com 54,1%, dá-se pela proximidade e relacionamento do setor público com essas instituições financeiras. Entretanto, esse relacionamento não se realiza exclusivamente por meio de empréstimos. Ocorre também a prestação de serviços pelos bancos como uma outra face importante da relação. Além disso, como a criação do SNCR é de iniciativa estatal, bem como a origem dos recursos financeiros, é natural que a participação dos bancos públicos seja superior às demais instituições

financeiras. A atuação ativa dos Bancos Públicos Federais no processo de financiamento de Crédito Rural é também um processo de fortalecimento das instituições públicas do Brasil.

Delgado (2012) destaca o papel crucial que os bancos públicos desempenham no Brasil, especialmente em áreas como o financiamento de longo prazo para o desenvolvimento de infraestrutura e setores estratégicos. Instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal são responsáveis por fornecer crédito em condições mais favoráveis, permitindo investimentos que o setor privado muitas vezes não financia por conta dos riscos ou retornos demorados.

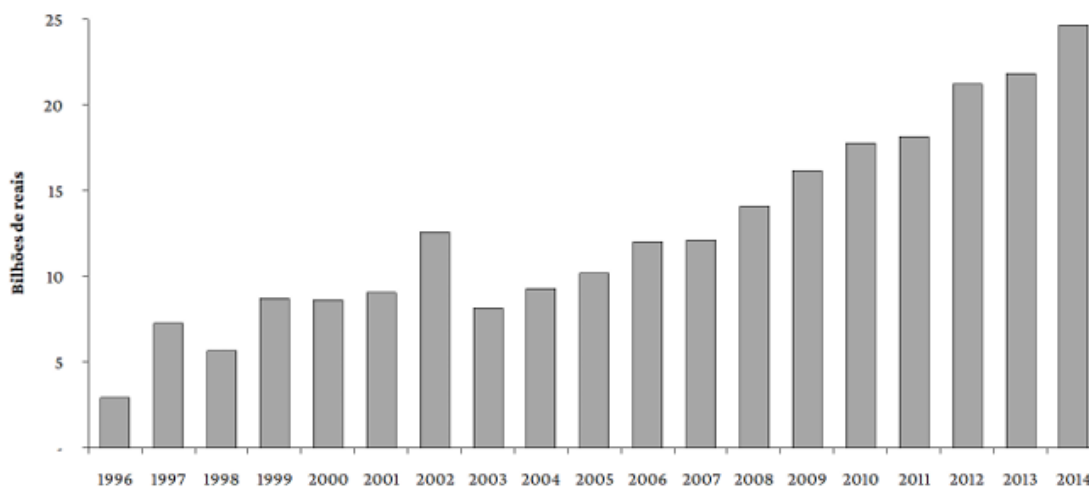
Em relação ao Pronaf e o SNCR, apesar da presente pesquisa não subdividir os produtores rurais no setor do Agronegócio, é inegável que o processo de criação do Pronaf ampliou as oportunidades para os agricultores familiares captarem recursos do SNCR. Além disso, o Pronaf possui relação direta com o processo de construção da Política Agrícola, incluindo a sua relação direta com o Crédito Rural.

Ao analisarmos os dados sobre o montante de recursos aplicados, conforme Gráfico 5, observa-se que entre 1996 e 2003, o volume de recursos do Pronaf sofreu oscilações, sem apontar uma tendência de crescimento, mas a partir de 2004 tem início um período de expansão constante (Capellesso; Cazella; Búrigo, 2018).

Assim, o Gráfico 5 elucida que o montante de recursos aplicados pelo Pronaf no SNCR sofreu, nos anos anteriores, constantes oscilações, assim como o montante financeiro aplicado no SNCR destinado às linhas de “custeio”, “investimento” e “comercialização”, no período de 1969 a 2012.

Assim, somente a partir de 2004 que se nota um aumento de recursos e o surgimento de políticas correlatas. Na academia, encontra-se relatos de especialista que afirmam que o Pronaf tornou-se uma linha de crédito pois dividiu-se em várias sublinhas e estimulou que políticas correlatas fossem criadas (Búrigo, 2021). O Pronaf abriu o percurso para o acesso ao crédito por meio da simplificação de exigências e, principalmente, com a criação de categorias específicas que atendessem, de fato, os agricultores familiares, objeto do Programa.

Gráfico 5 – Evolução do montante de recurso aplicado pelo Pronaf no período de 1996 a 2014

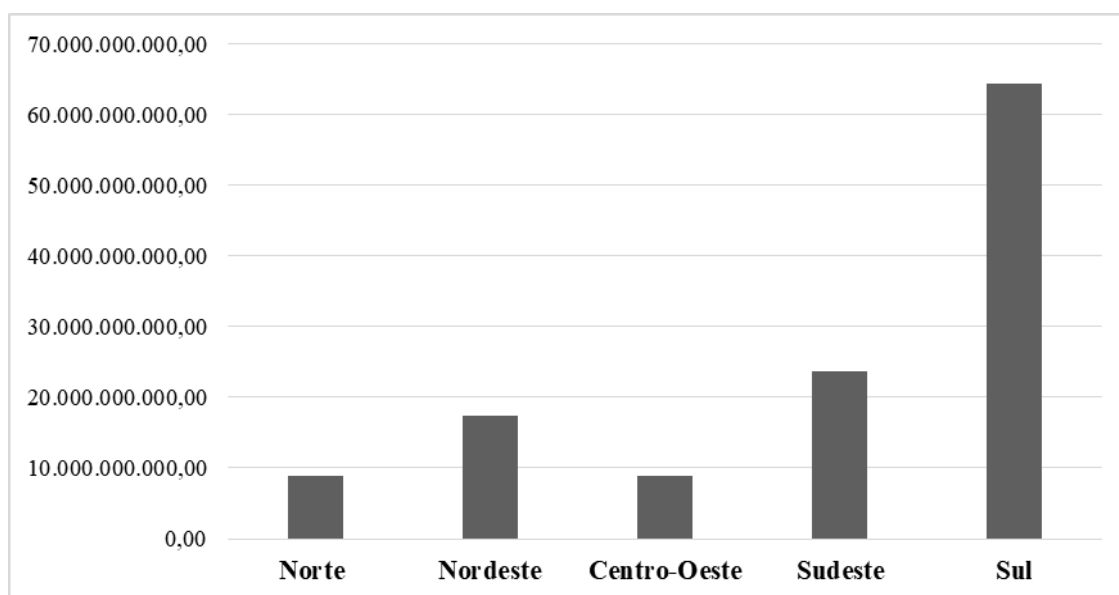


Fonte: Banco Central do Brasil, 2016.

É importante mencionar que o aumento desses recursos financeiros e a criação de políticas atreladas ao Pronaf ocorreu por ação do Governo Federal como uma resposta do estado aos interesses apresentados pelo sindicalismo rural ligado à agricultura familiar e pelos movimentos sociais do campo. Evidenciando não somente a ação da sociedade mas também o posicionamento social que exige que o Estado modifique as suas ações.

No Gráfico 6, ainda em relação ao Pronaf, os valores de financiamento realizados entre 1996 a 2018 também apresentaram uma notória disparidade regional. O Gráfico evidencia que a região Sul e Sudeste do Brasil apresentam volume expressivo e superior aos valores de financiamento se comparadas às regiões Norte e Nordeste.

Gráfico 6 – Valores do Financiamento para os produtores do Pronaf por regiões brasileiras entre 1996 – 2018



Fonte: Banco Central do Brasil, 2024.

4.2 Outros recursos financeiros para o Crédito Rural

No que se refere à composição dos recursos do SNCR, é notório que o montante financeiro investido no Crédito Rural se iniciou com investimento público. Até 1994, o volume de crédito rural privado era desconhecido e concentrado em clientes das grandes *tradings*⁹, companhias do setor.

Em termos financeiros, em 2011, dos recursos destinados ao crédito rural no Brasil, 28,5% foram recursos obrigatórios; a poupança rural e fundos constitucionais contribuíram com cerca de 20% cada um, o BNDES contribuiu com 24,5% e os 7% restantes foram provenientes de formas alternativas de financiamento (Belik, 2014).

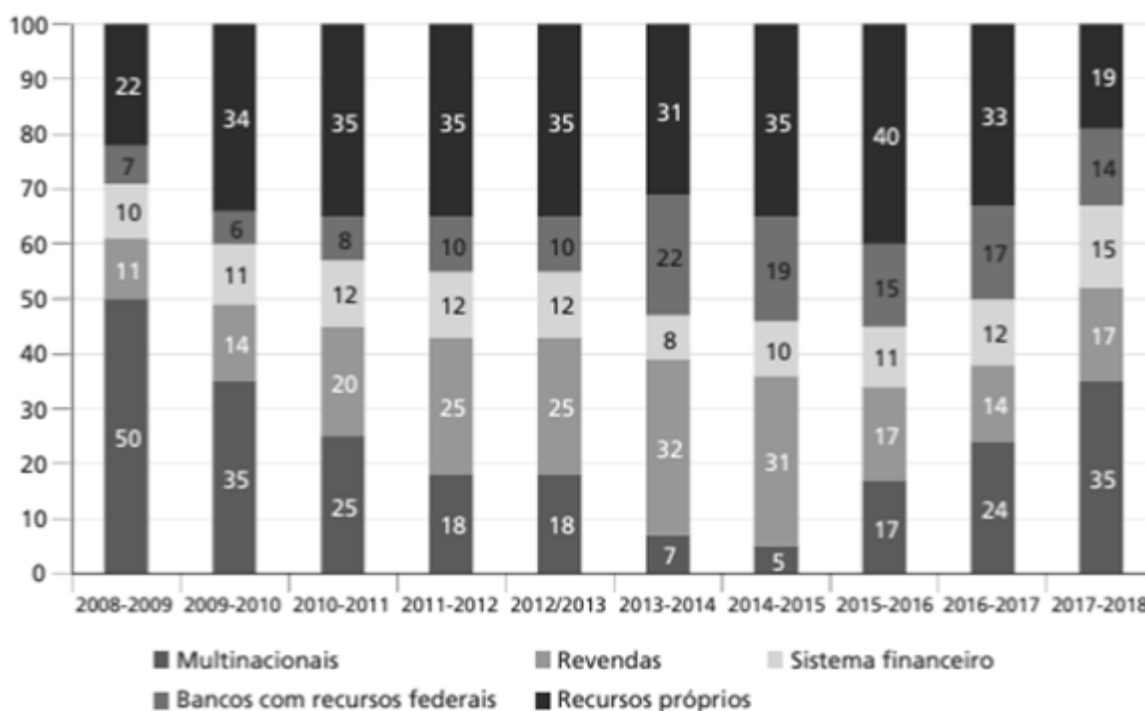
Contudo, o cenário vem apresentando outras alternativas, expondo que o crédito oficial, o SNCR, não acompanha a demanda. Por exemplo, no período de alta do preço das *commodities* cresceu a demanda por crédito para comercialização e beneficiamento, que acabou sendo canalizada para os instrumentos privados de financiamento, concedidos por *tradings* e beneficiadores.

⁹ *Trading* é uma atividade financeira que consiste na compra e venda de ativos financeiros com o objetivo de obter lucro mesmo em meio as flutuações de preços.

Diante disso, o Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (Imea) promoveu um estudo que envolveu um levantamento dos custos agrícolas da soja na safra 2023/24, obtendo informações de bancos federais e privados, *tradings*, multinacionais de insumos agrícolas e revendas de insumos e sementeiras. A verificação cruzada com os agentes de mercado e dados do Banco Central consolidou as informações, revelando a distribuição do financiamento. O estudo tem por objetivo analisar a participação de cada agente financeiro sobre o financiamento do produtor rural para o custeio, bem como analisar o comportamento do produtor rural durante a preparação de safra pensando na nova composição do *funding* do custeio.

O Gráfico 7 apresenta a evolução do *funding* do custeio da safra de soja em Mato Grosso, com dados levantados pelo IMEA, e revela a importância dos recursos não provenientes de juros controlados. Outra forma de captação de recursos de uso crescente são os papéis privados específicos para o agronegócio. É o caso das LCAs, as Letras de Crédito para o Agronegócio, títulos pós-fixados criados em 2004 com isenção de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) lastreados em notas do produtor rural. Para que se garanta a cobertura dos papéis e sua liquidação financeira futura, é obrigatório, na negociação de dívidas dos produtores, o aval concedido por agente financeiro.

Gráfico 7 – Evolução do custeio da safra de soja entre 2007/2008 – 2017/2018



Fonte: IMEA, 2017.

O direcionamento dos recursos captados pela emissão de LCAs para o financiamento da agricultura passou a vigorar a partir do ano-safra 2015-2016. Do total de R\$ 57,9 bilhões a juros livres dessa safra, estima-se que R\$ 30 bilhões serão provenientes da emissão de LCAs. Segundo o exposto no Plano Agrícola e Pecuário, trata-se de medida que tem por objetivo a diversificação das fontes de financiamento rural, de modo a ampliar a participação de recursos livres captados no mercado financeiro por meio dos títulos do agronegócio, contribuindo, assim, para assegurar o adequado *funding* para o setor agropecuário.

Para o ano-safra 2016-2017, esse direcionamento corresponde a 35% do valor total das emissões de LCAs, sendo 60% desse valor a taxas de juros livres, e 40% a taxas de 12,75%. Essa medida deverá resultar em financiamentos no valor de R\$ 24,5 bilhões; quase metade do montante de crédito livre.

Assim, os títulos de crédito do agronegócio – em especial, a LCA – foram os grandes propulsores do crescimento da oferta de crédito rural privado dos últimos anos. De acordo com dados consolidados da BM&FBOVESPA, o valor do estoque de títulos agrícolas registrados passou de R\$ 4,6 bilhões (dezembro de 2007) para R\$ 139,5 bilhões (dezembro de 2014), sendo a LCA responsável por 96,6% desse valor.

Aqui, cabe ressaltar que há movimentos de empresas multinacionais com atuação no Brasil que estão se movendo para o financiamento do Agronegócio em elos muito específicos. Cada vez mais essa atividade tem despertado o engajamento de bancos privados e outras empresas devido a uma percepção mais precisa dos riscos no setor, derivadas do aprimoramento tecnológico da análise de dados e também de políticas econômicas que favoreceram a atividade como um todo.

Contudo, verifica-se que mesmo no caso dos bancos privados e cooperativas de crédito, a operacionalização do crédito rural ocorre ainda por meio do Banco Central do Brasil, atuando no controle das condições e da alocação de recursos para o financiamento das atividades inerentes ao agronegócio. Desse modo, apesar da participação de recursos privados no subsídio ao crédito, a operacionalização ainda conta com o forte apoio das instituições públicas criadas pelo Estado brasileiro.

Além disso, o montante financeiro aplicado pelos bancos privados e pelas cooperativas de crédito com o intuito de subsidiar as atividades do Agronegócio ainda é centrado para as *commodities*, principalmente de grãos, privilegiando as grandes propriedades (Navarro, 2016).

Em suma, esses dados permitem compreender que, apesar da forte presença do Crédito Rural subsidiado pelo setor público entre 1937 até os anos da década de 1990 e início dos

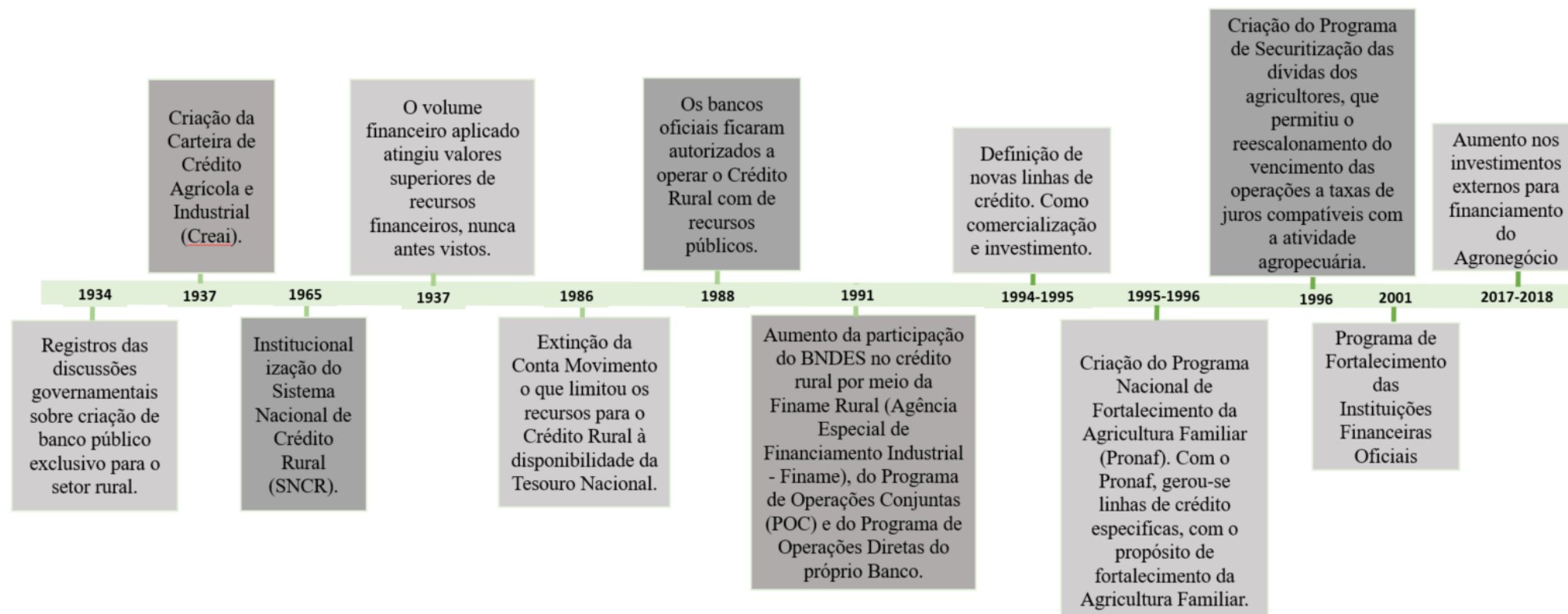
anos 2000, o cenário de crédito fortemente subsidiado pelo setor público, passou por modificações nos últimos anos.

De modo a concluir que o Estado foi importante catalisador e precursor para o crédito rural no século passado e início dos anos 2000, com elaboração de normas, criação de instituições e operadores financeiros e, principalmente, subsidiando fortemente o setor. Isso atraiu de certo modo, não apenas o investimento das multinacionais, mas também a credibilidade do setor à nível nacional e internacional, permitindo o investimento em outras fontes alternativas que fomentam, atualmente, parte do crédito rural destinado ao custeio de grãos, por exemplo.

4.3 Linha histórica das Instituições Financeiras para o Crédito Rural

Considerando os achados teóricos e analíticos desse estudo e essa evolução institucional, a figura 2 retrata a linha histórica das instituições financeiras em torno do Crédito Rural no país.

Figura 2 – Linha Histórica da Evolução Institucional do Crédito Rural



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Essa linha do tempo destaca a evolução das políticas de crédito rural no Brasil, revelando o esforço contínuo em adaptar e expandir as ferramentas financeiras disponíveis para o desenvolvimento do setor agrícola, incluindo o fortalecimento da agricultura familiar e a modernização das práticas produtivas por meio de políticas de crédito direcionadas.

Além disso, ela evidencia marcos históricos e institucionais para a construção do Crédito Rural do Brasil. É notório que a construção dessas instituições ocorre ao longo das décadas, expressando, principalmente, as raízes históricas do Brasil e a teoria sobre o institucionalismo histórico.

A priori, evidencia-se as discussões de governo para a criação de bancos específicos para atendimento exclusivo do setor rural que, em um primeiro momento, não obteve êxito total e culminou com a organização do Creai, onde ocorrem os primeiros aparatos institucionais para subsidiar o Rural brasileiro. Em termos de esforços governamentais cabe citar que houve esforços para a criação de Bancos e um aparato específico para o crédito rural. Assim, o Creai pode ser considerado um importante marco para a trajetória institucional financeira do Agronegócio

Além disso, é um marco importante por dar início e suceder uma série de transformações e avanços até a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural. A partir de então, o setor conta com um aparato institucional dedicado exclusivamente para a concessão de crédito, obtendo facilidades na obtenção de recursos financeiros e na operacionalização deles.

Consequentemente, ocorreram aumentos significativos sob os recursos financeiros para o crédito do setor. A princípio, os dados refletem que o montante financeiro aplicado foi incipiente, porém, crescente ao longo dos anos, de modo que o crédito foi fortemente subsidiado por meio do Estado, tendo, a partir de então, significativos ganhos produtivos para o setor e crescimento em relação ao PIB em perspectiva histórica.

Nessa terceira fase, apesar da aderência ao Pronaf, os gastos públicos, a partir de 1990, mostram o final de um período de forte subsídio ao crédito rural e de intervenções e o início de um importante período de transformações econômicas.

O peso da redução de recursos apontada ocorreu sob a agricultura. O governo federal começou a ter uma participação muito pequena no financiamento da agricultura, passando de participante majoritário no financiamento para uma posição de gestor. A direção principal foi a transferência para setor privado de funções antes executadas pelo poder público (Gasques; Bastos, 2014).

A redução verificada nas despesas orçamentárias ocorreu porque a agropecuária tornou-se eficiente, e por isso o Estado pôde ir se retirando, privilegiando outras áreas setoriais, ou porque as disputas congressuais pelos recursos públicos, na formatação da peça orçamentária, passaram a refletir, sobretudo, os interesses não rurais? Essas e muitas outras perguntas precisariam ser respondidas com rigor analítico fundado em fatos empíricos irrefutáveis e amplo debate entre os interessados.

Com isso, pode-se afirmar que essas intervenções ocorreram de forma progressiva, mas não nos permite dizer que de forma satisfatória, mas ocorreram avanços estatais significativos no sistema com fins de institucionalização, expansão, novas linhas de crédito e atendimento amplo, facilitado e democrático, em certa medida, aos produtores rurais.

Contudo, a importância principal desse estudo é verificar não apenas os montantes financeiros alocados, mas, em particular, as prioridades estatais ao longo do tempo, especialmente os marcos que permitiram a evolução institucional do crédito rural em perspectiva social e econômica, especialmente da abrangência do crédito.

Isso vai de encontro ao modelo de Estado focado em atender uma classe específica verificado no século XIX, quando o Estado assume papel norteador para as políticas, na segunda fase definida por Navarro (2001) como Modernização Conservadora, em que, apesar do Estado ter um papel mais ativo no processo, oferecendo o crédito subsidiado, a ação estatal, incluindo o fornecimento de crédito subsidiado, foi, em primeiro momento, para as grandes propriedades. Mas, em termos históricos, foi uma mudança considerável e de transição profunda na agricultura brasileira, impulsionada pela Revolução Verde que trouxe a introdução de novas tecnologias, como o uso de fertilizantes químicos, pesticidas e maquinário agrícola, além de sementes geneticamente modificadas para aumentar a produtividade.

Mais adiante, com a 3ª fase, o "novo rural" emerge, com o campo assumindo uma função mais diversificada e multifuncional e, principalmente, de inclusão social dos pequenos agricultores. Contudo, para que a terceira fase fosse realidade, existiu um movimento de luta social e da organização, particularmente de sindicatos de trabalhadores rurais, de contrapor-se a esse ao processo econômico. Diante disso, o Estado adota uma postura de maior apoio à agricultura familiar e às pequenas propriedades com a criação de programas de incentivo, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Em termos de desenvolvimento regional, o Crédito Rural enfrentou desigualdades em termos de distribuição dos recursos. Contudo, isso é uma preocupação latente da ótica da histórica de desenvolvimento do país. Schneider (2013) expõe que o desenvolvimento

econômico regional tem sido uma constante no planejamento do desenvolvimento durante todo o período do pós-guerra, e a decisão de mudar a capital para Brasília foi em grande parte motivada pelo desejo de desenvolver o vasto e pouco habitado interior brasileiro.

Como exposto no capítulo 1 acerca do desenvolvimento regional, Furtado já alertava sobre a profundidade das desigualdades regionais no Brasil, particularmente entre o Nordeste e o Sul/Sudeste. Ele argumentou que o Nordeste brasileiro foi historicamente marginalizado dentro do processo de desenvolvimento nacional devido à sua estrutura econômica baseada em monoculturas de exportação (como o açúcar) e sua forte dependência do exterior. Essa estrutura impediu o crescimento igualitário e ocasionou pobreza e subdesenvolvimento.

Diante disso, Furtado defende em uma ação coordenada do Estado para a promoção do desenvolvimento regional, de modo que a ação estatal garantisse que as regiões menos favorecidas pudessem ser impulsionadas por políticas públicas que estimulasse a industrialização, a educação e a infraestrutura.

Apesar dos esforços, ainda é possível constatar o abismo econômico entre os estados das regiões Sul e Sudeste e para a região Nordeste. A criação da SUDENE e por meio da criação do Pronaf com linhas de crédito específicas para a agricultura familiar e pequenas propriedades com crédito subsidiado, o Estado conseguiu atingir um número mais considerável de pequenas propriedades fortemente presentes na região nordeste.

No ponto das prioridades estatais, a “agricultura familiar”, que ao longo desses anos ganhou amplo destaque, foi primordial para beneficiar esse universo de produtores. Seus resultados, contudo, são pelo menos problemáticos em face da forte concentração na distribuição dos recursos do programa, que gradualmente se acumulou nos três estados sulistas.

Dessa forma, um contexto de disparidades regionais que já existia anteriormente (especialmente quando confrontados o Sul e o Nordeste) tornou-se ainda maior. Não obstante, o programa e os seus propalados objetivos observaram um relativo fracasso em seu desenvolvimento e resultado geral. Como diagnóstico geral, tem faltado criatividade e ousadia na discussão sobre tais políticas, inclusive porque o Brasil observou situações pelo menos curiosas nos últimos vinte anos em termos da visão do Estado sobre o campo e suas transformações. Duas delas merecem referência mais destacada.

A insistência na expressão aos poucos criou uma dicotomia fantasiosa, afetando diretamente a lógica das políticas públicas em face da falsa oposição entre “agronegócio” e “agricultura familiar”. Concretamente, essa separação inexistente e nela insistir significa que se admite que no enorme mundo produtivo dos pequenos produtores, o objetivo das famílias não

seria obter ganhos positivos, o que representa um absurdo, quase um delírio, repetido até por estudiosos, embora utilizando outros termos e argumentos (Navarro, 2015a).

Em suma, ressalta-se a importância do aparato histórico para consolidação e evolução do Crédito Rural, a princípio elaborado para atender as necessidades e desejos de uma classe rural dominante com alta concentração de terras, mas que com o passar dos anos ganhou novos marcos significativos, expansões e outros programas e ações institucionais que foram incorporados à sua estrutura institucional, tornando-o uma instituição emblemática para o desenvolvimento do setor rural, concretizando-se no modelo institucional financeiro do agronegócio conhecido atualmente e, que, de certo modo, tem permitido que os recursos públicos sejam reduzidos para abrir espaço aos recursos privados de fontes externas. Diante disso, permite que os esforços estatais sejam direcionados a setores e determinados produtores que ainda carecem de recursos financeiros para apoiar a sua produção, comercialização e investimento.

Em suma, com base nos intérpretes do Brasil, Prado Junior (1970) afirma que o baixo nível técnico das atividades agrárias brasileiras não é fruto apenas da incapacidade do colono. Ele argumenta que a problemática está no próprio sistema. Os achados dessa tese, em concordância com o autor, evidenciam que a construção das Políticas Agrícolas, bem como, o investimento estatal em pesquisa, por meio da EMBRAPA, permitiu que o setor alcançasse maiores níveis.

Nisso, o crédito rural permitiu ainda mais o avanço científico e o progresso técnico, pois possibilitou a união de pesquisa e inovação. Aqui, cabe salientar que o entendimento é que o progresso técnico é o resultado da interação entre o trabalho de uma gama de atores, como produtores e fornecedores, universidades, indústrias, agências governamentais, instituições de pesquisas, instituições financeiras, entre outras, sendo imprescindíveis os programas e as políticas públicas, as leis, a cultura, a ação pública e privada. Assim, a concessão de crédito permite que o produtor rural tenha a possibilidade de custear a sua produção, investir e comercializar.

Nesse sentido, resgatamos novamente o exposto por Schumpeter (1964) que destaca, em meio ao processo de desenvolvimento econômico, a concessão de crédito como uma ordem para o sistema econômico, e só assim o desenvolvimento econômico pode surgir. Ou seja, a partir do mero fluxo circular em equilíbrio perfeito, sendo a pedra angular para a moderna estrutura de crédito.

Isso permite compreender a importância estatal, que mesmo em meios às suas falhas, desigualdades e críticas, foi essencial para dar início ao processo institucional financeiro do

setor e propiciar, conseqüentemente, o desenvolvimento do setor, bem como gerar níveis de confiança para o Agronegócio brasileiro.

4.4 Influência do Modelo Institucional brasileiro nas Instituições responsáveis pelo Financiamento para o Rural

Considerando os elementos teóricos elencados nessa tese, vista a discussão dos intérpretes do Brasil (capítulo 1) e o Institucionalismo Histórico (capítulo 2), é possível elucidar como a trajetória do Brasil reflete no processo de desenvolvimento da nação. Inicialmente, a história política e econômica do Brasil tem desempenhado um papel crucial na modelagem do seu desenvolvimento, moldando suas trajetórias de crescimento, industrialização, políticas públicas e desigualdade social. Ao longo dos séculos, diferentes regimes políticos, mudanças econômicas e crises globais influenciaram profundamente o desenvolvimento brasileiro.

Nota-se que os reflexos dos acontecimentos, desde o Brasil Colônia, estão atrelados ao longo das décadas, e por vezes explicam determinadas ações das empresas e do Estado.

Obviamente, a história política e econômica do Brasil principia com a colonização portuguesa em 1500. Durante esse período, o Brasil foi configurado para atender às demandas da metrópole, com uma economia baseada na exploração de recursos naturais em uma estrutura agrário-exportadora altamente concentrada.

Assim, a formação e o caráter do Estado são oriundos da aliança do poder aristocrático inicialmente da Coroa Portuguesa e, posteriormente, das elites agrárias locais. Essa formação inicial dá origem ao caráter administrativo do país, permitindo construir um modelo de Estado que defenderia, mesmo após a independência em 1822, os interesses de uma classe específica, como a burguesia, os latifundiários e a classe agrária.

Nesse breve contexto notam-se as raízes atuantes do Estado para o desenvolvimento. Assim, para além do papel que o Estado deve desempenhar enquanto indutor do desenvolvimento, por meio do crédito rural, é essencial atentar-se para a necessidade de existir de fato um arcabouço institucional que contribua para o desenvolvimento do setor.

Diante disso, considerando os achados teóricos e dados sobre as instituições financeiras e o crédito rural no Brasil, nota-se que a relação entre a história política e

econômica do país, a estrutura institucional e o desenvolvimento são latentes e corroboram para explicar as instituições nos moldes atuais.

No caso do Brasil, indo de encontro ao defendido pelos economistas da CEPAL, como Prebisch, Rodriguez e Furtado – explorados no capítulo 1 – e conforme a abordagem institucional que ressalta que a forma como as sociedades divergem em termos de estruturas políticas, avanço econômico, restrições culturais, entre outras, têm respostas nos distintos arranjos institucionais encontrados nos diferentes países.

Nesse sentido, North (2018) também ressalta que as instituições cumprem um papel crucial nas sociedades, pois estruturam o meio político, social e econômico. De modo que as instituições podem ser consideradas como elemento determinante do desempenho econômico a longo prazo, pois tratar de desenvolvimento econômico é tratar de evolução institucional.

Assim, as instituições são relevantes, mas precisam ser analisadas a partir das especificidades de cada nação. Schumpeter afirma que a concessão de crédito deve advir do empresário, da firma, contudo a trajetória histórica brasileira e os elementos históricos acerca das instituições financeiras refutam que o crédito tenha a origem no empresário, sendo concedido e fomentando em larga escala pela ação estatal e governamental.

Seguindo os objetivos desse estudo, cabe resgatar os elementos históricos e voltar brevemente ao período da formação da política e econômica brasileira, a fim de avaliar como as instituições do país foram construídas e de que forma elas moldaram o seu desenvolvimento. Um dos pontos fundamentais, neste sentido, é compreender a lógica de funcionamento do sistema econômico, neste caso capitalista, que formou as relações institucionais do país.

Desse modo, ao analisar o capitalismo como construção social, percebemos que o processo histórico do surgimento do capitalismo no Brasil foi moldado por lógicas distintas das do capitalismo anglo-saxão. As suas raízes históricas estão no capitalismo ibérico, denominação que representa a conformação específica dos processos históricos de Portugal para o caso brasileiro e da Espanha para outros países da América Latina.

A compreensão sobre o capitalismo latino-americano, ou capitalismo periférico, deve ser considerada a partir da constituição e integração destas economias latino-americanas às economias ocidentais. Desta forma, faz-se necessário compreender o processo de ocupação e exploração destes países por parte das metrópoles coloniais.

Enquanto no caso de Portugal e Espanha a expansão e o capitalismo fundamentaram-se nos grandes empreendimentos além-mar do século XIV, estratégias distintas ocorrem em

outras nações. Essas estratégias distintas resultaram em dinâmicas institucionais igualmente diferenciadas.

Do empreendimento colonial ibérico, um ponto que merece ser evidenciado é o fato de ele ter sido fortemente controlado e financiado pelo Estado. A partir da conformação de um pacto social entre a burguesia nascente e o poder central, a aristocracia local foi enfraquecida, criou-se uma nova dinâmica na gestão do reino. Essa governança mais forte passou a ocorrer por parte do rei, de modo que todo o processo de expansão econômica de ocupação e exploração foi conduzido por meio da centralidade do poder monárquico.

Nesse sentido, o Estado ditava as relações econômicas e sociais à medida que controlava praticamente todos os meios de produção, desde grandes atividades econômicas (como a exploração de pedras e metais preciosos e a produção de cana-de-açúcar) até os negócios menores e de subsistência rurais e urbanos.

Em consequência desta centralidade monárquica na lógica de expansão capitalista ibérica, todo o desenvolvimentismo latino-americano teve o Estado como agente central. E aqui encontramos a origem estadocêntrica do capitalismo brasileiro. Assim, após a independência, o Estado continuou central, e com o passar dos anos induziu o gradual processo de industrialização na região e posteriormente foi o responsável por acelerar os processos de absorção tecnológica.

Além da centralidade no poder do rei, outro ponto que faz parte da história do capitalismo ibérico e que tem grande influência na conformação das instituições brasileiras é a criação das Ordenações. Essas são as normas gerais que ditavam a organização social e econômica de Portugal e suas colônias nos mais diversos assuntos, e vigoraram por 470 anos, até a promulgação do código civil brasileiro em 1916. Esse foi um período expressivo que moldou o modo de relacionamento e de comportamento dos brasileiros, assim como as suas atuais regras ou arranjos institucionais (Oliveira et al., 2020).

A promulgação das Ordenações pode ser considerada quase uma consequência do peso que o Estado tinha nas mais variadas relações sociais e econômicas do Império. A monarquia carecia de estrutura que lhe permitisse controlar e regular um reino em expansão contínua, e este aparato tinha que ser eficiente o bastante para manter a “máquina produtiva colonial” funcionando e produzindo de maneira sistemática.

Assim, as Ordenações Reais acabaram por institucionalizar um *modus operandi* do capitalismo ibérico português e se tornaram as sementes institucionais que estariam por trás do desenvolvimento econômico brasileiro subsequente (Oliveira et al., 2020).

O capitalismo periférico brasileiro e latino-americano é, pois, um sistema econômico próprio, criado a partir da gradual evolução econômica do sistema econômico e político ibérico. Além da herança cultural ibérica, da estrutura estadocêntrica e do arranjo institucional pactuado a partir das Ordenações, outros aspectos que atuaram de forma conjunta na construção deste sistema capitalista periférico dizem respeito ao Estado patrimonialista, à estrutura estamentária e à elite atípica. Esses elementos evidenciam a importância das instituições e evolução.

Assim, presume-se nesta pesquisa que a Ação Estatal no Brasil moldou o Agronegócio como motor de desenvolvimento nacional, e que apesar da ação das empresas multinacionais, o Estado foi o principal incentivador e financiador desse setor, tendo em vista a sua trajetória histórica com a agricultura.

Delgado (2012) reafirma a dependência do crescimento econômico brasileiro em financiamentos públicos. Devido às condições de crédito muitas vezes adversas no setor privado, empresas e setores estratégicos como a indústria dependem fortemente do financiamento estatal para se expandir e modernizar. O crédito público, portanto, torna-se uma ferramenta essencial para a continuidade do desenvolvimento do aparato institucional do setor e, consequentemente, o desenvolvimento como um todo.

Em suma, considerando o Capitalismo Ibérico e a abordagem institucionalista histórica, credita-se que na relação socioeconômica dos países, a lógica é determinada por sua construção institucional. De modo que essa construção institucional ocorre ao longo dos processos históricos dos países e envolve as instituições e instrumentos construídos durante períodos específicos, conforme abordado no Institucionalismo histórico (Hamilton, 2018; Commons, 2018; North, 2018).

Diante disso, as instituições para o financiamento do Agronegócio analisadas neste estudo sob a ótica do Modelo de Desenvolvimento do Brasil, possuem a sua origem nas raízes histórica do Brasil Colônia, configurado para atender às demandas da metrópole, das propriedades e dos meios de produção. Ou seja, o modelo institucional financeiro do setor, em seu primeiro momento, foi formulado para atender, também, às demandas de um setor e classe específica, estendendo a sua atuação aos latifundiários e grandes produtores desde a atuação estatal na economia açucareira, cafeeira, de algodão e tabaco, mesmo que nesse período ainda não houvesse um arcabouço institucional, a ação do Estado já era notória.

Posteriormente, a década 1930, início do nosso recorte temporal de análise, é de extrema importância por dois marcos histórico: o primeiro relacionado à crise cafeeira em

1930, na qual o Estado brasileiro agiu com uma estratégia de intervenção governamental para proteger os interesses dos grandes latifundiários produtores de café.

A ação do Estado nesse contexto teve como objetivo garantir a estabilidade do preço do café, evitando uma desvalorização ainda maior do produto e a falência dos grandes produtores que eram, em grande medida, membros da elite agrária e política. Cabe sinalizar para a análise que o Estado, especialmente através do governo de Getúlio Vargas, que assumiu o poder em 1930, consolidou essa prática como parte de um pacto com as oligarquias cafeeiras. Embora a intervenção tenha preservado os interesses dos grandes fazendeiros, foi uma medida que não beneficiou igualmente todos os setores sociais, sobretudo os pequenos produtores e trabalhadores rurais, que continuaram a enfrentar dificuldades.

O segundo importante marco histórico de 1930 ocorre a partir de discussões com o objetivo de iniciar a institucionalização financeira para as atividades do setor Rural. Assim, as discussões sobre a criação de um banco público específico para atender os interesses dos produtores rurais ganharam fôlego logo no início do governo de Getúlio Vargas.

Diante desses dois acontecimentos, pontua-se aqui, a priori, que temos o Estado agindo em prol dos interesses do produtor rural, mesmo que não beneficiasse de forma equilibrada todos os setores envolvidos na economia brasileira, e o segundo aponta, novamente, para a ação do Estado em busca de atender um setor específico. Sendo que, a origem da institucionalização do financiamento para o Agronegócio, nasce com o Estado buscando atender às necessidades desse setor, por meio da criação de um banco exclusivo para tal.

Seguindo para 1937, com a criação da Creia, e posteriormente para 1965, com a institucionalização do SNCR, configurando mais uma vez a ação estatal para o fomento das grandes propriedades, mesmo que não exclusivamente. O SNCR contou com significativos avanços institucionais, como visualizado na Figura 2, referente à linha histórica da evolução institucional financeira. Ainda, avanços impulsionados pela ação estatal com a criação de novos Programas de investimento, novas linhas de financiamentos, alocação de recursos para subsídio do crédito e, posteriormente em 1996, a criação do Pronaf, permitindo a evolução para fornecimento do crédito para os pequenos produtores de forma facilitada e específica.

É importante salientar que o Programa de Renegociação das dívidas rurais, uma ação do Estado, reafirma que sua ação não ocorre apenas em uma fonte, ou seja, o Estado não atua exclusivamente com a disponibilização de recursos financeiros, sendo o principal investidor no crédito rural para o pequeno, médio e grande produtor rural, mas também por meio do programa de Securitização das Dívidas Rurais, objetivando melhores condições de pagamento

das dívidas e, conseqüentemente, a ação estatal com fins de fortalecimento das instituições para o financiamento do Agronegócio, impactando diretamente no desenvolvimento do setor.

Nota-se que a ação estatal para o financiamento do Agronegócio moveu-se em todas as direções para permitir que o sistema institucional não fosse apenas elaborado, mas evoluísse e tivesse a consolidação visualizada atualmente.

Em suma, as Instituições Financeiras para o Agronegócio foram construídas sob o modelo de desenvolvimento institucional do Brasil, revelando as suas falhas e, principalmente, o protagonismo do Estado em suprir a ausência da firma, típica dos países da America Latina. As Instituições Financeiras apresentam a sua trajetória histórica latente e *path dependence*.

Por fim, o modelo Institucional de financiamento para o Agronegócio atual revela as raízes históricas brasileiras, o seu caráter *path dependence* e o institucionalismo histórico, em que as instituições evoluem de acordo com os acontecimentos vivenciados em seu percurso. Essa evolução institucional, permitiu que o Agronegócio alcançasse os moldes atuais, com a credibilidade nacional e internacional e amplo reconhecimento que permite agora que os montantes de investimentos sejam advindos de recursos externos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender o desenvolvimento institucional brasileiro diante dos marcos importantes da história política, institucional e econômica, exigiu um resgate dos aspectos iniciais inerentes à formação do Brasil. Atrelado a isto, analisar as instituições envolvidas no financiamento para o Agronegócio à luz da história institucional do Brasil foi o objeto central dessa tese, na qual buscou-se uma análise a partir de teorias pouco habituais, que envolveram autores clássicos do pensamento brasileiro, bem como a teoria do Capitalismo Ibérico e Instituições para a discussão de desenvolvimento de uma nação.

O Brasil, possui uma ampla e específica trajetória institucional que inclui a ação Estatal com vistas ao Desenvolvimento. Logo, estudar a história política e econômica do país permite compreender fenômenos complexos da nossa realidade atual e de setores da economia do país, como o Agronegócio, e como as instituições envolvidas no financiamento desse setor se desenvolveram e se mantêm institucionalmente.

Assim, compreender o desenvolvimento das instituições para o financiamento do Agronegócio brasileiro com base no resgate histórico do pensamento e desenvolvimento do Brasil dá-se em um contexto de relevância, não apenas do Agronegócio em si, mas da importância do Crédito Rural ao longo das décadas para este setor.

Diante disso, assume-se a importância do setor do Agronegócio brasileiro, mas o presente estudo avança em identificar as raízes históricas que construíram a notória relevância e protagonismo desse setor ao longo dos séculos, desde o Brasil Colônia, amplamente discutido pelos intérpretes do Brasil e, no caso desta tese, por Raymundo Faoro, Caio Prado Junior e Celso Furtado.

Atrelado a isto e sob a ótica das teorias elencadas, realizou-se uma análise específica dos marcos significativos institucionais em perspectiva histórica, que permitiram que as instituições desse setor fossem formuladas e evoluíssem em direção à criação do robusto Sistema Nacional de Crédito Rural, em vigor até os dias atuais.

Desse modo, para alcance dos objetivos elencados nessa tese, utilizou-se da historiografia, além de que buscou-se compreender também o desenvolvimento do país em uma ótica de desenvolvimento para a América Latina, considerando o Estruturalismo Latino Americano e o Capitalismo Ibérico e, de forma consoante, o Institucionalismo Histórico, que inclui o caráter *path dependence*, que consiste em reconhecer o caráter diferenciado do

processo de desenvolvimento econômico e pressupõe que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas específicos para cada nação.

Ainda para o alcance dos objetivos, realizou-se um resgate da trajetória do setor Rural, de modo a compreender as fases do Rural brasileiro e suas ações importantes. Além disso, a análise, com base nos dados acumulados contidos no Banco Central do Brasil, IBGE e Imea, permitiu, por meio de uma análise quantitativa, compreender a ação do Estado e a evolução das suas políticas ao longo da década de 1930 até meados de 2018, período definido para este estudo.

Diante das estratégias mencionadas, foi possível, a partir dos referenciais teóricos apresentados - baseados na discussão dos intérpretes do Brasil (capítulo 1) e no Institucionalismo Histórico (capítulo 2) - lançar luz sobre como a trajetória histórica do Brasil influenciou o processo de desenvolvimento nacional, mesmo que o desenvolvimento ainda não tenha alcançado os moldes dos países já desenvolvidos.

Desse modo, a história política e econômica do Brasil tem sido um fator determinante na configuração do financiamento para o Agronegócio, nos aspectos relacionados à sua trajetória de crescimento, industrialização, formulação de políticas públicas e níveis de desigualdade social. Ao longo dos séculos, diferentes regimes políticos, transformações econômicas e crises globais impactaram de forma significativa o desenvolvimento do país.

No caso brasileiro, em consonância com o pensamento dos economistas da CEPAL, como Prebisch, Rodriguez e Furtado — arrolados no capítulo 1 —, e de acordo com a perspectiva institucionalista, as sociedades divergem em termos de estruturas políticas, desenvolvimento econômico e restrições culturais, e podem ser explicadas por arranjos institucionais específicos de cada nação. Assim, as instituições desempenham um papel central nas sociedades, estruturando os ambientes político, social e econômico, sendo determinantes para o desempenho econômico no longo prazo.

Nesse contexto, é interessante observar que o Estado, em todos os momentos, desempenhou um papel fundamental para a alavancagem econômica, bem como foi central para a viabilidade econômica e financeira do Agronegócio. No entanto, iniciativas privadas localizadas atenderam parcialmente às expectativas que foram criadas para o papel do Estado como protagonista inovador e empreendedor. Essa missão foi absorvida pelo Estado e pelo capital externo, sinalizando uma direção já relatada por pesquisadores como Caio Prado Júnior e Celso Furtado, dentre outros que eram céticos quanto à capacidade ou desejo da burguesia local de cumprir o papel de protagonista na busca por crescimento e desenvolvimento.

Quando comparamos o capitalismo ocidental, especialmente seu lado anglo-saxão, e o capitalismo local (latino-americano, derivado do capitalismo ibérico), fica claro que o papel desempenhado pela burguesia local e pelo Estado é bem diferente.

Portanto, observa-se que os acontecimentos históricos, desde o período colonial, deixaram marcas profundas que continuam a reverberar, e no caso do financiamento para o Agronegócio, explicam comportamentos e decisões tanto do Estado quanto da empresa privada. O início desse processo ocorreu com a colonização portuguesa em 1500, quando o Brasil foi estruturado para atender às necessidades econômicas da metrópole, com uma economia especialmente voltada para a exploração de recursos naturais e uma estrutura agrária-exportadora.

Para alcançar os objetivos deste estudo, foi necessário revisitar os eventos históricos que moldaram a política e a economia do Brasil, de modo a compreender como suas instituições foram construídas e de que forma elas influenciaram o desenvolvimento nacional. Um ponto central nessa análise é entender a lógica do sistema econômico capitalista, que desempenhou um papel fundamental na configuração das relações institucionais do país.

Assim, nessa conclusão, cabe citar com relevância e importância, o Capitalismo Ibérico e a abordagem institucionalista histórica em que, na relação socioeconômica dos países, a lógica é determinada por sua construção institucional. De modo que essa construção institucional ocorre ao longo dos processos históricos dos países e envolve as instituições e instrumentos construídos durante períodos específicos.

Diante disso, as Instituições envolvidas no financiamento para o Agronegócio possuem a sua origem nas raízes histórica do Brasil Colônia, que foi configurado para atender às demandas da metrópole, das propriedades e dos meios de produção. Ou seja, o modelo institucional financeiro do setor, em seu primeiro momento, foi formulado para atender, também às demandas de um setor e classe específica, estendendo a sua atuação aos latifundiários e grandes produtores, desde a atuação estatal na economia açucareira, cafeeira, de algodão e tabaco. Mesmo que nesse período ainda não houvesse um arcabouço institucional para tal, a ação do Estado já era notória e latente.

Nesse contexto, conforme explorado teoricamente ao longo desta tese, é notório o papel das raízes históricas do Estado no processo de desenvolvimento institucional. O Estado atua no Agronegócio como agente indutor do progresso por meio de mecanismos como o crédito rural, direcionado para o setor agrário.

Conforme o recorte histórico dessa tese, em 1930, no início do Governo de Getúlio Vargas, tem-se início a discussão sobre a institucionalização financeira do setor, por meio do

interesse em criar um banco exclusivo para atender o produtor rural. Apesar do banco específico para o setor não ter saído do campo das discussões, entende-se que foi um marco relevante no âmbito institucional. Posteriormente, com a criação da Creia, o setor ganha fôlego para buscar alternativas que permitissem a sua institucionalização.

Assim, em 1965 temos a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, elaborado exclusivamente para atender os interesses dos produtores, fortemente subsidiado pelo Estado. Após 1965, as mudanças em torno do Crédito Rural foram constantes e ocorriam de forma mais rápida e significativa.

Importante mencionar a criação do Pronaf, em 1996, como mecanismo para atender os pequenos produtores, em específico a Agricultura Familiar, devido à pressão das classes sociais. Foi uma importante ação, pois o Estado forneceu os recursos financeiros necessários para aumentar a capacidade de investimento e, conseqüentemente, a competitividade da agricultura familiar, obtendo como impacto significativo o fortalecimento do setor como um todo, ou seja, desde o pequeno produtor familiar ao latifundiário que sempre esteve em foco devido à sua ampla capacidade de exportação.

Cabe reforçar que o Estado, no caso do Agronegócio e do Crédito Rural, não atua de forma exclusiva apenas na aplicação de recursos financeiros para o setor, mas atua diretamente para a criação de um arcabouço institucional robusto que beneficie o seu desenvolvimento. No caso do sistema de crédito rural, com a formulação das regras, bancos, linhas de créditos e todo sistema operacional e legislador necessário para a sua operação.

Nesse sentido, é relevante destacar o Programa de Renegociação das Dívidas Rurais, uma iniciativa significativa da ação estatal. Esse programa evidencia que a atuação do Estado não se limita a uma única vertente. Ou seja, o Estado não se limita em agir de forma única e exclusiva por meio da disponibilização de recursos financeiros, ainda que seja o principal agente de investimento no crédito rural seja destinado tanto a pequenos, médios quanto grandes produtores.

O Estado também intervém através do programa de Securitização das Dívidas Rurais, cujo objetivo é proporcionar condições mais avançadas de pagamento das dívidas e, conseqüentemente, fortalecer as instituições financeiras externas para o financiamento do Agronegócio, impactando diretamente o desenvolvimento desse setor.

Mais adiante, é importante destacar que durante as décadas de 1980 e 1990, o Brasil passou por uma crise econômica severa, caracterizada por estagnação econômica, hiperinflação, alto endividamento externo e *déficits* nas contas públicas, e incluindo a redução de recursos financeiro empregados no SNCR. Esse período evidencia o modelo

agroexportador, pois quando o Brasil não exportou e não obteve incentivos para tal, o setor provou da crise em todo setor da economia, evidenciando como o Agronegócio é alavancado pelo modelo exportador, como exposto pela CEPAL, um modelo que objetiva o “olhar para fora”, em que replica a produção açucareira e cafeeira com o viés da exportação da sua produção.

Esse “olhar para fora” comuna no vivenciando nos dias atuais. Ou seja, o Brasil, consolidado como um dos maiores exportadores de commodities agrícolas, busca se posicionar como líder em mercados emergentes e existentes. Essa fase também está marcada por um ambiente econômico e político que influencia diretamente o crescimento do setor.

Por outro lado, em relação aos valores empregados para o financiamento do Agronegócio, verifica-se uma tendência de mudança na fonte de recursos. Entre 2012 e 2014, cerca de 60% dos saldos da carteira de crédito rural vieram de recursos de aplicações em que a taxa de juros era regulada pelo governo, sendo que mais de 50% dos saldos dessas aplicações estão sob controle do setor público. Em 2018 nota-se uma nova crescente em direção à aplicação de recursos por parte das empresas privadas, especialmente as multinacionais.

Contudo, apesar da crescente participação dos bancos privados na captação de recursos na forma de títulos específicos para o agronegócio via Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e títulos pós-fixados, como os Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CDCAs), a participação destes ainda é pequena. Além disso, o investimento das empresas externas no crédito rural concentra-se nos latifundiários, com viés para a produção de *commodities*.

A ação das empresas externas para o financiamento do Agronegócio pode até revelar as falhas estruturais do sistema institucional, mas, sobretudo, destaca o protagonismo do Estado em suprir a ausência de uma atuação mais robusta das firmas como ocorre nos países desenvolvidos e reforça a ação do Estado como agente indutor, característica comum aos países da América Latina.

De fato, ainda é o setor público quem arca com a maior parte dos recursos do crédito rural no Brasil. Além dos recursos financeiros, o sistema operacional e legislador para o crédito rural é, em sua totalidade, operado pelo Banco Central do Brasil e pelo Conselho Monetário Nacional. Isso exprime que mesmo que os recursos sejam privados, a operação desse sistema é estatal.

Por outro lado, essa mudança em relação aos valores empregados para o financiamento do Agronegócio, mais evidente entre 2012 e 2014, leva a reflexão sobre uma

mudança nas fases do Agronegócio. Aqui, cabe um breve resgate as três fases do rural de por Navarro (2001) e apresentadas no capítulo 3 deste estudo, na qual, nota-se na terceira fase, após 1990, a intensa ação do Estado, adotando uma postura de apoio à agricultura em todas os setores. Assim, em termos de fases do Rural brasileiro, Navarro (2018), aponta que, provavelmente, estamos vivenciando a quarta fase do Rural brasileiro. Diante disso, a internacionalização do financiamento rural, com maior aporte financeiro das multinacionais, pode de fato, ser uma das características que apontam no sentido de uma nova fase, de modo que, não estamos vivenciando as características visualizadas na terceira fase.

Em suma, essa trajetória, alinhada ao modelo institucional de financiamento do Agronegócio no Brasil reflete claramente as suas raízes históricas, o caráter de dependência de trajetória, *path dependence* e os princípios do institucionalismo histórico, em que as instituições desenvolvem-se em resposta aos eventos e desafios ao longo do tempo. Essa evolução institucional foi crucial para que o Agronegócio brasileiro atingisse o estágio atual, com amplas contribuições nacionais e internacionais, o que possibilita, atualmente, a captação de volumes substanciais de investimento oriundos de fontes externas.

Essas evidências permitem concluir que o Estado foi importante catalisador e precursor para o crédito rural no século passado e ainda no século atual, com elaboração de normas, criação de instituições e operadores financeiros e, principalmente, subsidiando fortemente o setor. Isso atraiu, de certo modo, não apenas o investimento das multinacionais, mas também a credibilidade do setor à nível nacional e internacional, gerando confiança frente a outras fontes de investimentos. Consequentemente, isso permite que o Estado direcione os seus recursos para outras fontes alternativas e possa, quem sabe, investir em outros setores ou frentes da economia.

Podemos identificar que a trajetória do Agronegócio está estritamente ligada à trajetória política e econômica do Brasil. Desde o período do Brasil Colônia, quando Portugal escolheu o Brasil para ser uma grande lavoura como o caminho para a prosperidade, pode-se identificar as estreitas relações da trajetória política e econômica do Brasil o Rural até a trajetória do atual Agronegócio.

Dentre as características inerentes para a formulação e construção das instituições para o financiamento do Agronegócio, podemos destacar a forte ação estatal e os interesses das classes sociais. Essas duas características caminham juntas, e nota-se o Estado sempre atendendo aos interesses da classe em específico. Verifica-se, então, que a ação estatal no financiamento do Agronegócio manifesta-se de forma ampla e articulada, não apenas com a criação de um

sistema institucional eficiente, mas também investindo fortemente para a sua contínua evolução e contribuições, como observa-se atualmente.

Ao analisar os resultados teóricos e os dados sobre as instituições financeiras, com destaque para o SNCR, torna-se evidente que há uma relação intrínseca entre a história política e econômica do país, sua estrutura institucional e o desenvolvimento econômico. Essa trajetória é, de fato, essencial para compreender o papel das instituições nos moldes atuais.

Já no que se refere ao impacto das ações institucionais estatais por meio das Instituições financeiras para o Agronegócio, podemos verificar que essas ações desempenharam um papel crucial no fortalecimento e na expansão desse setor no Brasil. Instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e diversas cooperativas de crédito foram fundamentais na criação de uma infraestrutura de financiamento robusta, que permitiu a modernização e a competitividade do agronegócio no cenário global.

Essas ações estatais materializam-se em diversas modalidades de crédito rural, linhas de financiamento, subsídios e políticas de securitização de dívidas, que viabilizam o crescimento de pequenos, médios e grandes produtores. Assim, tais instituições financeiras carregam uma trajetória marcada pelas tendências de *path dependence*, em que decisões e ações passadas influenciam fortemente nas opções futuras.

Conclui-se, por fim, que as instituições para o financiamento do Agronegócio são a evolução das instituições desde o Brasil Colônia e Brasil Império. Obviamente, que, com mais clareza, por meio do CREA, em 1935 e, posteriormente, pelos significativos avanços visualizados no Sistema Nacional de Crédito Rural, oriundos, do esforço do Estado em construir o financiamento para o setor que atendesse os interesses dos produtores rurais e, possibilitasse o crescimento de desenvolvimento.

Com a ação estatal presente e protagonista, atualmente, o montante financeiro empregado para o crédito rural vem ganhando novos atores. Acredita-se que isso é fruto das ações estatais semeadas ao longo de todo percurso histórico para o fortalecimento e geração de confiança no Agronegócio. Porém, o montante financeiro, a operacionalização e a regulamentação ainda são, em grande parte, oriundos das instituições oficiais do Estado brasileiro.

Em aspectos futuros e propostas para estudos, acredita-se na pertinência desse estudo para compreender as novas instituições que podem ou já participam ativamente dessa nova fase do Agronegócio; talvez uma quarta fase, como já defendido por Navarro (2018), e consequentemente, das instituições que estão envolvidas no sistema de financiamento para o

setor, de forma a identificar, analisar e compreender os atuais aspectos institucionais, em que as multinacionais e o capital privado podem atuar e possibilitar maiores crescimentos.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, F. C. Raymundo Faoro e a sociologia weberiana: uma análise de "Os donos do poder". **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 80-97, 2014.
- AQUINO, J. R. de; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internacionais na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 1, pág. 123-142, jan./mar. 2018.
- ARENDT, R.; CARIO, L.; ENDERLE, M. **Mudança institucional e desempenho econômico: o papel da história, das instituições e da tecnologia**. 2010. 65 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Economia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- ARRAES, M.R; TELES, J.D. Crédito rural e suas implicações econômicas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 257-284, abr./jun. 1999.
- ARRIGHI, G. **Longo século XX: dinheiro, poder e as origens dos nossos tempos**. 1.ed. Londres: Verso, pág. 464. 1996.
- BANCO DO BRASIL. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, Ano XIII - nº 4, 2004
- BARROS J.D. **Teoria da História: os primeiros paradigmas: positivismo e historicismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- BELIK, W. Agroindústria Processadora e Política Econômica. Tese (Doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- BELIK, W. Estado, grupos de interesse e formulação de políticas para a agropecuária brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 1, pág. 9-33, 1998.
- BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J.A. O desenvolvimento econômico da América Latina de forma independente. São Paulo: **Elsevier**, 2015.
- BÉRTOLA, L; OCAMPO, J. A. A economia mundial no largo praça: uma abordagem histórica. **Revista de História Económica**, Madrid, v. 83-116, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. A obra de Celso Furtado e o estruturalismo cepalino. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 335-348, 2009.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma revisão. Brasília: **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)**, Escritório no Brasil, 2000. (Série textos para discussão, n. 68).

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma revisão. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, p. 69-136. 2000.

BONELI, R; PESSOA, S. O papel do Estado na pesquisa agrícola. Rio de Janeiro: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, julho de 1998.

BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília: [sn], 2016. Disponível em: [<https://www3.bcb.gov.br/mcr>]. Acesso em: 2 de setembro de 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**. Brasília: MDA, 2020.

BUAINAIN, A. M. Algumas condicionantes do novo padrão de acumulação da agricultura brasileira. In: BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander (eds.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

BÚRIGO, F.L; WESZ JÚNIOR, V.J; CAPELLESSO, A.J; CAZELLA, A.A. O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 3, pág. 636-668, 2021.

CAMPANTE, F. **Instituições e desenvolvimento: uma análise do patrimonialismo no Brasil**. 1.ed. Brasília: Editora UnB, p. 220, 2003.

CANO, W.R. O processo de reprimarização da economia brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56-78, 2012.

CAVALCANTI, CAF; REIS, R.S.S O papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural. **Revista de Política Agrícola**, v. 1, pág. 29-45, 2016.

CÉSARIS, J. **Institucionalismo histórico: o conceito e a prática**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, P. Estado desenvolvimentista em perspectiva histórica. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (organizadores). **Trazendo o estado de volta**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 66-82, 2000.

COMMONS, J. R. **Economia institucional: seu lugar na economia política**. 1.ed. Nova Brunswick: Transaction Publishers, p. 512, 2018.

CONNEL, R. A iminente revolução na teoria social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 80, 2012.

COSTA, Y.N.Y. Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento. **Banco do Brasil**, Brasília, Brasil, 2004.

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA S. J. O censo agropecuário e as transformações da agricultura familiar no Brasil: 1996-2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 1, pág. 124-146, 2010.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (organizador). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Globo, 1975.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 1997.

FERNANDES, F. O estamento burocrático e o patrimonialismo: uma análise de Faoro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45-62, 2020.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2005.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, p. 239-262. 2000

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. **Companhia das Letras**, 4.ed. São Paulo: Publifolha Grandes Nomes Do Pensamento Brasileiro. 2000.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, C. **A economia brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1954.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 4.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 44.

GASQUES, J.G; BACCHI, M.R; BASTOS, L.S O papel do Sistema Nacional de Crédito Rural na modernização da agricultura brasileira. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 24-39, 2018.

GERSCHENKRON, A. O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios. Rio de Janeiro: **Contraponto**, 2015.

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HALL, P.; SOSKICE, D. Uma introdução às variedades do capitalismo. Im: HANCKÉ, B. (org.). **Debatendo variedades do capitalismo**. Nova York: Oxford University Press, p. 21-74. 2009.

HAMILTON, J. A teoria econômica das instituições. 1.ed. **Cambridge**: Cambridge University Press, 2018.

HANCKE, B. Apresentando o debate. Em: HANCKÉ, B. (org.). **Debatendo Variedades do Capitalismo**. Nova York: Oxford University Press, p. 1-17. 2009.

HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M. Introdução: Além das Variedades do Capitalismo. In: **Além das Variedades do Capitalismo: Conflito, Contradições e Complementaridades na Economia Europeia**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HODGSON, G. M. Sobre a evolução das instituições: introdução a uma edição especial sobre economia institucional. **Revista de Assuntos Econômicos**, v. 2, pág. 1-22, 1998.

IGLESIAS, M. A historiografia econômica no Brasil. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 3-19, 1959.

KOSSOK, M. Aspectos comuns e características distintivas na América Latina colonial. **Ciência & Sociedade**, v. 37, n. 1, p. 1-30, 1973.

KOSSOK, M. O sistema colonial e a revolução na América. Berlim: Rütten & Loening, 1970.

LEITE, S; WESZ, M. H. Ciência, tecnologia e inovação: desafios para o Brasil. 1.ed. São Paulo: **Editora Unesp**, 2014.

MEDEIROS, P. V. M. **Capitalismo Ibérico e especialização produtiva: uma análise da reprimarização e da maquilização no Brasil e no México**. 2022. 135 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MELO, L.B de; R. F., M. de A. Determinantes do risco de crédito rural no Brasil: uma crítica às renegociações da dívida rural. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 67-91, jan./mar. 2017.

MELO, S. W. C. Inovação na agricultura familiar: uma abordagem a partir da inovação de baixa tecnologia tecnológica. 2021. 166f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MIGNOLO, W. D. **Histórias locais/designs globais: colonialidade, subalternidade e globalização**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento e ruralidade: O agronegócio e a Revolução Verde no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

NAVARRO, Z. A Revolução Verde e sua difusão na América Latina: de promessa a questionada. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 39-66, jan./dez. 1995.

NAVARRO, Z. Agronegócio e política no Brasil contemporâneo: uma economia política de uma análise incompleta. **Revista de Estudos Avançados**, v. 93, pág. 87-105, 2018.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 43, pág. 83-100, 2001.

NORTH, D. C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. **Compreendendo o processo de mudança econômica**. 1.ed. Princeton: Princeton University Press, 2018. 248 p.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. 2. ed. São Paulo: CEBRAP, p. 7-78, 1976.

OLIVEIRA, L. G. Desenvolvimentismo e o Estado latino-americano: a “lógica estadocêntrica”. **International Journal of Science and Research** , Gujarat, v. 7, p. 1.242-1.247, 2018

OLIVEIRA, L.G Expansão cíclica da economia brasileira: um resgate da abordagem da demanda derivada de Wallich. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3**, Brasília, n. 1, 2015.

OLIVEIRA, L.G. A dinâmica histórica do capitalismo ibérico e suas implicações nas relações de produção e Estado. São Paulo: **Editora XYZ**, 2018.

OLIVEIRA, L. G. A agricultura familiar no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 90, pág. 15-32, 2017.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Estado e desenvolvimento: inovação, governança e políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 88-107, 2013.

OLIVEIRA, L. G. et al. Determinantes do capitalismo ibérico português. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)**, v. 7, n. 2, p. 289-295, 2020.

PESSOA, J. Interpretações históricas do Brasil: uma abordagem crítica. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 30, 2020.

PINTO, L.C.G Notas sobre a política de crédito. Campinas: Unicamp (Convênio Fundação Ford/Unicamp), 1981.

PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1942.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, p. 69-136. 2000.

PREBISCH, R. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas**. Santiago: CEPAL, 1949.

PONDÉ, J. L. S. P. de S. Concorrência e mudança institucional em um enfoque evolucionista” Texto para Discussão. IE/UFRJ, 1997.

REDIVO, A. S.; FONSECA, P. C. D. A atuação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI): 1937-1969. **Revista de Economia Política**, v. 4, pág. 1080-1102, 2022

RODRÍGUEZ, O. **O Estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RYFF, T.B.B O sistema financeiro nacional e o crédito rural. In: **Seminário do Crédito Rural e a Nova República**, 1986.

SAMPAIO, J.F. A desindustrialização e a reprimarização da economia brasileira: desafios e perspectivas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, p. 531-550, 2019.

SANTIAGO, M.M.D; SILVA, V. A política de crédito rural brasileira e o endividamento do setor agrícola: antecedentes e desdobramentos recentes. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 47-69, 1999.

SCHUMPETER, J.A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SKOCPOL, T. **Revoluções sociais no mundo moderno**. 1.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SILVA, AB da; OLIVEIRA, CD de; SOUSA, EF de. O impacto das políticas de crédito rural no setor agrícola brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 1, pág. 45-62, 2006.

SZMRECSÁNYI, T. A historiografia econômica brasileira: contribuições de Caio Prado Júnior. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 47, p. 71-90, 2004.

TÁVORA, L.C.M. **Política de crédito rural e a efetividade do financiamento agrícola no Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

TAVARES, M. C. **A estrutura da economia brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

TAVARES, M. C. **História e teoria na economia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1972.

TOSI FURTADO, A. Caio Prado Júnior e a historiografia econômica brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 95-110, 2009.

VEBLLEN, T. **A teoria da classe ociosa**. Trad. de J. de AFF de Almeida. São Paulo: Editora Abril, 1988.

WALLICH, H. Algumas notas para uma teoria do desenvolvimento derivada. In: AGARWALA, AN; SINGH, SP (organizadores). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

WEBER, M. A ética protestante e o espírito do Capitalismo. 3.ed. São Paulo: **Companhia das Letras**, 2004.