

Revista de **Política Agrícola**

Edição
Especial

ISSN 1413-4969
Ano XIV
Outubro 2005

Publicação da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



OCDE Exclusivo
Análise das políticas
agrícolas do Brasil

**A política agrícola
brasileira em perspectiva**

Construindo pontes entre o
campo e o mercado financeiro



Ministério da
Agricultura, Pecuária
e Abastecimento



Conselho editorial

Eliseu Alves (Presidente)
Elísio Contini
Hélio Tollini
Antônio Jorge de Oliveira
Regis Alimandro
Biramar Nunes Lima
Paulo Magno Rabelo

Secretaria-geral

Regina Vaz

Coordenadoria editorial

Vicente G. F. Guedes

Cadastro e distribuição

Cristiana D. Silva

Supervisão editorial

Lillian Alvares
Lucilene Maria de Andrade

Tradução

José Sette
Marcelo Fernandes Guimarães

Revisão de formatação

Francimary de M. e Silva

Projeto gráfico e capa

Carlos Eduardo Felice Barbeiro

Fotos da capa

Banco de imagens do MAPA

Impressão e acabamento

Embrapa Informação Tecnológica

Sumário

Carta da Agricultura

A agricultura brasileira aos olhos do mundo 3

Roberto Rodrigues

Apresentação do estudo da OCDE 4

Stefan Tangermann

Análise das políticas agrícolas do Brasil¹ 5

Destaques e recomendações de políticas

OCDE

A política agrícola brasileira em perspectiva 17

Ivan Wedekin

¹ Publicado originalmente pela OCDE em Inglês sob o título: Review of Agricultural Policies Brazil – ©2005 OCDE
As opiniões e os argumentos aqui utilizados não expressam, necessariamente, a opinião oficial da OCDE ou dos governos de seus países membro.

Este documento foi elaborado com a assistência financeira da União Européia. As opiniões aqui expressas não podem de forma alguma ser consideradas como refletindo as da União Européia.

© 2005 – Todos os direitos ficam resguardados.

© 2005 Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SPA/MAPA, para a edição em português.

Publicado de comum acordo com a OCDE, Paris.

A qualidade da tradução para o português e sua coerência com o texto original é de responsabilidade da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura - SPA/MAPA.

República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente

**Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento**

Roberto Rodrigues
Ministro

Secretaria de Política Agrícola

Ivan Wedekin
Secretário

**Departamento de Comercialização
e Abastecimento Agrícola e Pecuário**

José Maria dos Anjos
Diretor

Departamento de Economia Agrícola

Edilson Guimarães
Diretor

Departamento de Gestão do Risco Rural

Wellington Soares de Almeida
Diretor

A *Revista de Política Agrícola* é uma publicação trimestral da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento dirigida a técnicos, empresários, pesquisadores que trabalham com o complexo agroindustrial e aqueles que buscam informações sobre política agrícola.

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola comunicar-se com:

**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Secretaria de Política Agrícola**

Esplanada dos Ministérios, Bloco D, 5º andar
CEP 70043-900 Brasília, DF
Fone: (61) 3218-2505
Fax: (61) 3224-8414
www.agricultura.gov.br
reginavaz@agricultura.gov.br

É permitida a citação de artigos e dados desta Revista, desde que seja mencionada a fonte. As matérias assinadas não refletem necessariamente a posição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Tiragem

5.000 exemplares

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Embrapa Informação Tecnológica

Revista de política agrícola. – Ano 1, n. 1 (fev. 1992) - . – Brasília
: Secretaria Nacional de Política Agrícola, Companhia Nacional
de Abastecimento, 1992-
v. ; 27 cm.

Trimestral. Bimestral: 1992-1993.

Editores: Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento, 2004- .

Disponível também em World Wide Web: <www.agricultura.gov.br>
<www.conab.gov.br> <www.bb.gov.br>
ISSN 1413-4969

1. Política agrícola. I. Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. II. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. III. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Secretaria de Gestão e Estratégia. IV. Companhia Nacional de Abastecimento.

CDD 338.18 (21 ed.)

A agricultura brasileira aos olhos do mundo

Roberto Rodrigues¹

O cenário agrícola internacional dos últimos quinze anos tem sido caracterizado pela ocorrência de acentuadas mudanças nas políticas agrícolas e macroeconômicas no Brasil e demais países emergentes, o mesmo sendo observado com menor intensidade nos países da OCDE.

Essas transformações, fortemente orientadas para o mercado, resultaram em ganhos de eficiência, aumento de produção e crescimento da renda nas economias emergentes, promovendo mudanças importantes no comércio agrícola mundial.

O dinamismo, o porte e a elevada competitividade da agricultura têm assegurado ao Brasil expressivo crescimento no mercado internacional e uma posição de destaque como potência agrícola.

Interessada em aprofundar o conhecimento dessa realidade, a OCDE realizou o estudo "Análise das Políticas Agrícolas do Brasil", identificando as principais mudanças da política agrícola e o desempenho produtivo e comercial da agropecuária, conferindo atenção especial aos aspectos social e de meio ambiente. Uma de suas principais constatações é o fato do Brasil situar-se entre os países que menos subsidiam a agricultura. Ou seja, o crescimento do agronegócio brasileiro no mercado mundial é fruto exclusivo de sua competitividade.

A publicação do estudo foi precedida de amplo debate da equipe da OCDE com especialistas da Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA), de outras áreas do governo e de instituições de pesquisa e ensino. Essa iniciativa inédita foi complementada pelo texto "A Política Agrícola Brasileira em Perspectiva", elaborado na SPA, que destaca a transição da política agrícola até o lançamento dos novos instrumentos financeiros para o fortalecimento da competitividade do agronegócio.

Diante do elevado significado destes trabalhos para a divulgação da política agrícola brasileira, esta edição especial bilíngüe da Revista de Política Agrícola apresenta uma versão resumida e as conclusões do trabalho realizado pela OCDE e a íntegra do estudo da SPA.

O caráter inovador dos recém aprovados instrumentos de política agrícola permitirá a construção de pontes, unindo os interesses dos produtores rurais, cooperativas e empresas agroindustriais com o mercado financeiro e de capitais. Esse casamento de interesses entre o campo e a cidade ampliará a pujança da agricultura e do agronegócio, que já é reflexo da fibra e capacidade empreendedora dos produtores e empresários do setor.

Com a divulgação desses dois estudos, o governo brasileiro agradece à OCDE e a todas as equipes envolvidas nesta importante contribuição à agricultura mundial e ao Brasil.

¹ Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Apresentação do estudo da OCDE

Stefan Tangermann¹

O estudo “Análise das Políticas Agrícolas do Brasil” faz parte de uma iniciativa voltada para a análise das políticas agrícolas de quatro das principais economias agrícolas fora da área da OCDE, incluindo também China, Índia e África do Sul. O estudo mede a magnitude da proteção à agricultura, utilizando o mesmo método que a OCDE emprega para monitorar as políticas agrícolas de seus países membros, tendo por principal foco as interações entre o Brasil e os países da OCDE, incluindo o impacto do comércio e das reformas de política agrícola. O objetivo do estudo é ampliar o diálogo sobre políticas com os países membros da OCDE, baseado em indicadores e análises consistentes que permitam avaliar as oportunidades, restrições e *trade-offs* confrontados pelos formuladores de política no Brasil.

O estudo foi realizado pela Diretoria Geral para Alimentação, Agricultura e Pesca da OCDE. Os principais autores foram Jonathan Brooks e Olga Melyukhina, que receberam valiosas contribuições de Darryl Jones, Andréa Cattaneo, Hsin Huang, e Garry Smith. Contou com o apoio em pesquisa e estatística de Florença Mauclert e Adriana Verd, e com a assistência técnica e de secretaria de Stefanie Milowski e Anita Lari.

Um grande número de especialistas brasileiros contribuiu para a elaboração deste trabalho. As informações sobre políticas domésticas foram fornecidas por Guilherme Leite da Silva Dias, da Universidade de São Paulo (USP); Gervásio Castro de Rezende e José Garcia Gasques, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Antônio Salazar Brandão, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN); e Vicente Marques, do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Informações sobre políticas de comércio foram fornecidas por pesquisadores do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), incluindo

Mário Jales, Antônio Neto, Joaquim da Cunha Filho e Marcos Sawaya Jank. A análise da pobreza e de variações nos níveis de renda e sua distribuição, foi realizada por Steven Helfand e Edward Levine, da Universidade da Califórnia, Riverside (EUA). A base de dados utilizada para avaliação do estimado impacto do comércio global e das reformas de política agrícola brasileira contaram com a participação de uma equipe de pesquisadores da FIPE/USP, incluindo Carlos Azzoni, Fernando Gaiger, Joaquim Guilhoto, Eduardo Amaral Haddad e Tatiane Menezes. Essa avaliação foi complementada pelo trabalho de modelagem feito por Scott McDonald da Universidade de Sheffield (Reino Unido).

O estudo contou também com a valiosa contribuição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério da Fazenda, cujos especialistas proporcionaram importantes esclarecimentos referentes ao funcionamento dos programas agrícolas no Brasil, e comentários sobre o estudo.

A realização deste trabalho foi possível graças às contribuições financeiras da Alemanha, Países Baixos, Nova Zelândia, Espanha, Suíça, EUA, e União Européia.

A revisão deste estudo ocorreu em março de 2005, em Brasília, em seminário que contou com a participação de técnicos e especialistas brasileiros. Posteriormente, as políticas agrícolas brasileiras foram examinadas pelo Comitê de Agricultura da OCDE em sua 141ª sessão, em junho de 2005, com a presença de formuladores de política do Brasil, de países membros da OCDE e de alguns países não-membros. Sua publicação ocorre sob a autoridade do Secretário-Geral da OCDE.

¹ Diretor para Alimentação, Agricultura e Pesca, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Análise das políticas agrícolas do Brasil¹

Destaques e recomendações de políticas

O Brasil concede pouco apoio a seus agricultores. O apoio ao produtor, medido pelo PSE – Estimativa de Apoio ao Produtor, representou 3% do valor bruto das receitas dos produtores rurais em 2002-2004 – uma taxa comparada à da Nova Zelândia (2%) e Austrália (4%), e bem abaixo da média dos países da OCDE (30%). Os níveis mais elevados de apoio são para os produtos básicos que concorrem com importações (trigo, milho e arroz) e algodão, variando entre 6% e 17%.

O apoio aos produtores representa cerca de três quartos de todo o apoio à agricultura, sendo o quarto restante destinado a serviços gerais ao setor, tais como pesquisa e extensão rural, treinamento e desenvolvimento de infraestrutura rural. Esses serviços incluem importantes investimentos de longo prazo, mas têm sido declinantes, em termos relativos, cedendo lugar ao crédito subsidiado, cuja metade aproximadamente origina-se da reestruturação da dívida agrícola acumulada no período da instabilidade macroeconômica, do final dos anos oitenta à metade dos anos noventa.

O baixo nível de apoio ao produtor reflete a transformação radical da economia brasileira que vem ocorrendo nos últimos 15 anos. O abandono das políticas de substituição de importações permitiu à agricultura crescer rapidamente. A produção pecuária, em particular, aumentou rapidamente nos anos noventa; mais recentemente ocorreu uma explosão na produção de soja, possibilitada pelos altos preços e pela taxa de câmbio desvalorizada.

Como esses efeitos desapareceram, é irreal extrapolar estas taxas atuais de crescimento. O crescimento da agricultura tem sido atribuído principalmente a aumentos na produtividade e a menores preços de insumos importados, sendo o crescimento na área cultivada um fator mais recente.

O recente *boom* das exportações agrícolas do Brasil tem sido associada a uma alteração na composição e direção do comércio. Houve uma mudança dos produtos tropicais típicos, tais como café e suco de laranja, em direção a soja, açúcar e carnes, notadamente carne avícola e suína. Muito embora os mercados dos países da OCDE sejam ainda muito importantes, com mais de 40% das exportações agrícolas destinadas à União Européia, o crescimento mais rápido das exportações se dá junto a países de fora da área da OCDE, especialmente China e Rússia. Mesmo assim, a maioria da produção agrícola do Brasil destina-se ao mercado doméstico. A participação da produção agrícola exportada tem-se situado, em média, em torno de 25%, embora essa participação tenha subido para 30% em 2004.

Tendo liberalizado substancialmente suas próprias políticas agrícolas, a principal fonte de futuros benefícios para o Brasil encontra-se nas reformas dos outros países, onde o acesso aos mercados dos países da OCDE é a questão mais importante. Os exportadores brasileiros são barrados por elevadas tarifas em mercados-chave, por escalada tarifária de acordo com o grau de processamento de muitas *commodities* importantes, por tratamento desfavorável sob esquemas preferenciais de comércio e sistemas

¹ Síntese do estudo "Análise das Políticas Agrícolas do Brasil", edição OCDE 2005. Tradução sob responsabilidade da SPA-MAPA.

de quotas, e por significativas medidas não-tarifárias (em especial para produtos pecuários).

Ao nível doméstico, o crescimento do setor poderia ser mais apoiado por meio de melhorias na infra-estrutura, mudanças no sistema de crédito (notadamente no tratamento da dívida) e uma simplificação das políticas tributárias.

Concomitantemente, há uma forte necessidade de políticas sociais efetivas. Embora a pobreza tenha se reduzido significativamente no Brasil, a situação para os mais pobres dentre os pobres rurais tem, na realidade, se deteriorado e a pobreza se tornou crescentemente concentrada nas regiões Norte e Nordeste. Essa situação pede medidas direcionadas para ampliar as habilidades de pequenos produtores e para facilitar a diversificação da renda e a exploração de atividades não agrícolas. Investimentos ao nível individual, através de gastos com educação e saúde, por exemplo, são importantes, assim como políticas que promovam o desenvolvimento rural, tais como a melhoria da infra-estrutura.

As reformas e seus impactos

A economia do Brasil passou por reformas radicais que propiciaram um clima mais estável para investimentos e estimularam o crescimento da agricultura.

O Brasil é um participante destacado na economia global, com uma população de 180 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 1,3 trilhão, medido em termos de Paridade do Poder de Compra (PPP), situando-se entre as dez maiores economias do mundo. O país é dotado de vastos recursos naturais e detém uma área agrícola que só é superada pela China, Austrália e EUA. A agricultura representa 8% do PIB, mas os produtos de origem agropecuária respondem por cerca de 30% das exportações. Assim sendo, a agricultura desempenha um importante papel no funcionamento geral da economia do país.

Nos últimos quinze anos, a economia brasileira passou por uma transformação radical. Após abandonar políticas de substituição de importações no final dos anos oitenta, o governo adotou uma ampla série de reformas. Essas incluíram a estabilização macroeconômica, reformas estruturais e liberalização comercial. A estabilização macroeconômica foi alcançada na metade dos anos noventa quando, após vários planos de estabilização mal sucedidos, o *Plano Real* aplicou o controle orçamentário para o controle da inflação. Reformas estruturais incluíram a privatização de empresas estatais, a desregulamentação dos mercados domésticos e o estabelecimento de uma união aduaneira, o Mercosul, com outros países da América do Sul. As mudanças na política incluíram profundos cortes tarifários e a eliminação de barreiras não-tarifárias ao comércio.

A agricultura tanto contribuiu para essas reformas como se beneficiou delas. Durante os anos noventa, houve uma redução com os gastos na política de preços mínimos e no crédito subsidiado; os mercados de trigo, açúcar e café foram desregulamentados; o comércio internacional foi liberalizado, tanto as importações, como exportações, notadamente com a eliminação das licenças de exportação, quotas e impostos. Em termos gerais, a agricultura se beneficiou pela mudança no paradigma de desenvolvimento, com a eliminação da discriminação contra o setor, implícita no apoio à indústria manufatureira, e ajudou a estabelecer um clima mais estável aos investimentos.

A economia brasileira encontra-se hoje muito mais sólida do que há dez anos atrás. No entanto, ela é ainda vulnerável a choques externos, como ficou comprovado pelo contágio da crise asiática de 2001 e pelos efeitos de um mercado sensível à corrida presidencial de 2002.

A estabilização macroeconômica, ao remover os efeitos regressivos da inflação, levou a uma substancial redução no nível de pobreza, de dez milhões de pessoas em apenas dois anos (1994-1995). Porém, as reformas também causaram estresses de ajustamento, incluindo o setor agrícola, onde produtores de *commodities* importáveis (tais como o trigo) foram repentinamente forçados a competir.

Entretanto, as reformas não resolveram os problemas sociais do Brasil. A incidência da pobreza permanece elevada, em mais de 30% da população, enquanto a distribuição de renda se encontra entre as mais desiguais do mundo.

A agricultura tem crescido rapidamente desde a eliminação das políticas de substituição de importação e este crescimento tem se acelerado nos últimos anos (Fig. 1). Grande parte dessa expansão ocorreu no Centro-Oeste do país, onde, ao longo dos anos noventa, a produção pecuária cresceu muito rapidamente. Mais recentemente, houve um *boom* na produção de soja e em culturas complementares (como o milho de segunda safra). Muito dessa expansão recente é atribuída à combinação de preços internacionais elevados, no curto prazo, com uma taxa de câmbio desvalorizada. Esses efeitos já desaparecem, de forma que seria irreal extrapolar as atuais taxas de crescimento para o futuro.

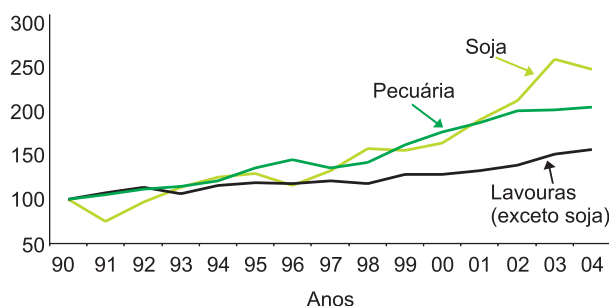


Fig. 1. Índices de produção das lavouras e produtos da pecuária, 1990-2004. (1990=100)

Fonte: IBGE / SIDRA.

O crescimento da agricultura tem sido atribuído principalmente a aumentos na produtividade e a menores preços de insumos importados, sendo o crescimento da área plantada um fator mais recente.

O crescimento da produção tem ocorrido a despeito de uma queda, de longo prazo, nos preços da maioria das *commodities*. Uma razão é que os preços da produção caíram mais

lentamente do que os preços dos insumos nos anos noventa, uma vez que a abertura comercial permitiu o acesso a insumos importados (notadamente maquinário). Associado a isso, a produtividade melhorou substancialmente, com um crescimento de 40% na produtividade total dos fatores de produção entre 1990 e 2004. A produtividade dos importáveis (trigo, lácteos) cresceu mais do que a dos exportáveis, vez que os primeiros foram submetidos à competição externa, enquanto que os últimos já eram competitivos. De fato, alguns produtos que antes eram importados recentemente passaram a ser exportados em termos líquidos (milho e algodão). A produtividade melhorou substancialmente devido principalmente à pesquisa agrícola direcionada às condições climáticas do Centro-Oeste, enquanto o aumento na produtividade do trabalho (77% entre 1990 e 2004) reflete a liberação de mão-de-obra rural. Porém, com taxas de juros reais elevadas, o acesso ao capital permanece um problema para a maioria dos agricultores e continua a restringir o crescimento da produtividade geral.

Até recentemente, foi a produtividade, mais do que a mobilização de novos fatores de produção, que forneceu as bases para o crescimento agropecuário. A área agrícola permaneceu relativamente constante ao longo dos anos noventa, uma vez que aumentos na Região Centro-Oeste foram compensados por reduções nas Regiões Sul e Sudeste. No entanto, entre 2000/01 e 2002/03 a área plantada com lavouras cresceu de 52 milhões para 61 milhões de hectares, tendo somente a área de soja crescido 50%. A rápida expansão da área cultivada com soja no Centro-Oeste pode ser vista como precursora de um desenvolvimento agrícola mais equilibrado nessa região, uma vez que propiciou uma aceleração no desenvolvimento da infra-estrutura e possibilitou aos produtores beneficiarem-se de economias externas de escala. A mudança no padrão de produção agrícola também levou a um aumento no tamanho médio das operações, vez que as extensões de terra no Centro-Oeste possibilitam maiores economias de escala.

O crescimento da área de soja e a crescente demanda por pastagem pelos pecuaristas ameaçam a floresta amazônica. Adicionalmente, há preocupações com o impacto ambiental do desenvolvimento agrícola nas áreas de pastagens do Cerrado. Desde 1990, o Brasil perdeu uma área de floresta igual ao tamanho do Reino Unido. Produtores comerciais de larga escala são responsáveis pela maior parte desse desflorestamento, à frente de madeireiros, migrantes e de práticas de queimadas por agricultores de subsistência. Alguns argumentam que a produção de soja tem contribuído, indiretamente, por causar migração de pecuaristas e produtores de subsistência para as áreas de fronteira, deslocados de seus locais originais. A escolha entre os benefícios econômicos da expansão agrícola e os benefícios ambientais da preservação da floresta representa uma difícil decisão de política interna a ser enfrentada pelo Brasil, da mesma forma que a escolha dos instrumentos para alcançar o equilíbrio desejado deve levar em consideração as dificuldades de se fiscalizar uma área tão grande. O desflorestamento seria mais limitado se práticas de integração entre agricultura e pecuária mais intensiva fossem adotadas no Cerrado. Atualmente, a pesquisa agrícola no Brasil está orientada neste sentido.

A recente explosão nas exportações agropecuárias do Brasil tem sido associada a uma mudança na composição e direção do comércio.

Apesar do rápido crescimento das exportações, a maior parte da produção agropecuária do Brasil destina-se ao mercado doméstico. A parcela da produção exportada tem variado em torno de 25%, embora esse percentual tenha subido para 30% em 2004. Essa participação é semelhante à dos EUA (que também têm um grande mercado doméstico), mas é menor do que a de outros exportadores agrícolas, tais como o Canadá, onde 40% da produção é exportada, e Austrália, onde a proporção de exportação é em média de dois terços. O mercado doméstico deverá continuar

a ser o principal destino da produção. Pelo lado da oferta, o recente *boom* na produção tende a ser atenuado por conta de preços menores, valorização da taxa de câmbio e gargalos de infraestrutura. Pelo lado da demanda, há considerável espaço para que os brasileiros mais pobres consumam mais produtos com elasticidades-renda relativamente altas (tais como carne, frutas e vegetais).

O recente *boom* das exportações tem sido puxado principalmente pela soja e seus derivados, mas apoiado por outros produtos, tais como açúcar e carnes de aves e de suínos. Nos últimos anos, o Brasil se tornou exportador de milho e algodão (ambos podem ser produzidos em rotação com a soja). De uma maneira geral, tem ocorrido uma alteração na composição das exportações, distanciando-se dos produtos tropicais típicos, como café e suco de laranja, em direção a soja, açúcar e carnes, notadamente carne avícola e suína.

O fluxo do comércio também mudou. Embora os mercados dos países da OCDE sejam ainda muito importantes, com mais de 40% das exportações agropecuárias brasileiras destinadas à União Européia (Fig. 2), e as exportações para a maioria dos países da OCDE estejam aumentando em termos absolutos, o crescimento mais rápido das vendas externas se dá para países fora da área da OCDE, notadamente China e Rússia (Fig. 3).

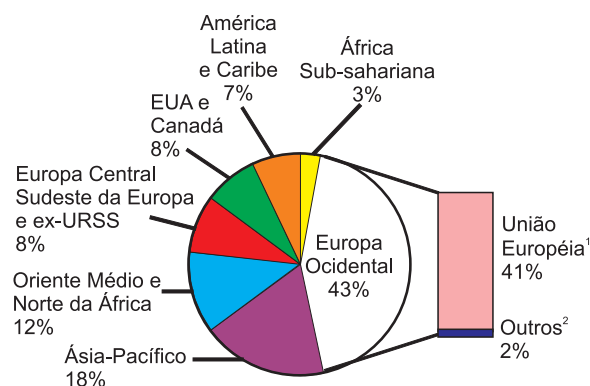


Fig. 2. Exportações agroalimentares brasileiras por região de destino, média 2000-2003.

¹ UE 15; ² Outros países incluem Chipre, Islândia, Liechtenstein, Malta, Noruega e Suíça.

Fonte: MDIC ALICE.

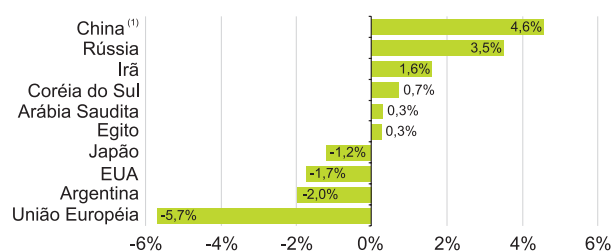


Fig. 3. Variação na participação das exportações brasileiras para os principais destinos entre 2000 e 2003.

¹ Inclui China Continental, Hong Kong e Macao.

Fonte: MDIC ALICE.

Mudanças na escala, na composição e na localização da produção estão associadas a profundas mudanças estruturais dentro do setor agrícola. Essas mudanças tiveram importantes implicações no nível e distribuição da renda e na incidência da pobreza.

Embora a pobreza tenha se reduzido significativamente no Brasil, a situação para os mais pobres dentre os pobres rurais na realidade se deteriorou e a pobreza se tornou crescentemente concentrada nas regiões Norte e Nordeste.

Em termos gerais, o crescimento da renda *per capita* tem levado a uma queda na incidência da pobreza e da extrema pobreza. No Brasil como um todo, a renda real *per capita* cresceu 29% entre 1991 e 2000, reduzindo a proporção das pessoas vivendo na pobreza de 40% para 32% (Fig. 4) e a participação das que vivem na extrema pobreza de 20% para 15% da população².

A incidência da pobreza é mais alta nas áreas rurais, mas como 80% da população vive em áreas urbanas o número de pobres urbanos é maior do que o de pobres rurais. Nos anos noventa, a renda rural cresceu mais rapidamente que a renda urbana (32% versus 23% entre 1991

² As linhas de pobreza e extrema pobreza são fixadas em $\frac{1}{2}$ e $\frac{1}{4}$, respectivamente, do salário mínimo de agosto de 2000 (R\$ 151,00). A taxa de câmbio nominal daquele período, isto se traduz em uma linha de pobreza de aproximadamente US\$ 1,33 por pessoa, por dia, e uma linha de extrema pobreza de US\$ 0,67 por pessoa, por dia.

e 2000). Este fato permitiu que a pobreza rural caísse de 72% das famílias em 1991 para 61% em 2000 e a extrema pobreza, de 45% para 36% no mesmo período.

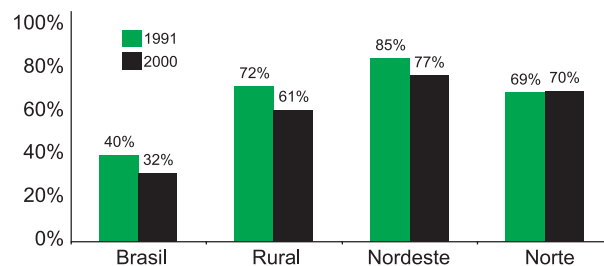


Fig. 4. Pobreza no Brasil, 1991 e 2000 – Percentual da população abaixo da linha de pobreza.

Fonte: Helfland e Levine (2004), baseado no Censo Demográfico.

No entanto, a melhoria da renda rural não foi atribuída à renda da agricultura, que cresceu somente 2% entre 1991 e 2000, comparada aos 38% de crescimento da renda não-agrícola. Além disso, a renda agrícola se tornou mais concentrada entre as famílias mais ricas (embora permaneça menos concentrada que a renda não-agrícola) e, dessa forma, pouco contribuiu para a redução da pobreza.

A situação dos 20% mais pobres dentre as famílias rurais, que se encontram bem abaixo da linha de extrema pobreza (mais de um terço das famílias rurais), na realidade se deteriorou. A multiplicação por três das transferências governamentais entre 1991 e 2000 ajudou, de uma maneira geral, as famílias pobres, porém muito dos mais pobres ficaram excluídos porque se encontram fora do alcance dos benefícios da economia formal e da cobertura previdenciária e outros programas.

Essas médias nacionais mascaram importantes variações regionais. O crescimento da renda no Centro-Oeste foi forte o suficiente para reduzir a pobreza rural, muito embora a desigualdade tenha aumentado. A pobreza rural tem-se reduzido mais lentamente no Nordeste e aumentado na Região Norte (onde a população rural cresceu), indicando que a

pobreza rural se encontra crescentemente localizada nessas duas regiões.

Mudanças estruturais ao nível das propriedades rurais foram reforçadas por um maior desenvolvimento ao longo da cadeia alimentar. Particularmente, a crescente parcela das vendas de varejo realizadas por supermercados traz importantes implicações para a organização das propriedades rurais. Associado a esse fato, o crescimento da produção contratada oferece oportunidades a alguns produtores, que podem, por exemplo, ter maior facilidade de acesso ao crédito por meio de suprimento de sementes. No entanto, a produção contratada expõe muitos pequenos produtores a dificuldades de atender os padrões fixados pelos compradores a jusante da cadeia e a problemas ainda maiores para vender seus produtos no comércio local.

As oportunidades para pequenos produtores dependem também do sucesso das iniciativas de reforma agrária e de programas de crédito a ela associados. Até agora, a escala da reforma agrária não foi suficiente para promover alteração significativa nos indicadores gerais de pobreza. É provável que esse potencial de geração de renda dependerá de maiores investimentos (por exemplo, em educação) que melhore os ganhos de renda das famílias, dentro e fora da agricultura.

Políticas agrícolas atuais

O Brasil concede relativamente pouco apoio à agricultura. A maior parte do apoio destina-se aos produtores na forma de crédito preferencial.

As políticas agrícolas brasileiras foram amplamente liberalizadas, muito embora continue a ocorrer uma série de intervenções. O apoio total ao setor, medido pelo TSE – Estimativa de Apoio Total, apresentou uma média de R\$ 8,2 bilhões (US\$ 2,7 bilhões) por ano no período 2002-2004, ou 0,5% do PIB.

O custo do apoio em relação à economia é baixo em comparação com a maioria dos países da OCDE e é, grosso modo, comparável ao da Austrália (0,3% do PIB) e Nova Zelândia (0,4%).

A maior parte do apoio destina-se aos produtores, ao invés dos serviços gerais para o setor. Na realidade, os produtores receberam cerca de 75% do apoio total à agricultura no período 2002-2004 (Fig. 5). O apoio ao produtor no Brasil, medido pelo PSE, apresentou uma média de 3% do valor da receita bruta da agricultura entre 2002 e 2004 – uma taxa de apoio comparável à da Nova Zelândia (2%) e Austrália (4%) e bem abaixo da média de 30% da OCDE (Fig. 6).

Os maiores níveis de apoio são para produtos básicos que concorrem com importados (trigo, milho e arroz) e algodão (Fig. 7). Essas *commodities* recebem proteção tarifária mínima, muito embora os produtores sejam efetivamente compensados por ter de competir com outros parceiros do Mercosul, uma vez que o valor da assistência doméstica é aproximadamente equivalente à atual tarifa do Brasil para países fora do Mercosul.

O apoio ao produtor é concedido principalmente por meio de transferências relacionadas com crédito preferencial ao setor (Fig. 8). O sistema oficial de crédito do Brasil, que responde por cerca de 28% dos empréstimos à agricultura, confere tratamento especial ao setor por meio da alocação administrada de recursos de crédito e taxas de juros controladas. Esse sistema tem sido justificado com base no argu-

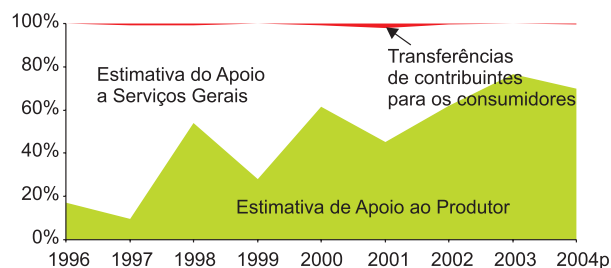


Fig. 5. Composição da PSE – Estimativa de Apoio ao Produtor – no Brasil.

Fonte: OCDE.

Fig. 6. Estimativa de Apoio ao Produtor (PSE) no Brasil e em países selecionados. Média 2002-2004, em percentagem da receita bruta da agricultura.

Nota: China e Rússia, média 2002-2003.

Fonte: OCDE.

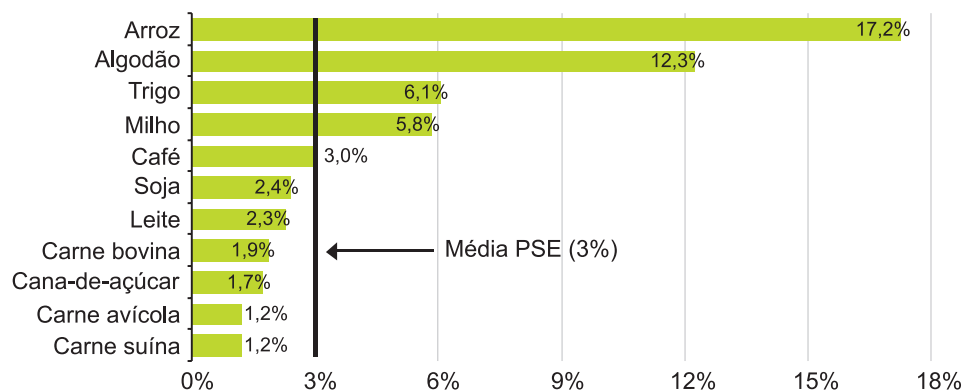
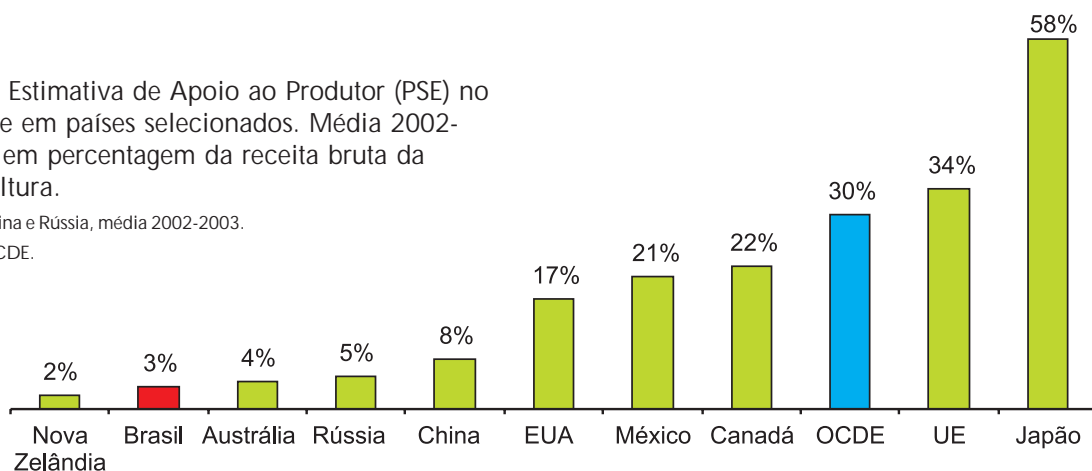
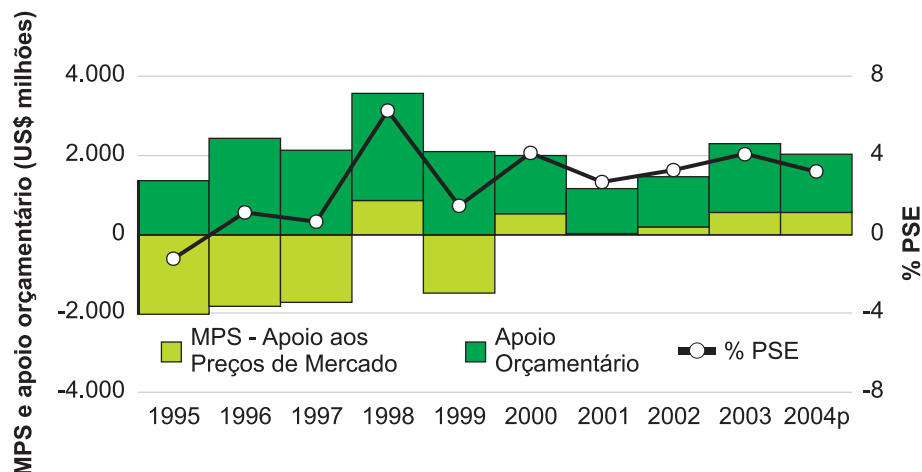


Fig. 7. Brasil: Estimativa de Apoio ao Produtor (PSE) por produto, média 2002-2004 – Percentagem da receita bruta da agricultura.

Fonte: OCDE.

Fig. 8. Composição da PSE – Estimativa de Apoio ao Produtor, 1995-2004 – Milhões de US\$.

Fonte: OCDE.



mento de que compensa as altas taxas de juros de mercado, que são uma herança da instabilidade macroeconômica (que afeta desproporcionalmente a agricultura). Uma racionalidade adicional para o tratamento especial ao setor emana de objetivos sociais onde a acessibilidade do crédito à produção é vista como um elemento crucial de apoio à geração de renda entre os pobres rurais. As preferências são, em certa medida, anuladas pelas práticas bancárias de impor exigências adicionais aos tomadores de empréstimos rurais (tais como a aquisição de seguros), como uma condição para receber crédito a taxas reduzidas.

Aproximadamente metade do benefício total do apoio ao crédito rural origina-se da reestruturação da grande dívida agrícola acumulada no período de instabilidade macroeconômica no final dos anos oitenta até metade dos noventa. O reescalonamento da dívida era inevitável, dada a necessidade de renovar o fluxo de liquidez ao setor. No entanto, os sucessivos reescalonamentos criaram um risco moral e levaram ao não-pagamento das obrigações, que provavelmente continuará em antecipação a novas concessões. Isto pode impedir novos empréstimos e como o reescalonamento da dívida envolve apoio orçamentário, pode também impedir gastos públicos mais produtivos (como o desenvolvimento de infra-estrutura).

Além do crédito preferencial, o Brasil emprega vários mecanismos para apoiar os preços em nível de produtor, tais como compras por intervenção do governo e empréstimos por produto. No entanto, os mecanismos não resultam em grandes distorções de preço no setor. Na realidade, nos últimos anos o apoio via preços de mercado tem sido quase zero.

O propósito das políticas de apoio a preços é reduzir a instabilidade dos preços, bem como prover um subsídio limitado para os produtores considerados em desvantagem, seja porque seus custos são elevados pela precariedade da infra-estrutura, seja devido à baixa renda local. Essas políticas são localmente direcionadas para manter no mercado produtores potencialmente viáveis até que eles

se tornem lucrativos – ou até que ocorra o desenvolvimento da infra-estrutura ou que sejam feitos os investimentos para melhorar a competitividade dos produtores de semi-subsistência – e também para corrigir falhas de mercado. Por outro lado, tais políticas também têm o potencial de retardar o ajustamento entre produtores cujas melhores perspectivas encontram-se fora da agricultura.

Para sintetizar, o Brasil provê pouco apoio a seu setor agrícola, embora ele tenha se tornado mais distorcido e menos orientado em direção ao desenvolvimento de longo prazo. A parcela de apoio provida aos produtores, a maior parte sob a forma de subsídio ao crédito, está aumentando, enquanto os gastos com serviços gerais estão se tornando menos importantes. No entanto, esta última categoria inclui importantes investimentos de longo prazo para o Brasil em áreas tais como pesquisa e extensão, treinamento e desenvolvimento de infra-estrutura rural.

Os benefícios futuros das reformas das políticas

Os benefícios para o Brasil da reforma multilateral no âmbito da Organização Mundial do Comércio resultarão principalmente das reformas das políticas agrícolas, onde o acesso aos mercados dos países da OCDE é a questão mais importante.

Dado que o Brasil liberalizou amplamente as suas políticas agrícolas, a maior parte dos benefícios ao país decorrentes das reformas das políticas agrícolas multilaterais virá da remoção de medidas protecionistas de outros países. De fato, avalia-se que o Brasil será um dos maiores beneficiários das reformas dos países da OCDE e de outros.

Para o Brasil, as reformas agrícolas importam mais do que reformas em qualquer

outro setor da economia e a maioria dos ganhos potenciais deriva das reformas dos países da OCDE (Fig. 9). Estima-se que um corte de 50% nas tarifas e subsídios à exportação, em termos globais e para todos os setores, em conjunto com uma redução de 50% no apoio doméstico à agricultura dos países da OCDE, proporcionaria um ganho de bem-estar ao Brasil de US\$ 1,7 bilhão, equivalente a aproximadamente 0,3% do PIB. Desse ganho, 59% decorreria das reduções tarifárias sobre produtos agropecuários pelos membros da OCDE. Os ganhos para o Brasil decorrentes das reformas agrícolas dos países da OCDE representam mais da metade de todos os ganhos dos países em desenvolvimento.

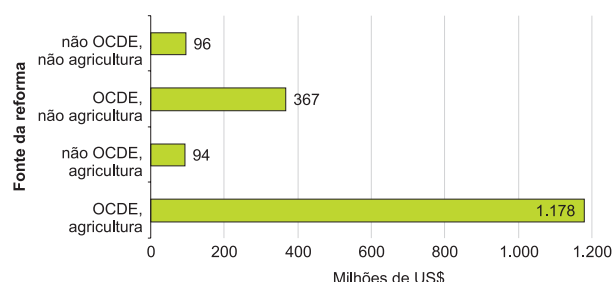


Fig. 9. Ganhos de bem-estar do Brasil com a reforma multilateral, segundo a fonte da reforma – Milhões de US\$.

Fonte: OCDE.

Há duas razões pelas quais as reformas da OCDE são mais importantes: primeiro, uma grande parte das exportações agropecuárias do Brasil destina-se aos países da OCDE (notadamente a União Européia) e a proteção nesses países é relativamente alta; segundo, os países da OCDE são responsáveis pela maioria do apoio que prejudica a competitividade do Brasil em mercados de terceiros países. Assim, uma proporção crescente das exportações do Brasil está indo para destinos que não os países da OCDE, notadamente China e Rússia, o que torna as políticas desses países mais importantes.

Dentre as áreas para as quais um acordo sobre reformas está sendo buscado, o acesso a mercados é da maior importância para o Brasil,

bem como para os mercados mundiais em geral. O Brasil depara-se com uma série de dificuldades para ganhar acesso a mercados agrícolas externos, especialmente entre os países da OCDE. Essas dificuldades incluem:

Tarifas elevadas em mercados-chave (principalmente açúcar, carne de aves, suco de laranja, carne bovina e suína, e fumo).

Escalada tarifária de acordo com o grau de processamento (notadamente no setor de soja e para alimentos processados e café).

Regime discriminatório de importações, tais como alocações específicas ao País de quotas tarifárias de importação (TRQ's) e esquemas preferenciais de comércio, os quais tradicionalmente não favorecem o Brasil. Esses mecanismos para controle de importações tendem a ser relativamente importantes para os setores de açúcar, carne bovina e algodão e são aplicados principalmente pelos países que representam os maiores mercados para o Brasil, como a União Européia, os EUA, a China e a Rússia.

Medidas não-tarifárias, tais como regulamentações sanitárias e fitossanitárias que, independentemente de sua legitimidade, impedem o acesso a mercados. Esse é, em particular, um problema para as carnes porque vários países não aceitam a argumentação do Brasil de que regiões específicas deveriam ser consideradas como livres de febre aftosa, mesmo que este não seja o caso para o país como um todo.

Reformas nessas áreas, acompanhadas por reduções no apoio doméstico, prometem ganhos ao Brasil que deverão ser distribuídas entre diferentes grupos de famílias:

Produtores rurais comerciais com ligações junto aos mercados externos devem obter a maior parte dos benefícios que decorrem de maiores preços internacionais. Perdas potenciais de setores que competem com importações representam ameaça menor, uma vez que esses setores já se encontram abertos a importações de membros do Mercosul que produzem a baixo custo (trigo da Argentina, por exemplo).

Agricultores de subsistência (“familiares” não-comerciais) devem também se beneficiar na medida em que eles são integrados aos mercados. Isso não exclui a possibilidade de que algumas famílias perderão por serem consumidores líquidos de produtos agrícolas ou porque o preço dos arrendamentos de terra subirá mais que qualquer elevação nas receitas agrícolas. Porém, no geral este não deverá ser o caso – mesmo para as famílias agrícolas mais pobres.

Famílias não-rurais também devem ganhar com as reformas multilaterais, beneficiadas por maiores lucros e salários no setor agroalimentar e em outros, superiores às perdas dos consumidores em função dos preços mais elevados dos alimentos.

Empregados rurais assalariados devem ser os principais beneficiários da expansão da produção comercial e das exportações; os ganhos provavelmente decorrerão mais do aumento do emprego (ou melhor, um freio sobre o declínio estrutural) do que dos salários, dada a alta taxa de desemprego (e sub-emprego) no Brasil.

No caso do cenário de reforma acima descrito, a renda real deve crescer entre 2% e 4% para os produtores rurais, cerca de 3% para os empregados rurais e aproximadamente 1% para as famílias urbanas. Esses ganhos de renda resultam em modesta redução da pobreza. Dado que os agricultores comerciais ganham mais do que os pequenos agricultores, a desigualdade entre os produtores deve aumentar. Porém, os aumentos maiores nos ganhos dos empregados rurais e das famílias urbanas (que representam cerca de 80% da população) implicam que o efeito geral sobre a desigualdade de renda provavelmente será neutro.

De qualquer forma, esses impactos são muito mais suaves do que aqueles induzidos pelas mudanças do mercado, incluindo o crescimento da demanda global e o declínio dos preços agrícolas reais. Na realidade, é importante não confundir todo o aumento de oportunidades para os exportadores, ou o estresse de ajustamento

enfrentado pelos produtores (geralmente operando em pequena escala) cuja produtividade não consegue acompanhar o declínio dos preços, com os impactos mais limitados das reformas multilaterais.

Desafios da política

A política agrícola do Brasil procura conciliar a busca do crescimento da agropecuária com os objetivos sociais e ambientais. O crescimento setorial pode ser apoiado através de melhorias na infra-estrutura e nos sistemas tributário e de crédito do país, enquanto que internacionalmente a maior necessidade é por maior acesso aos mercados-chave.

O desenho da política agrícola do Brasil envolve a conciliação de múltiplos objetivos. Esses objetivos incluem a promoção do crescimento da agricultura e da competitividade dentro das limitações dos objetivos ambientais e o desenho de políticas específicas que sejam talhadas para as necessidades dos agricultores pobres e das famílias rurais.

A infra-estrutura deficiente está emergindo como um gargalo significativo ao desenvolvimento da agricultura. Tipicamente, os produtores rurais do Brasil encontram-se a longa distância dos seus principais mercados consumidores e deparam-se com sistemas logísticos internos que são relativamente subdesenvolvidos. Por exemplo, somente 10% das rodovias no Brasil são pavimentadas, comparado a 29% da vizinha Argentina. Além disso, os custos de transporte são relativamente importantes para os exportadores brasileiros, uma vez que uma grande parte das exportações agroalimentares tende a ser na forma de produtos *commodities*.

A melhoria da infra-estrutura rural não precisa ser necessariamente prejudicial ao meio-ambiente, porém, tampouco é provável que uma expansão desregulamentada da agricultura vá prover suficiente proteção a áreas

ambientalmente importantes. As políticas do Brasil precisam levar em conta a escolha implícita entre os benefícios econômicos e os custos ambientais do crescimento agropecuário na região amazônica, ao mesmo tempo em que seus desenhos precisam refletir as dificuldades de se controlar uma área tão vasta.

Para muitos produtores rurais as condições e a disponibilidade de crédito são também uma grande limitação. No agronegócio as transações são efetuadas tradicionalmente em moeda forte (principalmente dólares norte-americanos), o que confere evidência de confiabilidade na visão dos financiadores. Em muitos casos, essas companhias dão financiamento próprio a fornecedores agrícolas, seja oferecendo crédito, seja financiando insumos (como fertilizantes) diretamente. No Brasil, por exemplo, os produtores de soja freqüentemente acham mais barato obter financiamento da indústria esmagadora.

As maiores dificuldades ocorrem em negócios que são obrigados a tomar empréstimos no mercado doméstico. Embora a economia tenha se estabilizado nos últimos anos, a incerteza macroeconômica ainda apresenta um efeito desproporcional sobre as companhias menos bem estabelecidas, sem acesso a financiamentos internacionais. As altas taxas de juros reais tornam o acesso ao crédito bancário quase proibitivo, a despeito dos subsídios governamentais. Os subsídios ao crédito comprometem os investimentos não-agrícolas, mais do que no caso dos subsídios dirigidos aos assentados da reforma agrária e aos pequenos produtores do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

As políticas tributárias também têm um importante efeito sobre as oportunidades para os produtores. No sistema tributário do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, cada um dos 26 estados do país impõe seus próprios impostos e isenções. Isso distorce os incentivos aos produtores, ao mesmo tempo em que a complexidade do sistema impõe um peso adicional sobre os produtores brasileiros.

A sombra que paira sobre as tentativas de incrementar a competitividade e de construir um bem sucedido agronegócio em torno de uma vantagem comparativa central na agricultura é a proteção comercial em importantes mercados e os subsídios à produção e à exportação pelos fornecedores concorrentes. Alguns dos impactos adversos podem ser amortecidos por mudanças em direção a produtos onde a demanda efetiva é menos limitada (ex. produtos tropicais), mas essas políticas, no entanto, impõem uma importante restrição sobre as perspectivas de crescimento do setor agroalimentar. Como as melhorias pelo lado da oferta devem continuar, a necessidade de maior liberalização do comércio de produtos agrícolas se torna mais importante.

Os desafios sociais decorrentes do desenvolvimento da agricultura demandam políticas de ajustamento direcionadas e redes de proteção efetivas.

Somando-se à necessidade de continuidade na melhoria da competitividade agrícola, o Brasil também se depara com um número de desafios sociais associados ao desenvolvimento da agricultura. O emprego rural caiu 14% entre 1992/93 e 2001/02. Este declínio não é excepcional considerando-se os padrões internacionais, mas indica, particularmente, um forte ajustamento no mercado de trabalho, dado que a participação da agricultura na renda nacional permaneceu mais ou menos constante ao longo do mesmo período.

Além do mais, o crescimento agropecuário teve pouco impacto sobre o problema da pobreza rural. Mais de 60% da população rural têm uma renda abaixo da linha de pobreza absoluta de meio salário mínimo, enquanto que a desigualdade de renda nas áreas rurais aumentou na década passada e os mais pobres se tornaram ainda mais pobres. A migração rural pode ter contribuído para reduzir a pobreza rural, mas em grande parte transferiu o problema para as áreas urbanas. A pobreza rural está crescentemente concentrada

no Norte e Nordeste, onde há uma elevada necessidade por políticas efetivas de desenvolvimento e por redes de proteção social.

Os índices de pobreza são influenciados por duas forças que competem entre si. De um lado, o crescimento econômico em nível nacional ajuda a aumentar a renda e gera efeitos sobre a demanda em toda a economia. Por outro lado, mudanças estruturais representam uma ameaça aos pequenos produtores que são progressivamente menos capazes de competir. A pressão competitiva pode vir das importações ou das pressões domésticas. Dado que o Brasil apresenta baixa proteção tarifária, o principal desafio aos produtores menos competitivos advém não de uma maior liberalização, mas principalmente de mudanças estruturais dentro do país, onde os produtores tradicionais (geralmente operando em pequena escala) experimentaram quedas de preços de longo prazo, mas não se beneficiaram das reduções de custo que as geraram. Na realidade, o Brasil está se tornando cada vez mais competitivo em um número de produtos que são importantes para produtores de pequena escala (como lácteos e milho); um desenvolvimento positivo, mas que, no entanto, pressiona os pequenos produtores.

A necessidade primordial é por políticas de ajustamento direcionadas. Para algumas famílias, programas voltados para a melhoria das habilidades (por meio de programas de extensão, por exemplo) pode capacitá-los a se tornar competitivos dentro da agricultura. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que o futuro de longo prazo (entre gerações) para a maioria das famílias rurais de semi-subsistência se encontra fora da agricultura. Há, assim, a necessidade paralela de medidas que facilitem a diversificação de renda e a exploração de oportunidades não-agrícolas. Investimentos ao nível individual, através de educação e gastos com saúde, por exemplo, são importantes, assim como as políticas

que promovem o desenvolvimento rural, tais como o aprimoramento da infra-estrutura.

Muitas das políticas que melhoram a competitividade ou facilitam o ajustamento enquadram-se na categoria de serviços gerais do cálculo de apoio total à agricultura. Mas este componente de apoio tem caído, às custas de um maior apoio ao produtor, provido principalmente sob a forma de subsídios ao crédito e redução de dívida. Além disso, a maioria do apoio ao produtor não tem sido direcionada às famílias rurais mais pobres, enquanto que os mais pobres dentre os pobres rurais encontram-se fora do escopo de várias políticas sociais amplamente disseminadas na economia, particularmente as previdenciárias.

Políticas para melhorar a competitividade comercial e lidar com objetivos sociais precisam levar em consideração as limitações macroeconômicas que restringem as ações dos formuladores de políticas. Nem melhorias na competitividade nem reduções de longo prazo da pobreza são alcançáveis sem crescimento econômico e estabilidade, os quais, por sua vez, exigem disciplina fiscal e por essa razão a adoção de medidas bem direcionadas. Tais políticas têm o potencial de criar um círculo virtuoso, com o fortalecimento da competitividade e o aprimoramento do capital humano apoiando um crescimento econômico mais rápido.

Em termos gerais, o Brasil tem perseguido reformas essenciais de políticas que têm beneficiado a agricultura e ajudado a aumentar a renda e reduzir a pobreza. Uma mudança no apoio, em direção a investimentos de maior prazo em áreas tais como infra-estrutura e pesquisa e extensão rural, deve aumentar ainda mais a competitividade, enquanto que um melhor direcionamento das políticas agrícolas e sociais de ampla adoção na economia poderia possibilitar que o desenvolvimento da agricultura promova mais a inclusão social do que tem sido até agora.

A política agrícola brasileira em perspectiva

Ivan Wedekin¹

Este texto foi produzido a partir de apresentação realizada na sessão de abertura da reunião do Comitê de Agricultura da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em junho de 2005, ocasião em que foi submetida a debate versão do estudo “Análise das Políticas Agrícolas do Brasil”, ora tornado público pela entidade. A apresentação teve o objetivo de destacar a visão da delegação brasileira sobre a evolução da política agrícola e da agricultura brasileira, inclusive as implicações sociais e ambientais.

O debate deixou claro a influência da macroeconomia (políticas cambial, fiscal e monetária) e as limitações impostas pela situação orçamentária federal (equilíbrio fiscal) sobre a implementação da política agrícola. Analistas, negociadores e formuladores internacionais de políticas agrícolas vêem uma contradição – aparente, na realidade – entre o crescimento espetacular do agronegócio brasileiro nos últimos 5 anos e a constatação de que o País pratica um dos mais baixos níveis de apoio à agricultura do mundo. A OCDE concluiu que apenas 3% da receita bruta dos produtores rurais no Brasil, no período 2002-2004, decorreu de apoio do governo.

Este artigo está dividido em três partes: de início, traz um pouco da história da política agrícola e seus instrumentos. Segue-se breve comentário sobre agricultura e a questão ambiental, à luz da discussão recente sobre o impacto da expansão da soja. Por fim, são apresentados pontos sobre o futuro da política agrícola no Brasil.

1. Breve história da política agrícola²

A política agrícola brasileira está assentada em dois elementos fundamentais: o crédito e a garantia de renda aos produtores. O crédito envolve o custeio e a comercialização (financiamento do capital de giro) e o crédito para investimento produtivo. O segundo elemento é o conjunto de instrumentos de apoio a preços e garantia de renda dos produtores e de abastecimento complementar, desenvolvido através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

A Tabela 1 apresenta os marcos da política agrícola brasileira desde 1931, quando foram criados o Conselho Nacional do Café e a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar, que mais tarde foram sucedidos pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC) e Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)³. Por décadas, a agricultura – e sobretudo a economia cafeeira – gerou boa parte dos recursos fiscais e cambiais que permitiram a implantação do modelo de desenvolvimento urbano-industrial brasileiro.

No setor de grãos (cereais, oleaginosas e fibras) e de produtos regionais (como sisal, juta e castanha de caju), a política agrícola teve início efetivo em 1943, quando surgiu a Comissão para Financiamento da Produção (CFP), transformada, em 1990, em Companhia

¹ Secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O artigo recebeu grande contribuição da equipe da SPA-MAPA.

² Análise mais completa pode ser vista no artigo “70 anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)”, de Carlos Nayro Coelho, Revista de Política Agrícola, Ano X, Jul-Ago-Set 2001.

³ Ambos institutos foram extintos em 1990.

Tabela 1. Síntese da Política Agrícola Brasileira.

Crédito e Finanças		Apoio a Preços e Renda
1931	Conselho Nacional do Café Comissão de Defesa da Produção de Açúcar	
1943		Comissão para Financiamento da Produção (CFP)
1945		Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)
1965	Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR (Lei 4.829/65)	
1966		Reformulação da PGPM (DL 79/66)
1967	Exigibilidades bancárias (Res. 69)	
1987	Poupança Rural	
1988	Fundos Constitucionais (Lei 7.827/89)	
1991	Lei Agrícola (8.171/91)	Preço de Liberação de Estoque - PLE
1994	Cédula de Produto Rural - CPR (Lei 8.929/94)	
1995	Securitização da dívida rural (Lei 9.138/95)	
1996	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF (Decreto 1.946) Finame Agrícola Especial	Extinção do EGF-COV (com opção de venda)
1997		Contratos de Opção de Venda e Prêmio e Valor de Escoamento de Produto (PEP e VEP)
1998	PESA (Resolução 2.471/98) e Prosolo	
1999	Recoop (Resolução 2.666/99) e Proleite	
2000	CPR Financeira e Moderfrota	
2003	Subsídio do Prêmio do Seguro Rural (Lei 8.423/94)	Linha Especial de Crédito de Comercialização (LEC)
2004	Poupança Rural nos Bancos Cooperativos Novos Títulos Agrícolas - CDCA, LCA, CRA (Lei 11.076/04)	CDA-WA e Contrato Privado de Opção de Venda - PROP (Lei 11.076/04) e Contrato de Opção de Compra
2005	Nota Comercial do Agronegócio - NCA/Agrinote (Instr. 422-CVM)	

Elaboração: SPA-MAPA.

Nacional de Abastecimento (CONAB), com a fusão com outras duas empresas estatais, a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal).

Em 1945, criou-se a PGPM e seus instrumentos principais: as Aquisições do Governo Federal (AGF), mecanismo de intervenção direta no mercado, e os Empréstimos do Governo Federal (EGF), oferta de crédito para a comercialização e o carregamento de estoques. A PGPM foi alterada em 1965 (Decreto 57.391) e passou por grande reforma em 1966, através do Decreto-Lei nº 79, que definiu as características que vigoram até hoje.

A estruturação do crédito preferencial para a agricultura foi implantada em 1965 com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), através da Lei nº 4.829, regulamentada pelo Decreto 58.380/66. O SNCR veio após o marco legal da constituição do Sistema Financeiro Nacional em dezembro de 1964, que instituiu o Banco Central (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN). O CMN permanece como instância decisória das principais medidas de política agrícola. O Manual de Crédito Rural (MCR) consolidou as diretrizes do SNCR, entre elas as modalidades principais do crédito: custeio, comercialização e investimento. A legislação definiu como público-alvo os produtores rurais e suas cooperativas, que têm acesso a uma fonte de crédito a taxas de juros menores do que a vigente no mercado financeiro nacional. As agroindústrias podem ter acesso ao crédito rural, mas sempre em operações de crédito de comercialização que favoreçam os produtores ou cooperativas.

Evolução do financiamento rural

A Lei 4.829, ao instituir o SNCR, também estabeleceu a obrigatoriedade de os bancos aplicarem parte de seus recursos em crédito rural, exigibilidade que foi regulamentada pelo CMN em 1967. A regra atual prevê que 25% dos depósitos à vista dos bancos sejam aplicados

em crédito rural. A não aplicação leva ao recolhimento dos recursos ao Banco Central, sem qualquer remuneração para a instituição financeira.

Em 1987, ou seja, 20 anos após a regulamentação das exigibilidades bancárias, foi criada uma nova fonte de recursos, a Caderneta de Poupança Rural do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste do Brasil e do Banco da Amazônia. O Banco do Brasil tem atualmente um saldo de depósito em caderneta de poupança de aproximadamente R\$ 29 bilhões. Desde 1º de agosto de 2005, esses três bancos oficiais têm de cumprir a exigibilidade de aplicar 55% do saldo da poupança em crédito rural. A parcela de aplicação compulsória crescerá 5 pontos percentuais por ano até atingir 65%, em 1/7/07.

A chamada Poupança Verde era, até 2004, um produto exclusivo dos bancos oficiais federais. Os bancos privados e a Caixa Econômica Federal (CEF) captam recursos da população através de outra modalidade de caderneta de poupança, parte dos quais destinam-se ao financiamento habitacional, também por um dispositivo de exigibilidade. Os bancos privados e a CEF estão impedidos, pela legislação, de captar poupança para aplicação na agricultura, assim como os bancos oficiais federais e os bancos cooperativos não atuam na poupança imobiliária. Os bancos privados têm interesse em destinar à agricultura parte dos saldos depositados em caderneta de poupança, atraídos pelo giro maior e o prazo menor dessas operações, em comparação com o financiamento imobiliário.

Em março de 2004, o Governo estendeu aos bancos cooperativos BANCOOB e BANSICRED a possibilidade de captar recursos de poupança, com a obrigatoriedade de aplicar 65% do saldo em crédito rural. Essa abertura do mercado de caderneta de poupança rural para os bancos cooperativos avivou o interesse dos demais bancos privados, que têm dificuldades de cumprir a exigibilidade da poupança habitacional.

Com a revisão da Constituição Brasileira em 1988 foram criados os fundos constitucionais para o desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de carrear recursos tributários para aplicação nestas regiões menos desenvolvidas. Os fundos constitucionais são fonte importante para financiar o investimento na agropecuária e na agroindústria. Nas últimas duas safras, os três fundos aplicaram na agricultura cerca de R\$ 2 bilhões por ano.

O primeiro mecanismo privado de financiamento da agricultura fora do SNCR, a Cédula de Produto Rural (CPR), foi instituído em 1994, pela Lei nº 8.929. É um título emitido por produtores rurais e cooperativas, permitindo a captação de recursos para capital de giro, especialmente a aquisição de insumos agrícolas. Além do título financiado, adquirido ou avalizado por um banco, difundiu-se no mercado a chamada "CPR de gaveta", que serve mais como instrumento de garantia nas transações comerciais entre produtores rurais e os fornecedores de insumos, indústrias de processamento e empresas de comércio exterior. Em 2000, surgiu a CPR-Financeira (CPR-F), com liquidação da operação em dinheiro, sem envolver, portanto, a entrega física da mercadoria.

A mesma Lei⁴ que criou a CPR-F abriu as portas para um grande instrumento de modernização da agricultura brasileira: o Moderfrota⁵, programa de financiamento para a renovação do maquinário agrícola. O Moderfrota impulsionou a "família" de programas de investimento MAPA-BNDES para produtores rurais e cooperativas. Estes programas contam com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), são administrados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social e aplicados pelos agentes financeiros⁶.

Entre 1998 e 2003, o MAPA lançou 16 novos programas, que deram uma nova feição ao investimento produtivo na agricultura. Rompendo com a cultura da correção monetária, todos os programas têm taxas fixas de juros para o produtor (entre 8,75% e 12,75% ao ano), longo prazo de amortização (5 a 12 anos) e equalização de encargos pelo Tesouro Nacional⁷. A forte demanda por máquinas agrícolas também era atendida por uma linha complementar ao Moderfrota, a Finame Agrícola Especial do BNDES, com juros de 13,95% ao ano. Desde 1/7/04, não há mais equalização de encargos financeiros no Moderfrota.

No Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004, o Governo fundiu alguns programas e reduziu o número de 16 para 8, e para 7 no ano-safra seguinte. A racionalização facilitou a divulgação e a aplicação de recursos. Partindo da aplicação de R\$ 342 milhões na safra 1999-2000 (R\$ 209 milhões no Moderfrota), os programas MAPA-BNDES alcançaram o recorde de R\$ 5,2 bilhões na safra 2004-2005, encerrada em junho de 2005. Computando-se as demais fontes de recursos (Finame Especial, Fundos Constitucionais e Proger Rural), o crédito para investimento concedido aos produtores chegou a R\$ 8,0 bilhões na safra 2004/05.

O Brasil é marcado por grandes desequilíbrios na distribuição da renda em termos pessoais, regionais e setoriais. A expansão da agricultura tem feito muito em favor das populações residentes no interior do País. No entanto, a renda *per capita* da população rural equivale a 45% da renda de cada habitante no meio urbano.

Medidas para redução da pobreza são tomadas em diversos ministérios e órgãos, nos níveis federal, estadual e municipal. A política agrícola brasileira tem procurado promover a

⁴ Medida Provisória 2.117, de 19/1/2000, convertida na Lei 10.200, de 14/2/2001.

⁵ Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Medida Provisória nº 2.017-1, de 17/2/2000, transformada no Art. 3º da Lei nº 10.200, de 14/2/2001).

⁶ A Finame Especial (Resolução BACEN 2.314/96) foi o primeiro passo da entrada do BNDES no financiamento a produtores rurais. Antes do Moderfrota, foram criados o Prosolo (1998) e o Proleite (1999).

⁷ Diferença entre a taxa paga pelo produtor e os custos com a remuneração do FAT, do BNDES e dos agentes financeiros.

inclusão econômica e social dos produtores e da população rural. Um exemplo importante é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado pelo Decreto 1.946/96⁸. Com foco no desenvolvimento rural sustentado, o programa envolve instrumentos de mercado (como crédito e seguro) e aspectos estruturais (infra-estrutura, pesquisa, educação).

A partir de 2003, vem se promovendo a ampliação do volume e a facilitação do acesso ao crédito. Em dois anos – entre as safras de 2002/03 e 2004/05 – o PRONAF teve um crescimento excepcional: o número de operações saltou de 926 mil para 1,64 milhão, enquanto o crédito concedido foi de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 6,2 bilhões.

Os diversos programas de estabilização econômica, sobretudo nos anos 80 e 90, resultaram na crise da dívida rural. A situação dramática deveu-se, em grande medida, ao descompasso entre os índices aplicados na correção do passivo e nos preços mínimos, tidos como referência na formação da receita do produtor. Após intensa e longa negociação, o tratamento da dívida rural foi feito em três momentos: a Lei nº 9.138, de 1995, abriu a primeira fase da securitização da dívida; seguiu-se o reescalonamento de dívidas superiores a R\$ 200 mil no Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), definido pela Resolução BACEN 2.471/1998; noutra etapa criou-se o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP), através da Resolução BACEN 2.666/1999. Estima-se que o estoque atual de dívidas dos produtores, originalmente contratadas junto a instituições financeiras, é de cerca de R\$ 30 bilhões. Os custos com a equalização dos encargos da dívida representam a maior parte dos gastos do Governo Federal com a execução da política agrícola.

Apoio a preços e renda

A PGPM tem por objetivo garantir renda adequada aos produtores e preços acessíveis

aos consumidores, e complementar o abastecimento em regiões onde o consumo de alguns produtos supere a disponibilidade local. Para tanto, a intervenção governamental busca corrigir falhas no funcionamento dos mercados, agravadas pelas dimensões continentais e a grande carência de infra-estrutura no País.

A PGPM vigorou de modo praticamente inalterado nas décadas de 1960 a 1980. Com a Lei Agrícola, foi estabelecido o Preço de Liberação de Estoques (PLE), em 1991, critério para definir os preços de venda dos (elevados) estoques do Governo no mercado. Estava implícito para o legislador que a intervenção do governo no mercado, através da liberação de estoques, poderia prejudicar os interesses dos produtores.

A crise fiscal do Estado forçou a extinção, em 1996, do EGF-COV, empréstimo com opção de venda. Este instrumento permitia a liquidação compulsória de um financiamento de estocagem mediante a entrega do produto ao Governo, possibilidade muito provável num período de alta inflação.

Em 1997, iniciou-se a modernização da intervenção governamental no mercado, com instrumentos que buscam garantir a renda do produtor sem que isso implique necessariamente na aquisição de produto e manutenção de custosos estoques pela CONAB.

Os Contratos de Opção de Venda de produto agrícola ao Governo são um dos instrumentos mais importantes da moderna PGPM. Para um contrato padronizado, define-se data, local e preço de exercício da opção. A diferença entre o preço vigente no mercado na data do leilão e o preço de exercício na data futura indica a trajetória ascendente de preços desejada pelo gestor da política. Em leilão promovido pela CONAB, produtores rurais e cooperativas – o público-alvo da política – adquirem o direito, mediante o pagamento de um prêmio, de entregar o produto ao governo caso, na data estabelecida no contrato, os preços de mercado estiverem abaixo do preço de exercício da opção. Se a medida for

⁸ Em 1999, o gerenciamento do programa passou do MAPA para o Ministério da Reforma Agrária, hoje Ministério do Desenvolvimento Agrário.

eficiente, ou seja, se viabilizar a recuperação dos preços de mercado, terá sido garantida a renda dos produtores, que não exercerão as opções, livrando o Governo de aplicar recursos orçamentários escassos na formação de estoques.

Através do Prêmio e do Valor de Escoamento de Produto (PEP e VEP) o governo viabiliza a transferência de produto de uma região com excedente de produção (e preços baixos aos produtores) para o abastecimento das regiões com déficit de oferta (sobretudo no Norte e Nordeste do País). A operação de PEP se dá quando o produto transferido é de propriedade de um produtor rural. Nesse caso, é definido em leilão o prêmio que o governo concederá ao consumidor para adquirir a mercadoria na região com excedente de produção, pagando o preço mínimo ao produtor. No VEP, o prêmio é pago para o consumidor retirar estoque do governo depositado em armazém. Em ambos os casos, o prêmio de abertura do leilão estipulado pelo Governo leva em conta a paridade de importação do produto na região de destino.

Estabelecida em 2003, a Linha Especial de Crédito à Comercialização (LEC) permite o financiamento de estocagem tendo como parâmetro um preço diferente, superior, ao preço mínimo estabelecido pelo Governo, que é a referência para a contratação de EGF. Tem a vantagem adicional de ser mais simplificada operacionalmente do que o EGF.

A gestão da PGPM é complexa, envolvendo aspectos gerenciais, macroeconômicos e fiscais. Cabe à Secretaria de Política Agrícola do MAPA a definição das medidas de intervenção do Governo nos mercados agrícolas. A execução é feita pela CONAB. Anualmente, o orçamento da União estabelece as receitas e despesas para a execução da PGPM. Adicionalmente, autoriza um limite de déficit entre essas receitas e despesas dentro do orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OOC), sob controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, o poder de intervenção do governo nos mercados depende

do tamanho do déficit autorizado e da geração de receitas com a venda de estoques. Dentro do marco da Lei de Responsabilidade Fiscal, nenhuma ação pode ser realizada sem a respectiva disponibilidade orçamentária. Como as medidas de política agrícola podem influenciar a economia (o nível de preços, por exemplo), há a necessidade de entendimentos com a área econômica do Governo Federal. Ou seja, a negociação é permanente e não apenas para viabilizar os recursos para a implementação das medidas de apoio a preços e renda dos produtores.

Três fases marcantes da política agrícola

Os últimos 40 anos da política agrícola no Brasil podem ser divididos em três períodos com características distintas. O primeiro, de 1966 a 1985, foi de "*Intervenção Maciça*" do governo na agricultura (Fig. 1). Houve forte expansão da oferta de crédito rural até atingir o pico em 1978, quando o volume de crédito preferencial aos produtores rurais equivalia a cerca de 85% do Produto Interno Bruto (PIB) Agropecuário. Através da PGPM, o apoio governamental à comercialização agrícola mostrou trajetória similar. A parcela da produção de grãos amparada por essas medidas foi de cerca de 5% da produção total, no princípio dos anos 70, para 12% em 1982. Além do acúmulo de elevados estoques, a intervenção governamental passava pelo controle de preços e ia até a regulação total de um setor, como no caso do trigo.

De 1985 a 1994, a política agrícola refletiu a "*Crise da Dívida e da Liberalização Econômica*". A forte crise fiscal do Estado brasileiro e as medidas de abertura econômica, especialmente a redução de tarifas na importação no início dos anos 90, promoveram um choque de competição no agronegócio brasileiro. O corte do crédito foi enorme: recuou de 85% do PIB Agropecuário no final dos anos 70 para 29% em 1994. Por outro lado, devido à grande safra de 1987 (efeito do Plano Cruzado), o Governo chegou a apoiar até 19% da safra em 1988, através da PGPM. Mas o apoio caiu a próximo de zero no início dos anos 90.

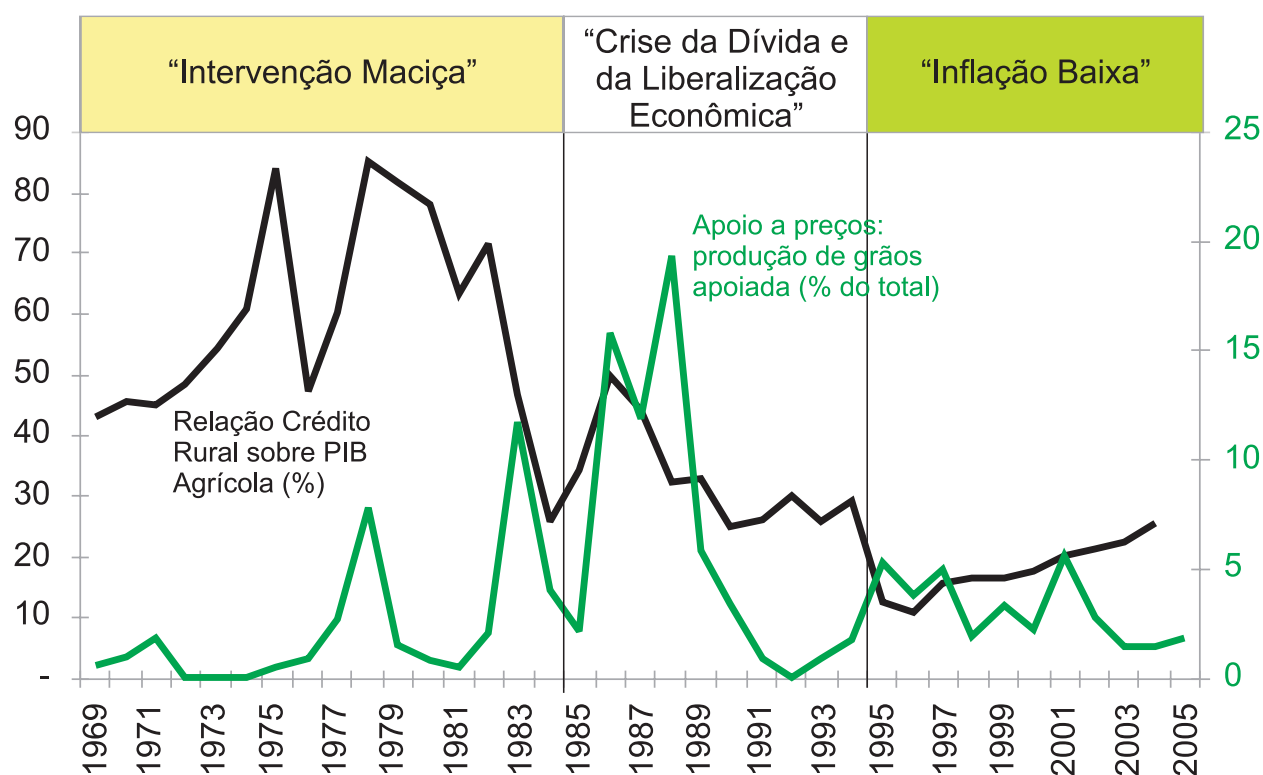


Fig. 1. Quatro décadas de política agrícola no Brasil.

Elaboração: SPA-MAPA.

Fontes: BACEN, IBGE, CONAB.

O terceiro período – o da “*Inflação Baixa*” – começou com o Plano Real e se estende aos dias de hoje. É marcado pelo virtual esgotamento dos mecanismos tradicionais de política agrícola. Em 1996, a oferta de crédito rural caiu para apenas 11% do PIB Agropecuário, entrando posteriormente em recuperação gradativa até atingir 25% em 2004. No período, o apoio do Governo à comercialização ficou entre 2% e 5% da produção de grãos.

No período 1965-85, cerca de 80% do crédito rural tinham como origem o orçamento monetário do governo; 12% provinham das exigibilidades bancárias e 8% de outras fontes (Fig. 2). No período seguinte, o da “*Crise da Dívida*” de 1990-94, o orçamento do governo (Tesouro Nacional) caiu drasticamente para 26% da oferta de crédito rural. A deterioração das contas públicas levou o governo a promover mudanças no crédito rural. Em 1983, o CMN

começou a reduzir os subsídios implícitos na taxa de juros, adotando a correção monetária nos empréstimos. Em 1986, foi extinta a “Conta de Movimento” do Banco Central no Banco do Brasil, mecanismo que viabilizava elevadas transferências de recursos do orçamento monetário para aplicação em crédito rural. Mas o que impressiona mais são os dados de 2004, quando o Tesouro Nacional passou a responder por apenas 4% da oferta de crédito rural. As exigibilidades bancárias (41%) e a poupança rural (26%) transformaram-se nas duas principais fontes do crédito rural. Deve-se destacar o redirecionamento do crédito rural para o investimento produtivo. Os programas MAPA-BNDES representaram 11% e os Fundos Constitucionais mais 6% do total de crédito aplicado na agricultura em 2004.

A partir de 2003 vem se fazendo grande esforço para ampliar a oferta de crédito rural.

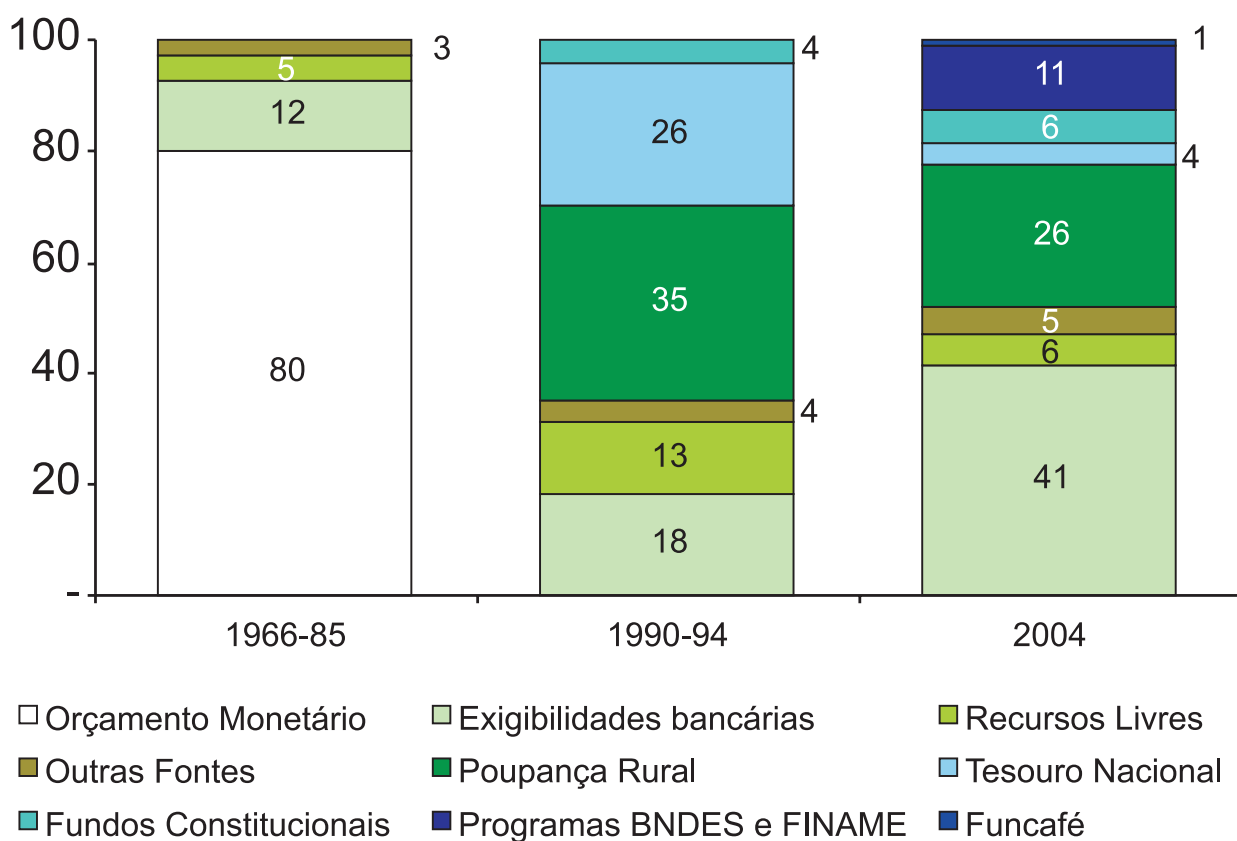


Figura 2. Fontes de recursos do crédito rural (em %).

Elaboração: SPA-MAPA.

Fontes: BACEN, BB, BNB, Basa, BNDES, STN.

O saldo aplicado saltou de R\$ 35 bilhões, em dezembro de 2002, para R\$ 56 bilhões em agosto de 2005, um aumento de 60%. Apesar das elevadas taxas de juros vigentes no País, o Governo optou pela manutenção da taxa preferencial do crédito aos agricultores em, no máximo, 4% na agricultura familiar e na taxa modal de 8,75% para agricultura comercial.

Há uma forte correlação entre o aumento da área plantada de grãos nas últimas safras e a dotação de crédito para investimento na agricultura. Na safra 1999/2000, a área plantada de grãos foi de 37,8 milhões de hectares, tendo crescido para 48,7 milhões de ha, em 2004/05. No mesmo período, o crédito rural para investimento saltou de R\$ 1,8 bilhão para o recorde de R\$ 8,0 bilhões na safra encerrada de junho de 2005 (Fig. 3).

A recuperação da aplicação total de crédito rural no período recente deu-se em paralelo a uma substancial melhoria na qualidade do crédito. As renegociações da dívida nos anos 90, a desvalorização cambial e as condições favoráveis do mercado mundial de *commodities* melhoraram o desempenho da agricultura, reduzindo o risco do crédito. Em dezembro de 2004, cerca de 94% dos empréstimos estavam classificados como risco normal, ou seja, nos quatro níveis de menor risco (AA, A, B e C), segundo a classificação definida pelo CMN (Fig. 4). No final de agosto de 2005, a parcela dos empréstimos com risco normal baixou para 90%, reflexo da crise de renda da agricultura de grãos, em 2005, provocada pela valorização do real e a quebra da safra.

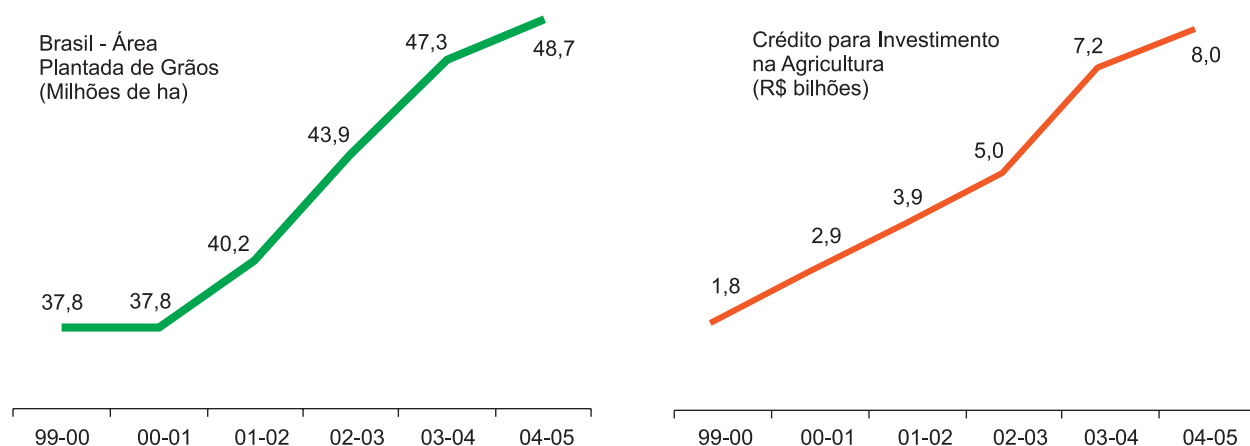


Fig. 3. Área Plantada de Grãos e Crédito para Investimento.

Elaboração: SPA-APA.

Fontes: CONAB, BNDES, BB, BNB, BASA.

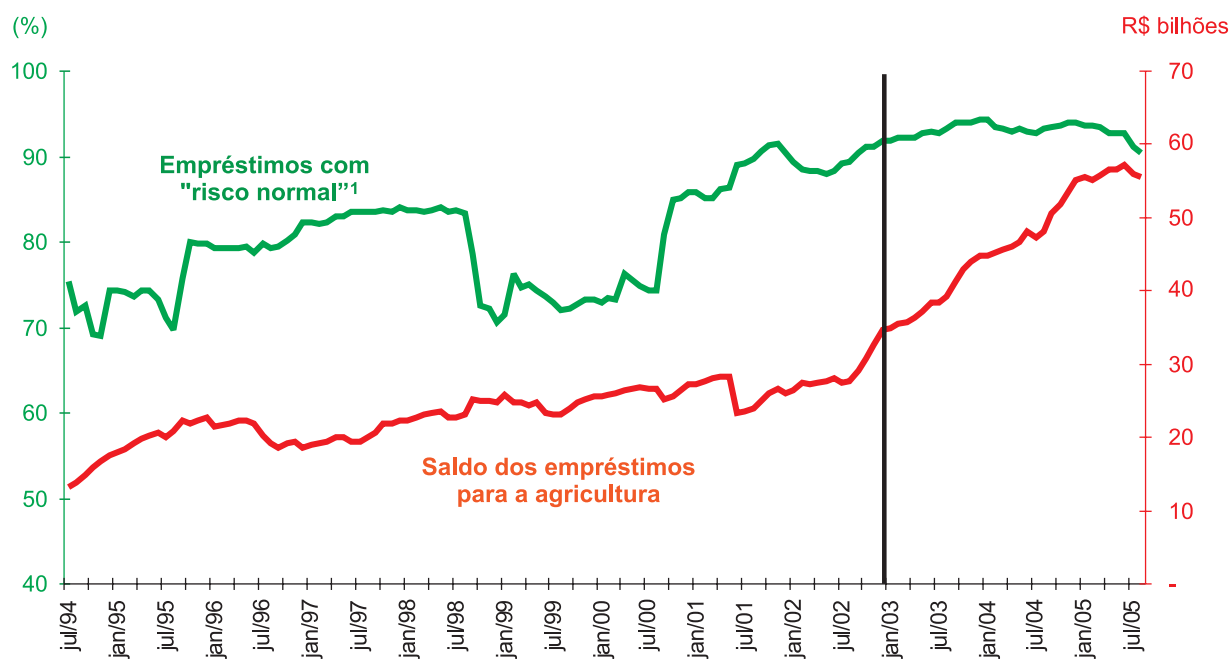


Fig. 4. Empréstimos e risco do crédito rural.

¹ Em relação ao total dos empréstimos para a agricultura (%).

Fonte: BACEN.

Elaboração: SPA-MAPA.

O desafio da garantia de preços e renda

A disciplina da organização industrial mostra que os mercados agrícolas são muito mais voláteis que os mercados de produtos industriais. Se esta é uma realidade no plano

global, no Brasil a volatilidade é ainda maior, pois é puxada pela deficiência crônica em infraestrutura e a instabilidade das políticas macroeconômicas.

O milho é um bom exemplo de mercado volátil. Nos EUA, as variações anuais máximas

de preços oscilam na faixa de 20%, para mais ou para menos. No Brasil, são frequentes quedas de preços, de um ano para outro, de 20% a 40%. E picos de preços que chegam a atingir até 60% ao ano, como se verificou no segundo semestre de 2002 e em 2003 (Fig. 5).

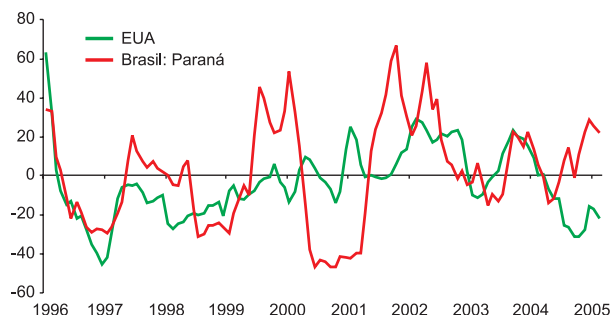


Fig. 5. Variação anual do preço mensal de milho (%).

Elaboração: SPA-MAPA.

Fontes: Safras e Mercados e USDA.

Diante dessa instabilidade e das falhas dos mecanismos de mercado, a demanda por intervenção governamental para a estabilização dos preços e da renda do produtor é muito grande no Brasil. A PGPM é definida em lei, mas se choca com outra, mais recente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impede o Governo de gastar sem a efetiva disponibilidade orçamentária.

O que se vê nos últimos dez anos é uma profunda deterioração da parcela do orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OOC) destinada à execução da política de garantia de preços. O orçamento caiu de cerca de US\$ 9 por tonelada produzida de grãos, em 1997 e 1998, para menos de US\$ 0,90 por tonelada, em 2003 e 2004, valor ínfimo quando se considera que o preço médio dos grãos é de cerca de US\$ 200 por tonelada. A inexistência de recursos orçamentários está inviabilizando uma efetiva política de estabilização de preços, de abastecimento e de correção das falhas dos mercados agrícolas. Este é um dos grandes dilemas da execução da política agrícola no Brasil.

2. Agricultura e meio ambiente

Nos últimos anos, a agricultura brasileira vem merecendo destaque no noticiário internacional por dois motivos. Primeiro, pelo aumento da produção e da exportação, que levaram o País à condição de detentor do maior saldo da balança comercial agrícola do mundo, segundo os critérios da Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo, as pressões ambientalistas, sobretudo em face da expansão acelerada da soja, ao mesmo tempo em que os concorrentes internacionais manifestam perplexidade e preocupação com a existência de um grande potencial de crescimento da área plantada no Brasil.

De fato, o potencial agropecuário brasileiro, do ponto de vista da disponibilidade do fator de produção terra, é espetacular. Atualmente, o Brasil utiliza 48 milhões de hectares com lavouras anuais ou temporárias e 15 milhões de ha com lavouras permanentes. O País abriga uma população bovina de 200 milhões de cabeças numa área de pastagens de 220 milhões de hectares, o que revela uma taxa média de ocupação muito baixa, de 0,9 animal por hectare. Dada a evolução tecnológica da pecuária nas duas últimas décadas, estima-se que 30 milhões de ha de pastagens poderão migrar para a produção de lavouras, sem prejuízo do crescimento da produção de carne bovina. Adicionalmente, tem-se um estoque de 106 milhões de hectares de terras aráveis ainda inexploradas.

Em outras palavras, a agricultura brasileira já é muito competitiva e tem alto potencial de expansão, pois dispõe de terra em abundância (e ainda barata, nos padrões internacionais) e detém um enorme estoque de tecnologia para emprego em regiões tropicais e subtropicais. Adicionando-se as vantagens nas economias de escala obtidas nas fazendas maiores e o potencial de redução de custos de transporte e logística, o Brasil pode aumentar fortemente a sua participação no mercado agroalimentar mundial. Assim, as questões relacionadas ao impacto ambiental do crescimento da agricultura brasileira são um aspecto importante da concorrência por mercados entre os maiores produtores e exportadores mundiais.

A questão ambiental no Brasil é mais um problema de polícia do que de política. O País tem uma legislação ambiental muito restritiva sobre o uso da terra. A partir de maio de 2000, o País adotou uma legislação ainda mais restritiva sobre o uso da terra nas propriedades rurais. Da área total da propriedade (exclusive as áreas de preservação permanente), exige-se a manutenção de reserva, na região da Amazônia Legal, de 80% nas áreas de floresta e de 35% nas áreas de cerrado. A reserva legal é de 20% nas demais regiões do País. Anteriormente, a reserva legal era, respectivamente, de 50%, 20% e 20%.

O impacto da soja sobre a Floresta Amazônica é reduzido. Apenas 2,7% da produção brasileira de soja está localizada na região Norte, não necessariamente em área da Floresta Amazônica. Vale mencionar também que a soja ocupa apenas 1,2% da área total da Amazônia Legal, sendo que 98% dessa produção ocorre nos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

A análise dos dados de produção municipal da soja em 1990 e 2003 revela um adensamento da produção nas regiões tradicionais. O mapa da expansão da soja tem a forma de um "Y". Começa no sudoeste e noroeste do Rio Grande do Sul, passa por Santa Catarina, Paraná, São Paulo e alcança o cerrado mineiro. A partir daí divide-se: no rumo oeste segue para Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso; e na direção nordeste, adentra o cerrado no oeste da Bahia e, mais recentemente, Tocantins, Maranhão e Piauí.

Entre os anos considerados, a produção de soja subiu de 20 milhões para 52 milhões de toneladas. Mas os municípios que respondiam por 81% da área de soja em 1990 continuaram importantes em 2003, representando 63% da área total. Houve adensamento da produção nos municípios onde a soja já estava em 1990 e nos municípios vizinhos, bem como expansão para regiões novas (Fig. 6).

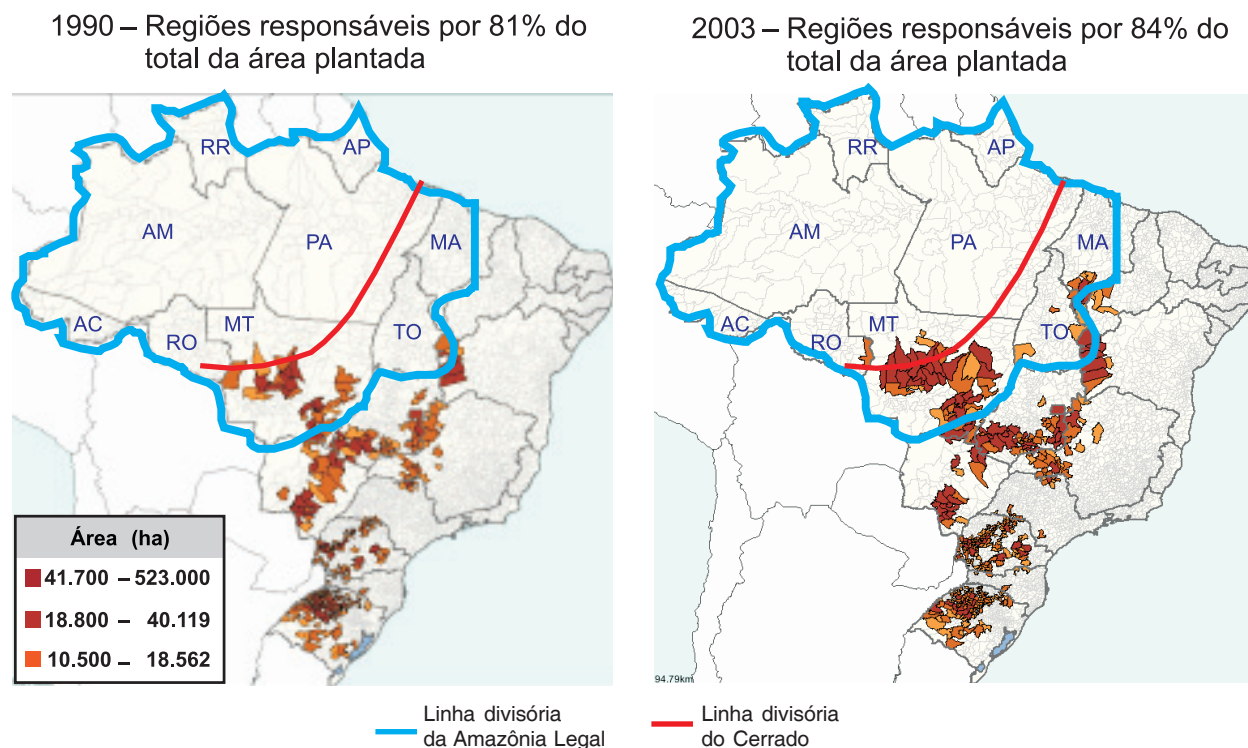


Fig. 6. Expansão da soja no Brasil.

Fontes: IBGE

Elaboração: SPA-MAPA.

Além da legislação ambiental rigorosa, a tecnologia vem contribuindo fortemente para a sustentabilidade na agricultura brasileira. Um dos exemplos de boas práticas é o sistema de plantio direto, um exemplo para o mundo. Esta tecnologia poupa terra, reduzindo a erosão. Melhora a qualidade do solo, principalmente em relação a microorganismos e teor de matéria orgânica. Movimenta menos a terra e reduz o uso de máquinas e, portanto, a demanda de capital e de combustível. Diminui o consumo de defensivos agrícolas, reduzindo o impacto ambiental e o custo de produção. Em 1992, o plantio direto envolveu 2 milhões de hectares, cerca de 4% da área de grãos. Em 2003, foram 22 milhões de hectares, representando 37% da área total de grãos no País.

3. O futuro da política agrícola

Os condicionantes macroeconômicos

A natureza de seus mercados torna a agricultura vulnerável às deficiências na infraestrutura e refém das políticas macroeconômicas. O Brasil tem convivido com altas taxas de juros reais, superiores a 20% ao ano, tal como registrado em 1998 e 1999 e no segundo semestre de 2002. Apesar da queda nesses últimos anos, o Brasil mantém-se como campeão mundial das mais altas taxas de juros reais, na faixa de 14% ao ano em outubro de 2005.

Taxas de juros dessa magnitude acentuam as falhas dos mercados agrícolas, retraindo ainda mais a demanda dos compradores, especialmente no período da safra, quando há uma grande oferta de produtos no mercado. Conseqüentemente, amplia-se a volatilidade dos preços de mercados, prejudicando os agricultores no momento crucial de comercialização da safra.

Tendo em vista a grande inserção do agronegócio brasileiro nos mercados mundiais, a renda da maioria dos produtores rurais é determinada pela combinação das cotações das *commodities* nas bolsas internacionais e a taxa

de câmbio. Nesse sentido, “agronegócio é câmbio”. A desvalorização da moeda brasileira iniciada em 1999 impulsionou o crescimento do agronegócio brasileiro nos anos seguintes. A partir de 2004, todavia, verifica-se uma queda ininterrupta da taxa de câmbio, da média de R\$ 3 por dólar no segundo semestre de 2004 (época de compra de insumos e plantio da safra 2004-05), para a faixa de R\$ 2,50 no segundo trimestre de 2005, momento de venda da safra. Tal fato ocasionou um aperto sem precedentes no balanço de receitas e despesas da agricultura de grãos, em 2005. O valor bruto da produção dos cinco principais grãos – arroz, algodão, milho, soja e trigo – caiu de R\$ 60 bilhões, em 2004, para uma estimativa de R\$ 47 bilhões em 2005. A queda dos preços explica 83% dessa redução, sendo 17% devido à diminuição da safra pelo clima adverso.

O déficit de infra-estrutura representa uma ponta dramática do custo Brasil na agricultura, afetando fortemente a renda dos produtores rurais, na medida em que os bens agropecuários são de baixo valor unitário, elevando o peso relativo das despesas com transporte e distribuição no preço final das mercadorias nos mercados de destino. Numa situação que se arrasta há mais de 10 anos, o Brasil investiu menos de 1% do PIB em transporte em 2004, enquanto os gastos com juros foram equivalentes a 7,4% do PIB.

A construção da competitividade do agronegócio

Segundo Michael Porter, uma empresa, região ou país é competitivo quando tem desempenho, a longo prazo, acima da média de seus concorrentes. A construção de vantagens competitivas sustentáveis decorre de estratégias e ações em três níveis: a) liderança em custos, imprescindível para produtores de *commodities*; b) diferenciação de produtos e serviços, adicionando-se valores e características especiais ao que se vende (qualidade, imagem de marca, serviços etc); c) enfoque, ou seja, escolha do alvo de atuação, se mercados amplos (nacional e global) ou estreitos (local e regional).

A competitividade resulta, portanto, de investimentos em pesquisa e desenvolvimento; qualidade e segurança alimentar; infraestrutura; esforços de marketing, vendas e distribuição; e ganhos nas economias de escalas, entre outros aspectos. Para fortalecer a competitividade do agronegócio brasileiro, o "1º Congresso Brasileiro de Agribusiness", promovido em 2002 pela Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) e o MAPA, recomendou a implementação de estratégias e ações nos chamados "Dez C's da Competitividade" (Fig. 7):

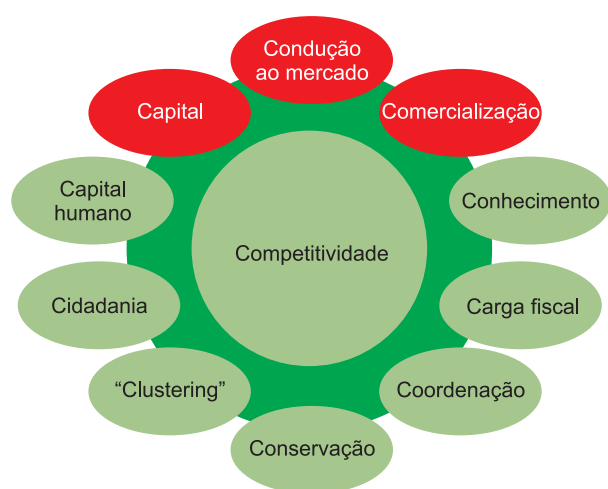


Fig. 7. Os 10 C's da Competitividade do Agronegócio.
Fontes: Abag.

1) Capital: mecanismos de crédito, financiamento e seguro para aumentar a oferta e reduzir o custo do capital e o risco da atividade.

2) Condução ao mercado: facilitação do fluxo dos produtos através de melhorias na infraestrutura e logística.

3) Comercialização e Comércio exterior: novos instrumentos para ampliar a liquidez dos mercados agrícolas e facilitar as medidas de estabilização de preços e garantia de renda dos produtores; expansão do comércio exterior do agronegócio.

4) Conhecimento Tecnológico e Comunicação com o consumidor: elevar a densidade

tecnológica, através de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, e o volume de informação, facilitando a comunicação com o consumidor e a sociedade em geral.

5) Carga fiscal: desoneração da produção, principalmente daquela destinada à exportação, e dos produtos componentes da cesta básica da população.

6) Conservação dos recursos naturais e do meio ambiente: garantir o desenvolvimento sustentável da agricultura; aproveitar as oportunidades nos mercados de seqüestro de carbono (*commodities* ambientais) e de agroenergia; e favorecer a reconversão produtiva de áreas com baixa produtividade.

7) Cidadania e inclusão social: ampliar as oportunidades de inclusão econômica e social; combater a fome e reduzir os níveis de pobreza, inclusive no meio rural.

8) Clustering – Interiorização e desenvolvimento local: incentivar a formação de aglomerados (*clusters*) e arranjos produtivos locais e o adensamento das cadeias produtivas, em bases sustentáveis, aproveitando as oportunidades de mercado e promovendo a interiorização e o desenvolvimento local.

9) Capital Humano: melhorar as condições de acesso à educação e capacitação de produtores e trabalhadores rurais, levando-se em conta que cerca de 80% dos analfabetos brasileiros residem no campo.

10) Coordenação: governar com a sociedade, através de organização institucional que facilite a formulação de políticas estáveis, com ampliação dos níveis de responsabilidade, comprometimento e ação conjunta dos setores público e privado.

A coordenação é elemento vital para a eficácia das estratégias competitivas sugeridas. Para tanto, além de dois órgãos mais amplos – o Conselho Nacional do Agronegócio (Consaagro) e o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) –, o MAPA já implantou 25 câmaras setoriais (por cadeias produtivas) ou temáticas (como financiamento e seguro rural, ciências

agrárias e negociações internacionais). São compostas por membros do Governo, representantes de cada um dos elos das cadeias produtivas e de provedores de serviços essenciais para o agronegócio. É através destes mecanismos de coordenação que o MAPA recebe as demandas e as recomendações dos segmentos representativos do agronegócio brasileiro, facilitando a implementação das propostas através de sua estrutura operacional e a interação com as demais áreas do Governo Federal.

Três C's estão merecendo atenção prioritária na formulação da política agrícola: *Capital*, *Condução ao mercado* e *Comercialização*.

O crédito preferencial a taxas de juros controladas atende a 30% das necessidades de capital de giro da agropecuária. Os agricultores tomam financiamentos de fornecedores (indústria de insumos), compradores (indústria de processamento e exportadores) e recursos livres dos bancos, a taxas de juros que chegam a superar 25% ao ano. Além disso, a alta taxa de juros vigente no Brasil aumenta o custo de oportunidade do capital próprio.

A combinação de crédito oficial escasso a taxas de juros favorecidas, uso de recursos próprios e de crédito caro de terceiros determina uma taxa média ponderada de juros para o financiamento do capital de giro muito superior ao custo dos concorrentes internacionais. Em outras palavras, a agricultura brasileira trabalha com crédito limitado e caro, o que reduz a sua competitividade.

Esta foi a motivação básica para a implementação de medidas relacionadas ao *Capital* – crédito, financiamento e seguro para o agronegócio (Fig. 8).

A Lei 11.076, de 30/12/04, criou três novos títulos destinados ao refinanciamento de recebíveis originados nas relações comerciais entre produtores rurais e as empresas atuantes em todos os ramos do agronegócio. São o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). Os três títulos distinguem-se fundamentalmente pelo tipo de entidade emissora. O CDCA é de emissão exclusiva de cooperativas, prestadores de serviços e empresas supridoras ou

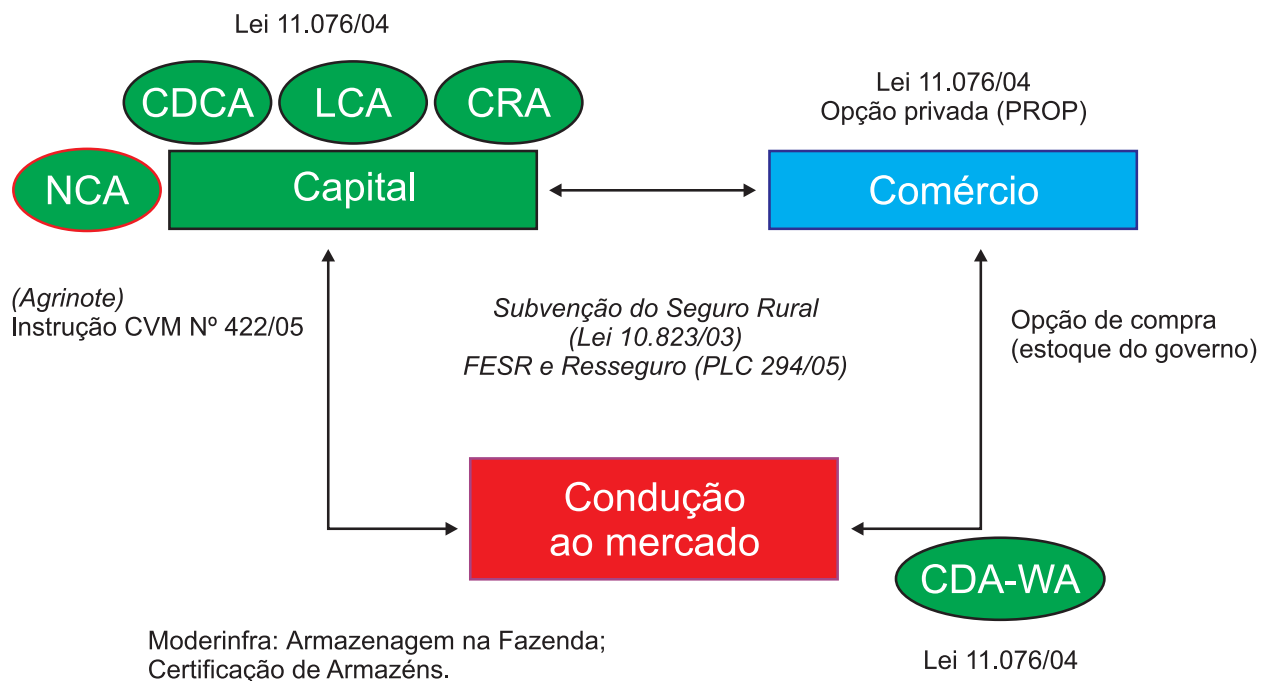


Fig. 8. Novos Instrumentos para o Agronegócio.

Elaboração: SPA-MAPA.

demandantes da produção agropecuária. A LCA é um título emitido pelas instituições financeiras (bancos e cooperativas de crédito) e o CRA por empresas de securitização, sociedades com o propósito específico de atuar no mercado de recebíveis agropecuários.

No Brasil, é uma transação muito comum o fornecimento de insumos aos produtores a 'prazo de safra', mediante financiamento lastreado em CPR's, que permanecem na tesouraria, aguardando o vencimento. Essa modalidade de venda compromete o capital de giro do fornecedor de insumos, seja indústria, distribuidor ou cooperativa. Agora, a empresa detentora dos recebíveis (CPR, duplicata, nota promissória, contrato ou outro) pode reforçar o capital de giro ou a capacidade de financiamento de vendas mediante a emissão e colocação do CDCA junto a investidores no mercado financeiro. Para aumentar a segurança da operação para o investidor, o CDCA e seu lastro (CPR's ou outros recebíveis) são obrigatoriamente depositados em entidade custodiante autorizada pelo Banco Central.

Um quarto título foi regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), mediante a Instrução nº 422, de 20/09/05. É a Nota Comercial do Agronegócio (NCA) ou *Agrinote*. É um título para distribuição pública, emitido por empresas organizadas sob a forma de sociedades anônimas ou limitadas e por cooperativas, que tenham relação comercial com produtores rurais. Esta foi uma decisão inédita da CVM: incluir entre os potenciais emissores empresas limitadas e cooperativas. É importante observar que, da nova safra de títulos agrícolas, a NCA é o único que pode ser emitido pelo produtor rural, desde que organizado como pessoa jurídica.

Objetivando reduzir o risco no agronegócio, o Governo está atuando para o desenvolvimento do mercado de seguro rural no País. Para tanto, foi aprovada no final de 2003 e regulamentada em junho de 2004, a Lei 8.423, que autoriza a subvenção econômica ao prêmio do seguro agrícola. A referida subvenção está sendo implantada na safra 2005/2006. Por este mecanismo, o

Tesouro Nacional estará subsidiando entre 30% e 40% do valor do prêmio de seguro a ser pago pelos agricultores. As primeiras culturas favorecidas são as de algodão, arroz irrigado, feijão, milho, soja, trigo, maçã e uva.

Outro ponto importante em relação ao seguro rural é a abertura do mercado de resseguros, visando a ampliar o nível de competição e estimular a maior participação das resseguradoras internacionais. Para tanto, o Projeto de Lei Complementar 249/05 foi encaminhado pelo Executivo e está em tramitação no Congresso Nacional. Além disso, o Governo analisa alterar o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), de modo a transformá-lo em um fundo de amparo a catástrofes, com recursos e procedimentos operacionais adequados. A mudança do FESR é vista pelo mercado segurador como fundamental para o desenvolvimento da indústria de seguro rural no Brasil.

No que se refere à *Comercialização*, o Governo promove um conjunto de ações para estreitar a cooperação e coordenação entre os elos das cadeias produtivas e compensar as restrições orçamentárias para a execução dos programas de garantia de preços e renda aos produtores. Nesse sentido, a Lei 11.076 autorizou a subvenção econômica pelo Governo Federal para contratos de opção de venda de produto agrícola, quando lançados pelo setor privado em benefício de produtores rurais e cooperativas. Nessa espécie de "Parceria Público-Privada", companhias privadas substituem o Governo no papel de garantia de preços.

Para reduzir o risco da operação, o Governo define em leilão um determinado nível de subsídio – o Prêmio de Risco de Opção Privada (PROP) – que será pago à empresa caso o produtor exerça o direito de entrega do produto, na data estipulada no contrato de opção de venda. Este novo instrumento tem a vantagem de demandar menos recursos orçamentários (1/6 ou até menos) do que o lançamento de opções públicas ou a compra pelo Governo, através de AGF. Dessa forma, é possível ampliar a eficiência das medidas de apoio à comercialização agrícola. Em 2005, o novo instrumento foi utilizado com sucesso, tendo

amparado 15% da safra de algodão. Somando-se ao PEP, o apoio total subiu para 32% da produção de algodão. Outros produtos agrícolas também foram amparados pelo PROP.

Os contratos de opção de compra de estoques públicos são outra inovação recente. O mecanismo permite a venda em leilão de estoques do governo, para serem entregues aos compradores no futuro.

A terceira prioridade da política agrícola – a *Condução ao mercado* – também foi objeto da Lei 11.076, que criou dois novos títulos gêmeos, o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o Warrant Agropecuário (WA). São títulos representativos da promessa de entrega de produto depositado em armazém, emitidos pelo depositário (o armazenador), a pedido do depositante (o produtor rural). Deverão ser registrados em central de registro autorizada pelo Banco Central (BM&F, Bovespa e Cetip) e negociados eletronicamente.

No mercado físico de produtos agropecuários e seus derivados, a tributação em cada operação de compra e venda encarece o produto, de modo que ao produtor rural resta praticamente a alternativa de vender a mercadoria para um usuário final, indústria ou exportador. Não haverá incidência de impostos na negociação do CDA-WA. A tributação fica postergada para o momento em que o detentor do título tiver interesse em retirar o produto estocado para processamento ou consumo.

O CDA e o WA são estratégicos para a *Condução ao Mercado e Comercialização*. Têm o objetivo de atrair a entrada de especuladores dispostos a assumir o risco de preço associado ao carregamento de estoques, aumentando a liquidez da comercialização agropecuária. O WA pode funcionar como uma espécie de ‘EGF privado’, possibilitando ao seu detentor tomar um empréstimo dando os títulos em garantia. O CDA e o WA permitem a combinação de diversas operações envolvendo os mercados físicos e de futuros de *commodities*, bem como de taxa de juros, câmbio e outros instrumentos financeiros.

Adicionalmente, o Governo está definindo as regras para a criação de um sistema privado de certificação de armazéns, com o objetivo de aumentar a qualidade do serviço e do volume de informação sobre o mercado de armazenagem no País. Além disso, o Moderinfra⁹ financia a construção de armazéns nas propriedades rurais, com o objetivo de reduzir a pressão de oferta dos produtores, especialmente no momento de concentração da colheita.

Os novos títulos (CDCA, LCA, CRA, CDA e WA) têm a vantagem da não incidência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

O Plano Agrícola e Pecuário 2005-06 definido pelo Governo prevê a aplicação de R\$ 53 bilhões em crédito para produtores rurais e cooperativas. Este montante é modesto em relação às necessidades de financiamento do agronegócio, cujo PIB é da ordem de R\$ 530 bilhões e ao patrimônio líquido dos fundos de investimento existentes no Brasil, de R\$ 683 bilhões no final de setembro de 2005.

Em síntese, a Lei 11.076 criou a nova ‘rodovia financeira do agronegócio’, uma ponte para facilitar o acesso ao mercado financeiro e de capitais. Em estreita cooperação com o setor privado, o Governo fincou os alicerces de um sistema privado de financiamento do agronegócio, depois de quase 40 anos da instituição do SNCR. No novo sistema, os beneficiários deixam de ser apenas os produtores rurais e as cooperativas, passando a abranger empresas que atuam em todo o universo empresarial do agronegócio. O mercado financeiro e de capitais pode representar um grande potencial de financiamento para o agronegócio brasileiro.

Evidentemente, o crescimento da indústria dos novos títulos agrícolas depende da redução da taxa de juros na economia, de regras estáveis e respeito aos contratos. O Governo está seguro de que os novos instrumentos fortalecerão a competitividade do agronegócio brasileiro, a partir do aumento da liquidez na comercialização e da redução do custo de capital e do risco das operações.

⁹ Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem