

# O papel dos grupos de interesse na consolidação do Mapa

Mauro de Rezende Lopes<sup>1</sup>  
Marilene Silva de Oliveira<sup>2</sup>  
Pedro Rangel Bogado<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo relata a forma de organização da Frente Ampla da Agropecuária, a partir de 1986, com o propósito de modernizar a política agrícola brasileira. Apresenta as instituições e pessoas que se articularam para construir um único discurso visando demonstrar os desvios da política da época. A articulação envolveu cooperativas, confederações, associações e o campo político, ampliando a base parlamentar, com a finalidade de defender e proteger os interesses dos produtores rurais. Contextualizando as políticas, relata-se as de intervenção do governos nos mercados e a arquitetura de combinação de impostos com subsídios. E conclui-se com análise dos coeficientes de proteção nominal que demonstram os motivos do empobrecimento dos produtores na época e reafirma que o avanço da agricultura brasileira se deu mais em função de nova política agrícola do que pelo apoio econômico.

**Palavras-chave:** grupos de interesse, análise da política agrícola, Ministério da Agricultura.

## Introdução

Eleita em 1986, às vésperas da Constituinte, a Frente Ampla da Agropecuária, formada pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Sociedade Rural Brasileira (SRB) e liderada, respectivamente, por Roberto Rodrigues, Alysson Paulineli e Antonio Ernesto Verna de Salvo e Flávio Teles Menezes<sup>4</sup> marca a ascensão do poder agrícola organizado no Brasil.

A Frente se propunha, de acordo com seu manifesto, a unificar os movimentos agrícolas no Brasil. O objetivo era amealhar poder político para contrarrestar o poder do Estado que penalizava o setor e que cooptava parcelas dos produtores e os dividia, concedendo ora subsídios ao crédito rural, ora vantagens na comercialização.

Cansados com o poder hegemônico dos ministérios da área econômica procurou-se unificar os movimentos cooperativista, sindicalistas e lideranças rurais de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul com a meta de construção de um poder político suficiente para aprovar uma Lei Agrícola no Brasil e uma Lei do Cooperativismo – um grande esforço para transferir ao Congresso (e para o ministério setorial) a tarefa de definir a política agrícola do País. Desde o início, a Frente apoiou o Ministério da Agricultura.

Os grupos de interesse agrícola se “profissionalizaram na administração do poder político na agricultura”, com muita competência, sob a bandeira do chamado “discurso unificado”, uma “bandeira única”, uma “atuação em bloco”.

Na carta de princípios da Frente, havia uma “convocação às organizações estaduais” (coope-

<sup>1</sup> Membro do Conselho Consultivo do IBRE/FGV.

<sup>2</sup> Pesquisador da FGV, mrlopes@fgv.br

<sup>3</sup> Assistente de pesquisa do IBRE e bolsista do CNPQ.

<sup>4</sup> Foram importantes nessa fase Guntolf Van Kaick (PR), Gilman Vianna Rodrigues (MG) e Paulo Roberto Cunha (GO).

rativas e federações de agricultura) para apoiarem deputados comprometidos com os “postulados” da Frente. Resultou desse movimento a eleição de 47 deputados federais, a criação da frente do cooperativismo<sup>5</sup> e a futura bancada ruralista, que acabou ameahando a impressionante força de 217 parlamentares das duas casas do Congresso. Menos dividida por disputas ideológicas, a frente cooperativista “emplacou” sete artigos sobre o tema na Constituição. Já à frente da agropecuária, dividida ideologicamente pela questão da reforma agrária, só logrou incluir na Carta Magna três artigos (e alguns artigos adicionais nas disposições transitórias, transferindo a competência acerca da legislação agrícola para a Lei Agrícola). Mas, finalmente, logrou-se colocar na Constituição que a competência da gestão da política agrícola passaria para o Congresso. Infelizmente a Lei Agrícola sofreu tantas emendas na Câmara – mais de 500, que o Deputado Rosa Prata e o Dr. Gilman Rodrigues, a duras penas conseguiram resumir em pouco mais de 100 artigos –, que acabou desfigurada na sua parte mais importante que era a retirada do Estado dos mercados agrícolas. Acabou sofrendo, em cerca de 110 artigos, o veto do Executivo em 57 artigos – o maior conjunto de vetos da história legislativa brasileira. O Executivo acabou “dando o troco” pela tentativa de transferir a competência da política agrícola para o Congresso.

Das três grandes mobilizações da classe rural pela independência da política agrícola da esfera dos ministérios da área econômica a maior de todas foi a de 12 de fevereiro de 1987 – às vésperas do Plano Cruzado, em que a agricultura atravessava grande crise de liquidez e endividamento – que culminaria com a formação da Frente Ampla. Cerca de 35 mil agricultores se reuniram no Ginásio Presidente Médici, em Brasília, para chamar a atenção do Executivo para a ambigüidade da política agrícola, ora controlando preços, ora restringindo as exportações, com controles administrativos, ao mesmo tempo em que se eliminavam os subsídios do crédito rural davam preços mínimos elevados, mas não havia recursos para defendê-los. Tal ambigüidade acarretou pesado endividamento do setor rural.

A Frente Ampla havia “unificado o discurso” e apoiava o Ministério da Agricultura em todas as instâncias, nas leis agrícola e cooperativista, no Congresso, nos pleitos junto aos ministérios da área econômica e no Conselho Monetário Nacional. Disso o ministro Íris Resende Machado soube tirar grande partido. Homem do interior de Goiás, político habilidoso e identificado com as classes rurais, “marcava as entrevistas dos agropecuaristas com o presidente”, mas não comparecia para dar maior liberdade de reivindicação aos produtores. Nesse ponto, o interesse organizado agrícola passou a “calçar” o ministério e o ministro com capital político, sem o comprometer como ministro leal ao governo. A “unificação do discurso” e o respaldo ao ministro foram passos importantes para a consolidação do ministério. O respaldo técnico veio com o apoio da comunidade acadêmica e as pesquisas feitas por órgãos do governo, pela a Universidade de São Paulo, Companhia de Financiamento da Produção, que forneceram até quadros profissionais para o fortalecimento do ministério.

Outro grupo de interesse importante na consolidação do ministério foi o “interesse agroindustrial organizado”, liderado pelo grande líder de então, Ney Bittencourt Araújo, da Abrasen, que fundou a Associação Brasileira do Agribusiness (Abag). Foram-se formando novos grupos de interesse, como a Associação Nacional de Defensivos (Andef), com Cristiano Simon; a Associação Nacional de Adubos (Anda), com Raul Costa; Associação Brasileira da Indústria de Óleos (Abiove), com Antonio Iafelice; a Associação dos Fabricantes de Rações (Anfar), com Cláudio Braga Ferreira, entre outras muitas associações. Com essas associações, o prestígio do ministério cresceu muito, pois estavam equacionadas as disputas intestinas dentro da agricultura e do agronegócio, que tanto enfraqueceram o poder agrícola organizado no passado.

Prova maior do apoio ao ministério foi a pressão feita pelos grupos de interesse da agricultura para a instalação da Secretaria de Política Agrícola (Celso Matsuda, o primeiro secretário) e para a eleição de um membro

<sup>5</sup> Fundada por 44 deputados eleitos pelos cooperativistas, no dia 3 de fevereiro de 1987.

representante da agricultura no Conselho Monetário Nacional (Roberto Rodrigues, o primeiro representante). Seguiram-se outras mobilizações e outras pressões. A presença dos órgãos de representação da agricultura marcou o jantar de desagravo e apoio ao Ministro Antonio Cabrera Mano Filho, no dia 29 de abril de 1992 – ministro enfraquecido pela força política e administrativa do ministério da economia no governo Collor. Desta feita não se tratava de crise de liquidez e de preços. A questão era a sobrevalorização da moeda, a chamada “crise da defasagem cambial”. Sem poder exportar, o Brasil colhia safras abundantes e os preços despenavam. Tal foi o caso da soja em 1992. Essa foi a gota d'água que levou os agricultores a não mais tolerarem a ação do governo nos mercados agrícolas, com restrições às exportações, controles de preços e importações com subsídios, dentro da política de “comida barata”, sob o pretexto de controlar a inflação com tributos pesados impostos à agricultura. O interesse agrícola apoiando o ministério decidiu “virar a mesa” – o que iniciou uma fase de grandes reformas na agricultura, com o ministério à frente<sup>6</sup>.

Em 1992, escrevemos na Revista do Instituto de Economia Agrícola – no ensejo da comemoração dos 40 anos do Instituto – um artigo sobre os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e de comércio exterior dos produtos agrícolas, no qual discutimos todas essas formas de tributação implícita da agricultura, que se resumia na discriminação de preços de produtos agrícolas de exportação. Ela foi responsável pela perda da posição do Brasil de grande exportador mundial de arroz, algodão e milho, posição esta que o País desfrutava até 1973. Procurava entender por que o governo adotou persistentemente uma política restritiva às exportações agrícolas com a imposição de toda sorte de controles e impostos de exportações, sabendo-se que essas barreiras ao comércio livre e desgravado deprimiam a produção e agravavam os problemas distributivos no setor. O Brasil virou importador de alimentos,

apesar de ser uma das agriculturas mais capazes do mundo. E o que era pior, importador de alimentos e matérias-primas com subsídios.

O que havia mudado nestes últimos treze anos que fizeram com que o Brasil assumisse hoje uma posição de grande importância nas exportações mundiais? Qual o papel do Ministério da Agricultura nessa grande travessia? Qual o papel do interesse agrícola organizado nesse processo de mudança?

Até o início dos anos 90 predominavam as políticas de substituição de importações, dentro das diretrizes da industrialização forçada, que tanto discriminaram a agricultura brasileira. Muito do que ocorreu se deve ao papel dos grupos de interesses antagônicos ao setor primário, na formulação da política agrícola de comércio exterior. O problema da agricultura no Brasil decorreu, em larga medida, dos períodos de regime militar, quando o lobby de parcelas da agroindústria era feito diretamente no Executivo, sem o Congresso. Daí porque os agricultores quiseram transferir o controle da política agrícola para o Legislativo.

## Os grupos de interesse e a política agrícola no Brasil

As políticas de substituição de importações dos anos 50 distorceram os preços na economia, produzindo uma transferência maciça de renda da agricultura para outros setores. A compreensão desse processo de discriminação da agricultura e, sobretudo, a demora em reverter esse processo, mesmo quando já eram visíveis os sinais de esgotamento do modelo, dependeram, em larga medida, de uma análise do processo decisório da política agrícola e do papel desempenhado pelo governo e pelos grupos de interesse<sup>7</sup>.

Durante todo esse período, a agricultura – os segmentos de oleaginosas, fibras, cereais e grãos – teve uma participação muito limitada no

<sup>6</sup> A movimentação foi tão intensa que se somaram forças no setor empresarial de todos os setores a favor de uma (maxi) desvalorização de 12%, que foi feita no ano de 1992.

<sup>7</sup> Essa parte do artigo segue de perto o artigo original em Lopes (1992). Este artigo reedita e atualiza o de 1992 e outros artigos sobre o tema.

processo decisório da política de comércio exterior de produtos agrícolas. Facilitava essa situação o fato de o poder decisório da política agrícola ser muito concentrado e estar fora do Congresso, dentro de um processo administrativo e fechado, não legislativo e aberto. Em um processo administrativo fechado e fortemente hierarquizado, as decisões de política agrícola, mesmo que implicassem na penalização de muitos em benefício de poucos, eram sempre irrecorríveis. As transferências de renda que podem ocorrer dentro de um tal processo decisório, sobretudo quando mantido por um período prolongado, são potencialmente muito expressivas.

Como vimos na introdução, a eleição de “novos” dirigentes do interesse agrícola organizado, nas federações, cooperativas, organizações estaduais de cooperativas, confederações e sociedades de agricultura começou, por um lado, a mudar esse quadro. Por outro lado, há que se destacar o papel do Ministério da Agricultura que assumiu a liderança no processo de reforma da política agrícola. Essa combinação de forças mudou a base da política setorial. Apoiados pelo ministério, esses mesmos grupos de interesse passaram a ter o papel de pressionar por decisões que liberaram os mercados agrícolas da intervenção do governo e romperam com a política do passado, segundo a qual o governo, virtualmente, podia impor suas decisões administrativamente. Com isso, ele gerava risco institucional, ou o risco de o governo impor unilateralmente seu desejo no mercado (inclusive vendendo estoques), risco para o qual não há seguro. Risco este acima dos riscos do mercado.

Nesse ponto, destaca-se o papel do Ministério da Agricultura. As primeiras reformas foram empreendidas pelo ministério. São exemplos de uma nova era que se iniciava: a) a portaria do Ministério da Agricultura nº 657, que criou os preços e as regras de intervenção para as vendas dos estoques do governo, inibindo a venda intempestiva de estoques públicos; b) a Resolução do Concex nº 155, que liberou as exportações agrícolas, proibindo os controles administrativos das exportações; e c) o imposto compensatório sobre produtos agrícolas importados com subsídio

(Lei nº 8.174), com este imposto, pelo menos se abria a possibilidade de eliminar a importação com subsídios. Muito embora permanecesse a exportação de impostos. Todas essas reformas foram lideradas pelo ministério, com forte apoio da CNA, OCB e SRB.

No regime que vigorou nas últimas décadas, a atuação do governo discriminava políticas, setores, segmentos do mercado e grupos da sociedade, dando margem a uma disputa pelos benefícios das políticas por parte de grupos de interesse, formais e informais, que atuavam diretamente dentro das instituições do governo. Os setores industriais ligados ao processamento de produtos agrícolas e matérias-primas possuíam organização para a defesa de seus interesses junto ao governo.

Podiam variar em grau de organização, união dos membros, mas, em se tratando de obter decisões que lhes fossem favoráveis, votos, resoluções, portarias internas e até decretos-leis, sempre grupos do interesse industrial persuadiam os técnicos do governo de que tal ou qual medida devia ser implementada – sempre na direção de restringir exportações, represar os produtos no mercado interno e baixar artificialmente os preços.

Antes da Frente Ampla, grupo de interesse da agricultura, como setor, não havia, pelo menos na instância decisória de medidas administrativas. Como a agricultura compreende muitos subsetores, e os produtores são atomizados e dispersos, e havia um custo elevado de arregimentação dos produtores, até mesmo em nível de lavouras e pecuária, instalou-se um grave problema do *free rider* – o produtor individual podia beneficiar-se da ação coletiva, sem para ela contribuir. Os resultados desse tipo de organização são incertos e, com baixa legitimidade, não gera benefícios.

Havia grupos subsetoriais ou grupos de produtos específicos (como os vitivinicultores e os rizicultores do Rio Grande do Sul, por exemplo), mas os órgãos de classe, antes de 1985, haviam sido cooptados pelo sistema de crédito rural, que vertia pesados subsídios. Nessa época – que terminou em 1985, com remoção de grande parte dos recursos emprestados no crédito rural

subsidiado e a retirada do governo da comercialização – parcelas expressivas de representação dos produtores, como as cooperativas, participavam ferozmente das disputas por recursos creditícios, para construir infra-estrutura e, como tal, exibiam elevada vulnerabilidade por exposição financeira. Não ousavam questionar as decisões do governo, sob pena de perda "da simpatia dos que decidiam sobre as linhas de crédito".

## A política de intervenção do governo nos mercados

Os grupos de interesse da indústria alinhavam razões para justificar a pesada interferência do Governo nos mercados. As razões eram a defesa do emprego no setor industrial, a exportação de valor adicionado, do abastecimento interno, a necessidade de utilização de capacidade ociosa na indústria, a concorrência desleal com outros exportadores no mercado externo, também eram contra a exportação de matéria-prima, que mais tarde seria usada pelos concorrentes para competir com os produtos processados por agroindústrias nacionais, no mercado externo. Esses foram os anos da "reserva de mercado" das matérias primas para a agroindústria nacional.

As intervenções do governo sempre foram muito pesadas (LOPES, 1993). Além da sobrevalorização cambial e de proteção à indústria, destacam-se medidas de exceção, que se tornaram praxe no mercado, tais como: contingenciamento de exportações, regimes de licenciamento prévio, controles administrativos, suspensões temporárias e embargos e proibições definidas. Nenhum produto escapou dessas intervenções diretas e violentas. No caso do milho, por exemplo, ao invés de ter a exportação liberada permanentemente, com raras proibições, ela era permanentemente proibida, com raras liberações.

No caso dos alimentos, o governo tinha motivos para transferir renda da agricultura para o setor urbano-industrial. Além do apoio político urbano e do compromisso com os setores industriais de viabilizar seus investimentos, através de um salário real artificializado pelos preços

baixos dos alimentos, o governo era um Estado Empresário interessado, também, em viabilizar seus próprios projetos, lucros e investimentos. Essa política, o que é mais importante, abria um espaço enorme para a criação de déficit público. Podia se gastar perdulariamente que, mais tarde, os efeitos eram neutralizados pelo controle draconiano dos preços (LOPES, 1992).

## Arquitetura política da combinação de imposto com subsídio

A "arquitetura política" desenhada pelo governo, para manter o controle político das classes rurais foi a combinação de impostos com subsídios, levada a efeito com a tributação do setor (inclusive na exportação), combinada com os subsídios no crédito rural. O governo podia impor controles de exportação e de preços internos, mas fatalmente não escaparia da queda de produção, crises domésticas de escassez, perdas de exportações, etc. Tudo isso acabaria conspirando para que essas políticas se revestissem de um perfeito fracasso. Mas tal não ocorreria com pesados subsídios à produção. Essas políticas eram complementadas por outras taxações decorrentes dos efeitos simétricos que subsídios e proteção tarifária à indústria exercem sobre o setor rural; razão maior da sobrevalorização cambial.

A solução para esse impasse inexorável foi a concessão do crédito rural subsidiado, com a roupagem de modernizar a agricultura. Uma vez atendidos os interesses dos industriais, que podiam se organizar e tinham força política, cumpria cooptar os produtores agrícolas que, sendo poucos e potencialmente organizáveis, também desfrutariam de poder político. O processo beneficiava grupos reduzidos de industriais e produtores fortes, fazendo-se esta combinação de impostos com subsídios.

Ocorre que essa segunda melhor solução (pois a melhor solução seria não haver nem impostos nem subsídios) era, em termos políticos, uma "primeira melhor" solução, porquanto viabilizava a combinação dos interesses do gover-

no e dos industriais, unidos na “industrialização”, enquanto cooptava os produtores de grande porte, neutralizando-os no seu potencial exercício de poder político. Trouxe os produtores para dentro do jogo de interesses, desde que não se organizassem e não pressionassem por mercados mais livres e que não comprometessem a manipulação de preços. Enquanto houve dinheiro foi possível manter essa política. Quando o dinheiro acabou e o déficit público mostrou a irracionalidade das políticas adotadas (em todos os setores), rompeu-se esse pacto.

## Testando algumas hipóteses

O estudo original de 1992 (LOPES, 1992) testou a hipótese da coalizão da burocracia estatal com a agroindústria processadora de alimentos e de matéria-prima agrícola: as distorções causadas por impostos diretos, controles de exportação, licenciamento prévio das exportações, embargos levaram a preços nos mercados domésticos abaixo do custo de oportunidade dos produtos no mercado internacional. Os preços domésticos ficariam abaixo da paridade de exportação. Foram usadas estimativas da Taxa de Proteção Nominal. De acordo com essa hipótese, esperava-se que estes coeficientes de proteção nominal fossem negativos para todos os produtos, exceto para o trigo que, devido a uma coalizão que incluía os produtores, consumidores, bancos oficiais, moinhos, deveria apresentar coeficientes positivos, indicando uma proteção a esse produto. Os coeficientes negativos indicariam que os setores de milho, arroz, soja e algodão haviam sido taxados, de forma implícita, pelas políticas de preços, que deprimiram artificialmente a renda agrícola.

A segunda hipótese é de que havia uma coalizão de forças políticas entre a burocracia estatal e a indústria de insumos agrícolas. A burocracia rendeu-se a pressões por conferir tarifas de importação de insumos em níveis tais

que prejudicaram o setor produtor doméstico. Esse teste foi conduzido mediante o cálculo dos Coeficientes de Proteção Efetiva. Como se sabe a taxa de proteção efetiva mede a tributação implícita do setor produtor doméstico não só devido ao efeito das políticas públicas que distorcem os preços dos produtos, como mede também, adicionalmente, os efeitos da proteção dos insumos. Assim, esperava-se que os sinais dos coeficientes de proteção efetiva fossem negativos. Isso indica que a proteção via tarifas elevadas dos insumos acabaram por acentuar ainda mais a tributação sobre os preços dos produtos, na época.

Devido à combinação de impostos diretos e indiretos na agricultura, os testes dos coeficientes de proteção nominal e efetiva foram conduzidos com e sem impostos diretos que incidem sobre a produção e exportação (ICMS), e com e sem os impostos representados pela sobrevalorização cambial (a chamada “defasagem” cambial). Esse teste adicional deveria ser feito para se verificar até que ponto os produtores rurais percebiam o quanto estavam sendo taxados de forma indireta por meio da sobrevalorização cambial e o quanto os produtores conseguem perceber que estão recebendo menos do que valem seus produtos no mercado internacional, devido à incidência de impostos diretos na exportação.

Assim, se os coeficientes de proteção nominal apresentarem sinais negativos, isto indica que os preços domésticos ficaram abaixo dos preços de paridade FOB<sup>8</sup> – (Free on Board) de exportação, e não poderemos afastar a hipótese de que a agricultura foi desvalorizada no Brasil, em relação ao seu valor de oportunidade no mercado mundial. Entretanto, se os coeficientes de proteção nominal apresentarem sinal positivo, isto indica que os preços domésticos recebidos pelos produtores ficaram acima do custo CIF<sup>9</sup> (Cost, Insurance and Freight) de importação, o que indica que não podemos, pelo menos com a evidência empírica disponível, afastar a hipótese de que o produto foi protegido (como se espera no caso do trigo). O período considerado foi de 1970 a 1992.

<sup>8</sup> O termo FOB (Free on Board) significa que o exportador entrega as mercadorias quando elas transpõem a amurada do navio no porto de embarque nomeado

## Análise dos resultados

Os resultados estão na Tabela 1. Os coeficientes de proteção nominal estimados com taxas de câmbio oficial e com os impostos, como o algodão fibra curta, o milho e o arroz de sequeiro apresentam uma taxa reduzida. O nível de tributação dos demais produtos é maior.

Esses resultados, com tributação muito baixa e até mesmo com proteção, como no caso do trigo, ajudam a entender por que, até 1992, os produtores foram incapazes de identificar as reais causas do seu empobrecimento.

Os problemas reais começam a aparecer quando foram analisadas as tabelas de proteção nominal e efetiva sem os impostos que oneram a produção e a exportação (ICMS)<sup>10</sup> e com a correção da defasagem cambial. Quando as taxas de proteção efetiva foram calculadas, verificou-se que a proteção conferida aos insumos também penaliza a agricultura, com os sinais negativos e valores elevados na Tabela 1. Os preços domésticos sem impostos diretos acabam ficando muito abaixo dos preços de exportação (sem os impostos), mostrando que esses impostos diminuem em muito a renda agrícola.

Por exemplo, o algodão de fibra longa e a soja, que eram "ligeiramente" tributados, no caso do câmbio oficial e com impostos, são agora pesadamente tributados. A redução da renda agrícola desses produtos processa-se através de uma verdadeira "exportação de impostos". No caso, pode-se entender por que o algodão de fibra longa do Nordeste e do Sudeste caíram de produção de 1970 a 1992, e aos poucos o Brasil começou a importar algodão em grande quantidade.

A conclusão do estudo original (LOPES, 1992) pode ser resumida nas seguintes perguntas: Como podia a agricultura brasileira competir se suas alíquotas de importação eram baixas (em torno de 10%), o produto exportado tinha imposto

de exportação maior do que as tarifas e, ainda por cima, os produtos importados não tinham imposto compensatório, contra subsídios na origem? E além disso, ainda se exportava proteção à indústria de insumos? O Brasil tinha um viés antiexportação muito claro, pois protegia os insumos, tributava as exportações e isentava as importações subsidiadas. A Tabela 1 mostra também o peso do ICMS na exportação, em termos de tributação, que era maior do que a defasagem cambial.

No caso da soja, como cultivo de exportação, como o algodão de fibra longa, a cultura era tributada ligeiramente em termos de proteção nominal com impostos e câmbio oficial. Entretanto, quando se retiravam os impostos diretos que oneravam as exportações (ICMS), os preços equivalentes FOB ficavam muito acima dos preços que os produtores recebiam. A soja no Centro-Oeste é também muito taxada em decorrência de um efeito de tributação em cascata do ICMS, que incide sobre todas as etapas de produção, sobre os serviços e, finalmente, incide sobre o produto no porto. Essa tributação da soja tinha quase zero de coeficiente de evasão, pois incidia no porto.

Não se sabe ao certo se esta política de dar com uma mão e tirar com outra apresentou um balanço favorável. Sabe-se, sim, que toda intervenção no mercado, principalmente da forma como esta se processou, criou desperdício econômico. Visto por essa ótica, a política de taxar e subsidiar pode ter sido uma combinação política ótima, mas foi um desastre para a agricultura e para o Brasil. A agricultura da âncora verde do Plano Real e dos espetaculares resultados na exportação mostram o desastre que foi essa política do passado.

Podemos formular uma outra hipótese: se o governo tivesse ficado fora dos mercados agrícolas, após a eliminação dos subsídios do crédito e a cobrança dos juros mais altos do mundo, talvez os produtores não tivessem ido parar em massa na inadimplência. No passado o dinheiro gasto com subsídios só "financiou" a tributação do setor. Hoje, talvez, parte do custo dos "rombos" do

<sup>9</sup> O termo CIF (Cost, Insurance and Freight) significa que o exportador entrega as mercadorias quando elas transpõem a amurada do navio no porto de embarque, sendo que o exportador deve pagar os custos e fretes necessários para levar as mercadorias ao porto de destino nomeado.

<sup>10</sup> O cálculo das paridades, decomposições FOB, sem o ICMS na exportação eleva muito o preço que o produtor receberia na ausência deste imposto. Logo, nesse caso, a tributação é muito maior.

**Tabela 1.** Taxas médias de proteção nominal dos produtos agrícolas entre 1970 e 1992.

Produto	Com câmbio	Sem câmbio	Correção Sobrevalorização Taxas de Câmbio Imposto	Correção Sobrevalorização Taxas de Câmbio Imposto
<b>Algodão (fibra)</b>				
Sudeste				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
Nordeste				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
<b>Algodão (fibra)</b>				
Sudeste				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
Nordeste				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
<b>Soja</b>				
Sul				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
Centro-Oeste				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
<b>Milho</b>				
Sul				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
Nordeste				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
Centro-Oeste				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
<b>Arroz</b>				
Sul				
Taxa de proteção	-	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
<b>Arroz de</b>				
Centro-Oeste				
Taxa de proteção	0,0	-	-	-
Taxa de proteção	-	-	-	-
<b>Trigo</b>				
Sul				
Taxa de proteção	34,7	36,4	21,4	22,8
Taxa de proteção	14,9	16,0	3,9	5,0

Fonte: Lopes (1996).

crédito rural não são nada mais do que o custo da "competência" da política agrícola do passado até nossos dias.

Assim, a grande revolução na política agrícola principiou, em 1985, com a elevação dos

preços mínimos e a retirada do subsídio do crédito rural, principalmente no tocante à quantidade de recursos alocados para os empréstimos da espécie. Em seguida, a segunda geração de mudanças foi a desgravação tarifária iniciada em

1989 até 1994. Nesses dois períodos, houve realmente uma verdadeira revolução na condução da política agrícola. A desgravação tarifária do País como um todo pôs fim à política de substituição de importação. Se, por um lado, as tarifas agrícolas foram reduzidas em níveis muito baixos, por outro, as tarifas dos insumos, via proteção da indústria nascente, também foram drasticamente reduzidas (eliminando parte da "desproteção efetiva" à agricultura). Foram eliminados os controles de preços, os controles quantitativos e de exportação. O Estado perdeu a capacidade de intermediar recursos financeiros para emprestar para a agricultura (para quaisquer outros setores da economia). Medidas de grande alcance foram duas: a eliminação do ICMS na exportação (apesar dos governadores manterem ainda a insaciável sede tributária, pretendendo por vezes retornar à tributação do passado das exportações); e adotou-se o câmbio flutuante, já mais recentemente (reduzindo os riscos de uma sobrevalorização artificial do câmbio como ocorreu no passado).

Enfim, foram sepultados os anos de chumbo da intervenção do governo nos mercados agrícolas. Reduziram-se os subsídios e os impostos, acabou a política do *second best* e todas as políticas que criaram um viés antiexportação. Isso tudo ocorreu por conta da atuação destacada do Ministério da Agricultura no encaminhamento de toda a desregulamentação da intervenção do Estado nos mercados agrícolas, a partir da mobilização dos produtores e das pesquisas levadas a efeito nas universidades, na Companhia de Financiamento da Produção e nos departamentos técnicos da OCB e CNA. No processo de discussão da lei agrícola ficou claro que o Estado deveria sair dos mercados agrícolas. No dizer do ministro Roberto Rodrigues à época: "Se o Estado não puder ajudar, pelo menos não deve atrapalhar".

O governo trocou os subsídios diretos à agricultura por pesados investimentos na área de pesquisa. Mercê desses investimentos e de todas as reformas feitas, a reação da agricultura a toda essa mudança de políticas foi extraordinária. Pode-se ver isso, no setor, como âncora do Plano Real de 1994 a 2004. A agricultura marca a posição de destaque colocando o Brasil na constelação do reduzido número de grandes

nações agroexportadoras. Para isso contribuiu também a ascensão de forte poder político da agricultura, com a formação de uma bancada de deputados federais de grande expressão, e a eleição de lideranças agrícolas expressivas nas confederações e nas sociedades de agricultura e nas federações estaduais de agricultura. Essa contribuição foi muito importante ao lado do papel desempenhado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Infelizmente, há poucos estudos que cubram o período de 1992 a 1994. Há um trabalho da Organização de Cooperação Econômica para o Desenvolvimento (OECD), que mede dois indicadores importantes da proteção ou tributação dos produtores (OECD, 2005). Uma é a Estimativa de Apoio aos Produtores (EAP) e a outra é o Coeficiente de Proteção Nominal dos Produtores (CPNP).

No primeiro caso, a EAP é um indicador de valor monetário anual de todas as transferências de renda dos consumidores e contribuintes para apoiar a atividade agrícola, medido em nível do estabelecimento rural. Esses valores emergem de medidas de política em geral e que representam elevação de renda para os produtores; mede as transferências correntes das políticas em relação a uma situação na qual tais políticas não existem, e medem ainda os efeitos das políticas agrícolas diretamente dirigidas aos produtores. Medida sob a forma percentual, representa o quociente da divisão das transferências totais de renda decorrentes das políticas em relação ao valor total das receitas brutas percebidas pelos produtores ou o valor bruto da produção.

O outro coeficiente, de proteção nominal, que pode ser comparado com os resultados anteriores, de nossa pesquisa de 1992. Grosso modo, é uma indicação da taxa nominal de proteção aos produtores, representada pelo quociente entre o preço médio recebido pelos produtores em nível de estabelecimento rural e o preço de paridade FOB de exportação também em nível de estabelecimento rural.

Os resultados estão na Tabela 2. Vale notar que, a partir de 1994, os níveis de apoio aos produtores permanecem para todos os produtos em níveis relativamente baixos, exceção de um

ou outro produto específico. Os resultados indicam que houve transferência de renda da cana para consumidores (efeito preço) e "para contribuintes" (efeito impostos). Valores mais baixos de proteção aos produtores estão nos cultivos da soja, algodão, café, leite, carne bovina, suína e de aves.

**Tabela 2.** Estimativa de apoio aos produtores (EAP) e proteção nominal dos produtores (CPNP).

Produto	Média 1995-2003	
Trigo	EAP (%)	10,44
	CPNP	1,02
Milho	EAP (%)	10,11
	CPNP	1,06
Arroz	EAP (%)	12,11
	CPNP	1,09
Soja	EAP (%)	3,67
	CPNP	1,00
Cana-de-açúcar	EAP (%)	-15,78
	CPNP	0,86
Algodão	EAP (%)	9,44
	CPNP	1,03
Café	EAP (%)	4,56
	CPNP	1,00
Leite	EAP (%)	11,11
	CPNP	1,09
Carne bovina	EAP (%)	4,11
	CPNP	1,00
Carne de porco	EAP (%)	2,89
	CPNP	1,00
Carne de aves	EAP (%)	3,22
	CPNP	1,00
Todas as commodities	EAP (%)	4,44
	CPNP	1,00

Fonte: OECD (2005).

## Conclusão

É surpreendente esse resultado obtido por uma instituição independente. A principal conclusão é de que os produtores brasileiros em relação aos demais produtores no mundo não são subsidiados. Os dados mostram que se há apoio, ele é muito pequeno, principalmente se for tirado dos resultados uma parcela referente a deficiências naturais da metodologia e erros e omissões. A agricultura brasileira tornou-se independente do erário, tornou-se competitiva vigorosa e com baixíssimos níveis de apoio. E os coeficientes de proteção nominal dos produtores foram próximos de 1. Na Tabela 2, verificou-se que, na maioria dos produtos, o coeficiente chega a 1, o que indica um perfeito alinhamento entre os preços internos e os preços internacionais. O Brasil logrou, através de uma nova política de preferir abastecer o país exportando, ao invés de importar (uma vez que abastecer um país exportando, o preço interno é o preço internacional menos os fretes; e abastecer um país importando, o preço doméstico é o preço internacional mais os fretes). Nada disso teria sido feito sem o apoio do Ministério da Agricultura, da comunidade acadêmica, da pesquisa e do interesse organizado da agricultura política do Brasil.

## Referências

- LOPES, Mauro de Rezende. **Agricultura política**. Brasília: Embrapa-SPI, 1996.
- LOPES, Mauro de Rezende. Os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 23-41, 1992.
- LOPES, Mauro de Rezende. **The role of interest groups in brazilian agricultural policy**: relatório de pesquisa preparado para o Banco Mundial. Brasília, 1993. 63 p. Mimeografado.
- OECD. **OECD review of agricultural policies Brazil**. Paris, 2005. 229 p. Disponível em: <<http://www.souceoecd.org/agriculture/9264012540>>. Acesso em: 25 jan. 2006.