



## A Política Agrícola Brasileira

*Benjamin Martinez Martinez(1)*

### Introdução

Como é natural, o processo de desenvolvimento do Brasil implicou redução gradativa da participação do setor agropecuário no PIB. Estimativas recentes apontam que esse setor participa com 10% da geração da produção total.

Todavia, a agropecuária continua sendo importante no cenário econômico. Emprega 1/4 da mão-de-obra e contribui com 40% das exportações totais, incluindo os produtos semi-processados e processados.

O rápido processo de crescimento do setor industrial, iniciado na década de 40 e acelerado a partir dos anos 50, fez com que esse setor crescesse à taxa de 8,5% ao ano até o início dos anos 80, quase o dobro do agrícola (4,4% a.a.). A

partir de então o industrial cresceu apenas 2,1% e o agrícola 2,8%.

O processo de crescimento industrial dominava inteiramente as decisões governamentais. À agricultura foi reservado o papel de gerar divisas e fornecer alimentos baratos.

No entanto, a sucessão de crises de abastecimento de produtos agrícolas, no início da década de 60, forçou mudanças na estratégia governamental com relação a esse setor. Em 1965 foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e reformulada a Política de Garantia de Preços Mínimos que, simultaneamente ao início da expansão agrícola para o Centro-Oeste, formaram os pilares da política agrícola, durante as duas décadas posteriores.

### Crédito Rural

A participação do Governo Federal no financiamento agrícola começou nos anos 30 com a criação, no Banco do Brasil (BB), da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAD). A inexistência de um Sistema Financeiro capaz de observar títulos próprios para a geração de recursos para os financiamentos obrigou o governo a utilizar recursos do redesconto do Banco do Brasil que, por sua natureza, tinha a capacidade de criar moeda.

Em 1965, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, pretendia-se evitar que recursos inflacionários servissem de base para os financiamentos à agricultura. As fontes de recursos seriam o Orçamento da União e os depósitos a vista. Enquanto a inflação permaneceu baixa, esta última fonte representou 97% das aplicações. No entanto, a partir do crescimento da inflação, o setor voltou a ser financiado com recursos inflacionários, agora provenientes da Conta Movimento do Banco do Brasil no Tesouro Nacional.

Durante esse período, os subsídios representados por taxas de juros negativos, reduziu a eficiência por unidade de crédito aplicado, em decorrência da elevação do

(1) Secretário Nacional de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.

custo alternativo do dinheiro. Durante a década de 70, enquanto a produção de grãos cresceu 90%, a expansão do crédito foi de 400%.

Nos anos 80, o SNCR entrou em uma fase de turbulência e mudanças. A crise do Estado brasileiro implicou brusca queda da oferta de recursos oficiais; encerrou-se a conta movimento e transformou-se o seu saldo, que foi incluído no Orçamento Oficial de Crédito (O-OC); eliminou-se, assim, uma fonte inflacionária de recursos; simultaneamente houve a eliminação das taxas negativas de juros a partir de 1985. Nos anos seguintes criaram-se novas fontes não inflacionárias para financiar o setor; destaca-se a caderneta de Poupança Rural em 1987 e, mais recentemente, o Fundo de Commodities.

A crise no crédito fez com que o valor disponível ao setor caísse de US\$ 11,3 bilhões em 1980 para US\$ 4,8 bilhões em 1984. Hoje esse valor representa, aproximadamente, US\$ 8 bilhões.

No entanto, contrariando as expectativas, tanto a redução do volume de crédito quanto o fim das taxas negativas de juros não impactaram negativamente a produção agrícola.

### **A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM**

A Política de Garantia de Preços Mínimos foi estabelecida em 1943, quando da criação da Companhia de Financiamento da Produção – CFP. Seus instrumentos foram implementados a partir de 1951, ocasião em que se instituiu a Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF).

No entanto, a Política de Garantia de Preços Mínimos só se torna efetiva a partir de 1965, quando o governo adquiriu 2,3 milhões de toneladas de produtos agrícolas. O

Decreto-Lei 79, de 19/12/66, deu à PGPM a forma legal que perdura até hoje.

Na década de 80, com a redução do volume de crédito subsidiado, o governo, a título de compensação, fixou preços mínimos mais elevados, principalmente para a Região Centro-Oeste, alvo de uma política de ocupação dos grandes vazios geográficos. Essa decisão implicou volumosas aquisições governamentais. Em 1987 foram adquiridas 12 milhões de toneladas de produtos agrícolas e financiadas 8 milhões. Nesse mesmo período o Banco do Brasil, que administrava o monopólio da compra do trigo, adquiriu 6 milhões de toneladas desse cereal.(2)

Essa ênfase na aquisição de produtos agrícolas, aliada a uma atuação nas vendas desses estoques governamentais voltada para o controle dos índices inflacionários, praticamente paralisou a atividade privada de comercialização e criou sérios embaraços à atividade armazenadora e ao transporte desses produtos. E, mais grave, os recursos que eram absorvidos pela PGPM e pela política do Trigo, pressionavam fortemente o Tesouro Nacional.

A partir do fim dos anos 80 e início da década de 90, várias modificações foram realizadas na PGPM e na política do Trigo:

a) estabeleceram-se preços de liberação dos Estoques Públicos, a partir do que o governo disciplinava a venda de seus estoques. Procurou-se, assim, estabelecer regras transparentes quanto à interferência do governo na comercialização. Desse modo, deu-se espaço para a iniciativa privada atuar no processo com menor risco institucional;

b) foi criado o EGF especial que permite a estocagem privada da safra estendendo-se por tempo adicional ao EGF normal;

c) estabeleceu-se o Prêmio de Liquidação-PL para permitir que o mercado absorva a produção das regiões distantes dos centros de consumo e dos portos;

d) para alguns produtos, a sustentação de preços somente é feita através dos EGF's sem opção de venda,\* e para tanto utiliza-se o preço de empréstimo. Nesta modalidade, o risco de preços é assumido pelos mutuários das operações;

e) foi reintroduzido o zoneamento da PGPM, que consiste em estabelecer preços mínimos por região, levando em conta o diferencial de frete entre a zona de produção e de consumo; e

f) extinguiu-se o monopólio estatal na comercialização do Trigo, incluindo-se o produto na lista dos amparados pela PGPM.

Esses novos mecanismos permitiram que hoje a PGPM atue mais voltada para o financiamento da comercialização, em detrimento das aquisições governamentais.

Os recursos disponíveis para a PGPM, mesmo com as recentes modificações, vêm se reduzindo ano a ano, à medida que eles foram e vêm sendo, embora de forma mais lenta atualmente, corroídos; isso ocorre por ser o custo da política maior que a geração de receita da venda dos estoques e porque sua fonte de recursos, que é o orçamento oficial de crédito, não recebe novas dotações desde 1988, quando foi criado com o saldo da conta movimento.

(2) A intervenção do Governo no mercado durante o ano de 1987, através da AGF, do EGF e da Compra de Trigo, representou 40% do total produzido naquele ano.

Deste modo, com a quase exaustão dos instrumentos tradicionais, novas ações de Política Agrícola e de apoio ao setor deveriam ser realizadas para o desenvolvimento desse importante segmento da economia brasileira.

### **Propostas para a Retomada do Desenvolvimento do Setor Agrícola**

Não devemos esquecer que as mudanças ocorridas tanto no crédito quanto na PGPM foram efetuadas simultaneamente com a abertura da economia brasileira e o setor agrícola conseguiu se adaptar razoavelmente bem aos novos cenários econômicos.

No entanto, a performance do setor poderia ser bastante melhorada se medidas importantes que alterassem o desempenho da economia brasileira viessem a se efetivar. Dentre elas, podem ser apontadas:

#### **a) Reestruturação da Carga Tributária.**

Na agropecuária brasileira, se por um lado a carga tributária representada por impostos diretos é baixa, por outro, a representada por impostos indiretos é bastante elevada. Incidem sobre insumos e produtos finais o ICMS, o IPMF, o PIS/PASEP e o IPI, no caso de alguns insumos industrializados. Além disso, os setores agropecuário e de produtos semi-elaborados são taxados nas exportações pelo ICMS.

A reestruturação tributária, aliviando o setor dos impostos indiretos e aumentando os tributos diretos, teria efeito imediato sobre o nível de produção do setor, traduzindo-se, dessa forma, em expressivos ganhos de competitividade;

#### **b) Queda e controle da inflação.**

A dispersão dos preços relativos e o impacto sobre os juros, embutidos em todo processo inflacionário, trazem fortes conseqüências para a agricultura, principalmente porque este setor não tem capaci-

dade de repasse de preços como os demais setores da economia. A estabilização macroeconômica, diminuindo os riscos de variações abruptas do cenário econômico e aumentando a disponibilidade de recursos para aplicações no setor, através dos efeitos que provoca no mercado financeiro, seria, talvez, o mais importante esforço que a sociedade poderia fazer para o desenvolvimento futuro da agricultura.

Não deve ser desprezado o impacto da queda da inflação no aumento da demanda por produtos agrícolas. É sabido que a inflação corrói de forma violenta a renda dos menos favorecidos. Portanto, o aumento do consumo criaria outro fator de impulsão para o desenvolvimento do setor.

#### **c) Aprofundar a abertura para o exterior nos setores industrial e de serviços.**

O processo de abertura da economia brasileira deixou o setor agrícola relativamente mais exposto do que os demais. O aprofundamento desse processo para o setor industrial e de serviços, com as conseqüências que advirão de uma maior concorrência sobre os preços dos produtos que o setor adquire, terá impacto positivo no poder de compra da agricultura e, conseqüentemente, na sua rentabilidade, o que desaguará em maior produção. Movimentos inversos de aumento das tarifas dos produtos agrícolas serão pouco eficazes, pois a história mostra que, quando há crise de desabastecimento, as tarifas agrícolas, no geral, são derrubadas.

#### **d) Investimento em infra-estrutura de escoamento das safras.**

Um grande gargalo para a retomada do desenvolvimento do setor, sem dúvida, são os custos de escoamento das safras. Portanto, deve-se dar prioridade aos investimentos nas nossas estradas, ferrovias e hidrovias, portos e na navegação de cabotagem. A nova lei que regula a atividade portuária foi um grande passo para a diminuição

dos custos dessa atividade. Quanto à navegação de cabotagem deve-se pensar num processo de desregulamentação da mesma, abrindo-se a possibilidade para navios de bandeira de terceiros países poderem prestar, também, serviços de transporte entre portos brasileiros.

#### **e) Ciência e Tecnologia.**

Por mais que a EMBRAPA envide esforços para atingir seus objetivos de desenvolvimento de novas tecnologias para o setor agrícola, ela não consegue satisfazer toda a demanda. Os recursos do Governo Federal não são ilimitados. Por isto, haveria necessidade de um maior esforço dos governos estaduais e municipais para suprir o sistema de pesquisas com mais recursos e um maior incentivo à iniciativa privada para investir em tecnologia; para tanto, a aprovação da Lei das Patentes pelo Congresso é fundamental, mesmo para a pesquisa estatal, que teria uma importante fonte de recursos que viria da comercialização do resultado de suas pesquisas. Ressalve-se aqui a necessidade de tratamento diferenciado na comercialização de tecnologia aos pequenos produtores rurais.

#### **f) Crédito não Institucional.**

As sucessivas crises por que passaram as políticas de preços mínimos e de crédito rural mostraram de forma clara os limites do apoio governamental ao setor. Várias formas de crédito se desenvolveram ao longo dessas crises: a principal é a compra antecipada. Recentemente, o governo enviou, ao Congresso Nacional, projeto de lei para instituir a Cédula de Produto Rural criando-se a possibilidade de ser negociada pelo sistema financeiro, o que poderá aumentar a liquidez para o setor e diminuir os riscos do credor.

No momento, para um melhor desenvolvimento do mercado de crédito não institucional, é imprescindível que a reforma tributária, ora em discussão na revisão constitucional, elimine a incidência do

ICMS sobre warrants e certificados de depósito que são papéis básicos para o desenvolvimento dos mercados futuros.

g) Integração Regional.

Apesar de muitas pessoas acharem o processo de formação do MERCOSUL bastante ambicioso, dado o apertado calendário acertado entre as partes para eliminação total das barreiras alfandegárias e fixação de tarifas externas comuns, esse processo de integração vem sendo realizado com relativo sucesso. O comércio do Brasil com nossos demais parceiros atingiu a cifra de US\$ 7,5 bilhões de dólares, quando no começo dos anos 90 esse comércio não passava de US\$ 3,0 bilhões.

No caso particular da agricultura, não há dúvida de que aumentou a concorrência principalmente nos mercados de arroz, trigo e algodão. São evidentes, também, nossos bons resultados em avicultura, suinocultura e em vários produtos da nossa agroindústria.

Sem dúvida, serão necessárias algumas ações conjuntas nos quatro países integrados para uma melhor performance na comercialização do arroz, do trigo e do algodão, para evitar o grande fluxo de produto na época da safra, o que deprime os preços em demasia. No entanto, no caso do trigo e algodão, é evidente que o Brasil tem de fazer um esforço suplementar para melhorar a pro-

ductividade dessas culturas, através de pesados investimentos em tecnologias de produção.

O impacto do MERCOSUL na pequena produção agrícola faz parte das preocupações dos governos dos países-membros. Algumas ações já foram tomadas para agilitar políticas para esse segmento particular, caso dos acordos firmados entre o MERCOSUL e a União Européia e o BID para a realização de estudos de impacto do MERCOSUL e formulação de propostas de políticas.

O cumprimento do Cronograma de Las Leñas também é importante para o setor, na medida em que haverá redução das tarifas de importação de bens industriais e harmonização das políticas tributárias e macroeconômicas que, necessariamente, deverão reduzir os custos, hoje elevados para o setor, decorrentes da atual estrutura tributária brasileira e dos desajustes macroeconômicos.

h) Investimentos em Energia e Tecnologia de Produção e de Gerenciamento.

O recente acordo obtido pelos países signatários do GATT, na denominada Rodada Uruguai, permite aos países em desenvolvimento ampla ação para incentivar investimentos em energia e em tecnologia de produção, como compensação a restrições às políticas que distorcem o mercado, tais como as de crédito e de preços mínimos.

Neste sentido, seria salutar que o governo brasileiro desse maior ênfase e direcionasse mais recursos para geração e transmissão de energia, para irrigação e vulgarização e introdução de tecnologia que, apesar de disponíveis, não são de amplo conhecimento dos produtores. Ações, também, devem ser realizadas no campo do gerenciamento da propriedade e de marketing rural, ao estilo do que a SEBRAE realiza para a pequena e média indústria.

i) A Particularidade da Pequena Produção.

Existem no Brasil várias regiões onde a pequena produção predomina. Em algumas delas, a eficiência desse segmento de produtores é a mola propulsora da economia, como é o caso do oeste de Santa Catarina. No entanto, na maior parte, o que se verifica é o predomínio da pobreza rural. Não há dúvida de que o governo, em suas três esferas, empregará esforços para eliminação da pobreza rural e a integração dessas unidades produtivas ao mercado. Ações conjuntas no campo do associativismo rural, na educação, na saúde pública, na infra-estrutura, em informação de mercados, na introdução de tecnologia, na diversificação da produção, sempre direcionada para produtos de alto valor específico e em gerenciamento da propriedade devem ser prioridade do governo.