

SHUTTERSTOCK

Política agrícola não interessa à agricultura

ANTÔNIO DA LUZ
Economista-chefe da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul/Sistema Nacional de Aprendizagem Rural (Sistema Farsul/SENAR)

RUY AUGUSTO DA SILVEIRA NETO
Economista do Sistema Farsul/SENAR

As políticas verticais *versus* as horizontais

Há um consenso de que o Estado é importante e pode ser determinante para o bom ou o mau desempenho setorial. A divisão de opiniões é quanto ao seu papel, à sua forma de participação e aos seus limites.

Há, basicamente, duas formas nas políticas de intervenção: as horizontais e as verticais. Nas políticas horizontais, não há um beneficiado específico, pois os setores são beneficiados em maior ou menor grau. Na construção de uma estrada, por exemplo, de caráter horizontal, todos se beneficiarão dela.

Já as políticas verticais miram um setor específico, mas chegamos ao cúmulo de fazer políticas verticais voltadas a empresas nos anos mais recentes.

O caso da política agrícola, assim como o da área industrial, é um exemplo específico de políticas verticais voltadas à indução setorial, com medidas para aumentar ou diminuir a produção de produtos específicos. Os agentes econômicos reagem aos incentivos emanados dos instrumentos dessas políticas.

As políticas verticais fazem com que o Estado tenha metas de produção, controle de preços e rentabilidade, dentre outros, a fim de atender os seus macro-objetivos. Assim surgiu a política agrícola brasileira.

Esgotamento da política agrícola brasileira

Para entender o surgimento da política agrícola brasileira, é necessário analisar o contexto: tratava-se da primeira metade do século XX. Tínhamos, de um lado, uma agricultura ainda primitiva, com uma cesta de produtos pequena, de baixa produtividade e ainda concentrada na região Sul do País. De outro lado, havia um processo de industrialização forte, derivado de uma política vertical e industrial, com uma intensa e rápida migração de pessoas do campo para as cidades.

PANO DE FUNDO

O Brasil constituía-se em um país já populoso e importador de alimentos. A garantia do abastecimento era um dos grandes desafios dos governos em tempos de Guerra Fria, crise do petróleo, hiperinflação, substituição de importações, volatilidade cambial, planos econômicos frustrados etc.

Tratava-se de um requisito para a estabilidade social, o crescimento econômico e a transição de uma população rural para urbana, de forma a permitir o processo de industrialização. Sem isso o País seria um caos completo.

A política agrícola no Brasil não surgiu para garantir renda para o produtor. O seu objetivo final era garantir abastecimento. A renda era um meio, e não um fim em si mesmo.

Por questões didáticas, sem compromisso com os registros históricos, a política agrícola brasileira será dividida em duas fases:

FASE 1 (1943-1997): GARANTIA DE ABASTECIMENTO

Com instrumentos altamente impactantes nas decisões dos produtores, o Governo protagonizou uma política agrícola ativa, de intervenção e regulamentação, com as funções de:

- **financiar a produção;**
- **garantir preços mínimos;**
- **armazenar;**
- **abastecer;**
- **distribuir; e**
- **exportar.**

Para garantir a execução destes objetivos traçados, o Governo criou:

» A **Comissão de Financiamento da Produção (CFP), em 1943**:

Em 1945, ocorre a primeira fixação de preços mínimos referentes às culturas de arroz, feijão, milho, amendoim, soja e semente de girassol.

» A **Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), pelo Decreto nº 55.898, de 7 de abril de 1965**, com a ortografia da época, objetivando:

"I - facilitar a disseminação no País de empórios comerciais capazes de suprir gêneros alimentícios em grande escala e a preços acessíveis diretamente à população;

II - propiciar as condições para o desenvolvimento de métodos modernos de comercialização;

III - pelo art. 2º da Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962, 'agir como elemento regular do mercado ou para servir, de forma supletiva em áreas não suficientemente atendidas por emprêsas comerciais privadas em regime competitivo'".

» A **garantia de preços mínimos, pelo Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966**, sobre a formação de estoques de reserva ou venda e exportações diretas.

» **A Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), constituída em 1962, por força da Lei Delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962**, para complementar o trabalho da COBAL, com as seguintes atribuições:

"I - participar diretamente da execução dos planos e programas de produção, abastecimento e exportação elaborados pelo Governo Federal, relativos ao armazenamento em geral, principalmente dos produtos agropecuários e da pesca;

II - agir como elemento de apoio à política reguladora do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas em regime competitivo".

Tanto a criação da COBAL quanto a da CIBRAZEM não deixam nenhuma dúvida quanto à preocupação do Governo em garantir abastecimento à população. O Governo juntou estas entidades em uma superentidade, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

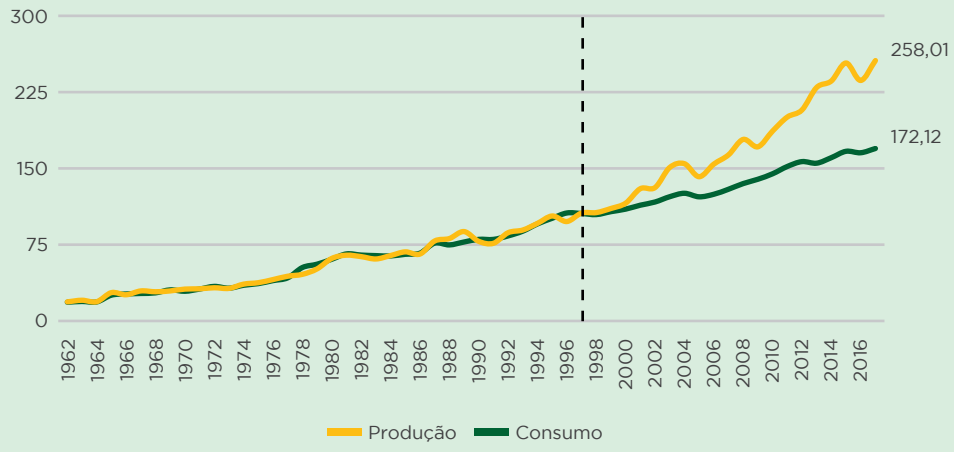
» A **Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**, com a fusão da CFP, da COBAL e da CIBRAZEM. O próprio nome não deixa dúvidas sobre aonde o governo gostaria de chegar: abastecimento à população. E esta constatação não é feita com objetivo crítico, mas para deixar claros os objetivos finais da política, dada a frequente confusão feita por *policymakers*, parlamentares e, principalmente, lideranças setoriais.

DIVISOR DE ÁGUAS

Durante essa primeira fase, era premente a necessidade de constituir-se um sistema produtivo, com armazenagem e distribuição, para garantir o abastecimento da população.

Esse objetivo foi atingido em 1997, quando o Brasil deixou de ser um importador líquido de alimentos para ser um exportador. De lá para cá, tornou-se um dos maiores vendedores mundiais de alimentos, capaz de abastecer uma população diversas vezes maior do que a brasileira.

PRODUÇÃO E CONSUMO BRASILEIROS DE GRÃOS, CARNES E LEITE (MILHÕES DE TONELADAS)



Fonte: USDA

FASE 2 (A PARTIR DE 1997): CRÉDITO RURAL, PGPM E SEGURO RURAL

Embora a política agrícola, as regras, os instrumentos e os objetivos sejam basicamente os mesmos, o mundo e, principalmente, os interesses brasileiros mudaram completamente.

Nesse contexto, cabem as seguintes indagações:

- Ainda necessitamos preocupar-nos com regularidade do abastecimento, uma vez que nos tornamos um país exportador, deixando de ser um importador de alimentos?
- Os instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) são realmente capazes de garantir renda ao produtor?
- A globalização dos mercados permite o funcionamento da PGPM?
- Os preços são os únicos responsáveis pela rentabilidade, ou também temos o lado dos custos? De que adianta aplicar garantias de preços para quaisquer níveis de custos de produção?
- Ter um sistema tributário que acumula tributos nos custos e, ao mesmo tempo, uma política comercial restritiva às importações de insumos não forma um efeito contrário à PGPM?
- Os valores orçados são efetivamente gastos para alcançar esses objetivos?
- Qual é o papel das políticas horizontais – como, por exemplo, infraestrutura – para promover uma logística eficiente e barata, como demandam os novos desafios da agricultura?

Poderíamos encher este artigo apenas com perguntas, mas a maior delas, com exigência de uma resposta imediata é: ainda precisamos de uma política agrícola?

Se a resposta for sim, com certeza não é essa em vigor, uma vez que apresenta um custo enorme e uma eficácia muito baixa, o que a torna pouco eficiente, além de estar pelo menos vinte anos fora do seu tempo.

SHUTTERSTOCK



Política agrícola inadequada

Os parlamentares acreditam contribuir para a PGPM nas rubricas do Programa Agropecuária Sustentável (PAS) na Lei Orçamentária Anual (LOA). O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por sua vez, a cada ano, anuncia capacidade de atuação nos mercados, nas cerimônias de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário (PAP), pelos recursos contidos na LOA. Na sequência, o Ministério da Fazenda estipula preços mínimos muito abaixo da realidade, justamente para os recursos não serem utilizados e destinados para o fechamento do resultado primário.

Quase a totalidade da dotação orçamentária do PAS deveria ser utilizada para a formação de estoques públicos, por meio de operações de Aquisição do Governo Federal (AGF), o principal instrumento para a PGPM. Mas, apenas uma pequena fração destes recursos é de fato utilizada.

Isso mostra, claramente, como esse conjunto de políticas precisa ser rediscutido e os valores empregados, comparados aos seus efeitos em políticas alternativas, como seguro rural, por exemplo.

Também há necessidade de rediscutir o PAS quanto aos recursos empregados na formação e na operação dos estoques públicos. Nos últimos três anos, não apenas o gasto na política agrícola foi menor do que o gasto na estrutura para executá-la, mas também as trajetórias foram diferentes: enquanto o gasto com formação de estoques reduziu, o de operação aumentou 439%.

PROGRAMA AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL: DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, EXECUÇÃO DAS DESPESAS, SALDO NÃO UTILIZADO (EM MIL R$) E PORCENTAGEM DE UTILIZAÇÃO

ANO	Dotação orçamentária	Execução das despesas	Saldo não utilizado	% de utilização
2014	1.873.035	537.339	1.335.696	29
2015	1.839.093	299.468	1.539.625	16
2016	2.465.583	242.160	2.223.423	10

Fonte: Conab (relatórios sintéticos)

COMPARAÇÃO ENTRE A EXECUÇÃO DA PRINCIPAL RUBRICA E O CUSTO DE ESTRUTURA DE OPERAÇÃO DO PAS (EM MIL R$)

ANO	Formação de estoques públicos (a)	Salários, benefícios e manutenção da Conab (b)	% b/a
2014	522.082	812.358	156%
2015	291.199	904.515	311%
2016	235.375	1.032.264	439%

Fonte: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

SHUTTERSTOCK



Conclusões e propostas

A política agrícola brasileira surgiu em um contexto muito específico, de escassez de produtos, dificuldade de abastecimento da população e contínua pressão migratória.

Entretanto, o Brasil atual é um grande exportador, e abastecimento não é mais um desafio, mas sim uma realidade. Os instrumentos das políticas agrícolas atuais não são capazes de garantir renda para o produtor, função importante para justificar a sua existência.

Os dados comparativos dos valores orçados e efetivamente executados deixam muito claro que as atuais políticas sustentam muito boas intenções, mas passam muito longe de efetivas soluções para as finalidades que propõem resolver: abastecimento da população e garantia de renda para o produtor.

A manutenção desse conjunto de políticas impede o surgimento de outras mais modernas e adequadas aos desafios contemporâneos, já que a falta de recursos limita o nascedouro e o desenvolvimento de outros instrumentos.

O aumento do gasto com atividades-meio comparado ao volume de recursos disponibilizados para as atividades-fim deixa um forte recado quanto à necessidade de mudanças. Claramente, há uma subutilização de capital humano e, principalmente, um desperdício de dinheiro público – este mesmo que é escasso para instrumentos modernos e mais úteis como o seguro rural.

Políticas horizontais como infraestrutura e uma posição macroeconômica estável, com forte combate à inflação, poderiam proporcionar maior viabilidade para a agropecuária e farto crédito a juros baixos sem necessidade de apoio. A melhor política de crédito rural que pode existir é inflação de país desenvolvido.

Está na hora de rever a utilidade da PGPM e o papel do Estado no abastecimento. ■