

Desafios da política agrícola brasileira

Ivan Wedekin¹

Analistas, negociadores e formuladores internacionais de políticas agrícolas veem uma contradição – aparente, na realidade – entre o crescimento espetacular do agronegócio brasileiro nas últimas duas décadas e a constatação de que o País pratica um dos mais baixos níveis de apoio à agricultura do mundo. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), através do seu Comitê de Agricultura, divulgou em 2005 o primeiro estudo para o Brasil sobre a Estimativa de Apoio ao Produtor (PSE, na sigla em inglês)².

O PSE pode ser expresso como a proporção da Receita Bruta da Agropecuária (RBA) que vem do apoio da política agrícola. No Brasil, a relação PSE/RBA caiu de 9,08% em 2000 para 1,35% em 2020. Na média dos países da OCDE, a relação, em 2020, foi de 18,07%, enquanto nos EUA e na China o indicador ficou em 11,03% e 12,17%, respectivamente³.

O desempenho da agropecuária e do agronegócio nas últimas três décadas é explicado por muitos fatores, com destaques para:

a desoneração das exportações pela Lei Kandir (1986); a estabilização da economia a partir do Plano Real (1994); a mudança do regime de câmbio fixo para câmbio flutuante pelo Banco Central do Brasil (1999); e os ganhos recorrentes de produtividade dos fatores de produção e nas economias de escala na agropecuária.

O resultado desse quadro mais geral foi a alavancagem da competitividade da agropecuária brasileira. Nesse particular, o crédito rural desempenhou papel de primeira grandeza (Figura 1). A estabilização da economia permitiu o crescimento sustentável da relação entre o crédito concedido e o PIB da agricultura, que atualmente é mais do que o dobro da média de 24% de 1990–1994, antes do Plano Real. O crédito contribuiu para a transformação da agricultura tradicional no Brasil.

Alguns indicadores ilustram bem a grandeza dos avanços do agro brasileiro: a exportação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio saltou de 9% em 1997 para 27% em 2021⁴. Segundo a Organização Mundial do

¹ Engenheiro-agrônomo, diretor da Wedekin Consultores. E-mail: ivan@wedekin.com.br

² OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Análise das políticas agrícolas do Brasil: destaques e recomendações de políticas. **Revista de Política Agrícola**, ano14, p.5-16, 2005. Edição Especial. Tradução sob responsabilidade da SPA-MAPA. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola-edicao-especial-2005.pdf/view>>. Acesso em: 10 set. 2019. O artigo é a síntese do primeiro estudo sobre política agrícola no Brasil, apresentado na reunião do Comitê de Agricultura da OCDE, em junho de 2005. A delegação brasileira foi chefiada por Ivan Wedekin, então secretário da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SPA/MAPA).

³ SILVA, R.P. da. **O Brasil gasta muito com sua agropecuária?** 2021. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opinio-cepea/o-brasil-gasta-muito-com-sua-agropecuaria.aspx#:~:text=O%20Brasil%2C%20portanto%2C%20gasta%20relativamente,aos%20desafios%20ambientais%20que%20o>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁴ Relação calculada com base na exportação do agronegócio apurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/estatisticas-de-comercio-exterior>>), convertida em reais, pela taxa média de câmbio do ano, e no PIB do Agronegócio do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – Cepea/Esalq/USP (disponível em: <<https://cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>).

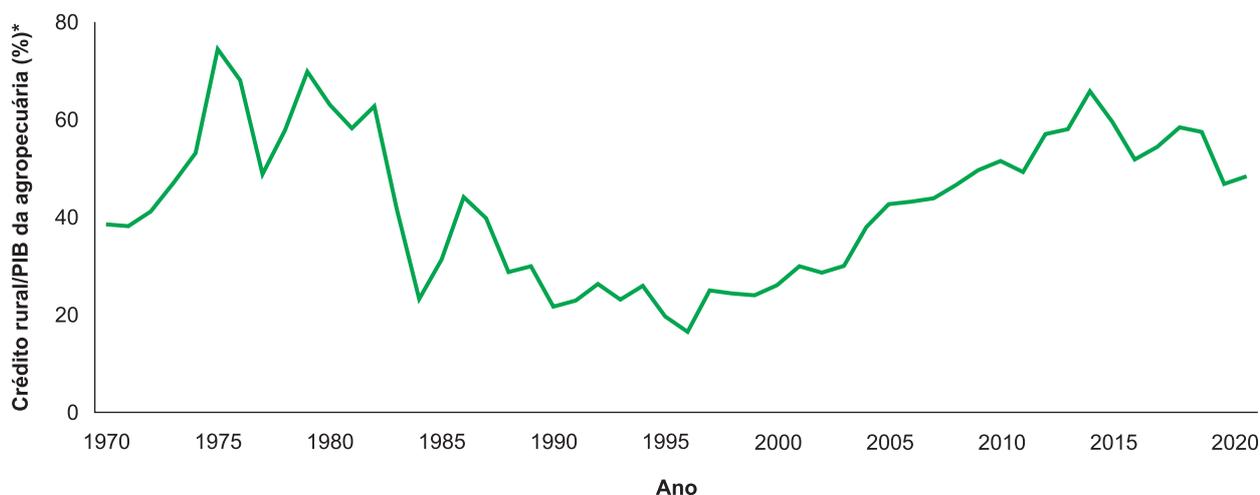


Figura 1. Brasil – cinco décadas do crédito rural, 1970 a 2021.

*Relação entre o valor total do crédito rural concedido e o PIB da agropecuária em cada ano civil.

Comércio, o Brasil apura o maior saldo da balança comercial agrícola do mundo. A tecnologia e os processos produtivos levaram ao crescimento de 3,18% ao ano na Produtividade Total dos Fatores de Produção (PTF) da agricultura brasileira em 2000–2019. No mesmo período, a PTF dos EUA cresceu 0,50% a.a., e a do mundo aumentou 1,66% a.a.⁵

A conclusão superveniente é que no Brasil as transferências de renda para a agricultura são muito pequenas. Em outras palavras, a renda dos produtores rurais é formada no mercado, fruto da competitividade do setor.

Gastos do governo federal com a política agrícola

Os gastos do governo federal com a política agrícola podem ser consolidados a partir

do Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), divulgado mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional⁶. Os valores são apurados segundo o conceito de pagamento efetivo, que corresponde ao saque efetuado na Conta Única da União. São os chamados subsídios explícitos ou financeiros. O conceito de caixa difere, portanto, dos valores programados no Orçamento Geral da União. Os valores foram agrupados em cinco instrumentos: i) crédito rural; ii) renegociação e alongamento de dívidas; iii) gestão de risco; iv) apoio a preços; e v) políticas de suporte setoriais⁷.

Nos 21 anos do período analisado (2001–2021), os gastos totais com a política agrícola oscilaram moderadamente em torno da média geral de R\$ 8,7 bilhões por ano, entre o mínimo de R\$ 7,81 bilhões, na média de 2006–2010, e o máximo de R\$ 9,9 bilhões, no quinquênio 2011–2015 (Tabela 1)⁸.

⁵ GASQUES, J.G.; BASTOS, E.T.; BACCHI, M.R.P.; VIEIRA FILHO, J.E.R. **Produtividade Total dos Fatores**: Brasil e países selecionados. Brasília: Ipea, 2021. No prelo.

⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtm/2021/12>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

⁷ WEDEKIN, I.; HONCZAR, G.; PINAZZA, L.A.; ROSA, B.; GUIMARÃES, E.; SERIGATI, F.; LEMOS, F.K.; ANJOS, J.M. dos; OZAKI, V.; LIMA, R.C.A.; RAMOS, S.Y.; BURANELLO, R.; MARQUES, E.S.; ARAÚJO, W.V. de; MACHADO, R.R.B.; CONTINI, E.; COURI, J.; ALVES, E.; VEDRO, C. **Política Agrícola no Brasil**: o agronegócio na perspectiva global. São Paulo: WDK Agronegócio, 2019.

⁸ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtm/2021/12>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

Tabela 1. Brasil – gastos do governo federal segundo os instrumentos da política agrícola na média de 2001–2005 a 2016–2021, em valores reais (R\$ bilhão/ano) e participação no total (%)⁽¹⁾.

Instrumento de política agrícola	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2016–2021
Crédito rural	2,90	2,51	7,00	6,47
Alongamento de dívidas	4,35	1,57	1,09	0,80
Gestão de risco	0,36	0,62	1,10	1,51
Apoio a preços	0,68	3,05	0,63	0,03
Políticas setoriais	0,00	0,05	0,12	0,10
Total	8,29	7,81	9,94	8,91
	Participação no total (%)			
Crédito rural	35,0	32,2	70,4	72,6
Alongamento de dívidas	52,5	20,0	10,9	9,0
Gestão de risco	4,4	8,0	11,0	16,9
Apoio a preços	8,2	39,1	6,4	0,4
Políticas setoriais	0,0	0,7	1,2	1,1
Total	100	100	100	100

⁽¹⁾ Valores corrigidos para 2018 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

Os programas de alongamento das dívidas rurais envolveram duas modalidades principais: a securitização (1995) e o Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa), de 1998. O alongamento representou a maior parcela dos gastos na média anual de 2001–2005, com R\$ 4,35 bilhões (52,5% do total), com queda expressiva nos intervalos subsequentes. Em contraposição, a equalização das taxas de juros dos programas de crédito rural passou a liderar entre os dispêndios com os instrumentos da política agrícola.

O apoio à gestão do risco da agropecuária se dá por meio do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), de 1973, gerenciado pelo BCB, e do Programa de Subvenção do Seguro Rural (PSR), de 2004. O Proagro é uma conta em aberto, ou seja, o governo federal arca com o eventual déficit entre a receita e as indenizações pagas pelos sinistros. Em contraposição, o PSR integra o orçamento anual do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Os gastos com a gestão de risco rural estão ganhando relevância depois da criação do PSR.

A política de apoio a preços tem por objetivos garantir renda adequada aos produtores e preços acessíveis de alimentos aos consumidores e complementar o abastecimento em regiões onde o consumo supera a disponibilidade de matérias-primas agropecuárias.

Para analisar a situação recente, o detalhamento dos gastos federais com a política agrícola em 2021 (Tabela 2)⁹ permite inferir que:

- A equalização das taxas de juros aplicadas ao investimento e para o crédito para a agricultura familiar são os principais itens das despesas de crédito rural, que, no total, representaram R\$ 5,9 bilhões ou 62,0% dos gastos totais de R\$ 9,5 bilhões.
- Os gastos com alongamento de dívidas estão em forte declínio por conta do encerramento do prazo e da gradativa liquidação dos contratos.

⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim Resultado do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2021/12>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

Tabela 2. Brasil – gastos do governo federal com a política agrícola em 2021 (R\$ milhão) e participação (%) no total.

Instrumentos de política agrícola	2021 (R\$ milhão)	Participação (%)
Crédito rural	5.875	62,0
Equalização de custeio agropecuário	821	8,7
Equalização de investimento rural e agroindustrial	2.339	24,7
Equalização Empréstimo do Governo Federal	9	0,1
Equalização do Pronaf	2.706	28,6
Alongamento de dívidas	712	7,5
Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa)	712	7,5
Securitização da dívida agrícola	-	0,0
Gestão de risco	2.886	30,4
Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) ⁽¹⁾	1.181	12,5
Proagro	1.705	18,0
Apoio a preços	-4	0,0
Equalização Aquisições do Governo Federal	-4	0,0
Garantia à Sustentação de Preços	-	0,0
Políticas setoriais	9	0,1
Álcool	-	0,0
Cacau	-	0,0
Funcafé	9	0,1
Total	9.478	100

⁽¹⁾ Dados do Atlas do Seguro Rural do Mapa.

- Os gastos com gestão de risco foram ampliados pelo grande valor das indenizações do Proagro (R\$ 1,7 bilhão) e

o recorde aplicado no PSR (cerca de R\$ 1,2 bilhão).

- O apoio a preços, que alcançou R\$ 3,0 bilhões na média de 2006–2010 (Tabela 1), gerou uma receita para o Tesouro Nacional de R\$ 4 milhões.

No período recente, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) praticamente entrou em desuso. A melhoria na infraestrutura (os portos do chamado Arco Norte responderam por cerca de 30% das exportações de soja e milho em 2020) e os elevados preços dos produtos agropecuários nos mercados externo e interno baixaram a praticamente zero os gastos com a PGPM, que, historicamente, foi a principal atividade operacional da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). As despesas de pessoal e encargos da empresa foram da ordem de R\$ 900 milhões em 2020. A Conab atua em parceria com outros órgãos de governo na distribuição de cestas básicas e no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, que movimentaram R\$ 244 milhões e R\$ 224 milhões, respectivamente, em 2020¹⁰.

Em síntese, a política agrícola brasileira é eficiente em seus instrumentos, alavanca a competitividade, amplia a renda e está fazendo com que o Índice de Desenvolvimento Humano nas regiões agropecuárias cresça mais do que nas regiões de base agrícola menos pujante. E é uma política barata, com baixo custo para o governo federal. O custo total foi de R\$ 9,5 bilhões para atender a cinco milhões de estabelecimentos rurais. A título de comparação, o programa Bolsa Família em 2019 (antes da pandemia, portanto) mobilizou R\$ 32 bilhões. Os gastos com a política agrícola corresponderam a apenas 0,84% do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) de R\$ 1,13 trilhão em 2021¹¹.

¹⁰ CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Relatório de Gestão**: exercício 2020. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/auditorias/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

¹¹ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP)**: VBP Brasil - Dezembro/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/valor-bruto-da-producao-agropecuaria-vbp>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

A política agrícola na perspectiva 2022/2023

Em 2022, a formulação da política agrícola para a safra 2022/2023 ocorrerá em um ambiente de mudanças profundas, decorrentes de muitos fatores:

- Os reflexos da pandemia iniciada em 2020 sobre o emprego e a renda e os programas de apoio à redução da insegurança alimentar das famílias no Brasil e no mundo.
- O virtual choque de demanda com o aumento da liquidez mundial e a desorganização das cadeias globais de suprimentos (de matérias-primas a chips).
- A elevação das taxas de juros pelos bancos centrais dos principais países, tendo o Brasil saído na frente com a elevação da taxa básica de juros (Selic) de 2,0% no início de 2021 para 11,75% em março de 2022.
- O novo choque de preços das commodities (alimentos, minerais e energia) e os problemas de desabastecimento de insumos (especialmente os fertilizantes) decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia.
- Os problemas climáticos que afetaram a safra de grãos da região Sul do País. A produtividade caiu cerca de 20%, e a produção recuou 14 milhões de toneladas em relação à colheita de 2020/2021¹².
- O clima político com a proximidade das eleições de 2022.

Nesse contexto, é fundamental viabilizar a expansão da área plantada e da produção agropecuária para que o Brasil possa contribuir para a regularização do quadro de oferta mundial e a consequente queda dos preços dos alimentos.

Cabe ao País um papel central na redução do quadro de insegurança alimentar global.

Nessa perspectiva, os formuladores de políticas, especialmente no Executivo, no Congresso Nacional e nas entidades do setor privado, devem considerar que:

- O governo federal não pode fazer ajuste fiscal em cima da agricultura. A agricultura já está “ajustada”, pois os gastos com a política agrícola são pequenos. Ou seja, o governo deve atuar no controle de gastos desnecessários e nos eivados de interesse político na sua aplicação.
- Deve-se manter o direcionamento dos recursos para aplicação no crédito rural nas suas principais fontes, como os depósitos à vista, a poupança, as Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) e os fundos constitucionais.
- A prioridade ao crédito para a agricultura familiar (Pronaf) e para os médios produtores (Pronamp) deve ser mantida.
- A elevação da taxa de juros no Plano Safra 2022/2023 deve ser moderada, até porque os agricultores estão enfrentando forte alta dos custos de produção (fertilizantes, defensivos e combustíveis, por exemplo). A estrutura dos mercados agropecuários não permite o repasse desse aumento para o preço dos produtos vendidos. Em outras palavras, o produtor rural não comanda os preços dos fatores de produção empregados, tampouco dos produtos que comercializa.
- Os recursos alocados ao PSR devem ser continuamente aumentados nos anos, e o orçamento deve ser transferido do Mapa (onde pode sofrer contingenciamentos) para o orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OOC)

¹² CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Boletim da Safra de Grãos**. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/graos/boletim-da-safra-de-graos>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

do Tesouro Nacional, onde estão contemplados os demais recursos dos instrumentos da política agrícola.

- A PGPM deve ser integrada aos mecanismos de gestão de risco de preços, com os contratos futuros e de opções negociados nos mercados organizados de bolsa e de balcão, eliminando de vez a intervenção física governamental nos mercados agropecuários.
- O sistema privado de financiamento da agricultura, iniciado em 1994 com a Cédula de Produto Rural (CPR)¹³, e ampliado com a lei 11.076/2004¹⁴, que

criou os títulos do agronegócio, deve ser estimulado. Dessa forma, serão ampliadas as pontes entre o setor e o mercado financeiro e de capitais, no Brasil e no exterior.

O agronegócio brasileiro é gigante e global, mas suas raízes são fincadas no interior. As novas tecnologias (biotecnologia, comunicação e tecnologia da informação, entre outras) abrirão novas formas para o aumento global da produtividade no setor. A capacidade empreendedora dos produtores rurais é incontestável. A política agrícola brasileira precisa superar o estresse do momento presente e continuar focada na construção do futuro.

¹³ BRASIL. **Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994**. Institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8929.htm>. Acesso em: 23 mar. 2022.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o Warrant Agropecuário (WA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.973, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários, 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural (CPR), 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel, e altera a Taxa de Fiscalização de que trata a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, e dá outras providências. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11076.htm>. Acesso em: 23 mar. 2022.