

Coleção UAB-UFSCar

Tecnologia Sucroalcooleira

Hildo Meirelles de Souza Filho
Antônio Márcio Buainain

Economia Agrícola



Economía Agrícola



**Reitor**

Targino de Araújo Filho

Vice-Reitor

Pedro Manoel Galetti Junior

Pró-Reitora de Graduação

Emília Freitas de Lima

Secretária de Educação a Distância - SEaD

Aline Maria de Medeiros Rodrigues Reali

**Secretária de Educação a Distância - SEaD**

Aline Maria de Medeiros Rodrigues Reali

Coordenação UAB-UFSCar

Claudia Raimundo Reyes

Daniel Mill

Denise Abreu-e-Lima

Joice Otsuka

Marcia Rozenfeld G. de Oliveira

Sandra Abib

**Coordenador do Curso de
Tecnologia Sucroalcooleira**

Miguel Antonio Bueno da Costa

UAB-UFSCar

Universidade Federal de São Carlos

Rodovia Washington Luís, km 235

13565-905 - São Carlos, SP, Brasil

Telefax (16) 3351-8420

www.uab.ufscar.br

uab@ufscar.br



EdUFSCar

Conselho Editorial

José Eduardo dos Santos

José Renato Coury

Nivaldo Nale

Paulo Reali Nunes

Oswaldo Mário Serra Truzzi (Presidente)

Secretária Executiva

Fernanda do Nascimento

EdUFSCar

Universidade Federal de São Carlos

Rodovia Washington Luís, km 235

13565-905 - São Carlos, SP, Brasil

Telefax (16) 3351-8137

www.editora.ufscar.br

edufscar@ufscar.br

Hildo Meirelles de Souza Filho
Antônio Márcio Buainain

Economia Agrícola

São Carlos



EdUFSCar

2011

© 2011, Hildo Meirelles de Souza Filho e Antônio Márcio Buainain

Concepção Pedagógica

Daniel Mill

Supervisão

Douglas Henrique Perez Pino

Assistente Editorial

Letícia Moreira Clares

Equipe de Revisão Linguística

Bruna Stephani Sanches Grassi
Daniel William Ferreira de Camargo
Daniela Silva Guanais Costa
Francimeire Leme Coelho
Jorge IalANJI Filholini
Lorena Gobbi Ismael
Luciana Rugoni Sousa
Marcela Luisa Moreti
Paula Sayuri Yanagiwara
Priscilla Del Fiori
Rebeca Aparecida Mega
Sara Naime Vidal Vital

Equipe de Editoração Eletrônica

Edson Francisco Rother Filho
Izís Cavalcanti

Equipe de Ilustração

Eid Buzalaf
Jorge Luís Alves de Oliveira
Nicole Santaella
Priscila Martins de Alexandre

Capa e Projeto Gráfico

Luís Gustavo Sousa Sguissardi

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária da UFSCar

S729e	Souza Filho, Hildo Meirelles de. Economia agrícola / Hildo Meirelles de Souza Filho, Antônio Márcio Buainain. -- São Carlos : EdUFSCar, 2011. 119 p. – (Coleção UAB-UFSCar).
	ISBN – 978-85-7600-262-8
	1. Agroindústria. 2. Política agrícola. 3. Brasil – agricultura. 4. Instrumentos de política agrícola. I. Título.
	CDD – 338.1 (20ª) CDU – 631.116

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	---

CAPÍTULO 1: Políticas agrícolas

1.1 Por que é necessária uma política agrícola?	13
1.1.1 Assegurar abastecimento	13
1.1.2 Dependência da natureza	14
1.1.3 Desenvolvimento socioeconômico	14
1.2 Objetivos gerais da política agrícola	15
1.3 Principais políticas que afetam a agricultura	15
1.4 Políticas macroeconômicas	16
1.4.1 Política monetária	16
1.4.2 Política fiscal	17
1.4.3 Política cambial	19
1.4.4 Política comercial	20
1.5 Políticas para o setor agrícola	21
1.5.1 Política de preços	21
1.5.1.1 Justificativas para uma política agrícola de preços	22
1.5.1.1.1 Rigidez da oferta	22
1.5.1.1.2 Risco e necessidade de maior volume de capital	23
1.5.1.1.3 Concorrência imperfeita no mercado de insumos	23
1.5.1.2 Objetivos da política de preços agrícolas	25
1.5.1.3 Critérios de fixação de preços agrícolas	26
1.5.1.3.1 Custos de produção	27

1.5.1.3.2	Termos de troca . . . . .	.28
1.5.1.3.3	Preços de fronteira ou internacionais. . . . .	.31
1.5.1.4	O dilema da política de preços . . . . .	.32
1.5.1.4.1	Efeitos da política de preços . . . . .	.33
1.5.2	Política de comercialização . . . . .	.35
1.5.2.1	Política de comercialização: uma política com objetivos próprios. . . . .	.35
1.5.3	Política de comercialização e política de preços . . . . .	.38
1.5.4	Instrumentos da política de preços e de comercialização: estabilização de preços e subsídios . . . . .	.42
1.5.4.1	Instrumentos da estabilização de preços . . . . .	.42
1.5.4.1.1	Fixação de preços oficiais ao produtor e ao consumidor . . . . .	.43
1.5.4.1.2	Pagamentos compensatórios e estabilização das flutuações dos preços internacionais . . . . .	.45
1.5.4.2	Intervenção nos mercados de fatores e de insumos agropecuários. . . . .	.46
1.5.5	Crédito rural . . . . .	.48
1.5.5.1	Definição do público-alvo e do nível de cobertura. . . . .	.49
1.5.5.2	Linhas de financiamento . . . . .	.50
1.5.5.3	Condições de financiamento . . . . .	.51
1.5.5.4	As garantias . . . . .	.53
1.5.5.5	Organizações envolvidas com o crédito rural . . . . .	.55
1.5.5.5.1	Bancos comerciais oficiais e privados . . . . .	.55
1.5.5.5.2	Instituições de Microfinanças Rurais (IMFRs) . . . . .	.56
1.5.5.5.3	Organizações não financeiras auxiliares. . . . .	.59
1.5.6	Principais características das políticas agrícolas nos países desenvolvidos . . . . .	.61
1.5.6.1	Intervenções na fronteira . . . . .	.61
1.5.6.2	Medidas de intervenção domésticas . . . . .	.62
1.5.6.3	Impactos no mercado mundial . . . . .	.63
1.5.6.4	Dissociação dos pagamentos (<i>decoupled payments</i>) . . . . .	.64
1.5.6.5	Política agrícola dos Estados Unidos . . . . .	.65
1.5.6.6	Política agrícola da Comunidade Econômica Europeia . . . . .	.66

CAPÍTULO 2: A política agrícola no Brasil

2.1 A era de ouro da intervenção estatal na agricultura brasileira	73
2.1.1 Principais componentes/instrumentos da intervenção	75
2.1.1.1 Política de crédito rural	75
2.1.1.2 Programa de garantia de preços mínimos	80
2.2 A crise da política agrícola	81
2.2.1 Exaustão e reorientação do crédito rural	81
2.2.1.1 A mobilização de recursos	82
2.2.1.2 A gestão dos recursos	85
2.2.2 A política de preços mínimos durante a década de 1980	89
2.2.2.1 A reorientação da política de garantia de preços mínimos	89
2.2.2.2 A gestão da política de garantia de preços mínimos	90
2.3 Outros componentes/instrumentos de intervenção	94
2.3.1 Pesquisa agropecuária: a criação da Embrapa	94
2.3.2 Programas de desenvolvimento regional e rural	95
2.3.3 Programas específicos por produto	96
2.3.4 A falência do Proagro	97
2.4 Os novos instrumentos da política agrícola brasileira	98
2.4.1 Cédula do Produto Rural (CPR)	99
2.4.2 Contrato de Opção de Venda (COV)	100
2.4.3 Prêmio para Escoamento de Produto (PEP)	101
2.4.4 Novos títulos financeiros para o agronegócio	102
2.4.5 Linha Especial de Comercialização (LEC)	103
2.4.6 Zoneamento e seguro agrícola	103
2.4.7 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	104

CAPÍTULO 3: Sistemas Agroindustriais	107
REFERÊNCIAS	115

APRESENTAÇÃO

O objetivo deste livro é o de introduzir o leitor em um conjunto de temas de grande relevância na área de economia agrícola no Brasil. Iniciaremos com um conjunto de seções que tratam das políticas praticadas pelos governos de todo o mundo que afetam o desempenho das atividades agrícolas e pecuárias. Podemos dividir essas políticas em dois grandes grupos. O primeiro é composto por políticas macroeconômicas, que afetam a economia como um todo. Entre estas, encontram-se as políticas monetária, fiscal, cambial e comercial. Quais são os impactos dessas políticas no setor? Por exemplo, como a rentabilidade econômica da produção de um determinado produto agrícola pode ser afetada por uma mudança na taxa de câmbio ou uma alteração nos gastos do governo?

O segundo grupo é composto de políticas voltadas diretamente para o setor agrícola, daí serem conhecidas como políticas agrícolas. Examinaremos com mais detalhes seus principais componentes, quais sejam as políticas de preço, de comercialização e de crédito rural. Essas políticas são praticadas na maioria dos países, em alguns com um caráter mais liberal e em outros com forte intervenção dos governos. Em vários países desenvolvidos, por exemplo, os governos intervêm fortemente nas atividades de produção e comercialização de produtos agrícolas por meio dessas políticas. Quais são as justificativas para essa intervenção? Quais são os seus objetivos e impactos?

Uma vez examinado o caráter mais geral das políticas que afetam o setor, partiremos para o exame das políticas agrícolas executadas no Brasil. Faremos isso em seu contexto histórico. Do início da década de 1970 até o início dos anos 1980, as políticas de crédito rural e de preços mínimos de garantia foram largamente ampliadas no país. Essa fase pode ser chamada de “era de ouro” para a política agrícola no Brasil. Segue-se um longo período de crise econômica no país que será acompanhado pela desmontagem e reestruturação não apenas da política de crédito e de preços, como também de outras políticas agrícolas, tais como aquelas voltadas para produtos (como o Proálcool), regiões, seguro agrícola e pesquisa tecnológica.

Encerraremos os nossos estudos com a apresentação do conceito de sistema agroindustrial, o qual se encontra bastante difundido nos estudos sobre cadeias agroindustriais no Brasil e no exterior. Em sua maioria, esses estudos descrevem e analisam as relações técnicas e econômicas que são estabelecidas desde a produção de insumos para a agropecuária, passando pela produção rural e o processamento de seus produtos, até alcançar o consumidor. Nesse caminho, são gerados fluxos financeiros, de produtos e de matérias-primas.

Desejamos uma boa leitura e esperamos que, ao final, tenhamos contribuído para ampliar o seu conhecimento em economia agrícola. Em especial, na sua capacidade de interpretar os sinais emitidos pelas políticas governamentais e o impacto destas no setor.

CAPÍTULO 1

Políticas agrícolas

O conteúdo desta seção baseia-se na Food and Agricultural Organization (1995).

A importância estratégica da agricultura para a estabilidade econômica, política e social, assim como para o desenvolvimento econômico, tem justificado o uso de instrumentos de política agrícola por governos em todo o mundo. Na maioria dos países, a intervenção dos governos na produção e comercialização de produtos agropecuários ocorre por meio da fixação de preços mínimos de garantia para os produtores, de preços-teto para os consumidores, da manutenção de estoques reguladores, da oferta de crédito em condições especiais de pagamento, da legislação sanitária e ambiental, entre outras.

Neste capítulo temos múltiplos objetivos e destacamos:

- Identificar as características da produção rural que tornam necessária a existência de políticas agrícolas;
- Compreender os objetivos gerais das políticas agrícolas;
- Compreender as quatro principais políticas macroeconômicas (política monetária, política fiscal, política cambial e política comercial) e seus impactos na agricultura; e
- Apresentar as principais políticas agrícolas (políticas de preços, de comercialização e de crédito rural) e seus instrumentos em países desenvolvidos.

1.1 Por que é necessária uma política agrícola?

1.1.1 Assegurar abastecimento

Apesar da sua grande importância e da forte intervenção governamental, as decisões em torno da produção e da comercialização de produtos agrícolas continuam, em grande medida, sendo tomadas por produtores rurais, atacadistas, varejistas e processadores. Ou seja, as decisões de produzir e comercializar continuam sendo privadas. Não há garantias de que podem assegurar o abastecimento adequado dos consumidores, nem de que podem assegurar um perfil de distribuição da renda social politicamente desejável. Afinal, a atividade agropecuária tem uma dimensão pública, pois é a principal fonte de alimentos, e os preços desses produtos determinam fortemente as condições de vida da população mais pobre. Além disso, proporciona renda e ocupação para um grande número de famílias não apenas no meio rural como também em atividades tipicamente urbanas.

Resultados negativos da produção e comercialização de produtos agroalimentares podem gerar problemas socioeconômicos e políticos que atingem a economia como um todo. Daí a necessidade de o governo fomentar a produção agropecuária, apoiar as atividades de pesquisa, realizar e facilitar investimentos em infraestrutura de produção e de comercialização e estabelecer um marco legal apropriado para assegurar tanto um ambiente estimulante ao desenvolvimento do mundo rural como a estabilidade dos preços e da renda dos produtores rurais.

1.1.2 Dependência da natureza

O caráter quase público da agricultura está respaldado tanto em razões estratégicas como em razões intrínsecas ao setor. Ainda hoje, apesar de todo o avanço da ciência, a maioria das atividades agropecuárias continua sujeita a ciclos naturais que definem o momento para a preparação do solo, plantio, tratos e colheita. A dependência da natureza torna os resultados das atividades mais incertos, já que estão sujeitos às variações climáticas de difícil controle e a um processo de produção relativamente rígido. Essa rigidez dificulta ajustes e respostas rápidas às flutuações da economia. Por si só, a dependência da agricultura em relação a fatores climáticos, ecológicos e biológicos seria suficiente para justificar a necessidade de políticas específicas para o setor.

1.1.3 Desenvolvimento socioeconômico

As razões de cunho estratégico são, todavia, as mais importantes para entender o papel do Estado no setor agrícola. Nos países em desenvolvimento, a intervenção estatal, por meio de instrumentos de política agrícola, pode decorrer da necessidade de reduzir a pobreza e a miséria que caracterizam o meio rural e se reproduziram nos centros urbanos. Em geral, o setor agropecuário dos países em desenvolvimento apresenta distorções estruturais, tais como a concentração da propriedade da terra, desníveis tecnológicos entre produtores, produtos e regiões, assim como a pobreza de famílias rurais ao lado da grande riqueza de poucos. Superar essas distorções não é apenas uma questão de equidade e justiça social, mas também de eficiência econômica, pois a distribuição de renda afeta o crescimento econômico.

Nas últimas décadas, a modernização das estruturas agrárias, caracterizadas pela acentuada desigualdade na distribuição da propriedade da terra e pela presença de um setor tecnologicamente dinâmico ao lado de unidades produtivas em processo de decadência, evidenciou que, em muitos subsectores, a grande propriedade, mesmo quando moderna tecnicamente, é menos eficiente do que as unidades de produção familiar. Além disso, a experiência dos países

européus e de algumas áreas da Região Sul do Brasil demonstra que a propriedade e a produção de base familiar podem unir eficiência econômica e vantagens sociais incompatíveis com a produção patronal em larga escala. Essa constatação reforça a necessidade de operar políticas agrícolas que “protejam” a produção familiar, sem, no entanto, sufocar ou tutelar os agricultores.

1.2 Objetivos gerais da política agrícola

Em decorrência dos fatores assinalados anteriormente, os governos têm um papel muito importante na agricultura. Em muitos casos, promovem atividades que, sem a sua ajuda, seriam tão arriscadas e tão pouco lucrativas que o setor privado não teria razões para estar interessado (BANCO MUNDIAL, 1986). A maioria das políticas agrícolas tem como objetivo principal assegurar a segurança alimentar da população, promover a competitividade econômica e o bem-estar social.

Os objetivos das políticas agrícolas diferem de um país para o outro ou nas diferentes etapas do desenvolvimento econômico. Ainda assim é possível encontrar um conjunto de objetivos gerais comum aos países e que orienta a formulação das políticas públicas direcionadas ao meio rural.

- A curto prazo, os objetivos das políticas agrícolas são:
 - Manter estáveis os preços dos principais alimentos;
 - Defender e melhorar a renda da população rural.
- A longo prazo, os objetivos das políticas agrícolas são:
 - Estimular o aumento da produção e da produtividade;
 - Manter a população suficientemente abastecida de produtos alimentares, ou seja, garantir a segurança alimentar;
 - Promover o desenvolvimento e a equidade social.

1.3 Principais políticas que afetam a agricultura

O conjunto de instrumentos que permite alcançar os objetivos da política agrícola compõe os meios que o Estado dispõe para interferir, direta ou indiretamente, seja no comportamento dos agentes ou nos resultados da ação destes. Estes instrumentos atuam quando os milhões de produtores, intermediários processadores tomam suas decisões de produção e investimento nas suas respectivas atividades. Assim, afetam não apenas a produção no campo, mas também o funcionamento dos mercados no momento da comercialização. Governos criam políticas

de crédito, de aquisição de insumos, de preços mínimos, além de impostos e tarifas, que afetam de fato as decisões dos agentes de produzir mais (ou menos), com essa (ou aquela) tecnologia, esse (ou aquele) produto. Essas decisões são ainda afetadas por políticas que estabilizam os preços para esse (ou aquele) produto, que garantem a rentabilidade para um conjunto de culturas, mas não para outras etc.

Podemos estabelecer dois conjuntos de políticas que afetam, direta ou indiretamente, as decisões dos agentes que produzem e comercializam produtos agrícolas (veja no Quadro 1). O primeiro conjunto é composto de políticas macroeconômicas, as quais afetam indiretamente a agricultura, enquanto o segundo é composto de políticas agrícolas, as quais afetam diretamente o setor.

Quadro 1 Conteúdos e instrumentos da política agrícola.

- Políticas macroeconômicas
 - Política monetária
 - Política fiscal
 - Política cambial
 - Política comercial
- Políticas para o setor agrícola
 - Preços dos produtos e insumos
 - Comercialização
 - Crédito

1.4 Políticas macroeconômicas

As políticas macroeconômicas usam instrumentos para estabilizar as condições gerais de funcionamento de uma economia e não são voltadas exclusivamente para a agricultura. Entretanto, elas afetam vários fatores que determinam as decisões dos agentes envolvidos com a produção, comercialização e consumo de produtos agrícolas.

1.4.1 Política monetária

A política monetária tem como objetivo controlar três variáveis importantes na economia de um país: o volume de crédito, a oferta de moeda e a taxa de juros. Seus objetivos são:

- Garantir a estabilidade dos preços, ou seja, evitar a inflação;
- Manter uma oferta equilibrada de moeda (dinheiro) na economia; e
- Garantir condições adequadas de crédito, especialmente taxa de juros, capazes de promover o desenvolvimento econômico.

O financiamento da produção e da comercialização agrícola pode ser profundamente afetado pela política monetária. Quando o banco central aumenta a taxa de juros básica da economia (taxa de juros Selic) com o objetivo de combater a inflação, ele acaba aumentando o custo de captação dos recursos que são utilizados para financiar a agricultura. Por exemplo, a caderneta de poupança rural é um instrumento financeiro que foi criado no Brasil com o objetivo de captar a poupança privada e, assim, aumentar a disponibilidade de recursos do crédito rural. Se o Banco Central eleva a taxa de juros básica da economia, quem aplica em uma caderneta de poupança rural espera receber uma taxa de juros maior para continuar aplicando. Nesse caso, essa elevação na taxa de juros deverá ser repassada para agricultores no crédito rural; considerando que o governo não irá pagar por essa diferença. Com uma taxa de juros mais elevada, menor será o incentivo que os agricultores terão para aceitar o crédito rural. Geralmente, o aumento na taxa de juros é acompanhado por uma redução geral na oferta de crédito, o que reduz a disponibilidade de recursos para a agricultura.

Diante dos efeitos perversos da política monetária sobre a agricultura, é possível que o governo crie condições especiais. Por exemplo, o governo poderá aumentar o nível de subsídio aos juros do crédito agrícola, ou seja, estará disposto a pagar a diferença entre os juros altos que os poupadores desejam e os juros baixos que os agricultores necessitam. Alternativamente, o governo pode criar fundos especiais para financiar o setor com taxas de juros bem abaixo daquelas que são praticadas no mercado financeiro.

1.4.2 Política fiscal

A política fiscal engloba basicamente as decisões do governo relativas aos seus gastos, inclusive os subsídios e os impostos que ele cobra. Em outras palavras, implica em definir quanto, onde e em que o governo irá gastar, bem como de quem irá cobrar impostos, taxas e tarifas necessárias ao financiamento dos gastos. O setor agropecuário é afetado pela política fiscal por meio de vários canais, entre os quais:

- *Subsídios a favor do setor.* Por exemplo, se o governo possui gastos muito acima de suas receitas (déficit orçamentário elevado), dificilmente

poderá destinar subsídios para a política de crédito agrícola; ou ainda pagar um preço mínimo de garantia aos produtores quando os preços de mercado estiverem muito baixos.

- *Investimentos em infraestrutura, apoio à pesquisa tecnológica e difusão de tecnologia.* Implica em definir em que e onde gastar, bem como os setores que serão beneficiados pelos gastos. Investimentos em portos e em vias de transporte favorecem a muitos setores, mas podem ser especialmente favoráveis ao desenvolvimento da agricultura exportadora em regiões mais distantes da costa. Gastos públicos em pesquisas para descobrir plantas e animais mais resistentes às diversas condições de clima e solo, bem como gastos públicos para levar esse conhecimento ao campo, podem ser fundamentais para aumentar a produtividade e reduzir os custos de produção. Com isso, aumenta-se a competitividade da agricultura, elevando a renda dos produtores e garantindo maior segurança alimentar nas regiões pobres.
- *Política de rendas.* A política de aumentos reais no salário mínimo, ou ainda a expansão de programas de complementação de renda destinados aos pobres, tende a aumentar a demanda por produtos agroalimentares, favorecendo produtores e agroindústrias que produzem alimentos básicos.
- *Tributação sobre o setor e sobre os seus produtos.* A tributação excessiva sobre a produção e a comercialização de produtos agrícolas pode reduzir o lucro dos produtores e das empresas agroindustriais, além de aumentar o preço para o consumidor final. Como consequência, reduz o estímulo para continuar produzindo. Por outro lado, a isenção de tributos sobre determinados produtos, como os produtos da cesta básica, pode estimular os produtores a produzir mais desses bens.
- *Política de preços e tarifas de serviços públicos.* Por exemplo, o governo brasileiro utiliza a Petrobras, que é uma estatal, com o objetivo de promover uma política de preços estáveis para os combustíveis. Essa política favorece todas as atividades econômicas que dependem de combustíveis para transporte e produção, inclusive a comercialização e produção de produtos agrícolas. Afinal, a agricultura depende de combustíveis não apenas para o transporte de produtos e insumos, mas também para a operação de máquinas e equipamentos na produção.

A capacidade de gasto do governo afeta a própria execução das políticas agrícolas, pois determina a sua capacidade de usar incentivos fiscais para promover a agricultura. Não é por outra razão que a construção e votação do

orçamento do governo no Congresso constituem-se em um espaço de conflitos pela apropriação dos recursos disponíveis. O uso desses recursos responde a procedimentos e pressões de caráter político que podem entrar em contradição com prioridades tecnicamente estabelecidas pelos formuladores de política agrícola.

1.4.3 Política cambial

A política cambial afeta a taxa de câmbio, que é a taxa por meio da qual se pode converter a moeda de um país em moeda estrangeira. Ou seja, é o preço de uma unidade da moeda estrangeira. Por exemplo, em um determinado dia pode ser necessário R\$ 1,80 para adquirir uma unidade de dólar americano (US\$ 1,00), logo a taxa de conversão do real em dólar americano, ou a taxa de câmbio em relação ao dólar, é de R\$ 1,80 para 1 dólar. No dia seguinte, essa taxa poderá estar em R\$ 1,78 para 1 dólar. De fato, essa taxa pode variar a todo o momento, refletindo as condições de funcionamento do mercado de moedas estrangeiras e da própria política do governo em relação a esse mercado, que é a política cambial.

A taxa de câmbio tem um papel fundamental na determinação dos preços e dos incentivos para produzir produtos agrícolas, principalmente aqueles cujo preço é determinado internacionalmente. A literatura assume que a agricultura, cuja produção é composta majoritariamente de bens comercializáveis internacionalmente, é particularmente sensível às variações da taxa de câmbio. Mais do que isso, para muitos autores a taxa de câmbio é a variável que exerce a maior influência sobre o desempenho do setor agrícola e da economia como um todo.

Para exemplificar, suponha que o preço internacional do açúcar seja de US\$ 0,20/libra-peso e que a taxa de câmbio (real por dólar) seja de R\$ 1,90. Para cada libra-peso vendida no mercado internacional, uma usina receberá US\$ 0,20 do seu cliente externo, que é convertido em R\$ 0,38 ($1,9 \times \text{US\$ } 0,20$) no mercado doméstico. Portanto, em reais, a usina está recebendo R\$ 0,38/libra-peso. Suponha que o real fique mais valorizado em relação ao dólar, ou seja, que a quantidade de reais necessária para comprar uma unidade de dólar fique menor. Nesse caso, suponha então que a taxa de câmbio caia para 1,50. Com essa nova taxa, o preço em reais recebido pelo exportador cai para R\$ 0,30/libra-peso ($1,5 \times \text{US\$ } 0,20$), embora o preço em dólar, cotado no mercado internacional, continue em US\$ 0,20/libra-peso. Note que a valorização do real (R\$) causa uma queda no preço, na moeda brasileira (R\$), recebido pela usina e, portanto, uma queda na sua receita em reais. Considerando que as despesas necessárias para produzir

açúcar não se alteram, a queda no preço em reais, causada pela valorização da nossa moeda frente ao dólar, reduz o lucro da usina e, portanto, pode reduzir o seu incentivo para exportar.

Uma desvalorização cambial tem efeito inverso ao apresentado anteriormente. Suponha que a taxa de câmbio aumente para 2,50, ou seja, que a quantidade de reais para comprar uma unidade de dólar aumente de R\$ 1,90 para R\$ 2,50. Para cada libra-peso exportada, a usina receberá R\$ 0,50 ($2,50 \times \text{US\$ } 0,20$). Seu lucro aumentará e, portanto, maior será o incentivo para exportar.

Entretanto, deve-se observar também o que está ocorrendo com o preço dos insumos que são importados. Componentes de fertilizantes, como a ureia e o potássio, são, em grande medida, insumos importados pelo Brasil. O preço desses insumos é estabelecido no mercado internacional e cotado em moeda estrangeira, o dólar. Suponhamos que em determinado momento o preço do potássio esteja a US\$ 1.000,00/tonelada. Com a taxa de câmbio a R\$ 1,90 por unidade de dólar, o preço do potássio para o importador brasileiro, em reais, será de R\$ 1.900,00/tonelada. Se houver uma desvalorização do real, tal que um dólar passe a valer R\$ 2,50, o preço do potássio para o importador brasileiro aumentará para R\$ 2.500,00/tonelada. Note que, apesar do preço internacional do potássio não se alterar, o preço desse insumo, em reais, aumentou significativamente devido à simples desvalorização da moeda brasileira. Em síntese, uma desvalorização cambial aumenta o preço dos insumos importados e, portanto, aumenta o custo de produção dos produtos agrícolas brasileiros.

A política cambial afeta o desempenho dos vários ramos da produção doméstica. Uma taxa de câmbio artificialmente baixa reduz a competitividade dos produtores de produtos exportáveis, desalentando investimentos em sua produção. Uma taxa de câmbio elevada, ao contrário, tende a canalizar recursos para a produção de bens comercializáveis internacionalmente. Nesse caso, a produção voltada para o mercado externo aumenta. Adicionalmente, produtos importados ficam mais caros em reais e, portanto, aumenta-se o interesse em produzi-los internamente, ou seja, há um estímulo para que os agentes promovam uma substituição de importações.

1.4.4 Política comercial

A política comercial refere-se ao uso de instrumentos que afetam o comércio exterior do país. Os principais instrumentos da política comercial são: as tarifas alfandegárias, as quotas de importação e exportação, os impostos às exportações, as barreiras técnicas e sanitárias e os acordos comerciais. A política comercial é um dos principais determinantes do nível de proteção que

a produção doméstica possui contra a concorrência internacional. Por exemplo, tarifas de importação muito elevadas tornam o produto importado muito caro e, portanto, viabilizam a produção nacional.

As relações entre o nível de proteção e o dinamismo de cada setor e da economia como um todo não são simples. Um nível de proteção excessivo pode reduzir a efetividade da concorrência como mecanismo de indução de inovações e investimentos, fatores essenciais para assegurar um crescimento sustentável e duradouro da economia. Produtores ineficientes e excessivamente protegidos da concorrência internacional podem ficar acomodados e investir pouco na redução de custos e melhoria da qualidade, prejudicando a sociedade como um todo. Por outro lado, um nível de proteção demasiado baixo pode simplesmente aniquilar parte do aparelho produtivo, causando elevado nível de desemprego e redução na renda dos agentes.

Suponhamos que, em um acordo comercial, dois países concordem em reduzir as tarifas cobradas no comércio bilateral. Essa redução de tarifas diminui o nível de proteção, o que pode prejudicar os produtores ineficientes. Entretanto, pode beneficiar os mais eficientes, que conseguirão expandir suas exportações. Por um lado, o país deverá expandir suas exportações de bens em uma cadeia produtiva que é mais competitiva, como a do açúcar e, por outro, deverá importar maior quantidade de produtos em uma cadeia produtiva que é menos competitiva, como a do trigo. Enquanto os produtores de cana-de-açúcar e usinas poderão se beneficiar dessa política, os produtores de trigo terão que buscar outras alternativas. Conjuntamente, a política comercial e a taxa de câmbio modificam os preços dos diferentes tipos de bens e provocam uma redefinição nas decisões dos produtores rurais e demais agentes das cadeias produtivas.

1.5 Políticas para o setor agrícola

As principais políticas agrícolas são as de preço para produtos e insumos; a política de comercialização e a política de crédito. Há ainda políticas de comércio exterior e de gastos do governo voltadas especificamente para o setor agrícola. A seguir, apresentamos cada uma delas.

1.5.1 Política de preços

A política de preços é uma das mais importantes para o setor agrícola. Implica na intervenção, direta ou indireta, do governo nos mercados de produtos e insumos. Essa intervenção ocorre, por exemplo, por meio da fixação de preços mínimos a serem pagos aos produtores e preços máximos a serem cobrados

dos consumidores. Pode ainda ocorrer por meio de tabelamentos de preços ou rígido controle dos preços dos insumos agrícolas.

1.5.1.1 Justificativas para uma política agrícola de preços

Há características da produção agrícola e do mercado de insumos agropecuários que permitem construir uma argumentação para justificar intervenções do Estado e a necessidade de políticas agrícolas. Em primeiro lugar, a agricultura e a pecuária possuem características que tornam a oferta de seus produtos mais rígida, além de aumentar os riscos e a necessidade de recursos para custear os gastos correntes. Em segundo lugar, os mercados de insumos agropecuários estão muito distantes do modelo de concorrência perfeita. Abordaremos essas questões a seguir.

1.5.1.1.1 Rigidez da oferta

Diferentemente do que ocorre na indústria, os resultados da produção agrícola são condicionados pelo ciclo biológico da produção. Uma vez realizados os gastos com plantio e cultivo, é difícil alterar posteriormente a escala de produção, ou seja, aumentar ou diminuir a produção daquele ciclo. Para aumentar a produção agrícola, por exemplo, seria necessário plantar fora de época, o que reduziria fortemente a produtividade. Para reduzir a produção, seria necessário abandonar, total ou parcialmente, a lavoura ou os animais. Essa última opção causaria perda de receita por ocasião da colheita e, conseqüentemente, acarretaria em prejuízos, considerando que os gastos já foram realizados. Note que essas condições tornam a oferta agrícola muito rígida no curto prazo. Se houver uma repentina mudança nas condições de demanda, haverá grandes dificuldades para ajustar a oferta.

Por exemplo, o surto de gripe H1N1 (inicialmente conhecida como gripe suína) levou milhões de consumidores a repentinamente reduzirem a demanda de carne de porco. Entretanto, a oferta daquele período já estava dada e condicionada pelas decisões dos produtores de suínos, tomada meses antes do surto da H1N1. Ou seja, no curto prazo a oferta não se alterou, apesar da demanda ter caído abruptamente. Como consequência, o preço da carne de porco caiu fortemente.

Flutuações tão fortes nos preços prejudicam o abastecimento. As quedas de preço causam prejuízos para os produtores que, na safra seguinte, poderão estar descapitalizados e reduzirão a produção a um nível que não mais atenda as necessidades dos consumidores. Grandes elevações de preço, se por um lado beneficiam temporariamente os produtores e estimulam a expansão

da produção, por outro deixam os consumidores mais pobres desprovidos de alimentos e até mesmo sob risco de fome. Nesses casos, seria plenamente justificável a intervenção nos mercados agrícolas com o objetivo de estabilizar os preços.

1.5.1.1.2 Risco e necessidade de maior volume de capital

Além da rigidez da oferta no curto prazo, o capital necessário para custear a produção fica imobilizado durante todo o ciclo, que vai da fase de preparo da terra até a venda da produção. Ou seja, se gasta durante um longo ciclo de produção sem que se tenha concomitante receita, pois o produto, pronto para a venda, somente é obtido no final do ciclo. Dessa forma, grande parte dos custos da atividade é recuperada somente depois de um longo prazo. Trata-se de uma situação diferente da maioria das atividades manufatureiras, nas quais o processo produtivo é simultâneo e contínuo, e o período de produção é, em geral, mais curto. Logo, há um fluxo constante de produtos que, na medida em que são vendidos, transformam-se em um fluxo de receitas que são utilizadas para cobrir os gastos correntes.

A dificuldade – ou a impossibilidade, para a maioria dos produtos agrícolas – em organizar processos de produção simultâneos e contínuos impede a compatibilização dos fluxos de despesas e receitas e aumenta o volume de capital necessário para mover o processo produtivo. Isso se constitui em uma característica própria desse setor, que o diferencia em relação ao setor industrial.

A produção agrícola depende também de condições naturais, que são incontroláveis na maioria dos casos. Mudanças inesperadas do clima podem causar frustração de safra e fortes oscilações nos preços agrícolas. Logo, o risco de perda devido às mudanças climáticas é maior do que na maioria das atividades manufatureiras, que não depende dessas condições. Combinando maior necessidade de capital com maior risco, dificilmente a atividade agropecuária se torna um atrativo para os bancos privados oferecerem crédito. Daí a necessidade da intervenção não apenas no mercado de crédito para a agricultura, mas também no mercado de seus produtos, com o objetivo de estabilizar os preços.

1.5.1.1.3 Concorrência imperfeita no mercado de insumos

Suponha que um empresário agrícola disponha de uma quantidade de capital. A decisão de utilizá-la ou não é tomada antes do plantio em função do lucro esperado. Este lucro depende, por sua vez, da comparação entre o preço que o empresário espera poder vender seu produto em algum momento no

futuro e os custos dos insumos (mão de obra, fertilizantes, sementes, máquinas e equipamentos etc.) de produção, ou seja, a diferença entre o valor da venda e o custo de produção. Se há uma perspectiva de que o preço de um determinado produto agrícola irá crescer mais do que os preços dos insumos necessários para sua produção, o empresário se sentirá estimulado a produzi-lo, pois perceberá que o lucro poderá aumentar. Logo, a oferta desse produto deverá aumentar.

Portanto, a oferta de produtos agrícolas depende não apenas dos preços desses produtos, mas também dos preços de seus insumos. Deve-se analisar, então, não apenas os mecanismos de formação de preços dos produtos agrícolas, mas também os mecanismos de formação dos preços de seus insumos.

Os preços da maioria dos produtos agrícolas formam-se pelas forças da oferta e da demanda em mercados em que há muita competição. Os produtores rurais não possuem qualquer capacidade de ditar os preços. O mesmo não se aplica a importantes segmentos da indústria de insumos para a agricultura, tais como fertilizantes, pesticidas, máquinas e equipamentos, cujos mercados permitem aos agentes interferirem diretamente nos preços. Considera-se que estes setores possuem maior poder de mercado e maior capacidade para determinar os preços de seus produtos. São mercados caracterizados pela presença de monopólios (apenas um vendedor) ou oligopólios (poucos vendedores), os quais possuem capacidade em exercer algum grau de controle sobre a oferta e, assim, influenciar o preço.

Se para a grande maioria dos produtores rurais as mudanças na demanda traduzem-se em fortes flutuações nos preços de seus produtos, na indústria os preços tendem a ser mais estáveis devido à sua capacidade de controlar a oferta. Na maioria dos setores industriais que vendem para a agricultura, a primeira reação das empresas às mudanças nas condições de mercado é tentar preservar suas margens de lucro alterando o volume de produção e, portanto, a oferta. Com essa estratégia, essas empresas conseguem manter os preços de seus produtos mais estáveis.

Em decorrência desse mecanismo diferenciado de formação de preços na agricultura e na indústria de transformação, que produz insumos para a primeira, os preços da agricultura podem cair, sem que ocorra o mesmo nos preços da indústria de insumos. Ou seja, a receita cai sem que seja acompanhada por igual redução dos custos de produção. Por exemplo, quando ocorre queda na renda dos consumidores é comum as forças de mercado conduzirem a uma redução no preço dos produtos agrícolas, mas os preços dos insumos agrícolas produzidos pelas indústrias mantêm-se constantes. Em alguns casos, as indústrias produtoras de insumos para a agricultura podem até mesmo aumentar os preços dos insumos para compensar a queda nas vendas. Nessas circunstâncias, a

agricultura pode amargar fortes prejuízos. Em outras palavras, as forças desencadeadas em períodos de queda na demanda tendem a proteger o setor industrial em detrimento do setor agrícola.

A força relativa dos agentes econômicos – produtores rurais e industriais – determinará se os preços agrícolas subirão mais ou menos do que os preços industriais. O que se constata é que os grupos industriais e os produtores agropecuários não têm poderes de mercado equivalentes. Aqueles que advogam a intervenção do Estado nos mercados agrícolas sustentam que o poder de mercado dos produtores rurais é insuficiente para assegurar-lhes remuneração sustentável para o esforço produtivo. Justifica-se, então, a intervenção de políticas agrícolas que atuem sobre os preços dos produtos agrícolas. O governo pode intervir para defender os produtores rurais frente ao eventual exercício de poder de mercado do setor industrial e, assim, para proteger as rendas rurais.

1.5.1.2 Objetivos da política de preços agrícolas

Considerando o exposto anteriormente, é possível distinguir quatro grandes objetivos para a política de preços:

- *Distribuir renda.* O objetivo é chegar a uma distribuição de renda julgada desejável e que não seja alcançada pelo livre funcionamento do mercado. A política de fixação de preços altos direcionada a proteger o produtor aparece, então, como um instrumento para aumentar a renda agrícola e melhorar o bem-estar rural. Por outro lado, uma política de preços baixos aos consumidores é uma maneira de defender a renda dos mais pobres e melhorar a segurança alimentar de grupos vulneráveis. Entretanto, há efeitos contraditórios. Se, por um lado, preços altos para os produtores prejudicam os consumidores, por outro lado preços muito baixos para os consumidores prejudicam a renda dos produtores. Cabe então aos formuladores da política de preços encontrar um preço que seja justo para os produtores receberem e ao mesmo tempo justo para os consumidores pagarem.
- *Incentivar a produção.* O objetivo é utilizar os preços como um instrumento que incentive não só os produtores a aumentar a produção, mas também a alterar a composição da produção. Por exemplo, países que dependem muito da importação de alimentos estão mais sujeitos a problemas de abastecimento em caso de distúrbios no mercado internacional. Certamente, isso coloca em risco a segurança alimentar de toda a sociedade. Para garantir maior segurança alimentar, é desejável incentivar

a produção, em particular de certos produtos que compõem uma cesta básica de alimentos.

- *Estabilizar preços.* A política de preços pode ser utilizada como instrumento que tenta atenuar as flutuações anuais de preços provocadas pelo clima, por mudanças na demanda ou pelas oscilações nos preços internacionais. A política de preços, nesse caso, poderá ter que isolar a economia interna da instabilidade proveniente dos mercados internacionais.
- *Promover crescimento econômico.* A política de preços pode ser utilizada para acelerar o processo de desenvolvimento. Por exemplo, os preços dos alimentos podem ser mantidos baixos como mecanismo para manter baixos os salários urbanos e, assim, reduzir os custos da indústria e aumentar sua competitividade. Conseqüentemente, as atividades industriais, sejam voltadas para as exportações ou sejam voltadas para substituir importações, expandem-se elevando o nível de emprego e promovendo o crescimento econômico. Obviamente, poderá haver efeitos perversos sobre a distribuição de renda e a própria produção agrícola, que deverão ser considerados pelos formuladores da política de preços. Por exemplo: os preços dos produtos agrícolas não poderão ser tão baixos sob o risco de deixar os empresários industriais ricos à custa de uma população rural empobrecida. Conflitos sociais podem aflorar, podendo prejudicar o próprio crescimento econômico e o bem-estar social.

1.5.1.3 Critérios de fixação de preços agrícolas

As decisões de produção orientam-se de acordo com os sinais que vêm em parte do mercado e em parte da regulação estatal sobre o mercado. Um dos problemas da política de preços está relacionado justamente aos critérios para definir os sinais que se deseja enviar aos produtores. Dito de outra maneira, qual é o preço adequado para um produto? Qual é o preço mínimo que um produtor rural deve receber pelo seu produto? Qual é o preço máximo que o consumidor final deve pagar por esse produto? Qual é o preço que promove bem-estar social?

As respostas a essas perguntas seriam simples em um mundo sem incertezas, com mercados realmente competitivos e sem preocupações quanto ao impacto na distribuição de renda. Em tal situação, o preço resultaria do jogo da oferta e demanda de bens agrícolas. Todavia foi visto que, mesmo supondo que tal mundo exista nos mercados agrícolas, o preço resultante não seria necessariamente adequado, dadas as particularidades de formação dos preços agrícolas e dos produtos industriais. A política agrícola precisou encontrar outros critérios

de fixação dos preços que levassem em conta as particularidades da agricultura e dos mercados rurais.

A seleção e aplicação desses critérios é um problema difícil e politicamente delicado, porque são muitas as opções possíveis. As repercussões econômicas dos diversos critérios variam consideravelmente. Alguns exigem também muita informação quantitativa. Evidentemente, a eleição dos critérios ou a importância que se dá a um em particular depende também das finalidades específicas da intervenção do governo nos preços (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 1987, p. 59).

A seguir, apresentamos alguns critérios considerados por alguns governos ao estabelecer os valores em suas políticas de preços agrícolas.

1.5.1.3.1 Custos de produção

Uma possibilidade de fixação do preço a ser recebido pelo produtor consiste em considerar os seus custos de produção. Nesse caso, para cada produto agrícola, bastaria levantar os gastos com insumos e aplicar uma margem de lucro considerada normal. A vantagem desse critério é a de assegurar aos produtores um nível mínimo de rentabilidade em sua produção.

Entretanto, esse critério aponta vários problemas, e talvez o mais grave de todos decorra das grandes diferenças das condições de produção vigentes na agricultura. Há produtores com níveis tecnológicos elevados, enquanto outros se encontram em padrões considerados arcaicos. Como consequência, as estruturas de custos dos diversos produtores são diferentes. Qual estrutura de custo deve-se adotar para determinar o preço a ser recebido pelos produtores? A fixação de um preço único, baseado na média dos custos desses diferentes produtores, geraria ganhos maiores para os produtores mais eficientes e perdas para os menos eficientes. A longo prazo, a manutenção dessa política reforçaria as diferenças entre os produtores. Os mais eficientes ganhariam mais e continuariam investindo em eficiência e os menos eficientes ficariam cada vez mais atrasados, sendo deslocados da atividade. Consequentemente, aumentam-se as desigualdades na distribuição da renda e da propriedade fundiária.

Uma alternativa para essa situação seria a de fixar preços diferenciados, sempre com base nos custos predominantes em cada tipo de produtor e região. Embora a utilização de preços diferenciados reduza o problema mencionado anteriormente, esta alternativa cria problemas de ordem operacional para a implementação e para o acompanhamento da política. Afinal seria necessário coletar e acompanhar a evolução dos custos de diversos tipos de produtores,

produtos e regiões. Em seguida, fixar para cada produto preços diferentes por tipo de produtor e região. Tudo isso teria um custo operacional e de controle muito elevado para o governo.

O critério baseado no custo médio também anula o preço como indicador das condições do mercado e da evolução da demanda. Se o governo garante que os produtores receberão um preço baseado no custo, os produtores não vão considerar as mudanças na demanda, ou seja, não ponderarão o desejo dos consumidores.

Suponhamos que um produto se torne menos desejado pelos consumidores. Em mercados livres, o preço e a quantidade demandada e ofertada cairiam. Entretanto, a existência de um preço mínimo garantido ao produtor, capaz de cobrir os seus custos e ainda o seu lucro, pode criar certa acomodação. Os produtores continuarão produzindo em quantidades acima daquelas que os consumidores estão dispostos a comprar e o governo será obrigado a comprar esse excesso de oferta. Se a política persistir por muito tempo, os estoques governamentais continuarão aumentando desnecessariamente. Rompe-se então o laço entre o preço e a necessidade de mercado.

Dados tais problemas, em muitos casos fixam-se preços que cobram apenas os custos operacionais, tais como sementes, fertilizantes, combustíveis e mão de obra, deixando de lado custos relacionados, por exemplo, com a imobilização de terra, instalações e máquinas, além do próprio lucro. Assim, o risco de perda total é eliminado, mas permanece o incentivo à adoção de tecnologias e formas de gestão que reduzam os custos.

1.5.1.3.2 Termos de troca

Termos de troca é o nome dado à relação entre o índice de preços recebidos pelos produtores e o índice de preços pagos pelos produtores, conforme o esquema a seguir:

$$\text{Termos de troca} = \frac{\text{índice de preços recebidos pelos produtores}}{\text{índice de preços pagos pelos produtores}}$$

Os preços recebidos pelos produtores são aqueles obtidos na venda de seus produtos e que determinarão a sua receita; enquanto os preços pagos pelos produtores são aqueles referentes aos insumos comprados por eles, para gerar seus produtos, determinando assim o seu custo.

Os índices de preços não são os preços em si, mas um valor que permite avaliar a evolução conjunta dos preços ao longo do tempo. Suponhamos que o índice de preço do conjunto de insumos utilizados na produção de um determinado produto agrícola assume o valor 100 em um determinado mês e, no mês seguinte, esse índice mude para 105. Isso significa que houve um crescimento de 5% nos preços desse conjunto de insumos, que é calculado por meio da evolução do índice:

$$\text{Taxa de crescimento dos preços} = \frac{(105 - 100) \times 100}{100} = 5\%$$

No Brasil, a Fundação Getúlio Vargas e o Instituto de Economia Agrícola calculam mensalmente os índices de preços pagos e recebidos por vários produtos da agropecuária brasileira. Na Figura 1, pode ser observada a evolução do índice de preços recebidos (IPR) e do índice de preços pagos (IPP) pelos produtores rurais do estado de São Paulo. Os produtos que compõem o IPR são: algodão em caroço, amendoim em casca, arroz em casca, aves, banana, batata, bovinos, café beneficiado, cana-de-açúcar, cebola, feijão, laranja, leite, mamona, mandioca para indústria, milho, ovos, soja, suínos e tomate. A fórmula de cálculo é uma média ponderada dos preços desses produtos. O IPP é uma medida das variações nos preços dos insumos e serviços comprados pelos produtores desses mesmos produtos. A sua fórmula de cálculo é também uma média ponderada, que, nesse caso, envolve os preços dos insumos e de serviços.

A Figura 1 apresenta o IPP (pago pelos produtores) e o IPR (recebido pelos produtores) do estado de São Paulo. Transformamos ambos os índices para que se iniciem com valor igual a 100 no ano de 2005. A partir daí eles seguem trajetórias diferentes, demonstrando que os preços recebidos e os preços pagos pelos produtores nem sempre trilham o mesmo caminho. Por exemplo, note que entre 2009 e 2010 ocorre um distanciamento mais acentuado das linhas, o IPR cresce mais do que o IPP. O súbito distanciamento desse período é um forte indicativo de que a rentabilidade dos produtores melhorou.

A partir dos mesmos dados utilizados na Figura 1, construímos o gráfico da Figura 2. Nele, apresentamos a divisão do IPR pelo IPP, multiplicada por 100, a qual representa os termos de troca (IPR/IPP). Podemos ver mais claramente que os termos evoluíram de forma favorável para o produtor entre 2005 e 2007, caíram em 2008, permaneceram constantes em 2009 e melhoraram significativamente em 2010.

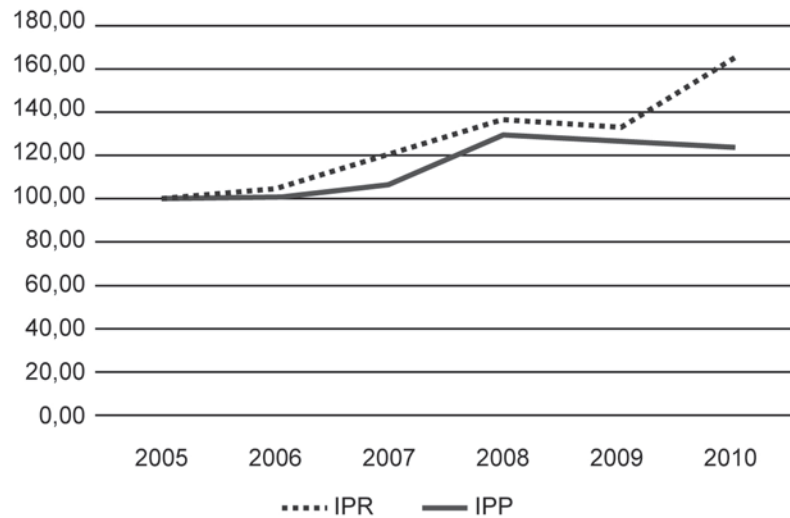


Figura 1 Gráfico do índice de preços pagos (IPP) e do índice de preços recebidos (IPR) na agricultura paulista – 2005-2010 (2005 = base 100).

Fonte: elaborada a partir do banco de dados do Instituto de Economia Agrícola – IEA, 2010.

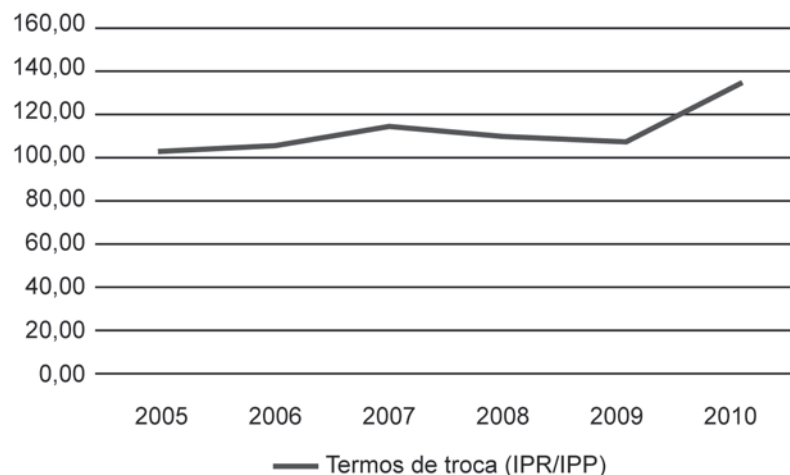


Figura 2 Gráfico do índice dos termos de troca (IPR/IPP) da agricultura paulista – 2005-2010.

Fonte: elaborada a partir do banco de dados do Instituto de Economia Agrícola – IEA, 2010.

Suponhamos que em um determinado ano o governo tenha definido um preço de garantia para os produtores de cana-de-açúcar. O próprio governo poderá reajustar esse preço nos anos seguintes. Para realizar esse reajuste, utiliza os termos de troca. Uma queda nos termos de troca é um indicativo de que os custos da agricultura subiram mais do que a receita, ou seja, a agricultura está perdendo rentabilidade. Para evitar essa perda, os preços de garantia teriam que ser reajustados até o ponto que os termos de troca retornassem à sua posição inicial. Nesse caso, o preço de garantia deveria ser reajustado em um percentual tal que faria os termos de troca retornarem a um valor desejado pela política.

No Brasil, os pecuaristas que se dedicam à engorda de gado bovino costumam utilizar uma estimativa grosseira dos termos de troca para determinar o preço que consideram ser justo para a venda de boi gordo. Eles estabelecem a relação entre o preço da arroba de boi gordo, que é um preço recebido, e o preço da arroba do bezerro, que é um preço pago. Quando essa relação muda desfavoravelmente para a atividade de engorda, eles reduzem seus investimentos. A oferta de boi gordo diminui e o seu preço aumenta, restabelecendo os termos de troca. Nesse caso, são as próprias forças de mercado que conduzem a um novo equilíbrio, pois não há uma política de proteção contra quedas no preço do boi gordo.

O critério de ajuste de preços pelos termos de troca permite manter a rentabilidade relativa da agricultura em relação aos outros setores econômicos. Os preços ao produtor variam de acordo com os movimentos dos preços dos insumos industriais e mantém-se fixa uma relação de troca que se considera desejável.

O problema desse critério é que, uma vez mais, o preço perderia seu caráter de sinal de mercado. Notadamente, isso ocorreria se o reajuste se tornasse automático por vários anos, sem que se avaliassem a evolução tecnológica e a necessidade real dos consumidores. Muitos produtores poderiam acomodar-se, não alterando a quantidade e a diversidade de produtos oferecidos, bem como não adotando tecnologias capazes de diminuir os custos de produção.

1.5.1.3.3 Preços de fronteira ou internacionais

Outra alternativa é deixar que o movimento dos preços recebidos pelos produtores acompanhe o movimento dos preços do mercado internacional. O argumento para utilizar o critério de preços internacionais é o de que esses preços refletem as reais oportunidades do comércio internacional para os produtos comercializáveis internacionalmente. Parte-se do pressuposto de que preços internos artificialmente baixos em relação aos preços internacionais conduzem a perdas de oportunidades e criam ineficiência.

Para fixar os preços internos de acordo com o preço internacional, deve-se levar em conta a taxa de câmbio, os custos de comercialização (transporte, armazenamento e processamento) e os impostos cobrados.

Esse critério submete os preços internos às fortes flutuações de curto prazo dos preços internacionais, e esse é um argumento para que a política de preços não siga de perto tais flutuações (TIMMER, 1987). Além disso, nem sempre os preços internacionais refletem adequadamente os custos de produção nos países de origem, já que são artificialmente baixos devido à proteção de que gozam as atividades agrícolas. Essa proteção ocorre particularmente nos países

desenvolvidos, que subsidiam fortemente tanto a produção no campo quanto as exportações. Logo, os preços internacionais podem estar mais baixos do que estariam se esses subsídios não existissem. Seria, portanto, injusto os produtores nacionais receberem preços artificialmente baixos devido aos subsídios praticados em outros países.

Por último, as flutuações das taxas de câmbio tornam incerto o nível correto dos preços internacionais, pois essas taxas não refletem os reais movimentos do comércio e da competitividade produtiva de cada país, mas sim os movimentos, às vezes especulativos, do capital financeiro internacional.

Em resumo, abstraindo-se das distorções decorrentes dos subsídios praticados pelos países desenvolvidos, o critério de fixação dos preços domésticos de acordo com os preços internacionais mantém o preço como um sinalizador das oportunidades, mas a renda dos produtores fica sujeita à extrema variabilidade dos preços internacionais.

Para reduzir a instabilidade intrínseca do critério de preços internacionais, é possível estabelecer uma regra de fixação de preços internos tal que o preço interno acompanhe apenas a média do preço internacional, mas não as suas flutuações no curto prazo. A ideia é fazer com que o preço interno pago ao produtor varie na mesma direção do preço internacional, mas não com a mesma intensidade. Isso pode ser feito utilizando-se a média móvel do preço internacional; por exemplo, o preço de garantia do governo seria reajustado de acordo com a média dos preços externos observados nos últimos 36 meses. O preço modifica-se mensalmente já que a cada mês elimina-se o primeiro preço da série de 36 e agrega-se o preço do mês mais recente.

1.5.1.4 O dilema da política de preços

O formulador da política de preços agrícolas enfrenta um sério dilema. Se de um lado os produtores desejam preços altos para se verem estimulados a desenvolver a produção agrícola, por outro os consumidores desejam preços baixos para se protegerem, mantendo sua segurança alimentar ou o seu nível de renda. O dilema encontra-se entre fomentar a produção agrícola e ao mesmo tempo proteger os compradores de alimentos mais pobres. Dito de outra maneira, a política de preços enfrenta uma dupla exigência contraditória; entre preços altos para o produtor rural aumentar sua produção e preços baixos para garantir o consumo, sobretudo dos consumidores mais pobres.

Uma solução para o dilema é o *aumento da produtividade*, com a difusão de tecnologias e sistemas de produção capazes de reduzir os custos de produção de alimentos e matérias-primas. Com custos de produção mais baixos, os produtores aceitarão vender mais barato, pois isso não prejudicaria o seu

ganho. Essa solução depende de investimentos em desenvolvimento e difusão de tecnologias e sistemas de gestão. Trata-se de uma política de longo prazo, que não se alcança de um ano para outro, mas que resolveria o dilema em questão.

Outra possibilidade é o *aumento da eficiência nos mecanismos de comercialização*, de forma a reduzir as margens de comercialização dos produtos agrícolas. Esta margem deve ser entendida aqui como a diferença entre o preço que o produtor recebe e o preço que o consumidor paga. A margem de comercialização é composta pelos custos de transporte, armazenamento, serviços de apoio e o próprio ganho de intermediários. Para reduzi-la, são necessários investimentos em infraestrutura de transporte e armazenamento e em serviços de apoio, e o desenvolvimento de mecanismos de mercado (como a bolsa de mercadorias e sistemas de informações). Os resultados não são alcançados a curto prazo, daí ser essa uma solução de médio prazo para o dilema dos preços.

A solução de curto prazo é a de romper o vínculo entre os preços ao produtor e os preços ao consumidor mediante algum tipo de *subsídio*. Por exemplo, o governo oferece um subsídio aos intermediários ou às agroindústrias para que paguem o preço de garantia aos agricultores e assim vendam o produto final a um preço baixo aos consumidores. Aqui, o orçamento do governo aparece como limitante. Há recursos suficientes para esses subsídios?

Além das limitações do orçamento público, poderão ocorrer distorções, já que essa política beneficia também as camadas mais abastadas, que não necessitam de apoio do setor público para ter acesso a alimentos.

1.5.1.4.1 Efeitos da política de preços

A avaliação da política de preços será forçosamente parcial se não forem levadas em conta as características do produto, do produtor e do país; os efeitos de longo prazo; os efeitos perversos; os efeitos indiretos; os efeitos sobre outros mercados sobre outras regiões; e o impacto nas contas do governo. Levando em conta as considerações anteriores, é possível sintetizar os principais efeitos da política de preços, conforme apresentado a seguir:

- *Efeito sobre a produção.* Dada a sensibilidade dos produtores às variações de preço, o apoio ao aumento do preço dos produtos ou a redução do preço de algum insumo pode provocar um aumento da produção do produto em questão. O efeito sobre a produção não depende somente de um preço alto, mas da expectativa de que esse preço alto mantenha-se até o momento da colheita e venda. Se a expectativa existe, não aumentará somente a produção, mas também pode gerar uma modificação da tecnologia utilizada, já que o produtor se sentirá estimulado

a investir em inovações. Nesse caso, o efeito sobre a produção poderá ser ainda maior.

- *Efeito sobre o orçamento público.* A política de preços pode significar um imposto ou um subsídio a um produto; um exemplo deste efeito é que o governo pode criar um imposto sobre determinado produto. Nesse caso, a renda do produtor diminuirá, dado que ele terá que pagar esse imposto, e a receita do governo aumentará, dado que receberá o imposto. Em outro exemplo, o governo poderá subsidiar os consumidores pagando à agroindústria um valor para que ela venda seus produtos a um preço menor. Essa alternativa resolve o dilema de preços. Nos dois casos, a política de preços afeta as receitas e as despesas do governo, com impactos sobre o orçamento público.
- *Efeito sobre a distribuição de renda.* A política de preços modifica os preços ao produtor e ao consumidor e, dessa forma, afeta a renda agrícola e dos consumidores. É importante conhecer o caráter regressivo ou progressivo desse efeito. Ou seja, essa política está contribuindo para a concentração da renda ou para uma melhor distribuição da renda? Os produtores ou os consumidores que se beneficiam da política de preços representam o grupo mais pobre da economia? (TOLLEY, THOMAS & MING WONG, 1982). O aumento da renda agrícola beneficia os trabalhadores agrícolas ou apenas os donos da terra?
- *Efeito sobre a alocação de recursos.* A modificação da estrutura de preços relativos provoca deslocamento dos recursos entre várias produções alternativas e no uso de certos insumos em relação a outros. Digamos que o governo fixe um preço elevado para os produtores de trigo com o objetivo de garantir a segurança alimentar do país. Terras, mão de obra, capital sob a forma de máquinas, equipamentos e outros insumos serão deslocados de outras culturas para a produção de trigo. Isso poderia implicar na redução da produção das culturas que foram substituídas, as quais não necessitariam subsídios. De acordo com a teoria econômica que sustenta a liberdade dos mercados, toda vez que os preços, devido à intervenção do governo, afastam-se dos valores correspondentes à escassez dos recursos há distorção, má alocação destes e redução do bem-estar social. De acordo com essa visão, a sociedade estaria melhor se continuasse a produzir as culturas em que se manifesta competente, sem os subsídios. Nesse caso, poderia exportar excedentes dessas culturas e obter trigo em mercados onde sua produção estivesse mais competitiva e o seu preço mais baixo. Embora este referencial teórico seja importante, na prática não existem preços que não reflitam as estruturas socioeconômicas e o conjunto de regras,

políticas de preços e apoio à agricultura – extremamente diversificada – vigente em cada país.

Outros efeitos da política de preços estão sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 Efeitos da política de preços.

Mudanças	Consequências
Aumento de preços ao produtor no setor alimentar interno	Aumento da produção nacional de cultivos alimentares e eventual redução da produção de outros cultivos; aumento da renda dos produtores; efeitos inflacionários e aumento dos subsídios governamentais ao consumo urbano; aumento do déficit governamental.
Aumento de preços dos cultivos de exportação	Aumento da produção agrícola destinada à exportação e eventual diminuição da produção de outros cultivos; melhora da balança comercial; maiores receitas governamentais.
Subsídios ao consumo urbano	Aumento do consumo de produtos agrícolas; aumento das importações, se a produção nacional de atrasa, e consequente efeito negativo sobre a balança comercial; déficit fiscal.
Subsídios aos insumos	Aumento da produção agrícola; aumento da renda e do consumo em todos os setores; déficit fiscal.
Desvalorização da taxa de câmbio	Aumento da produção agrícola e maior entrada de recursos à agricultura mediante o estímulo às exportações; queda dos salários reais pelo efeito inflacionário geral; aumento das rendas públicas derivadas das exportações agrícolas.

1.5.2 Política de comercialização

A política de comercialização, por suas funções intrínsecas, pode ser analisada independentemente da política de preços. Todavia, por seus efeitos e complementaridade, é um componente central da política de preços.

1.5.2.1 Política de comercialização: uma política com objetivos próprios

Para os propósitos da política agrícola, consideraremos que a comercialização está presente em todas as atividades de transformar, armazenar e transportar os produtos agrícolas até o consumidor interno e o comprador externo (ver Figura 3). Os mercados não se desenvolvem automaticamente. Em muitos casos, é necessária uma intervenção governamental para criar, estimular e regular as instituições mercantis de tal modo que possam dar sua contribuição ao

desenvolvimento econômico. Na ausência dessa intervenção, muitos produtos não poderão ser comercializados adequadamente, reduzindo a eficiência produtiva, o potencial de crescimento e os efeitos positivos que um aumento da produção poderia ter, seja para os agricultores ou para o país.

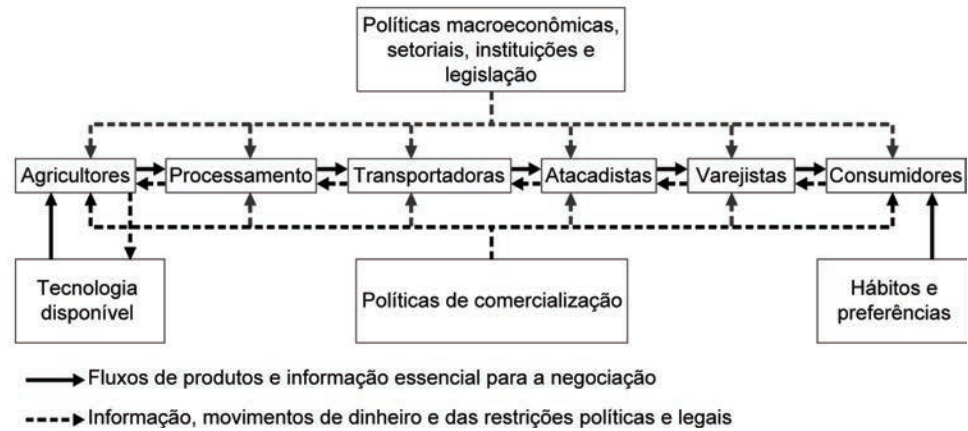


Figura 3 Elementos do sistema de comercialização.

Os processos de comercialização diferem-se em função das estruturas agrárias de cada país e de outras características internas, próprias do sistema de comercialização. A estrutura agrária típica da maior parte dos países em desenvolvimento é bipolar, tendo, de um lado, uma agricultura de subsistência e, de outro, uma agricultura comercial. Para os agricultores de subsistência, a comercialização tem menos importância, pois a maior parte da produção desse extrato da agricultura não chega ao mercado, mas satisfaz às necessidades de consumo da família. Ao contrário, para a agricultura comercial a comercialização é essencial para garantir sua existência e seu desenvolvimento. Esses produtores necessitam de mercados eficientes para vender seus produtos e para comprar os insumos necessários à produção.

A comercialização dos produtos agrícolas pode desempenhar um papel importante no aumento da produtividade do setor, mediante dois mecanismos principais:

- Ao sinalizar aos produtores, por meio dos preços dos produtos, sobre os produtos e cultivos nos quais pode ser conveniente concentrar recursos adicionais; e
- Ao criar condições para que se difundam novas tecnologias mais produtivas, por meio da comercialização de insumos para a agricultura.

Reconhece-se que a baixa produtividade do sistema de produção de alimentos é muito mais grave quando está acompanhada de uma baixa produtividade

dos sistemas de comercialização. Além disso, um sistema de comercialização complexo cria valor agregado para os produtos do setor, gerando empregos rurais e não rurais. O emprego e o valor agregado crescem na medida em que o sistema de comercialização se desenvolve.

Os objetivos da política de comercialização situam-se em vários âmbitos:

- *Redução das margens de comercialização, M_c* , definidas como a diferença entre o preço de venda no varejo ao consumidor P_c e o preço recebido pelo produtor P_p :

$$(M_c = P_c - P_p)$$

São vários os determinantes das margens de comercialização: distância, disponibilidade dos meios de transporte, eficiência em cada uma das atividades de comercialização e, em particular, os custos de transporte e armazenamento. A margem de comercialização pode diminuir como consequência de um aumento na eficiência de comercialização que diminua os custos de transporte, armazenamento e/ou processamento. Essa redução pode ampliar a margem de manobra diante do dilema dos preços agrícolas à medida que se pode mais facilmente manter os preços altos aos produtores, sem que aumentem na mesma proporção os preços aos consumidores.

- *Proteção aos pequenos produtores ante os intermediários privados monopolistas*, assegurando-lhes preços justos e estáveis no momento de venda de seus produtos. Esse objetivo justifica-se dado o grande número de produtores (e sua dispersão no território) em vista de um número menor de intermediários melhor organizados. Nesse sentido, os ganhos dos agricultores podem aumentar não somente por um incremento da produção ou dos preços, como também mediante a venda de seus produtos em melhores condições.
- *Assegurar aos consumidores provisão suficiente de alimentos básicos ao menor custo possível*, mesmo diante das flutuações da produção, o que exige a formação de estoques entre uma safra e outra. Afinal, os preços dos produtos agrícolas são mais instáveis do que os preços dos bens industriais devido à dificuldade que se tem para realizar os ajustes de oferta no curto prazo.
- *Fornecer apoio complementar aos produtores para aumentar a qualidade e a quantidade de seu produto*, melhorando seu acesso às técnicas e insumos mais produtivos e ao crédito necessário para financiá-los.

Os sistemas de comercialização podem ser mais ou menos complexos, segundo o número de intermediários entre o produtor e o consumidor. A relação entre o preço pago ao produtor e o preço oferecido ao consumidor é, em grande parte, determinada pela complexidade dessas intermediações.

A instrumentação da política comercial pode apoiar-se em organismos estatais e na participação do setor privado. Três sistemas de comercialização coexistem na maior parte dos países:

- Sistema de comercialização privado, sob o controle de empresas nacionais ou multinacionais;
- Sistema de comercialização cooperativo, sob o controle dos próprios produtores; e
- Sistema de comercialização estatal, que funciona mediante agências paraestatais de comercialização.

Reconhece-se que em alguns países as empresas estatais de comercialização tiveram alguns êxitos indiscutíveis. Primeiro, porque reduziram as flutuações de oferta e de preços nos mercados internos, mediante suas compras, vendas e operação de estoques reguladores. Em segundo, porque os organismos de exportação aumentaram as receitas para os produtores à medida que conseguiram controlar alguns mercados e, desse modo, influenciar os preços. Terceiro, porque os organismos públicos de comercialização conseguiram, em alguns casos, assegurar preços internos mais altos do que aqueles que prevaleceriam na sua ausência.

Em muitos outros países, contudo, as empresas estatais colheram grandes fracassos, seja em virtude de uma gestão por demais politizada e burocratizada, seja por causa dos problemas de financiamento de suas atividades. Todavia, mesmo reconhecendo que o setor privado deve ocupar um papel de protagonista na comercialização agrícola, argumenta-se que, em inúmeras situações, o setor público poderia intervir com ações para melhorar o funcionamento dos canais de comercialização. A construção de estradas vicinais nas zonas rurais, de armazéns em áreas distantes dos principais centros atacadistas e a difusão de informação são apenas alguns exemplos.

1.5.3 Política de comercialização e política de preços

A execução de uma política de preços depende do sistema de comercialização, já que

o caráter da estrutura de mercado e sua eficiência para transportar os produtos, desde o estabelecimento agrícola até o consumidor, determinam, em grande parte, o bom funcionamento real das políticas de preços (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 1987, p. 118).

As decisões de produção, investimento e consumo, sejam do setor público ou privado, não dependem somente do nível e da estabilidade dos preços, mas também das margens de comercialização. Se as margens encontram-se maiores do que os custos reais de armazenamento, transporte e processamento, menor será a eficiência econômica.

Suponha uma política de não intervenção, ou seja, o governo não fixa preços ao produtor e ao consumidor. Nessas condições, o funcionamento normal do mercado agrícola se caracterizaria pela presença de um grande número de compradores intermediários no período de safra. Como há maior oferta devido à colheita, os preços são mais baixos nesse período. Como a oferta está dada, o preço nesse período dependerá muito das expectativas dos intermediários. Estes estarão dispostos a comprar muito se acharem que os preços aumentarão muito na entressafra. Comprarão pouco se acharem que os preços não subirão muito. É esse comportamento que definirá a pressão de compra e, portanto, o preço, durante a colheita. No período de entressafra, quando os preços sobem, os intermediários vendem seus estoques e realizam o lucro. O preço de venda nesse período irá depender muito do nível de estoques que os intermediários formaram. Em condições normais de mercado, esse preço deverá estar acima do preço que o intermediário pagou durante o período de colheita. Essa margem de comercialização deverá ser suficiente para cobrir os seus custos com transporte e armazenagem, bem como o seu lucro normal.

A Figura 4 representa a situação acima. No eixo horizontal está representada uma linha do tempo, onde T_0 representa o período de uma colheita e T_2 o período da colheita seguinte. T_1 representa o período de entressafra. No eixo vertical estão representados os preços: preço recebido pelo produtor e preço pago pelo consumidor. Na medida em que se aproxima a entressafra, ambos os preços sobem, até alcançar um teto. A diferença entre esses dois preços é a margem de comercialização a cada momento. Deve-se destacar, entretanto, que a margem de comercialização não é necessariamente igual para todos os intermediários. Na verdade, a estratégia mais comum é o intermediário comprar quando os preços estão mais baixos durante a safra e vender na entressafra. Assim, depende muito de cada intermediário e da escolha que ele fará dos momentos de compra e de venda. Um intermediário que compra entre o fim da colheita e o início da entressafra, quando os preços estão mais elevados, tem uma margem inferior à daqueles que compram no início, quando os preços estão mais baixos. Assim, a margem de comercialização máxima que se pode obter

é aquela definida pelo menor preço pago aos produtores durante a colheita e o maior preço pago pelos consumidores na entressafra.

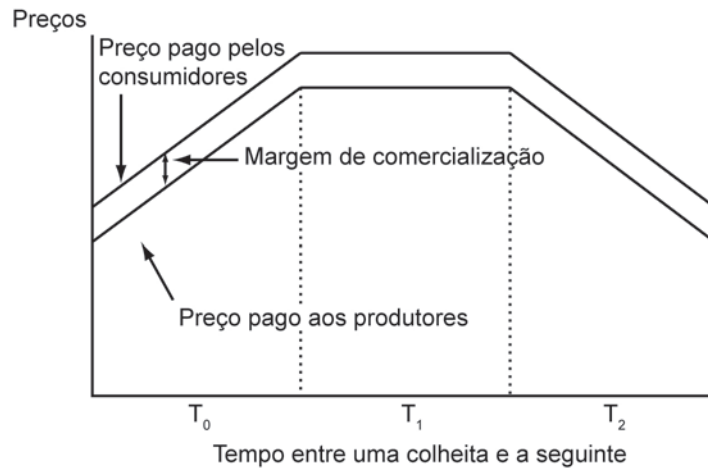


Figura 4 Gráfico do preço pago aos produtores, preço pago pelos consumidores e margem de comercialização.

Suponha-se que a política de preços fixe um preço-teto ou um preço máximo ao consumidor. Essa medida terá impacto sobre toda a cadeia, desde os comerciantes até os produtores. Os intermediários compram as mercadorias durante a colheita, quando os preços estão mais baixos, para vendê-las mais adiante, quando os preços começam a subir. Se o governo fixa um preço máximo ao consumidor, o intermediário terá que rever suas expectativas sobre os preços futuros, pois agora sabe que os preços não mais subirão acima de um teto. Se o preço-teto é fixado abaixo do que aquele verificado sem a intervenção, o intermediário terá que refazer os seus cálculos e, possivelmente, rever o preço que estará disposto a pagar aos produtores no período de colheita.

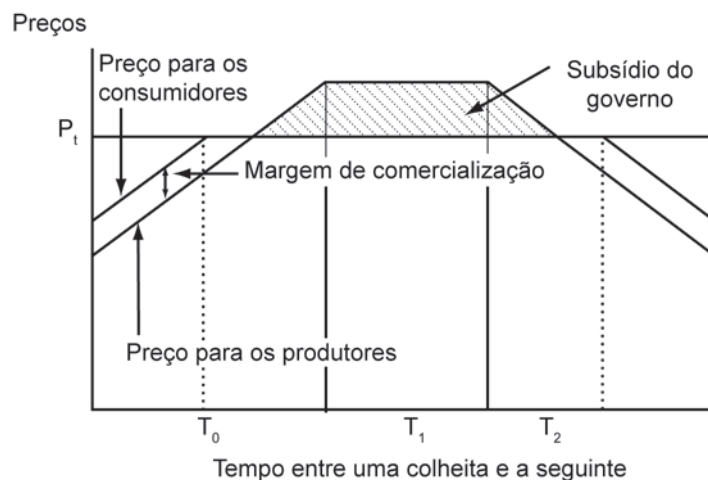


Figura 5 Gráfico dos preços urbanos e preços rurais com intervenção.
Fonte: Timmer (1987, p. 69).

A Figura 5 representa uma situação em que o governo fixa um preço teto para os consumidores (P_c). O preço pago pelos consumidores é igual ao preço rural mais a margem de comercialização, até o momento em que se igualam ao preço-teto. Nesse momento, é provável que as agências públicas de comercialização devam intervir para assegurar o abastecimento ao preço-teto. Com efeito, quando se alcança o preço-teto, o valor pago aos produtores torna-se inviável para os intermediários, pois eles ficam sem a margem de comercialização. Uma situação como essa pode levar muitos intermediários a se retirarem do mercado, por não estarem dispostos a reduzir suas margens. Se de fato muitos deles saírem do mercado, o preço pago aos produtores durante a colheita poderá cair significativamente, pois, diante de uma oferta rígida por parte dos produtores, haveria uma queda da demanda por parte dos intermediários. Essa queda pode ser indesejável para o governo, já que pode levar o preço abaixo do preço mínimo de garantia aos produtores. Com preços abaixo do mínimo, os produtores perderiam parte da renda que esperavam obter, ficariam desestimulados e reduziriam a produção na safra seguinte, causando desabastecimento no futuro.

De fato, uma situação como essa poderia levar à estatização da comercialização, com o governo assumindo a compra durante a colheita (pagando os preços mínimos de garantia aos produtores), arcando com os custos da comercialização e a venda aos consumidores (ao preço-teto fixado). Alternativamente, o governo poderia subsidiar indiretamente os consumidores. Nesse caso, pagaria aos intermediários a diferença entre o preço desejado para os produtores e o preço-teto fixado para os consumidores. Na Figura 5, essa diferença está representada pela área sombreada entre as duas linhas de preço. Em outras palavras, os intermediários receberiam um subsídio do governo para comprar dos produtores ao preço mínimo de garantia e vender aos consumidores pelo preço-teto.

Há situações em que o governo e o setor privado deverão dividir a tarefa de comercialização da produção do país. Suponha que o governo fixe um preço mínimo de garantia uniforme para todas as regiões produtoras. Nesse caso, o setor privado escolherá atuar preferencialmente naquelas áreas perto dos pontos de produção. Nas áreas mais afastadas, com custos de transporte mais altos e não incluídos no preço único, a comercialização poderá ficar economicamente inviável para o setor privado. Caberá ao governo decidir se concede subsídios ao setor privado para que comercialize nessas regiões ou se o próprio governo encarrega-se dessa comercialização por meio de suas agências. Em ambos os casos haverá ônus para o setor público. Qual é o melhor? Se, por um lado, a experiência de vários países tem demonstrado que as agências governamentais compram mercadorias de baixa qualidade, o que pode implicar em custos de armazenamento mais altos, por outro a concessão de subsídios está sujeita a influências de caráter político que se sobrepõem a critérios puramente técnicos.

Em resumo, as mudanças na política de preços modificam as expectativas dos agentes, quais sejam os produtores, os consumidores, os agentes privados de comercialização e o governo.

Para que esses pontos fiquem mais claros, na próxima seção serão estudados, conjuntamente, os instrumentos e os modelos de intervenção das políticas de preços e de comercialização, do ponto de vista da intervenção no mercado dos produtos e de fatores. Posteriormente, serão apresentados alguns modelos relevantes de intervenção para compreender os resultados e os problemas suscitados pelo uso desses instrumentos.

1.5.4 Instrumentos da política de preços e de comercialização: estabilização de preços e subsídios

Nesta seção, serão estudados os diferentes instrumentos relacionados com a estabilização dos preços e das rendas agrícolas. Será visto, também, que a intervenção governamental nos mercados de insumos pode ser utilizada como uma alternativa à política de apoio aos preços.

1.5.4.1 Instrumentos da estabilização de preços

Como vimos anteriormente, o governo pode criar uma política de preços agrícolas para estabilizar os preços e as rendas dos produtores. Essa intervenção é essencialmente uma política de curto prazo. Seu objetivo, então, não é modificar as condições estruturais em que se desenvolve a atividade produtiva do setor, mas estabilizar os preços do mercado. A estabilização dos preços é uma condição importante para definir o horizonte econômico do setor agrícola. Nesse sentido, ainda que a política de preços não tenha objetivos de longo prazo, seus efeitos podem situar-se nesse horizonte.

O objetivo da estabilização baseia-se na suposição de que os produtores e os consumidores preferem a estabilidade à flutuação. A estabilização persegue, assim, um duplo objetivo: de um lado, a sustentação dos preços como mecanismo de estabilização da renda dos produtores e, do outro, a estabilização do consumo dos pobres.

A renda dos produtores depende, em última instância, de duas variáveis: do preço de venda de seus produtos e da produtividade (produção por hectare, taxa de conversão de ração por unidade animal etc.) alcançada. A longo prazo, a produtividade é mais estável e suas mudanças estão associadas à adoção de novas tecnologias. Entretanto, no curto prazo, a produtividade pode flutuar fortemente devido a mudanças climáticas. Logo, neste período de curto prazo,

existe um risco-preço e um risco-produtividade. Uma maneira de enfrentar o risco-produtividade é o seguro agrícola, que não o elimina totalmente, mas torna-o aceitável. O risco-preço, por sua vez, é atenuado por meio dos instrumentos da política de preços que buscam, basicamente, atuar sobre o risco.

Existem dois instrumentos usados para se conseguir a estabilização dos preços. O primeiro consiste na fixação de preços oficiais ao produtor e ao consumidor e supõe a existência de estoques reguladores que permitam controlar as variações sazonais. Adicionalmente, o governo proíbe ou libera importações e exportações com objetivo de assegurar o abastecimento doméstico aos preços fixados pela política de preços.

O segundo instrumento, mais característico dos países desenvolvidos, consiste no uso de pagamentos compensatórios para estabilizar as flutuações da renda provocadas pela instabilidade dos preços internacionais.

1.5.4.1.1 Fixação de preços oficiais ao produtor e ao consumidor

As variações sazonais dos preços são uma das principais causas da instabilidade dos preços dos alimentos e da sua oferta. Essas variações relacionam-se com o fato de que, no momento da colheita, a oferta é abundante e tende a baixar os preços, ao passo que no período posterior, entre colheitas, os alimentos escasseiam e os preços tendem a aumentar.

A fixação de preços oficiais é uma das medidas de estabilização mais frequentes, sendo conduzida por agências governamentais de comercialização. Antes do início da colheita, o preço mínimo é anunciado aos produtores, e, a partir da colheita, o organismo responsável compra uma parte da produção sempre que os preços de mercado estiverem abaixo do mínimo, assegurando que o produtor receba pelo menos o preço anunciado previamente. Posteriormente, na entressafra, o organismo vende seus estoques para frear os aumentos de preços e evitar que os consumidores paguem preços acima do máximo anunciado. A comercialização pode ser direta ou por intermédio de canais privados existentes. Dessa forma, chega-se a uma estabilização sazonal – parcial ou total – dos preços.

A estabilização é parcial se o organismo regulador deixa subir os preços antes de começar a vender seus estoques na entressafra. Alternativamente, o organismo regulador pode vender a preços progressivamente mais altos, de forma a refletir o aumento normal dos preços entre a colheita e a entressafra e, assim, cobrir os custos de armazenamento.

A estabilização parcial é mostrada na Figura 6. Note que o preço encontra-se baixo inicialmente. O governo compra ao preço mínimo e forma estoques.

Essa intervenção faz o preço subir progressivamente até o momento T^* . O preço alcançado em T^* seria suficiente para o governo cobrir os seus custos de armazenagem. A partir daí, o governo vende seus estoques, procurando manter o preço naquele nível até o início da próxima safra.

A estabilização é total se, pelo contrário, o organismo governamental intervém imediatamente depois da colheita e mantém constante o preço ao longo do ano, como demonstrado pela reta horizontal da Figura 6. Em tal caso, não há qualquer incentivo para que os agentes privados (intermediários ou processadores) ou produtores armazenem uma parte do produto para vendê-la mais tarde. Não há vantagem em comprar para vender no futuro se o preço não aumenta. O governo deve comprar e distribuir todo o produto, e os custos de armazenamento, transporte e processamento recaem totalmente sobre o orçamento público.

Resumindo, na ausência da estabilização o preço cresce continuamente a partir de certo momento da colheita até o final da entressafra ou início da próxima safra (ver a reta inclinada na Figura 6). Com a estabilização total, o preço torna-se constante ao longo do ano (reta horizontal); já com a estabilização parcial, o preço começa a crescer a uma determinada taxa que reflete o custo de armazenagem até o tempo T^* , quando o governo intervém vendendo seus estoques para frear a alta do preço (reta quebrada). A partir daí, o preço se mantém constante até o final do período de comercialização da colheita.

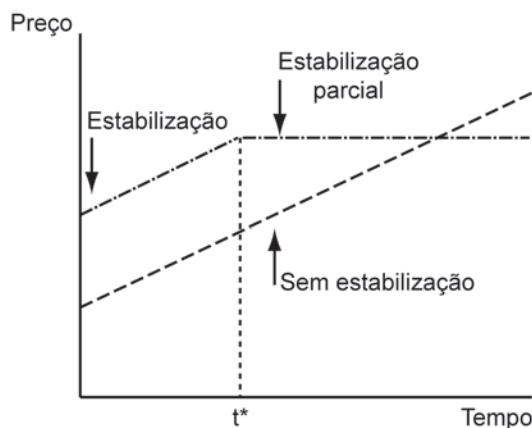


Figura 6 Gráfico de preços sem intervenção, com estabilização parcial e estabilização total.

Fonte: Tolley, Thomas & Ming Wong (1982, p. 194).

O custo da intervenção governamental está determinado pelo grau da estabilização, pela diferença entre o preço de mercado sem a intervenção do governo e o preço de mercado com a intervenção do governo. Evidentemente,

os custos são maiores no caso de uma estabilização total do que em uma estabilização parcial.

É possível eliminar uma parte dos custos da estabilização por meio de uma política mais liberal de importações e de exportações. Assim, no lugar do governo assumir o custo de armazenamento dos estoques para estabilizar os preços, pode-se liberar as importações quando a produção nacional é baixa. A entrada do produto importado tende a frear o aumento dos preços. Quando a produção doméstica é alta e os preços estão caindo exageradamente, o governo pode liberar as exportações. Assim, o excesso de produção é exportado, o que reduz o excesso de oferta no mercado doméstico, de maneira a frear a tendência de baixa dos preços.

1.5.4.1.2 Pagamentos compensatórios e estabilização das flutuações dos preços internacionais

O segundo instrumento de intervenção é a criação de um fundo de estabilização para cobrir a diferença entre um preço objetivo (P_o) desejado e o preço livre de mercado (P_m). O governo protege o produtor das oscilações dos preços, comprometendo-se a lhe assegurar uma renda mínima. Para consegui-lo, o governo cobre a diferença entre o preço que o produtor obtém no mercado e o preço desejado. Se $P_m < P_o$, ocorre um pagamento compensatório ao produtor. Se, ao contrário, $P_m > P_o$, o governo pode cobrar um imposto ao produtor para: (a) criar um fundo para financiar o pagamento compensatório quando $P_m < P_o$; ou (b) financiar um subsídio ao consumidor para que este não pague os preços elevados do mercado. A diferença entre os preços ($P_m - P_o$) estabelecerá o valor do pagamento compensatório e do imposto. São três as vantagens desse sistema: “(a) não intervém nos preços de mercado [...]; (b) explicita o custo do aporte do Estado [...]; (c) divide entre todos os contribuintes, e não só entre os consumidores, os custos de defender a agricultura” (SILVESTRE, 1990, p. 69).

Quando os excedentes de oferta repetem-se por vários anos, ou seja, tem-se $P_m < P_o$ por várias safras, o governo será obrigado a realizar pagamentos compensatórios seguidamente, o que claramente se traduz em um aumento dos gastos públicos. Uma medida para minimizar o problema consiste em reduzir a oferta mediante a limitação da área explorada a que cada produtor terá direito aos pagamentos compensatórios. Ou seja, qualquer produção que não seja proveniente das áreas permitidas não teria direito a receber o benefício e, assim, seria vendida aos preços baixos do mercado. Diante disso, os produtores não expandiriam a área explorada, mas permaneceriam apenas naquela cuja produção pudesse receber os pagamentos compensatórios. O excesso de

oferta seria então reduzido, e os preços de mercado subiriam até alcançar o preço fixado pelo governo.

Outra forma para reduzir o risco-preço é o fomento aos mercados de contratos futuros e aos mercados de contratos de opções. Esses contratos definem o compromisso dos produtores em entregar certa mercadoria, com normas de qualidade especificadas previamente, em uma data e lugar determinados, contra um preço fixado no momento da venda do contrato. O objetivo da transação é permitir aos produtores uma medida de proteção contra as evoluções futuras das cotações dos produtos agrícolas.

1.5.4.2 Intervenção nos mercados de fatores e de insumos agropecuários

O desenvolvimento rural e agrícola requer o acesso adequado aos insumos necessários à produção. A eficácia de um sistema de comercialização de insumos depende de vários fatores, tais como uma previsão exata da demanda por insumos, uma organização correta dos sistemas de entrega destes, a eficácia das empresas de comercialização de insumos, as atividades de difusão de seu uso, os preços, os incentivos e o crédito.

É possível identificar três sistemas de comercialização de insumos existentes no mundo:

- Sistemas competitivos, com livre participação de firmas e agentes econômicos na distribuição dos insumos, tanto em nível atacadista como varejista;
- Sistemas cooperativos, em que a distribuição realiza-se mediante canais dos próprios produtores, mas com certo número de regras e apoios governamentais; e
- Sistemas governamentais, nos quais existe um só canal de distribuição de insumos, que é algum organismo paraestatal, também encarregado de prover assistência técnica e outros serviços para os agricultores.

Independentemente desses sistemas e mecanismos de distribuição, uma preocupação dos governos é a determinação dos preços dos insumos. Controle de preços e subsídios estão na lista de políticas agrícolas de vários países. As razões podem ser as seguintes:

- Criar uma alternativa à política de sustentação de preços dos produtos agrícolas;

- Evitar que os intermediários da comercialização de insumos obtenham ganhos excessivos;
- Estabelecer uma compensação para o produtor quando o governo pratica uma política de preços mínimos baixos para os produtos agrícolas; e
- Proteger a indústria nacional produtora de alguns desses insumos.

Um problema importante na formulação da política de preços é saber se é mais conveniente apoiar o produtor agrícola aumentando os preços dos seus produtos ou diminuindo o preço dos insumos que ele utiliza. Ambos os tipos de apoio são justificados. Quando há evidências de que os preços dos produtos agrícolas e os seus níveis de produção estão abaixo do que se poderia obter, considerando o potencial produtivo da região ou país, o governo deve intervir com uma política que eleve os preços. A expectativa é a de que um preço mais alto levará os produtores a oferecerem uma maior quantidade do produto. Quando o uso de insumos modernos situa-se em níveis abaixo do recomendado tecnicamente, devido aos seus preços elevados, a ação governamental deve ser direcionada no sentido de ajudar a intervir no mercado de insumos. A expectativa é a de que essa intervenção leve os produtores a usar mais dos insumos que claramente tenham forte impacto na produtividade.

Assim, um aumento na produção pode ser obtido seja intervindo no mercado de produtos, seja intervindo no mercado de insumos. Em se tratando de um insumo que esteja sendo usado abaixo do que seria recomendado tecnicamente – por exemplo, um fertilizante –, um subsídio, que reduza o seu preço de venda, pode estimular sua utilização. Com isso, a produção aumenta, gerando um ganho líquido do bem-estar da sociedade como um todo.

Quais seriam as vantagens em se escolher a concessão de subsídios aos insumos em detrimento de um aumento nos preços de sustentação dos produtos agrícolas? Os parágrafos seguintes mencionam as vantagens.

Em situações em que a utilização de um determinado insumo é menor do que a desejada por falta de conhecimento ou de confiança por parte dos produtores agrícolas, a fixação de um preço de promoção para o insumo provavelmente incrementará sua utilização.

O subsídio ao insumo pode ajudar os produtores de subsistência, os quais comercializam apenas uma pequena parte de sua produção. Nesses casos, o subsídio a insumos é preferível, pois a alternativa de aumentar o preço dos produtos agrícolas pode até mesmo prejudicá-los. Afinal, esses produtores complementam suas necessidades de alimentos com compras externas à unidade de produção. Logo, um aumento nos preços dos alimentos, embora suportável

para a maioria dos consumidores urbanos, teria um efeito perverso sobre os agricultores de subsistência.

Os subsídios aos insumos permitem resolver, ao menos no curto prazo, o dilema dos preços agrícolas, estimulando os produtores sem aumentar os preços ao consumidor, ou seja, melhorando a rentabilidade dos produtores sem prejudicar os consumidores.

Quando uma parcela importante dos insumos é importada, pode haver flutuações no seu preço devido a mudanças na taxa de câmbio e ao próprio comportamento do mercado internacional desses produtos. Os subsídios podem dar estabilidade aos custos de produção e, conseqüentemente, aos preços finais dos produtos agrícolas.

A pior das soluções é usar, simultaneamente, as duas políticas, suporte aos preços dos produtos agrícolas e subsídios aos insumos. Os efeitos combinados dessas duas políticas sobre o custo da intervenção governamental são perversos:

um preço mais alto do produto cria um incentivo para usar mais fertilizantes, que, por sua vez, aumenta indiretamente o custo dos subsídios aos fertilizantes já existentes. Da mesma maneira, um subsídio alto aos fertilizantes provoca mais compras governamentais de cereais para poder sustentar o preço pago aos produtores, o que aumenta o custo do programa existente de apoio ao preço (TOLLEY, THOMAS & MING WONG, 1982, p. 118).

1.5.5 Crédito rural

O crédito rural é um serviço essencial para apoiar o desenvolvimento da produção agropecuária. Trata-se, como é sabido, de uma atividade cercada de especificidades que se traduzem em um risco econômico elevado. De um lado, encontram-se as incertezas associadas às próprias variações nas condições naturais, como: secas, chuvas em excesso, ocorrências de pragas etc. De outro lado, encontram-se as incertezas associadas às flutuações dos mercados agropecuários e à maior dificuldade de ajustar a oferta às mudanças na conjuntura econômica. Além disso, os principais mercados agropecuários continuam sujeitos a elevados riscos decorrentes das políticas agrícolas e comerciais dos países desenvolvidos e aos preços exageradamente voláteis das principais *commodities*.

Neste contexto, os agricultores enfrentam, mais do que os empreendedores de outros setores, dificuldades especiais para aumentar sua capacidade produtiva com recursos próprios e, por isso, dependem da disponibilidade de crédito, em

quantidade e condições adequadas, para financiar os investimentos e a produção corrente. Entretanto, os agricultores, notadamente os pequenos e familiares, que sempre tiveram dificuldades para obter crédito, enfrentam problemas ainda maiores devido à lentidão do mercado financeiro privado em assumir um papel ativo, em substituição ao Estado.

Em muitos países, as condições macroeconômicas e institucionais não propiciam um ambiente favorável à consolidação de sistemas de crédito rural para financiar investimentos de longo prazo e associados a atividades de maior risco. A oferta de crédito para a agricultura continua sujeita à intervenção governamental. Programas de crédito são criados com o objetivo de garantir um fluxo de recursos em uma quantidade adequada às necessidades e às potencialidades do setor e em condições de pagamento que sejam compatíveis com as especificidades, os riscos da atividade e com o nível de pobreza de muitos produtores rurais.

A mobilização de recursos privados e o acesso dos pequenos agricultores a esses recursos, particularmente os mais pobres, enfrentam obstáculos que não podem ser minimizados. De uma parte, os bancos, particularmente os privados, não têm experiência no relacionamento com esse público; não dispõem de tecnologia creditícia adequada; e não dominam a avaliação de riscos envolvidos nos financiamentos agropecuários. Afinal, o risco econômico de sua clientela tradicional – que vive e trabalha no meio urbano – é de natureza distinta. De outra parte, parcela dos próprios produtores tem dificuldade em se adequar às exigências e aos padrões envolvidos nas operações de crédito, principalmente em relação às garantias solicitadas pelas instituições financeiras.

O desafio do desenho e da implementação de políticas de financiamento rural é justamente harmonizar os interesses das instituições financeiras com o dos produtores rurais. Para tanto, “condições especiais” podem ser necessárias, mas não devem ser confundidas com os pesados subsídios do passado, nem podem se traduzir em políticas e programas insustentáveis do ponto de vista financeiro e ineficazes do ponto de vista dos produtores rurais. Várias experiências confirmam a viabilidade de se oferecer crédito aos agricultores pobres em condições especiais e ao mesmo tempo sustentáveis.

1.5.5.1 Definição do público-alvo e do nível de cobertura

O montante disponível de recursos para ser oferecido como crédito em condições especiais é sempre escasso, considerando as insuficiências dos produtores, particularmente os mais pobres. O inevitável racionamento de recursos impõe difíceis decisões políticas. É necessário definir quanto será oferecido por

produtor e/ou por projeto e quais os critérios de distribuição dos recursos (tipo/tamanho do produtor; nível de renda; região; cultivos/atividades prioritárias; e/ou combinação de vários desses critérios). Trata-se de eleger prioridades e definir quem será, ou não, beneficiado.

Em algumas situações, a decisão poderá estar entre beneficiar um grande número de produtores, com pequena provisão de crédito para cada um, ou beneficiar poucos, mas com farta disponibilidade de crédito para cada um, em condições especiais. No primeiro caso, o nível de cobertura do programa será grande, ou seja, uma parcela grande dos produtores rurais existentes será atendida pelo crédito. Entretanto, como o valor distribuído a cada um é pequeno, suas reais necessidades de recursos financeiros não serão atendidas. No segundo caso, poucos e bons projetos poderão ser implementados, já que o montante de crédito oferecido para cada um é suficiente. Entretanto, exclui-se uma grande parcela do público-alvo. Trata-se de um problema cuja solução não é fácil e, não raro, passa por decisões de caráter político.

1.5.5.2 Linhas de financiamento

Os recursos de crédito rural possuem três finalidades ou linhas de financiamento: investimento, capital de giro ou custeio e comercialização. Em alguns poucos países, como o Brasil, os produtores contam ainda com linhas especiais de crédito destinadas à aquisição de terras (crédito fundiário).

O crédito destinado à realização de investimentos permite a criação/expansão/manutenção da própria capacidade de produção. Nesse rol, incluem-se os financiamentos para aquisição de máquinas, equipamentos, veículos, instalações, reprodutores, cercas etc. Já o crédito destinado ao capital de giro atende às necessidades de recursos para sustentar gastos monetários incorridos durante o processo de produção, tais como aquisição de fertilizantes, pesticidas e sementes. O crédito de comercialização é geralmente destinado à sustentação de estoques e opera como instrumento da política de preços e comercialização. Os programas de crédito especial destinados a pequenos agricultores têm priorizado, em sua maioria, as necessidades de recursos para o custeio, deixando em segundo plano as necessidades de recursos para investimento e apoio à comercialização.

Embora sejam muitas vezes tratados pelo sistema financeiro de forma independente, os créditos para investimento e custeio estão estreitamente relacionados. Uma alocação de crédito que priorize apenas os gastos com investimento pode não ser suficiente para tornar a atividade economicamente viável, pois o produtor pode não ter capital de giro para bancar as despesas ao longo do ciclo produtivo. Da mesma maneira que, tampouco, resolveria alocar recursos apenas para o capital de giro se o produtor não tiver recursos para investimento.

O crédito de investimento pode ser suficiente para a formação de pastagem, compra de animais e construção de instalações, mas isso não basta para a sustentabilidade econômica do projeto. Por exemplo, a implantação de um projeto de pecuária bovina exige investimentos em pastagens, cercas, animais de reprodução e construção de instalações; mas também necessita, periodicamente, de recursos complementares para aquisição de medicamentos e de suplementos alimentares. Antes de obter qualquer receita com venda de gado, os produtores terão que comprar esses insumos. Para isso, necessitarão de recursos adicionais, sejam recursos próprios ou de crédito. Na ausência desses recursos, os níveis de produção poderão ficar abaixo do esperado, e a atividade não terá sustentabilidade. Assim, poderá haver dificuldade em recuperar o montante de recursos financeiros que foram destinados ao investimento, criando situações de inadimplência.

O descasamento entre o crédito para investimento e o de custeio é um dos principais problemas que respondem pela baixa eficácia da utilização dos recursos de muitos programas de crédito. Portanto, não basta prover crédito para investimento se não houver recursos disponíveis para o capital de giro, principalmente se considerarmos que os ciclos de produção na agricultura são mais longos. Do mesmo modo, não é suficiente irrigar o produtor com recursos para custeio se ele não tem condições de realizar os investimentos necessários para fortalecer a estrutura produtiva e manter-se competitivo.

1.5.5.3 Condições de financiamento

Além do equilíbrio adequado entre disponibilidade de recursos para investimento e o custeio, o desenho de um programa de crédito para a agricultura deve atentar também para as variáveis básicas que definirão as condições do financiamento. Duas variáveis são de extrema importância: o prazo para pagamento e o custo do crédito para o tomador. Ambas devem ser compatíveis com o fluxo de receitas esperadas pelos produtores, caso contrário não haverá condições de pagamento dos empréstimos.

O custo do crédito para o tomador é composto de taxa de juros, por tarifas cobradas pelo serviço e outros custos de transação incorridos pelo tomador. A taxa de juros reflete, pelo menos parcialmente, as condições de liquidez da economia; enquanto os custos de transação estão diretamente associados ao grau de facilidade para obtenção de crédito (incluem-se gastos com registros e demais gastos para atender a burocracia, inclusive o tempo despendido pelos produtores na transação). Os tomadores devem comparar o custo do crédito aos benefícios esperados. Quando o custo é elevado, torna-se temerário tomar empréstimos para financiar projetos cujos rendimentos monetários esperados

são baixos e mais arriscados. Por exemplo, empréstimos destinados à produção de culturas de subsistência podem gerar produção para consumo no próprio domicílio, mas serão incapazes de gerar renda monetária (produção que será vendida) em montante adequado para pagar empréstimos. Para esse tipo de atividade, seria necessário um nível maior de subsídio ou, no extremo, um programa de doações, em vez de um programa de crédito. Se a taxa de juros é muito alta, muitos projetos serão eliminados porque a rentabilidade esperada ficará abaixo da mínima requerida.

Na agricultura, os ciclos de produção são mais longos e sazonais, o que dificulta a compatibilização dos fluxos de receitas com os fluxos de gastos. Além disso, há maior variabilidade da renda agrícola devido à dependência de fatores naturais não controláveis. A discrepância entre o fluxo de despesas e o fluxo de receitas, bem como a variabilidade da renda agrícola, traz implicações para o desenho das condições de financiamento.

Os prazos de pagamento dos empréstimos precisam ser compatibilizados com o fluxo de receita; em muitos casos, as taxas de juros são adequadas, mas projetos de longa maturação e tecnicamente bons não são viáveis devido à incompatibilidade entre o fluxo de receitas e o prazo muito curto para reembolsar o empréstimo.

No caso de produtores rurais pobres, os prazos devem ser estendidos, posto que necessitam de tempo para realizar, pouco a pouco, um conjunto de múltiplos investimentos na montagem do estabelecimento, além de tempo requerido para aprendizagem e domínio de novas técnicas de produção.

O capital de giro necessário para sustentar o processo de produção é mais elevado em projetos de longa maturação, e o prazo para reembolso deve se adequar às características da produção.

O risco da atividade agrícola é mais elevado, o que requer salvaguardas adicionais para os emprestadores, incluindo a vinculação do crédito à adoção de tecnologias que reduzam o risco (exemplo, aplicação de pesticidas e uso de fertilizantes).

A maior variabilidade da renda agrícola aumenta a dependência dos produtores em relação ao crédito, pois a alternância entre anos bons e anos ruins reduz a capacidade de autofinanciamento dos produtores. Por sua vez, quanto maior o risco, maior será a taxa de juros que os ofertadores de crédito estarão dispostos a cobrar. Esse fato introduz uma inadequação entre as condições exigidas pelos bancos para realizar empréstimos e as condições aceitáveis pelos produtores. Para os bancos, um risco mais elevado requer taxa de juros mais elevada; para o produtor, o efeito seria exatamente o contrário: um nível de risco mais elevado teria que ser “compensado” por taxas mais baixas e por redução da utilização de recursos de terceiros.

Para reduzir os riscos e as incertezas do negócio rural, os bancos exigem garantias que, em último caso, podem atingir os bens do produtor e de seus avalistas. Como reação, e também para reduzir seus riscos, os produtores rurais desenvolvem uma atitude “conservadora” e cautelosa em relação aos empréstimos, já que a frustração de uma safra pode custar todo o seu patrimônio. Daí a explicação da presença marcante dos governos, em quase todo o mundo, na área do crédito rural, com o objetivo de criar condições especiais de financiamento. Entre essas condições especiais está a de fixação de taxas de juros mais baixas do que se poderia esperar sem a presença do governo.

O desenho de um programa de crédito especial requer conhecimento e sensibilidade por parte dos formuladores. As condições de financiamento não podem ser duras a ponto de inibir o acesso ao crédito e a própria geração de renda para o produtor, mas também não podem ser frouxas a ponto de criar ineficiências e desperdício de recursos públicos. Cabe, portanto, criar uma tecnologia de crédito que seja capaz de superar esse problema.

Uma tecnologia de crédito cobre todo o escopo de atividades de uma instituição que oferece empréstimos e determina a seleção dos clientes, os tipos de empréstimos ofertados, os montantes, os prazos dos empréstimos e a forma em que se assegurará o seu pagamento, assim como o acompanhamento e a recuperação dos créditos. A tecnologia de crédito é usada para resolver os problemas de informação, incentivos e de execução dos contratos que surgem quando ocorre uma transação creditícia.

1.5.5.4 As garantias

O principal mecanismo utilizado pelos agentes financeiros para obter informações sobre os tomadores de crédito é o sistema de cadastro. No cadastro, são consideradas informações sobre o inventário da unidade produtiva, indicadores financeiros, histórico de crédito dos agricultores, experiência acumulada na atividade, tecnologia adotada no processo produtivo e relações comerciais do agricultor na região. Para elaborar um cadastro detalhado dos clientes, os agentes financeiros têm custos que, de alguma forma, são incorporados à transação e pagos pelos produtores ou subsidiados pelo governo. Na maioria das vezes, são cobradas taxas para elaboração de cadastro, compondo e elevando os custos do empréstimo.

Os riscos envolvidos nas operações de crédito podem ser reduzidos a partir da análise do cadastro, que depende de acesso à informação custosa ou difícil de obter. Quando não existem mecanismos menos custosos para obter informações e elaborar os cadastros, os agentes financeiros relutam em realizar operações de crédito rural.

Para resolverem o problema da falta de informação e/ou o seu elevado custo de obtenção, e também para se protegerem da inadimplência, os agentes financeiros adotam outras medidas, como a exigência de garantias reais (bens de capital, imóveis, avalistas, entrega de parte da safra futura etc.). Obtendo garantias dos tomadores de empréstimo, os agentes financeiros reduzem seus custos com a obtenção de informações sobre os tomadores, avaliação da viabilidade do projeto e do monitoramento das atividades produtivas. O não cumprimento do contrato por parte dos produtores implicará em perda das garantias fornecidas.

As garantias, em geral, têm um valor muito maior do que o montante solicitado em empréstimo, justamente para forçar os devedores a cumprirem os contratos e não perderem as garantias oferecidas. Para muitos agricultores, é impossível atender a essas exigências, principalmente por não possuírem o título da propriedade regularizado ou não contarem com um avalista que atenda ao perfil solicitado. A exigência de garantias com valores elevados tornou-se um dos principais fatores a impedir o acesso de agricultores pobres ao crédito rural. Mais uma vez, as organizações financeiras se deparam com o desafio de construir mecanismos alternativos para atender a esse público, sem deixar de considerar a eficiência na administração do crédito. Deve-se ter em conta que a simples liberação das exigências de garantia pode não ser uma medida adequada, pois não soluciona os problemas derivados de eventuais comportamentos oportunistas ou falhas no projeto.

Entre os mecanismos alternativos às garantias reais, estão os sistemas de aval mútuo e os fundos de aval. Nesses sistemas, a inadimplência de um indivíduo é de responsabilidade de todos. A todos serão negados futuros empréstimos no caso da inadimplência de um ou mais tomadores. Esses instrumentos aumentam a pressão para o monitoramento dos pares e a autosseleção do grupo, pois “maus pagadores” seriam excluídos pelo próprio grupo. Seu funcionamento adequado, entretanto, depende da existência das regras informais do grupo social que, geralmente, estão associadas à cultura e à ética.

A principal função dos fundos de aval é propiciar garantias às organizações financeiras que operacionalizam os financiamentos dos programas de crédito, suprindo a carência dos agricultores pobres que não possuem as garantias reais exigidas para a concessão do crédito, como avalistas e imóveis. Os fundos são constituídos a partir de diversos arranjos institucionais, com a participação de várias organizações e agentes locais e regionais. Governos locais têm desempenhado um importante papel em experiências bem-sucedidas, colaborando com o aporte inicial de capital para a constituição do fundo e dando suporte para o seu funcionamento. A manutenção do fundo é garantida por uma taxa cobrada sobre o crédito contratado pelo agricultor e avalizado pelo fundo.

1.5.5.5 Organizações envolvidas com o crédito rural

As operações de crédito rural dependem de organizações financeiras e não financeiras. Entre as organizações financeiras, encontram-se bancos comerciais, Instituições de Microfinanças Rurais (IMFRs) e cooperativas de crédito. Os bancos comerciais são tradicionais operadores de programas de crédito, enquanto as IMFRs e as cooperativas de crédito e microcrédito, embora não sejam novas, têm crescido rapidamente por meio de mecanismos inovadores de concessão de crédito. A construção desses mecanismos deve-se à participação crescente de organizações não financeiras, tais como as organizações de representação dos produtores rurais e os serviços de extensão rural e de assistência técnica.

As seções a seguir descrevem o papel desse conjunto de organizações de caráter na provisão de crédito rural.

1.5.5.5.1 Bancos comerciais oficiais e privados

Os bancos privados têm menor interesse em operar com o crédito rural. Trata-se de uma carteira onerosa devido ao risco e ao custo de monitoramento, que são mais elevados em função do acompanhamento das atividades produtivas, da necessidade de profissionais com especializações técnicas, realização de visitas de campo etc. Entretanto, os bancos, públicos ou privados, têm sido encarregados pelos governos de operar programas especiais direcionados à agricultura.

Essas instituições têm pouca flexibilidade para modificar as taxas de juros de cada linha de crédito ou mesmo as demais condições, pois estas já são dadas pelo próprio programa no qual o banco é apenas o operador financeiro. Para compensar o elevado custo de transacionar com os agricultores, e para se protegerem dos riscos relacionados às transações, é comum a cobrança de taxas administrativas para operacionalizar o crédito. Geralmente, essas taxas são pagas aos bancos pelo governo. Em muitos casos, entretanto, os bancos, mesmo os públicos, fazem exigências não formalizadas, de natureza burocrática, que dificultam as operações de crédito.

Um dos principais obstáculos relacionados à concessão do crédito pelos bancos públicos e privados é a ausência de mecanismos alternativos para a operacionalização dos contratos. Estabelece-se então um dos principais obstáculos para agricultores pobres terem acesso ao crédito: apenas uma pequena parcela atende ao perfil de clientes desejados pelas organizações financeiras que operam as linhas de crédito oficial. Muitos bancos oficiais trabalham com

a lógica de mercado na determinação do perfil de sua clientela, e o resultado é a exclusão de pequenos agricultores, independente do seu potencial produtivo e da capacidade para honrar os pagamentos. Constitui-se assim um conflito entre os objetivos dos programas especiais – facilitar o acesso ao crédito – e a política de operação definida pelos bancos.

Apesar dos esforços observados, no sentido de adequar as organizações bancárias às necessidades dos produtores, vários problemas ainda persistem:

- O conflito entre os objetivos das instituições financeiras, principalmente os bancos – maximizar lucros –, e os objetivos dos programas especiais – atender a necessidade de crédito dos produtores – está longe de ser vencido. A maioria dessas instituições continua adotando uma postura passiva na operacionalização desses programas: não se preocupam em identificar o público potencial em sua área de atuação; adotam estratégias de divulgação ineficientes; e impõem exigências que nem sempre podem ser atendidas pelos agricultores, tais como garantias e avalistas;
- Falta de conhecimento dos programas de crédito rural pelos profissionais de extensão rural e pelas organizações de representação dos agricultores (sindicatos, cooperativas e associações);
- Incapacidade dos órgãos de extensão rural para auxiliar os agricultores na elaboração de projetos que levam em consideração as potencialidades de cada unidade produtiva;
- Elevadas taxas cobradas pelos cartórios para registrar contratos e propriedades. Nesse caso, a ausência de registro de propriedade impede a oferta de garantias reais;
- Vários agricultores são avessos ao risco embutido nos empréstimos, notadamente quando há risco de perder parte do seu patrimônio, e outros não buscam informações sobre as condições de crédito oferecidas pelos programas especiais; e
- O associativismo encontra-se ausente ou pouco desenvolvido.

1.5.5.5.2 Instituições de Microfinanças Rurais (IMFRs)

A microfinança é caracterizada como toda e qualquer operação financeira destinada a pessoas e a empresas normalmente excluídas do sistema tradicional, ou ainda à população de baixa renda. O microcrédito é sua principal atividade. Compreende-se o microcrédito como um crédito de pequena magnitude

concedido em larga escala por uma entidade financeira a pessoas físicas ou jurídicas que tenham atividades empresariais de produção de bens e de serviços como principal fonte de renda.

Desde o final da década de 1980, observa-se o rápido crescimento do número de instituições dedicadas às microfinanças (IMFs), as quais oferecem uma diversidade de serviços financeiros à população de baixa renda, em especial o crédito de curto prazo. Na América Latina, ao contrário do que se observa na Ásia, o crescimento da oferta de serviços de microfinanças tem se concentrado nas áreas urbanas. Essa tendência parece refletir as dificuldades reais para alcançar a população rural e desenvolver tecnologias financeiras adequadas – do ponto de vista da eficiência e dos objetivos sociais – para operar nas áreas rurais (GONZÁLEZ-VEGA apud NAVAJAS & GONZÁLEZ-VEGA, 2000).

Vários fatores contribuem para explicar essa dificuldade: a relativa dispersão dos produtores em territórios vastos, às vezes com dificuldades de comunicação; o acesso dos possíveis clientes aos mercados; a própria fragilidade dos mercados locais onde estes comercializam sua produção; o caráter parcial de subsistência; a dificuldade para manter atividades de geração de renda; os riscos climáticos que afetam a produção agropecuária; o baixo nível de escolaridade; e a falta de tradição em atividades de mercado.

Cooperativas de crédito

As primeiras experiências com cooperativismo de crédito ocorreram na Alemanha, por volta de 1850, tanto para as cooperativas de crédito urbanas como para as rurais. Além dos princípios cooperativistas, elas tinham uma característica particular: a responsabilidade ilimitada. Quando era necessário recorrer ao mercado para suprir as necessidades de todos os membros, todos os participantes responsabilizavam-se pelos empréstimos obtidos no mercado por meio da garantia solidária. Os empréstimos tinham como prioridade financiar investimentos relacionados à produção, e a principal garantia era o caráter dos participantes. Os bens de todos eram coletivamente oferecidos como garantia. Portanto, era de interesse de cada sócio admitir apenas indivíduos de boa reputação. Essas cooperativas ficaram conhecidas como “bancos do povo”. Em sua origem, a cooperativa de crédito era uma associação de pequenos poupadores que se uniam para ampliar o acesso ao crédito mediante o financiamento mútuo.

Nos países desenvolvidos, as cooperativas de crédito tornaram-se grandes organizações financeiras, fundamentais no processo de democratização e de acesso aos serviços oferecidos pelo sistema financeiro. Já nos países em desenvolvimento, o cooperativismo não teve a mesma penetração, embora existam experiências de grande êxito.

As últimas décadas têm revelado um rico processo de aprendizado institucional. Experiências foram iniciadas com fundos rotativos de crédito destinados a pequenos produtores excluídos do sistema oficial de crédito rural. Em alguns países, esse processo resultou no surgimento de uma nova modalidade de cooperativa de crédito rural denominado crédito solidário. Essas cooperativas diferenciam-se das tradicionais por terem como cooperados agricultores familiares locais, e pelo fato de estarem interligadas por uma central de serviços, responsável pela contabilidade e padronização das operações executadas pelas cooperativas que integram o sistema. Adiante, será analisada a interessante experiência do Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária (Cresol) no Brasil.

As cooperativas podem prestar serviços idênticos àqueles oferecidos pelo sistema bancário convencional aos agricultores familiares (poupança, empréstimos pessoais, fornecimento de talões de cheques, entre outros). Porém, os recursos captados são reinvestidos em atividades da própria comunidade, a uma taxa de juro definida pela cooperativa com ampla autonomia. Como as cooperativas não possuem um patrimônio do porte apresentado por bancos estatais, elas, muitas vezes, funcionam como intermediadoras entre os agricultores e os agentes oficiais, cuidando das atividades de obtenção de informações e de garantias, formando grupos de agricultores que praticam o aval mútuo ou cruzado, ou, em algumas situações especiais, avalizando as transações, principalmente em operações de investimento.

Uma experiência que teve considerável repercussão foi a do Grameen Bank, em Bangladesh, que tinha por objetivo combater a pobreza do país dando uma alternativa para que a população pobre pudesse sair da dependência dos comerciantes agiotas.

O Grameen Bank tem características peculiares e diferentes das cooperativas de crédito cujos membros compartilham responsabilidade ilimitada. No início, o Grameen concedia empréstimos apenas às mulheres, pois acreditava que elas seriam mais prudentes na utilização dos recursos, priorizando as necessidades da família. Outro ponto diferencial dessa experiência está relacionado à pobreza da população atendida. Como os clientes não possuíam garantias reais para oferecer, foi adotado o aval solidário. Inicialmente, os empréstimos eram concedidos a grupos de cinco mulheres que se responsabilizavam em conjunto pelos empréstimos individuais. Caso uma das clientes não pagasse a dívida, as demais se responsabilizariam, sob pena de todas serem desligadas do Banco.

Outra importante característica do Grameen foi a estratégia utilizada para ampliar sua clientela, que consistia em ter funcionários para divulgar as oportunidades oferecidas pelo Banco. Esses funcionários, além de identificar os potenciais tomadores de recursos e selecioná-los, tinham, ainda, a função de

acompanhar os grupos formados e de identificar potenciais lideranças que auxiliariam a garantir o sucesso do grupo. Essa característica era uma inovação em termos de organizar o atendimento ao público excluído do sistema bancário convencional, pois ainda não existiam as agências bancárias, apenas a figura dos seus agentes de crédito, que se deslocavam até as comunidades interessadas em obter recursos do Grameen.

1.5.5.5.3 Organizações não financeiras auxiliares

A ampliação do volume de operações de crédito para os agricultores tem sido possível graças ao auxílio de novas e antigas organizações governamentais e não governamentais. Essas organizações estabelecem a ponte entre os agricultores e as organizações que operam programas de crédito. Suas ações têm contribuído para reduzir os custos de transação dos operadores finais do crédito, bem como para reduzir os riscos das operações. Nesse sentido, viabilizam o acesso ao crédito por parte de milhões de produtores. Entre essas organizações, destacam-se dois tipos: os serviços de extensão rural e as organizações de representação de classe.

A partir da década de 1980, a diminuição da intervenção do Estado nos diversos setores da economia também repercutiu na agricultura. Os serviços de assistência técnica e extensão rural foram seriamente afetados. Além disso, as organizações que compunham a rede de extensão rural tiveram seus orçamentos reduzidos e as contratações de pessoal dificultadas. A prática dessa política durante anos sucessivos levou ao desmantelamento e à precariedade dos serviços de extensão rural.

No Brasil, os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) foram iniciados no final da década de 1940 com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida da população rural e apoiar o processo de modernização da agricultura. Em meados da década de 1970, o governo brasileiro “estatizou” o serviço, implantando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), coordenado pela Embrater e executado pelas empresas estaduais de Ater nos estados, as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Em 1990, o governo do presidente Collor de Mello extinguiu a Embrater, desativando o Sibrater. As Emater ficaram à mercê das políticas de ajuste econômico e das difíceis condições financeiras dos governos estaduais. Este afastamento do Estado resultou em um forte golpe aos serviços, levando a uma crise sem precedentes na Ater oficial.

Em 2003, a política de Ater foi novamente instaurada pelo governo federal, que definiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário como o responsável.

Entre as principais atividades executadas pelos serviços de assistência técnica e extensão rural estão: o acompanhamento e a orientação das atividades desenvolvidas nas unidades de produção agropecuária e o auxílio à elaboração dos projetos técnicos para a solicitação de crédito rural. A extensão rural teve, e continua tendo, um importante papel na relação dos agricultores com os bancos. Historicamente, os agricultores beneficiados por esses serviços foram os que mais solicitaram o crédito rural governamental e, por meio desse crédito, adotaram pacotes tecnológicos que aumentaram sua produtividade e renda.

Em muitos programas de crédito rural, os órgãos estaduais de extensão rural têm sido designados como representantes oficiais na operacionalização do programa. Eles são os responsáveis por atestar se os agricultores que solicitam os recursos desses programas são de fato o público-alvo. Além de fornecer essa certificação, emitem também o parecer técnico para as solicitações de financiamento. Para o crédito de custeio, por exemplo, eles auxiliam os agricultores a descrever onde os recursos serão utilizados. Para o crédito de investimento, eles devem dar assistência aos agricultores na elaboração de um projeto técnico, justificando a viabilidade.

A limitação dos órgãos de extensão rural para atender às demandas do grande número de agricultores tem gerado iniciativas com o objetivo de minimizar os problemas daí decorrentes. Destaca-se a atuação pró-ativa dos extensionistas no sentido de canalizar esforços de outros segmentos da sociedade (PERACI & BIANCHINI, 2002). Eles interagem com a iniciativa privada (fornecedores de insumos, agroindústrias), instituições financeiras e órgãos de representação dos agricultores (sindicatos, associações, cooperativas) visando o desenvolvimento da agricultura em seu município ou região.

As organizações de representação dos produtores rurais têm um papel fundamental na discussão e na elaboração das propostas, que resultam em desenhos alternativos para ampliar a oferta de crédito rural. Essas organizações podem ainda oferecer treinamento para os produtores, com o objetivo de melhorar as suas condições de trabalho, abordando temas sobre manuseio e aplicação de agrotóxicos, preservação do meio ambiente e formas de organização comunitária. Para os agricultores pobres, também são oferecidos cursos que abordam temas relacionados à gestão das atividades produtivas, em que a oferta de crédito governamental é divulgada. Em relação ao acesso ao crédito rural, além de divulgar as possibilidades existentes, podem auxiliar os agricultores familiares a elaborar um projeto de acordo com a realidade das unidades produtivas.

1.5.6 Principais características das políticas agrícolas nos países desenvolvidos

Os objetivos gerais das políticas agrícolas nos países desenvolvidos são:

- Assegurar aos agricultores uma renda mais alta e mais estável do que aquela resultante do livre funcionamento do mercado;
- Promover o desenvolvimento local;
- Estabilizar os preços ao consumidor; e, sobretudo,
- Garantir a segurança alimentar.

As políticas atuam em vários âmbitos da atividade agrícola: preços, produção, área explorada, comércio exterior, tecnologia, infraestrutura etc. Para elevar a renda dos agricultores, alguns países utilizam pagamentos compensatórios, enquanto outros preferem sustentar os preços agrícolas em patamar compatível com a geração do nível de renda desejado ou subsidiar alguns insumos para reduzir os custos de produção. Em todos os casos, os preços internos estão desassociados das cotações vigentes nos mercados internacionais, seja por intermédio de impostos às importações, seja por meio de subsídios às exportações, ou ambos.

O aumento dos preços internos como consequência das políticas agrícolas traduz-se, em todos os países desenvolvidos, em preços internos superiores aos preços externos.

Existem dois grandes tipos de intervenção: intervenções na fronteira, que afetam as condições em que se realizam as importações e as exportações; e intervenções internas, que afetam a formação da oferta e da demanda domésticas. Esses instrumentos serão apresentados a seguir.

1.5.6.1 Intervenções na fronteira

São três os principais instrumentos de intervenção na fronteira: tarifas à importação; restituições à exportação; e quotas de importação. Embora as novas regras estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) tenham restringido fortemente o uso desses instrumentos, eles continuam presentes nas políticas dos países desenvolvidos.

- *Tarifas à importação.* É um instrumento muito utilizado pela Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE). Implica no estabelecimento de tarifas elevadas à importação de produtos agropecuários. A cobrança

dessas tarifas torna o produto importado muito caro ao ser vendido no mercado doméstico. Seu objetivo não é conter totalmente as importações, mas evitar a venda de produtos importados a preços inferiores aos preços mínimos garantidos aos produtores locais. Assim, com a cobrança de tarifas de importação, os produtos agropecuários importados de outros países entram no mercado doméstico com um preço igual ou maior do que o preço recebido pelos produtores nacionais, protegendo-os da concorrência estrangeira.

- *Restituições à exportação.* As restituições são a contrapartida das tarifas à importação. Como os preços internos são, em geral, mais elevados do que os preços vigentes no mercado internacional, os excedentes da produção doméstica dificilmente podem ser exportados sem um apoio do governo. Para viabilizar a exportação, os produtores recebem um pagamento compensatório que corresponde à diferença entre o preço de exportação (mais baixo) e o preço interno (mais alto) que poderiam receber caso vendessem sua produção nos mercados locais ou aos organismos públicos de comercialização. As restituições às exportações provocaram fortes e graves distorções no mercado internacional de vários produtos importantes para os países em desenvolvimento; notadamente grãos, açúcar, lácteos, carnes – inclusive aves – e até mesmo hortifrutigranjeiros. Esse tipo de intervenção foi severamente restringido pelas novas regras de comércio mundial aprovadas em 1994, ao final da Rodada Uruguai de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT.
- *Quotas de importação.* As quotas são um meio de limitar a quantidade ou o valor das importações. Implicam em estabelecer uma quantidade ou um valor máximo de importações permitidas de certo produto. As importações dentro desse limite pagam tarifas à importação mais baixas. As importações acima do limite estabelecido pela quota pagam tarifas tão elevadas que, na maioria dos casos, tornam as importações economicamente inviáveis. Vários países utilizam esse instrumento para restringir a presença de produtos importados nos mercados domésticos e, dessa forma, defender seus produtores. Assim como ocorre com as tarifas à importação, as quotas isolam os preços domésticos das oscilações do mercado mundial, permitindo manter os preços internos em níveis mais altos e estáveis.

1.5.6.2 Medidas de intervenção domésticas

Três tipos de instrumentos destacam-se como mecanismos de intervenção em mercados domésticos:

- *Quotas de produção.* Assegura-se ao produtor que certa quantidade de um produto seja vendida a um preço garantido. A produção que excede a quantidade garantida deve ser vendida a um preço livre, geralmente inferior ao preço garantido. Uma variante deste tipo de intervenção afeta o uso da terra, restringindo as superfícies cultivadas. Nesse caso, os governos podem incitar aos agricultores a participar do programa pagando-lhes um prêmio por cada hectare tirado do cultivo ou oferecendo-lhes preços mais elevados se não cultivam a totalidade de suas terras (BANCO MUNDIAL, 1986).
- *Preços de intervenção.* Consistem no compromisso, por parte do governo, de comprar a produção agrícola a um preço garantido. “Este preço de intervenção corresponde ao nível mínimo de rentabilidade dos agricultores e determina o nível de sua produção” (BANCO MUNDIAL, 1986). Um problema associado a este instrumento é o custo de armazenamento das compras governamentais, que pode crescer rapidamente se os produtores ficarem incentivados com os preços altos e aumentarem a produção.
- *Subsídios ao consumo.* Seu objetivo é compensar os consumidores urbanos pelo apoio dado pelo governo aos produtores agrícolas por meio da fixação de preços elevados para os seus produtos. Os subsídios ao consumo permitem reduzir o ônus pago pelos consumidores devido à manutenção de preços elevados aos produtores, reduzindo, assim, o custo político das medidas de apoio à agricultura.

1.5.6.3 Impactos no mercado mundial

O aumento e excesso de produção provocados pela política agrícola dos países desenvolvidos reduzem as compras externas feitas por esses países e afetam o mercado mundial. Afinal, os preços agropecuários tendem a cair no mercado internacional de forma artificial, sob pressão das exportações subsidiadas desses países, provocando graves prejuízos para os países em desenvolvimento e dependentes das exportações agropecuárias.

As perdas para os países em desenvolvimento resultantes da política agrícola dos países desenvolvidos são graves. A longo prazo, por causa da importância estratégica do setor agropecuário para a geração de renda e emprego, as restrições ao seu crescimento provocam distorções sociais e econômicas e dificultam a redução e a superação da pobreza e da desigualdade no meio rural.

As políticas agrícolas dos países desenvolvidos fazem com que, em grande medida,

a competitividade dos países em desenvolvimento dependa menos de sua própria eficácia do que das decisões políticas adotadas pelos países industriais e que esta competitividade possa ser comprometida a qualquer momento por um aumento dos subsídios à exportação dos países industriais (BANCO MUNDIAL, 1986, p. 141).

Ainda que a política agrícola dos países desenvolvidos tenha se caracterizado pelo forte protecionismo e pesados subsídios, pode-se considerar que teve êxito em pelo menos dois aspectos: provocou uma importante expansão da produção agrícola e desencadeou um forte processo de modernização das atividades.

1.5.6.4 Dissociação dos pagamentos (*decoupled payments*)

Atualmente, o dilema dos países desenvolvidos não é mais o de assegurar preços altos aos produtores e baixos aos consumidores. O novo dilema é como reduzir os excedentes de produção e manter, ao mesmo tempo, as rendas agrícolas em um nível suficientemente alto para não provocar o descontentamento dos produtores. Apesar de minoritários, os produtores rurais constituem-se em força política não desprezível, principalmente para reivindicar políticas que reduzam os efeitos negativos de uma eventual crise agrária sobre as economias local e regional.

Uma das políticas que tem sido colocada em prática para solucionar o novo dilema é a dissociação dos pagamentos aos agricultores das decisões de produção. Em outras palavras, a ideia é romper a ligação entre os pagamentos compensatórios, os subsídios e a produção. De fato, até então, a lucratividade obtida na produção de certo produto dependia não apenas da receita auferida por meio da venda aos preços do mercado doméstico, mas principalmente do montante de pagamentos que o produtor obtinha do governo por estar produzindo determinada quantidade daquele produto. Por esse mecanismo, os produtores tomavam suas decisões sobre qual cultura cultivar e qual animal produzir, observando não apenas os preços de mercado, mas também os pagamentos adicionais que iriam obter do governo. Ou seja, os produtores respondiam não apenas aos sinais vindos do mercado, mas também ao montante de pagamento que iriam receber ao escolher essa ou aquela atividade agropecuária.

Uma medida que tem sido adotada para dissociar os pagamentos da produção é o estabelecimento de um pagamento fixo por hectare de terra, independentemente do tipo de cultivo escolhido. Para ter direito a esse pagamento, os produtores devem comprometer-se (*cross-compliance*) com a legislação de proteção ao meio ambiente, de segurança dos alimentos e de saúde e bem-estar dos animais.

Mais drástica ainda é a política de retirada de terras (*set-aside*). Consiste na remoção de terras da produção. Foi introduzida no final da década de 1980 com o objetivo de reduzir o excesso de alimentos produzidos pelos produtores rurais. Na União Europeia e nos Estados Unidos, os produtores estavam produzindo mais alimentos do que seus mercados eram capazes de absorver. Os governos, então, passaram a pagá-los com a condição de que retirassem da produção uma parcela de suas terras, ou seja, que não produzissem. Assim, reduz-se o excesso de oferta de produtos agrícolas no mercado e, ao mesmo tempo, a renda dos produtores é defendida.

1.5.6.5 Política agrícola dos Estados Unidos

A política agrícola dos Estados Unidos evidencia um claro interesse em proteger a rentabilidade e promover a competitividade da agricultura. Está baseada em três pilares básicos, que são:

- Apoio aos preços para garantir um preço remunerador mínimo;
- Controle da produção que pode tomar a forma de compensações fiscais para reduzir a superfície cultivada e a produção; e
- Utilização de subsídios ou pagamentos de compensação quando o preço de mercado é menor do que o preço objetivo (*target price*), ou seja, quando o mercado não garante rendas suficientes aos agricultores.

A política de apoio aos preços é elemento-chave da política agrícola americana. O seu ponto de partida é a fixação de um preço de referência, cujo objetivo é diminuir a incerteza sobre a evolução dos preços futuros e melhorar a tomada de decisões por parte dos produtores.

Dois preços são centrais: o preço de empréstimo (*loan rate*) e o preço objetivo (*target price*). O primeiro é um empréstimo, mas constitui, de fato, o preço efetivo para o produtor. Quando os preços de mercado não alcançam níveis adequados, os produtores podem recorrer aos empréstimos da *Commodity Credit Corporation* (CCC), deixando sua produção como garantia. Se os preços de mercado encontram-se mais altos do que o preço de empréstimo (*loan rate*), os agricultores podem pagar seus empréstimos a uma taxa de juros mais baixa e vender normalmente sua produção no mercado. Entretanto, se os preços de mercado estão baixos, os agricultores podem ceder seus direitos sobre a colheita à CCC, ou seja, pagar o empréstimo com a produção. Assim, o empréstimo funciona como um preço mínimo, ou “pisso”, que os agricultores estão seguros de receber por sua colheita. O preço de empréstimo é fixado em um nível voluntariamente baixo para não influenciar em demasia o preço de mercado.

Por sua vez, o preço objetivo é fixado acima do preço de empréstimo, sendo a base para calcular os pagamentos compensatórios (*deficiency payments*). O preço objetivo é aquele que permite ao agricultor americano obter uma renda mínima desejada pelo governo. Se o preço de mercado encontra-se baixo, o governo paga aos agricultores um *deficiency payment*, que é uma quantia que cobre a diferença entre esse preço de mercado (ou o *loan rate*, se esse é superior ao preço de mercado) e o preço objetivo (*target price*).

Os suportes aos preços nos Estados Unidos traduziram-se em grandes excedentes de produção, e o governo americano teve que subsidiar a exportação para poder competir no exterior e impor quotas à importação de alguns produtos agrícolas. Além disso, a política agrícola americana deu início a um programa de diminuição da superfície plantada. Desde o início dos anos 1980, os Estados Unidos difundiram essa estratégia com um programa agressivo de retirada de terras por meio de um esquema conhecido como *Payment in Kind* (PIK), o qual pagava o preço mínimo ao produtor que havia deixado de produzir por conta da redução da área plantada.

1.5.6.6 Política agrícola da Comunidade Econômica Europeia

Desde seu lançamento, a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE), orientou-se pelos objetivos fixados pelo Tratado de Roma: por um lado, assegurar um nível de vida justo à população agrícola e, por outro, assegurar preços razoáveis aos consumidores, mediante a produção de alimentos em quantidade suficiente.

A PAC repousa sobre quatro princípios básicos:

- *Unidade dos mercados*. Implica na livre circulação dos produtos agrícolas nos distintos países que compõem o bloco econômico.
- *Preferência comunitária*. Esse princípio supõe uma proteção de todos os países da União Europeia contra as importações mais baratas do resto do mundo e contra as flutuações dos preços internacionais. Os instrumentos utilizados para obter essa proteção são os impostos às importações e as restrições à exportação. Os impostos são tarifas variáveis sobre os produtos importados. Quando os preços dos concorrentes estrangeiros caem, essas tarifas são aumentadas até que os preços dos concorrentes fiquem ao nível dos preços europeus. No caso contrário, as tarifas são reduzidas para evitar a fuga dos produtos da União Europeia a outros países. Quando há excedentes exportáveis, restituições são oferecidas aos exportadores para cobrir a diferença entre os preços europeus (mais altos) e os preços internacionais (mais baixos). As

restituições são subsídios à exportação que possibilitam as exportações de produtos agrícolas europeus (TEULON, 1991).

- *Solidariedade financeira*. O custo da intervenção na agricultura recai sobre todos os países membros, tanto no que se refere aos preços garantidos como no que se refere à exportação de excedentes e à política de desenvolvimento.
- *Intervenção comum nos mercados*. Consiste na compra das produções excedentes para assegurar que os agricultores recebam o preço mínimo garantido. Em conjunto com a política comercial de proteção contra as importações, essa intervenção isola, de fato, os preços internos em relação aos mercados internacionais. A União Europeia se comprometeu, assim, com uma política de proteção de seu mercado interno (TEULON, 1991).

Vários preços são relevantes para compreender o funcionamento da política europeia de preços:

- *Preço indicativo*. É um preço virtual (ou teórico) que serve de referência para o cálculo dos outros preços agrícolas (preço de acesso e preço de intervenção). Trata-se de um preço de atacado julgado pela UE como justo para o produtor receber, sendo fixado a partir da zona mais deficitária em cereais da UE (TEULON, 1991). É o preço mínimo garantido aos produtos comprados pelo mecanismo de garantia.
- *Preço de acesso*. É um preço ligeiramente inferior ao preço indicativo.

É o preço ao qual a PAC deixa entrar os produtos agrícolas estrangeiros nos países membros. É determinado de forma que o preço de venda na UE de um produto importado seja próximo ao preço indicativo, considerados os custos de transporte e de seguro (TEULON, 1991, p. 24-25).

Assim, preserva o princípio da preferência dos fornecedores domésticos. Sempre que o produto importado chega à fronteira a um preço inferior ao preço de acesso, a diferença é cobrada sob a forma de tarifas. Essas tarifas eram variáveis até 1995, mas foram transformadas em tarifas fixas após o acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecido naquele ano, o que dificultou o seu uso como mecanismo de proteção. Essas tarifas contribuem para formar os fundos que financiam os mecanismos de garantia aos produtores da União Europeia.

- *Preço de intervenção*. Trata-se de um preço mínimo que os agricultores europeus estão seguros de receber, inclusive em uma situação de mercado muito desfavorável (TEULON, 1991). O preço de intervenção

é ligeiramente inferior ao preço indicativo e serve de referência para disparar os mecanismos de garantia. É o preço mínimo garantido para os produtos comprados pelo mecanismo de garantia. Após serem comprados pelo governo, esses produtos podem ser destruídos, doados ou vendidos, no mercado interno ou externo.

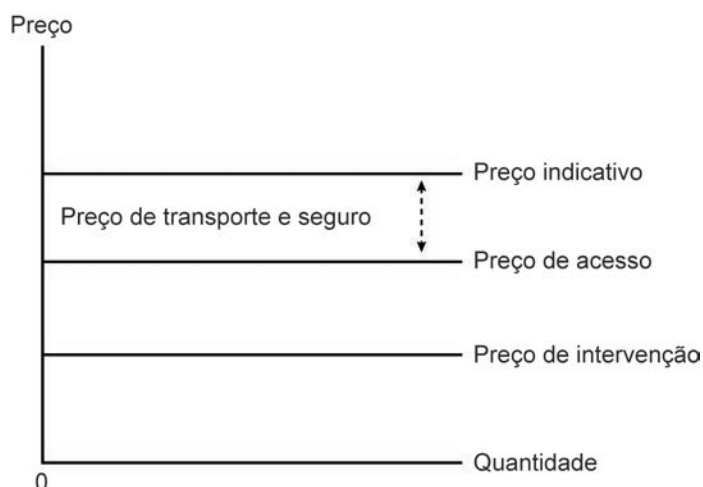


Figura 7 Gráfico de preços da política agrícola comum.

O preço de mercado pode flutuar no interior da banda definida pelo preço indicativo e pelo preço de intervenção (ver Figura 7). Quando o preço de mercado iguala-se ao preço indicativo, as importações são aceitas sem impostos. Estas têm por objetivo complementar a oferta interna e reduzir a pressão sobre os preços.

Para conseguir o isolamento dos preços internos em relação aos preços mundiais, a PAC instrumentou um sistema de tarifas às importações, aplicado à maior parte dos produtos agrícolas. Conforme mencionado anteriormente, até o acordo da OMC, em 1995, as tarifas podiam ser alteradas de acordo com a conveniência da UE. Após o acordo, as tarifas foram fixadas em níveis muito elevados, de forma a manter a proteção dos produtores europeus contra a concorrência estrangeira.

A política de preços europeia foi razoável enquanto a União Europeia era a importadora líquida de alimentos. Nessas condições, a PAC era um mecanismo de transferência de rendas dos consumidores aos produtores mediante a fixação de preços internos elevados. Esses preços traduziram-se em altos níveis de investimento e de produção na agricultura europeia. Os problemas começaram a aparecer quando a UE tornou-se superavitária na produção agrícola.

Foi necessário, então, desenvolver mecanismos de compra e armazenamento da produção excedente. A reação da União Europeia foi:

- Reduzir ligeiramente os preços indicativos para desestimular o crescimento da oferta;
- Subsidiar as exportações a preços baixos, pagando aos produtores a diferença entre os altos preços indicativos e os baixos preços internacionais; e
- Instrumentar um programa de retirada de terras (*set-aside*), que implica em realizar pagamentos aos produtores que reduzirem áreas de produção.

Em nível internacional, ao aumentar a oferta de produtos agrícolas nos mercados internacionais e ao reduzir a necessidade de importações, a PAC exerceu, de fato, uma pressão para baixar os preços internacionais. Esse resultado foi favorável aos países importadores, mas, ao mesmo tempo, foi prejudicial aos países exportadores de alimentos.

CAPÍTULO 2

A política agrícola no Brasil

Neste capítulo examinaremos a evolução da política agrícola no Brasil. Abordaremos desde a sua fase “áurea”, na década de 1970, passaremos pela crise dos anos 1980 e 1990, até a sua reestruturação no período mais recente.

2.1 A era de ouro da intervenção estatal na agricultura brasileira

Ao longo dos anos 1970, o Brasil construiu um complexo sistema de planejamento agropecuário com o ambicioso objetivo de orientar, coordenar, controlar e avaliar a intervenção do Estado na agricultura e o desenvolvimento do setor. Em meados dos anos 1960, foi criado no Brasil o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA), que fazia parte do Sistema Nacional de Planejamento e Orçamento, institucionalizado em 1967.

Na prática, o sistema nunca funcionou plenamente. Alguns instrumentos chegaram a ser utilizados rotineiramente, enquanto outros mal chegaram a ser implantados e/ou operacionalizados. Apesar das dificuldades, o período compreendido entre a montagem do SNPA, em meados dos anos 1960, e o final da década de 1970 pode ser considerado como “a era ouro” da política agrícola brasileira, servindo até hoje de referência para críticas, reivindicações e pressões políticas por parte dos agricultores. A este período corresponde uma fase de forte intervenção do Estado na agricultura com objetivos claros:

- Promover a expansão da oferta agropecuária;
- Promover a expansão e diversificação das exportações; e
- Assegurar a normalidade do abastecimento do país.

A estratégia de intervenção adotada refletia a derrota das teses reformistas ou “revolucionárias”, que atribuíam à injusta estrutura agrária, semifeudal ou simplesmente arcaica, o atraso brasileiro. Tais teses propunham a reforma agrária, ampla ou parcial, como medida vital para o desenvolvimento econômico do Brasil. Entretanto, o diagnóstico que fundamentou a estratégia de intervenção adotado no SNPA não considerava a estrutura agrária como um obstáculo.

Os objetivos de expandir, diversificar e estabilizar a oferta e a exportação agropecuária seriam alcançados por meio da modernização da base técnica, fortalecimento da agroindústria e incorporação de novas terras (expansão da fronteira agrícola), exploradas por grandes empreendimentos e agricultores familiares modernos. Estes últimos seriam transferidos e instalados nas novas regiões (especialmente no Centro-Oeste e Norte do país) como colonos de programas públicos e privados de colonização. Promover essas transformações na escala e velocidade compatível com elevadas metas de crescimento econômico

exigia forte intervenção do Estado, o qual deveria mobilizar recursos, articular econômica e politicamente os setores envolvidos, coordenar ações de diferentes órgãos do setor público e colocar em prática um conjunto de programas, políticas e instrumentos em apoio ao projeto de modernização da agricultura brasileira.

O modelo de intervenção que se configurou a partir do final dos anos 1960 comportava duas linhas fundamentais de ação. De um lado, uma forte intervenção nos fluxos anuais de produção e de demanda do setor, cujos objetivos primordiais eram:

- Assegurar a normalidade dos fluxos anuais de produção agrícola e pecuária;
- Adequar o volume de produção dos principais produtos agropecuários às necessidades do abastecimento interno e de exportação;
- Reduzir os riscos inerentes à produção agropecuária, assumidos pelos produtores;
- Assegurar incentivos (rentabilidade) necessários para que os produtores aumentem a produção.

De outro lado, a intervenção tinha como objetivo promover grandes transformações na agropecuária brasileira, visando em particular a elevação da produtividade, a diversificação das exportações e a integração com as agroindústrias. Para isso, o Estado mobilizou um conjunto de instrumentos e ações para desenvolver a indústria produtora de máquinas e insumos agrícolas; fortalecer a agroindústria processadora; e modernizar a infraestrutura de transporte e armazenamento. Programas e políticas de extensão rural, geração e difusão de tecnologia, comercialização, promoção da agroindústria, armazenagem, programas especiais para produtos e cadeias produtivas integravam a linha de intervenção necessária para promover transformações de maior peso.

O conjunto de instrumentos, particularmente o crédito rural abundante e altamente subsidiado, foi orientado exatamente para promover essa transformação estrutural. A obtenção de financiamento em condições favorecidas, o acesso a uma política de preços mínimos garantidos pelo governo e aos serviços de assistência técnica e extensão rural estavam amarrados à adoção de “pacotes tecnológicos” considerados modernos. Esses pacotes incluíam a utilização de sementes certificadas, fertilizantes, pesticidas, correção dos solos etc. A vinculação do acesso ao crédito subsidiado à adoção dos pacotes tecnológicos – pivô das grandes transformações da estrutura agrícola – levou Kageyama & Silva (1983) a caracterizarem esse período como o da “modernização compulsória”.

Nesse período, o governo brasileiro contava com ampla capacidade de regulação, e foi possível implementar políticas agrícolas (e programas para o setor)

que buscavam promover as transformações da estrutura produtiva. A política agrícola foi desenhada e manejada de forma ativa em função dos objetivos definidos para o setor. Em alguns casos, os objetivos perseguidos pela política (por exemplo, expansão do uso de tratores, fertilizantes, pesticidas e sementes melhoradas) eram “estimulados”, independentemente das condições adversas do mercado, por meio de subsídios, garantias de créditos, seguros à produção, preços de garantia remuneradores, etc. Essas políticas operavam fundamentalmente modificando a rentabilidade para induzir os agentes (produtores, processadores e intermediários) a tomarem decisões que permitissem alcançar os objetivos pretendidos.

2.1.1 Principais componentes/instrumentos da intervenção

Como já mencionado, a modernização da base técnica e a integração com agroindústrias (processadoras de produtos agrícolas e fabricantes de insumos) foram os objetivos que nuclearam a intervenção. Embora o crédito subsidiado tenha desempenhado um importante papel para viabilizar essa estratégia, outros instrumentos e políticas foram utilizados, desde preços mínimos, comercialização e distribuição de alimentos, regras para exportação e importação, até aqueles mais orientados à promoção de mudanças a longo prazo, como a extensão rural (assistência técnica) e a pesquisa agropecuária.

Ao lado dos instrumentos típicos de política agrícola – crédito rural, preço mínimo, comercialização, pesquisa e extensão rural –, existiram também programas especiais de desenvolvimento regional e nacional, com forte conteúdo agropecuário, tais como o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), etc. Além desses, foram criados, ou reeditados, programas ligados a produtos específicos, como o trigo, a borracha, o café, ou ainda a áreas particulares, como a irrigação. Esses programas visavam promover reformas estruturais em vários elos da cadeia produtiva do agronegócio.

A estratégia de modernização era complementada por uma expressiva política de pesquisa agrônoma e de extensão rural, tendo à frente os sistemas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater, extinta posteriormente), além de várias empresas e instituições estaduais. A Embrapa tratava de desenvolver as tecnologias agrônomicas para as condições brasileiras, e a Embrater e suas empresas coligadas (Emater estaduais) tinham como objetivo acelerar o processo de difusão das novas tecnologias.

2.1.1.1 Política de crédito rural

O instrumento central da política agrícola durante esse período de ouro da intervenção planejada foi o crédito rural subsidiado, concedido por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Durante toda a década de 1970, o volume de crédito cresceu aceleradamente, tendo atingido o valor máximo em 1979 (ver Figura 8). No fim dos anos 1970, o volume de crédito concedido era suficiente para financiar mais de 80% do PIB agrícola (Produto Interno Bruto da agricultura) brasileiro (ver Figura 9). O modelo de financiamento implantado nos anos 1960 sobreviveu praticamente intacto até meados dos anos 1980.

O crédito foi utilizado como o instrumento de “modernização compulsória” da base técnica da agricultura, de diversificação da produção e das exportações e de estreitamento da agropecuária com os setores industriais que produzem insumos para ela e processam os seus produtos. Foi um instrumento central para a consolidação da indústria nacional produtora de máquinas, equipamentos e insumos agropecuários, pois assegurava recursos para que os produtores comprassem a produção desses insumos, independente dos seus preços internacionais.

Os recursos para o financiamento da agricultura eram provenientes de duas fontes básicas: Tesouro Nacional e exigibilidades sobre os depósitos à vista (ver Figura 10). Os recursos do Tesouro Nacional eram constituídos por fundos do governo administrados pelo Banco Central.

As exigibilidades, ou recursos obrigatórios, são as aplicações compulsórias de um percentual dos depósitos à vista nos Bancos Comerciais em financiamento à agricultura, nas condições fixadas pelo SNCR. Esse mecanismo existe até os dias atuais. Em outras palavras, os Bancos Comerciais são obrigados a separar uma parte do dinheiro que o público deposita em suas contas correntes e emprestá-lo para os agricultores. Caso um banco não desejar emprestar essa parte dos depósitos à vista para os agricultores, deve repassá-la para outros bancos que operam com carteiras de crédito rural ou para o Banco Central. Como os depósitos em contas correntes têm custo muito baixo para os bancos, é possível orientar esses recursos para empréstimos subsidiados sem ônus para o governo. O percentual da exigibilidade é definido pelo Banco Central do Brasil segundo as necessidades de recursos e a política monetária: em 1967, quando foi instituída, o percentual era 10% dos depósitos à vista; em 1973 passou para 15% e em 1979 para 17%.

Quando da implantação do SNCR, pensava-se que os recursos provenientes das exigibilidades seriam suficientes para sustentar a demanda de crédito rural, o que não ocorreu. A elevação da inflação ao longo dos anos 1970 reduziu

sensivelmente o percentual de depósitos à vista nos bancos comerciais, pois o público preferia aplicar seus recursos em outras formas de aplicação financeira, como a caderneta de poupança, em que rendiam juros e correção monetária, ao contrário dos depósitos à vista. Assim, no final dos anos 1970 as exigibilidades mal alcançavam 11% do total dos recursos movimentados pelo SNCR.

O Banco do Brasil (BB) era o grande banco de fomento agrícola. Operava em nome do Tesouro (governo federal) por meio de uma conta chamada “*conta movimento*”. Esta conta representava um cheque em branco do Tesouro, ou uma conta sem limite que o Tesouro mantinha junto ao Banco do Brasil. O BB realizava as operações oficiais de crédito e simplesmente colocava a dívida na conta movimento, que era coberta de maneira automática pelo Tesouro Nacional. Na prática, a conta movimento dava ao BB – ou melhor, a cada gerente das agências do BB – uma função de emissor de dinheiro. Em 1985, essa conta foi abolida como forma de disciplinar os gastos do governo, pois era uma válvula de descontrole monetário que tornava quase impossível controlar a inflação.

O crédito rural era concedido em condições muito especiais, variando segundo a finalidade do empréstimo (custeio, comercialização e investimento), o produto, o tamanho do produtor e a região, e as taxas de juros eram muito baixas (ver Figura 11). Se descontarmos a inflação do período da taxa de juros (taxa de juros menos taxa de inflação), obtemos a taxa de juros real. Podemos notar na Figura 11 que até meados dos anos 1980 a taxa de juros real era negativa. Na prática, isso significava que os produtores que recebiam o crédito conseguiam liquidá-lo por um valor menor do que o principal.

Os resultados, a validade e a eficácia dessa política foram sempre objetos de grande controvérsia. Guedes Pinto (1981) resume os principais resultados da política nos anos 1970 destacando que os recursos foram mal distribuídos entre os tipos/tamanhos de produtores, produtos (alimentos básicos e exportação) e regiões (mais atrasadas e mais desenvolvidas). A maior parte dos recursos era apropriada pelos grandes produtores de produtos de exportação, localizados nas regiões mais desenvolvidas do país. Os que mais necessitavam do apoio da política pública foram praticamente excluídos dos elevados benefícios concedidos por meio do crédito rural.

Entretanto, Kageyama (1986) retoma a questão da distribuição do crédito entre produtos, produtores e regiões afirmando que

contrariamente às expectativas criadas no início dos anos 70 a respeito das tendências ‘concentradoras e excludentes’ da política de crédito rural, na verdade ocorreu um processo de desconcentração de crédito em dois sentidos: regionalmente e entre grupos de produtores (KAGEYAMA, 1986, p. 165).

Saiad (1982) e Resende (1985) chamam a atenção para os efeitos do crédito rural subsidiado sobre o processo de concentração da propriedade da terra e sobre a sua valorização. O acesso ao crédito para custeio e investimento, em que a terra era oferecida como garantia aos bancos, liberava os recursos próprios dos grandes e médios produtores para a aquisição de mais terras e imóveis urbanos, aumentando ainda mais sua capacidade de obter mais crédito. Assim, produtores médios e grandes conseguiam aumentar o tamanho de suas propriedades comprando terras de pequenos produtores e/ou nas áreas de fronteira agrícola. Esse processo contribuía para aumentar o preço da terra, bem como para a concentração da propriedade da terra no Brasil.

Mello (1985), por sua vez, chama a atenção para os efeitos negativos do crédito (e dos demais instrumentos) sobre o ritmo de crescimento da produção de alimentos para abastecer o país, que, nos anos 1970, perdeu fôlego e espaço para cultivos de exportação e para a pecuária. Isso colocava em risco o abastecimento doméstico de alimentos e a própria viabilidade da política de combate à inflação, pois houve elevação dos preços e aumento das importações de alimentos.

Silva (1982) indica que o crescimento acelerado da mecanização e do uso de insumos químicos teve consequências negativas sobre a situação social na agricultura e no meio ambiente. Os resultados foram perversos: um violento processo de migração campo-cidade; as mudanças nas relações de trabalho na agricultura, com a difusão do boia-fria, trabalhador temporário sem qualquer vínculo empregatício e proteção social, submetido muitas vezes a condições de trabalho e de vida desumanas; compactação dos solos devido à mecanização excessiva; e inúmeros casos de contaminação do meio ambiente e de trabalhadores por resíduos químicos.

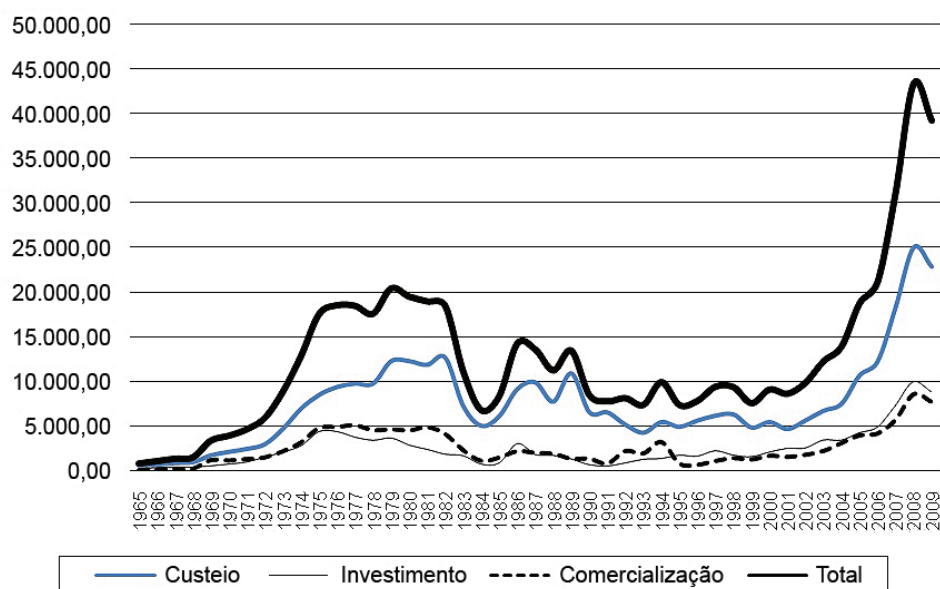


Figura 8 Evolução do Crédito Rural no Brasil, 1965-2009, em US\$ milhões.

Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2010).

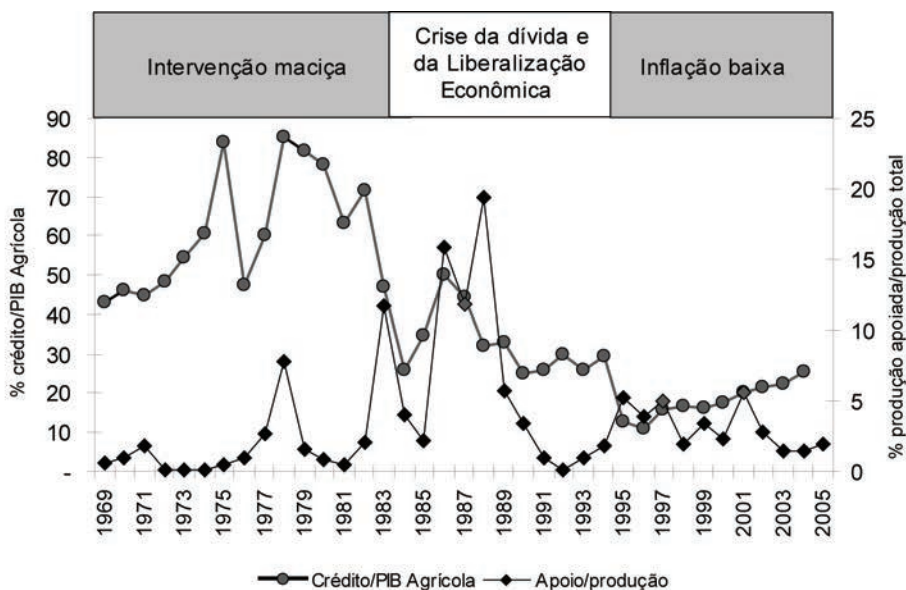


Figura 9 Evolução dos recursos do crédito rural (% do PIB Agrícola) e do apoio a preços de grãos (produção apoiada em % da produção total), 1969-2005.

Fonte: Wedekin (2005).

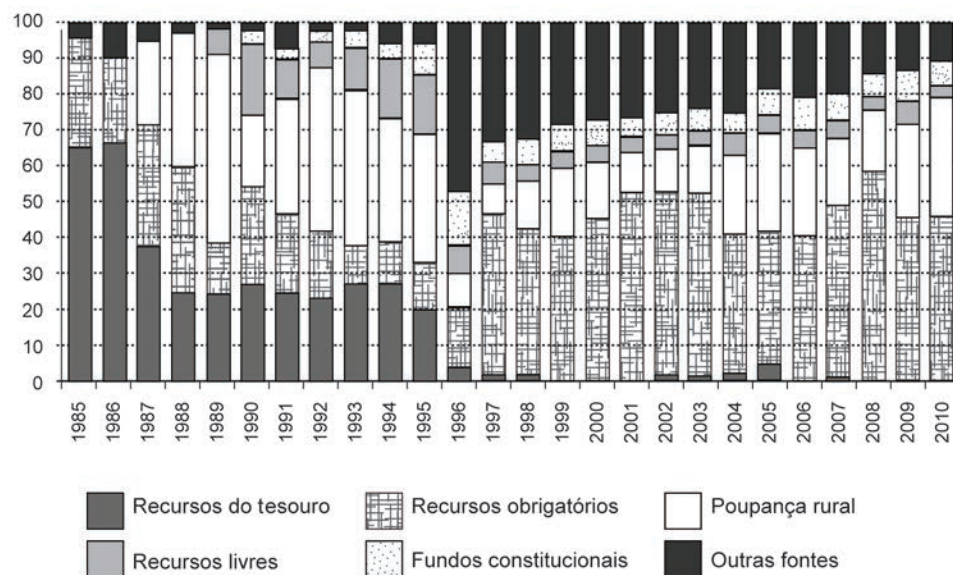


Figura 10 Fontes do Crédito Rural, Brasil, 1985-2010, em % do total de crédito.

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2010).

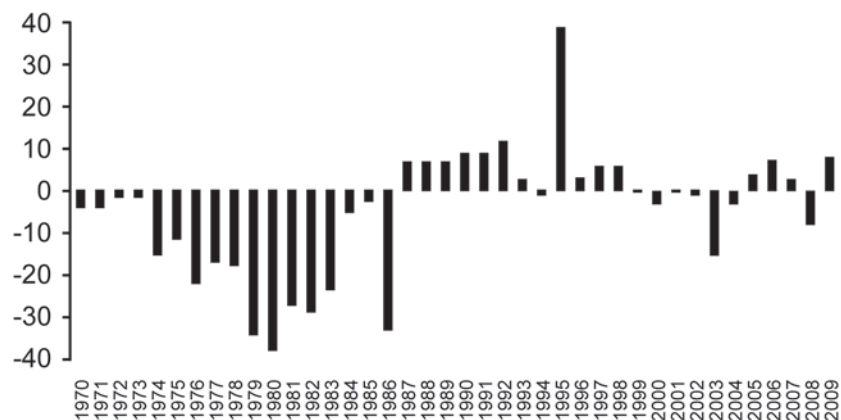


Figura 11 Taxa Real de Juros do Crédito Rural, 1970-2009 (juros reais – descontado o IGP-DI).

Fonte: Banco Central do Brasil (2010b).

Nota: Até 1991, baseado em Buainain & Rezende (1995). De 1992 a 1996, baseado em Leite (1998).

2.1.1.2 Programa de garantia de preços mínimos

O instrumento básico do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) era o anúncio – no início do ciclo de produção, geralmente no meio do ano – de preços mínimos garantidos pelo governo. Esses preços teriam a função de reduzir os riscos para a atividade, além de influenciar nas decisões dos produtores a respeito do que produzir. O preço mínimo seria um valor básico que o governo estaria disposto a pagar pelo produto se, na época da colheita, os preços de

mercado estivessem abaixo desse valor. Teoricamente, após a colheita, os produtores teriam três opções:

- Vender seu produto no mercado se os preços estiverem bons.
- Realizar um Empréstimo do Governo Federal (EGF) se os preços estiverem ruins. Nesse caso, produtores, cooperativas e intermediários poderiam realizar um EGF, que é um crédito barato de comercialização concedido pelo governo federal com a intenção de manter estoques no período pós-colheita. O objetivo é evitar vendas maciças nesse período e aguardar uma possível elevação nos preços de mercado durante a entressafra. Na entressafra, se os preços de fato subirem, os agentes vendem seus estoques e liquidam o contrato de EGF. Entretanto, se apesar dessa intervenção do governo os preços de mercado ainda estiverem abaixo do preço mínimo de garantia, o tomador de EGF terá a opção de convertê-lo em uma Aquisição do Governo Federal (AGF), ao preço mínimo, ou seja, entregará o produto para o governo como forma de liquidação do empréstimo.
- Vender seu produto, pelo preço mínimo, diretamente ao governo por meio do esquema de Aquisições do Governo Federal (AGF).

Até o final da década de 1970, o papel da política de garantia de preços mínimos foi pequeno. A ênfase da política era o EGF, que funcionava como uma linha de crédito para a comercialização de maneira quase independente da política de preços de garantia. Os preços mínimos fixados para cada região eram baixos e deveriam funcionar apenas como uma garantia de última instância. Além disso, a infraestrutura disponível, particularmente de armazenamento, era insuficiente para viabilizar uma política de garantia de preços mínimos em larga escala, pois nem o governo nem o setor privado dispunham de capacidade operacional (infraestrutura de armazenagem e transporte) para ampliar o escopo dessa política. Além disso, conforme afirmam Kageyama et al. (1990),

nas condições técnico-econômicas dominantes na agricultura brasileira, por si só a garantia de preços mínimos não induziria os produtores a adotar práticas mais modernas com a mesma rapidez e extensão que o crédito diretamente vinculado à forma de organizar a produção. No contexto de crescimento dos mercados interno e externo, as próprias condições em que eram fornecidos os créditos de produção já asseguravam a rentabilidade aos produtores capitalistas, tornando praticamente inócua a garantia oficial (KAGEYAMA et al., 1990).

Como será indicado adiante, a PGPM ganhou maior relevância durante a década de 1980.

2.2 A crise da política agrícola

Nesta seção, examinaremos a trajetória da política agrícola durante os anos 1980. Veremos que as dificuldades encontradas pelos governos para adaptar a intervenção às novas condições de funcionamento da economia foram, pouco a pouco, desarticulando a política agrícola e comprometendo a sua eficácia, a ponto de produzir, no final da década de 1980, uma situação que chamaremos de ‘intervenção caótica’.

2.2.1 Exaustão e reorientação do crédito rural

Ao longo dos anos 1980 foram sendo introduzidas modificações na instrumentação da política de crédito rural. Os objetivos eram múltiplos: por um lado, foram introduzidas medidas para contrapor-se à redução de recursos destinados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e, no limite, amenizar os efeitos negativos dos cortes de crédito. Por outro lado, buscava-se reorientar a alocação dos recursos entre as diferentes finalidades, produtos e tipos de produtores. As modificações procuravam adequar as condições de financiamento rural às condições vigentes no mercado financeiro interno, reduzindo o diferencial existente entre as taxas de juros do crédito rural e as taxas de mercado.

Ocorreram mudanças que responderam, principalmente, à crescente dificuldade em manter o padrão de financiamento das intervenções do Estado na agricultura. Mas não se pode negar que, pelo menos em parte, refletiam um conjunto de críticas que vinha sofrendo a política de crédito rural, cujos efeitos positivos sobre a produtividade e crescimento pareciam pequenos em relação aos subsídios concedidos. Apontava-se ainda a concentração dos recursos em poucos produtos (a maioria destinada à exportação), em grandes produtores e nas regiões mais desenvolvidas. Também se indicava o desvio do crédito rural tanto para aplicações no mercado financeiro como para outras finalidades.

2.2.1.1 A mobilização de recursos

A principal fonte de recursos do SNCR durante a década de 1970 eram os depósitos à vista nos bancos comerciais. A partir do final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, o volume desses depósitos foi sendo reduzido, de um lado devido ao efeito da aceleração da inflação, e de outro devido ao surgimento de várias formas remuneradas de aplicação financeira criadas pelos bancos.

Durante os anos 1970, o crédito rural contou com recursos relativamente abundantes do Tesouro Nacional. No entanto, a partir do início dos anos 1980

esses recursos passaram a sofrer as restrições impostas pela política monetária e fiscal, ambas submetidas a controles institucionais cada vez mais rígidos. Como pode ser observado na Figura 10, a participação do Tesouro, que era de 64% em 1985, caiu de forma acentuada para 37% em 1987 e 24,5% em 1988, passando a girar entre 22% e 27% até 1994. Após o Plano Real (1994), essa participação caiu ainda mais.

De fato, a primeira mudança relevante que levou à redução do uso dos recursos do Tesouro foi o fechamento da conta movimento do Tesouro no Banco do Brasil. Essa conta permitia ao BB realizar gastos, sem qualquer controle, em nome do Tesouro. Em 1986, as operações realizadas por meio dessa conta foram incluídas no Orçamento Fiscal da União, e o uso dos recursos pelo BB ficou condicionado à prévia existência de fundos proporcionados pelo Tesouro. Dessa forma, impedia-se que fossem realizados gastos antes de se ter os recursos disponíveis.

A segunda grande mudança ocorreu em 1988, com a promulgação da Constituição, que reuniu o conjunto de fundos de financiamentos públicos no Orçamento de Operações de Crédito, que passou a fazer parte do Orçamento Geral da União. Entre esses fundos estavam todos aqueles destinados a financiar a agricultura. Eliminou-se a possibilidade, até então amplamente utilizada pelos ministérios, de operar as políticas setoriais fora do orçamento e do controle dos responsáveis pela política econômica. Essas medidas tiveram forte impacto sobre as políticas agrícolas, especialmente nos primeiros anos da década de 1990. As restrições e o controle sobre os gastos revelaram a falta de realismo tanto da política de crédito rural como de preços mínimos de garantia praticadas até então. Ou seja, o governo realizava gastos com a agricultura que não tinham fontes adequadas de financiamento e, assim, contribuía para manter a inflação elevada do período.

Durante toda a década de 1980, o governo tentou contrabalançar a queda dos recursos provenientes do Tesouro com o aumento do percentual dos depósitos à vista que os bancos eram obrigados a destinar ao crédito rural. Durante o Plano Cruzado (em 1984 e 1985), procurou-se organizar as fontes tradicionais de financiamento e criar novas fontes de recursos. Os recursos da extinta conta do Tesouro no BB foram transferidos para o Fundo Rural de Desenvolvimento, e foi lançada a Caderneta de Poupança Verde, que mais tarde passou a se chamar Poupança Rural.

A criação da Caderneta de Poupança Verde foi um primeiro esforço com a finalidade de criar fontes alternativas de recursos para o setor rural com certa independência, tanto do orçamento fiscal como do vaivém das políticas anti-inflacionárias. Os recursos da Caderneta de Poupança Verde deveriam ser canalizados

para os investimentos, que era uma finalidade do crédito que vinha sofrendo a maior redução de recursos nos anos anteriores (ver Figura 8). O seu funcionamento acompanhava as mesmas diretrizes da Caderneta de Poupança Tradicional: pagava juros de 6% ao ano aos poupadores, acrescidos da correção monetária (inflação do período). Sua criação significou, sem dúvida, um passo adiante para solucionar o problema da falta de recursos para o financiamento agropecuário. No entanto, a própria regra de remuneração dos poupadores indicava um grande problema dessa fonte de financiamento. Como a correção monetária era crescente, devido à crescente inflação, dificilmente os produtores rurais poderiam tomar empréstimos pagando juros pouco acima de 6%, adicionados da correção monetária do período. O risco era demasiado elevado, e apenas uma minoria estaria disposta ou em condições de assumi-lo. Para resolver o problema, o governo estabelecia uma taxa de juros menor a ser paga pelos produtores rurais e cobria a diferença entre a taxa de juros da captação e a taxa cobrada dos agricultores.

Para ilustrar o problema acima, suponha que a taxa de juros paga aos poupadores da Caderneta de Poupança Rural seja de 6% ao ano, adicionada de uma correção monetária de 40% ao ano (ou seja, a inflação daquele ano foi de 40%, algo que não era incomum nos anos 1970 e 1980). Nesse caso, os poupadores receberão um rendimento de 46% ao ano por suas aplicações na caderneta de poupança rural. Os recursos captados dos poupadores pelos bancos devem ser emprestados aos produtores rurais. Suponha que naquele ano a taxa de juros fixada pelo SNCR seja de 16% ao ano. Ou seja, os produtores deverão pagar uma taxa de juros de 16% ao ano pelo crédito rural. Note que, nesse caso, os bancos devem pagar 46% ao ano aos poupadores e receber apenas 16% ao ano dos produtores rurais. Quem paga a diferença de 30% (46% para captação - 16% do empréstimo)? Certamente não é o sistema financeiro, mas o governo, que repassa essa diferença aos bancos. Dessa forma, a viabilidade desse mecanismo de financiamento da agricultura continuava dependendo do subsídio do governo. Quando a inflação aumentava e, portanto, crescia a diferença entre a taxa de juros paga aos poupadores e a taxa de juros paga pelos produtores, o governo tinha que aumentar muito os seus subsídios. Entretanto, na medida em que os seus gastos foram sendo cortados para combater a inflação, não era mais possível continuar aumentando os subsídios.

A diferença entre as condições de captação dos recursos dos poupadores e a capacidade de pagamento dos tomadores (produtores rurais), ainda hoje, é um dos principais nós a serem desatados para permitir a superação da falta de financiamento para o setor rural.

A redução do crédito rural foi severa nos anos 1980 (ver Figura 8), entretanto não provocou os efeitos desastrosos que se preconizava no início daquela

década, quando os cortes foram mais acentuados. Vários autores têm sustentado que pelo menos parte dos agricultores logrou superar as restrições de crédito oficial lançando mão de vários mecanismos, desde o autofinanciamento (recursos próprios) até créditos extrabancários, como a compra antecipada de soja no Centro-Oeste (conhecida como soja verde); compra a prazo de insumos casada com o compromisso de venda da produção aos fornecedores; articulação com a agroindústria; e até mesmo crédito bancário comercial à taxa de juros de mercado. O acesso a essas fontes evitou uma crise maior da produção agropecuária.

A estabilização monetária que ocorreu após o Plano Real, em 1994, levou a um aumento no volume de depósitos à vista e de poupança rural nos bancos, aumentando, assim, a disponibilidade de recursos que, obrigatoriamente, têm que ser destinados ao crédito rural, conforme mostra a Figura 10.

2.2.1.2 A gestão dos recursos

A gestão dos recursos diz respeito à definição das condições de financiamento – taxa de juros, limites de financiamento, prazo para pagamento – em função dos objetivos da política. O manejo dos recursos, cada vez mais escassos, não foi uniforme durante os anos 1980. Ainda assim, exceto em 1985 e 1986, pode-se dizer que a prioridade foi o financiamento da produção corrente (crédito de custeio), sacrificando principalmente o crédito para investimentos.

Durante essa década, os responsáveis pela política utilizaram ainda o Valor Básico de Custeio (VBC), que era o valor máximo de crédito por hectare que um produtor poderia obter. Os limites por área de terra, as taxas de juros, os prazos para liberação dos recursos e os prazos para pagamento do empréstimo eram estabelecidos de forma a afetar as decisões dos produtores. Ou seja, ao observar as condições do crédito estabelecidas para cada atividade agrícola, os produtores seriam, teoricamente, capazes de decidir por aquelas atividades em que o crédito era oferecido em melhores condições. Por exemplo, se o governo desejasse estimular a produção de cana-de-açúcar em uma determinada região, bastava aumentar o VBC da cana-de-açúcar. Se o governo desejasse estimular a produção de feijão por pequenos agricultores, oferecia não apenas um VBC mais elevado como também uma taxa de juros mais baixa para os pequenos produtores de feijão em determinada região.

A partir de sua criação em 1981, o VBC passou a ser utilizado como parâmetro para calcular o volume de crédito de custeio que os produtores podiam tomar por meio do SNCR. O VBC deveria refletir os custos operacionais de produção (custo variável), levando em conta inclusive as diferenças de nível tecnológico entre os produtores. Entretanto, como ocorria com os preços mínimos, o VBC era objeto de conflito entre as diferentes áreas do governo, e

sua definição descolou-se do critério técnico e passou a ser feita em função da necessidade de cortar os subsídios ao crédito rural. Com exceção de 1985 e 1986, os valores fixados para o VBC subestimavam os custos de produção. Tal subestimação, em conjunto com a redução dos limites de financiamento por produtor, atuou como instrumento de racionamento e direcionamento do crédito de custeio entre produtos e produtores. Essa prática gerou enorme insatisfação entre os produtores, mas induzia à utilização de recursos próprios (autofinanciamento dos produtores) para complementar o crédito rural.

As condições de financiamento também mudaram radicalmente durante os anos 1980, tal como mostra a Figura 11 (taxas de juros reais). Na virada da década de 1970, as taxas de juros variaram entre 2% e 5%, acrescidas de um percentual da correção monetária que variou entre 40% e 60%. Devido à aceleração da inflação, a taxa real passou de 17% negativo em 1977 para 35% negativo em 1979 – ano em que os subsídios ao crédito rural alcançaram um nível muito elevado, de 12,3% do PIB agrícola.

Em 1982, a taxa de juros paga pelos produtores rurais passou a ser parcialmente corrigida de acordo com a variação do valor dos títulos da dívida pública brasileira (cuja variação acompanhava a inflação). Inicialmente a indexação era parcial (entre 60 e 80% do valor dos títulos da dívida, segundo o tamanho do produtor). Além de reduzir o subsídio, esse mecanismo transformou os empréstimos em pós-fixados, ou seja, a remuneração efetiva somente seria conhecida no momento do pagamento do empréstimo.

A mudança radical ocorreu em 1984, com a introdução da correção plena da taxa de juros do crédito rural à evolução da inflação. Com exceção de 1986, quando a correção monetária foi eliminada, essa regra prevaleceu durante o resto da década. Os efeitos dessa medida, cuja motivação era eliminar os subsídios e reduzir o papel do Estado no financiamento do setor, foram fortes e abrangentes. Naturalmente, em uma economia que entrava em um período de turbulência e instabilidade, a pós-fixação e a correção plena da taxa de juros dos empréstimos introduzia um elemento adicional de risco e incerteza, principalmente para os produtores agrícolas, cuja renda é afetada aleatoriamente pelas condições climáticas e também pelas seguidas intervenções do governo nos mercados de produtos agropecuários. Os custos financeiros explodiram, reduzindo a rentabilidade dos produtores e até mesmo sua capacidade para pagar os empréstimos.

Finalmente, é interessante destacar que tanto as condições como os limites de financiamento do SNCR foram, em geral, diferenciados quando se considera o produto e o tamanho do produtor. Os produtos considerados básicos e os pequenos e médios produtores contaram, em geral, com condições ligeiramente melhores que os demais.

Desde meados dos anos 1980, o governo vem tentando criar fontes alternativas e suplementares para o financiamento da agricultura. Em 1986, lançou-se a Caderneta de Poupança Verde, operada pelo Banco do Brasil. Os recursos captados pela poupança verde seriam exclusivamente aplicados no financiamento da agricultura. Em 1988, a Assembleia Constituinte aprovou a criação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional, cuja finalidade seria assegurar recursos fiscais para o financiamento de atividades produtivas nas regiões mais atrasadas do país. Embora tenham sido importantes, essas iniciativas não lograram em conter a contínua redução dos recursos disponíveis para o crédito rural, como se pode observar na Figura 8 e na Figura 9.

As duas principais fontes de recursos para o crédito rural eram os recursos do Tesouro Nacional e as exigibilidades sobre depósitos à vista. Entretanto, essas fontes foram se exaurindo. Com a elevação da inflação nos anos 1980, caiu drasticamente a participação dos depósitos à vista, já que o público passou a preferir alternativas oferecidas pelo sistema financeiro, tais como títulos da dívida pública (*overnight*) e depósitos remunerados. Os recursos do Tesouro também foram consideravelmente reduzidos à medida que se introduziam controles sobre o gasto público.

A perda de importância das fontes tradicionais e o crescimento da participação das fontes não tradicionais estão bem aparentes na Figura 10. A avaliação do comportamento dessas “novas” fontes indica que o problema do financiamento rural não é de disponibilidade de recursos. Ao contrário, as fontes mais recentes dispõem de recursos suficientes para atender a demanda potencial de crédito por parte do setor produtivo. O ponto de estrangulamento é a incompatibilidade entre a exigência de remunerar os recursos disponíveis à taxa de mercado (exigida pelos poupadores) e à taxa de juros mais baixa necessária ao setor agropecuário. Essa incompatibilidade só pode ser superada se o governo pagar a diferença. Essa política é chamada de “equalização da taxa de juros”, que consiste no pagamento da diferença entre a taxa de juros cobrada no programa de crédito rural e a taxa básica do mercado. Esse pagamento é feito pelo governo aos bancos, de tal forma a evitar os prejuízos e incentivar sua participação voluntária no financiamento à agricultura. Entretanto, a capacidade financeira do Tesouro para manter esse subsídio é bastante limitada e restringe a expansão do crédito rural. Apesar das restrições, a equalização permitiu a ampliação das fontes alternativas. Além disso, reduziu-se a participação dos bancos governamentais no valor financiado, aumentando a participação dos bancos privados.

As principais fontes de recursos passaram a ser as seguintes:

- Empréstimo compulsório dos bancos ao setor agropecuário, em condições especiais (taxas de juros e prazos) definidas pela política de crédito

rural. Trata-se de um percentual dos depósitos à vista que os bancos são obrigados a emprestar para o setor agropecuário. Após a estabilização monetária, estabelecida pelo Plano Real, essa fonte voltou a crescer. Os bancos comerciais que não estejam interessados em operar essa linha podem colocar os recursos das exigibilidades à disposição de bancos oficiais.

- Empréstimo compulsório de um percentual dos depósitos a prazo (por exemplo, aplicações em Certificados de Depósitos Bancários). Uma parcela dos depósitos a prazo captados pelos bancos deve ser emprestada ao setor agropecuário. O governo cobre a diferença entre as taxas de juros de mercado e as taxas de juros do crédito rural. Essa diferença é conhecida como “equalização dos juros”.
- Poupança verde. Os recursos dos depósitos em poupança verde, ou pelo menos um percentual estabelecido pelo governo, devem ser aplicados na agricultura. Essa fonte perdeu sua importância durante algum tempo devido à baixa remuneração oferecida pela caderneta de poupança em geral.
- Fundos Constitucionais. Criados pela Constituição de 1988, esses fundos são constituídos a partir da apropriação de 3% de toda a arrecadação do governo federal. Estes recursos devem ser aplicados em atividades produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste pelos bancos de desenvolvimento regional nas duas primeiras e pelo Banco do Brasil na última. Empréstimos para agricultores, cooperativas, pequenos produtores e para irrigação são considerados prioritários. Os Fundos Constitucionais têm hoje grande importância no financiamento agropecuário, em particular para os pequenos agricultores, inclusive assentados da Reforma Agrária. Os Fundos oferecem recursos de longo prazo e em condições extremamente favoráveis.
- Fundo de Assistência aos Trabalhadores (FAT). Esse fundo tem repassado recursos ao setor por meio do Finame Rural; programa de crédito operado pelo BNDES para o financiamento de aquisição de máquinas e equipamentos nacionais.
- Fundos de *commodities*. Inicialmente, esses fundos foram desenhados para mobilizar recursos por meio de operações nos mercados *spot* e de contratos futuros, notas de produtores, certificados de depósitos e outros papéis garantidos por produtos e produção agropecuária. Sua participação não tem sido expressiva.
- Recursos externos. A partir de 1995, exportadores e agroindústrias foram autorizados a tomar crédito externo.

Um dos pontos mais relevantes da evolução da política de crédito rural é o comportamento das taxas de juros. Em termos nominais, até 1995 as taxas de juros do crédito rural variavam entre 6% e 12,5% (segundo o tamanho do produtor), mais a variação da Taxa de Referência (TR, formada a partir da média móvel das taxas de juros dos certificados de depósitos bancários emitidos pelos principais bancos comerciais). A partir do Plano Real, a TR subiu consideravelmente devido à política monetária restritiva adotada. O custo financeiro chegou a atingir 34% e um número grande de produtores ficou sem condições de pagar suas dívidas.

Em 1996, sob pressão dos produtores e da própria crise de inadimplência, a TR foi abolida e substituída por taxas de juros pré-fixadas.

2.2.2 A política de preços mínimos durante a década de 1980

Na década de 1980, além da redução do volume de crédito e das mudanças nas condições de financiamento rural, mencionadas anteriormente, também foram introduzidas modificações na política de preços mínimos para ajustá-la à nova conjuntura econômica do país. Como será visto nesta seção, tanto o caráter da intervenção governamental como a gestão da política foram profundamente alterados.

2.2.2.1 A reorientação da política de garantia de preços mínimos

Até o final dos anos 1970, a política de garantia de preços mínimos funcionou basicamente como um débil seguro de preços. De um lado, a política de crédito rural subsidiado protegia, pelo menos parcialmente, a agricultura; além disso, durante a maior parte da década, a demanda de produtos agropecuários foi crescente, reduzindo a necessidade e utilidade de uma política de preços mais ativa. De outro lado, a política de preços mínimos de garantia em si apresentava sérias limitações no contexto inflacionário que sempre caracterizou a economia brasileira. O governo fixava os preços mínimos pela ótica da política de combate à inflação e não com base nas estimativas técnicas dos custos de produção. O resultado foi o estabelecimento de preços mínimos muito baixos, principalmente em fins dos anos 1970.

O preço mínimo de garantia era fixado em nível baixo, sem qualquer intenção de assegurar rentabilidade aos produtores que, eventualmente, vendessem sua produção ao governo. Ou seja, a política era passiva no sentido de não influenciar as decisões dos produtores sobre “o que e quanto produzir”.

O fortalecimento da política de preços mínimos teve início em 1979, quando o governo definiu que estes deveriam ser fixados de acordo com os custos de produção. Adicionalmente, os preços mínimos, até então definidos para cada região, foram unificados, passando a ter um único valor para todo o país. Com as mudanças, o instrumento tornou-se mais operacional, pelo menos por um tempo.

Em vez de tentar assegurar a rentabilidade da agricultura, via crédito altamente subsidiado, o governo passou a aumentar os preços mínimos de certos produtos cuja produção deveria aumentar para atender a demanda crescente. O preço mínimo perdeu seu papel passivo e passou a desempenhar um papel cada vez mais ativo, chegando a ser o principal formador de mercado e, portanto, da decisão dos produtores sobre “o que produzir”.

A política de crédito passou a ser complementar à política de preços mínimos. Essa passagem não foi feita instantaneamente, nem de forma planejada e isenta de contradições. Mais do que uma resposta planejada aos problemas que o setor agropecuário começara a enfrentar, tratou-se de uma resposta às restrições colocadas pela política de ajuste relacionada com a pesada dívida externa e pela necessidade de manter sob controle a inflação e o crescimento dos gastos do governo.

A nova ênfase dada aos preços mínimos fez crescer a presença do governo nos mercados agropecuários, tornando-se um grande comprador e formador de estoques. Entretanto, a partir do Plano de Metas (segundo semestre de 1985), essa política começou a ser revertida. Adotou-se a estratégia de deixar a comercialização para o setor privado, ao qual se deveria atribuir o importante papel de formar estoques. Caberia ao governo a função de simplesmente ajustar situações emergenciais e formar estoques reguladores considerados necessários apenas para evitar a falta de produtos nos anos em que houvesse problemas de oferta (por exemplo, em anos de quebra de safra). A proposta, depois consolidada nas “regras de intervenção” de 1988 e na Lei Agrícola de 1991, era evitar as intervenções inoportunas do governo, que afastavam e/ou reduziam a atuação do setor privado nos mercados agrícolas.

As intervenções governamentais provocavam grandes distorções na formação de preços, em prejuízo daqueles produtores que não conseguiam esperar, ou não eram alcançados, pelas compras do governo ao preço mínimo. A concepção teórica que orientou a definição da estratégia e dos instrumentos adotados pelo Plano de Metas assumia que o mercado, livre da intervenção do governo, resolveria o problema da produção e dos baixos preços agrícolas de forma satisfatória para consumidores e produtores.

Essa orientação não esteve livre de críticas. A rigor, o Estado ainda não havia construído as condições, técnica e financeira, para bancar a formação de

estoques estratégicos e comprar parte significativa da safra. O erro não estava em deixar a comercialização com o setor privado, mas se encontrava em não preparar o aparelho de Estado para contrabalançar o poder de mercado dos grandes produtores e intermediários.

2.2.2.2 A gestão da política de garantia de preços mínimos

A partir do início da década de 1980, o governo praticou uma política de preços mínimos ativa. Os objetivos declarados eram estabilizar os preços para os produtores e, simultaneamente, orientar a magnitude e composição da oferta agrícola em favor dos produtos considerados prioritários. Dificilmente se pode dizer que a gestão da política perseguiu, de forma consistente, esses objetivos. Ao contrário, uma avaliação das seguidas mudanças que foram sendo introduzidas mostra que a política foi manejada com pragmatismo, ajustando-se e respondendo às flutuações dos mercados agrícolas e às necessidades da política econômica.

O pragmatismo que caracterizou a gestão da política refletiu-se em variações sucessivas nos preços mínimos reais (preços após o desconto da inflação) durante a década. Os preços mínimos quase sempre foram definidos em meio a intensas polêmicas entre os ministérios da Fazenda e da Agricultura: o primeiro tratando de reduzir os preços e o segundo, sob pressão das cada vez mais poderosas organizações de produtores rurais, buscando fixá-los nos níveis mais elevados.

As regras do programa e o nível real dos preços foram variando segundo a conjuntura. Apesar da expressiva recuperação dos preços dos produtos básicos no início dos anos 1980, houve oscilações e sucessivas modificações das regras. As mudanças refletiam os vaivéns do mercado e os múltiplos e conflituosos objetivos, tanto da política econômica como da política para a agricultura. Por um lado, a política econômica visava conter a inflação e os gastos públicos, o que requeria reduzir os gastos com as políticas agrícolas e evitar os aumentos dos preços dos produtos agropecuários. Por outro lado, a política agrícola visava assegurar o abastecimento interno, manter e expandir o nível da produção corrente e amortecer as pressões políticas oriundas do *lobby* agrícola e seus impactos sobre as contas do governo.

A Tabela 1 mostra os estoques de alguns dos principais produtos agrícolas brasileiros (em % do total produzido em cada ano) protegidos com a PGPM. Podemos notar a trajetória da política de preços mínimos desde a década de 1970 e confirmar tanto seu redimensionamento como o papel de destaque durante os anos 1980. Cresceu a participação de todos os produtos nos estoques governamentais formados por meio das AGF, assim como também aumentou

o percentual da produção que foi beneficiada com o EGF. Vários autores apontam o bom desempenho da produção dos produtos protegidos pela PGPM como evidência indireta de sua eficácia.

Tabela 1 Estoques públicos de alguns produtos contemplados com a PGPM (em % do total produzido por produto em cada ano) – 1975-1999.

ANO	Algodão		Arroz		Feijão		Milho		Soja	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1975	10,8	56,5	0,0	11,7	1,7	3,3	0,6	5,4	0,0	33,2
1976	0,0	45,9	6,7	20,8	0,0	0,5	0,8	7,2	0,0	32,1
1977	0,0	47,9	13,3	15,5	0,3	2,1	7,8	8,3	0,0	32,9
1978	0,0	56,1	2,1	12,1	3,1	7,4	2,3	4,3	0,0	33,8
1979	0,0	71,5	1,4	12,2	0,5	6,4	0,4	7,2	0,0	33,2
1980	0,0	83,1	2,3	17,3	0,0	1,6	0,0	7,8	0,0	41,2
1981	2,4	72,3	9,7	20,3	0,8	5,5	0,3	18,1	0,0	44,9
1982	10,4	72,4	7,5	20,9	36,2	10,6	16,2	14,5	0,0	59,9
1983	4,3	81,2	6,5	28,1	10,2	4,5	7,4	12,3	0,0	51,1
1984	0,4	46,3	7,4	11,5	4,4	3,5	2,2	8,5	0,0	22,9
1985	22,6	16,0	18,2	20,6	23,7	5,3	13,6	7,6	12,1	17,9
1986	4,5	52,4	17,1	34,4	3,6	6,3	20,8	8,3	8,4	22,5
1987	2,3	85,1	27,2	30,1	2,5	5,5	24,4	6,9	5,0	25,4
1988	1,8	59,7	18,6	30,4	4,8	4,4	6,6	15,6	0,0	11,7
1989	0,3	24,6	8,1	17,3	0,0	2,1	4,1	13,9	0,0	4,3
1990	0,0	7,1	1,2	4,2	0,3	3,0	2,1	2,1	0,0	2,1
1991	0,0	7,7	0,0	3,5	0,6	3,7	0,0	3,7	0,0	1,2
1992	0,6	6,2	0,8	35,8	6,7	15,7	1,2	17,0	0,0	4,1
1993	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1995	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1996	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1997	0,3	4,8	6,8	6,2	1,9	0,0	9,5	6,6	0,0	0,0
1998	13,6	4,7	1,9	0,6	0,0	0,0	7,1	2,6	0,0	0,0

Fonte: Buainain (1999, p. 198).

Durante alguns anos a política definiu sinais que eram levados em conta pelos produtores no momento de tomar decisões sobre suas produções. Entretanto, mesmo em sua fase mais importante e consistente, o governo não tinha

condições financeiras nem operacionais para sustentar a promessa da garantia de preços mínimos, e grande parte dos produtores foi certamente excluída de seus benefícios. Ainda assim, os produtores continuaram a responder consistentemente aos eventuais anúncios de aumento dos preços mínimos. Apenas a partir de 1987 e 1988, devido às restrições de recursos, foi ficando mais difícil sustentar até mesmo a ‘meia promessa’ que assegurava certa credibilidade à política. A PGPM deixou de funcionar até mesmo para a minoria que até então vinha financiando estoques ou vendendo parte de sua produção ao governo. Nesse ponto, a política deixou de ser eficaz para influenciar as decisões dos produtores e perdeu sua credibilidade e capacidade de influenciar tanto nos fluxos de produção como no funcionamento dos mercados agrícolas.

A Figura 12 mostra a evolução dos índices reais de preços mínimos para o algodão, arroz e milho de 1970 a 1999.

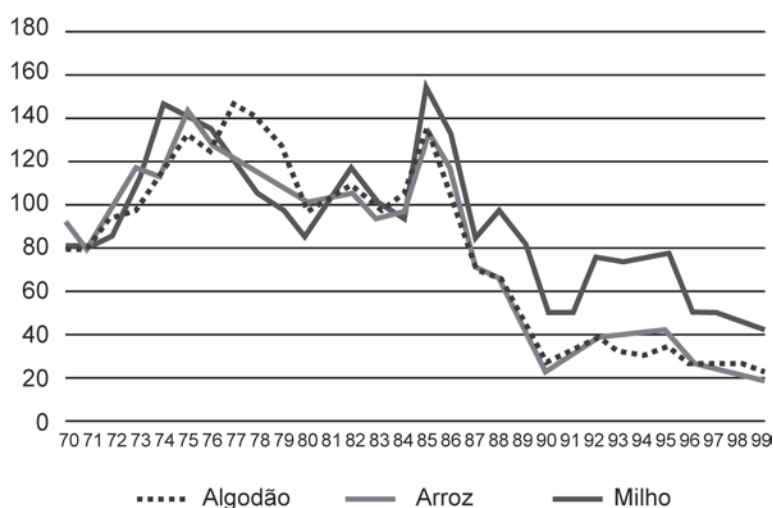


Figura 12 Evolução dos índices reais de preços mínimos de algodão, arroz e milho – 1970-1999, 1981 = base 100.

Fonte: Conab (2010).

Vale mencionar que a política de preços mínimos teve um papel importante na sustentação de vários produtos nas áreas de fronteira agrícola, especialmente na expansão da produção de grãos nos cerrados da Região Centro-Oeste. Durante a década de 1980, essa região concentrou mais de 90% do total de operações de AGF de soja realizadas em todo o país; mais de 60% das aquisições de arroz; e entre 30 e 50% das aquisições de milho. Mesmo levando em conta que em muitos anos a produção comprada por meio de AGF representava uma parcela pequena da produção total, a presença do governo como comprador definia um patamar mínimo para os demais negócios e reduzia as pressões baixistas sobre o mercado local.

A partir de 1987, a execução da política foi crescentemente comprometida pelas restrições impostas pela política econômica: a demanda dos produtores rurais por proteção superava sistematicamente os recursos disponíveis e a capacidade de armazenagem do governo; as aquisições atrasavam-se e/ou não se realizavam; e os EGFs eram liberados com atraso. Além disso, o governo congelava os preços dos alimentos e utilizava os seus estoques para combater a inflação. Essa política distorcia a lógica do PGPM, que era a de formar estoques durante a safra e colocá-los no mercado nos meses de entressafra, reduzindo a elevação sazonal dos preços.

2.3 Outros componentes/instrumentos de intervenção

Como já mencionado, a intervenção do Estado envolveu um conjunto amplo de instituições públicas e privadas, agências de financiamento, comercialização, pesquisa e extensão rural e exigiu um grande esforço de coordenação, não apenas entre instituições federais como também entre o governo federal e as administrações estaduais. Essas ações foram implementadas por meio de instituições públicas “especializadas”, geralmente responsáveis pela regulação de um produto ou subsetor (café, açúcar, cacau), por uma função (abastecimento, comercialização etc.), por um instrumento/política (reforma agrária e colonização, irrigação etc.), ou por uma atividade (pesquisa agropecuária, extensão rural etc.). Também foram implementadas por meio dos programas especiais de desenvolvimento rural, regional e de promoção de produtos específicos. A seguir apresentamos alguns destes programas e políticas.

2.3.1 Pesquisa agropecuária: a criação da Embrapa

Como já mencionado, devido às especificidades da produção agropecuária, fortemente dependente de condições naturais que variam de ambiente para ambiente, a viabilidade do processo de modernização dependia da capacitação do país para pelo menos adaptar a tecnologia disponível às condições locais. Até o final dos anos 1960, o país não dispunha de um sistema de pesquisa agropecuária e a capacitação nesta área estava concentrada em instituições estaduais. Tais instituições apresentavam grandes desníveis científicos, técnicos e operacionais, operavam em poucas áreas, em geral determinadas pela realidade agrícola do estado, e cobriam apenas uma pequena área do vasto território brasileiro. Essa limitação geográfica era reforçada pela própria prioridade que cada instituição dava às culturas e aos problemas específicos da agricultura de seu estado.

No início dos anos 1970, a pesquisa agropecuária do país passava por ampla reforma institucional, tendo como objetivo reforçar a capacitação em geração

de tecnologia. No final de 1972, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que surge como cabeça de um sistema nacional integrado por empresas estaduais e por centros regionais da própria Embrapa, especializados em produtos. Embora formalmente subordinada ao Ministério da Agricultura e integrante do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário, a Embrapa sempre teve grande autonomia na gestão dos recursos e definição de suas linhas de ação.

A atuação da Embrapa sofreu mudanças ao longo do período, e uma avaliação de seu desempenho é também objeto de controvérsia. O fato que não parece ser negado é que o trabalho da Embrapa foi um dos principais responsáveis pelo processo de modernização da agricultura brasileira, pela rápida expansão da produção agrícola na fronteira da Região Centro-Oeste e pela mudança de padrão de crescimento que se observaria a partir dos anos 1980. A partir daquela década, o crescimento da produção agropecuária brasileira passou a ser explicado muito mais pela elevação da produtividade do que pela incorporação de novas terras.

2.3.2 Programas de desenvolvimento regional e rural

Durante os anos 1970, e com menor intensidade na década de 1980, os programas de desenvolvimento regional constituíram um dos principais mecanismos de intervenção do Estado na economia. A maioria destes programas promovia atividades vinculadas à agricultura. Eram financiados por organismos internacionais, com objetivos, concepção e alcance variados; reuniam um conjunto de instrumentos de intervenção, como o crédito, a assistência técnica e o fortalecimento institucional; além disso, viabilizavam as ações do Estado nas mais variadas áreas, desde a educação até a construção de infraestrutura. Por concentrar tanto poder de intervenção, a apropriação do controle operacional desses programas e de seus recursos foi sempre objeto de fortes disputas políticas, o que em muitos casos “desvirtuou” suas ações e comprometeu sua eficácia e desempenho.

Não se trata aqui de apresentar cada um deles, mas apenas indicar os principais objetivos, componentes, estratégias e impactos. Os principais programas foram: Programa de Redistribuição de Terra e Agroindústria no Nordeste (Proterra); Programa de Integração Nacional (PIN); Programa de Irrigação do Nordeste; Programa de Desenvolvimento Rural Integrado em várias regiões e sub-regiões; Programas de Desenvolvimento da Agroindústria, também em várias regiões; Projeto Sertanejo; Programa Nacional de Desenvolvimentos das Várzeas (Provárzeas); e muitos outros.

A maioria desses programas tinha objetivos amplos, incluindo aspectos fundiários, melhoria da produtividade, construção de infraestrutura básica e provisão de serviços. Os programas atuavam por meio do próprio Estado, responsável pela implementação dos projetos e obras (diretamente ou contratando empresas privadas) e da concessão ao setor privado (empresas, pequenos produtores, colonos etc.) de financiamentos em condições especiais e isenção fiscal.

A estratégia refletia a orientação geral dos planos nacionais de desenvolvimento, que, mesmo levando em conta os aspectos sociais, pobreza e desigualdades de renda, priorizavam de fato a modernização da base técnica e construção de infraestrutura.

Pelo menos até os primeiros anos da década de 1980, tanto o desenho como a implementação dos programas eram centralizados, com pouca ou nenhuma participação dos beneficiários e/ou da comunidade em geral. A implementação quase sempre produziu a criação de verdadeiros quistos dentro do aparelho de Estado, integrados por uma tecnoburocracia numerosa, com grande autonomia em relação aos ministérios e secretarias de estado aos quais estavam formalmente subordinados.

Os resultados desses programas, segundo as avaliações oficiais e não oficiais, confirmam que os aspectos sociais e distributivos, inclusive a redistribuição de terra, foram marginalizados. Os investimentos em infraestrutura, os financiamentos para modernização técnica, a implantação de novas unidades produtivas e a expansão de atividades já existentes absorveram a maior parcela dos recursos que não foram absorvidos na manutenção da própria máquina administrativa responsável pela execução.

2.3.3 Programas específicos por produto

A intervenção do Estado também lançou mão de programas especiais por produtos, como o Plano Nacional para o Melhoramento da Cana-de-Açúcar (Planalsucar); o Programa Nacional de Desenvolvimento do Cacau (Procacau); o Programa da Borracha (Probor); o Programa de Reflorestamento; o Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucroalcooleiro (Prosal); o Programa Nacional para o Álcool (Proálcool); além de vários programas voltados para a pecuária e políticas especiais para alguns produtos, como o café, por meio do Instituto Brasileiro do Café, e o trigo.

O objetivo prioritário desses programas também era a modernização tecnológica das cadeias produtivas. O principal instrumento de ação era o financiamento dos investimentos em modernização. Entretanto, em vários casos os mecanismos de intervenção e regulação eram muito mais complexos,

envolvendo desde a pesquisa agrônômica e a extensão rural até ações na esfera de comercialização, controle e estabelecimento de quotas de comercialização e exportação, delimitação geográfica do mercado e definição e controle de preços dentro da cadeia de produção. Para vários produtos, os mecanismos de intervenção e regulação estavam sob responsabilidade de um instituto (Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, Instituto Brasileiro do Café – IBC) ou de órgãos públicos (Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira – Ceplac); em outros casos estavam integrados à estrutura dos ministérios e secretarias, não constituindo corpo técnico-burocrático próprio.

A ação de cada um desses programas tem sido objeto de inúmeras teses e trabalhos, e mesmo uma revisão superficial das principais ações e resultados está fora do nosso objetivo e alcance. É impossível acompanhar a trajetória da agricultura brasileira nos últimos 20 anos, seja do ponto de vista da ação do Estado e/ou da dinâmica econômica e tecnológica da produção, sem levar em conta as ações desses programas e institutos.

2.3.4 A falência do Proagro

Um dos instrumentos da política agrícola brasileira é o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), instituído em 1973 com a finalidade de proteger o produtor rural quando da ocorrência de perdas das receitas esperadas em consequência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingissem bens, rebanhos e plantações. Teoricamente, o Proagro não é um instrumento para garantir um nível mínimo de renda ao produtor, mas sim um seguro de crédito. Ou seja, o Proagro cobre as obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural quando a produção é atingida por fenômenos naturais.

O Programa cobre o financiamento de custeio ou de investimento em caso de perdas de produção comprovadas mediante laudos técnicos solicitados pelos agentes financeiros e elaborados por empresas de assistência técnica. Como a adesão ao Programa é voluntária e paga, o Proagro nunca alcançou um nível de difusão comparável ao observado em outros países, como Estados Unidos e Austrália. Ainda assim, seja devido a problemas de gestão (fraudes, controle ineficiente de ocorrências etc.), seja devido a problemas de desenho (valor muito baixo cobrado dos produtores), o Programa acumulou seguidos déficits financeiros e problemas operacionais que terminaram por reduzir sensivelmente sua eficácia e credibilidade no final da década de 1980. Indenizações não pagas, ou pagas com atraso, traziam grandes prejuízos aos produtores.

Em 1991, o Proagro foi reformulado, sendo renomeado como Proagro Novo. A reforma ampliava a cobertura dada aos produtores, possibilitando inclusive o enquadramento de atividades não financiadas. Além disso, buscava-se

reduzir o déficit por meio da cobrança de prêmios (valores cobrados dos produtores) mais elevados, imposição de regras mais restritas e melhor controle operacional sobre os gastos para evitar fraudes contra o Programa.

Interessante notar que o Proagro Novo ampliou a cobertura, aumentando, portanto, sua exposição aos sinistros sem elevar a provisão de fundos na mesma medida. Essa reforma foi levada a cabo em um contexto de acelerado “desmanche” do setor público, o que impedia uma gestão eficiente do Programa. Nessas condições, era evidente que a reforma estava fadada a não produzir os efeitos esperados e ao fracasso.

Em 1992, aumentou a pressão sobre o Programa, que não teve como honrar os compromissos assumidos com os produtores. A situação do governo federal ilustra o grau de contradição que passou a caracterizar suas políticas. De um lado, o governo era legalmente obrigado a pagar as indenizações; mas, de outro, era impedido de cumprir o disposto na lei criada por ele mesmo devido à já mencionada restrição do Orçamento de Crédito. Impossibilitado de solucionar o problema, o impasse era contornado por meio de artifícios administrativos e operacionais, adiando o máximo possível o pagamento. Nas condições vigentes nos primeiros anos da década de 1990, com a perda de duas safras sucessivas (1989/1990 e 1990/1991) e o mau resultado financeiro nas safras de 1991/1992 e 1992/1993, o não recebimento do Proagro contribuiu para o agravamento da situação financeira que explodiu na crise de inadimplência em 1995.

A partir da safra 2005/2006, o Tesouro passou a subsidiar parcialmente o valor do prêmio do seguro, tornando-o mais barato e acessível aos produtores.

2.4 Os novos instrumentos da política agrícola brasileira

No passado, o Estado não apenas proveu recursos como, por meio dos instrumentos de política agrícola, procurou afetar os parâmetros básicos que os produtores levavam em conta para tomar suas decisões. A política atuava em três etapas ou momentos do processo de produção agropecuário. Na fase do custeio, a “velha” política atuava por meio dos limites de concessão de crédito por área e agricultor e da fixação das taxas de juros do crédito rural; na fase da comercialização, os instrumentos prioritários eram as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Como já indicado anteriormente, esses instrumentos perderam sua eficácia.

A nova orientação da política econômica adotada desde o início dos anos 1990 foi reduzir o papel do Estado e atribuir ao mercado, em toda sua extensão, um papel mais relevante de modo a orientar os movimentos da economia. Os “novos instrumentos” de política agrícola seguiram essa concepção. O Estado

passaria a privilegiar a criação de condições gerais e de incentivos macroeconômicos adequados para o crescimento da produção agropecuária e concentraria seus recursos na promoção e fortalecimento da agricultura familiar, inclusive por meio da reforma agrária. Muitas das funções tradicionais da política agrícola, entre as quais o financiamento, a estabilização de preços, a manutenção de estoques etc., seriam desempenhadas pelo próprio setor privado, utilizando para tanto os instrumentos de mercado.

Os novos instrumentos criados serão apresentados a seguir.

2.4.1 Cédula do Produto Rural (CPR)

A Cédula do Produto Rural é um título de promessa de entrega futura de produtos rurais emitido pelo produtor, associação ou cooperativa de produtores, podendo ser negociado em mercados de bolsas ou fora deles. Trata-se da regulamentação e padronização de operações de venda antecipada, conhecidas no Centro-Oeste como “venda de soja verde” e no Nordeste como “venda na folha”. Vendendo antecipadamente, o produtor elimina o risco de preço e obtém recursos para financiar o custeio de sua produção.

A operação de venda antecipada por meio da CPR é praticada diretamente entre produtores e agroindústria e/ou comerciantes. Isso requer não apenas a regulamentação como também a intervenção de uma instituição financeira que opera como avalista do título, para o qual cobra uma comissão. O título avalizado por um banco pode ser facilmente vendido. No final, o produtor recebe o preço esperado para a data de entrega do produto, em geral o preço futuro do produto negociado em bolsa, descontado de um deságio e da comissão paga ao avalista.

Nota-se que o custo da operação é onerado pela cobrança do aval e de uma taxa de desconto elevada. O piso para a taxa de desconto é determinado pelo custo de oportunidade para a aplicação financeira dos recursos dos agentes que participam das cadeias agroindustriais e financiam os produtores.

Além do custo financeiro direto da operação, a CPR pode ter um custo muito mais elevado para o produtor caso os preços de mercado, no momento da liquidação, aumentem em relação aos preços utilizados como base para a venda da cédula. Nesse sentido, a CPR reduz a possibilidade de que o produtor venha a se beneficiar de elevações de preços durante o período de produção e/ou após a colheita, na entressafra. Entretanto, ele está protegido contra a queda de preços. Nesse caso, quem perde é o comprador da CPR, que pode ser uma agroindústria, um intermediário ou um vendedor de insumos.

Para tornar as operações com CPR mais atrativas, foram criadas várias modalidades, entre as quais se destacam as modalidades de CPR financeira.

Nesse caso, o produtor, em vez de realizar a entrega física, realiza a liquidação financeira, ou seja, paga em dinheiro o que era devido em produto. Como ele fica liberado para vender o produto no mercado, poderá ganhar com a alta de preço. Após a sua criação, o volume de operações cresceu significativamente, superando a modalidade pioneira de CPR com entrega física.

2.4.2 Contrato de Opção de Venda (COV)

O Contrato de Opção de Venda é uma operação amplamente realizada em bolsas de *commodities* por intermédio da qual o comprador da opção faz um *hedge* de modo a assegurar a compra ou venda de determinada mercadoria (ou algum derivativo) a um preço preestabelecido. Para ter essa opção, que funciona como um seguro de preço, paga-se um prêmio. O comprador, que é quem paga o prêmio, pode exercer a opção se considerar a operação vantajosa, ou simplesmente desistir da opção quando assim o desejar. O custo é conhecido e corresponde ao prêmio pago pela opção.

O governo, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), assume o papel de vendedor de opções. A Conab assume o risco da operação em troca do prêmio pago pelo comprador. A venda de contratos de opções é feita em leilões realizados pelo sistema integrado de bolsa de mercadorias. O preço de exercício tem como base o preço mínimo de garantia da PGPM, acrescido de uma estimativa de custos financeiros e custos de estocagem durante o período de vigência do contrato de opção, além de custos de frete, se for o caso. Na data do vencimento do contrato de opção, o produtor observará o preço de mercado. Se o preço de mercado estiver acima do preço de exercício, ele não exercerá a opção e venderá seu produto no mercado. Se o preço de mercado estiver abaixo do preço de exercício, ele exercerá sua opção de vender para a Conab.

As vantagens para a Conab são evidentes, já que, no ato da venda do contrato de opção, em vez de desembolsar recursos para a retenção da safra, passa a receber os prêmios. O produtor adquire um seguro de preço, mas não resolve seu problema de financiamento da comercialização. Afinal, ao fim da colheita ele necessita de recursos para pagar suas dívidas. Esses recursos são obtidos como a venda imediata de toda, ou quase toda, sua produção. Portanto, não tem como estocar. Para isso, ele continuará dependendo de EGF ou de outros empréstimos da rede bancária.

Cada contrato de opção é rígido em relação à quantidade de produto contratada. Embora essas quantidades não sejam enormes, são suficientemente grandes para excluir a maioria dos pequenos produtores de eventuais benefícios decorrentes da utilização desse instrumento. Nesse caso, sua utilização depende da ação das cooperativas e associações de produtores.

A partir de 2005, o governo federal passou a subvencionar contratos de opção de venda lançados pelo setor privado, visando beneficiar produtores e/ou suas cooperativas. O subsídio, chamado de Prêmio de Risco de Opção Privada (Prop), é definido em leilão, sendo pago diretamente à empresa caso o produtor exerça a opção. Esse instrumento está em marcha com os demais novos instrumentos, que visam reduzir a destinação de recursos orçamentários e ampliar a participação do setor privado na comercialização.

2.4.3 Prêmio para Escoamento de Produto (PEP)

O objetivo prioritário do PEP é garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas e, ao mesmo tempo, contribuir para a estabilidade do abastecimento interno. O preço de referência é definido pelo governo federal, com base no nível do preço mínimo de garantia.

O governo, por intermédio da Conab, oferece um bônus ou prêmio, em leilões públicos, aos interessados (intermediários e agroindústrias) em adquirir o produto diretamente do produtor ou da cooperativa pelo preço de referência. O valor desse prêmio é, em média, equivalente à diferença entre o preço de referência e o de mercado. Todos os produtos da Política de Garantia de Preços Mínimos podem participar do PEP. A escolha do produto e do momento de implementar os leilões depende das condições de comercialização de cada produto e da necessidade de garantir o preço de referência.

Para receber o prêmio, o comprador deve depositar o valor equivalente ao preço de referência no banco, que o repassará ao produtor que vendeu o produto. Como exemplo, suponhamos uma situação em que o preço de mercado de um produto, em determinada região do país, fique abaixo do preço de referência. Ou seja, o preço de mercado encontra-se abaixo daquele que o governo estipula para os produtores receberem. O preço de mercado está em R\$ 10,00/saca e o preço de referência é de R\$ 12,00/saca. Ao detectar essa situação, a Conab procurará defender os produtores por meio de um leilão de PEP. Ela anunciará o leilão da diferença (um bônus de R\$ 2,00/saca) por meio de um aviso público. Nesse leilão, os intermediários oferecerão à Conab um valor em troca do bônus. Quem oferecer mais, ganha. Suponhamos que o lance vencedor seja de R\$ 0,05/saca. Nesse caso, o ganhador pagará R\$ 0,05 para cada R\$ 2,00 de bônus recebidos da Conab. Ele estará recebendo, de fato, um subsídio de R\$ 1,95 para cada saca que irá comprar dos produtores ao preço de referência (R\$ 12,00/saca). Se no mês seguinte o preço de mercado subir de R\$ 10,00 para R\$ 11,00, o intermediário poderá vender o seu estoque com um lucro de R\$ 0,95/saca:

Comprou dos produtores	-R\$ 12,00/saca
Pagou para a Conab	-R\$ 0,05/saca
Recebeu bônus da Conab	+R\$ 2,00/saca
Vendeu no mercado	+R\$ 11,00/saca
Lucro	+R\$ 0,95/saca

O PEP possibilita ao governo garantir o preço de referência ao produtor, evitando a realização de AGF e uma estocagem onerosa e problemática de produtos.

2.4.4 Novos títulos financeiros para o agronegócio

O crédito destinado à comercialização de produtos agropecuários sempre esteve fortemente vinculado às operações de EGF patrocinadas pelo governo federal. Com o objetivo de diversificar as fontes de recursos, atraindo capitais privados para o financiamento da comercialização, novos títulos foram criados pelo governo.

Cooperativas, prestadores de serviços, supridores e compradores da produção agropecuária, instituições financeiras e empresas de securitização realizam operações de crédito para os produtores rurais. Essas organizações ficam de posse de títulos emitidos pelos produtores rurais, tais como CPR, duplicata, nota promissória, contratos etc. Esses títulos ficam em carteira e comprometem o capital de giro do fornecedor de insumos, da agroindústria, do distribuidor, da cooperativa etc.

Para liberar o capital próprio dessas organizações e atrair mais recursos para financiar a agricultura, o governo criou quatro novos títulos: o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA) e a Nota Comercial do Agronegócio (NCA). De posse de títulos de dívida emitidos por produtores rurais, essas organizações podem emitir os novos títulos em seu próprio nome e, assim, negociá-los no sistema financeiro. A criação desses títulos teve como objetivo beneficiar empresas atuantes no agronegócio e expandir as operações de crédito privado.

Foram criados também o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o Warrant Agropecuário (WA). O produtor rural deposita seu produto em armazéns credenciados, os quais são autorizados a emitir o título – uma promessa de entrega do produto. O comprador passa a ter direitos sobre o produto – que continua armazenado – e assume o risco de preço associado ao carregamento

do estoque. Portanto, o objetivo principal é o de aumentar a liquidez no processo de comercialização da safra, atraindo especuladores. As negociações com o CDA-WA envolvem transferência de direitos, sem a necessidade de transferência física do produto entre distintas instalações armazenadoras. No mercado físico de produtos, ocorre tributação em cada operação de compra e venda, o que eleva o custo final do produto quando ocorrem muitas transações intermediárias. Entretanto, nas transações com esses títulos não há esse tipo de tributação, que fica postergada para o momento em que o detentor do título manifestar interesse na retirada do produto. O detentor de WA pode utilizá-lo como garantia para a tomada de empréstimos, que funcionam como “uma espécie de EGF privado”.

Ainda no âmbito da comercialização, autorizou-se a utilização de recursos das exigibilidades em operações de desconto de Notas Promissórias Rurais (NPR) e Duplicatas Rurais (DR). Por meio dessas operações, o setor de processamento de matérias-primas agropecuárias passou a ter acesso a recursos adicionais para pagamento de compras realizadas junto aos produtores.

2.4.5 Linha Especial de Comercialização (LEC)

A LEC foi lançada em 2003 com o objetivo de aumentar a liquidez na comercialização. É um instrumento complementar ao tradicional EGF, mas traz as vantagens da maior flexibilidade operacional e do financiamento a preços acima do mínimo de garantia, que é base do EGF. Dessa forma, o tomador pode levantar um volume maior de recursos para a compra e estocagem do produto. É um instrumento que o governo tem à mão para dar liquidez adicional aos mercados agropecuários, sempre que necessário.

2.4.6 Zoneamento e seguro agrícola

Um dos problemas que tradicionalmente afetam o manejo da política agrícola brasileira é a ausência de um zoneamento agroecológico que oriente a alocação de recursos segundo o potencial produtivo de cada área. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a adoção de políticas comuns a todas as regiões, sem levar em conta as profundas diferenças de natureza agroecológica e socioeconômica que caracterizam o país, causa distorções e desperdícios significativos de recursos.

Em 1997, teve início o Programa de Zoneamento Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Zoagro/Mapa), o qual tem como objetivo apoiar o conjunto da política agrícola do governo federal, estimular a difusão de tecnologia e auxiliar a tomada de decisões no âmbito do Proagro.

O zoneamento identifica zonas mais aptas para a produção das várias culturas e também indica os principais requerimentos e procedimentos técnicos para racionalizar a produção, aumentar a produtividade, reduzir custos e riscos e proteger o meio ambiente. O zoneamento foi incorporado pelo Proagro, mas seu potencial estende-se a praticamente todos os instrumentos, do crédito rural ao preço mínimo, da reforma agrária ao Pronaf.

O Proagro foi um dos programas mais afetados pela falta do zoneamento, em particular pela dificuldade de gerenciar o risco e fixar prêmios diferenciados segundo o nível de risco das culturas em cada região particular. O zoneamento passou a oferecer orientações técnicas por município e a ser um instrumento valioso de redução do risco (inclusive redução das taxas pagas) para os produtores e dos sinistros para o Programa.

Além do Proagro, o Brasil conta ainda com experiências de seguro agrícola gerenciado por bancos oficiais estaduais e por seguros do tipo mútuo. No primeiro grupo, destaca-se a experiência da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (Cosp), que alargou sua área de atuação em direção aos estados vizinhos. No segundo grupo, destaca-se a experiência bem sucedida do seguro mútuo sob gestão da Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), que indeniza fumicultores atingidos por granizo.

2.4.7 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Ao longo dos anos 1980, os pequenos produtores contaram com condições especiais de financiamento. Enquanto os grandes tinham como limite de financiamento 50% do VBC e pagavam taxas de juros com correção monetária plena, os pequenos podiam financiar 100% do VBC e em muitos casos a correção monetária era parcial. Apesar disso, a distribuição do crédito era desigual. Em 1990, os pequenos produtores receberam 27% do total do crédito rural e os grandes aproximadamente 34%. Em 1994, a situação não havia se alterado em favor dos pequenos; ao contrário, sua participação havia caído para 18%.

A queda da participação dos pequenos agricultores nos primeiros anos da década de 1990 corresponde ao declínio da participação do Banco do Brasil nas operações de crédito. Várias tentativas para incentivar e até mesmo obrigar os bancos comerciais privados a aumentarem suas operações com esses agricultores não produziram os resultados esperados. Na prática, as condições financeiras e operacionais do SNCR não eram adequadas nem para os pequenos produtores nem para os bancos comerciais privados.

As condições especiais oferecidas aos pequenos agricultores e aos produtores familiares não eram adequadas às suas necessidades e condições de

pagamento. A elevada aversão ao risco, as dificuldades com a tramitação burocrática e a incapacidade dos pequenos produtores de oferecer garantias eram alguns dos fatores que impediam, e ainda impedem, o seu acesso ao crédito.

Do lado das instituições financeiras, as principais restrições são os custos administrativos elevados, garantias insatisfatórias e, acima de tudo, a baixa rentabilidade proporcionada pelos pequenos produtores, os quais em geral não realizam outras operações, como seguros, empréstimos de mercado, aplicações financeiras etc.

Para ampliar o atendimento às necessidades dos pequenos produtores rurais, o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Os recursos alocados pelo governo para o Pronaf cresceram sistematicamente desde a sua criação em 1996. O programa tem como objetivo fortalecer a agricultura familiar, contribuindo para gerar emprego e renda. A Figura 13 apresenta a evolução dos recursos aplicados no Pronaf de 2002 a 2009.

Os beneficiários do Pronaf são os agricultores familiares e suas organizações, desde que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos: utilizar trabalho familiar e ser pequeno produtor. Os sindicatos, em colaboração com os organismos de extensão rural, devem certificar se os produtores são de fato familiares e, portanto, definir se estes podem participar do Pronaf.

O Pronaf tem como sua principal vertente a linha de crédito rural de custeio e investimento destinados aos agricultores. Os limites e condições de financiamentos têm sido constantemente modificados para se adequar às suas necessidades. Entre as principais mudanças, destaca-se a criação de Grupos Pronaf, em que os agricultores familiares são classificados em função da renda. Essa classificação tem como objetivo estabelecer encargos financeiros e subsídios diferenciados. Os agricultores menos capitalizados ou que foram recentemente atendidos pelo programa de reforma agrária contam com as menores taxas de juros, além de bônus no saldo devedor, se respeitarem as datas de pagamentos estipuladas nos contratos.

Além do apoio direto aos produtores familiares por meio do crédito, o Pronaf tem outras linhas de atuação orientadas a financiar ações conjuntas dos municípios e estados em benefício dos agricultores familiares. Isso inclui o financiamento de redes de energia elétrica, canais de irrigação, estradas vicinais, armazéns e pequenas agroindústrias comunitárias, habitação rural, unidades didáticas, aquisição de máquinas e equipamentos para uso comunitário etc.

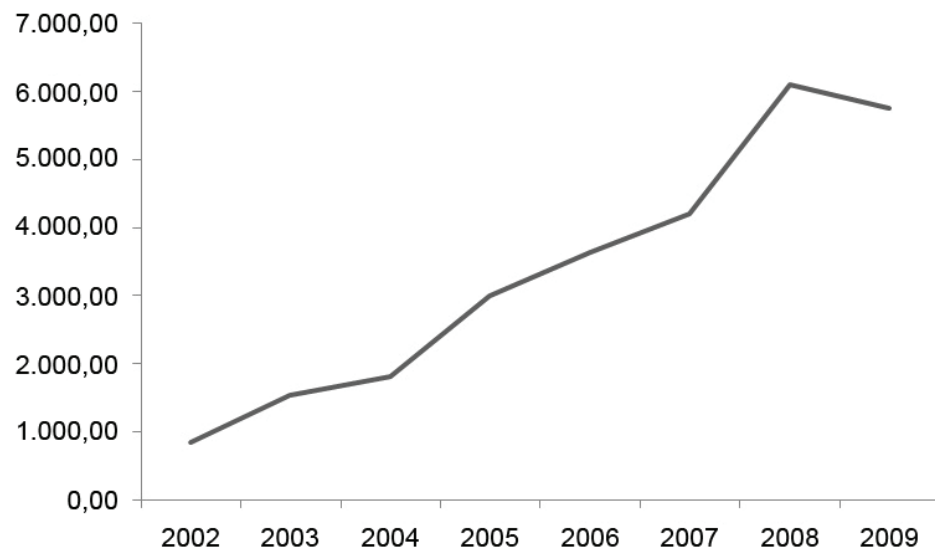


Figura 13 Evolução dos recursos aplicados no Pronaf (US\$ milhões) de 2002 a 2009.

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2010).

CAPÍTULO 3

Sistemas agroindustriais

A agricultura tornou-se parte integrante de um sistema de produção mais amplo, que compreende outros setores industriais, serviços de apoio à produção, serviços financeiros, políticas governamentais e infraestrutura. Todo esse conjunto pode ser tratado como um sistema. Em sua definição clássica, um sistema é compreendido por dois aspectos: uma coleção de elementos e uma rede de relações funcionais, as quais atuam em conjunto para o alcance de algum propósito determinado (BATALHA & SILVA, 2007). De forma geral, esses elementos interagem por meio de ligações, envolvendo o intercâmbio de estímulos, informações ou outros fatores não específicos.

De uma perspectiva histórica, a abordagem sistêmica tem sua origem nos trabalhos de Davis & Goldberg (1957) e Goldberg (1968), da Universidade de Harvard. Esses autores cunharam o termo *agribusiness* (agronegócios) para representar o conjunto de operações que ocorrem entre a fazenda e o consumidor. Posteriormente, economistas agrícolas dos EUA desenvolveram uma abordagem mais ampla, que ficou conhecida como Commodity Systems Approach (CSA), a qual permite analisar setores agroindustriais a partir de um produto agropecuário. Por exemplo, a partir da cana-de-açúcar tem-se uma sequência de atividades que podem resultar em etanol, açúcar e energia elétrica. Paralelamente, pesquisadores franceses desenvolveram uma abordagem semelhante, conhecida como cadeia agroindustrial. Nesse caso, parte-se de um produto final, por exemplo o açúcar, até chegar à matéria-prima (ou conjunto de matérias-primas) que lhe deram origem.

A Figura 14 mostra um Sistema Agroindustrial (SAG), que pode ser considerado como o conjunto de atividades que concorrem para a produção de produtos agroindustriais, desde a produção dos insumos (sementes, adubos, máquinas agrícolas etc.) até a chegada do produto final (álcool, açúcar, queijo, café etc.) ao consumidor. Ele não está associado a nenhuma matéria-prima agropecuária ou produto final específico e pode ser visto como sendo composto de seis segmentos básicos:

1. Agricultura, pecuária e pesca;
2. Indústrias agroalimentares (IAA);
3. Distribuição de produtos agrícolas;
4. Comércio internacional;
5. Consumidor; e
6. Indústrias e serviços de apoio.

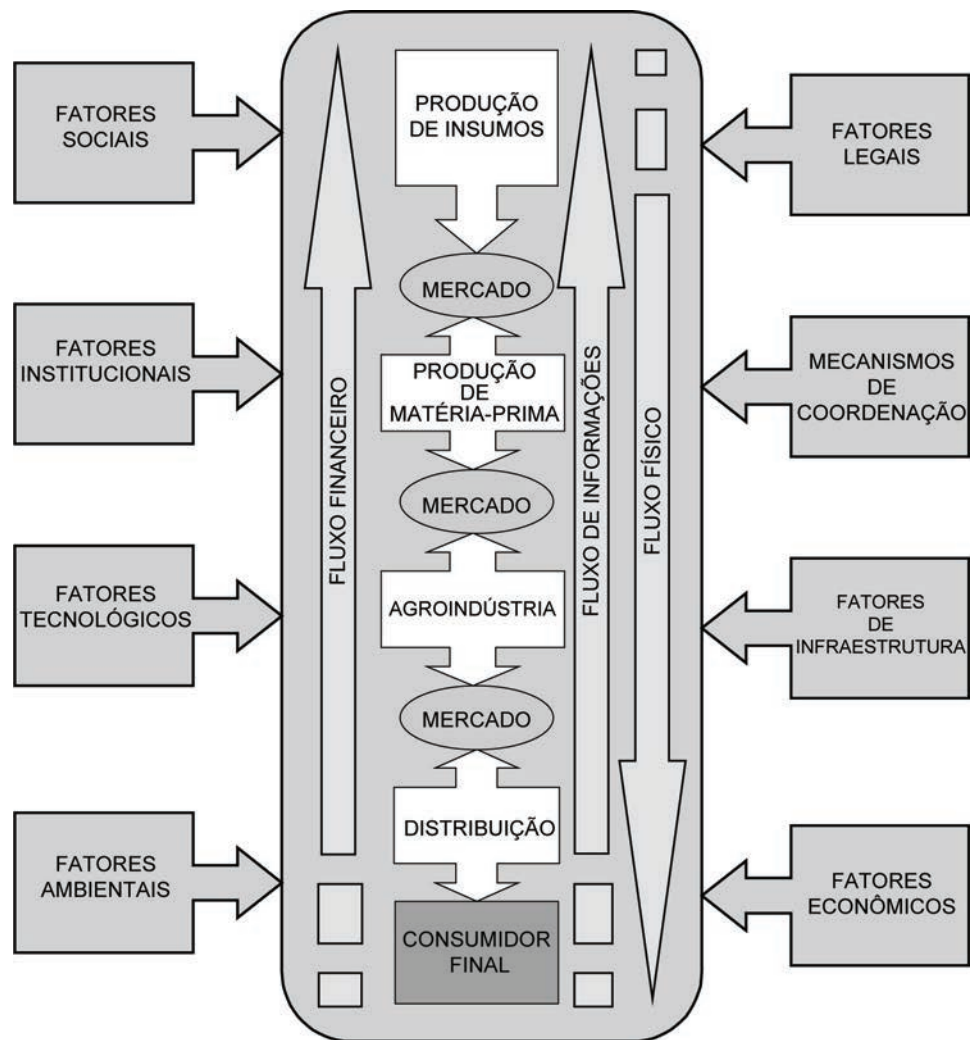


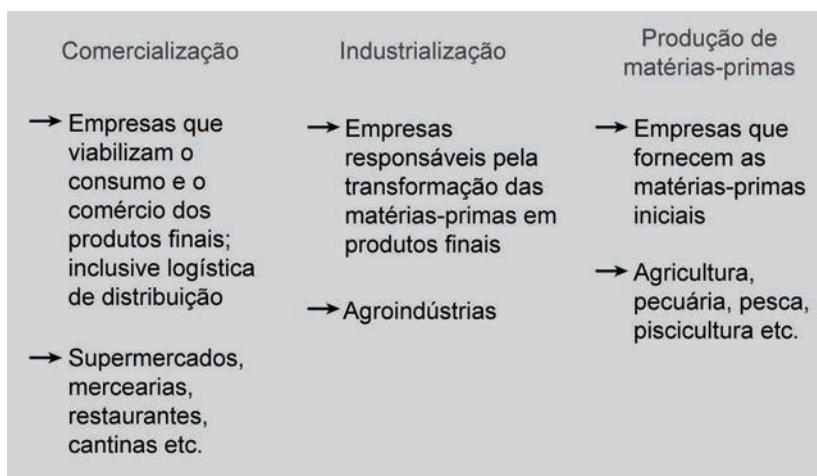
Figura 14 Sistema agroindustrial.

Fonte: Batalha (2010).

Dessa forma, uma cadeia agroindustrial pode ser entendida como um sistema. Parte-se da identificação de determinado produto final. Após essa identificação, deve-se ir encadeando, de jusante a montante, as várias operações técnicas, comerciais e logísticas necessárias à sua produção.

A cadeia de produção agroindustrial pode ser segmentada de jusante a montante em três macrosssegmentos (Quadro 3): comercialização, industrialização e produção de matérias-primas.

Quadro 3 Os três macrosssegmentos das cadeias de produção agroindustriais.



Fonte: Batalha & Silva (2007, p. 7).

Há três elementos fundamentais na descrição de uma cadeia agroindustrial:

- Uma sucessão de operações de transformação dissociáveis, ligadas por encadeamento técnico;
- Relações comerciais e financeiras, que estabelecem um fluxo de troca, de montante a jusante, entre fornecedores e clientes; e
- Ações econômicas que presidem a valoração dos investimentos e asseguram a articulação das operações.

A principal característica da abordagem sistêmica é que a interdependência dos componentes é reconhecida e enfatizada. Nesse sentido, permite o melhor entendimento de fatores que afetam o desempenho global do sistema. Por exemplo, em sistemas agroalimentares os problemas de qualidade dos produtos nos balcões dos supermercados podem ter sido causados pela adoção de tecnologias inadequadas de conservação de matérias-primas agropecuárias, ou ainda por práticas inadequadas de transformação (manufatura).

O enfoque sistêmico do produto é guiado por cinco conceitos chave (STAATZ, 1997):

- *Verticalidade*. Isso significa que as condições em um estágio são provavelmente influenciadas fortemente pelas condições em outros estágios do sistema. Por exemplo, a cana-de-açúcar com baixo ATR fornecida por um produtor afeta o rendimento industrial na usina e, portanto, aumenta os seus custos.

- *Orientação por demanda.* A ideia aqui é que a demanda gera informações que determinam os fluxos de produtos e serviços através do sistema vertical. Por exemplo, o aumento da demanda por produtos orgânicos induziu algumas usinas a produzirem açúcar orgânico. Para isso, elas tiveram que adotar procedimentos novos tanto na produção de cana-de-açúcar orgânica quanto no processamento dessa cana na usina.
- *Coordenação dentro dos canais.* As relações verticais dentro dos canais de comercialização, incluindo o estudo das formas alternativas de coordenação, tais como contratos, mercado aberto, etc., são de fundamental importância. Por exemplo, para evitar o aumento dos custos industriais devido ao fornecimento de cana com baixa ATR, as usinas desenvolveram contratos que incluem o teor de ATR como um critério para definir o preço. Produtores que fornecem cana-de-açúcar com maior ATR recebem mais, assim ficam estimulados a adotar práticas e espécies selecionadas.
- *Competição entre sistemas.* Competição entre canais de comercialização ou entre sistemas sub-regionais. Por exemplo, o sistema de produção de etanol compete com o sistema de produção de derivados do petróleo. Ou o sistema de produção de etanol a partir da cana-de-açúcar no Brasil compete com o sistema de produção de etanol à base de cereais nos EUA e na União Europeia.
- *Alavancagem.* A análise sistêmica busca identificar pontos-chaves na sequência produção-consumo, em que ações podem ajudar a melhorar a eficiência de um grande número de participantes da cadeia de uma só vez. Por exemplo, a geração de espécies de cana-de-açúcar mais resistentes e com maior teor de ATR aumenta a produtividade e a rentabilidade no campo, mas beneficia também o processamento.

A Figura 15 apresenta o fluxograma do sistema agroindustrial da cana-de-açúcar. De um modo geral, esse sistema é composto pela indústria de insumos, por produtores de cana-de-açúcar independentes e produtores integrados com as usinas, pelas usinas produtoras de açúcar, álcool e energia, pelos distribuidores de combustível, distribuidores de energia elétrica, indústria de alimentos, atacado e varejo, *tradings* exportadoras e pelo consumidor final (interno e externo). Não se deve esquecer também das atividades de apoio ao sistema, atividades de pesquisa e sistema financeiro.

Uma das particularidades quanto à análise do sistema agroindustrial da cana-de-açúcar advém do fato de que tal sistema possui dois encadeamentos de produção diferentes e que atendem a mercados diferentes: cadeia produtiva do açúcar e cadeia produtiva do etanol.

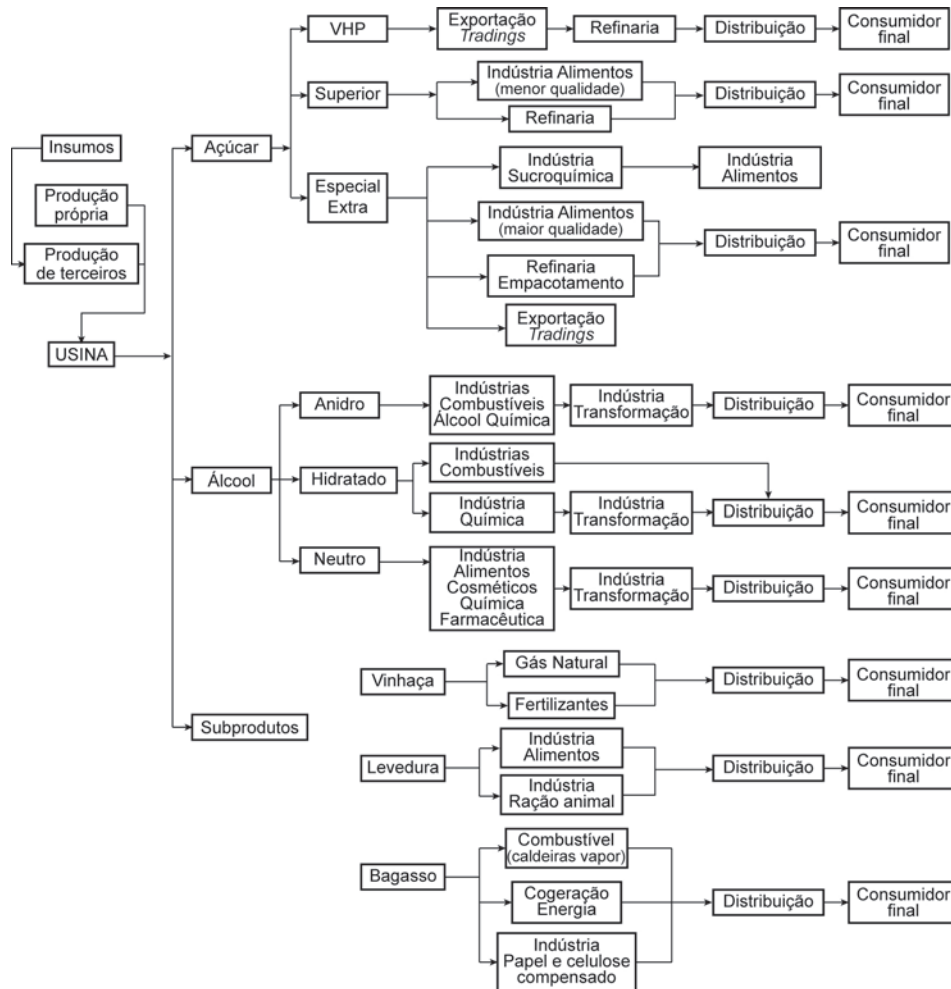


Figura 15 Sistema agroindustrial da cana-de-açúcar.

Fonte: Neves, Waack & Marino (1998).

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário estatístico de crédito rural*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>>. Acesso em: 07 out. 2010a.
- _____. *Crédito Rural*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CREDRURAL>>. Acesso em: 07 out. 2010b.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report*. New York: Oxford University Press, 1986.
- BATALHA, M. O. Notas de aula da disciplina Sistemas Agroindustriais do curso de pós-graduação em Engenharia de Produção da UFSCar, 2010.
- BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições, especificidades e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (Coord.). *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 2007.
- BUAINAIN, A. M. *A trajetória recente da política agrícola brasileira*. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.
- BUAINAIN, A. M.; REZENDE, G. C. Structural Adjustment and agricultural policies: the Brazilian experience since the 1980s. In: WEEKS, J. (Ed.). *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*. Londres: MacMillan Press, 1995.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Conab). *Dados da Política de Garantia de Preços Mínimos*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 03 set. 2010.
- DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. *A concept of agribusiness*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration. Harvard University, 1957.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*. Roma: FAO Materiales de capacitación para la planificación agrícola, n. 39, 1995.
- _____. *Política de Precios Agrícolas*. Roma: FAO (Estudio FAO) Desarrollo Económico y social, n. 42, 1987.
- GOLDBERG, R. A. *Agribusiness coordination: a system approach to the wheat, soybean and Florida Orange Economies*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration. Harvard University, 1986.
- GUEDES PINTO, L. C. Notas sobre a política de crédito rural. Campinas, Unicamp, *Texto para discussão*, n. 4, 1981.
- INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA (IEA). *Banco de Dados*. Disponível em: <<http://ciagri.iea.sp.gov.br/bancoiea/Indices.aspx>>. Acesso em: 07 out. 2010.
- KAGEYAMA, A. *Modernização, produtividade e emprego na agricultura: uma análise regional*. 1986. Tese (Doutorado em Economia Agrícola) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1986.
- KAGEYAMA, A.; BUAINAIN, A. M.; REYDON, B. P.; SILVA, J. G.; SILVEIRA, J. M. J.; FONSECA, M. G. D.; RAMOS, P.; FONSECA, R. B.; BELIK, W. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos cais. In: DELGADO, G. C. (Org.). *Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 1990. v. 1, p. 113-223.

- KAGEYAMA, A.; SILVA, J. F. G. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983.
- LEITE, S. *Inserção Internacional e Financiamento da Agricultura Brasileira (1980-1996)*. 1998. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.
- MELLO, F. H. *Prioridade Agrícola: sucesso ou fracasso?* São Paulo: Pioneira; Fipe/USP, 1985.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Dados de crédito rural no Brasil*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 03 set. 2010.
- NAVAJAS, S.; GONZÁLEZ-VEGA, J. C. Innovative approaches to rural lending: Financiera Calpiá en El Salvador. *Economics and Sociology Occasional Paper*, Ohio, n. 2.571, jun. 2000.
- NEVES, M. F.; WAACK, R. S.; MARINO, M. K. Sistema Agroindustrial da Cana-de-Açúcar: caracterização das transações entre empresas de insumos, produtores de cana e usinas. In: CONGRESSO DA SOBER, 36., 1998, Poços de Caldas. *Anais...* Poços de Caldas, 1998. v. 1, p. 559-572.
- PERACI, A. S.; BIANCHINI, V. *Fundos garantidores como instrumento de ampliar a cobertura do crédito rural no Brasil: casos do Sul brasileiro*. Campinas, 2002. (mimeo.).
- RESENDE, G. C. A agricultura e a reforma do crédito rural. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 185-206, 1985.
- SAIAD, J. Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 87-108, 1982.
- SILVA, J. F. G. *A Modernização Conservadora*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- SILVESTRE, P. *Las Políticas Agrícolas*, texto de apoio para cursos de capacitação, PRO-CAPLAN, jul. 1990.
- STAATZ, J. M. *Notes on the use of subsector analysis as a diagnostic tool for linking industry and agriculture*. Michigan State University, 1997. 9 p. (Agricultural Economics Working Paper, n. 97-04).
- TEULON, F. *La politique agricole commune*. Paris: PUF, 1991. (Coll. Que sais-je?).
- TIMMER, C. P. Price Policy and the Political Economy of Markets. In: GITTINGER, J. P.; LESLIE, J.; HOISINGTON, C. *Food Policy*. London: The Johns Hopkins University Press, 1987.
- TOLLEY, G. S.; THOMAS, V.; MING WONG, C. *Agricultural price policies and the developing countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.
- WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 14, out. 2005. (Edição Especial).

Referências consultadas

- BLUMENSCHNEIN, F.; DELL'ACQUA, F. Agricultura, Liquidez e Recessão. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 5-24, 1985.

BUAINAIN, A. M.; GONZÁLEZ, M. G.; SOUZA FILHO, H. M. *Alternativas de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina*. Brasília: IICA; Unicamp, 2007.

BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. A política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, M. O. (Coord.). *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 2007.

PAULILLO, L. F. Sobre o desenvolvimento da agricultura no Brasil: concepções clássicas e recentes. In: BATALHA, M. O. (Coord.). *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 2007.

SOBRE OS AUTORES

Hildo Meirelles de Souza Filho

Hildo Meirelles de Souza Filho possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (1983), mestrado em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e doutorado em Economia Agrícola pela University of Manchester (1996). Atualmente, é professor na Universidade Federal de São Carlos, onde faz parte também do Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais (Gepai). Tem experiência nas áreas de economia agrícola, desenvolvimento rural e análise de sistemas agroindustriais. Realizou estudos para organismos internacionais (FAO, IICA, Fida, Banco Mundial), bem como para órgãos de governo vinculados à formulação de políticas agrícolas e agrárias.

Antônio Márcio Buainain

Antônio Márcio Buainain é economista, doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente, é professor do Instituto de Economia da Unicamp. Trabalhou como economista da Divisão de Análise de Políticas Econômica e Social da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), Roma. Membro do Grupo de Estudos de Desenvolvimento Econômico e Avaliação de Políticas Públicas (IE/Unicamp). Realizou estudos para organismos internacionais (FAO, IICA, Fida, Banco Mundial), bem como para órgãos de governo vinculados à formulação de políticas agrícolas e agrárias.

