

Para Onde Deve Ir a Política Agropecuária Brasileira?

Rogério Boueri¹

A política agropecuária brasileira tem sido um sucesso sob diversos pontos de vista, ela ajudou a levar o país da condição de importador líquido de alimentos à de grande exportador e sustentáculo da segurança alimentar global, como ficou comprovado durante esse período de pandemia.

No entanto, em virtude do seu próprio sucesso, a evolução da política agropecuária é não só desejável, mas também necessária. Isso porque, quando o Brasil era importador de alimentos, o objetivo primaz dessa política tinha que ser a segurança alimentar, mas com os avanços na nossa produção deverá haver mudança de paradigma.

Como o crescimento da produção agropecuária brasileira afastou os riscos de desabastecimento interno, mesmo em cenário de estresse gerado pela pandemia do COVID-19, os esforços devem ser direcionados à sustentabilidade, econômica e ambiental do agronegócio.

Essa evolução da premissa da segurança alimentar interna para o desenvolvimento sustentável da agropecuária brasileira é fundamental, inclusive, para que possamos ajudar a garantir a segurança alimentar em escala global. Projeções recentes indicam que a produção de alimentos mundial terá que aumentar 20% na próxima década para fazer face ao crescimento da população. Dada a disponibilidade de terras, de tecnologia e climática, para que esse objetivo seja alcançado, o Brasil terá que expandir sua produção em 41% nesse período². Só existe uma maneira desse processo se desencadear com sucesso: a crescente profissionalização da nossa produção.

Contudo, no afã de cumprir seu papel de fornecedor mundial de alimentos, o país não se pode relegar ao segundo plano questões de sustentabilidade ambiental. Sem sustentabilidade, o nosso agronegócio causará prejuízos à sua própria produção além de perder clientes externos.

Para que possamos adotar esses novos objetivos a política agropecuária precisa se transformar. Nesse ponto deve-se ressaltar que essa transformação deverá ser gradual e prosseguir à medida que as condições necessárias ao avanço estejam postas. Isso porque, o agronegócio brasileiro é o setor da economia que apresenta as maiores taxas de crescimento de produtividade³ e não se pode atrapalhar esse desenvolvimento por meio de políticas açodadas e sem reflexão.

¹ Possui mestrado em Economia pela EPGE – FGV/RJ e Ph.D em Economia pela University of Maryland (USA). Atualmente é Subsecretário de Política Agrícola e Meio Ambiente na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia e Professor do IDP.

² Rodrigues, R. 2018. *Agro é paz*. ESALQ. Piracicaba.

³ Castro, N. R. 2019. Produtividade do trabalho cresce mais no agronegócio que no Brasil e impulsiona PIB do setor. Artigo digital CEPEA: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opinio-ao-cepea/produtividade-do-trabalho-cresce-mais-no-agronegocio-que-no-brasil-e-impulsiona-pib-do-setor.aspx>. Acessado em 07/10/2020.

Dito isso, a estrutura da nova política agropecuária deve se balizar por quatro princípios básicos: i) focalização dos subsídios nos produtores com maior vulnerabilidade social, ii) redução dos subsídios cruzados, iii) redução dos riscos fiscais emanados da política agropecuária e iv) aumento da “pegada” ambiental da política.

O primeiro ponto tem consequências econômicas e sociais. Em meio à restrição fiscal com a qual o país de defronta faz-se necessária a priorização dos agricultores familiares de baixa renda no que tange à distribuição das subvenções e subsídios agrícolas. Atualmente, a agricultura empresarial vem levando a maior parte desses subsídios, mas há tendência de reversão desse padrão⁴. Esse direcionamento além de garantir que os recursos sejam alocados aos produtores com maior vulnerabilidade social, também reforçaria a produção de alimentos para consumo interno, contrabalançando assim a inevitável tendência exportadora da produção agropecuária nacional.

O segundo ponto diz respeito ao subsídio pago por toda a sociedade, na forma de taxas de juros mais elevadas, oriundo da destinação obrigatória de depósitos à vista e de poupança ao crédito rural com taxas controladas. Atualmente, 27,5% dos depósitos à vista e 59% da poupança modalidade rural devem ser destinados obrigatoriamente ao crédito rural. E esses recursos devem ser emprestados a taxas abaixo das taxas prevalentes no mercado. Naturalmente, os bancos repassam essa diferença de spread no crédito geral. Esse processo gera subsídio cruzado que pode alcançar R\$ 70 bilhões de reais por ano⁵. Por não ser explícito, esse subsídio não aparece no orçamento e é de difícil detecção por parte daqueles que arcam com ele, ou seja, os demais mutuários de crédito que não dispõem de taxas privilegiadas.

Cabe acrescentar que esse problema não incide apenas sobre o crédito rural, que é parte minoritária do direcionamento de crédito. Do total do crédito existente no Sistema Financeiro Nacional, o Crédito Rural corresponde a 7,1% e a 17,0% do direcionamento. Os outros 83% de direcionamento devem ser reduzidos *pari passu* com o do Crédito Rural para que haja efeito significativo nos spreads bancários em geral.

É preciso também que se reduza a exposição do Tesouro Nacional aos riscos oriundos da atividade agropecuária. Nesse ponto duas medidas são essenciais: maior participação das seguradoras privadas no seguro agropecuário, com correspondente redução do papel do Governo nessa função e, reestruturação da Política Geral de Preços Mínimos (PGPM) para que os riscos de variação de preço sejam arcados pelo mercado e não mais pelo Tesouro.

No caso do seguro, o Tesouro Nacional funciona como seguradora na maior parte das operações. Isso porque, por meio Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) a União garante o pagamento das parcelas do crédito rural aos bancos credores caso ocorra incidente climático que cause perdas expressivas aos produtores endividados. Então, com os eventos climáticos são imprevisíveis, essa forma de funcionamento do seguro agrícola traz essa imprevisibilidade para o orçamento

⁴ Para o ano safra 2020/2021 foram destinados R\$ 11,5 bilhões à subvenção agropecuária, sendo R\$ 6,5 bilhões aos produtores empresariais e R\$ 5 bilhões à agricultura familiar.

⁵ Ver COSTA, A. C. A.; NAKANE, M. I. 2005. Crédito direcionado e custo das operações de crédito livre: uma avaliação do subsídio cruzado do crédito imobiliário e rural no Brasil. In: BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Economia Bancária e Crédito. Brasília: BCB, 2005. p. 29-43.

público. Em cenário de aproximação ao teto de gastos, essa situação passa a significar risco demasiado alto.

A solução seria a realocação dos recursos do PROAGRO para o Programa de Subvenção ao Seguro Rural – PSR, no qual, distintamente de assumir o risco climático, o Tesouro paga parte do prêmio do seguro e deixa às seguradoras privadas a assunção dessa imprevisibilidade.

Já no caso da PGPM a situação é semelhante: se o preço de determinado produto agrícola cai abaixo de limite pré-estabelecido (Preço Mínimo) o Governo deve pagar a diferença entre eles. Na prática, o Tesouro funciona como lançador de opção de venda. Mas então porque não repassar esse risco ao mercado diretamente na forma de opções de venda tradicionais. Nesse sistema, os produtores adquiririam opções de venda de seus produtos e seriam reembolsados de parte do prêmio por subsídio governamental.

Por fim, é importante que a nova política agrícola disponha de mecanismos que ampliem a sustentabilidade da atividade. A sustentabilidade ambiental gera externalidades positivas de caráter local (aumento do padrão de vida da população, aumento da produtividade agropecuária, dentre outras), bem como de caráter global. Dessa forma, práticas sustentáveis na agropecuária devem ser incentivadas pelo Governo em geral e pela política agropecuária em particular.

No Brasil já há várias políticas com esse fim, como é o caso do Plano para Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – Plano ABC. No entanto, tais programas deverão ser simplificados e dispor de maior orçamento para que possam atingir seus objetivos.

A agropecuária brasileira vem mostrando sua força ao longo das últimas décadas e terá que fazer ainda mais para ajudar humanidade tanto no que diz respeito à produção de alimentos quanto à preservação ambiental. Para tanto, a transformação da política agropecuária deverá ser condizente com a magnitude do desafio.