

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPO TÉCNICO
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

NOTA 01

Desafios e prioridades
das políticas e da alocação
orçamentária na agropecuária

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Desafios e prioridades das políticas e da alocação orçamentária na agropecuária

Gesmar Rosa dos Santosⁱ

Regina Helena Rosa Sambuichi

Murilo José de Souza Pires

1. Diagnóstico

A agricultura brasileira é internacionalmente conhecida por quatro aspectos centrais: tem grande porte, é competitiva, é heterogênea e possui multifunções na sociedade. A grande produção e produtividade, primeiro ponto a destacar, com PIB agrícola/agroindustrial no patamar de R\$ 2,3-2,5 trilhões (Cepea/CNA, 2022), têm garantido a segurança alimentar interna, no que tange à quantidade de alimentos, alcançando 5 vezes o valor da produção agropecuária primária.

Ressalta-se também a grande produção de agroenergia e outros bens, gerando ocupação para cerca de 15 milhões de pessoas, exportação de U\$ 120 bilhões, em 2021, e *superavit* comercial U\$ 105 bilhões. Por outro lado, embora a função distributiva (de alimentos e renda para segurança alimentar) não seja exclusiva da agricultura, ela é parte da contradição que marca com a fome 33 milhões de pessoas no Brasil (Rede Penssan, 2022).

O segundo destaque é que, no Brasil – assim como na União Europeia (UE), na China e Estados Unidos (EUA), por exemplo -, persistem concentração de acesso e usos da terra e suas heterogeneidades (regionais, de tamanho, tecnológicas, produtivas, de tipologias, funções dos estabelecimentos e estágios de desenvolvimento) que configuram a diversidade do ambiente rural, da sociedade e da própria agricultura (Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022). O terceiro destaque é a mudança do perfil de políticas voltadas para as multifunções da agricultura, as quais cobrem tanto os aspectos produtivos quanto pontos do desenvolvimento rural, regional e a sustentabilidade.

No plano internacional, as políticas agrícolas têm se tornado mais abrangentes, justamente considerando os três pontos listados. Além disso, há políticas de proteção dos produtores e mercados internos (em todo o bloco europeu, EUA e China, seguindo o exemplo mencionado), maior promoção de inovações, certificações e padrões produtivos que alcançam o protecionismo. Entre as mudanças observadas nas diretrizes das políticas estão: diversificação do suporte ao crédito; crescimento dos seguros; apoio à produção sustentável e discurso de cuidados; melhorias de infraestruturas; serviços ao produtor; maior suporte à comercialização; controle de agrotóxicos/ defensivos; valorização da biodiversidade e da água (Santos e Silva, 2022).

Aspectos como defesa e saúde agropecuária, assistência técnica (Ater), pesquisa e tecnologia mantêm sua tradicional importância, enquanto a equalização de crédito para grandes e médios produtores (responsável pela maior parte do gasto público com a agropecuária) e outros apoios às cadeias produtivas são medidas auxiliares à dinâmica do mercado de commodities. Neste mercado, a oferta de serviços e de financiamento privado (via bancos, emissão de títulos, contratos com *traders* e indústrias) tem crescido e reduzido a dependência do Estado. Por outro lado, o gasto público se justifica, cada vez mais, no plano internacional e no Brasil, para a pequena produção, em geral de agricultores familiares (Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022).

Nessa linha, desde o final dos anos 1990, a criação de políticas para a agricultura familiar (AF) no Brasil elevou a quantidade de iniciativas/programas, embora com falhas e recursos em menor escala (Santos e Freitas, 2017; Santos e Silva, 2022). A alocação de recursos (centrados no crédito,

Freitas e Santos, 2017; Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022) seguiu privilegiando a grande produção, como as de infraestruturas para a AF, desde 2016 e, em algumas iniciativas, desde 2013, caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PPA). Tal trajetória, aliada ao enfraquecimento de ações estruturantes como Ater e infraestruturas (Santos e Silva, 2022) dificulta a redução das heterogeneidades e afeta a diversidade rural/agrícola característica da agricultura nacional.

2. Propostas

Diante deste cenário, que tem sido amplamente debatido no âmbito acadêmico e na formulação das políticas, apontamos a seguir algumas diretrizes para a adequação de programas e ações do orçamento da União para o ano de 2023 e seguintes (Quadro 1). O objetivo dos apontamentos é indicar temas e medidas que ajudem, no curto e médio prazos, tanto a manter a trajetória de ganhos de produtividade e quantidade produzida, quanto promover ações inclusivas para os agricultores, com foco na AF e em uma agricultura sustentável econômica, social e ambientalmente.

Quadro 1. Resumo de medidas sugeridas para o curto e médio prazo na área agrícola. Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Santos et al. (2013), Santos e Silva (2017), Ipea (2021), Sambuichi et al. (2020), Sambuichi e Policarpo (2022), Rede Penssan (2022).

Problema	Objetivo	Medida	Justificativa	Instrumento Legal	Referência
Instabilidade na alocação de recursos do Programa de Subvenção do Seguro Rural (PSR), levando a gastos maiores com equalizações e outros devido a intempéries.	Garantir a produção de bens e alimentos, evitando escassez e sobrepreços; evitar perdas dos produtores com intempéries; evitar gastos adicionais da União devido à falta de seguro; dar estabilidade à produção e preços de alimentos.	Alocção de R\$ 1,3 bilhão no PSR (2023, safras 22/23); Garantir R\$ 2 bilhões para 2024 (safras 23/24 e composição de fundo garantidor).	O PSR é a melhor ação programática da Política Agrícola, por dinamizar e estruturar o suporte à produção, sendo praticado em diversos países. A continuidade de avanços no PSR depende da garantia de recursos para subsidiar apólices, de modo a reduzir gastos com crédito e socorro a produtores.	Política Agrícola Nacional (PAN), Lei nº 8.171/1991); OGU (R\$ 1 bilhão para 2023, podendo-se utilizar emendas parlamentares e do relator); Plano Safra 2022/23 alocando mais R\$ 1 a ser reduzido do subsídio ao crédito para o cultivo de soja, milho e cana-de-açúcar em larga escala.	Santos e Silva (2022), Ipea (2021), Santos e Freitas (2017), Santos e Santos (2017), Santos e Silva (2015), Santos et. al. (2012).
Baixa condição de acesso ao crédito produtivo e a outras políticas públicas voltadas para minifúndios/ pequenos produtores da Agricultura Familiar (AF).	Fortalecer as garantias orçamentárias de ações atuais e novas de apoio ao microcrédito para a Agricultura Familiar (Plano Safra e Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR), com foco em minifúndios, na sustentabilidade, na AF e no Pronaf.	Maior e mais ampliado acesso e difusão das medidas para os AF e suas cooperativas, com suporte e capacitação de cooperativas e associações. Fortalecer parcerias com estados e municípios por meio dos repasses. Fortalecer políticas de comercialização, seguros, Ater e cooperativismo.	Minifúndios e outros pequenos agricultores da AF encontram grande dificuldade de manter a produção e inserir-se no mercado. Por isso, mantem-se a dependência de políticas sociais. O microcrédito rural para AF (foco nos grupo Pronaf B e minifúndios), seria uma medida para elevar a fatia de mercado desse grupo, da sua agroindústria, além de elevar a segurança alimentar.	OGU/PAN, outros fundos (via repasses, SNCR e Plano Safra). Adequar as alocações existentes, com alterações no Pronaf e seus subprogramas. Regras de convênios e repasses do OGU a estados e municípios; aprimorar contrapartidas e combinar ações de suporte às demais políticas rurais, agrícolas e agrárias.	Santos e Silva (2022); Ipea (2020), Belik (2021).
Desarticulação e desmonte de políticas públicas voltadas à agricultura familiar gerando incertezas, perda de capacidades e atrasos no meio rural.	Retomar as iniciativas, projetos e parcerias de Ater e cooperativismo rural para fortalecer infraestruturas, serviços e produção agrícola e agroindustrial; fortalecer programas para a AF, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	Ampliar as capacidades de Ater, do associativismo rural e de produção com melhores condições de acesso às políticas públicas, a viabilização da produção e o suporte à sua comercialização.	O cooperativismo/associativismo, a Ater e as políticas de comercialização como o PAA têm se mostrado, mundialmente, serem fundamentais para a estruturação produtiva, o acesso a políticas, o desenvolvimento rural, a elaboração de projetos e o escoamento de produtos. O Brasil iniciou ações neste sentido, devendo retomá-las coordenadamente.	OGU/PAN, outros fundos, repasses; alinhar o Plano Safra, ações de Ater, Cooperativismo e o PAA; fortalecer o Pronaf e seus subprogramas; firmar convênios e aperfeiçoar normas de repasses do OGU a estados e municípios, com contrapartida conforme as suas capacidades.	Santos e Silva (2022); Ipea (2021); Sambuichi et al. (2020);
Impactos negativos gerados pelo modelo tecnológico dominante no agronegócio brasileiro, baseado em elevado uso de agrotóxicos e insumos químicos.	Fomentar e incentivar o uso de tecnologias de produção agropecuária de baixo impacto ambiental, como insumos biológicos, manejo ecológico de pragas, aplicação de microorganismos, remineralizadores de solos e outras.	Reduzir as isenções fiscais dos produtos químicos de alta toxicidade e ampliar os incentivos à produção e uso de bioinsumos; propor mudanças legislativas visando aprimorar o processo de regulamentação dos insumos biológicos; ampliar as ações de ATER e capacitação nesse tema; aprimorar a legislação e exigências de proteção à biota e ecossistemas sobre aplicação aérea de agrotóxicos	Nas últimas décadas, o Brasil ampliou o uso de tecnologias de intensificação agrícola, como o elevado uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos. Elevam-se os impactos negativos, como a contaminação dos alimentos e mananciais, a perda de biodiversidade, o aumento da resistência de pragas, o aumento no custo de produção, dependência de insumos importados e a perda progressiva de sustentabilidade. Já existem tecnologias menos impactantes e mais sustentáveis econômica e ambientalmente, necessitando fomento para substituição do modelo tecnológico.	Implementar o Programa Nacional de Bioinsumos; Elaborar e implementar a terceira edição do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo III); Criar regulamentação específica para os produtos biológicos e de baixa toxicidade, retirando-os das exigências previstas na Lei nº 7.802, de julho de 1989, conhecida como Lei dos agrotóxicos.	Sambuichi et al. (2020); Policarpo e Sambuichi (2022)

Além dos tópicos listados, há ainda três aspectos importantes a se mencionar, embora não sejam aprofundados neste texto curto: i) o desejável foco no planejamento de médio e longo prazos alinhados ao Plano Plurianual (PPA) e ao sistema de orçamento; ii) a necessária atenção do Estado para a retomada de capacidades institucionais e de infraestruturas nas áreas agrária (Incrá), de estoques reguladores mínimos (Conab) e respectivas políticas, de pesquisa e inovação tecnológica (foco na agricultura sustentável e na AF das regiões Norte e Nordeste); iii) o alinhamento das políticas e programas da União com as dos estados e municípios para o desenvolvimento rural, regional e da agropecuária, em atenção às multifunções e diversidades, aprimorando as transferências da União e as alocações/contrapartidas das UF.

Dessa forma se pode combinar o planejamento de infraestrutura, serviços de Ater, desenvolvimento do cooperativismo, preservação do meio ambiente e da água, entre outras. Tal enfoque tem grande relevância, também, para as cadeias produtivas com foco no abastecimento local/regional, com destaque para a comercialização de alimentos de qualidade. Para todos os produtores agropecuários, o seguro rural, a defesa agropecuária, abertura de mercados e regulação (interna e no comércio internacional), o crédito controlado/regulado permanecem essenciais.

Referências

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). PIB-renda do Agronegócio Brasileiro. Série de dados. Consulta em 18/10/2022. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>

FREITAS, R. E.; SANTOS, G. R. Crédito agrícola no Brasil: trajetória recente, desafios e oportunidades. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 17, jul./dez. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Boletim regional, urbano e ambiental, no 23. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tLHbpv>>.

II INQUÉRITO NACIONAL SOBRE INSEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL [livro eletrônico]. II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2022.

SAMBUICHI, R.H.R et al. Avaliação da execução do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2016-2019 (Planap II). Relatório de Pesquisa. Ipea, 2020

SAMBUICHI, R.H.R; POLICARPO, M.A. Programa Nacional de Bioinsumos: como ele pode contribuir para promover o desenvolvimento socioeconômico da agricultura orgânica e da agroecologia? Anais do “X Congresso da APDEA e o IV Encontro Lusófono em Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural”. Coimbra, Portugal. 2022

SANTOS, G. R.; SOUSA, A. G.; ALVARENGA, G. Seguro agrícola no Brasil e o desenvolvimento do Programa de Subvenção ao Prêmio. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1910).

SANTOS, G. R.; SILVA, F. B. C. Dez Anos do Programa de Subvenção ao Prêmio de Seguro Agrícola: proposta de índice técnico para análise do gasto público e ampliação do seguro. Texto para Discussão nº 2290. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SANTOS, G. R.; SILVA, R. P. (organizadores). Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

SANTOS, G. R.; FREITAS, R. E. Gasto público com a agricultura no Brasil: uma abordagem a partir de dados agregados. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Rio de Janeiro, n. 17, p. 89-98, jul./dez. 2017.

ⁱ Nota elaborada para compor documento da Afípea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.