

CEC00113 - Política Agrícola

Instrumentos de Política Econômica que Afetam a Agropecuária¹

Samuel Campos

Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional- Universidade Federal Fluminense (ESR/UFF)

samuelcampos@id.uff.br

20 de maio de 2018

¹Conteúdo extraído de Bacha (2012) e Brasil (2007)

- 1 Políticas específicas para certos produtos e insumos
 - Política setorial do café
 - Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Section 1

Políticas específicas para certos produtos e insumos

Políticas específicas para certos produtos e insumos

- Foram elaboradas (e ainda se elaboram) políticas específicas para produtos que assumiram (e ainda assumem) grande importância.
- Esses são os casos do café, da cana-de-açúcar (incluindo açúcar e álcool) e do trigo.
- Alguns produtos de importância regional também foram alvo de políticas específicas, como a borracha natural, o cacau e a erva-mate.
- Política setorial de incentivo ao uso de fertilizantes e outros insumos

Subsection 1

Política setorial do café

- Até o começo da década de 1990, o café era sujeito a políticas especiais de crédito rural e preços mínimos.
- A partir da segunda metade dos anos 1990, esse produto passou a ser enquadrado dentro das linhas gerais de crédito rural e preços mínimos definidos para outros produtos.
- Alguns recursos especiais ainda existem para favorecer a cafeicultura.

Importância da cafeicultura no contexto nacional

- O café já foi nosso principal produto de exportação.
- No início do século XX, as exportações de café respondiam por, no mínimo, 50% de nossas exportações totais;
- O café chegou a representar 76% do total exportado pelo Brasil em 1924.
- A política cambial era, então, afetada pelo comportamento dos preços do café e/ou segundo as necessidades de remuneração dos cafeicultores.
- O crescimento das atividades urbano-industriais diminuiu a importância da cafeicultura no contexto nacional
- Em 1970 o café (verde e solúvel) foi responsável por 35,8% do valor total exportado pelo Brasil. Reduzindo para 13,8% em 1980; 3,99% em 1990 e em 2001, as exportações de café representaram 2,5% do total exportado pelo Brasil.

Órgãos executores da política cafeeira

- A importância da cafeicultura no contexto nacional fez com que surgissem órgãos específicos destinados a executar a política cafeeira.
- Ao longo do tempo esses órgãos mudaram de nome e de importância.
- A manutenção de órgãos específicos para a execução da política cafeeira é uma prova da relevância dessa atividade na economia brasileira.
- Simultaneamente à perda da importância econômica do café dentro da economia brasileira, houve a perda da importância do órgão responsável pela política cafeeira dentro da estrutura governamental.
 - De 1946 a 1951, esse órgão era vinculado ao Ministério da Fazenda.
 - De 1952 a meados de 1999: vinculado ao antigo Ministério da Indústria e Comércio.
 - A partir de meados de 1999, o órgão encarregado da política cafeeira passou a vincular-se ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Evolução da Política Cafeeira

- No período de 1962 a 1968, o extinto Instituto Brasileiro do Café executou dois planos de erradicação de cafeeiros no Brasil, visando aumentar sua produtividade e adequar a produção à demanda. Esses planos consistiam-se em pagar aos cafeicultores um montante por cafeeiros erradicados
- No período de 1969/1970 a 1980/1981 executou-se o Plano de Renovação e Revigoramento de Cafezais (PRRC), em que se concedeu crédito subsidiado a uma série de atividades, como: formação de mudas, plantio de cafezais, etc. Essa recuperação da população cafeeira utilizou a melhor tecnologia proposta na época.

Evolução da Política Cafeeira

- Até 1985 foi muito importante a atuação do IBC na política cafeeira.
 - Com recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (o Funcafé), o IBC fixava preços mínimos para o café e comprava o produto.
 - Regulamentava as atividades de exportação (essas eram feitas com quotas estabelecidas aos exportadores e respeitando o preço mínimo de registro) e de torrefação interna (sendo que a abertura e funcionamento de torrefadoras deveriam ter a autorização do IBC).
 - Gerenciava os estoques de café pertencentes ao Governo Federal.
- Na década 1990 a política cafeeira passou de grande intervencionismo para maior liberação e esse instituto foi extinto.
- Os estoques de café estão sendo geridos pelo Departamento do Café (Decaf), órgão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Esses estoques, mais o saldo da conta do Funcafé, dão recursos para implementar a política de crédito rural e preços mínimos para a cafeicultura

Política setorial do café

Situação atual da lavoura cafeeira

Distribuição da área produtiva com cafeeiros no Brasil (valores em%), anos selecionados.

Estado	1969	1990	2005	2015^a
Paraná	45,3	14,6	4,6	2,3
São Paulo	30,0	19,3	9,5	10,4
Minas Gerais	11,5	33,5	44,7	50,4
Outros Estados	4,6	15,3	17,8	36,9

^aFonte: Informe estatístico do café 2014-2015. Disponível em:
<http://www.agricultura.gov.br/agroestatisticas/cafe>

Subsection 2

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

- A cana-de-açúcar, açúcar e o álcool tiveram grande regulamentação no Brasil até o final dos anos 1980.
- Desregulamentação desse setor na década de 1990.
- **Agroindústria canavieira:** o conjunto formado pelo segmento agrícola produtor de cana-de-açúcar e o segmento industrial processador dessa planta (as usinas e destilarias). A Agroindústria Canavieira reúne a parte industrial (usinas e destilarias) e a parte agrícola.
- **Complexo Agroindustrial da Cana-de-Açúcar ou Cadeia Agroindustrial da Cana-de-Açúcar:** compõe-se dos produtores de insumos para a lavoura canavieira, a própria lavoura canavieira, o segmento industrial processador da cana-de-açúcar (usinas e destilarias), os segmentos exportadores e comercializadores de açúcar e álcool

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Orgãos executores da política referente à agroindústria canavieira

- Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933, interveio fortemente desde a produção de cana-de-açúcar até a comercialização de açúcar.
- O Estatuto da Lavoura Canavieira, de 1941, disciplinou as relações entre fornecedores (agricultores de cana-de-açúcar) e usineiros (processadores da cana-de-açúcar) e autorizava o Estado intervir em litígios entre fornecedores e usinas referentes ao modo, tempo e forma de pagamento da cana-de-açúcar.
- O Proálcool (1975), era administrado pela Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal).
- De 1975 a 1990, o IAA regulamentando a produção e comercialização de cana-de-açúcar e do açúcar e a Cenal regulamentando a produção e comercialização de álcool.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Orgãos executores da política referente à agroindústria canavieira

- Em 1990, o IAA foi extinto e as atividades da Agroindústria Canavieira passaram a ser geridas pelo Departamento de Assuntos Sucroalcooleiro (DAS), órgão da então Secretaria de Desenvolvimento Regional, a qual era vinculada à Presidência da República.
- O Departamento do Açúcar e Álcool (DAA), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi criado em julho de 1999,
- Em 2004, o DAA passou a se denominar Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia, ainda vinculado ao MAPA (especificamente, à Secretaria de Produção e Agroenergia).

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao açúcar

- O Instituto do Açúcar e do Alcool (IM), até final da década de 1980, regulamentava o corte, transporte, pesagem e beneficiamento da cana-de-açúcar.
- O IAA determinava os preços da cana-de-açúcar e do açúcar, bem como intervinha no processo de comercialização desses produtos.
- A atividade de exportação de açúcar era monopólio do IAA, que estabelecia quotas a serem adquiridas das usinas e mantinha os preços pagos a essas usinas estáveis, independentemente das flutuações das cotações externas.
- As vendas no mercado interno eram controladas pelo IAA, que estabelecia quotas por usinas e equalizava a diferença de custos entre as duas principais regiões canavieiras do Brasil: o Norte/Nordeste (com maior custo) e o Centro-Sul (com menor custo).

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao açúcar

- O IAA cobria a diferença negativa entre os preços que poderiam vigorar no mercado e os custos de produção das usinas do Norte/Nordeste e dava preferência a essa região nas compras realizadas para fins de exportação.
- A empresa Landel Mills/Geplacea estimava que no ano de 1995 o custo de produção de uma tonelada de açúcar na região Centro-Sul do Brasil era de US\$ 240 e no Norte/Nordeste era de US\$ 300.
- Na década de 1980 havia uma divisão de mercado no caso do açúcar:
 - Usinas do Norte/Nordeste destinavam a maior parte de sua produção ao mercado externo;
 - Usinas do Centro- Sul destinavam a maior parte de sua produção ao mercado interno.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao açúcar

- Extinção do IAA (março de 1990) levou a duas mudanças:
 - ① Extinguiram-se as quotas de produção para as regiões Centro-Sul e Norte/Nordeste;
 - ② Foram liberadas as exportações mas o governo fixou quotas para as regiões Norte/Nordeste e Centro-Sul. Se as exportações ultrapassassem essas quotas, haveria uma taxa de 40%.
- **Liberação das quotas de produção** implicou na liberação dos preços do açúcar cristal especial e do açúcar cristal especial extra e **suspensão das quotas de exportação** (maio de 1997)
- A maior produtividade da região Centro-Sul fez com que as usinas dessa região ampliassem sua participação no total exportado pelo Brasil. Na safra 1998/1999, as usinas do Norte/Nordeste responderam por 12,8% das exportações de açúcar.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao álcool

- O Proálcool foi criado em 1975, tendo quatro fases:
 - ① 1975 a 1979;
 - ② 1980 a 1985;
 - ③ 1986 a 1989; e
 - ④ 1990 a 1996.
- A partir de 1997, o Governo Federal iniciou a desregulamentação da produção e comercialização do álcool.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao álcool

1ª fase do Proálcool, 1975 a 1979

- Meta de expansão da produção de 500 milhões de litros para 3 bilhões de litros de álcool por ano.
- Incentivo para a produção de álcool anidro a ser adicionado à gasolina, por meio da criação de destilarias anexas às usinas de açúcar.
- Esse tipo de destilaria permitia utilizar parte da capacidade administrativa e excedente de cana-de-açúcar das usinas.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao álcool

2ª fase do Proálcool, 1980 a 1985

- Meta de atingir a produção de 10,7 bilhões de litros de álcool em 1985, dando ênfase à instalação de destilarias autônomas, visando à produção, principalmente, de álcool hidratados
- Esse produto é utilizado diretamente como combustível em veículos de combustão interna.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao álcool

3ª fase do Proálcool, de 1986 a 1989

- Pouca criação de capacidade produtiva, sendo a produção expandida graças à capacidade existente.

4ª fase do Proálcool, de 1990 a 1996

- Crise do Proálcool;
- Essa crise surgiu, principalmente, devido à grande queda internacional do preço do petróleo (o que tornava desvantajosa a produção de álcool) e ao grande crescimento da produção nacional de petróleo.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao álcool

“Nos anos 80, os preços do petróleo estiveram bem abaixo do nível de *break-even* de pelo menos US\$ 35 por barril, ao qual o etanol pode ser considerado competitivo (supondo-se que os preços do açúcar estejam por volta de US\$ 220 por tonelada). Além disso, o Brasil descobriu grandes jazidas de petróleo, de modo que foi reduzida sua dependência de importações. O custo de oportunidade da produção de açúcar para o etanol também subiu, de vez que a pressão sobre a terra e outros recursos ampliou-se, devido ao crescimento da população e da economia e ao aumento da atratividade das culturas alternativas ” (GOLDIN; REZENDE, 1993, p. 33)

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Evolução da política referente ao álcool

- O Proálcool foi executado pela iniciativa privada a partir de uma série de estímulos dados pelo Estado. Nas 1ª e 2ª fases do Proálcool:
 - Forneceu crédito altamente subsidiado para a construção de destilarias;
 - Garantia de preços acima dos custos de produção
 - Incentivo aos compradores de veículos movidos a álcool (com menor cobrança de IPVA e IPI)
 - Exigência de que os produtores de veículos automotores produzissem veículos movidos a álcool.
- A partir de 1997, o Governo Federal começou a reduzir sua intervenção na comercialização de álcool. Em 1997 foi liberado o preço do álcool anidro. Em 1999 foi liberado o preço do álcool hidratado. Assim os preços do álcool combustível passaram a ser fixados no mercado. O Governo Federal tem, no entanto, criado mecanismos para facilitar a estocagem de álcool ou formando estoques reguladores.

Política setorial da cana-de-açúcar, do açúcar e do álcool

Situação atual da agroindústria canavieira

- Até a década de 1980 a Agroindústria Canavieira cresceu sob o amparo do Estado, com várias empresas pouco se preocupando com a produtividade, vivendo dentro de um Paradigma Subvencionista.
- Após a liberalização do setor, as empresas, tanto na área agrícola quanto na industrial, estão se orientando por meio do Paradigma Tecnológico.
- Industriais e agricultores procuraram estabelecer formas para fixação dos preços. No caso do Estado de São Paulo, a Unica, representando os usineiros, e a Orplana, representando os plantadores de cana-de-açúcar, definiram uma fórmula de determinação do preço da tonelada de cana-de-açúcar que considera o preço final do açúcar e do álcool e a qualidade da cana fornecida. Assim, quanto maior for o preço obtido pelos usineiros pelo açúcar e pelo álcool, maior será o preço recebido pelo fornecedor de cana-de-açúcar.