A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL[1]

Walter Belik[2]

1 INTRODUÇÃO

Na atual crise sanitária desencadeada pela Covid-19 e em meio a uma discussão política entre os poderes da República, o Supremo Tribunal Federal (STF) arbitrou que as normas para o combate à pandemia e o atendimento à população são responsabilidades que devem ser compartilhadas entre os três entes federativos. Nesse contexto, tanto o repasse de recursos como o atendimento na área da saúde deveriam ser divididos, reproduzindo o esquema bem-sucedido do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O tema é oportuno em um momento em que se discute propostas de política em função do pleito municipal de 2020 e os olhares se voltam para as possibilidades de maior autonomia dos governos subnacionais em relação à União. A produção e distribuição de alimentos é um tema-chave que afeta diretamente os municípios, embora, analisando historicamente, a política agrícola, e especialmente o crédito rural, sempre tenha tido como responsável exclusivo o governo federal.

Vale mencionar que não existe nenhuma norma constitucional ou diretriz que exclua estados e municípios da obrigação de promover o desenvolvimento rural. Pelo contrário, além dos rotineiros repasses sobre o recolhimento de impostos federais e estaduais aos municípios, tributos que também incidem sobre a atividade rural, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu que o município é cobeneficiário do Imposto Territorial Rural (ITR). O art. 158 da CF/1988 estabelece que 50% do ITR arrecadado deve ser repassado aos governos municipais. Na prática, o município recolhe impostos do setor agrícola, diretamente pelo ITR ou indiretamente com repasses dos impostos sobre renda e circulação de mercadorias, mas se coloca de forma indiferente no uso desses recursos para programas de desenvolvimento rural.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/brua23art13

2. Professor titular aposentado no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e pesquisador nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <belik@unicamp.br>.

2 CRÉDITO RURAL E PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Em 2019, do total da carga tributária, os municípios brasileiros arrecadaram apenas 6,8% (Brasil, 2019), ainda que tenham participado com 20,7% da receita tributária disponível, considerando-se a sua arrecadação e mais os repasses dos outros entes federativos (Afonso e Castro, 2020). Constitucionalmente, eles têm ao seu encargo exclusivo a educação fundamental, o que, nos pequenos municípios, absorve parcela elevada do orçamento. Apesar da magnitude dessa tarefa, a verdade é que os municípios deveriam ter condições orçamentárias para atuar em outras áreas além da educação e saúde (Lopreato, 2020). Os dados mostram que não se trata apenas da falta de recursos.

A constatada timidez dos municípios no financiamento da agricultura está relacionada, na realidade, à falta de acesso ao orçamento fiscal. Quem maneja esses recursos é a autoridade monetária, e quem executa a política é o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sob as diretrizes do Conselho Monetário Nacional. O SNCR é composto pelo conjunto de bancos públicos, privados e cooperativas de crédito, que operam com recursos obrigatórios, derivados das exigibilidades sobre depósitos à vista ou caderneta de poupança rural, ou não obrigatórios mas com direito à equalização de juros por parte do Banco Central, que são emprestados aos produtores com juros abaixo do patamar praticado pelo mercado, ou subsidiados – como predominou nas últimas décadas.[3]

O art. 187 da CF/1988 trata sobre a política agrícola e deixa subentendido que ela deve ser compartilhada entre os três níveis de governo. O Manual de Crédito Rural (MCR), editado pelo Banco Central, no entanto, atribui a primazia da regulação dos recursos originários do Orçamento Geral da União (OGU) e dos fundos constitucionais ao próprio Banco Central. Pela dinâmica atual, o Conselho Monetário Nacional (a União) aprova regras, taxas de juros, créditos emergenciais e participação dos agentes financeiros. Com isso, o município fica sem interferir em nada no que diz respeito ao crédito rural e tampouco tem informações sobre o repasse para os agricultores locais.

Segundo o *Censo Agropecuário 2017*, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um total de 784.538 produtores receberam financiamentos provenientes de programas de crédito (601.191 da agricultura familiar). Considerando que o conjunto de estabelecimentos registrados no censo foi de 5.073.324, apenas 15,4% dos estabelecimentos da agricultura familiar tiveram acesso a esses créditos, que não incluem somente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), contra uma participação de 15,6% dos produtores não familiares.

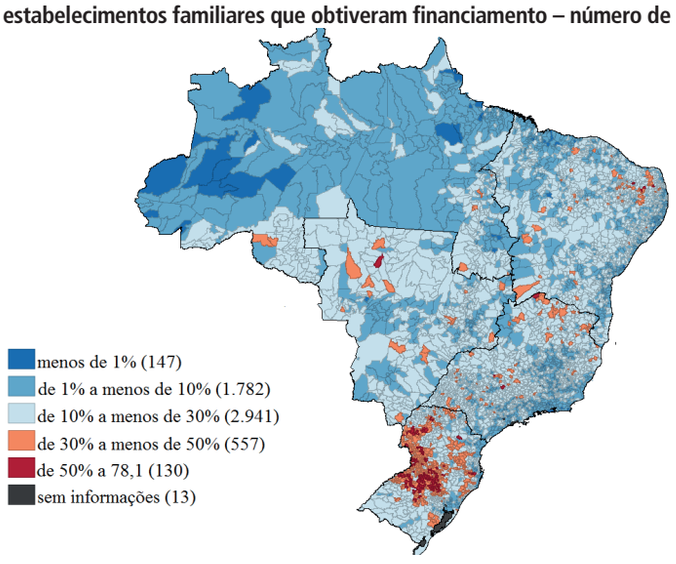
Do conjunto de 5.563 municípios pesquisados no censo, um total 5.516 municípios tiveram produtores com acesso ao crédito, mas esses financiamentos se distribuíram de forma desigual. Por exemplo, em 95 municípios com presença da agricultura familiar, o volume de financiamentos foi zero. No extremo oposto, em 130 municípios, mais de 50% dos agricultores familiares tiveram acesso a financiamentos, sendo que 82 estão situados no estado do Rio Grande do Sul. Apenas para efeito de comparação, para a agricultura não familiar, em 148 municípios não houve crédito de nenhuma espécie para os produtores e, na direção contrária, em 200 municípios o financiamento alcançou mais de 50% dos agricultores não familiares – sendo 112 no Rio Grande do Sul. Em 47 municípios brasileiros, quase todos de áreas metropolitanas, não houve financiamento para nenhum tipo de produtor em 2017.

A figura 1 mostra a distribuição do crédito nos municípios em relação à participação da agricultura familiar.

3. Tendo em vista que uma parte importante dos recursos do crédito rural tem como fonte a apropriação de exigibilidades bancárias, os agentes financeiros utilizam recursos "sem custo", que estão "empoçados" nos depósitos à vista.

FIGURA 1

Percentual de estabelecimentos familiares que obtiveram financiamento – número de municípios (2017)



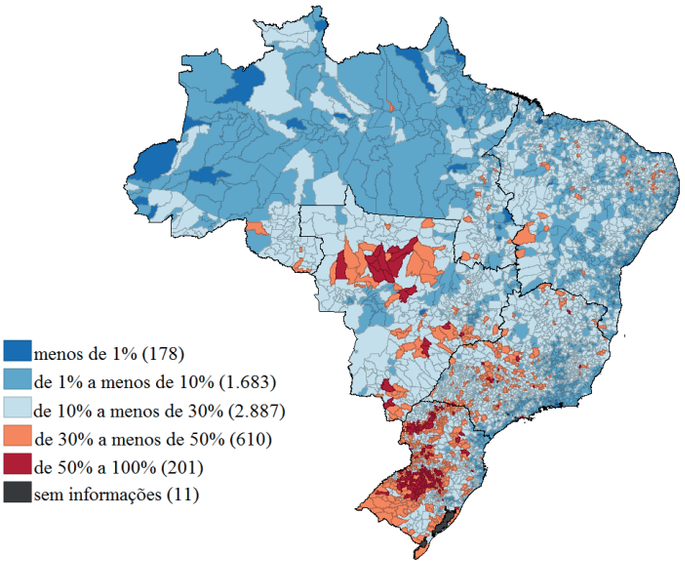
Fonte: IBGE (2020).
Elaboração: Ipea.

Observa-se na figura 1 a baixíssima participação da agricultura familiar com acesso a crédito nos municípios de todas as regiões, principalmente Norte e Nordeste. Apenas poucos produtores tiveram acesso aos financiamentos, com exceção de algumas áreas no Sul, com destaque para o oeste de Santa Catarina e do Paraná e a área noroeste do Rio Grande do Sul. Também chama a atenção alguns pontos no norte de Minas Gerais e na Zona da Mata do Nordeste.

Na figura 2, percebe-se que a distribuição é geograficamente distinta para o caso da agricultura empresarial, não familiar. As maiores porcentagens de acesso ao crédito estão em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e norte do Paraná, mas também se observa uma mancha de concentração no Rio Grande do Sul.

FIGURA 2

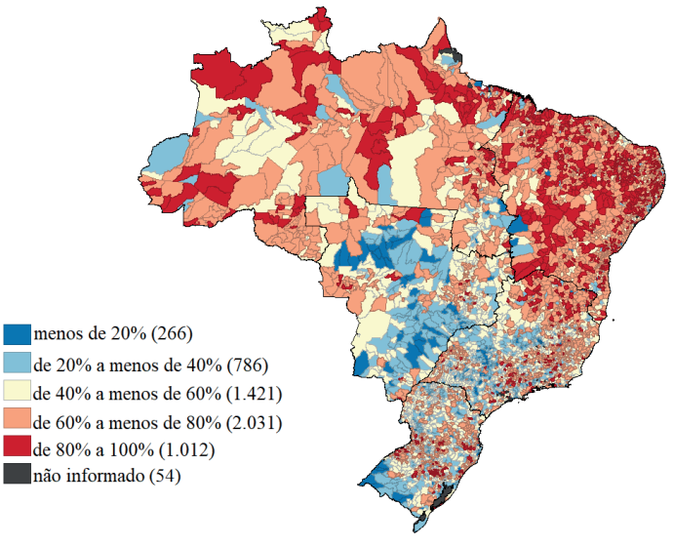
Percentual de estabelecimentos não familiares que obtiveram financiamento – número de municípios (2017)



Fonte: IBGE (2020).
Elaboração: Ipea.

Os bancos são os principais agentes financeiros na concessão de créditos entre os agricultores. Tomando-se a concessão de créditos em geral, as figuras a seguir mostram a sua distribuição em termos municipais. A figura 3 apresenta a porcentagem dos agricultores que tomaram crédito junto aos bancos em relação ao total de agricultores que financiaram a sua produção, independentemente de serem agricultores familiares ou não.

FIGURA 3
Percentual de estabelecimentos que obtiveram financiamento por meio de bancos (2017)



Fonte: IBGE (2020).
Elaboração: Ipea.

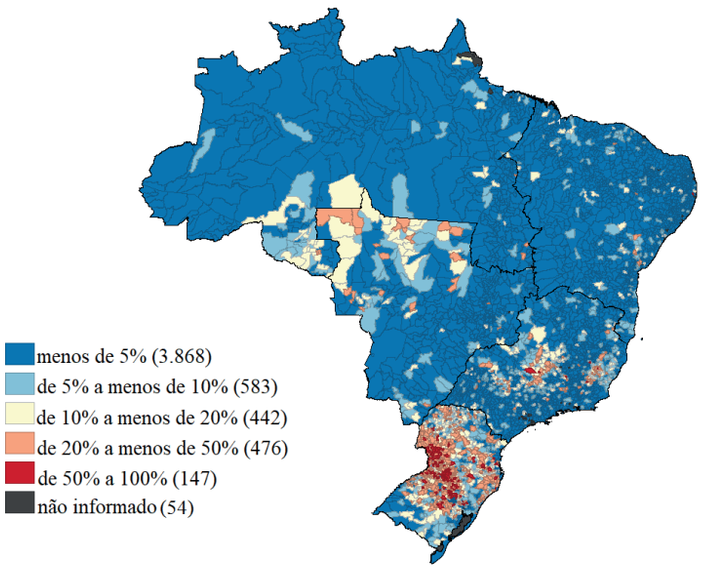
Evidentemente, os bancos se apresentam como o principal agente financeiro para os agricultores, representando, em termos nacionais, 83,4% do total. Observa-se que há uma grande participação dos agricultores das regiões Nordeste e Norte, que têm nos bancos a sua principal fonte de financiamento, com algo em torno de 90% dos créditos, ao contrário dos da região Sul, onde as cooperativas têm um papel importante, chegando a 32,1% dos créditos no caso da agricultura familiar. A figura 4 mostra a participação dos créditos de cooperativa para o total de agricultores que tomaram créditos.

Observa-se na figura 4 que os pontos nos quais a participação das cooperativas de crédito é alta se concentram no Sul, Centro-Oeste e na região cafeeira de Minas Gerais. Vale mencionar, ainda, o papel dos governos e das empresas integradoras na concessão de empréstimos.

Segundo o manual do recenseador do censo 2017, os governos atuam diretamente concedendo "financiamentos ou empréstimos, em dinheiro ou insumos, obtidos por meio dos governos federal, estadual ou municipal, através de programas governamentais" (IBGE, 2017), e as empresas integradoras seriam aquelas com as quais o agricultor possui contratos de integração. Verifica-se pelas figuras 5 e 6 que a participação dessas categorias é bem baixa.

FIGURA 4

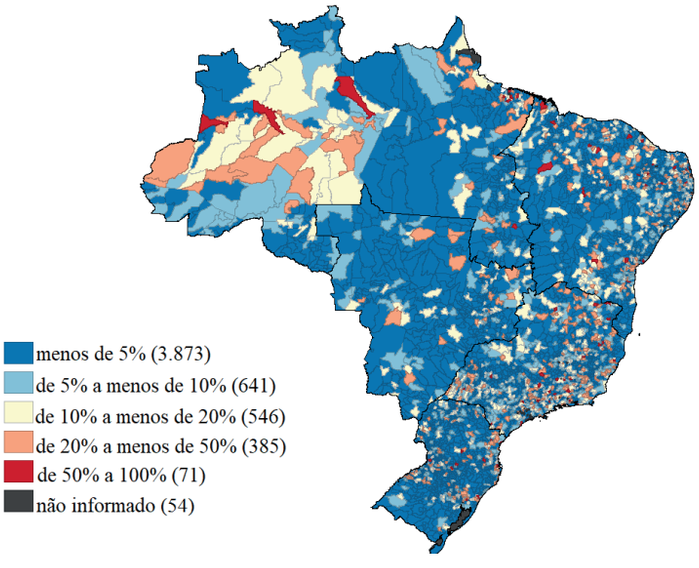
Percentual de estabelecimentos que obtiveram financiamento por meio de cooperativas de crédito (2017)



Fonte: IBGE (2020).
Elaboração: Ipea.

FIGURA 5

Percentual de estabelecimentos que obtiveram financiamento por meio do governo (2017)

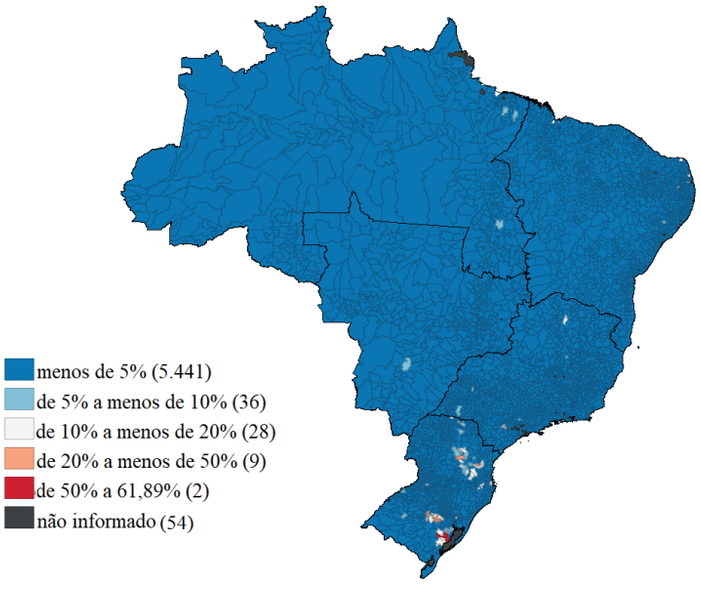


Fonte: IBGE (2020).
Elaboração: Ipea.

No caso de programas de governo, a média brasileira está em apenas 7,0% do total dos créditos, com algum destaque para municípios do estado do Amazonas e de Minas Gerais, que estariam recebendo créditos de programas especiais dos seus estados. Caso interessante também é o das empresas integradoras, normalmente associadas à agricultura familiar e que, na média geral, participam com muito pouco no conjunto de créditos aos agricultores. A média de participação observada para o caso do Brasil é de 0,8%, sendo que para o

caso da agricultura familiar do Sul a porcentagem chega a 2,9%. Na figura 6 se observa essa distribuição.

FIGURA 6
Percentual de estabelecimentos que obtiveram financiamento por meio de empresas integradoras (2017)



Fonte: IBGE (2020).
Elaboração: Ipea.

Na esmagadora maioria dos municípios não há participação da empresa integradora no financiamento da agricultura. Observa-se, no entanto, alguns pontos de destaque cuja participação de empresas beneficiadoras ou processadoras no financiamento é elevado. No Rio Grande do Sul destaca-se o município de Camaquã, com 61,9% dos créditos tomados pelos agricultores provenientes de empresas do fumo e beneficiadoras de arroz. O mesmo se observa nos municípios gaúchos de Amaral Ferrador, Santa Cruz do Sul e Passo do Sobrado com porcentagens acima de 40%. No estado de São Paulo, o destaque é o município de Capela do Alto, no qual os citricultores mantêm uma estreita vinculação com a indústria esmagadora.

Observando-se o quadro geral dos recursos utilizados no crédito rural, fica evidente que as decisões do governo central quanto a sua distribuição setorial ou regional passam ao largo das prioridades colocadas pelas administrações municipais. Nos últimos doze meses (jul./2019-jul./2020) foram destinados ao setor rural R$ 191,1 bilhões entre recursos controlados e não controlados. Nesse conjunto, o crédito para a agricultura familiar (Pronaf e outros) representou R$ 28,9 bilhões. Some-se a isso outros R$ 159 bilhões que são o estoque de Letras de Câmbio Agrícolas (LCA), emitidas por empresas de insumos, *traders* e agroindústrias (BCB, 2020). Em nenhum desses casos há interferência ou definições de prioridades colocadas pelos municípios.

Outros programas municipais de maior impacto que afetam a agricultura dependem também diretamente de recursos federais, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, pela Lei nº 11.947, de 2009, deve adquirir 30% dos gêneros servidos nas escolas junto à agricultura familiar, supostamente de produtores locais. Em ambos os casos, o Tesouro Nacional faz

uma alocação de recursos em obediência ao orçamento aprovado, e os recursos chegam aos municípios por intermédio das mãos dos agricultores.

No caso do PAA, a demanda é estabelecida a partir dos municípios, prioritariamente, pela necessidade de doações simultâneas para entidades filantrópicas ou mesmo escolas. A demanda, entretanto, pode vir também diretamente das entidades, de bancos de alimentos, de outros organismos do governo federal, ou mesmo dos agricultores que estão buscando mercado para o escoamento da sua produção. O gasto com o PAA vem caindo a cada ano desde 2012, seja por desinteresse do governo, por restrições fiscais ou mesmo pela imposição de um teto de gastos públicos em 2018. O ano de 2020 marcou um ponto com recursos em baixa, não obstante as necessidades de assistência social colocadas pela pandemia.[4]

Vale mencionar que foram criados também programas de compras públicas estaduais nos últimos anos. Segundo Grisa, Ávila e Cabral (2020), um total de doze estados fazem compras diretas junto aos agricultores para provimento de hospitais, escolas e presídios. São estados com legislação própria e fundos também próprios e diferem dos convênios assinados junto ao governo federal. Muitos programas, no entanto, estão desativados, e o seu alcance é bastante limitado, envolvendo no total apenas algumas dezenas de agricultores. Recentemente, em função da pandemia da Covid-19, os estados lançaram novos programas e ajudas que focam parcialmente a agricultura familiar (Valadares *et al.*, 2020).

O PNAE também vem reduzindo o valor dos seus repasses seja porque os valores transferidos por estudante estão congelados há quatro anos, seja porque há uma tendência estrutural de redução dos números de estudante frequentando escolas públicas. Nesse contexto, as vendas totais de alimentos da agricultura familiar para o PNAE estão estacionadas (e até com uma ligeira queda desde 2015) na faixa de 24% do total comprado pelos municípios desde 2013 (Theis *et al.*, 2020).

3 CONCLUSÕES

Aproveitando-se da oportunidade da reforma fiscal que vem sendo discutida no Congresso Nacional e tendo em vista as eleições que elegeram os novos prefeitos em 2020 parece interessante abrir um debate sobre o alcance de uma política agrícola municipal.

Timidamente, os municípios atuam incentivando e fomentando atividades agrícolas. Aqueles mais urbanizados mantêm programas de agricultura urbana visando ao aumento da oferta de alimentos. Esses municípios trabalham também – de modo superficial – no apoio e na regulação de atividades comerciais como feiras livres, feiras de produtos orgânicos e mercados municipais. Alguns municípios desenvolveram, ainda, equipamentos em apoio aos programas de segurança alimentar e nutricional como bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares. Verifica-se, no entanto, que não há um movimento mais forte no incentivo à agricultura familiar, principalmente em municípios médios e pequenos.

O aparato institucional regulatório de uma política agrícola é dado por meio de diversas estruturas atuantes na esfera municipal como os conselhos de desenvolvimento rural, meio ambiente, alimentação escolar, saúde e segurança alimentar e nutricional. Além dos tradicionais programas que atuam na comercialização, os municípios poderiam estabelecer ações na área de assistência técnica, formação profissional e até mesmo pesquisa agropecuária. Em todos

4. Dados extraídos do *PAA Data*, disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/resumo_new/pg_principal.php?url=geral_bra>. Ver também os dados mais recentes do PAA, disponíveis em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/3535-mais-de-1-500-propostas-da-agricultura-familiar-cadastradas-em-segunda-etapa-do-paa>.

esses casos, sempre houve uma atuação maiúscula do governo federal e de estados como São Paulo, Paraná ou Minas Gerais, considerados referência nessas três áreas. No entanto, resta pouco desse quadro diante do enfraquecimento das infraestruturas e cortes de recursos, sendo que muitos desses serviços passaram a ser terceirizados para a iniciativa privada ou simplesmente desapareceram.

Nessa discussão que se inicia, em um quadro de maior poder orçamentário para os municípios e com a possibilidade de alocar recursos para o crédito rural, seria possível se pensar em uma nova fase de desenvolvimento rural, redirecionando recursos – de forma responsável – para as demandas locais. Não tendo impedimentos legais e carregando o ônus da manutenção de atividades rurais em tempos de crise, parece natural que os municípios possam formular e colocar recursos em políticas agrícolas próprias. Estudos mais aprofundados seriam necessários para o desenho da operacionalização de um sistema municipal de financiamento da agricultura, mas já há um amadurecimento na sociedade para se analisar propostas inovadoras sobre o tema.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. **Carga tributária bruta de 2019**: recorde histórico e evidências federativas. [s.l.]: [s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-recorde-historico-afonso-castro/>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim Derop**: crédito rural e Proagro – Surex/Suore/Supro. Brasília: BCB, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/boletimderop>.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Estimativa da carga tributária bruta no Brasil**: 2019. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076>.

GRISA, C.; ÁVILA, M.; CABRAL, R. F. **Iniciativas dos governos estaduais na aquisição de produtos da agricultura familiar em atendimento às demandas públicas**. [s.l.]: [s.n.], 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual do Recenseador**: censo agro 2017. Rio de janeiro, 2017.

_____. **Censo Agropecuário 2017**. [s.l.]: IBGE, 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 28 mar. 2020.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro**: origem, evolução e desafios. Campinas: Editora Unicamp, 2020. (Texto para Discussão, n. 388).

THEIS, V. F et al. The dynamic of public purchases from family farming to the school feeding program in Brazil (2011-2017). *In*: SWENSSON, L. *et al.* **Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets**. Roma: FAO, 2020.

VALADARES, A. A. *et al.* **Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19**: uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: Ipea, 2020.