

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL**

**FAUSTO SANTOS DE MORAIS**

**NIVALDO DOS SANTOS**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito agrário e agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Fausto Santos de Moraes, Nivaldo Dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-297-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Agrário. 3. Direito Agroambiental. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

---

### **Apresentação**

O Grupo de trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, desde a sua criação, tem recebido trabalhos que enfrentam o debate de vanguarda de temas importantes para a sociedade. Por provocação do XXV Congresso do CONPEDI intitulado “Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito”, realizado entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2016, em Curitiba-RS, foram apresentados 22 trabalhos científicos que fazem parte desta obra.

Nesta coletânea destacam-se as problemáticas de Proteção ambiental e averbação da reserva legal. Abordagens sobre a Amazônia Legal e as reservas extrativistas, o crescimento do agronegócio, os impactos ambientais e sociais e o capitalismo agrário na região.

O papel das Varas agrárias, a posse e ocupação de terras para reforma agrária e regularização das terras (comunidades indígenas e quilombolas), o ativismo político do movimento camponês e a função social da propriedade e do imóvel rural e a questão agroalimentar.

A atualização das políticas agrícolas, políticas de pagamentos por serviços ambientais, políticas de crédito rural e o desenvolvimento econômico e social no campo e sua sustentabilidade, as políticas ambientais, o agronegócio e agricultura familiar. As questões que envolvem os transgênicos, introdução de sementes e impactos ambientais.

Temáticas contemporâneas e importantes para os estudos agraristas e ambientalistas para as presentes e futuras gerações concretizadas em pesquisas que buscam discutir formas de aprimoramento da proteção jurídica brasileira destinada a esses bens tão relevantes.

Destaque final deve ser feito à qualidade dos trabalhos. Isso porque os autores não se limitaram à descrição dos problemas e da legislação existente, mas se empenharam num viés crítico, com a proposição de diferentes problematizações e soluções às questões agrárias e agroambientais debatidas.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Nivaldo Dos Santos – UFG

Prof. Dr. Fausto Santos de Moraes - IMED

**A POLÍTICA AGRÍCOLA ATUAL E SEUS REFLEXOS NA SEGURANÇA  
ALIMENTAR NACIONAL**

**ACTUAL AGRICULTURAL POLICY AND THEIR REFLECTIONS ON NATIONAL  
FOOD SECURITY**

**Rodrigo Mendonça de Souza**

**Resumo**

O presente artigo tem por finalidade apontar a grande contradição da política agrícola brasileira atual, observamos no texto as contradições qualitativas da produção nacional, a qual expõe o país a sérias crises de abastecimento alimentar de gêneros agrícolas básicos, enquanto em paralelo, exporta milhões de toneladas de commodities para o exterior.

**Palavras-chave:** Brasil, Política agrícola, Inflação dos alimentos

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to point out the great contradiction of the current Brazilian agricultural policy, observing on text the qualitative contradictions of national production, which exposes the country to serious crises of food supply of basic farm products, while in parallel, exports millions of tons of commodities abroad.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Brazil, Agricultural policy, Food inflation

## 1) Aspectos históricos institucionais

A agricultura brasileira obteve representação no corpo institucional do Brasil somente em 1860 com a criação da Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, tempo em que já se passavam mais de 300 anos da nossa história e, tempo este que, já havia presenciado a ascensão e queda do ciclo do açúcar, tão importante na formação inicial do nosso país.

Mesmo após tanto tempo, não foi dada a devida representatividade e atenção para a atividade agropecuária no corpo institucional do governo brasileiro, pois a pasta, incumbida de coordenar as políticas do campo brasileiro, ficou agregada também, a outros objetivos, tais como, o desenvolvimento do comércio e da coordenação de obras públicas do Brasil Império.

Quando esta Secretaria foi criada, iniciava-se no país o ciclo cafeeiro (o mais marcante e importante ciclo agrícola da história do Brasil), todavia, o impulso desta corrente, quase nada recebeu da atuação institucional da Secretaria da Agricultura, sendo quase integralmente fruto das próprias correntes de forças do mercado, todavia recebeu de forma relevante um impulso propulsor da interiorização e expansão da cultura cafeeira, através da política governamental de atração dos imigrantes para o país no início do século XX.

A criação do Ministério da Agricultura, tal como o vislumbramos nos dias atuais, só ocorreu em 1930, permanecendo assim no comando do setor público agrícola no país desde então.

No princípio desta delimitação da política agrícola brasileira, ela basicamente se dirigia a atender determinados nichos de produção. No início, como a agricultura cafeeira era muito importante para a economia brasileira, a política agrícola brasileira se voltava a atender os interesses desta atividade, fazendo gestão de estoques em tempos de excesso de produção e, de alguma forma, buscando influenciar os preços de mercado do produto, evitando com isso, eventuais choques de preços internacionais do café, os quais, naquele momento, poderiam afetar duramente a geração de divisas externas para o país.

Após, surgiram outros círculos de atividades da política pública agrícola, diante do choque econômico da década de 30, o açúcar sofreu com as fortes oscilações de preços vistas naquele momento e, diante disto, através da atuação maciça de grupos de interesses junto ao Poder Público, criou-se políticas públicas específicas para o setor, com o intuito de contornar tal colapso mercantil, isto se deu através da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool.

Em seguida, com o advento da expansão do ciclo industrial brasileiro, e da abertura

de novos mercados, o algodão despontou como alternativa na agricultura brasileira, angariando com isto, forte atenção das políticas públicas brasileira, que congregaram força e trabalho em torno da União dos Lavradores de Algodão de São Paulo.

Durante estes períodos a produção de alimentos destinados a atender o mercado interno caminhou bem, favorecida pelo processo de expansão urbana, e também às restrições comerciais das importações, tal segmento aproveitou este momento favorável de expansão dos mercados e pouca concorrência e, cumpriu seu papel, com bom aumento de produção, conseguindo então assim atender de maneira adequada as demandas do mercado consumidor em crescimento.

O interesse pela regulação do setor agrícola e da definição das regras legais que definiriam a atividade, só surgiram após a década de 1950. O primeiro ato neste sentido foi a criação da Comissão Nacional de Política Agrária em 1951.

Até aquele momento o setor agrícola brasileiro, conforme observa COELHO (2001, p.5) se encontrava na fase de agricultura primitiva, caracterizado pelo elevado nível de subsistência, baixo padrão tecnológico e uma economia agrícola predominantemente baseada nas culturas do café, açúcar e pecuária e, lembrando que a população brasileira ainda era eminentemente rural. Assim, diante do processo de urbanização que o país vivia e da busca pela industrialização nacional, a política agrícola não estava no centro das atenções do Governo.

As duas décadas seguintes são marcadas por um forte impulso governamental em torno de consolidar as bases para o desenvolvimento de um agronegócio dinâmico e economicamente expressivo.

Foi neste período que importantes instituições as quais sustentaram a formação do agronegócio no Brasil foram criadas, tais como: Embrapa, Sistema Nacional de Crédito Rural, Codevasf, Conab. Foi instituído também neste período, uma série de normas regulatórias e de fiscalização da produção e comércio, e algumas políticas de incentivos regionais bem como, ocorreu também, a criação do Código Florestal, Proagro, e a Política Nacional de Garantia de Preços Mínimos, programas governamentais estes, fundamentais para a consolidação de bases de apoio institucional ao desenvolvimento da atividade agropecuária.

Estes conjuntos de medidas, de modo geral, alcançaram grande parte dos seus objetivos e conseguiram fomentar a produção agrícola, contribuindo significativamente ao desenvolvimento do setor, inclusive ampliando os mercados de consumo para os bens industriais destinados à agropecuária, e de outro lado, contribuindo para a estruturação do setor industrial de processamento da produção agropecuária no país.

## 2) Histórico do Desenvolvimento Agrícola brasileiro

As políticas públicas agrícolas do Brasil, em suas origens ou estavam em busca de respaldar algum segmento de produção em risco econômico ou estava em busca de fortalecer algum novo mercado, muitas vezes favorecido por interesses de grupos fortes de influência no poder e, preferencialmente, segmentos de produção capazes de gerar divisas internacionais suficientes para financiar o alto déficit comercial do país, e sustentar assim, de certa forma, o início do processo de industrialização nacional.

Por outro lado, a produção de gêneros alimentícios destinados ao mercado interno, se submetiam às regras do mercado, em determinados momentos, aproveitando-se do processo de expansão urbana e conseqüentemente de ampliação do seu mercado consumidor e, em outros momentos, sofrendo com a falta de infraestrutura adequada e, de tecnologias, financiamento e transporte, insuficientes para possibilitar uma boa dinâmica de produção, distribuição e, em muitos momentos atingindo fortemente rentabilidade da atividade.

Tendo em vista a grande disponibilidade de terras agricultáveis em nosso país e, uma grande população vivendo no campo, nunca houve, por parte dos desenvolvedores de política, maiores preocupações em relação ao abastecimento de gêneros alimentícios básicos no mercado nacional.

Somente com o impulso oficial visto na segunda metade do século XX, com o estabelecimento do Estatuto da Terra e de uma série de outras normas infra legais, regulamentadoras de diversas atividades comerciais e fitossanitárias relacionadas a produção agrícola, é que se passou a estabelecer o desenvolvimento de uma agricultura dinâmica, capaz de competir externamente e gerar riqueza, contribuindo também com o processo de interiorização das fronteiras de produção no país.

Neste período também, retirou-se algumas restrições ao comércio exterior de gêneros agrícolas, tais como a soja e o algodão, fatos estes que catalisaram a expansão das fronteiras e contribuíram decisivamente para a estruturação inicial do agronegócio exportador brasileiro.

Com a introdução de novas tecnologias de produção através da criação da Embrapa, foi possível estabelecer um processo de forte expansão linear da agricultura nacional, avançando sobre áreas do Cerrado e da Amazônia, até então pouco aproveitadas em decorrência de sua baixa fertilidade natural. Todavia, com a utilização de técnicas de calagem e adubação, vislumbrou-se o enorme potencial que tais áreas teriam para a expansão das áreas de produção. Consistindo predominantemente de solos com topografia adequada para a mecanização, as áreas do interior do país se consolidaram como regiões de progresso e

desenvolvimento alicerçados no enorme potencial de produção agropecuária apresentadas por estas regiões.

“Políticas públicas de incentivos fiscais e desoneração tributária foram acompanhadas pelas crescentes pesquisas aplicadas e desenvolvidas pela Embrapa e pelo Instituto Agronômico de Campinas, dando o suporte tecnológico para a implementação da Revolução Verde nos Cerrados, marcando o “domínio liberal” da agricultura brasileira (DELGADO, 2001)”

Através da abertura do mercado brasileiro ao comércio internacional no final do século passado e com a estabilização econômica, o setor agrícola brasileiro aproveitou-se das suas condições naturais e progrediu, de forma concisa e competitiva, se tornando protagonista no cenário produtivo internacional.

Durante o processo de estruturação do Plano Real, o agronegócio teve papel decisivo em sua consolidação no que definiram como “âncora verde”, definição que foi dada ao setor quando este, atuando como um contrapeso a todas as pressões inflacionárias existentes em nosso ambiente produtivo naquele período, foi capaz de ofertar grandes quantidades de alimentos a preços módicos ao mercado de abastecimento alimentar interno, contribuindo decisivamente ao processo de ajuste econômico que o país enfrentou, em busca de controlar o seu processo inflacionário existente no início das década de 1990.

Uma boa parte desta capacidade de produção adveio, tal como pincelado, da evolução tecnológica resultante da abertura do mercado nacional ao comércio internacional, fato este que trouxe novas tecnologias de produção, insumos e o desenvolvimento de cultivares adaptados as condições edafoclimáticas das fronteiras agrícolas do país garantindo assim, plenas condições ao desenvolvimento da agricultura brasileira, principalmente no cerrado brasileiro, sendo muito deste avanço respaldado pelas pesquisas e do desenvolvimento de novas técnicas de produção elaboradas pela Embrapa.

### 3) Instrumentos de Política Agrícola

Os instrumentos de desenvolvimento das políticas agrícolas são forjados no seio dos mecanismos de política econômica brasileira, sempre transitando pelas searas das políticas fiscais, englobando tributação, gastos do governo, e ou benefícios fiscais, passando também pela política monetária, quando se busca estabelecer taxas de juros específicas para os

empréstimos agrícolas e os meios de captação desses recursos, bem como, apoiando-se também, na política cambial e, em busca de desenvolver uma estrutura organizacional eficaz às atividades comerciais e produtivas.

Assim, temos que, os instrumentos de política agrícola para serem adequados devem primar pela busca de consolidação de um plano de ação que congregue todas essas esferas do negócio rural, visando catalisar os ganhos de produtividade da cadeia, de forma a atender os interesses de todos os envolvidos, dos produtores aos comerciantes e consumidores.

Analisando as políticas públicas agrícolas desenvolvidas na história brasileira podemos identificar quatro principais fases: a primeira, de forma acanhada e conservadora, buscou a modernização inicial da agricultura, não impactando diretamente na alteração da estrutura fundiária do país, ocorreu entre 1965 e 1985, neste período também foi testado uma extensa gama de mecanismos direcionados à agropecuária, hora visando a expansão da produção, hora buscando defender o segmento de choques econômicos e, infelizmente, alguns mecanismos, talvez por intenção de estabelecer-se uma maior prática de controle sobre a atividade, acabaram se tornando grandes problemas para o Estado e para o próprio setor agrícola, como exemplo de desastre institucional, podemos citar as políticas de formação de estoques, as quais foram aplicadas sem um planejamento bem elaborado o que resultou em enorme desperdício de recursos públicos sem alcançar os objetivos pretendidos e, também, outro exemplo, foram os programas de seguro agrícola e estabilização de preços empreendidos neste período, políticas estas que se mostraram altamente equivocadas.

Após este período, promoveu-se a abertura da economia brasileira com a redemocratização e o setor agrícola veio de arrasto, ocorrendo com isto o completo desmonte das políticas agrícolas no país, fato este devido à crise fiscal que o país passou naquele período. Não possuindo recursos suficientes para continuar com suas políticas clássicas de financiamento subsidiado ao setor e, formação de estoques através de seus programas de compra e estabilização de preços, o Governo brasileiro, em busca de conter a inflação, diante de pontuais choques de oferta de alguns gêneros alimentícios, abriu as portas do mercado brasileiro liberando a competição internacional no setor, fato este que teve fatores positivos, mas também destrutivos pela falta de medidas de transição, e assim, expôs muitos segmentos da economia agrícola à falência.

Transcorrida a fase inicial de abertura dos mercados e, através da estabilização econômica angariada pelo Plano Real, o Estado retomou a política de crédito com juros subsidiados e recursos captados no próprio mercado financeiro privado e, o Governo passou a organizar e garantir o fluxo de recursos para o setor, atuando primordialmente na equalização

dos juros, financiando o setor através da equalização dos juros subsidiados, garantindo assim capital com custos condizentes à atividade agrícola. Nesta fase a política agrícola buscou, também, desenvolver os mecanismos privados de escoamento da produção e da formação de estoques privados, garantindo assim o desenvolvimento do elo entre a produção e comercialização no setor.

Já no século XXI, o Estado passou a retomar alguns velhos mecanismos de política agrícola, buscando estabelecerlos de uma maneira mais eficiente do que tinha sido em outros tempos, o Governo retomou as políticas de seguro agrícola, seguros de preços e compras institucionais, desta vez focando estas atividades em prol da agricultura familiar, que têm expressiva responsabilidade pelo abastecimento interno do país. Neste momento mais recente, também, a política agrícola buscou fortalecer e continuar com a significativa expansão do crédito financeiro agrícola, garantindo recursos suficientes para colocar o Brasil como um dos maiores produtores de alimentos do mundo em diversos segmentos.

#### 4) O paradoxo dos números na agropecuária nacional

A produção agrícola brasileira vem, nos últimos anos, batendo sucessivos recordes de produção.

Ano a ano, superamos também, o montante de recursos destinado ao financiamento do Plano de Safra do país, onde, no último Plano (2015-2016) atingimos o montante de R\$ 187,7 bilhões de reais destinados ao custeio e investimentos na safra brasileira (AGRICULTURA, 2015).

Ocorre, porém, que, deste magnífico montante apenas R\$ 28,9 bilhões são destinados ao Programa de Custeio da Atividade Agrícola Familiar (PRONAF), ou seja, apenas 15,4% do total de recursos destinados à atividade agrícola nacional foram direcionados para a agricultura familiar.

Sabemos que a agricultura familiar é responsável pela produção de 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros, mas mesmo diante de tanta importância para a nação brasileira, o que observamos é um completo descaso dos Governos em relação às necessidades e melhorias necessárias para o pequeno agricultor familiar, o qual, empreende a mais nobre de todas as funções no ambiente econômico, qual seja: a produção de alimentos.

O pequeno produtor familiar, muitas vezes sem instrução, com pouco apoio técnico e com quase nenhuma garantia financeira, sofre às duras penas para conseguir plantar e produzir o seu alimento e atender o mercado com o excedente de produção, buscando desta

forma o sustento financeiro de sua família e, em paralelo, contribuindo de forma decisiva com o abastecimento do mercado interno nacional.

Conforme bem delineou Gabriela Eusebio e Rudinei Tonetto Jr. (2012), em seu estudo quantitativo sobre as probabilidades de acesso ao Crédito Rural por várias classes de produtores, levando em conta os seguintes fatores: tamanho da área, participação da renda agrícola em sua renda total, nível de instrução, assistência técnica, cooperativismo, associativismo e escrituração contábil. Constataram os autores que, o mais bem estruturado dos pequenos produtores tem uma probabilidade de 59,2% de acesso ao crédito, enquanto os produtores que se encontram em níveis médios de estruturação, no que toca as condições delineadas acima, tem apenas 12,7% de probabilidade de obter um financiamento agrícola para a sua produção.

Ou seja, observando que algo em torno de 70% da produção de alimentos do Brasil advém da agricultura familiar, podemos concluir que, conforme elucidado no estudo acima, menos de 50% da produção de alimentos brasileira obtém apoio financeiro governamental.

Neste contexto, podemos concluir que a produção de alimentos de mesa no Brasil recebe muito menos atenção e cuidado, por parte das instituições mantenedoras das políticas públicas, do que mereceria diante de sua importância para a sociedade.

O financiamento da atividade agrícola brasileira é feito num sistema híbrido entre recursos públicos e privados, o qual funciona da seguinte forma: o capital advém do sistema financeiro, captado, basicamente, através de depósito compulsório, onde conforme determina o Conselho Monetário Nacional, 15,5% dos depósitos a vista deverá ser destinado obrigatoriamente para o Financiamento da Atividade Rural, e outros 5,5% adicionais, podem vir a ser destinados a esta atividade, também.

Ocorre que, ao captar tais recursos no Sistema Financeiro Nacional, este capital possui um custo médio determinado pela SELIC, a qual, no atual momento situa-se em 14,25% ao ano. Tendo em vista que os financiamentos agrícolas possuem taxas de juros entre 2% a 9% ao ano, dependendo da atividade agrícola financiada, resta para o Governo Federal, a título de Subvenção Financeira, arcar com os custos da diferença de juros do tomador para o credor dos recursos e, conforme nos mostra o Orçamento Público Federal de 2016, a União gastou cerca de R\$ 13,4 bilhões de reais com tais Equalizações de Juros (FGV, Mosaico Orçamentário, 2016).

Portanto, a sociedade assume um grande custo para sustentar todos estes programas de fomento a atividade agrícola nacional, desta forma, é justo que a mesma seja principal beneficiada por estes investimentos.

A Constituição brasileira, em seus arts. 6º e 23, inc. VIII, delimita um panorama acerca do direito do cidadão a alimentação adequada e que cumpre ao Estado organizar e fomentar a produção de alimentos internamente, com vistas a atender tal direito.

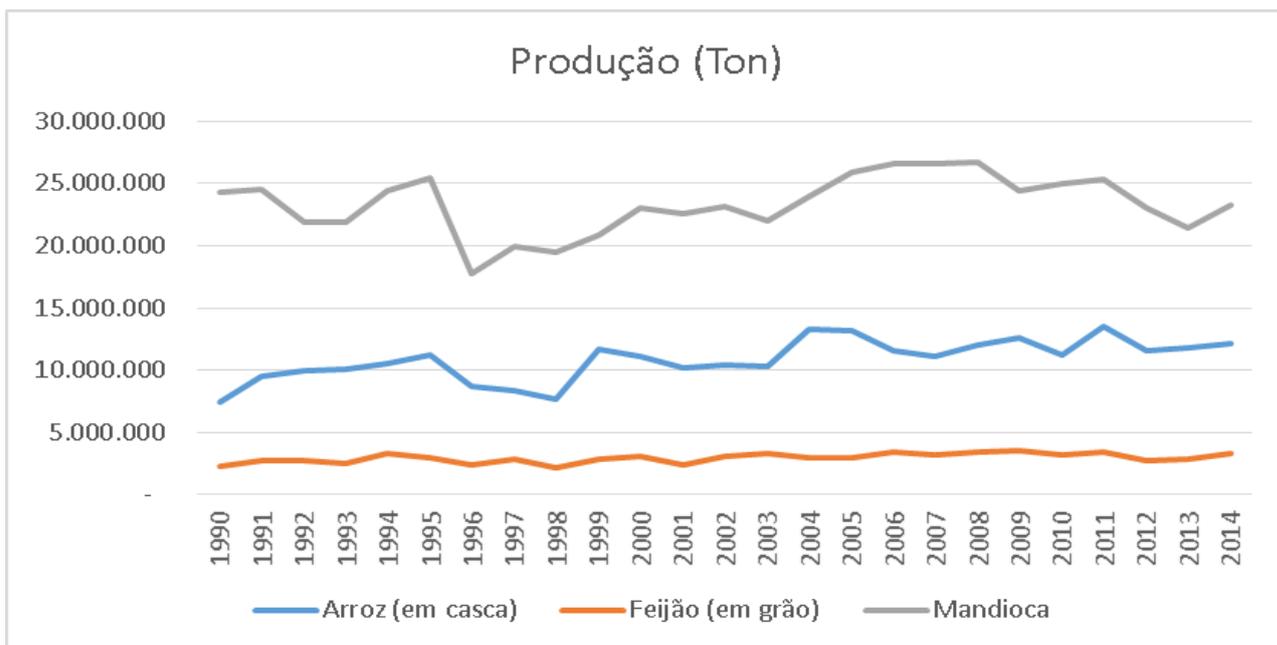
Em paralelo a isso, o diploma 8.171/91, que traça as diretrizes gerais da política agrícola nacional, num dispositivo interessante, inserido em seu art. 2º, inc. IV, nos traz o tom correto da situação em análise: “o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social”.

Não poderia haver uma tratativa tão correta como essa. Sabemos que o desabastecimento por si só é um catalizador de instabilidade social, seja ele numa acepção forte e perceptível ou, também, quando se dá de maneira suave, onde seus reflexos vão gradativamente sendo observados nos preços dos produtos, conforme o abastecimento não é suficiente para atender à demanda e, por conseguinte, os preços vão subindo, como num leilão pela sobrevivência e, como resultado deste segundo movimento, o qual conhecemos como efeito inflacionário, quem sofre é a população que se vê incapaz de sustentar o seu consumo básico diário de alimentos.

Obviamente que, por se tratar de necessidade básica para a vida, as pessoas não medirão esforços para obter os bens necessários para alimentar-se, admitindo assim, pagar o quanto for preciso para adquirir parte da escassa oferta de alimentos.

Analisando dados sobre produção e comércio de alimentos colhidos do website da FAO-ONU e do banco de dados SIDRA do IBGE, no período 1991-2013 (vigência da atual Lei de Política Agrícola brasileira) observamos que alguns itens básicos para a alimentação do povo brasileiro, como: feijão, batata, mandioca, alho, tiveram queda nos níveis de produção ou sua produção em toneladas por ano cresceu menos do que o crescimento da população para o período 1991-2013 (Censo IBGE 1991: 147 milhões de cidadãos; IBGE 2014: 202 milhões).

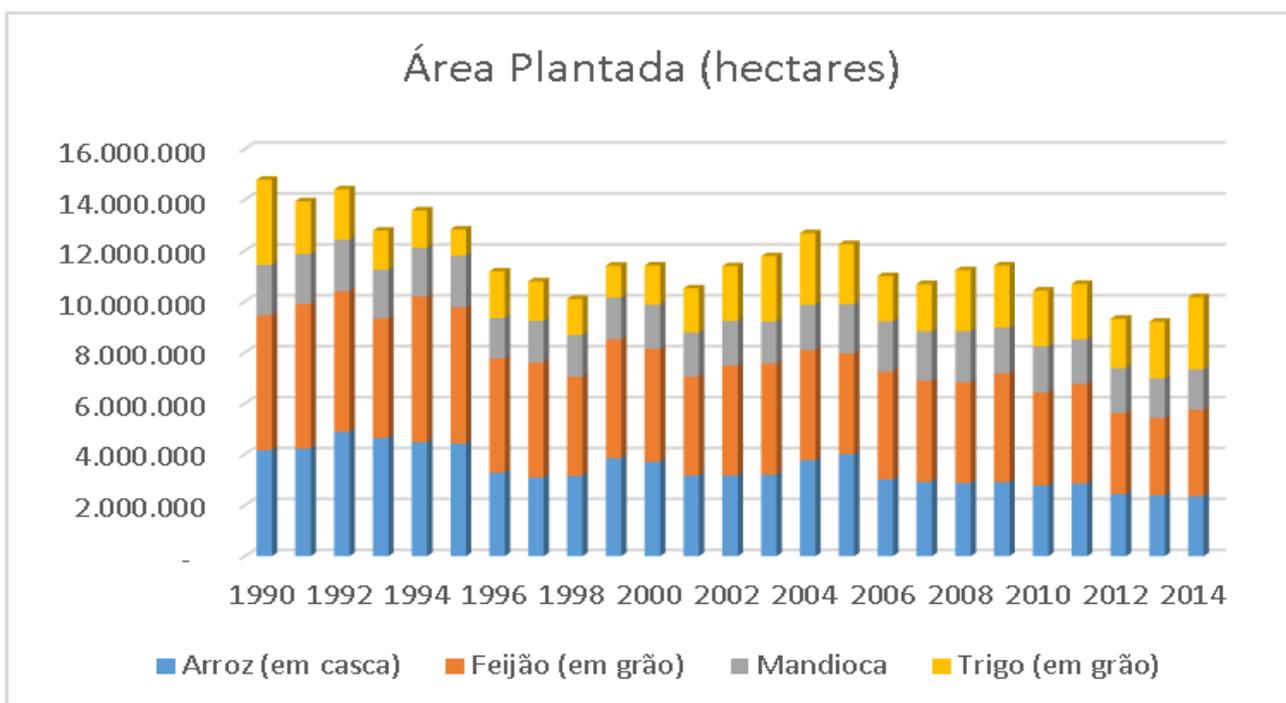
O feijão, item básico no prato de todo brasileiro, teve sua produção interna reduzida de 18,7kg/hab/ano em 1991, para 16,2kg/hab/ano em 2014, uma queda de 13,4% na disponibilidade interna do produto. A mandioca também viu sua produção interna cair 31% por habitante no período e o arroz, teve 7% de redução de oferta per capita.



(Gráfico 1 – Produção de Arroz, Feijão e Mandioca no Brasil. Período: 1990-2014. Fonte: IBGE-SIDRA)

Tais resultados só não foram piores porque a produtividade por hectare de quase todas as culturas avançou muito, contrabalanceando a queda abrupta na área plantada de quase todas as culturas.

Devemos salientar que, se não fosse o avanço na produtividade, observaríamos hoje uma queda maciça e generalizada na produção de todos os alimentos de mesa típicos no Brasil pois, ao analisar os dados do IBGE, identificamos que todos os itens básicos, não só os mencionados acima, tiveram redução da área plantada.



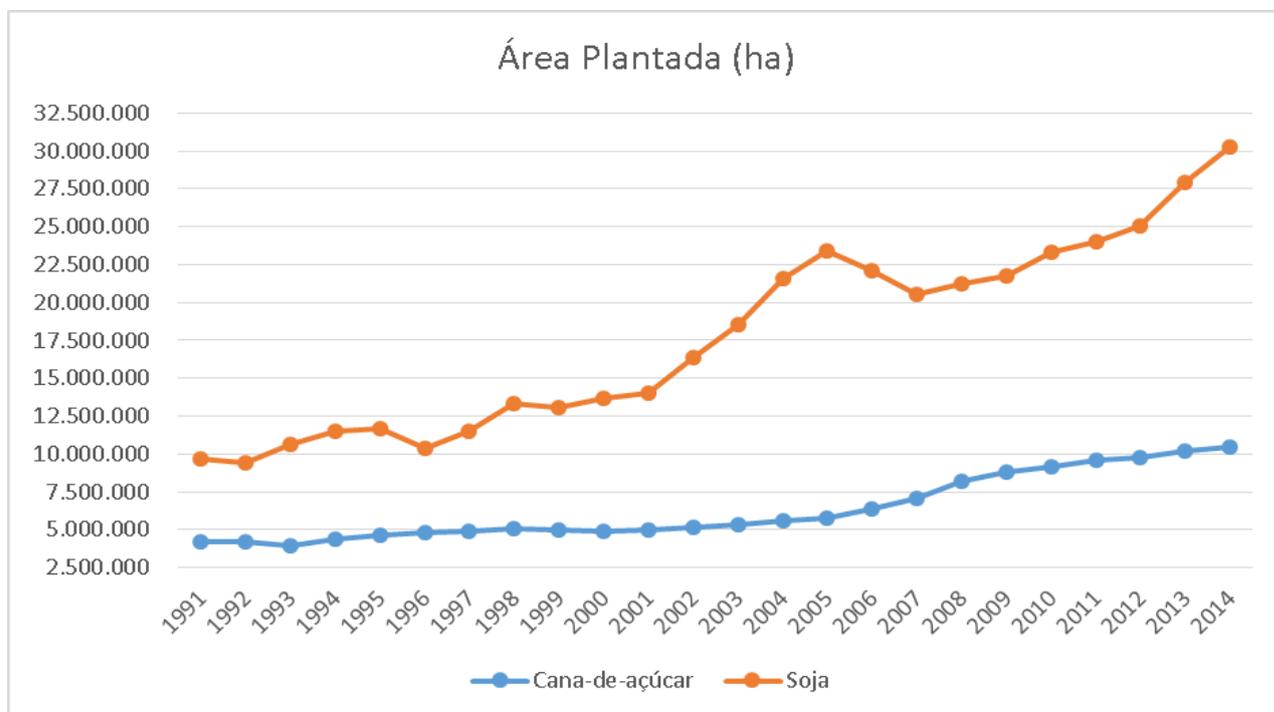
(Gráfico 2 – Área plantada de Arroz, Feijão, Mandioca e Trigo. Brasil. 1990 a 2014. Fonte: IBGE-SIDRA)

## 5) O avanço das exportações de soja e das importações de alimentos

Os alimentos básicos, essenciais à alimentação do brasileiro no seu dia a dia, perdeu suas áreas de produção para, não só, mas principalmente, dois itens destinados predominantemente às exportações, quais sejam: soja e cana de açúcar.

No mesmo período analisado anteriormente (1991-2014), a soja triplicou sua área cultivada, avançando para 30 milhões de hectares, e sua produção quintuplicou, para 86 milhões de toneladas, conforme dados obtidos junto ao banco de dados SIDRA do IBGE. A cana de açúcar, no mesmo período, também observou sua área de cultivo dobrar, atingindo 9,8 milhões de hectares ampliação esta acompanhada por forte impulso na produção, a qual atingiu mais de 730 milhões de toneladas.

Ora, são duas matrizes produtivas muito importantes para a economia e para a balança comercial brasileira, não podemos negar, mas, não podemos deixar de lado as necessidades básicas da população, que não tem uma dieta baseada em derivados de soja e cana.



(Gráfico 3 – Área Plantada: Cana de açúcar e Soja, 1991 a 2014. Fonte: IBGE-SIDRA)

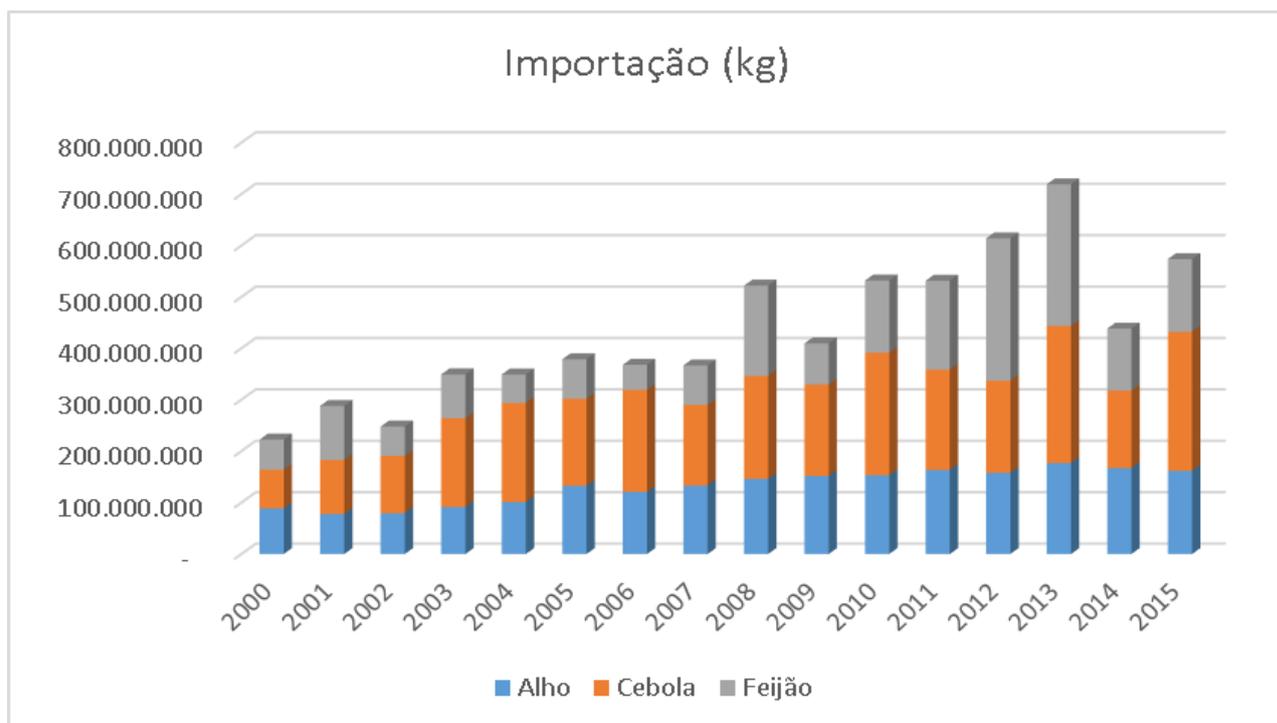
O desenvolvimento econômico e o interesse nacional têm que andar juntos e, se os itens destinados à exportação têm sua pujança determinada pela demanda internacional,

caberia ao Governo, proteger e fomentar o conjunto menos dinâmico da produção, que é a pluralística produção de alimentos, predominantemente, empreendida pela agricultura familiar, muitas vezes descapitalizada, sem assistência técnica, sem um mercado estruturado e exposta a todas as intemperes, sejam climáticas ou mercadológicas.

Recentemente veio à tona na mídia a explosão dos preços da cebola, reflexo puro e simples da substituição de culturas nos campos brasileiros e, da explosão da importação destas para atender o mercado interno.

Diante da falta de políticas públicas específicas para a produção de alimentos de mesa, passamos a observar uma forte evolução da importação de alimentos básicos, plenamente possíveis de serem produzidos internamente, como por exemplo: recentemente observamos a importação de alho dobrar entre os anos de 2000 e 2015, saindo de 88 mil toneladas em 2000 para 161 mil toneladas em 2015; a importação de cebola cresceu três vezes no mesmo período, de 75 mil toneladas para 270 mil toneladas; e o feijão teve suas importações ampliadas de 58 mil para 141 mil toneladas.

Tal situação de dependência de importações em alimentos básicos, deixa nossa economia e sociedade vulnerável às intemperes no mercado de câmbio, lançando também, peso sobre a balança comercial do país sendo que teríamos plenas condições de produzi-los em nosso território. Trata-se de uma questão de segurança nacional sermos capazes de suprir a demanda interna por alimentos com nossa própria produção, sem depender de importações.



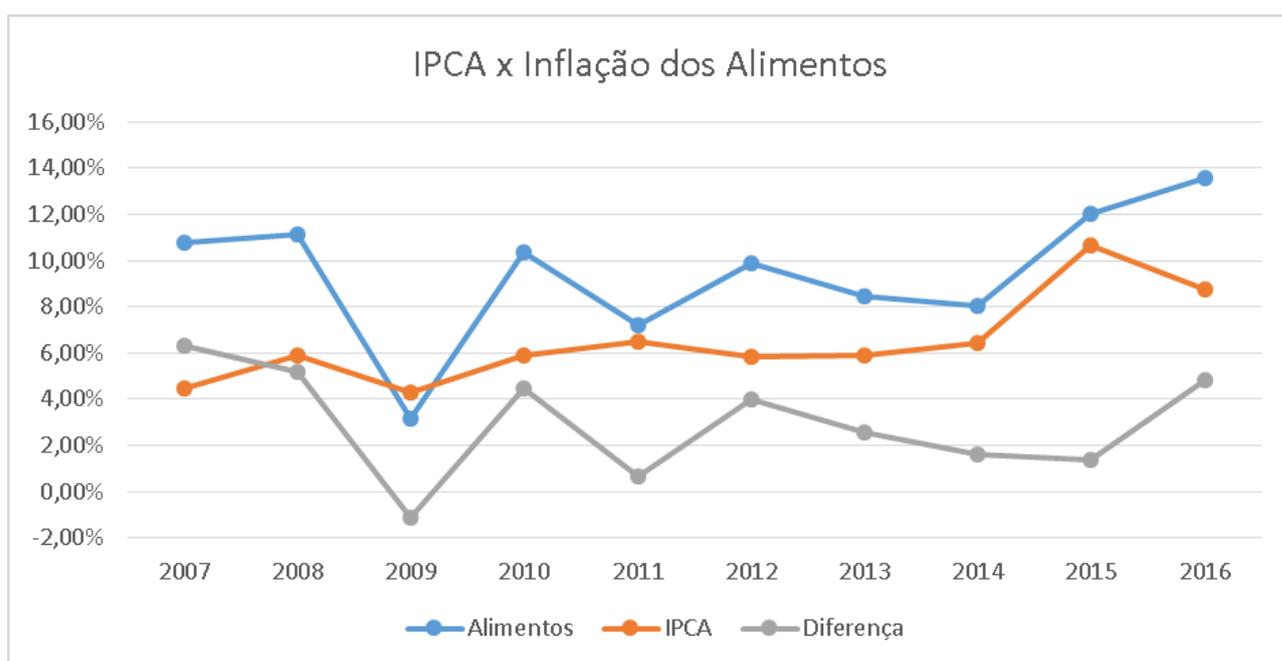
(Gráfico 4 – Importação de Alho, Cebola e Feijão, 2000 a 2015. Fonte: Min. do Comércio Exterior do Brasil)

É sempre importante destacar também a absurda dependência do Brasil da importação de trigo para o abastecimento interno. O trigo é alimento base da alimentação humana e até hoje não empreenderam uma coalizão de interesses em torno desta questão, buscando o desenvolvimento tecnológico adequado com o intuito de atingir a completa substituição das importações deste insumo por uma produção interna adequada a demanda da sociedade brasileira.

É estarrecedora a falta de planejamento e de fomento no setor produtivo de alimentos no nosso país, produzir milhões de toneladas de cereais voltados para o mercado externo não adianta nada, quando ao mesmo tempo ocorre um nítido desabastecimento de alimentos no mercado interno, decorrentes da queda de produção.

## 6) Desabastecimento e Inflação

Nos últimos anos observamos uma queda na produção per capita de alguns alimentos básicos fato este que vem refletindo no aumento da importação de gêneros alimentícios, conjuntura esta que está refletindo na inflação dos alimentos, a qual vêm superando o Índice Geral da inflação (IPCA) sistematicamente. Os alimentos estão ficando mais caros mais rapidamente do que a média da evolução dos preços da economia ampla. Há de se ressaltar que este fato prejudica mais predominantemente as famílias integrantes das classes sociais de menor renda uma vez que este grupo social gasta mais de cinquenta por cento da sua renda com alimentação.



(Gráfico 5 – IPCA vs. Inflação dos Alimentos. Fonte: DIEESE e FIESP)

O direcionamento da matriz produtiva agrícola brasileira para atender o mercado externo coloca pressão no nosso mercado interno por dois ângulos: o primeiro é a destinação de mais áreas produtivas para as culturas agroexportadoras em prejuízo da produção dos alimentos destinados para atender o mercado interno e, em segundo plano, é o fator “alinhamento dos preços” entre mercado interno e externo. O primeiro reflexo contribui negativamente com as questões ambientais relacionadas ao avanço da fronteira agrícola sobre biomas ameaçados pela expansão desta e, o segundo, expõe a sociedade brasileira a um custo de sobrevivência não adequado aos padrões de renda nacional.

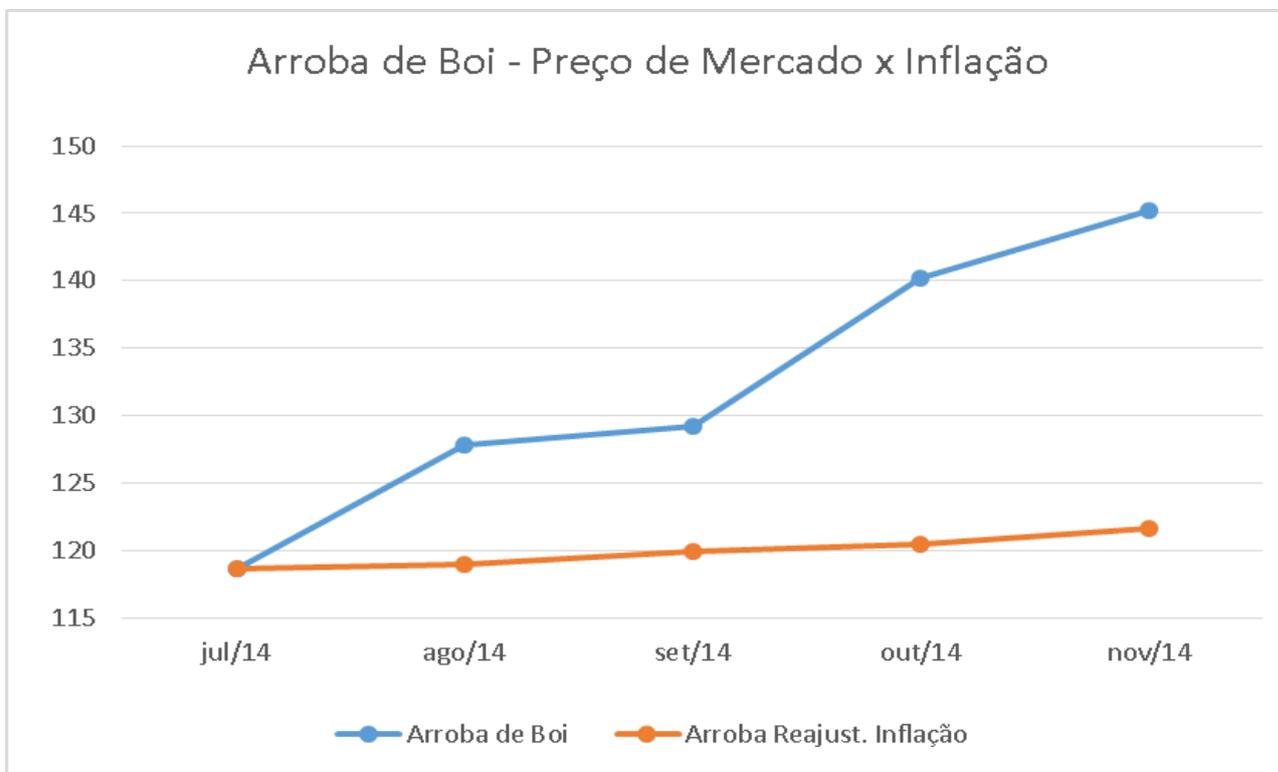
É notório que em muitos países, principalmente nos já desenvolvidos, os quais são predominantemente importadores de alimentos, os preços destes em seu território são superiores aos preços praticados para os mesmos gêneros no mercado brasileiro. Isto faz com que a agricultura brasileira seja extremamente competitiva no mercado internacional de commodities, pois consegue oferecer produtos com preços competitivos para o mercado estrangeiro, como por exemplo o mercado exportador de frutas e carnes, tão pujante atualmente em nosso país.

Ocorre que, naturalmente, este processo leva a um alinhamento dos preços entre os mercados, pois, o produtor-exportador, visando um maior lucro, passa a destinar sua produção inteiramente ao exterior, só admitindo vender no mercado local se este pagar o mesmo preço que ele obtém no mercado externo. Tal situação tem dois resultados alternativos, exclusivos: ou o mercado interno não será abastecido ou terá que arcar com o preço que o mercado externo está disposto a pagar e que, na maioria dos casos, é mais alto do que o comumente praticado no mercado interno. Ambos reflexos são fomentadores de um processo inflacionário que será pago pela população nacional.

A título de exemplo deste processo de alinhamento de preços internacionais dos alimentos, podemos citar a recente ascensão do preço da carne bovina no mercado brasileiro, no dia 17 de julho de 2014 a China reabriu o seu mercado para as exportações de carne bovina brasileira, as quais estavam suspensas desde 2007, fato este que gerou reflexos imediatos na precificação da arroba do boi gordo no mercado brasileiro.

Conforme preços apurados pelo indicador CEPEA-Esalq, referência de precificação para a arroba do boi gordo no país, o efeito desta abertura econômica foi rápido nos preços, a arroba avançou de R\$ 121,44 no dia 31 de julho de 2014 para R\$ 145,22 no dia 30 de novembro de 2014, ou seja, um avanço de 22,40% no valor da arroba do boi gordo em 4 meses, um avanço sete vezes maior que a inflação geral da economia medida pelo IPCA no mesmo período. É óbvio que este aumento de preços será repassado para o consumidor

nacional e, quem, sofrerá mais com isso, mais uma vez, serão as famílias de menor renda.



(Gráfico 6 – Arroba de Boi: Preço de Mercado x Preço reajustado pela Inflação. Fonte: CEPEA-Esaj e BACEN)

Alguns dirão que é uma mera coincidência, mas para nós, com tantos fatos acontecendo em paralelo e praticamente em cadeia um, após o outro, o que podemos concluir é que a falta de planejamento, fomento à produção de alimentos e, por conseguinte, a estruturação de uma política agrícola que busque atender os interesses nacionais, são os principais responsáveis pelos altos preços dos alimentos praticados no mercado nacional e que tal fato reflete também na queda do desenvolvimento econômico, pois, numa interpretação errônea, o Banco Central brasileiro, acredita que elevando juros, conseguirá controlar a inflação o restringir a demanda associada ao crédito, todavia o problema não é de demanda superaquecida e sim de oferta insuficiente, pois o consumo cotidiano de alimentos não depende de crédito e sim de fome, que é inerente a vida humana.

## 7) Conclusão

Nossa produção agrícola bate recordes todos os anos, mas não para atender os interesses nacionais, o produtor de alimentos não tem o apoio que merece, a produção de gêneros alimentícios básicos não é devidamente planejada e, não recebe a atenção que se faz

necessária fato este que transfere todo o custo deste descaso à nossa população que paga caro pela falta de planejamento agrícola voltada à produção de alimentos de mesa.

Esta falta de planejamento expõe a população à escassez de alimentos e, por conseguinte, uma parcela dela poderá ser exposta à miséria pois, num processo de falta de oferta, os preços tenderão a subir, retirando o poder aquisitivo de algumas faixas econômicas da população, podendo chegar até, a extirpar o direito de muitos de obter acesso ao seu alimento, provocando assim instabilidades sociais e afrontando o direito social à alimentação.

Para construirmos uma política agrícola nacional, precisamos primeiramente: saber exatamente, quantos são, quem são e onde estão os produtores de alimentos básicos, os gêneros que produzem e quanto produzem, para assim podermos construir uma política de fomento específica para este nicho de produção agropecuária. Não nos cabe mais o luxo de assistir passivamente à deterioração da produção interna de alimentos de mesa, pois isto culminará em escassez absoluta e fome, o que pode gerar uma tremenda instabilidade econômica, social e política no futuro do país.

Ademais, seria adequado também, utilizar ferramentas protecionistas, tal como muitos países fazem ao redor do mundo, para defender o mercado interno, impondo limites de exportação, subsidiando a produção interna de alguns produtos, buscando assim manter uma oferta adequada de alimentos internamente, com vista a atender o interesse nacional.

Todos sabemos que a fartura é algo positivo e desejado pelo ser humano. Em uma sociedade temos que buscar a fartura para todos, o acesso irrestrito à alimentação de qualidade é um objetivo comum em qualquer sociedade moderna.

Nesta seara, é desejável que a Política Agrícola construída no Brasil busque como premissa básica garantir o pleno acesso do povo aos alimentos, e que estes sejam produzidos de maneira responsável, ambientalmente e socialmente, e que assim, venham de encontro aos interesses nacionais.

Devemos construir assim, uma Política Agrícola que vise, primordialmente, satisfazer as necessidades internas e que também busque produzir excedentes passíveis de ser exportados, não que os objetivos sejam invertidos, tal como vem sendo praticado atualmente.

Afinal de contas, uma plena oferta e alimentos é condição básica para se lutar contra a mazela da fome que ainda perdura em nossa nação. A boa oferta de alimentos é condição *sine quo a non*, para facilitar o acesso à alimentação de qualidade para o povo e o combate à fome. Uma vez que a produção interna esteja ocorrendo em níveis adequados para as necessidades do nosso povo, os preços dos alimentos se manterão estáveis e adequados as condições de renda da população brasileira, propiciando, por conseguinte, boas condições de

saúde e segurança alimentar para todos.

Precisamos focar neste propósito e construir uma política agrícola voltada aos interesses nacionais. Há muito trabalho a ser feito.

## 8) Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20.07.2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de Dados SIDRA. **Informações relativas à Área Plantada e Produção da Agricultura**. Ano 2014 e anteriores. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/prevsaf/default.asp?t=2&z>, consultado no dia 30 de agosto de 2016.

BRASIL. Lei de Política Agrícola. **Lei n. 8.171 de 17 de janeiro de 1991**. <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8171.htm)> Acesso em: 19.07.2016.

BRASIL. **Ministério da Agricultura. Plano Safra 2015-2016**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2015/06/governo-lanca-plano-agricola-e-pecuario-20152016>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

COELHO, Carlos Nayro. **70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001)**. Revista de Política Agrícola. SPA/MAA. Edição Especial. Ano X (2001). Jul/Ago/Set.

CONSIDERA, Claudio M.; SOUSA, Eduardo L.L.; BRACALE, Gustavo. **Âncora Verde: o papel da agricultura no ajuste econômico**. SEAE – Ministério da Fazenda. Brasília: 2002. Disponível em <<http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/documentos-de-trabalho/documentos-de-trabalho-2002/DocTrab28.pdf>>. Acesso em 15.07.2016.

DELGADO, G. C. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária**. Estudos Avançados, n. 15, p. 157-172. Dossiê Desenvolvimento Rural: 2001.

FARINA, E.; NUNES, R. **A evolução do sistema agroalimentar no Brasil e a redução de preços para o consumidor: os efeitos da atuação dos grandes compradores**. Convênio CEPAL/IPEA. Abril de 2002. Disponível em <[http://www.fundacaofia.com.br/pensa/anexos/biblioteca/\\_Aevoluçãodosistemaagroalimentareduçãodospreçosoparaoconsumidor.pdf](http://www.fundacaofia.com.br/pensa/anexos/biblioteca/_Aevoluçãodosistemaagroalimentareduçãodospreçosoparaoconsumidor.pdf)>

EUSEBIO, Gabriela e TONETTO Jr., Rudinei. **Uma Análise do Acesso ao Crédito**

**Rural para as Unidades Produtivas Agropecuárias do Estado de São Paulo: um estudo apartir do LUPA.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/178/247>>. Acesso em 21.07.2016.

FAO-ONU. **Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura: banco de dados estatísticos sobre a produção agropecuária.** <[faostat.fao.org](http://faostat.fao.org)>. Acesso em 21.07.2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mosaico Orçamentário. **Orçamento Federal do Brasil Ano 2016: Despesas com a Agricultura.** Disponível em: <[http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic\\_o/2016/74000-operacoes-oficiais-de-credito/74101-recursos-sob-a-supervisao-da-secretaria-do-tesouro-nacional-ministerio-da-fazenda](http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_o/2016/74000-operacoes-oficiais-de-credito/74101-recursos-sob-a-supervisao-da-secretaria-do-tesouro-nacional-ministerio-da-fazenda)> Acesso em 15 de setembro de 2016.

MUELLER, Charles C. **A Política Agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo.** Brasília: Revista de Política Agrícola, 2010, Ed. Especial - Julho, p. 9-24, (Ministério da Agricultura).