

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

RODRIGO MENDONÇA DE SOUZA

**OS INCENTIVOS FISCAIS COMO MECANISMO DE
DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS: A
UTILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS NO FOMENTO À
PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA E A GARANTIA DA
SEGURANÇA ALIMENTAR**

FRANCA

2017

RODRIGO MENDONÇA DE SOUZA

**OS INCENTIVOS FISCAIS COMO MECANISMO DE
DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS: A
UTILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS NO FOMENTO À
PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA E A GARANTIA DA
SEGURANÇA ALIMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

Orientadora: Dra. Elisabete Maniglia

FRANCA

2017

Souza, Rodrigo Mendonça de.

Os incentivos fiscais como mecanismo de desenvolvimento de políticas agrícolas : a utilização dos benefícios fiscais como fomento à produção agropecuária e garantia da segurança alimentar /

Rodrigo Mendonça de Souza. – Franca : [s.n.], 2017.

92 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

RODRIGO MENDONÇA DE SOUZA

**OS INCENTIVOS FISCAIS COMO MECANISMO DE
DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS: A
UTILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS COMO FOMENTO
À PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA E GARANTIA DA
SEGURANÇA ALIMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Elisabete Maniglia

1ª Examinadora: _____

Profa. Dra. Jete Jane Fiorati – FCHS/Unesp

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Valcir Gassen – UNB

Franca, _____ de setembro de 2017.

Dedico esse trabalho aos meus pais, à minha mulher, à minha família, aos meus amigos e a minha orientadora, que sempre me apoiaram e estiveram ao meu lado nessa empreitada.

AGRADECIMENTOS

No desenvolver desta trajetória obtive apoio, compreensão e ajuda de muitos.

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Elisabete Maniglia que desde o princípio acreditou em mim e nas minhas ideias, me dando todo o respaldo acadêmico e, contribuindo de forma ímpar com o desenvolvimento desta pesquisa.

Gostaria de agradecer, com enorme alegria, aos meus amigos da República Zé Porcão e Frango com Cachaça pelo acolhimento, apoio logístico e humorístico que sempre me foram prestados, sem o apoio dessa galera eu não teria tido condições de levar essa jornada adiante.

Agradeço aos meus colegas de pós-graduação pela paciência e apoio no processo de expansão do nosso conhecimento.

Gostaria de agradecer também aos colaboradores desta Universidade, celeiro do meu conhecimento, que sempre terei por minha segunda casa e que, me acolheu, me proporcionando todo o conhecimento que possuo e, me possibilitou atingir as mais importantes conquistas até o presente momento de minha vida.

Muito obrigado a todos que de uma forma ou de outra contribuíram com este projeto.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - IPCA vs. Inflação dos Alimentos	48
Figura 2 - Exportações de Açúcar e Soja	51
Figura 3 - Área plantada de Cana-de-açúcar e soja	52
Figura 4 - Área plantada de Feijão, Mandioca e Arroz	53
Figura 5 - Área plantada de Batata-inglesa e Cebola	54
Figura 6 - Exportações do Setor Agrícola	58
Figura 7 - Preço da Arroba de Boi Gordo	59
Figura 8 - Importações por Produto	62
Figura 9 - Área Plantada de Amendoim em SP	65
Figura 10 - Área Plantada de Alho no Brasil, Minas Gerais, Santa Catarina	68
Figura 11 - Área Plantada de Uva no RS, SC, PE	71
Figura 12 - Área Plantada de Mandioca no Brasil	73
Figura 13 - Área Plantada de Algodão no Mato Grosso do Sul	74
Figura 14 - Volume de Crédito Rural x Produção no Brasil	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estoque de Gado, Rendimento Carcaça, Exportações x População	60
---	----

LISTA DE SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
Bacen	Banco Central do Brasil
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CF	Constituição Federal
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
DEAGRO	Departamento do Agronegócio da Fiesp
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Fetraf	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação sobre Mercadorias e Serviços
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PGPM	Política Nacional de Garantia de Preços Mínimos
PIS	Programa de Integração Social
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Provape	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural

SOUZA, Rodrigo Mendonça de. **Os incentivos fiscais como mecanismo de desenvolvimento de políticas agrícolas:** a utilização dos benefícios fiscais como fomento à produção agropecuária e garantia da segurança alimentar. 2017. 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

RESUMO

Neste trabalho analisamos a dinâmica que as políticas públicas possuem sobre a atividade produtiva no campo. Buscamos compreender o potencial que as medidas de fomento, sejam elas tributárias ou creditícias, têm no estímulo da produção agropecuária em nosso país. O Brasil possui extensa área agricultável e, desde a sua formação aproveitou-se de tais condições participando como protagonista em quase todos os grandes ciclos de commodities agrícolas ocorridos na história recente do mundo. Atualmente figura como grande exportador de diversos gêneros agrícolas, sendo por conseguinte peça chave na segurança alimentar global. Ocorre, porém, que, conforme discutido neste trabalho, o impulso em se tornar uma plataforma de exportações deve ser empreendido com planejamento, de modo que tal ímpeto não resulte em reduzir a disponibilidade de alimentos para o mercado interno. Ademais, é imprescindível que os responsáveis pelas políticas públicas estejam atentos ao desenvolvimento de políticas indutoras, de modo a resguardar o equilíbrio produtivo no campo, evitando os processos de substituição de culturas que vêm afetando os níveis de produção de alguns gêneros alimentícios no país. Procuramos descrever o nexos causal entre queda de áreas de cultivo e de disponibilidade per capita de alguns produtos e a evolução de seus preços ao consumidor, resultando por meio deste processo em uma significativa fonte de instabilidade econômica e social no país. Neste contexto de desafios, procuramos lançar luz ao potencial que a política tributária possui no desenvolvimento de uma política agrícola progressista e alinhada aos interesses nacionais. Através da fundamentação de uma boa política agrícola seremos capazes de produzir alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender a demanda interna e, também, sermos capazes de atuar no mercado agrícola internacional, gerando empregos e renda no país.

Palavras-chave: políticas públicas. políticas agrícolas. incentivo fiscal. segurança alimentar. fomento.

SOUZA, Rodrigo Mendonça de. **Os incentivos fiscais como mecanismo de desenvolvimento de políticas agrícolas:** a utilização dos benefícios fiscais como fomento à produção agropecuária e garantia da segurança alimentar. 2017. 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

ABSTRACT

In this paper we analyze the dynamics that public policies have about productive activity in the countryside. We seek to understand the potential that the fomentation measures, be they taxes or credit, have in the stimulus of agricultural production in our country. Brazil has extensive arable land and since its formation has taken advantage of such conditions participating as protagonist in almost all major cycles of agricultural commodities occurred in the recent history of the world. Today it is a major exporter of various agricultural products and is therefore a key player in global food security. However, as discussed in this paper, the drive to become an export platform should be undertaken with planning, so that such momentum does not result in reducing the availability of food for the domestic market. In addition, it is imperative that those in charge of public policies be attentive to the development of inductive policies, in order to safeguard the productive balance in the field, avoiding the processes of substitution of cultures that are affecting the levels of production of some foodstuffs in the country. We attempt to describe the causal link between the decline in cultivation areas and the availability per capita of some products and the evolution of their prices to the consumer, resulting in this process as a significant source of economic and social instability in the country. In this context of challenges, we seek to shed light on the potential of tax policy in the development of a progressive agricultural policy aligned with national interests. Through the foundation of a good agricultural policy we will be able to produce food in sufficient quantity and quality to meet domestic demand and also be able to act in the international agricultural market, generating jobs and income in the country.

Keywords: government policies. agricultural policies. tax breaks. food security. development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 BREVE HISTÓRICO DA AGRICULTURA NO BRASIL	14
1.1 Aspectos históricos institucionais	15
1.2 Histórico do desenvolvimento agrícola brasileiro	17
1.3 Instrumentos de Política Agrícola.....	20
1.4 A Política Agrícola na Legislação Brasileira.....	25
CAPÍTULO 2 OS DIREITOS HUMANOS E A ALIMENTAÇÃO.....	28
CAPÍTULO 3 O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	31
3.1 Tributos e Extrafiscalidade	32
3.2 Tributação e Desenvolvimento	35
3.3 Tributação na Produção Agropecuária	40
3.4 O Confaz	43
CAPÍTULO 4 INFLAÇÃO E A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL	46
4.1 A produção agrícola no Brasil.....	50
4.2 O comércio internacional de alimentos	57
CAPÍTULO 5 AS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS NO FOMENTO À PRODUÇÃO	
AGRÍCOLA	64
5.1 O incentivo à produção de amendoim	64
5.2 O incentivo à produção de alho no centro-sul brasileiro	67
5.3 O fomento a cadeia industrial da uva e o reflexo no campo	70
5.4 Convênio n. 153/04 e o aumento da produção de mandioca no Brasil	72
5.5 O Incentivo ao algodão em Mato Grosso do Sul	74
CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

A segurança alimentar é questão fundamental para o mundo todo. O aumento populacional das nações, as alterações climáticas e a devastação ambiental são variáveis extremas adicionadas à questão e, neste contexto, manter uma adequada produção de alimentos, focada em resguardar os direitos básicos das pessoas, passa a ser um grande desafio para todos.

O Brasil como um dos países com melhores condições de produção agrícola no mundo, assume neste contexto uma posição relevante na produção de alimentos global, devendo agir com responsabilidade e buscar, com todo empenho, produzir alimentos de maneira suficiente para atender os seus cidadãos e, também, gerar capacidade suficiente para ofertar excedentes de produção às outras nações.

A produção agrícola em nosso país sempre teve seus trilhos determinados pela demanda externa. Atravessamos diversos ciclos globais de produção agrícola, atuando como ator central em quase todos eles, do açúcar ao café, o Brasil sempre esteve posicionado entre os maiores produtores de gêneros agrícolas do mundo.

Por outro lado, a produção de alimentos de mesa, sempre foi trabalhada como atividade marginal no campo. Inicialmente, estruturada sobre plantios destinados à subsistência das unidades agrícolas, através do advento do desenvolvimento dos centros urbanos no país, observou um aumento de escalabilidade, pois este processo de urbanização exigiu um grande aumento de produção de alimentos de mesa a serem destinados ao abastecimento dessa população urbana crescente.

Não obstante, a atenção pelas políticas públicas aos círculos de produção de alimentos de mesa só surgiu no final do século passado, demonstrando uma certa inércia do planejamento agrícola em dar foco ao adequado abastecimento do mercado interno e a segurança alimentar da população.

O Estado como figura central do planejamento organizacional das sociedades, tem que assumir a responsabilidade pela dinâmica de produção em seu ambiente econômico, devendo garantir as condições necessárias para uma boa produção no campo e, também, agir como ente fomentador do setor, estimulando os agentes privados a produzirem mais e melhor, com o devido respeito ao meio ambiente.

A segurança alimentar é condição *sine quo a non* para resguardar a estabilidade social e a saúde das populações, tal como descrito no ordenamento legal brasileiro, sendo assim, a responsabilidade pelo abastecimento de alimentos é deveras, uma das principais obrigações de

qualquer governante, pois somente garantindo as condições dignas de sobrevivência de seu povo é que uma nação poderá progredir.

Recentemente observamos em nosso país um efeito inflacionário agudo nos alimentos, decorrente de uma conjuntura de queda de produção, acarretada por um contínuo processo de substituição de culturas nas áreas de produção, que foi potencializado por problemas climáticos vivenciados pelo país nos últimos anos. Tal contexto resultou em choques sequenciais de oferta de determinados gêneros alimentícios, resultando em impactos sucessivos na capacidade de consumo dos cidadãos.

Este tipo de fenômeno mercantil, de substituição de culturas nas áreas de produção agrícola não é novo em nosso país, em outros momentos, situações análogas foram observadas, quando então, os governos regionais, atentos aos impactos econômicos que poderiam decorrer dessas alterações do mosaico no campo, procuraram, com sucesso, por meio de medidas de fomentos fiscais, reverter tais processos de redução da produção de determinados gêneros alimentícios.

Neste trabalho, analisaremos toda a dinâmica econômica que resultou nessa situação de aumento nos preços de diversos alimentos, investigaremos suas possíveis causas e lançaremos um olhar prospectivo sobre a questão, observando aquelas políticas públicas de fomento à produção agrícola implementadas pelos Estados, as quais obtiveram resultados extremamente positivos e com uma precisa relação de causa e efeito entre as medidas e os resultados positivos observados no ambiente produtivo do campo.

CAPÍTULO 1 BREVE HISTÓRICO DA AGRICULTURA NO BRASIL

A história da formação do Brasil como país, está intimamente ligada aos ciclos de desenvolvimento da sua agricultura. Em um primeiro momento, desenvolveu-se uma agricultura de caráter extrativista e, logo em seguida, iniciou-se um processo de implantação de culturas antrópicas, onde a cana de açúcar teve o protagonismo de estabelecer-se como base de desenvolvimento do país, contribuindo de forma decisiva com a formação de uma sociedade eminentemente rural e, desde então, já delineando, de forma preponderante, a estruturação de uma agricultura voltada ao atendimento do mercado externo.

Aproveitando-se de condições naturais absolutamente favoráveis, o Brasil tornou-se, desde sua formação, um grande produtor de diversos gêneros agrícolas. Foi ator central de ciclos econômicos-agrícolas importantes do mundo, tais como, o ciclo do açúcar, café, borracha, soja, entre outros, sempre figurando como importante polo de produção.

Todavia, uma parte deste protagonismo ocorreu independentemente de qualquer política agrícola indutora por parte do Governo brasileiro, a qual eventualmente pudesse ter acarretado tais reflexos, pois na maior parte da história, a própria dinâmica econômica e as condições favoráveis de solo e clima do país, nos colocaram em posição relevante no ambiente produtivo da agricultura mundial.

Somente na segunda metade do século XX e, principalmente após a abertura econômica brasileira, é que as políticas governamentais se voltaram para lançar e garantir as bases para o desenvolvimento de uma agricultura moderna e competitiva.

Com o advento da criação do Plano Nacional de Crédito Rural na década de 60, da criação da Embrapa na década de 70, e da formação de um ambiente regulatório para uma série de outros quesitos produtivos do setor, o Brasil estabeleceu as condições organizacionais para a expansão da agricultura brasileira, tanto em extensão como, em produtividade. Mediante o aproveitamento das áreas agrícolas do cerrado brasileiro e do desenvolvimento tecnológico observado nos últimos cinquenta anos que garantiram um aumento contínuo da produção no campo, o setor rural progrediu a passos largos.

Após a criação do Plano Real e da estabilização econômica do final do século, o Brasil aproveitou suas condições naturais para assumir uma posição de relevância na produção mundial de alimentos, passando a figurar sempre entre os maiores produtores de inúmeras commodities agrícolas.

1.1 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 de história de formação do país e, neste período, já havíamos presenciado inclusive, a ascensão e queda do ciclo do açúcar, o qual, fora outrora, tão importante na formação inicial do nosso país.

Mesmo após todo este tempo de inação pública, não foi dada a devida importância e expressão institucional para a atividade agropecuária na composição do governo brasileiro, pois a pasta, incumbida de coordenar as políticas do campo brasileiro, ficou conjugada 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 comercial, mais uma vez, quase nada recebeu de impulso oficial da Secretaria da Agricultura, sendo por outro lado, quase integralmente fruto das próprias correntes do mercado.

Não obstante, já no decorrer da estabilização da cultura cafeeira no país, o setor recebeu de forma relevante um impulso propulsor de interiorização e expansão, o qual se deu por meio da política de atração dos imigrantes para o país, ocorrida no início do século XX.

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

No princípio desta delimitação de competências no que toca a política agrícola brasileira, as obrigações institucionais se voltaram basicamente para atender a determinados nichos do setor.

A princípio, como a agricultura cafeeira era muito importante para a economia brasileira, a política agrícola governamental se voltava a atender os interesses desta atividade, fazendo gestão de estoques em tempos de excesso de produção e, de alguma forma, buscando influenciar as cotações do mercado, tentando com isso, evitar eventuais choques de preços decorridos do mercado internacional, os quais, naquele momento, poderiam afetar duramente a geração de divisas externas para o país.

Após o declínio do café, surgiram outros círculos de pressão e atenção das políticas públicas agrícolas. Diante do choque econômico da década de 30, o açúcar sofreu com as fortes oscilações de preços vistas naquele momento e, através da atuação maciça de grupos de interesses junto ao Poder Público, este criou o Instituto do Açúcar e do Alcool, com o intuito de elaborar e coordenar políticas de defesa e fomento do setor sucroalcooleiro, o qual se encontrava combatido pela a depreciação das cotações.

Durante todo esse período da história, a produção de alimentos no mercado interno caminhou bem, impulsionada pelo processo de expansão urbana, e também, favorecida pelas restrições às importações de gêneros agrícolas, o segmento progrediu com a diminuta concorrência, cumprindo seu papel no desenvolvimento econômico do país, sempre mantendo bom ritmo de aumento de produção, desta forma, atendendo de maneira equilibrada a crescente demanda interna por alimentos.

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

Conforme observa Carlos Coelho (2001, p. 5), até este momento, o setor agrícola se encontrava numa fase primitiva de desenvolvimento, tendo por principal característica uma produção 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. Uma vez que o país vivia um relevante processo de urbanização e, empreendendo a busca pela industrialização nacional, a política agrícola, definitivamente 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 surgiu importantes instituições, as quais se tornariam verdadeiros pilares estruturais do agronegócio no Brasil, tais como: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Nesta mesma época, estabeleceu-se uma série de normas regulatórias e de fiscalização da produção e do comércio, além de ter sido criado também, algumas políticas de incentivos regionais. Editou-se o Código Florestal, Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), e a Política Nacional de Garantia de Preços Mínimos (PGPM),

sendo todos estes, programas fundamentais para a consolidação das bases de apoio institucional ao desenvolvimento da atividade agropecuária.

Este conjunto de medidas, de modo geral, alcançou grande parte dos seus objetivos e conseguiram fomentar a produção agrícola, pois contribuíram significativamente para o desenvolvimento do setor, inclusive fomentando a formação de um mercado consumidor de bens industriais destinados a atender as necessidades do setor agropastoril e, por outra via, estimularam também, a estruturação de um setor industrial voltado ao processamento da produção agropecuária no país.

Vale a pena mencionar também a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1993 que, reestabelecido em 2003, possui por objetivo fomentar as ações e discussões para se buscar estabelecer a segurança alimentar da população, ponto este de suma importância na atual conjuntura de superpopulação global e mudanças climáticas.

1.2 Histórico do desenvolvimento agrícola brasileiro

As políticas públicas agrícolas do Brasil em sua essência, ou estavam em busca de respaldar algum segmento de produção que se encontrava enfrentando riscos econômicos ou, estavam em busca de dar guarida para a formação de algum novo mercado, muitas vezes favorecido por interesses de grupos de pressão política e, na maioria das vezes, voltadas a atender segmentos de produção eminentemente exportadores e capazes de gerar divisas internacionais que fossem suficientes para financiar o alto déficit comercial do país.

Essa característica de superávit comercial estrutural do setor agrícola brasileiro, garantiu a acumulação de capitais necessária ao financiamento do processo de industrialização do país, foi a acumulação de divisas, principalmente oriunda do setor cafeeiro no início do século XX que garantiu as bases para o florescimento dos primeiros parques industriais do país.

Por uma via mais turbulenta, a produção dos gêneros alimentícios destinados ao mercado interno, se submetiam às regras do mercado, aproveitando-se em certos momentos do processo de expansão urbana que acarretava um contínuo aumento dos seus mercados consumidores e, em outras circunstâncias, sofrendo com a falta de infraestrutura adequada, tecnologia, financiamento e transporte, sendo todos essas bases, naquele momento, insuficientes para possibilitar uma boa dinâmica de produção, distribuição e geração de renda no campo.

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 políticas públicas, preocupações quanto a disponibilidade e ao abastecimento do mercado interno de gêneros alimentícios básicos.

Somente com o impulso oficial visto na segunda metade do século XX, por meio do 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-se a estabelecer o desenvolvimento de uma agricultura dinâmica, capaz de competir externamente e gerar riqueza, estimulando também o processo de expansão e interiorização da produção agrícola no país.

Neste mesmo período (segunda metade do século XX), 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 economicamente 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 tais regiões.

Perseguiu-se na política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (riscos de produção e de preços). Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura mediando a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras. A passagem do período de crise agrária da primeira metade da década de 60 para o estilo de modernização agrícola que ora estamos analisando encontra-se fortemente documentado na formulação da política econômica do período. Percebe-se nela a grande evidência na liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais (principalmente nas desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural) e, ainda, o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das

políticas de fomento produtivo e comercial dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período (SNCR, Política de Garantia de Preço, PROAGRO, Pesquisa e Extensão Rural etc.). (DELGADO, 2001, p. 165).

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

A agropecuária sempre teve um papel relevante no desenvolvimento econômico dos países. Por “[...] ser um setor de desenvolvimento inicial em uma economia, a agropecuária serve como fonte de capital para investimento em outros setores [...]” (BACHA, 2004, p. 31), representando uma fonte perene e importante de recursos para o desenvolvimento dos outros setores da economia, tais como indústria e serviços.

No ciclo de expansão do café, a receita auferida pelo setor foi a base de capital inicial para o processo de industrialização do Brasil no século XX, os ‘barões do café’ financiaram o incipiente desenvolvimento das indústrias do círculo paulista de produção, multiplicando as oportunidades de renda e trabalho através das rendas auferidas pelo setor cafeeiro no mercado internacional.

Durante o processo de estruturação do Plano Real, na última década do século passado, o agronegócio teve papel decisivo em sua consolidação.

Sendo intitulado como “âncora verde”, definição que foi dada ao setor agrícola, quando este, foi capaz de ofertar grandes quantidades de alimentos a preços módicos no mercado interno, atuando como um contrapeso às pressões inflacionárias existentes em nosso ambiente produtivo naquele período. Com isso, a agricultura contribuiu decisivamente ao processo de ajuste econômico que o país enfrentou durante a implantação do Real como moeda, demonstrando um grande potencial de contribuição ao ambiente macroeconômico do país.

Uma boa parte desta capacidade de produção adveio, tal como pincelado, da evolução tecnológica observada nas últimas quatro décadas, este desenvolvimento garantiu a adaptação da produção às diversas características edafoclimáticas das fronteiras agrícolas do país, garantindo assim, plenas condições ao desenvolvimento da agricultura brasileira, principalmente no bioma do cerrado brasileiro, sendo muito deste avanço, decorrentes pesquisas científicas e do desenvolvimento de novas técnicas de produção elaboradas pela Embrapa.

1.3 Instrumentos de Política Agrícola

Os instrumentos aplicados na política agrícola são forjados em conjunto aos mecanismos aplicados na política macroeconômica do país, ou seja, em maior ou menor monta, são elaboradores dentro das searas das políticas fiscais, englobando tributação, gastos do governo, e ou benefícios fiscais, passando também pela política monetária e creditícia, quando se busca estabelecer taxas de juros específicas para o financiamento do setor agrícola, apoiando-se também, na política cambial que interfere diretamente na precificação de muitos produto do campo, tudo isso com fulcro em desenvolver uma estrutura organizacional eficaz às atividades comerciais e produtivas do campo.

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

A produção rural está em sua essência exposta aos mais variados riscos, seja na produção e ou na comercialização. Os produtores enfrentam todas as intemperes da natureza para cultivar (seca, excesso de chuva, pragas) e, após a colheita, ficam expostos aos riscos de mercado (preços, inadimplência, perecimento). Lidar com todos esses fatores exógenos e incontrolláveis, fazem da agropecuária uma das atividades mais arriscadas da economia.

Esta conjuntura impõe ao Poder Público a responsabilidade de elaborar políticas públicas sólidas e efetivas, para resguardar a capacidade de produção do setor e através dela, dê a guarida necessária para que os produtores tenham um mínimo de segurança para seguirem produzindo alimentos em quantidade e qualidade adequadas ao atendimento dos consumidores.

Analisando as políticas públicas implementadas na história da agricultura brasileira podemos identificar quatro grandes 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 nesse sentido, podemos citar as

políticas de formação de estoques, as quais foram aplicadas sem um planejamento bem elaborado, acarretando um grande ônus para os cofres públicos, sem resultar em efeitos benéficos aos produtores e, também, outro exemplo, foram os programas de seguro agrícola e estabilização de preços empreendidos neste mesmo período, os quais se mostraram ser medidas altamente equivocadas.

Não obstante, foi em meados da década de setenta que surgiram importantes instrumentos organizacionais do setor agrícola brasileiro, instrumentos estes que se tornariam pilares do desenvolvimento agropecuário nos anos vindouros, tais como o Estatuto da Terra, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), o Sistema Nacional de Crédito Rural e também, nesta mesma época, houve a consolidação dos complexos agroindustriais e, a formação de um forte sistema cooperativo respaldado pela edição da Lei n. 5.764/71 (BRASIL, 1971), a qual instituiu a Organização das Cooperativas do Brasil.

Entre os anos de 1970 e 1980 o volume do crédito rural ofertado ao setor foi crescente culminando em uma aplicação na ordem de US\$ 20,4 bilhões de dólares em 1979, volume este muito expressivo para a economia da época. Todavia, esta grande disponibilidade não beneficiou de modo igualitário toda a classe agropecuária, por mais que não houvesse segregação dos recursos, ocorreu uma forte concentração do acesso ao crédito, beneficiando principalmente a agricultura da região centro-sul do país, naquela oportunidade, associada a alguns nichos do setor agroindustrial. Isto, por certo, favoreceu um seleto grupo de produtores e, por outro lado, excluiu do acesso ao crédito 70% dos agricultores do país. A concentração foi tamanha que 1% dos tomadores (15 mil produtores) absorveram 40% do volume total de recursos disponíveis (BIANCHINI, 2015).

Após este período, promoveu-se a abertura da economia brasileira e a redemocratização do país. Nos anos noventa, o setor agrícola enfrentou a constrição do crédito rural, que se viu escasso em decorrência da crise fiscal do Estado.

Não possuindo recursos suficientes para, continuar com suas políticas clássicas de financiamento subsidiado do setor e, sustentando os programas de formação de estoques, o Governo brasileiro, em busca de conter a inflação, diante de pontuais declínios da oferta de alguns gêneros alimentícios, abriu-se as portas do mercado brasileiro para o comércio internacional. Ao contrário do que era esperado, tal fato teve reflexos destrutivos no setor produtivo rural, pois nenhuma medida de transição foi tomada e isso expôs muitos segmentos da economia agrícola à falência.

A maioria dos pequenos agricultores que não participaram da bonança do crédito agrícola nos anos 1970 viu a situação piorar neste período, pois a correção monetária imposta pelo sistema financeiro aos créditos agrícolas expôs muitos produtores a sérios problemas financeiros uma vez que, os preços dos produtos agrícolas não acompanhavam a indexação dos preços na economia.

Ademais, diante da escassez de disponibilidade do crédito, os bancos passaram a ser mais seletivo, buscando maior segurança em suas operações, canalizou grande parte dos recursos disponíveis em favor daqueles agricultores que se encontravam integrados ao mercado agroindustrial e possuíam uma boa base de capital.

Com o advento da nova Constituição (BRASIL, 2016a), os diferentes grupos de interesses do setor rural se organizaram, formando suas associações de interesses tais como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), União Democrática Ruralista (UDR), Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF), neste contexto surgiram embates de interesses que, posteriormente, resultariam em um novo arranjo institucional o qual se encontra vigente até os dias de hoje.

As pressões pelo tratamento diferenciado da pequena agricultura familiar surtiriam efeitos, uma vez que, foram criados programas creditícios direcionados para o setor, tais como Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) em 1994 e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996. Esse direcionamento das políticas públicas para o atendimento dos interesses das minorias culminou com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrícola, nos anos 2000.

A mobilização da agricultura familiar, movimento fundador do PROVAPE, surgiu nas manifestações conhecidas como “Grito da Terra Brasil”. Com fulcro em obter políticas públicas que rompessem com o modelo de concentração de favores aos grandes produtores observados nos anos anteriores, este programa bem como o seu sucessor, o PRONAF, focaram em atender aqueles produtores que possuíam determinadas características de produção, tais como área de produção limitada e utilização de mão-de-obra predominantemente familiar em sua produção. Isto serviu como divisor de águas no financiamento da pequena produção rural, delimitando novos rumos para o setor.

Não obstante ao ímpeto de atendimento às demandas da pequena agricultura nacional, os períodos iniciais destes programas de crédito direcionados foram conturbados.

No primeiro ano-safra sob a égide do PRONAF, os bancos impuseram muitos obstáculos para a concretização dos negócios com os pequenos agricultores e, naquela oportunidade foram liberados apenas R\$ 89 milhões, em 33.227 operações de crédito, sendo destas, 25.216 destinadas à região sul do Brasil, onde em sua grande maioria, a classe produtora estava associada à cadeia do fumo (BIANCHINI, 2015). Ou seja, os bancos naquele momento, não estavam dispostos a correr risco em liberar crédito para os pequenos agricultores que não estivessem integrados à alguma cadeia agroindustrial.

Transcorrida a fase inicial de abertura dos mercados e, através da estabilização econômica angariada pelo Plano Real, o Estado retomou sua capacidade de implementar uma política de crédito com juros subsidiados através de recursos captados no próprio mercado financeiro privado.

Por meio de novos mecanismos financeiros de captação de divisas para o financiamento do setor agrícola nacional, o Governo passou atuar primordialmente na equalização dos juros, contribuindo com o financiamento do setor por meio do pagamento do spread entre os juros do mercado e os juros aplicados nos financiamentos rurais, garantindo por meio desse sistema capital para investimento na atividade agrícola com custos condizentes.

Nesta fase desenvolveu-se também a políticas visando estimular o desenvolvimento de mecanismos privados de escoamento da produção e da formação de estoques particulares, 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, todavia procurou estabelecer-los de uma maneira mais eficiente do que tinha sido em outros tempos.

O Governo reimplementou as políticas de seguro agrícola, seguros de preços e compras institucionais, desta vez focando tais instrumentos em favor do fortalecimento da agricultura familiar, a qual, têm expressiva participação na produção de alimentos de mesa para o abastecimento interno do país.

Na atualidade, a política agrícola vem buscando fortalecer e dar sustentabilidade aos programas de crédito rural, garantindo recursos suficientes para colocar o Brasil como um dos maiores produtores de alimentos do mundo em diversos nichos de produção, de modo que o setor possa contribuir de forma relevante na balança comercial do país.

Em todo o horizonte de existência dos programas de crédito direcionado, o principal fato observado é uma recorrente defasagem entre os valores que são liberados pelo

Governo para crédito e os montantes que são efetivamente concretizados pelos bancos em suas operações.

A restrição estrutural dos pequenos agricultores, quanto às suas capacidades econômico-financeiras, bases tecnológicas e assistência, os expõe a uma percepção de risco distorcida por parte das instituições financeiras que, para se protegerem do risco de calote, dificultam o acesso dos pequenos produtores às linhas de crédito.

Destruir o acesso da agricultura familiar ao crédito é ainda um grande desafio a ser enfrentado pelo Governo no desenvolvimento de sua política agrícola. Este gargalo, manifesta seus efeitos nos problemas que observamos no campo, tais como a concentração fundiária secular, o estabelecimento de monoculturas no campo e, uma insipiente queda da disponibilidade de alimentos, em quantidade e variedade adequada para o abastecimento do mercado interno.

A todo momento assistimos pequenos colapsos de cadeias produtivas de determinadas culturas agrícolas não ‘commoditizadas’ em decorrência das dificuldades creditícias e mercadológicas. Muitos produtores, principalmente os pequenos, pelas grandes dificuldades que enfrentam abandonam seus nichos produtivos, o que ocasiona muitas vezes a redução da produção de determinadas culturas no país.

A título de exemplo, recentemente observou-se no sul do Brasil a luta dos pequenos produtores de cebola que, em decorrência da forte competição das importações estão perdendo a competitividade na oferta de seu produto ao mercado nacional. A perda de competitividade acarretou a queda da renda dos agricultores, situação essa que os expuseram a problemas financeiros perante o sistema de crédito rural.

Casos como estes são recorrentes no país. Rotineiramente tomamos conhecimento de situações em que, determinadas regiões com tradição na produção de um dado grupo de alimentos, veem seu ambiente econômico e produtivo entrar em colapso, seja por condições defasadas de preços, até mesmo pela escassez de crédito adequado para a atividade ou, em decorrência de competição predatória das importações.

Estes grupos produtivos, não integrantes do mercado internacional de commodities, estão expostos a eventuais desarranjos mercadológicos. Para muitas culturas não existem os mecanismos de hedge, seguros agrícolas e estruturas de mercado que garantam a segurança econômico-financeira adequada para os produtores. É justamente para estes grupos menos estruturados que o poder público deve atuar, garantindo a estabilidade econômico-financeira para os produtores, que porventura não estejam disponíveis nas condições normais do livre mercado.

1.4 A Política Agrícola na Legislação Brasileira

A política agrícola nacional, como já mencionado anteriormente, passou a ser levada a cabo pelo Estado brasileiro há bem pouco tempo. A agricultura brasileira surgiu em um ambiente de ampla concentração fundiária, com baixa inserção tecnológica e com produção eminentemente voltada para atender o mercado externo. Neste cenário, os produtos não exportáveis eram produzidos em regime de produção secundária, a priori, uma produção destinada à autossuficiência das unidades produtivas, voltada quase que exclusivamente para a subsistência dos produtores e suas famílias onde, caso ocorresse excedente desta produção, o mesmo era remetido para o abastecimento dos centros urbanos.

Com o advento da urbanização, este cenário foi forçado a se adaptar a uma nova condição do mercado. O crescimento das populações urbanas levou o Estado a fomentar o estabelecimento de uma produção agrícola capaz de atender a esta demanda crescente.

Os Governos então, a partir da década de 60, passaram a dar uma maior atenção ao setor primário da economia nacional, buscando fincar neste, as bases para um adequado abastecimento de produtos alimentícios aos centros urbanos, os quais passavam por forte expansão e, garantir também, através da exportação de commodities, os recursos necessários para financiar os investimentos no incipiente processo de industrialização que a nação vivenciou em meados do século XX.

Foi neste contexto que a política agrícola começou a ser pensada e empreendida no país.

Em 1991 foi promulgada a Lei n. 8.171 (BRASIL, 1991), a qual fixou os fundamentos, os objetivos e as competências institucionais relativas às atividades agropecuárias e agroindustriais que seriam desenvolvidas no Brasil.

Considerando todos os aspectos e etapas relacionadas à atividade agrícola, o diploma legal buscou descrever e programar um ambiente produtivo ativo, onde os agentes, sejam eles de qualquer porte, características e dos mais variados nichos da produção, conseguiriam se estabelecer e progredir em bases igualitárias, produzindo com todo o cuidado necessário a ser dispendido para com o meio ambiente e a população.

Além de se preocupar com as questões econômicas, ambientais e relacionadas aos meios produtivos do setor rural, o legislador transpareceu especial preocupação no que toca a razão suprema da produção agrícola, que é: promover a segurança alimentar do povo brasileiro.

No inc. IV do Art. 2º o legislador estabeleceu que o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social, manifestando assim, estreita preocupação no que toca a questão de garantir a oferta de alimento na mesa das pessoas, inclusive prevendo que uma eventual falta destes, poderá acarretar instabilidade social e também, potenciais desarranjos no processo de desenvolvimento do país.

Quando delimitou os objetivos da política agrícola nacional, o legislador pontuou uma série de atos-programas que o Estado brasileiro deveria empreender para estabelecer-se no país um segmento rural produtivo e alinhado com os interesses nacionais.

De imediato, associando-se aos pilares da Constituição brasileira, estabeleceu que o Estado, com respaldo no que dispõe o Art. 174 da Carta Magna, deverá exercer a função de planejamento do setor rural, buscando com isto promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar a atividade e suprir as necessidades, tudo isto com fulcro em assegurar o incremento contínuo da produção e da produtividade agrícola e resguardar a regularidade do abastecimento interno e alimentar do país e, também, com tal dinâmica, reequilibrar as disparidades de desenvolvimento regional existentes em nossa nação, tudo isso em linha com os objetivos e os fundamentos da República.

Ora, em duplo mandato, o legislador foi claro e incisivo quanto a sua preocupação com o abastecimento alimentar da população brasileira, pois encartou estes desígnios tanto nos fundamentos da política agrícola como nos objetivos desta, manifestando assim, contundentes palavras às autoridades competentes pela construção destas políticas, para que estas, não se distanciem de tais imperativos institucionais.

Não obstante todo este empenho do legislador em delinear que as atividades agropecuárias deveriam, sempre que possível, pautar-se em busca de um desenvolvimento equânime e voltado a atender os interesses nacionais, preocupando-se principalmente com a segurança alimentar e o pleno abastecimento do mercado nacional, poucas, ou quase nenhuma política foi efetivamente implementada com esse foco.

Como exemplo desta inércia, podemos citar o fato de que, o primeiro programa governamental destinado a dar apoio financeiro e técnico a agricultura familiar (responsável pela produção de mais da metade dos alimentos de mesa no Brasil) só foi criado em 1996, com a criação do PRONAF pelo Decreto n. 1.946/96 (BRASIL, 1996).

No ordenamento constitucional, o legislador se mostrou consciente da importância da política agrícola voltada à produção de alimentos, quando, ao editar a Emenda Constitucional n. 64/2010 (BRASIL, 2010), inseriu em seu Art. 6º o direito à alimentação

como um dos corolários dos direitos sociais no Brasil, o fez, elencando tal direito, ao lado de outros de extrema relevância para o organograma da sociedade brasileira, tais como, o direito à saúde, a qual sabemos, não é possível sem o adequado acesso aos alimentos.

Dotado de uma lucidez ímpar, o legislador avançou quando, ao delinear os instrumentos que poderiam ser utilizados como balizadores das políticas agrícolas, elencou dentre eles os instrumentos de tributação e os incentivos fiscais, como mecanismos capazes de implementar tais programas.

Com isso, considerando todo o rol do Art. 4º da Lei n. 8.171/91, amplia-se o leque de medidas aplicáveis ao planejamento público do setor rural, garantindo a flexibilidade necessária para o bom desenvolvimento do campo de modo que este cumpra a sua função social perante a sociedade.

Temos consciência que os instrumentos de planejamento e desenvolvimento de políticas destinadas a produção agropecuária devem ser utilizados em conjunto, atuando de forma coordenada em busca de atingir os objetivos dantes mencionados, não obstante, poder contar com os mecanismos de tributação para promover a produção rural é deveras uma sensível e criativa ferramenta que deve ser utilizada pelos Governos.

CAPÍTULO 2 OS DIREITOS HUMANOS E A ALIMENTAÇÃO

Os Direitos Humanos, referem-se a um conteúdo normativo-político de classe mundial que, define em seu núcleo, diversas searas de direitos inerentes a vida humana com o intuito de garantir a dignidade das pessoas em sua existência.

Os principais direitos abarcados pelo conteúdo dos Direitos Humanos se refere à vida, à liberdade, à educação, moradia, informação e à alimentação, estes são alguns dos exemplos de direitos que devem ser contemplados de forma universal.

A efetividade dos Direitos Humanos se mostra um grande desafio para todas as sociedades, o abismo entre o ordenamento legal e a sua realização na vida cotidiana das pessoas muitas vezes se mostra intransponível, seja por falta de atuação dos entes políticos, seja por falta de recursos, o que observamos é uma séria e contínua inaplicabilidade dos direitos humanos na rotina de vida das pessoas.

No que toca o Brasil, a nossa Constituição insculpiu em seu seio todos os direitos acima transcritos, sendo o direito à alimentação o último a complementar este conteúdo, que se concretizou através da edição da Emenda Constitucional n. 64/2010, a qual alterou o conteúdo do seu Art. 6, assim passando a dispor:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Mesmo antes de ser inserido em nosso ordenamento maior, o direito à alimentação já havia sido elencado em outros tratados dos quais o Brasil fora signatário, tais como, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O que podemos depreender destes ordenamentos é o postulado que, o Direito à Alimentação é aquele que garante a todos os seres humanos o acesso a alimentos de qualidade e, em quantidade suficiente para atender as necessidades de cada pessoa, resguardando com isso a saúde e dignidade de cada um.

A semântica desta proposta nos leva a observar o acesso à alimentação em sua dinâmica estrutural. Nesta seara, para obtermos acesso aos alimentos, os mesmos precisam ser produzidos e estar disponíveis para o consumo das pessoas. Esta disponibilidade é concretizada por meio da cadeia comercial e logística que, para funcionar, exige um

pagamento e, este, se dá através da disponibilidade de recursos dos consumidores que, os obtém por meio do seu trabalho e ou renda.

Nesta mesma via, a qualidade dos alimentos exige a atenção, por toda a cadeia produtiva, das melhores práticas de produção e comércio, não desconsiderando o necessário cuidado com o meio ambiente, de modo que a atividade produtiva não exponha as pessoas a problemas de saúde que porventura são associados a utilização de agrotóxicos de modo inadequado.

Ou seja, para que o direito à alimentação se efetive, é necessário que toda essa cadeia sequencial e delicada, esteja em pleno funcionamento, de modo coeso e equilibrado.

Em uma nação com problemas sociais associados à desigualdade de oportunidades e de renda, uma significativa parte da população terá seu acesso aos alimentos restringido, pois, é provável que tenham restrições de renda que inevitavelmente refletirão em menores condições de acesso ao mercado consumidor.

Tal contexto de exclusão e sofrimento tende a se aprofundar caso ocorram quebras de safra ou escassez de produção de determinados gêneros alimentícios, principalmente quando tal indisponibilidade se imponha nos alimentos mais básicos, dentre os consumidos rotineiramente pelo povo.

Uma situação de crises que afetem a população, decorrente de inação do elaboradores de políticas públicas, diante do que dispõe a Constituição consubstanciaria precisamente em afronta a dignidade das pessoas e aos direitos humanos.

Os diplomas internacionais avançaram ao prever um conceito mais abrangente do direito à alimentação. Estenderam-no ao conteúdo de “alimentação adequada”, conceito este que, vislumbra de forma ampla, tanto o acesso à alimentação quanto o fato de que esta deve buscar garantir a saúde e realização das pessoas de forma digna.

Esta visão se mostrou progressista, pois ao incorporar o conteúdo abstrato de dignidade humana a um ato material, qual seja, o acesso aos alimentos, salienta o interesse pelo fator humanista do acesso a alimentação em uma sociedade, dispendo-a como um dos pilares da cidadania moderna.

No Brasil, a internalização desses preceitos foi concretizada pela edição da Lei n. 11.346/2006 (BRASIL, 2006a), a qual foi após, alçada a norma de hierarquia constitucional pela Emenda Constitucional n. 64/2010.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está intimamente vinculado à dignidade da pessoa humana e é indispensável à satisfação de outros direitos humanos. O DHAA possui duas dimensões indivisíveis: o direito a estar livre da fome e da má-nutrição

e, o direito a uma alimentação adequada. Desta forma o DHAA é violado quando, as pessoas não têm acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequadas a satisfazer suas necessidades, expondo-as, por conseguinte, à fome e subnutrição.

O Art. 3º da Lei n. 11.346/2006 nos elucida o fato de que, a alimentação está intimamente ligada à saúde das pessoas, assim, ao associarmos este ditame ao que dispõe a Lei n. 8.171/1991, temos um contexto onde, a alimentação e, o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade, são condições *sine quo a non* para garantir a estabilidade social da nação e a saúde do povo, pilares estes, estruturantes para qualquer país em busca de um pleno desenvolvimento social e humano.

Sob a óptica coletiva de uma sociedade, é interessante notar a relevância que a Lei n. 8.171/91 deu à adequada alimentação do povo, considerando-a uma das bases fundamentais para a estabilidade social de uma nação:

Art. 2º A política fundamenta-se nos seguintes pressupostos: [...]
IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social.

Desta forma, ao congregarmos os direitos humanos em torno do tema alimentação, temos o conteúdo de que, não haverá efetividade de qualquer direito humano diante da fome, da subnutrição e do desabastecimento de alimentos. A existência humana está condicionada a sua alimentação, a qual, é condição direta para o estabelecimento de um equilibrado nível de saúde da população e, também, conforme bem preceitua o ordenamento legal, é uma necessidade do corpo social para que este se mantenha em ordem e construa um ambiente de progresso e paz.

Tal conjuntura impõe aos Governos que coloquem a política agrícola no centro da atuação do Estado, observando os imperativos legais, constitucionais e os direitos humanos, com foco em atender o interesse nacional de modo a garantir a adequada disponibilidade de alimentos e as condições necessárias para que os cidadãos possam ter acesso a estes produtos de forma digna.

CAPÍTULO 3 O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O sistema tributário nacional tem por pilares a Constituição Federal (CF/1988) e o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/66) o qual, por ter sido recepcionado pela Constituição de 1988, conforme dispôs o Art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, possui status de lei complementar (BRASIL, 2016a, 1966).

Este fato é importante, pois o Art. 146 da CF/1988, determina que cabe a lei complementar estabelecer as normas gerais de tributação, definir tributos, fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes. Assim, para que uma regra matriz tributária possa ser constitucionalmente válida ela deve estar inserta na própria Constituição, ou em Lei Complementar, ou seja, em sua formação deve ter respeitado o processo legislativo cabível para cada uma das duas espécies normativas.

O processo legislativo qualificado, característica do nosso ordenamento constitucional, tem seus pontos positivos e negativos, positivo, pois garante melhor segurança jurídica ao sistema uma vez que o torna menos exposto a mudanças repentinas na seara tributária e, no sentido oposto, tal característica tem sua face negativa pois, torna o sistema rígido e, pouco dinâmico em relação a atividade econômica do país.

O contexto econômico progride e, constantemente exige uma postura racional do sistema tributário, característica esta que, no Brasil, não condiz com a realidade da nossa estrutura legislativa fiscal-tributária. O que observamos é a perda de competitividade do país que possui um dos sistemas tributários mais complexos, caros e exigente do mundo, fato este que afeta o dinamismo e a competitividade da economia brasileira.

A estrutura de repartição de competências tributárias, característica marcante do sistema tributário brasileiro, define uma série de direitos e obrigações entre os entes da federação (além de uma gama de instituições paraestatais), as quais se materializam na forma de algumas dezenas de exações fiscais, as quais são cobradas diariamente dos contribuintes, na forma de impostos, taxas e contribuições sociais, além das contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios, em menor monta.

Esta estrutura difusa de competências, torna o sistema tributário brasileiro altamente complexo e, dispendioso para os contribuintes, além de exigir uma grande estrutura de fiscalização extremamente onerosa aos cofres públicos.

Ademais, outro ponto não construtivo de nosso sistema é que a maior parte da arrecadação advém da tributação do consumo e de produção, isto torna o sistema tributário

brasileiro altamente regressivo, característica esta comprovadamente prejudicial para o progresso econômico, além de ser uma afronta ao princípio da capacidade contributiva.

Pois, em sistemas tributários que se utilizam predominantemente de tributos indiretos, a maior parte do ônus tributário recairá sobre os consumidores e sobre o sistema produtivo (gerador de empregos).

Além de desestimular o crescimento econômico, a geração de empregos e o progresso, este modelo torna a atividade de produzir e empreender altamente dispendiosa. Isto, por reflexo, afeta de maneira mais direta a classe de trabalhadores que serão prejudicados pela menor disponibilidade de postos de trabalho e de maiores custos em seu consumo.

Do outro lado da balança, a menor participação dos tributos sobre renda e patrimônio na dinâmica de arrecadação do Estado denota uma menor carga tributária para os ricos, mais uma vez, na contramão do que significa por essência o princípio da capacidade contributiva.

A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado. (STF - ADI 2.551, Relator: Ministro Celso de Mello, Julgamento 2-4-2003, publicado no DJ de 20-4-2006). (BRASIL, 2016b).

3.1 Tributos e Extrafiscalidade

O evento tributação é a forma pela qual o Estado adentra a seara econômica dos indivíduos para retirar parte desta manifestação de riqueza em seu favor, com o intuito de auferir as receitas necessárias para o sustento de suas prerrogativas e obrigações como ente estatal.

É a maneira pela qual o Estado intercepta parte deste fluxo de recursos para os seus cofres, garantindo assim, todos as receitas necessárias para manter o aparato estatal e possibilitar, também, o retorno desses recursos aos cidadãos, na forma de prestação de serviços e investimentos que se fazem necessários ao desenvolvimento da sociedade como um todo.

No Brasil, o poder de tributar tem na Constituição brasileira e no Código Tributário Nacional (Lei n. 5.176/66) as bases centrais de sua estrutura e funcionamento.

O constituinte derivado avançou muito, quando em utilização do poder reformador, caminhou no sentido de prever no seio da Carta Magna a possibilidade da utilização dos tributos como mecanismos de desenvolvimento de políticas públicas, assim dispo no Art. 146-A: “Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.” (BRASIL, 2016a).

Por conseguinte, é latente que a atuação da Administração nesta seara influencia os atores econômicos. Por mais que, o intuito eminente da arrecadação seja carrear recursos para a manutenção do aparato público, é fato que essa inserção pública pode, em determinados casos, determinar o caminho que a atividade econômica individual trilhará.

Quando essa influência se dá de forma coordenada, no próprio interesse do ente tributante, dá-se a denominação de extrafiscalidade tributária, sendo esta a descrição atribuída pela hermenêutica jurídica às exação fiscais que visam estimular ou desestimular determinada atitude dos contribuintes, neste sentido, o tributo é extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, para buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros (MACHADO, 1999, p. 129).

Seguindo o mesmo entendimento, também preleciona Paulo de Barros Carvalho (1997, p. 146), assim dispo no: a forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórias, dá-se o nome de extrafiscalidade.

Desta forma, é plenamente plausível que o Estado se valha da tributação com o intuito de desenvolver políticas públicas, estimulando ou desestimulando determinada atividade econômica, que possa ser de interesse da coletividade para um dado momento ou região do país.

O valor finalístico da extrafiscalidade que o legislador incute na lei tributária, portanto, deve atender às necessidades na condução da economia ou correção de situações sociais indesejadas ou mesmo possibilidade de fomento a certas atividades ou ramo de atividades de acordo com os preceitos constitucionais. (SILVA, 2007, p. 100).

Devemos, contudo, manter em mente que, em um sistema econômico forjado no seio da livre iniciativa, o Estado tem sua posição de determinismo econômico reduzida em

face das liberdades dos indivíduos, neste contexto os incentivos, sejam eles fiscais ou monetários, surgem como um mecanismo bastante adequado para implementar políticas públicas indutoras ou fomentadoras da atividade produtiva.

Desta forma, o Estado atua mais como um parceiro catalisador das atividades econômicas ao invés de, eventualmente, impor suas vontades políticas de forma antidemocrática. Neste diapasão, vejamos:

Numa perspectiva econômica, função fundamental do direito é, portanto, a modificação dos incentivos. Deste modo, o ordenamento jurídico assume a função de instrumentário de ordens possíveis, ou seja, compatíveis com as leis da economia: o direito tem uma função de mimese do mercado; não devem dar normas em contraste com o mercado, mas somente normas que transformem em comportamento vinculado as exigências objetivas dele provenientes. (GUIDO, 1982, p. 11).

A experiência da utilização dos incentivos fiscais, tais como as isenções, reduções de base de cálculos ou créditos tributários, para o fomento às atividades produtivas é ampla, devendo o ente estatal busca-lo quando tiver por interesse o estímulo ao desenvolvimento.

Os incentivos fiscais são instrumentos dos mais efetivos para promover o desenvolvimento de áreas nacionais de movimentação econômica atrasada. Concedem-se incentivos para atrair investimentos privados (estimular comportamentos) em áreas mais pobres, possibilitando o crescimento de mercados produtores e consumidores que alavanquem os níveis de vida e desenvolvimento da população. (SILVEIRA, 2015, p. 39).

Compreendemos que a utilização dos tributos como mecanismo de planejamento e ordenação do sistema econômico, se utilizado de forma bem planejada, tem um potencial muito grande para, tanto fomentar o desenvolvimento como, reverter eventuais problemas que possam vir a se desenvolver numa economia de mercado.

Assim, é adequado a utilização da extrafiscalidade no âmbito da criação de políticas públicas que visem o estímulo da produção, inclusive na busca pelo fomento da produção no campo, para que assim, consigamos manter uma adequada disponibilidade de alimentos aos cidadãos.

3.2 Tributação e Desenvolvimento

Diante das inúmeras distorções e choques de mercado ocorridos na história econômica moderna, surge a necessidade de uma atuação mais ativa do Estado no setor produtivo.

Com o objetivo de corrigir tais crises e, principalmente, evitá-las quando possível, o Estado deve buscar conduzir de forma equilibrada as forças do mercado, neste diapasão:

As crises com que se deparou a crença na ordem natural do liberalismo levaram a convicção de que o Estado deveria conduzir o fenômeno econômico e social com novos instrumentos mais adaptados à nova realidade. (FONSECA, 1998, p. 8).

Desta feita, com o desenvolvimento do constitucionalismo e o aumento das demandas da sociedade, esta passou a exigir uma atitude mais ativa do Estado para que assim, o ente estatal pudesse, além de resguardar os direitos individuais dos cidadãos, agir, no sentido de promover o bem comum do povo e buscar o adequado desenvolvimento do corpo social. Neste viés, surge cada vez mais a necessidade de um conjunto de normas que tenha por finalidade conduzir, regulamentar e disciplinar o fenômeno econômico.

Todavia, deve-se ater a exteriorização das normas no ambiente. É imperativo que a concretude dos efeitos da atuação pública mantenha uma coesão com as necessidades reais das pessoas.

O distanciamento entre a norma e a realidade cria distorções que podem, às vezes, passar despercebidas pois, a situação fática real à primeira vista conjuga-se ao sistema legal, quando na verdade não cumpre com o estabelecido nas normas, tampouco com as orientações definidas pelas bases do ordenamento jurídico nacional, restando claro, portanto que, a inércia do ente público pode relegar a trajetória de sua sociedade ao desalento socioeconômico.

Na adequada condução do aparato econômico, o Estado deve planejar-se, buscar instituir planos e programas com o intuito de fomentar e induzir o desenvolvimento pois, o planejamento é o instrumento mais adequado para o eficaz e efetivo direcionamento de uma política econômica progressista, tal como nos preceitua a Constituição Federal:

Art. 174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 2016a).

A função de incentivo, associando-se especificamente ao papel regulador do Estado, é atividade de intervenção que tem por objetivo estimular e induzir os agentes econômicos à condução dos seus negócios para garantir o desenvolvimento econômico e a justiça social (GRAU, 2014, p. 301).

Esta proposta ao planejamento como forma de incentivo ao desenvolvimento já foste inclusive, prevista na doutrina italiana, onde o planejamento público da atividade econômica foi descrito da seguinte forma:

Um conjunto de previsões econômicas e de indicações de direcionamentos e de intervenções econômicas no setor público e no privado dirigidas a alcançar determinadas finalidades políticas e sociais, como desenvolvimento econômico geral ou de determinados setores, a superação de uma crise econômica, a eliminação dos desequilíbrios entre as várias partes do território ou de diversos estratos da população, o pleno emprego, e o equilíbrio econômico. (QUADRI, 1980, p. 115).

Ainda na visão de Quadri (1980, p. 116), no que tange a importância e a necessidade do planejamento:

O plano se torna figura juridicamente relevante no momento em que é transformado em ato jurídico: numa deliberação política, numa lei, num ato administrativo, numa diretiva, etc. Neste sentido o plano constitui o instrumento jurídico de maior relevo para a ação de direcionamento político-econômico do Estado.

Cabe assim, ao Estado, planejar os rumos que seu aparato econômico deve trilhar e incentivar aqueles desejados, sempre com fulcro na geração de bem-estar social e, portanto, com reflexo direto na melhoria da qualidade de vida de seu povo. “[...] a promoção do bem-estar da coletividade, sem afastar a colaboração do indivíduo, levará inarredavelmente a consecução e concretização do bem-estar dos indivíduos integrados na coletividade.” (FONSECA, 1998, p. 31).

Há muito se busca compreender o efeito que a tributação tem na atividade econômica, sobretudo na capacidade que as economias têm de desenvolver-se diante de um sistema tributário mais ou menos oneroso, ou por outro lado, complexo ou simples.

Adam Smith (1983) postulava que um sistema tributário adequado deve primar pela simplicidade, justiça e neutralidade. Simples no sentido de facilitar tanto o cálculo do imposto devido pelos contribuintes como para o Estado cumprir seu dever de fiscalizar.

Já o conceito de justiça tributária estaria intimamente ligado ao princípio da capacidade contributiva e da progressividade, atualmente utilizados pelo ordenamento jurídico nacional para se estabelecer as gradações de alíquotas na cobrança dos tributos, cumprindo assim o princípio da igualdade tributária material.

No que toca a neutralidade, Smith (1983) vislumbrou que um sistema tributário deve buscar não influenciar na atividade econômica, desta forma, resguardando a plena liberdade de intenções dos agentes econômicos.

Todavia, o que se apresenta hoje, é que a grande maioria dos sistemas tributários são altamente complexos, pouco neutros e muitas vezes injustos, como por exemplo o sistema tributário brasileiro onde 2/3 da arrecadação fiscal advém das exações sobre produção e consumo, situação essa em que os contribuintes das classes menos favorecidas enfrentam uma carga tributária, relativa aos seus rendimentos, bem superior ao suportado pelos mais ricos, em uma nítida afronta ao princípio da capacidade contributiva.

Smith (1983) também teorizou quatro princípios à tributação, sendo eles: equidade, certeza, conveniência de pagamento e economia no recolhimento.

O princípio da equidade estabelecido pelo autor delineou o que hoje conhecemos por princípio da capacidade contributiva; a certeza, se consubstanciava na prévia definição dos tributos quanto às suas regras, valores e prazos e, com a conveniência de pagamento, o teórico idealizou que o Estado deveria procurar o momento mais adequado para efetuar a cobrança dos tributos dos contribuintes.

É de nobre visão o conteúdo que Smith (1983, p. 248), definiu no quarto princípio da tributação, o princípio da economia no recolhimento, sendo ele assim definido: todo o imposto deve ser planejado de tal modo, que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado.

Reluz analisar o que o autor pretendeu delinear com a expressão acima transcrita.

Através do princípio da economia no recolhimento, buscou-se delimitar o que, na sua visão, seria adequado para o sistema, tanto do ponto de vista do ônus para o Estado como para o contribuinte, assim sendo: seria indesejável que o recolhimento e a fiscalização exigisse um grande número de funcionários para o seu cumprimento; todavia o imposto não poderia ser pouco criterioso, ao ponto de facilitar a sonegação; ademais, o sistema também deveria ser de tal forma que evitasse subsequentes constrangimentos dos contribuintes no

que toca sucessivas fiscalizações e, o maior ensinamento do ditame: o sistema deveria ser tal que não desestimulasse os cidadãos de investir e aplicar em determinados setores da economia, principalmente quando estes forem responsáveis por empregar e gerar renda para uma grande quantidade de pessoas.

Naquela oportunidade Smith (1983), já vislumbrou que a tributação impacta o ambiente econômico e ponderou que, neste quesito, ela deve ser implementada com cuidado, buscando efetivamente, isolar seus impactos negativos, de modo a jamais desestimular o investimento, a produção e a geração de emprego.

Uma vez que os atuais modelos do desenvolvimento econômico, têm forte apelo social, pois, atualmente primamos por buscar o progresso de toda a sociedade em bases igualitárias, assim, temos por convicção que uma política tributária que vise o desenvolvimento econômico tem que manter por foco principal estimular a produção e o emprego e, compensar eventuais necessidades arrecadatórias tributando-se o patrimônio e a renda, de forma progressiva.

Com estes pilares, teremos condições de promover a justiça social através do desenvolvimento, promovendo a estabilidade econômica e garantindo a satisfação dos direitos e garantias individuais e coletivos.

Com base nos ensinamentos doutrinários aqui demonstrados, observa-se claramente que, o evento tributação é plenamente capaz de fomentar ou desestimular a atividade econômica, assim, acreditamos que as políticas públicas de desenvolvimento podem ser estruturadas, também, respaldando-se em políticas de fomento fiscal, utilizando-se das técnicas de extrafiscalidade tributária dantes mencionadas.

Nossa Constituição em seu Capítulo VIII, ao estabelecer os pilares da Ordem Econômica nacional, indicou que caberia ao Estado regular, planejar e incentivar a atividade econômica, definindo os objetivos básicos do desenvolvimento econômico nacional (Art. 174 - BRASIL, 2016a).

Nesta seara, o legislador ou os governos, atuando na esfera legal tributária, ao editar ou alterar uma norma fiscal, podem vir ao encontro do estabelecido nas normas constitucionais, incentivando ou desestimulando uma determinada atividade econômica, conforme exsurge o interesse público sobre um determinado contexto.

Cabe assim, ao Estado, planejar os rumos que seu aparato econômico deve trilhar e incentivar aqueles desejados, sempre com fulcro na geração de bem-estar social e, portanto, com reflexo direto na melhoria da qualidade de vida de seu povo, a promoção do bem-estar da coletividade, sem afastar a colaboração do indivíduo, levará inarredavelmente a

consecução e concretização do bem-estar dos indivíduos integrados na coletividade. (FONSECA, 1998, p. 31).

Com o objetivo de fomentar determinadas atividades econômicas, já se observou no Brasil, a criação de inúmeras políticas de incentivo ao desenvolvimento, como por exemplo, o regime especial de tributação das micro e pequenas empresas (Lei Complementar n. 123/2006) e, citamos como exemplo também, o regime especial de tributação e livre comércio da Zona Franca de Manaus (Decreto-lei n. 288/67) (BRASIL, 2006b, 1967).

O que se observou com tais medidas é que, restou claro o poder estimulante que as políticas de incentivos fiscais possuem sobre o desenvolvimento econômico, pois o resultado angariado por tais políticas foi um forte movimento de expansão das bases de produção dos setores beneficiados, tanto no que toca o aumento e regularização dos pequenos e micro empreendimentos em decorrência da criação do Simples Nacional, bem como, o forte desenvolvimento industrial da região de Manaus, observado nas últimas décadas, por meio da criação da Zona Franca.

Além dessas políticas tributárias generalistas, diante da mais recente crise econômica mundial, o Governo brasileiro lançou mão de políticas anticíclicas de fomento tributário, utilizando-se de isenções e reduções de alíquotas de tributos, aplicados ao setor automotivo, entre outros, por exemplo.

Como primeiro objetivo perquirido, buscou-se amenizar os efeitos da retração de demanda no setor automobilístico, evitando com isto um possível impacto adverso no mercado de trabalho, tal como ocorreu em diversos outros países ao redor do mundo.

Tais iniciativas se materializaram por meio da Medida Provisória n. 582/2012, posteriormente convertida na Lei n. 12.794/2013 (BRASIL, 2013), a qual desonerou a folha de pagamentos de mais de 40 setores industriais, e também possibilitou novas tratativas contábeis com fulcro em aceleração da depreciação dos investimentos produtivos para efeito do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), buscando de forma clara por meio dessas medidas evitar demissões de trabalhadores nos setores beneficiados e fomentar o investimento produtivo.

Medidas como essas são extremamente positivas e demonstram a clara intenção do Governo de evitar maiores problemas sociais e econômicos diante de um eventual risco de queda na atividade econômica do país, cumprindo desta maneira com o que está estabelecido em nossa Carta de Direitos.

Todavia, as políticas econômicas, sejam elas fiscais, monetárias ou cambiais, são mais construtivas e interessantes se conseguirem transpor a estirpe reativa, transformando-se sim, em medidas que busquem antecipar-se aos problemas e que, sejam construídas no seio de um planejamento econômico de médio e longo prazo.

Desta forma acreditamos que as políticas fiscais-tributárias devem ser empreendidas com fulcro no desenvolvimento do país, tanto econômico como social, buscando através de seus mecanismos, promover o progresso da sociedade e resguardar as bases necessárias para o pleno desenvolvimento humano.

3.3 Tributação na Produção Agropecuária

Os tributos, como já dantes discutido, manifestam um impacto relevante na seara econômica e, assim também o fazem na cadeia produtiva do agronegócio.

Os produtores rurais e as empresas do setor estão de modo geral submetidos as mesmas regras de tributação dos outros setores da economia, com certos diferenciais no que se refere ao Imposto sobre a Renda e as Contribuições Previdenciárias.

O sistema tributário nacional, por sua natureza regressiva e distorcida, muitas vezes impede o desenvolvimento de uma cadeia de agregação de valor no setor agroindustrial e, acaba por favorecer as exportações de produtos agrícolas em estado bruto, sem qualquer adição de valor em território nacional, impedindo com isso, uma maior geração de emprego e renda no país, situação essa extremamente deletéria ao desenvolvimento econômico nacional.

Na outra alça dessa balança, a cadeia comercial e produtiva que atende o consumo interno está exposta a uma alta carga tributária, enorme complexidade e uma regressividade tributária profunda, sistema este que, estimula a sonegação, aumenta os custos da produção e, afeta diretamente o desenvolvimento de um mercado forte e diversificado, materializando-se ao final, em maiores preços aos consumidores.

Na cadeia do agronegócio incidem o Imposto de Renda (IR), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), estes federais e, de competência estadual, o Imposto sobre Circulação sobre Mercadorias e Serviços (ICMS). Além do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) que incidem sobre os caminhões que fazem a logística dos alimentos e, das contribuições previdenciárias incidentes sobre as folhas de

pagamento das empresas ao pagarem seus colaboradores e também sobre a receita do produtor rural.

Por outro lado, os exportadores são isentos de CSLL, PIS, Cofins e ICMS, desta forma, conforme pontuado, estimulando as exportações de produtos sem qualquer tipo de processamento industrial no país.

Não obstante, tal isenção não é plena pois a neutralidade da cadeia tributária não é completa pois, os créditos fiscais associados a diversos insumos desses exportadores deverão são estornados de suas apurações tributárias, convertendo-se assim em custos para os negócios.

Estudos indicam que o produtor agropecuário enfrenta uma carga tributária entre 12% e 51% a depender da estrutura societária utilizada (PASSOS, 2006). Obviamente este ônus é transferido para o consumidor através dos preços dos produtos e, também, reduzindo a rentabilidade no campo.

Não podemos menosprezar o ‘efeito cascata’ dos tributos incidentes sobre a circulação de bens.

Principalmente na cadeia agrícola, onde a maioria dos agentes não está adequadamente estruturada do ponto de vista fiscal, os tributos se tornam eminentemente custos de produção, pois a dinâmica de neutralidade tributária, que se dá por meio da apuração de créditos e débitos tributários entre as operações mercantis da cadeia produtiva, não é corretamente apurada no setor rural, uma vez que a grande maioria dos produtores não possui uma estrutura contábil capaz de executar este processo de forma precisa.

Isto acarreta dois efeitos perversos: a primeira e mais deletéria para a produção no campo é: a redução da geração de renda dos produtores rurais (o que pode levar ao desestímulo à produção) pois, os créditos tributários perdidos foram pagos e não aproveitados e, a segunda, não menos grave, é a agregação de custos nos preços dos alimentos que chegarão mais caros ao consumidor final.

Logo a dinâmica tributária que permeia a cadeia produtiva do agronegócio, desde as primeiras fontes mercantis, as quais atendem o setor com insumos até o elo agroindustrial, que processa os alimentos e os levam ao consumidor final, é duramente afetada e reflete esse efeito cascata e cumulativo dos tributos em seus preços e rentabilidade.

Ademais, a complexidade do sistema desestimula a regularização dos agentes produtivos, impulsionando a sonegação e a informalidade, situações estas que são um

desestímulo ao desenvolvimento da economia nacional e que, por conseguinte, afetam a arrecadação do Estado.

Para o produtor rural, a complexidade da estrutura tributária torna-se uma barreira quase intransponível, impedindo-o de progredir, ampliar a sua produção e os seus mercados.

Transitar com suas mercadorias entre os Estados ou comprar seus insumos em regiões com vantagens econômicas quase sempre significa entraves burocráticos e custos adicionais.

Para o comerciante e o industrial, que em alguns casos, são os responsáveis tributários pelo diferimento dos tributos incidentes nas operações antecedentes e, em muitas vezes pagam também, a substituição tributária das etapas comerciais posteriores, o sistema se personifica em uma enorme exigência de capital para tocar os negócios.

Essas obrigações tributárias extensas e muitas vezes abusivas, significam custo de capital e burocrático expressivo, o que desestimula os negócios, a geração de valor e renda, o que atinge diretamente o progresso econômico do país.

O alimento que chega na mesa do brasileiro, no seu itinerário produtivo se submeterá a incidência do ICMS, PIS e Cofins, Imposto de Importação e Contribuições Previdenciárias em seus insumos. Logo ao sair do campo, tem que arcar com o ICMS tanto sobre o produto, como também sobre o frete, além da contribuição sobre o faturamento bruto (sejam estes recolhidos diretamente pelo produtor ou de forma diferida - o que, por certo, será descontado do preço que o mesmo receberá pelo seu produto), além de outros impostos não diretamente aplicados na circulação das mercadorias, mas que sempre representam retiradas de valor da cadeia produtiva em favor dos cofres do Estado.

O comerciante e a indústria ao manipular este produto, tem que pagar por todos os custos embutidos na cadeia antecedente e, novamente pagá-los para dar prosseguimento ao seu negócio e, obviamente que, todo este ônus chegará à mesa do consumidor embutido no preço dos alimentos que ele consome.

Em um país onde as famílias menos favorecidas, dispõem mais de 40% de sua renda com alimentação, à de se concluir que uma estrutura tributária regressiva desta magnitude representa eminentemente em redução do poder de compra de alimentos dessas famílias.

Partindo-se dos números quantitativos da carga tributária agregada na cadeia produtiva do agronegócio dantes mencionado e, tomando-se por base também o dispêndio de renda feito por uma grande parcela da população, podemos aferir que algo próximo a

20% da renda total dessas famílias é destinada para o pagamento de tributos incidentes, considerando apenas a cadeia comercial que levou o alimento até as suas mesas.

Isso significa de forma clara, redução na qualidade de vida da população, situação essa que merece extrema atenção dos formadores de políticas públicas.

3.4 O Confaz

Dentro da estrutura de repartição das competências tributárias, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) é o Órgão deliberativo competente para se propor e definir regras de tributação comuns e aceitas por todos os Estados membros da Federação.

O Confaz é um órgão deliberativo instituído pela Lei Complementar n. 24/75 (BRASIL, 1975), formado pelos secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação de cada Estado e do Distrito Federal e, pelo ministro da Fazenda, com objetivo de deliberarem sobre elaboração de políticas fiscais e, harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos estados e do Distrito Federal.

É neste Órgão que há a possibilidade de se definir políticas tributárias no âmbito do ICMS, imposto este que se encontra sob a égide das competências tributárias estaduais. O intuito desta instância deliberativa é que eventuais medidas que sejam tomadas em conjunto pelos representantes dos entes federativos possam ser implementadas de forma harmoniosa em todo o território nacional e, assim, aceita por todos os integrantes da federação.

Todas as políticas tributárias estaduais, que venham a se diferenciar da regra geral do ICMS devem ser respaldadas por deliberações tomadas no âmbito do Confaz. Ademais, é exigido que as propostas sejam acatadas pela unanimidade dos integrantes do órgão, de forma tácita ou expressamente, caso contrário, tais medidas tributárias serão consideradas inconstitucionais, abrindo a possibilidade de contestação judicial por outros entes públicos competentes.

Art. 2º. Os convênios a que alude o art. 1º serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo Federal.

Parágrafo 2º. A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados, a sua revogação total ou parcial, dependerá da aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes. (BRASIL, 1975).

Logo, observa-se quão restritiva a Lei Complementar n. 24/75 se posicionou em relação a concessão de benesses fiscais pelos Estados.

Não obstante a tais imposições, há inúmeras políticas fiscais estaduais implementadas à revelia da deliberação do Confaz, situação essa que se consubstancia na explosão de ações judiciais pleiteadas entre os Estados. Em sua maioria, tais intentos jurídicos contestam os mais variados tipos de incentivos fiscais e políticas de atração de investimentos perpetradas pelos entes federativos. Atualmente tramitam quase duzentas ações no Supremo Tribunal Federal contestando benefícios fiscais de toda natureza.

A exoneração fiscal sem a existência de consenso das unidades da Federação fere diretamente o disposto em nossa Constituição, conforme consubstanciado nos arts. 150, parágrafo 6º e 155, parágrafo segundo, inc. XII, 'g', servindo inclusive como corolário do princípio federativo de tal sorte que é posto como cláusula pétrea constitucional:

[...] a unanimidade exigida para a concessão de incentivos, estímulos ou benefícios fiscais de todos os Estados e Distrito Federal é cláusula pétrea constitucional, não podendo ser alterada nem por legislação inferior e nem por emenda constitucional, por força do parágrafo 4º, inc. I do art. 60 da CF. (MARTINS, 2012, p. 201).

Neste contexto de restrita imposição das competências tributárias, o Confaz foi criado com o intuito de harmonizar os sistemas tributários estaduais do ICMS, todavia, não foi capaz de evitar a guerra fiscal entre os entes federados.

A guerra fiscal se consiste na disputa entre os Estados por investimentos produtivos, os entes públicos lançam mão de incentivos fiscais com características peculiares, com o intuito de atrair empreendimentos produtivos para os seus territórios. Tais medidas seriam nobres se não representassem a extirpação da riqueza e da capacidade produtiva de outros Estados uma vez que atualmente, são os investidores que negociam e impõem às Secretarias dos Estados sua política (MARTINS, 2012, p. 199), pressionando os Estados para obter as maiores vantagens possíveis.

Neste ambiente promíscuo, como medida retaliativa, os entes federativos prejudicados, glosam os créditos tributários dos contribuintes, quando desconfiam que estes estão sendo beneficiados por políticas tributárias não respaldadas por Convênios do Confaz. Isto acarreta grande insegurança jurídica para o ambiente produtivo e institucional, o que afeta os negócios interestaduais e o crescimento econômico do país.

Diante disto, seria prudente que houvesse reformas tributárias profundas, para que a harmonia fosse restabelecida e, também que mantivesse atenção à necessidade de se reduzirem as desigualdades regionais, tal como determina a Constituição Federal em seu Art. 3º.

Na estrutura legal vigente em nosso país, o Confaz ainda é a instância deliberativa competente para se discutir e implementar políticas fiscais fomentadoras da atividade produtiva. É o órgão onde seria possível construir uma política agrícola ampla e efetiva, com foco no fomento à produção de alimentos.

Algumas medidas pontuais já foram tomadas nesse sentido tais como, o Convênio n. 59/96 que permitiu aos Estados de Goiás, Paraná e São Paulo a concederem um crédito presumido de ICMS na saída do estabelecimento produtor, temos também como exemplo o Convênio n. 59/98 que autorizou os Estados da Paraíba, do Amazonas, do Rio Grande do Norte, do Pará e da Bahia a concederem isenção de ICMS nas operações internas com farinha de mandioca, o Convênio n. 88/98 que autorizou os Estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná e São Paulo a concederem crédito presumido de ICMS na saída dos estabelecimentos produtores de alho, sendo os dois primeiros, na oportunidade, grandes produtores deste gênero agrícola e, o Convênio n. 153/04 que estabeleceu uma série de benefícios a diversos Estados, no que tocante às produções ao vinho, alho, mandioca, cana de açúcar, algodão e gado (CONFAZ, 1998a, 1998b, 2004).

Essas deliberações demonstram a importância e o potencial do Confaz na construção de políticas públicas tributárias voltadas ao fomento da produção, seja ela agrícola, ou industrial. Trata-se de um órgão de extrema importância para implementar-se medidas desta natureza, desde que elaboradas em um ambiente de consenso e com foco no desenvolvimento equânime.

No âmbito do planejamento agrícola, como ente participante das deliberações, a União deve buscar o respaldo do Confaz para promover medidas de âmbito nacional voltadas à estruturação de uma política agrícola que vise estimular a produção dos gêneros alimentícios necessários no dia a dia dos cidadãos, esta é a instância deliberativa adequada para a implementação de políticas de fomento à produção que sejam uniformes para todo o território nacional, com o intuito de buscar com precisão o estímulo à produção.

CAPÍTULO 4 INFLAÇÃO E A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

O Brasil, há mais de oitenta anos, convive com o fenômeno inflacionário. Desde a crise de 1929, o país enfrenta surtos inflacionários de forma ímpar no mundo. Muitos destes processos geralmente são explicados por choques de oferta, diferentemente do que se defende nas instâncias decisórias da nação.

Após o milagre econômico vivido na década de 1960, um raro momento onde a economia nacional conseguiu aliar dinamismo econômico com equilíbrio monetário, no início da década seguinte, diante de choques externos, decorrentes da crise do petróleo, o Brasil perdeu as rédeas da inflação e, este descontrole perduraria até os anos 1990, quando foi implantado o principal veículo de equilíbrio monetário desenvolvido pelo país até o momento, que foi o Plano Real.

No início dos anos 80, a instabilidade era tamanha que as taxas de inflação já superavam os 100% ao ano e, na segunda metade daquela década, iríamos enfrentar de forma recorrente, taxas de inflação superiores a dois dígitos ao mês, processo de deterioração monetária este que perduraria até o final da década, quando em 1988 a inflação superou os 1.000% ao ano e, 3.000% em 1993, momento este que foi forçoso a implantação do Plano Real, caso contrário o país entraria em colapso financeiro.

Ainda que nem todas as medidas previstas no programa de ajuste externo tenham sido efetivadas, ocorre que a economia brasileira paralelamente passou a enfrentar aumentos das taxas de juros reais, dentro de uma linha de política monetária de cunho ortodoxo, que já havia sido implementada desde 1981, quando o governo tentara uma política de ajuste sem a assinatura de acordos formais com o FMI. E enquanto a administração anterior amenizava, no segundo semestre de 1984, a rigidez da política de ajustamento — iniciando-se inclusive um processo de recomposição de salários no setor público (no qual as diversas leis impondo perdas de salários reais haviam sido aplicadas de forma mais efetiva) — o novo governo que assumiu em 1985 surpreendentemente reforçou o diagnóstico ortodoxo e pressionou ainda mais as taxas de juros. Perdia-se, assim, a oportunidade de se inserir no sistema produtivo, como variável de ajuste anti-inflacionário de caráter permanente, a redução do componente de custos (encargos financeiros) responsável pela aceleração inflacionária. (MUNHOZ, 1997, p. 80-81).

Se faz necessário observar que, nestes últimos momentos de descontrole inflacionário descritos anteriormente, as medidas econômicas ortodoxas, fundadas na rigidez fiscal e monetária, ao invés de contribuir com a resolução dos problemas, ao nosso ver, contribuíram com o avanço do mesmo.

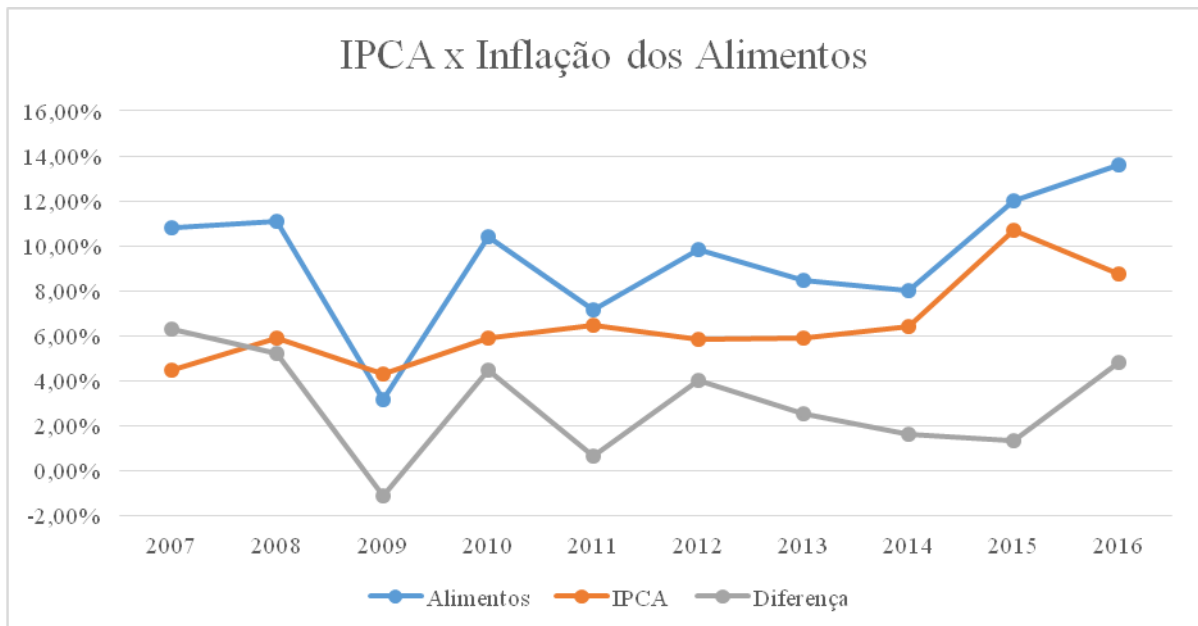
Naquela oportunidade optou-se por lançar o real com equivalência ao dólar e elevar os juros da economia para que com isso, a demanda interna fosse reprimida e atendida pelas importações, contribuindo com o arrefecimento das pressões inflacionárias. Todavia, o custo do dinheiro indiretamente é repassado ao preço dos produtos, além de representar um aumento significativo nos dispêndios da dívida pública e, o aumento das importações levou o país a bancarrota internacional. Tal conjuntura resultou em uma recessão grave em meados dos anos 1990, aumento da dívida pública e, uma perda expressiva da diversidade industrial do país.

As elevadas taxas de juros sobrecarregam o sistema produtivo, agregando um componente de custo extraordinário, o qual é repassado para os seus preços e que, através da inflação, é absorvido pelos grupos mais frágeis da sociedade, ou seja, pelo povo, resultando assim, em perdas reais de rendas e capacidade de consumo. Este processo se retroalimenta, uma vez que os grupos econômicos buscam sempre recompor sua parcela da renda nacional e, este é um dos motivos que nunca conseguimos sair dos ciclos inflacionários.

Neste contexto, assumindo que a ortodoxia econômica sempre dominará a discussão econômica brasileira, temos que buscar compreender os outros componentes de tal processo.

Os dois principais índices utilizados pelo Governo para mensurar a inflação são o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), os quais, têm em sua metodologia, um terço de sua composição exposta aos preços dos alimentos (metodologia esta que não reflete a realidade da grande maioria do estrato social, eminentemente composto por famílias de renda inferior a um salário mínimo per capita, as quais dispendem quarenta por cento de sua renda com alimentação). O fato é que, nos últimos dez anos, temos observado a inflação do grupo alimentos superando o índice geral de forma recorrente (vide gráfico a seguir).

Figura 1 – IPCA vs. Inflação dos Alimentos



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza baseado em dados do Departamento do Agronegócio da Fiesp (Deagro) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Os dados acima se mostram mais preocupantes ao observamos que, no geral, os alimentos subiram 129% (cento e vinte e nove por cento) acumulado no período e, o mais estarrecedor é observar que itens tão comuns na mesa dos brasileiros, tais como: batata, cebola, abóbora e cenoura reportaram aumentos de preços em níveis superiores a 300% (trezentos por cento), no mesmo período.

É absolutamente estarrecedor observar tais aumentos de preços nos alimentos em um país com tanta capacidade de produção agrícola tal como o Brasil.

Com uma área agricultável estimada em mais de 155 milhões de hectares, praticamente, ou seja, quase um hectare produtivo por habitante, não há razão nenhuma para não conseguirmos produzir alimentos básicos à preços justos, de modo a resguardar os direitos individuais à alimentação e à dignidade humana tal como definido em nossa Constituição.

Os recordes consecutivos de produção de commodities que observamos todos os anos escondem um forte desarranjo do meio produtivo, em uma latente substituição de culturas, a produção de alimentos destinados ao mercado interno perdeu espaço para os produtos agro exportáveis, expondo a sociedade brasileira à choques de preços capazes de reduzir significativamente a disponibilidade de alimentos utilizados por todos em sua alimentação diária.

Esta conjuntura onera predominantemente os cidadãos de baixa renda os quais, em sua maioria, dispendem uma expressiva parcela de sua renda com as despesas relacionadas à alimentação.

Assim, receamos que uma inflação dos alimentos alta, acima da média geral, acaba por expor uma grande parcela da população à redução dos seus níveis de qualidade de vida e inserção social.

Ao comprometer, ano após ano, uma parcela maior de sua renda para se alimentar, por se tratar de bens essenciais à vida, a população acaba tendo que deixar de consumir outros bens pois, sua renda disponível vai se reduzindo gradativamente conforme os alimentos sobem de preço. Isto acaba por refletir em todo o ambiente econômico, com a retração do consumo das famílias, a economia de modo geral retrocederá e por certo que isto incorrerá em uma recessão econômica.

Este é o cenário que observamos em nosso país, os preços dos alimentos subindo rapidamente e, por conseguinte, o consumo das famílias retrocedendo em decorrência da menor renda disponível para o consumo supérfluo.

Como medida de cunho ortodoxo, a elevação dos juros para tentar conter o processo inflacionário (que, note-se, não tem nada a ver com excesso de demanda ou desarranjo monetário) resulta em aumento dos gastos fiscais do Estado e também das empresas para obter o capital produtivo, assim, não haverá outro resultado senão uma situação extremamente ruim para qualquer orçamento público e privado.

Diante da dinâmica dos preços, o que observamos em nosso país é nitidamente um processo inflacionário de oferta, pois o aumento do preço dos alimentos, força um aumento dos salários e assim o processo se retroalimenta.

Nessa conjuntura, entender a raiz do problema e procurar ajustá-lo é imprescindível. O setor agrícola, mais uma vez, terá papel preponderante neste ajuste. Produzir alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender a demanda interna deve ser o objetivo principal do poder público e do setor rural.

Ampliar a produção dos alimentos básicos da população é necessário para controlar a expansão dos preços no mercado interno, contribuindo assim para o reequilíbrio do desenvolvimento econômico do país.

[...] o êxito das iniciativas voltadas ao barateamento dos alimentos contribui para a desejável elevação gradativa do valor dos salários, especialmente do salário mínimo, permitindo assim levar as despesas com alimentação a um percentual da renda familiar compatível com o propósito de lograr a

segurança alimentar em simultâneo à constituição de um mercado de massas. (MALUF, 2009, p. 167).

Para isto é necessário estabelecer-se um planejamento agrícola preciso, amplo e atento às necessidades da população, valendo-se sobretudo das:

[...] iniciativas de estímulo ao associativismo como forma de ampliar o valor retido pelos agricultores, em paralelo à redução dos custos de produção e ao desenvolvimento de tecnologias agrícolas e agroindustriais adequadas aos pequenos agricultores, bem como o monitoramento do processo de formação dos preços em todas as etapas das cadeias agroalimentares. (MALUF, 2009, p. 164).

4.1 A produção agrícola no Brasil

A Lei n. 8.171 de 1991 foi editada com o intuito de estabelecer no país os fundamentos e as diretrizes a serem aplicadas no que se refere ao planejamento da atividade agropecuária no Brasil.

Conforme já dialogado anteriormente, o legislador pátrio avançou bastante quando inscreveu no texto dessa lei diversos dispositivos com fulcro em fortalecer a produção de alimentos destinadas a atender os interesses da nação.

Firmou também diversos compromissos no que tange a estruturação e o financiamento de importantes atores do setor rural, tal como o fez quando manifestou amplo apoio aos pequenos produtores rurais e às cooperativas, listando diversos mecanismos voltados ao financiamento da atividade agropastoril destes participantes.

Obviamente que, diante de um marco legal para a atividade, esperava-se um amplo avanço e fortalecimento das bases produtivas da agricultura brasileira e, para alguns setores, assim foi.

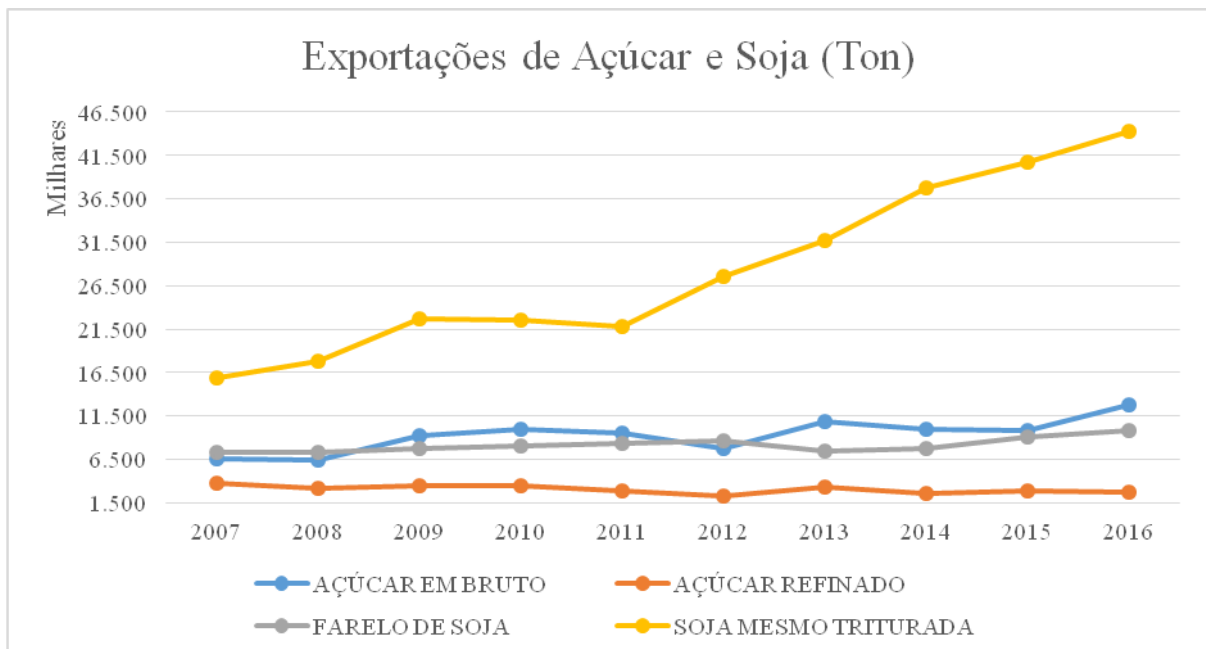
O agronegócio possui papel decisivo no equilíbrio da economia nacional, por se tratar de nicho produtivo de natureza anticíclico, possui resiliência frente às crises econômicas e, salvo os choques de preços ou de oferta dos seus produtos, possui sempre uma trajetória de crescimento estável.

Ademais, neste segmento, pelas condições naturais favoráveis que o país possui, o Brasil se tornou extremamente competitivo, conseguindo produzir gêneros agrícolas em quantidade e qualidade a baixos custos, fato este que nos possibilita sempre figurar entre os principais exportadores de vários tipos de commodities e alimentos.

Neste contexto de desenvolvimento, o Brasil, nos últimos 25 anos, viu suas exportações de soja e açúcar avançarem de forma sólida, com crescimentos vigorosos, contribuindo de forma decisiva para o equilíbrio das contas externas do país e, assim, concretizando das maiores expansões de produção agrícolas vistas no mundo moderno.

O complexo soja observou um aumento na ordem de 134% entre os anos de 2007 e 2016 e as exportações de açúcar cresceram 50% neste mesmo período (vide figuras 2 e 3). A soja foi o carro chefe da expansão da produção agrícola brasileira sobre as áreas do cerrado, por meio deste avanço, gerou riqueza e interiorizou o desenvolvimento do país, contribuindo de forma decisiva com um ciclo importante de crescimento econômico nacional.

Figura 2 - Exportações de Açúcar e Soja em Milhares de Toneladas. Período: 2007-2016



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)¹.

Ninguém pode negar que os resultados do agronegócio são importantes e que sempre contribuíram com o desenvolvimento do país. Todavia é preciso ressaltar que nossa agricultura passa por um relevante processo de substituição de culturas nas áreas maduras de produção.

A substituição de culturas ocorre quando uma área, antes utilizada para o cultivo de uma determinada cultura é convertida e passa a ser destinada para a produção de um outro tipo de cultivar. Este processo, geralmente, está associado aos ciclos de expansão de uma outra

¹ Gráfico elaborado com base nas informações obtidas dos bancos de dados relativos as operações de comércio exterior do Brasil disponibilizadas no sistema SISCOMEX do Ministério da Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, 2016).

cultura que, na maioria das vezes são *commodities* predominantemente destinadas à exportação e muitas vezes estão passando por um bom ciclo de preços no mercado internacional.

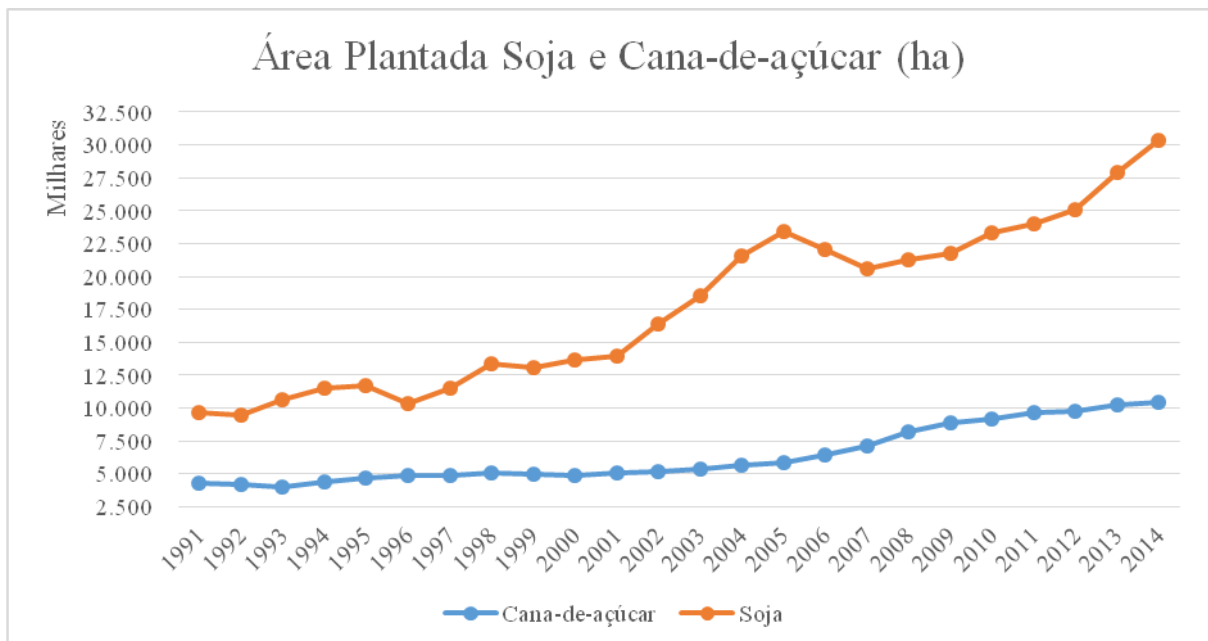
Tal situação estimula os produtores a substituir as culturas menos rentáveis, ou com uma menor escalabilidade, por aquela que se encontra em plena aceitação pelo mercado e bons preços de negociação.

As áreas mais maduras de ocupação agrícola, geralmente são caracterizadas por pequenas áreas de produção, com grande aplicação de mão-de-obra familiar e responsáveis por uma produção mais diversificada de alimentos.

Essas regiões foram, nos últimos anos, lentamente se submetendo a um processo de substituição de culturas em decorrência da perda de mão de obra para os centros urbanos e pela grande consolidação produtiva que, na maioria dos casos os setores de soja e cana de açúcar impuseram aos pequenos proprietários.

Uma vez que essas culturas têm por natureza um ciclo de produção altamente mecanizado, com aplicação de tecnologia de ponta e, escalabilidade de produção e de comercialização, isto estimula a migração dos agricultores diretamente para esse tipo de produção ou indiretamente por meio de parcerias e arrendamentos.

Figura 3 - Área plantada de Cana-de-açúcar e soja. Período: 1991-2014



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados do Banco de dados estatísticos SIDRA².

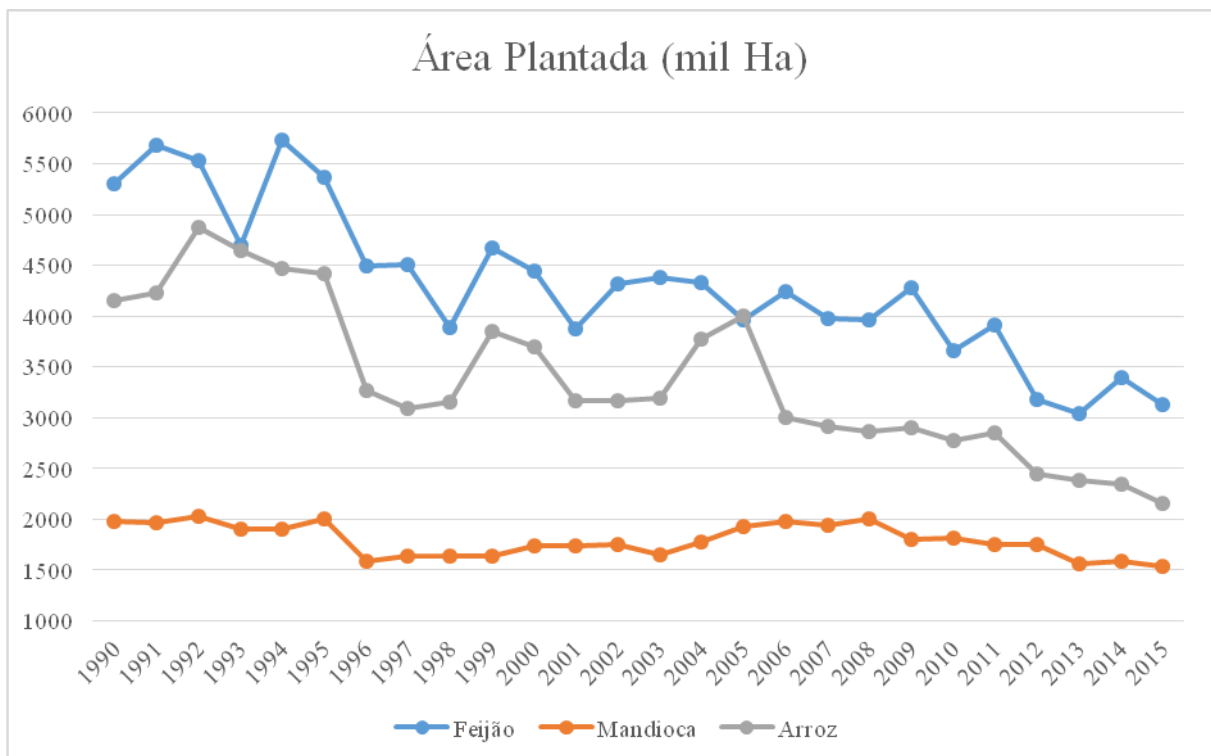
² Informações obtidas dos bancos de dados estatísticos do sistema SIDRA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a produção agrícola no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

A soja teve sua área de plantio expandida em mais de 22 milhões de hectares desde 1991, atingindo 30 milhões de hectares em 2014 e, a cana de açúcar, também viu sua área de cultivo ampliar-se em 5 milhões de hectares, ambas progressões são expressivas, de tal forma que essas duas culturas representam algo próximo a 75% das terras cultivadas no Brasil, atualmente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

Do outro lado desta balança produtiva, algumas culturas tradicionais e de relevante importância para o contexto de alimentação do povo brasileiro, vêm sucessivamente perdendo áreas de produção.

Conforme dados extraídos do banco de dados do IBGE, acerca da extensão das áreas de produção de culturas temporárias, notamos que as culturas de arroz, feijão, mandioca, batata e cebola perderam, somadas, 4,6 milhões de hectares de área cultivada nos últimos 25 anos e, ao confrontarmos com o avanço da área plantada de soja e cana de açúcar, podemos inferir que parte dessa área perdida foi destinada ao cultivo da oleaginosa e para a produção do setor sucroalcooleiro.

Figura 4 - Área plantada de Feijão, Mandioca e Arroz, em mil Ha. Período: 1990-2015.



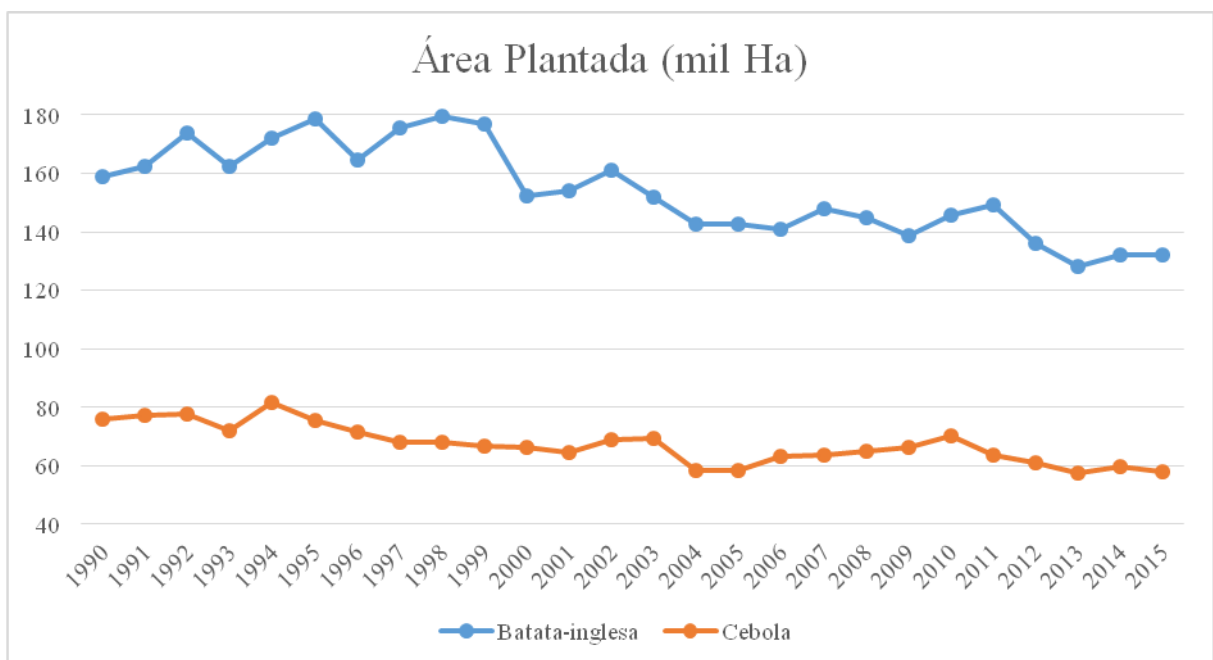
Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados do Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

No mesmo sentido, observou-se também uma significativa redução da área de cultivo da batata-inglesa e de cebola, alimentos estes comuns na dieta diária de milhões de brasileiros e, que, conforme observa-se na figura abaixo, desde 1990 observaram suas áreas de produção reduzirem em 50 mil hectares, ou seja, uma queda de 20% na área plantada.

A batata-inglesa e a cebola são culturas exigentes em condições de solo, clima e altitude, fato este que as colocam em situação de disputa por áreas agricultáveis com as culturas de grãos, principalmente a soja e o milho, as quais tendem a ser mais produtivas nessas áreas de terras de melhor qualidade.

Obviamente que, pela estrutura comercial pulverizada, a produção de batata e cebola perde espaço para os grãos e para a cana, culturas essas beneficiadas pela boa estrutura comercial e, beneficiada pelo fluxo de capitais do agronegócio exportador de commodities.

Figura 5 - Área plantada de Batata-inglesa e Cebola, em mil Ha. Período: 1990-2015.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza baseado em dados Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

É fato que, parte do efeito deste recuo de área cultivada dos alimentos de mesa (arroz, o feijão e a mandioca), foi contrabalanceado pelo aumento da produtividade dessas culturas. O advento de novas tecnologias de produção e, de cultivares melhorados geneticamente, favoreceu o aumento expressivo da produtividade, mantendo um certo equilíbrio da oferta mesmo diante da queda de áreas plantadas.

Todavia, uma vez que a população brasileira continuou crescendo continuamente desde os anos 1990, a disponibilidade interna per capita desses produtos foi reduzida de forma significativa.

O arroz, entre os anos de 1991 e 2010, na esteira da perda de 1,5 milhão de hectares de área cultivada, teve por resultado, o recuo na sua disponibilidade interna per capita na ordem de 5,7kg/hab./ano, recuando de 64,6kg por habitante por ano para 58,9kg/hab./ano, uma queda de 8,8% na sua oferta. A disponibilidade atual equivale a 161 gramas por habitante por dia, ou seja, algo próximo a 80 gramas por refeição, isto considerando que não há nenhuma perda entre o campo e o consumidor (fato este que sabemos ser diametralmente o contrário).

O feijão, mesmo diante de seu expressivo aumento de produtividade, observou a quantidade produzida per capita por ano-safra recuar de 18,7kg para 16,5kg, uma queda significativa de 11,7% na sua disponibilidade interna. O nível atual de produção representa 32 gramas deste alimento por habitante para cada dia, o que por certo é uma oferta absolutamente restrita.

A mandioca vem na mesma esteira, observando recuo de mais de 36 kg/hab./ano, saindo de uma produção anual de 167 kg/hab. em 1991 para 130,8 kg por habitante em 2010, representando um recuo assustador de 21,6% na sua oferta.

Com base em nossa própria experiência de vida, sabemos que esta quantidade de alimentos básicos disponível atualmente, está no limite das necessidades diárias de cada ser humano, e tal fato, nos conclama a debruçarmos sobre o problema pois, caso esta tendência macro produtiva perdure, pode acarretar altos custos para toda a sociedade brasileira.

Os cétricos dizem que este movimento de queda da produção per capita, pode ter sido amenizado pela mudança dos hábitos alimentares da população, sim, é notório que o padrão alimentar mudou nos últimos tempos, todavia, não podemos ignorar tais acontecimento e, neste contexto, devemos manter a devida atenção sobre esta tendência que, atualmente, por meio do efeito inflacionário do preço dos gêneros com queda de produção ou disponibilidade, expõe as famílias de menor renda à escassez de alimentos básicos e até a subnutrição.

A produção de alimentos tem função preponderante em todo o arranjo de qualquer economia, principalmente no que se refere a exposição à inflação, uma vez que:

À medida que cresce a população de um país, passa a ser função básica da agropecuária a provisão de alimentos às populações, rural e urbana. Os alimentos constituem-se em bem-salário e a alta de seus preços implica aumento dos salários. Isso causa o aumento dos custos de produção e a

redução dos lucros, o que diminui o ritmo de desenvolvimento econômico. A situação desejada é que a oferta de alimentos cresça, no mínimo, igual ao crescimento da demanda. (BACHA, 2004, p. 30).

O fato é que, os cultivos de alimentos comuns à mesa do povo brasileiro vêm perdendo áreas de plantio enquanto por outro lado, as commodities destinadas à exportação observam suas áreas de produção crescendo de forma vertiginosa.

Nesse contexto, o planejamento agrícola do Governo brasileiro deve procurar caminhos para reverter este processo, com foco em amenizar os custos dos alimentos básicos no Brasil, de modo a reduzir os impactos do processo inflacionário decorrente da restrição de oferta dos produtos no mercado, que atinge de forma mais significativa as famílias de menor renda disponível.

Para que as políticas, que tenham por objetivo garantir a segurança alimentar do povo brasileiro, podendo neste momento defini-la como sendo: uma oferta de alimentos adequada, em quantidade e qualidade, de tal forma que supra a demanda vital da população de modo equilibrado, com inclusão social e, com preços adequados ao padrão de renda da sociedade, esta política deve possuir três componentes básicos, tal como elencamos.

Em primeiro plano, a política deve adotar uma visão sistêmica que considere as inter-relações entre as atividades nas diferentes etapas da cadeia agroalimentar incluindo a dimensão do consumo alimentar e que tenha a perspectiva de ampliar o valor agregado (MALUF, 2009, p. 163) pago aos produtores, neste escopo insere-se as políticas de produção e a busca por ganhos de produtividade e, a manutenção da sanidade, comercial e logística, sendo que neste grupo de atividades, temos diversos vetores capazes de ampliar a disponibilidade de alimentos ao mercado consumidor, por meio de medidas visem obter ganhos de eficiência e redução de perdas, além da necessidade de se buscar a estruturação de mercados mais abertos e acessíveis aos produtores para que assim eles consigam desenvolver uma boa comercialização da sua produção.

O segundo aspecto importante dessas políticas é estabelecer uma boa articulação entre a política setorial rural e a política macroeconômica do país. Com isso, compreendendo de forma correta os impactos que as medidas macroeconômicas possam refletir na política de produção agroalimentar, como também, deve-se explorar as possibilidades que a produção rural possa gerar para o bom desenvolvimento da economia nacional. Neste contexto, enalteçemos a possibilidade que a produção agropecuária possui de servir como âncora para a inflação, uma vez que o Brasil possui ampla capacidade de produzir alimentos em quantidade suficientes para manter uma oferta abundante aos consumidores.

O terceiro eixo deve garantir atenção aos atores mais débeis do setor de produção agroalimentar, de tal forma que a atuação estatal dê a guarida necessária para que os mesmos tenham a capacidade de continuar produzindo e de melhorar suas condições sociais e de produção, buscando com isso, estabelecer no campo um cenário inclusivo, progressista e equilibrado.

No que se refere à agricultura familiar, a adoção de instrumentos diferenciados de apoio, principalmente em termos de crédito, garantia de preços e estímulo ao associativismo, deveria articular-se a formas de ampliar o valor agregado e apropriado por esses produtos através da constituição de agroindústrias regionais sob controle desses mesmos agricultores. (MALUF, 2009, p. 165).

Dentro da gama de ferramentas utilizadas pela política agrícola brasileira, entendemos que há bons potenciais de fomento da economia agropastoril através das políticas de crédito rural direcionado e de incentivos fiscais pois, essas medidas surtem efeitos rápidos além do fato de que, tais instrumentos atendem aos imperativos da livre iniciativa, encontram-se ao alcance do Estado no âmbito das prerrogativas legais dispostas para o seu planejamento agrícola e, resguardam em todas as vias os direitos dos cidadãos, tal como insculpido na Constituição.

4.2 O comércio internacional de alimentos

A ausência de uma estratégia de desenvolvimento do setor rural com fulcro no médio e longo prazo para o Brasil, relega a dinâmica da atividade agropastoril aos ventos do comércio internacional que, vis a vis, dita os rumos da inclusão ou exclusão econômica dos mais variados nichos de produção do setor.

Com a abertura do mercado brasileiro ao comércio exterior, implementada no final do século XX, ao aproveitar todas as vantagens competitivas que possui nessa área, a produção do agronegócio brasileiro expandiu e conquistou os mercados mundiais. Novas áreas foram incorporadas e então, o país conseguiu se posicionar como um importante polo de produção agropecuária no mercado internacional.

Nos últimos vinte anos (base de informações disponível no site do Ministério do Comercio Exterior), as exportações do setor agrícola avançaram 250% em volume, o que se mostra um crescimento expressivo neste fluxo comercial.

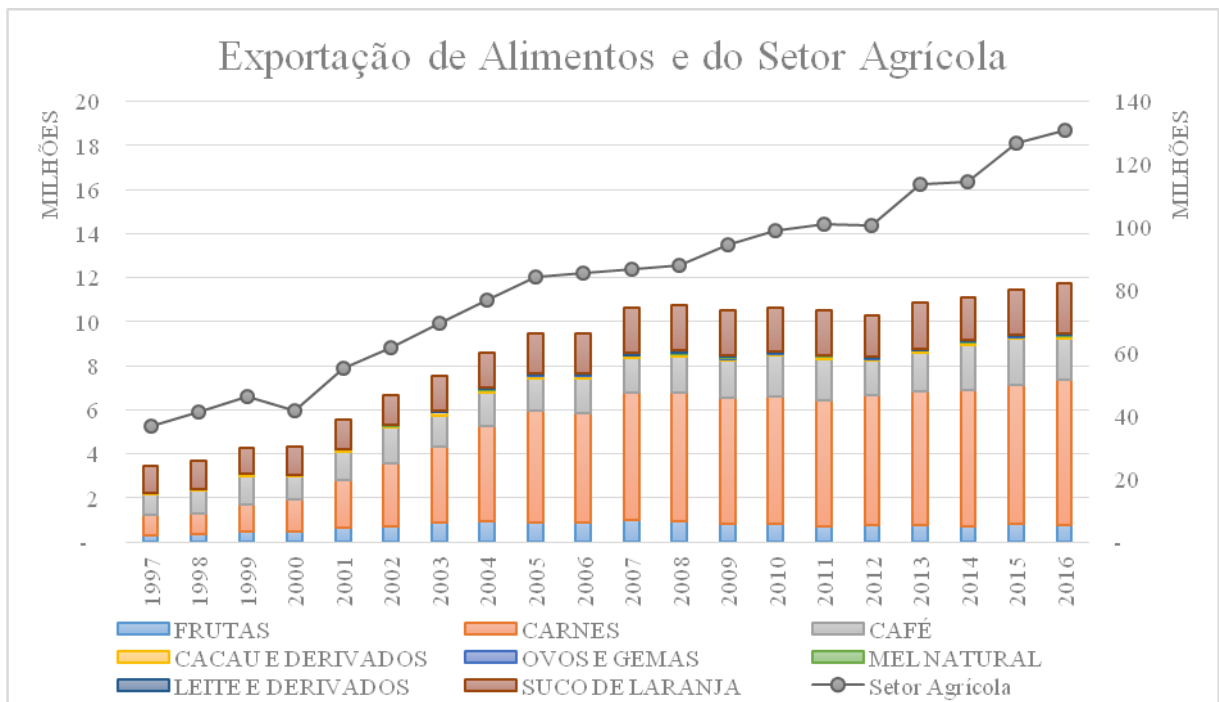
Tal expansão vem sendo de grande importância para a economia brasileira. Se posicionando como guardião da balança comercial, o setor agropecuário manifesta resiliência e grande capacidade de crescimento. Todos os anos, o agronegócio produz e exporta mais, conquistando novos mercados e expressando uma grande competitividade no mercado internacional.

O fluxo de capitais que o setor agrícola gera através de suas atividades de exportação, garante a estabilidade da balança de pagamentos do país o que reflete em melhores condições e solidez da moeda brasileira, nesta seara, sendo de peculiar importância para a economia nacional.

Dentro do mosaico de produtos do agronegócio que o país exporta, as commodities como soja e açúcar são os carros chefes do setor.

Se excluirmos os complexos, soja, açúcar, madeira e fumo dessa base, mantendo apenas os itens ligados diretamente a alimentação cotidiana das pessoas, tais como frutas, carnes, suco de laranja, café, leite e ovos, observamos no mesmo período (1997 a 2016), uma expansão nos volumes exportados na ordem de 245%, partindo de uma base de 3,4 milhões de toneladas exportadas em 1997 para 11,7 milhões de toneladas em 2016.

Figura 6 - Exportações do Setor Agrícola. Período: 1997-2016.



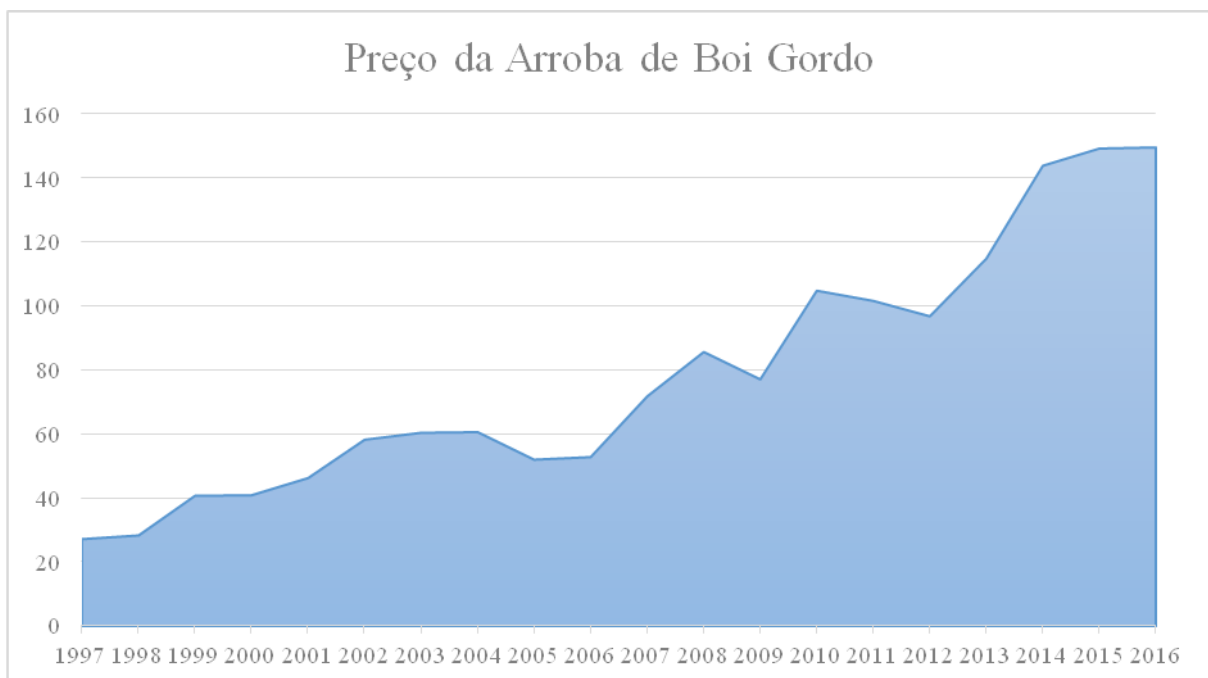
Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza baseado em dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

De todos os segmentos do setor agrícola, o mais fomentado para expandir suas atividades de exportação foi o segmento de proteínas. Pelas grandes dimensões territoriais e uma ampla produção de grãos, o Brasil tornou-se um produtor natural de carnes com ampla competitividade em relação aos seus principais competidores.

Neste contexto, as exportações brasileiras de carnes (bovina, suína, aves) apresentaram expressivo crescimento nos últimos anos. Os seus volumes comercializados avançaram 620% entre 1997 e 2016, atingindo um montante de 6,5 milhões de toneladas anuais, alçando o Brasil ao posto de maior exportador de proteínas animais do planeta.

Obviamente que esta expansão teve seus reflexos no mercado local. A produção interna expandiu, porém não o bastante para fazer frente ao somatório da demanda interna e internacional assim, diante de uma produção local limitada, os preços ao consumidor nacional aumentaram, conforme se constata ao analisar o histórico de preços da arroba do boi gordo em período recente, elaborado pela CEPEA-Esalq:

Figura 7 - Preço da Arroba de Boi Gordo. Período: 1997-2016.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza baseado em dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA).

Neste íterim, com a expansão da demanda pelas proteínas brasileiras, o preço da arroba de carne bovina avançou 450% nos últimos vinte anos, acarretando com isso, significativa redução do poder de consumo do cidadão brasileiro.

Conforme dados comparativos extraídos dos bancos de dados do IBGE, em paralelo aos preços pagos ao produtor pela arroba do boi gordo, notamos que, as exportações de carne, subtraíram do mercado interno uma grande quantidade de oferta de carnes, a qual foi redirecionada para atender o mercado externo.

O grande avanço das exportações não significou um equilibrado crescimento da produção e oferta de gado nos campos brasileiros. No período analisado, entre 1995 e 2006, o rebanho nacional cresceu 15% e, no mesmo período as exportações avançaram 1.000% assim, se analisarmos em paralelo o crescimento da população brasileira que, neste mesmo período aumentou 17%, observamos uma redução na disponibilidade interna per capita de carne de 216 kg/hab. para 209 kg/hab., tal situação, como já observado, impacta diretamente na precificação deste alimento no mercado nacional.

Tal fato, sem dúvida, expõe o mercado consumidor nacional a uma verdadeira competição pelo acesso ao alimento. Se não houver um crescimento da produção interna em quantidade suficiente para suprir a expansão das exportações, este fluxo comercial, por certo, será suprido subtraindo do mercado interno essa oferta de recursos alimentares.

O livre mercado, caminhará em busca da melhor remuneração e sabemos que esta é auferida nos mercados internacionais, os quais, possuem capacidade de pagamento em moeda forte, desta forma, remunerando melhor o exportador brasileiro, neste contexto, o produtor obviamente vai optar por disponibilizar seus produtos para as exportações, em detrimento de atender o mercado nacional.

Esta dinâmica mercantil, favorável às exportações, refletiu diretamente nos preços pagos ao produtor que, no mesmo período comparativo, entre 1995 e 2006 (período de grande expansão das exportações de carnes), aumentaram em 94%.

Tabela 1 - Estoque de Gado, Rendimento Carcaça, Exp. x Pop.: Disp./hab. e Preço.

Ano	Estoq. de Gado	Rend. (kg)	Export. (Ton)	População T.	Popul. Rural	Disp. (kg/hab)	Preço @
1995	153.058.275	223	145.557	157.070.163	33.993.332	216,38	R\$ 27,15
2006	176.147.501	228	1.604.137	183.987.291	28.749.152	209,57	R\$ 52,79
Cresc.	15%	2%	1002%	17%	-15%	-3%	94%

Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

A melhora da renda do produtor é necessária e extremamente importante para o setor rural. Todavia, este progresso tem que ser empreendido de forma planejada, sustentada por

avanços de produtividade no campo de tal forma que não atinja abruptamente a capacidade de oferta de produtos agrícolas para o mercado local.

Exportar alimentos é importante e extremamente necessário para o país. Contribui de forma decisiva com o equilíbrio da balança de pagamentos e da economia nacional, gerando milhares de empregos e riqueza. Porém, quando se propõe a atender os mercados estrangeiros, deve-se haver um planejamento, para que o setor produtivo aumente sua produção em linha com essas novas demandas, de tal forma que, esta expansão não resulte em redução da disponibilidade de alimentos no mercado local, tampouco acarrete aumento de preços.

O progresso econômico deve ocorrer com inclusão socioeconômica.

Outro ponto de relevância que destacamos nos dados obtidos é o verdadeiro êxodo rural vivenciado nos últimos anos. No período observado, a população rural diminuiu 15% em termos absolutos e 30% em termos relativos à população total brasileira, representando de forma direta, menor disponibilidade de mão-de-obra para trabalhar no campo.

A migração da população rural para as áreas urbanas é uma tendência já secular no Brasil, porém, a relação populacional entre as cidades e o campo tem um ponto de equilíbrio que, se rompido, pode acarretar uma redução significativa na produção agropecuária, caso o aumento de produtividade não contrabalanceie por si só este desequilíbrio.

Assim, consideramos que parte do impacto dos preços dos alimentos, queda de produção e de área cultivada de vários gêneros alimentícios sejam diretamente explicados por essa migração populacional.

O que observamos empiricamente é que a questão sucessória entre as gerações está sendo relegada pelo poder público. Os filhos dos produtores vão para as cidades estudar ou trabalhar e não retornam para o campo. Quando os antigos produtores falecem, seus filhos muitas vezes já estão estabelecidos como profissionais nas cidades e, em grande parte das situações, se desfazem das propriedades rurais para os grandes empresários do agronegócio, que posteriormente, destinam as áreas adquiridas para a produção de commodities a serem exportadas.

Este ciclo prossegue, contribuindo de forma direta para a redução de área plantada de gêneros alimentícios comuns na produção agrícola familiar, e assim, reduz-se a disponibilidade dos mesmos para atender o consumo interno.

Esta dinâmica em algum momento chega à mesa dos cidadãos brasileiros na forma de inflação, pois se a produção reduz e a população só aumenta no decorrer dos tempos, obviamente que os alimentos se tornarão escassos e haverá uma disputa pela oferta disponível, o que acarretará automaticamente a elevação dos preços desses produtos.

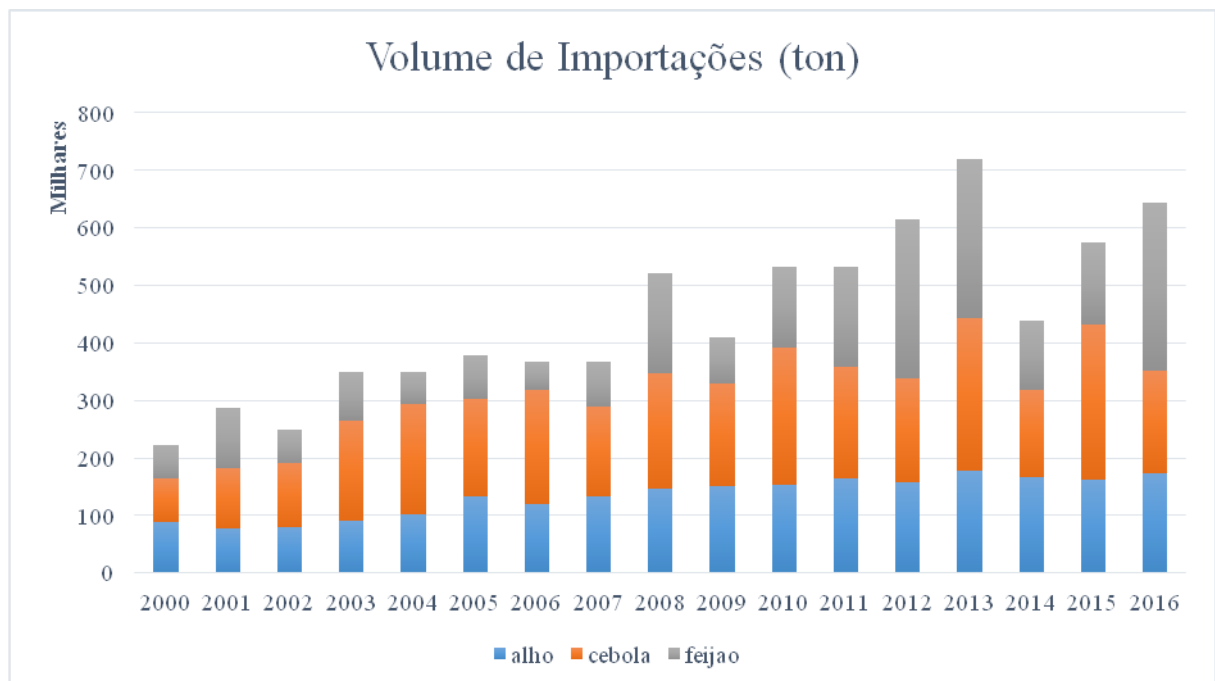
Em alguns nichos de produção específicos, podemos aferir o impacto dessa conjuntura.

A falta de sucessão geracional no campo, a instabilidade dos preços, a pouca estrutura comercial organizada de alguns produtos agrícolas cobra seu preço da sociedade, conforme demonstrado na Figura 5 (p. 54), a batata-inglesa e a cebola (produções de natureza agro familiar) perderam mais de 40 mil hectares de área produzida. Se a cada 20 anos perdermos esta magnitude de áreas de cultivo, em apenas quatro gerações não teremos sequer nenhuma tonelada destes itens produzidas em solo brasileiro.

Esse recuo na produção, em confronto ao aumento contínuo da demanda, refletiu diretamente na balança comercial de tais produtos que, nos últimos anos apresentou um aumento significativo no déficit.

Tomando por exemplo a balança comercial de alho, cebola e feijão, itens de rotina alimentar da cultura brasileira, observaremos uma expansão agregada das importações na ordem de 290% entre os anos 2000 e 2016. As aquisições no exterior avançaram de 222,6 mil toneladas nos anos 2000 para 643,3 mil toneladas em 2016.

Figura 8 - Importações por Produto – Volume Agregado: 2000 a 2016.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza baseado em dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

A tendência de expansão fica clara ao analisarmos os dados disponíveis sobre estes produtos agrícolas. Os agentes mercantis só se dispõem a promover as importações se houver a adequada demanda no mercado nacional para os produtos e, desde que, não haja excesso de produção do mesmo internamente, de modo que, talvez, poderia vir a expô-lo a uma forte competição com o produto nacional.

Logo, ao observar tal expansão, resta claro que há um déficit de produção interna, tal que, os agentes comerciais veem oportunidade em ir no mercado internacional adquirir os produtos e trazê-los para atender a demanda nacional que se encontra reprimida pela escassez de oferta nos campos de produção nacionais.

Por certo que, esta corrente comercial respeitará as condições de preços no mercado internacional e de câmbio que se fizerem presentes no momento dos negócios. A dependência pelas importações, de qualquer produto, é deletéria ao país, pois, expõe o consumidor nacional às intemperes econômicas, locais ou estrangeiras.

Ser dependente de importação de alimentos quando se possui em seu próprio território todas as condições naturais de solo e clima para se produzir praticamente qualquer tipo de cultura, demonstra um tremendo descaso político e até mesmo, uma insanidade organizacional do governo e da sociedade.

Em situações como no passado recente, onde ocorreu uma desvalorização cambial abrupta da moeda nacional, os preços dos alimentos importados disparam, expondo à fome os grupos menos abastados da sociedade. Esses desarranjos econômicos agem como significativos redutores da riqueza nacional ao passo que, subtraem recursos internos para pagar pelo alimento que é adquirido no mercado internacional.

Tendo em vista que o consumo dos alimentos é perene, essas situações figuram como verdadeiros aperreios de dependência econômica e social do povo brasileiro perante outras nações, conjunturas que, em sua essência, afrontam a Constituição Federal ao colocar a nação brasileira em situação de dependência internacional pela sua sobrevivência.

O principal desafio no desenvolvimento de políticas públicas no setor agroalimentar é congregar um adequado fornecimento de alimentos aos consumidores nacionais, com relativo barateamento de preços em relação à renda da sociedade, mantendo a rentabilidade adequada para os produtores e, resguardando a geração de produções excedentes para a exportação. O equilíbrio entre esses pontos esculpiria uma política agrícola ideal para a nação.

CAPÍTULO 5 AS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS NO FOMENTO À PRODUÇÃO AGRÍCOLA

No Brasil é comum que em alguns Estados da federação, certas culturas agrícolas detenham significativa importância no arranjo econômico regional. Algumas culturas, expressam tanto as peculiaridades culturais e sociais de determinadas regiões como também, por outro lado, podem ser base para uma estrutura industrial e comercial de expressão para as economias de cada região.

De tal natureza, podemos citar alguns exemplos de culturas sobre as quais se construiu uma importante base industrial e de comércio para as diversas regiões do país, quais sejam, a mandioca para o nordeste, a soja para o centro-oeste, a cana de açúcar para o centro-sul do país e, também, para o nordeste, o amendoim para São Paulo, a uva e a produção de aves e suínos para os Estados da região sul do Brasil, entre outros produtos que, muitas vezes por possuírem características produtivas peculiares, adaptam-se melhores a determinadas regiões agrícolas do país de tal modo que formam-se importantes núcleos de produção em torno dessas áreas.

São exemplos de gêneros agrícolas que representam uma parcela importante da produção, tanto no campo como, se estendendo para a economia urbana também uma vez que dependem de uma cadeia específica de suprimentos e assim, tornam-se grandes fontes de geração de empregos e riqueza para as diversas regiões brasileiras.

Diante dessas conjunturas, em algumas ocasiões os entes políticos manifestam grande preocupação em manter a saúde comercial desses nichos produtivos pois, a exposição dos mesmos a problemas, pode significar um grande abalo socioeconômico e político para aquelas regiões produtoras.

5.1 O incentivo à produção de amendoim

O Estado de São Paulo figura como o maior produtor de amendoim do país. Atualmente sua produção responde por 90% de todo amendoim produzido no território brasileiro.

Muito desta produção está associada à renovação dos canaviais paulistas pois, a cultura do amendoim é amplamente utilizada em regime de rotação de culturas nos campos de produção sucroalcooleiros do Estado. Por ser uma planta com uma grande capacidade de fixação natural de nitrogênio no solo, ela é de grande valia para a renovação dos campos de

produção de cana-de-açúcar no Estado pois, atua como um fertilizante natural na reestruturação dos solos para a renovação das áreas de plantio.

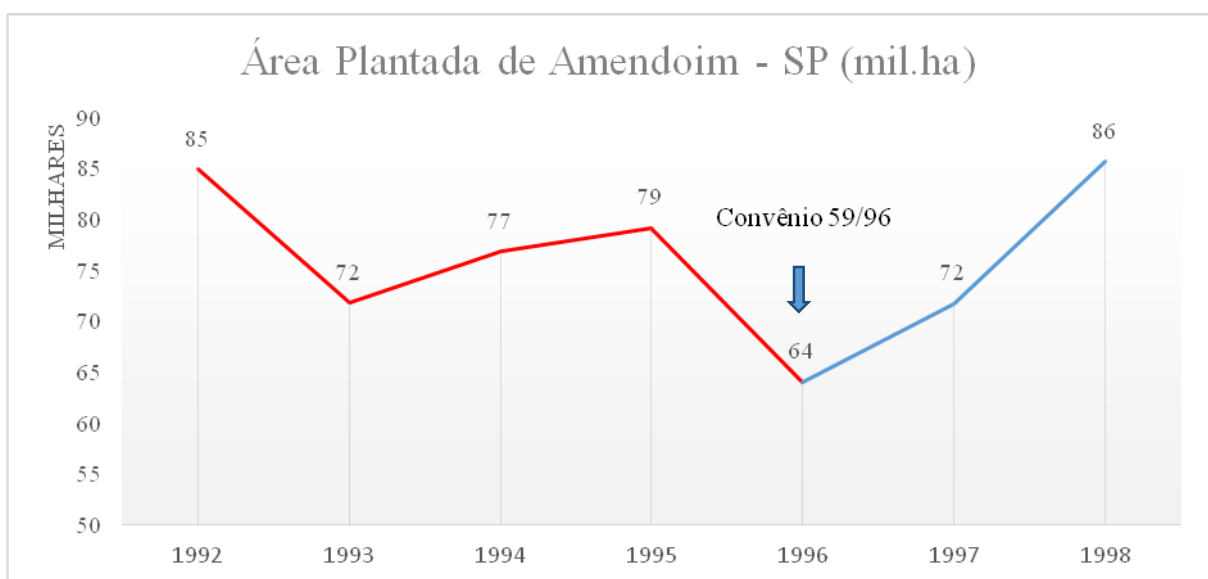
Além dessa utilidade indireta para o setor sucroalcooleiro, São Paulo é o maior parque industrial do Brasil, o que resulta também, de um relevante complexo produtivo de alimentos, gerando milhares de empregos em toda a cadeia de produção e comercialização que, direta ou indiretamente, utilizam o amendoim como insumo em sua produção.

Desta feita, diante da expressividade da produção paulista de amendoim no âmbito nacional, qualquer choque de produção no campo significa um perigoso efeito cascata para a produção industrial de alimentos em todo o Brasil.

O recente período histórico nos mostra que, nos anos 90, um pontual recuo nos preços do amendoim tornou o plantio desta cultura economicamente desinteressante para os produtores que, por conta disso, reduziram significativamente a área cultivada de amendoim, de 85 mil hectares em 1992 para, 64 mil hectares em 1996, montante este que significou uma redução de 24% em apenas três safras, na área destinada para a produção da oleaginosa no Estado.

Tendo por base que a demanda por alimentos tende a ser estável com viés ascendente em decorrência do crescimento da população, uma ruptura na produção nesta magnitude acarretaria um forte deslocamento da curva de preços até um novo patamar de equilíbrio, situação em que, culminaria em um processo inflacionário de custo dos insumos para um nicho importante da indústria de alimentos nacional.

Figura 9 - Área Plantada de Amendoim em SP: 1992 a 1998.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

Diante de tal fato, o Governo paulista buscou respaldo perante o Confaz para lançar mão de uma política de fomento à produção de amendoim em seu território.

Com base na Lei Complementar n. 24/75 que dispõe sobre os convênios para concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS, foi editado o Convênio n. 59/1996 que autorizou os Estados de São Paulo, Goiás e Paraná, os três que naquela ocasião possuíam produção de amendoim em seus territórios, a concederem crédito presumido de até 60% do ICMS devido na primeira saída deste produto do estabelecimento produtor.

Ou seja, permitiu-se que os Estados lançassem mão de um benefício fiscal direcionado ao fomento da produção de amendoim em seus territórios.

O Estado de São Paulo, rapidamente incorporou, nos mesmos termos e condições, o Convênio n. 54/1996 em seu Anexo III do Regulamento do ICMS, o qual discorre sobre os Créditos Outorgados (que se traduz em benefício direto de crédito de ICMS na apuração deste tributo nas operações que ali especificam, ou seja, os contribuintes pagarão menos imposto em suas atividades mercantis).

Por meio desta medida, o Governo paulista lançou um significativo benefício fiscal para a cadeia produtora de amendoim. Diante desse benefício, o setor respondeu rapidamente ao estímulo e, ampliou a área plantada do grão em 22 mil hectares nas duas safras seguintes à implantação do incentivo fiscal.

Com este reflexo instantâneo na ampliação da área plantada da oleaginosa, restou claro a eficácia da medida tomada pelos Estados que, auferiram rapidamente o objetivo perquirido, evitando com isso também, uma eventual piora no cenário de queda da área destinada ao plantio do grão em seus campos.

O fato preponderante que influenciou os produtores a ampliarem a área cultivada foi a melhora na rentabilidade de sua produção. Em termos quantitativos este incentivo fiscal significou um maior retorno econômico dos produtores. Se tomarmos por base a sistemática do ICMS de São Paulo, esta medida representou algo em torno de 10% a mais de lucratividade em seus negócios. O percentual parece não ser muito, mas pode significar o posicionamento dos produtores em um patamar de renda significativamente melhor, além de poder significar também, o retorno da cultura à lucratividade, fatores estes decisivos para estimular a ampliação da produção.

A desoneração tributária nas cadeias produtivas, sejam elas no setor primário, secundário e, ou, terciário, caso bem implementadas e de tal forma que não resultem em distorções na dinâmica do mercado, significam melhora na lucratividade dos agentes econômicos por representarem menores custos à produção, influenciando diretamente na

competitividade da economia e, através disso, podendo significar também, menores preços ao consumidor final.

Interessante observar o reflexo tempestivo de uma medida de fomento fiscal de cunho concreto em um ambiente difuso de produção tal como o setor agrícola.

Mesmo sendo uma medida de cunho subjetivamente abstrato, ela conseguiu atingir o seu objetivo, tocando os produtores em sua individualidade e revertendo um quadro real de queda de produção.

Isto deixa claro que as políticas generalistas, direcionada a sujeitos não determinados, se possuírem um objetivo claro e concreto estimulam os agentes econômicos a seguirem os seus desígnios e, com isto, a política pública atinge o seu propósito.

5.2 O incentivo à produção de alho no centro-sul brasileiro

O alho é um gênero agrícola amplamente utilizado na cultura alimentar do povo brasileiro. Consumido diariamente por milhões de pessoas, ele possui sua produção concentrada, principalmente, nos Estados da região sudeste e sul do Brasil.

Por ser uma cultura exigente do ponto de vista climático e dos tratos culturais, além de suas peculiaridades geomorfológicas de produção, o cultivo do alho também exige um grande investimento em tratos culturais, essas características fazem dela uma cultura de alto risco econômico-financeiro, situação essa que, por si só, é um obstáculo à expansão da produção.

Ademais, o período de plantio adequado para o alho confronta com o ciclo do milho safrinha, fato este que o coloca em situação de disputa por áreas de cultivo com o grão.

Este conjunto de fatores faz do alho uma cultura suscetível à perda de áreas de cultivo em favor de outros cultivos e também, a expõe aos ciclos de defasagem de capital disponível para financiamento dos agricultores.

Na década de 90 o Brasil enfrentou uma ampla redução da área cultivada de alho, entre os anos de 1994 e 1998 a área planta de alho reduziu 40% ou seja, o país perdeu 7 mil hectares de área plantada, uma redução bastante expressiva.

Uma parte dessa redução de área cultivada decorreu da competição predatória do alho importado da China (maior produtor mundial), que levou o Brasil a lançar mão de medidas antidumping contra o produtor importado do país asiático. Em 1996 o Brasil sobretaxou as importações em US\$ 4 dólares por caixa de 10kg de alho originado da China.

Mesmo com a medida antidumping, a competição do alho importado prosseguiu, desestimulando a produção interna o que continuou forçando a redução da área cultivada de alho em solo brasileiro.

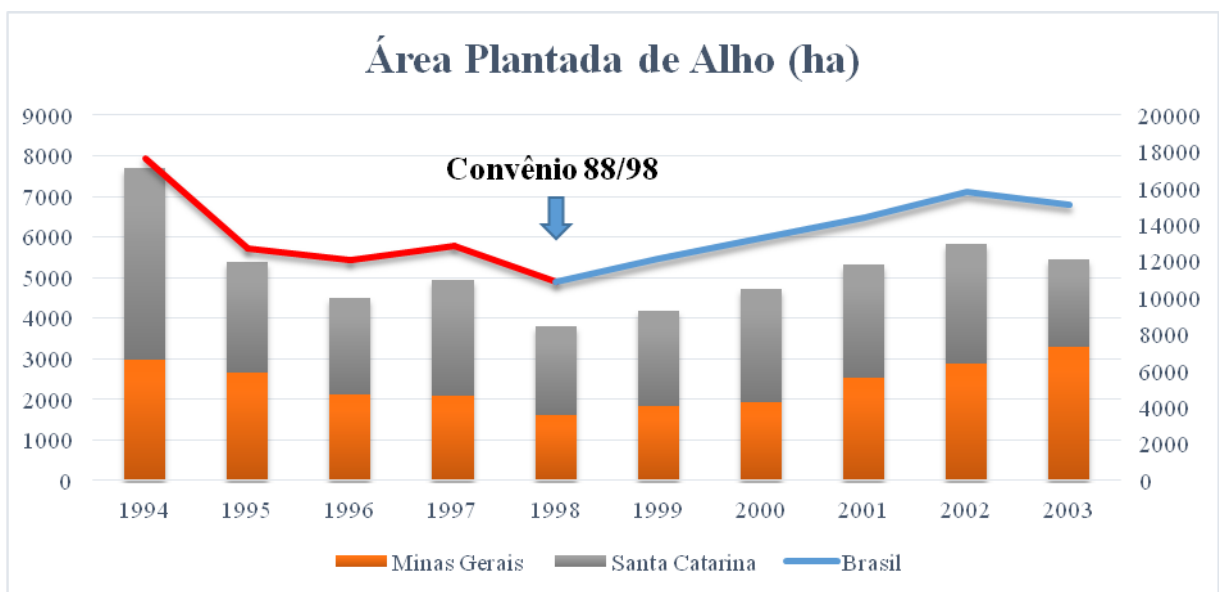
Além da competição do produto importado, com o advento da implantação do Plano Real e a crise fiscal que o país viveu nos primeiros anos do novo modelo econômico, o financiamento agrícola sofreu uma expressiva redução de recursos disponíveis para o crédito, conjuntura esta que afetou diretamente a capacidade de plantio dos produtores de alho (dependentes de capital, por se tratar de uma cultura dispendiosa em seu cultivo).

Assim, buscando meios de reverter a queda abrupta no plantio de alho, no dia 18 de setembro de 1998, antecedendo os preparativos da próxima safra, os representantes dos Estados e da União se reuniram e editaram o Convênio n. 88 de 1998.

Este Convênio, permitiu que os Estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná e São Paulo (sendo os dois primeiros, os maiores produtores de alho no país naquela época), concedessem crédito presumido de 50% do ICMS incidente na saída de alho do estabelecimento produtor.

Respondendo ao fomento fiscal atribuído pelo Convênio n. 88/98, os produtores brasileiros de alho, rapidamente ampliaram em 12% a área plantada, já na safra seguinte à medida.

Figura 10 - Área Plantada de Alho no Brasil, Minas Gerais, Santa Catarina: 1994 a 2003.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

O benefício fiscal insculpido no Convênio atendeu principalmente os Estados de Minas Gerais e Santa Catarina, estados estes que, naquela oportunidade, figuravam como os dois maiores produtores de alho do país.

Com o advento do benefício fiscal, as principais regiões produtoras, observaram suas áreas de plantio crescerem 14% e 9%, respectivamente, já na próxima safra, percentuais esses que representaram 400 hectares a mais de área cultivada.

A medida fiscal continuou surtindo efeitos positivos no campo durante os próximos cinco anos seguintes, até a safra de 2002, quando a área cultivada de alho no Brasil atingiu um novo pico de 15.760 hectares, representando um aumento de 44,8% frente aos níveis da área plantada da safra de 1998 (naquela oportunidade, 10.883 hectares).

Mais uma vez, nos mesmos moldes do Convênio n. 54/1996, esta nova medida significou uma boa melhora na rentabilidade da produção de alho e, isso, acarretou também uma melhor competitividade da produção nacional frente ao produto importado, conjuntura essa que estimulou os produtores a produzirem mais e impulsionou o plantio nas áreas beneficiadas.

No ordenamento legal brasileiro, os incentivos fiscais foram elencados como mecanismo adequado para a construção de políticas agrícolas, conforme disposto no inciso XIV do Art. 2º da Lei n. 8.171/91. Já na elaboração do diploma legal fundamentador da política agrícola no Brasil, o legislador inseriu a tributação e os seus incentivos como ferramentas adequadas para o fomento à produção agropecuária.

Em situações em que, outros mecanismos, tais como o crédito rural, não sejam suficientes para estimular a produção no campo, os incentivos fiscais podem servir como um recurso substituto eficaz para catalisar a produção no campo.

Tal como pontuado, nos 1990, o Estado brasileiro enfrentou problemas de ordem econômico-fiscais, uma série de constrições orçamentárias acarretou a redução de disponibilidade de recursos públicos para o financiamento do setor agropecuário.

Desta feita, o Convênio n. 88/98 serviu como alento aos produtores rurais pois, por se tratar de uma desoneração tributária direta na comercialização, isto significaria uma maior receita líquida para os produtores, tornando a atividade mais atrativa.

Ao vislumbrar a vantagem fiscal, o setor ampliou a área cultivada, contribuindo com o desenvolvimento econômico do país e, através deste impulso oficial, reequilibrou a oferta de alho no mercado nacional.

Mais uma vez, o incentivo tributário do ICMS rapidamente gerou um impacto positivo na atividade produtiva. Os agentes econômicos, vislumbrando uma vantagem

comercial se empenharam em produzir mais e, com isso, contribuíram para que o objetivo do Convênio fosse atingido, beneficiando toda a cadeia comercial e, os consumidores.

5.3 O fomento a cadeia industrial da uva e o reflexo no campo

A uva possui uma importância peculiar na cadeia produtora do agronegócio. Consumida in natura e na forma de sucos ou ainda, servindo como base para a produção de vinho, a cultura da uva manifesta-se como essencial para o sustento de um expressivo nicho comercial da economia.

Em decorrência da difusão de conhecimento acerca dos benefícios à saúde, decorrentes do consumo de vinho e também da própria uva e seus produtos derivados, há um empenho em ampliar o consumo desses produtos pelos consumidores brasileiros.

Com um consumo per capita de uva e derivados ainda baixo em relação à muitos países do mundo, o mercado produtor brasileiro trabalha arduamente para fomentar o acesso da população a tais produtos.

Neste contexto, em 2004, os Estados se reuniram em torno de uma deliberação do Confaz, que culminou com a edição do Convênio n. 153/04 o qual dispôs, entre outros pontos, sobre o fomento à produção de vinho e sucos de uva nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Pernambuco.

Os sulistas, naquela oportunidade, já figuravam como os maiores produtores de uva do país e, Pernambuco despontava na produção nacional, manifestando grande potencial produtivo com o advento dos projetos de irrigação na bacia do rio São Francisco.

Assim, os três Estados costuraram o acordo com os demais pares com o intuito de fomentar o processamento de sua produção agrícola e ampliar a penetração de mercado dos seus produtos através do incentivo fiscal de redução de base de cálculo o qual, significaria de forma direta, redução de custos para os produtores e, por conseguinte, menores preços aos consumidores.

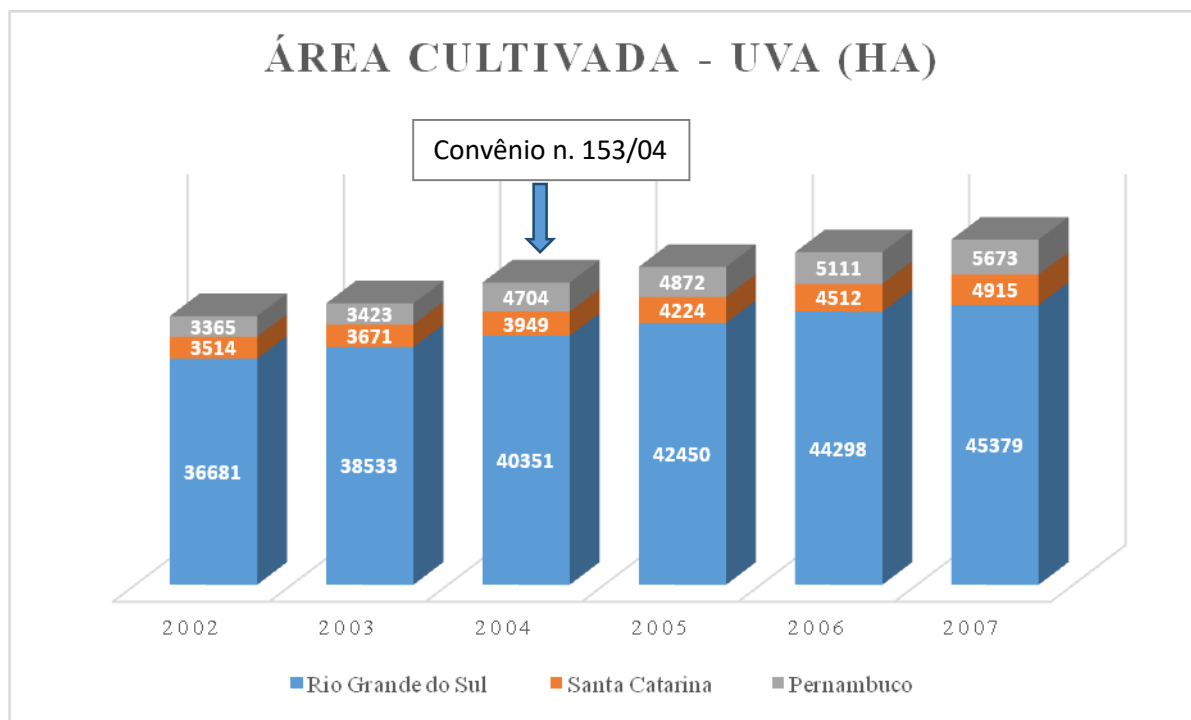
A Cláusula primeira do Convênio n. 153/04 foi claro ao prever reduções de base de cálculo, em valores quantitativos por litro de derivados de uva comercializados, restando, portanto, bem definido o conteúdo da proposta econômica que a política de fomento fiscal traçou para o setor.

Mais uma vez, a medida fiscal de estímulo ao setor produtivo surtiu efeito.

A produção de uvas, apresentava expansão em torno de 4% no comparativo entre a safra de 2002 e 2003, porém, com o advento do incentivo fiscal, essa taxa de crescimento acelerou e, após, manteve-se em um sólido nível de progresso nos anos seguintes.

Considerando os três Estados beneficiados pela medida, foi contabilizado uma área cultivada de 45.627 hectares na safra 2003. Em 2004, ano do início da vigência do Convênio n. 153/04, a área plantada atingiu 49.004 hectares, representando um crescimento de 7,4% em relação à safra anterior, ou seja, ampliando a taxa de crescimento observada na safra anterior.

Figura 11 - Área Plantada de Uva no RS, SC, PE: 2002 a 2007



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

Respondendo ao incentivo fiscal, o setor produtivo progrediu, ampliando a área plantada de uva continuamente nos quatro anos subsequentes ao Convênio, culminando em um patamar de 55 mil hectares cultivados de uva em 2007, montante este que representou um crescimento de 22,6% em relação à área plantada na safra de 2003.

Diferentemente das políticas tratadas até o momento, este incentivo não recaiu diretamente sobre o setor produtivo rural, ele beneficiou, por outro lado, o setor de processamento industrial da fruta.

Não obstante a isto, a medida transcendeu o setor de transformação e estimulou a atividade produtiva também no campo. Se a agroindústria é incentivada, também o será o campo e esta corrente de progresso resultará em maior produção, maior disponibilidade de produtos para o mercado e, conseqüentemente, melhores condições de preço para o consumidor.

Restou claro, portanto, que o setor rural tem ampla capacidade de responder às políticas de fomento fiscal com aumento de produção, mesmo que este não seja o beneficiário direto das medidas.

5.4 Convênio 153/04 e o aumento da produção de mandioca no Brasil

Na 116ª reunião do Confaz, ocorrida no ano de 2004, os Estados se juntaram para lançar, por meio do Convênio n. 153/04, uma série de incentivos fiscais à diversos segmentos produtivos.

Dentre eles, o Convênio permitiu que vinte Estados da federação concedessem redução da base de cálculo, aos estabelecimentos industrializadores de farinha de mandioca, de modo a equalizar a alíquota de ICMS aplicada ao produto em âmbito nacional.

A mandioca e seus derivados tem especial importância na cultura alimentar do norte e nordeste brasileiro, representando milhares de empregos diretamente aplicados na cadeia produtiva tanto no campo como nas cidades, seja na indústria ou no comércio.

Desta forma, zelar pelo bom funcionamento deste nicho produtivo é de suma importância para os Governos.

Com base nessa expressividade e importância do setor e, diante de uma pontual retração na oferta de mandioca in natura que afetou a indústria de processamento, os Estados se uniram por meio do Confaz para estabelecer uma medida que visassem a aliviar os gargalos produtivos no setor e, com isso, estimular o aumento da produção e com isso reestabelecer bases econômicas saudáveis no ambiente econômico.

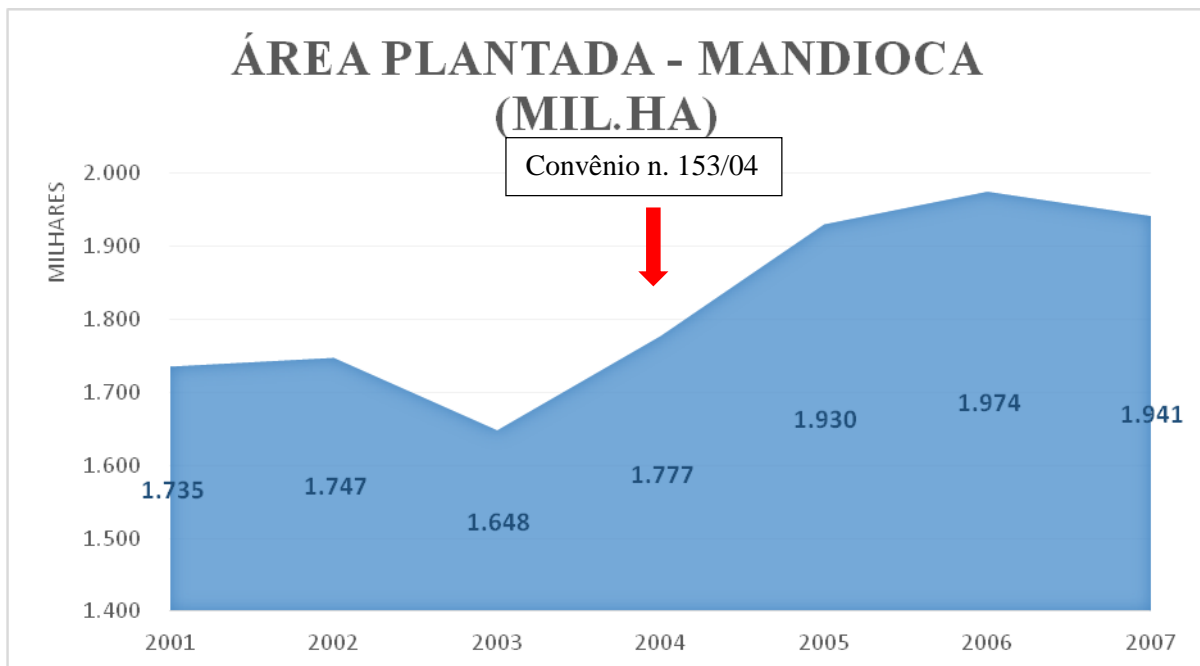
Para as indústrias, produzir com menor carga tributária significa, ou reduzir o preço ao cliente e assim conquistar mais mercados, ou melhorar a rentabilidade da operação, em ambos os casos, o setor industrial é estimulado a produzir.

Com o aumento da demanda da indústria o campo será estimulado a produzir mais e até obter uma maior renda pelo seu produto, desta forma, em ambos os casos haverá um incentivo a aumentar a produção no campo também.

Sendo para ambos os setores e em ambos os casos, o reflexo provável deste tipo de medida será o aumento da produção, assim ocorreu.

O setor agrícola brasileiro identificou a vantagem econômica decorrente da implantação do Convênio n. 153/04 e ampliou a área cultivada de mandioca durante as três safras subsequentes ao incentivo.

Figura 12 - Área Plantada de Mandioca no Brasil: 2001 a 2007.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

A área plantada, que havia apresentado um declínio entre as safras de 2002 e 2003, voltou a crescer a partir de 2004, com o advento da medida de fomento fiscal traçada pelo Confaz.

Em 2004, a área cultivada no país aumentou 129 mil hectares e, em 2005 foi plantado mais 153 mil hectares, totalizando um avanço de 281 mil hectares nas duas safras imediatamente após a edição do incentivo fiscal.

O reflexo foi imediato, o setor produtivo respondeu rapidamente ao incentivo público, ampliando a oferta do produto em âmbito nacional, gerando emprego e renda no campo e na indústria e atendendo ao planejamento definido pela política pública agrícola.

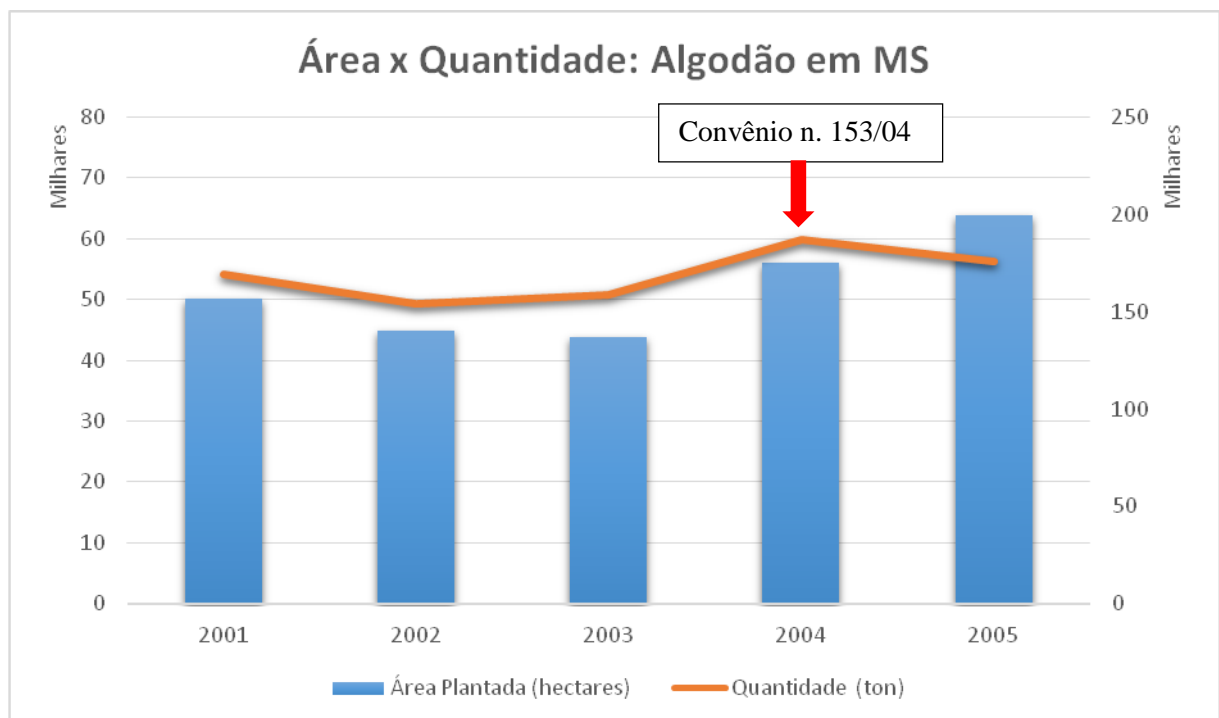
5.5 O Incentivo ao algodão em Mato Grosso do Sul

A cotonicultura tem uma significativa importância na economia agrícola e industrial do Estado de Mato Grosso do Sul, uma vez que responde por dois por cento da área cultivada em cada safra.

Predominantemente, a cotonicultura sul-mato-grossense produz a fibra e empreende os primeiros estágios de processamento, sendo responsável pelo descarçamento do vegetal. Após, o produto semielaborado é destinado à indústria têxtil para a produção de tecidos e roupas.

O Estado, observou que o tratamento em seu território estava perdendo competitividade em relação ao processamento em seus Estados vizinhos, e esta conjuntura estava afetando tanto a indústria sul-mato-grossense como o campo, que vislumbrou uma queda na área plantada de algodão declinar -12,8% entre as safras de 2001 a 2003.

Figura 13 - Área Plantada de Algodão no Mato Grosso do Sul: 2001 a 2005.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados Banco de dados estatísticos SIDRA (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

Diante deste declínio, o Estado do Mato Grosso do Sul pleiteou junto ao Confaz que lhe fosse permitido estabelecer um incentivo fiscal ao setor cotonicultor.

Durante a 116ª Reunião do Confaz, foi deliberado por meio do Convênio n. 153/04 que o Estado ficava autorizado a conceder redução de base de cálculo de até cinquenta por cento no cálculo do ICMS devido nas saídas, internas ou interestaduais, de algodão em caroço ou, em pluma ou, também, de caroço do algodão.

Tendo em vista a precificação internacional do algodão, este tipo de benefício significou menores custos produtivos e comerciais para o setor cotonicultor no Estado do Mato Grosso do Sul, pois, a parcela destinada aos cofres públicos seria eminentemente menor no ambiente de circulação das mercadorias, representando assim maior rentabilidade aos agricultores.

Esta medida beneficiou diretamente os produtores e as agroindústrias de processamento do algodão em território sul-mato-grossense, significando uma expressiva redução da carga tributária incidente no comércio, interno ou interestadual do produto, de tal forma que, em média, os cotonicultores auferiram seis por cento a mais de rentabilidade na venda de sua produção, de tal sorte, o benefício do Convênio n. 153/04, materializou-se em um grande incentivo a incorporação de novas áreas de cultivo.

Diante de tal alento, o setor progrediu, ampliando a área cultivada de algodão no Mato Grosso do Sul em 46 por cento nas duas safras seguintes à edição do incentivo fiscal. Este avanço significou uma adição de 20 mil hectares em terras cultivadas e 28 mil toneladas produzidas a mais da fibra.

Mais uma vez, por meio desta medida de incentivo fiscal, que se consubstanciou em melhora na rentabilidade da atividade agrícola, os produtores se lançaram ao campo em busca de ampliar sua produção e renda.

O resultado do benefício foi imediato, a área cultivada e a quantidade produzida cresceram rapidamente, concretizando assim o objetivo perquirido pelo ente público quando este lançou mão do fomento ao setor, tal como insculpido no Convênio Confaz n. 153/04.

Em cinco exemplos distintos, com políticas estabelecidas em momentos distintos e direcionada aos mais variados setores da economia rural, o resultado observado foi o mesmo: o incentivo fiscal estabelecido em favor dos produtores rurais, ou em favor da agroindústria processadora dos gêneros agrícolas, materializaram-se rapidamente em ampliação da área cultivada e aumento da produção.

Tendo em vista a grande capacidade de produção do campo brasileiro, este possui todas as condições de contribuir com o desenvolvimento do país, caso estimulado pelo estabelecimento de políticas públicas sérias e adequadas ao campo.

CONCLUSÃO

O Brasil, como de conhecimento público, é uma grande potência agrícola, com uma extensa área agricultável, solos e clima favoráveis à produção. Possui todas as condições de produzir grandes quantidades de alimentos, tanto para o atendimento do mercado interno como para o mercado internacional.

O comércio exterior do agronegócio brasileiro, sempre se mostrou como uma importante fonte de recursos para o país. Na formação inicial do Brasil foi de suma importância para a estruturação de nossa sociedade, naquele momento em torno do ciclo do açúcar e, seguindo em frente, com o advento do ciclo cafeeiro, as divisas internacionais, auferidas pelo setor agrícola brasileiro, contribuíram de forma decisiva para a acumulação inicial dos capitais que sustentariam as bases econômicas, industriais e comerciais, do nosso país.

Atualmente, como fiel da balança comercial, as exportações do setor rural, sustentam a expansão do consumo e das importações, garantindo a estabilidade de nossa moeda e a solidez de nossa economia.

Ocorre que, além do glamour que existe em torno das exportações, devemos nos ater as necessidades diárias de alimentação dos mais de duzentos milhões de cidadãos brasileiros que, precisam ter condição de acesso digno aos alimentos dos quais necessitam para sobreviver.

Uma parte deste acesso advém da renda. Por oportuno, sabemos que as condições de renda e igualdade não são uniformes em nosso país. Temos no seio da mesma sociedade, situações diametralmente opostas no que se refere às condições de vida, de acesso a bens e, de oportunidades.

Tal conjuntura, reforça a necessidade de atenção por parte dos elaboradores de políticas públicas em relação às condições de produção, distribuição e acesso aos gêneros alimentícios pois, qualquer descuido em relação ao fluxo de suprimento de alimentos, significará a exclusão de uma parcela significativa da população do acesso a tais bens.

Recentemente observamos um processo inflacionário agudo no Brasil. Uma parte significativa deste aumento de preços estava associada à elevação dos preços dos alimentos.

No Brasil, pela histórica fartura da agropecuária, nunca havia se deparado com a escassez na oferta de gêneros agrícolas.

Porém, desde meados dos anos 1990, passou-se a observar dois processos de mudanças estruturais no campo, quais sejam: a substituição de áreas tradicionais de cultivo de

alimentos para a produção de commodities destinadas à exportação e, já há mais tempo em trâmite, o aprofundamento do processo migratório da população para as áreas urbanas.

Muitas regiões que possuíam tradição na produção de frutas, vegetais, legumes, leite, entre outros alimentos consumidos na rotina alimentar de milhões de brasileiros, foram incorporadas pelas culturas do agronegócio exportador.

Esta incorporação decorreu ou do assédio econômico do agronegócio, ou da falta de sucessão entre as gerações no campo.

O agronegócio auferir suas receitas lastreadas em moeda estrangeira e, possui uma cadeia comercial organizada e sólida, essas características atraem os produtores, que se sentem seguros em direcionar sua produção para o setor.

O setor creditício por sua vez, também possui uma percepção de risco menor em relação à produção de commodities. Muitas vezes, respaldados por contratos de fornecimento à indústria processadora, os produtores possuem melhores condições de angariarem crédito junto às instituições financeiras para produzir soja, milho e cana de açúcar, do que para investir em outros nichos de produção rural.

Essa diferença de acesso ao crédito ampliou-se com o advento da Lei n. 11.076/04 (BRASIL, 2004), que eminentemente vislumbrou títulos de créditos lastreados em uma dinâmica de estoques, contratos e garantias, os quais, só são passíveis de serem organizados em uma estrutura de mercado que só observamos no agronegócio de grãos e outras commodities voltadas à exportação que, em sua essência, são altamente estruturados.

Desta forma, para o setor rural ligado à produção de alimentos, sustentado principalmente pela agricultura familiar e de natureza difusa, angariar acesso ao mercado de crédito ficou restrito aos programas governamentais de crédito agrícola direcionado, tal como o PRONAF.

O PRONAF é um programa de crédito direcionado interessante, porém com diminuta participação no montante de recursos total que o Governo disponibiliza anualmente na implementação de sua política de financiamento rural, atualmente responde por um quinto do volume total de recursos aplicados na atividade agropastoril.

Ademais, conforme discutido no trabalho, pela pouca estrutura organizacional e financeira-contábil, muitos produtores familiares não obtêm acesso ao crédito rural, situação que só amplia a exclusão de uma parcela importante da produção de alimentos do acesso aos capitais produtivos.

Neste contexto, a produção de alimentos é subjugada em todas as frentes, seja no acesso ao crédito, ou na organização dos mercados e do campo, de tal forma que observamos

como resultado dessa conjuntura, uma sistemática redução da disponibilidade per capita dos alimentos ligados à cesta básica e presentes na rotina alimentar do povo brasileiro, situação essa, decorrente da substituição de áreas de cultivo desses gêneros, em favor de outras culturas mais bem estruturadas economicamente.

Como muito se diz no Brasil: as leis brasileiras são boas, porém mal executadas.

No que toca a política agrícola brasileira, a Constituição Federal e as Leis que regem o sistema são diplomas progressistas, cheios de boas intenções, porém, a execução está relegada a um Poder Executivo que vis a vis conhece e enxerga, apenas, o grande agronegócio.

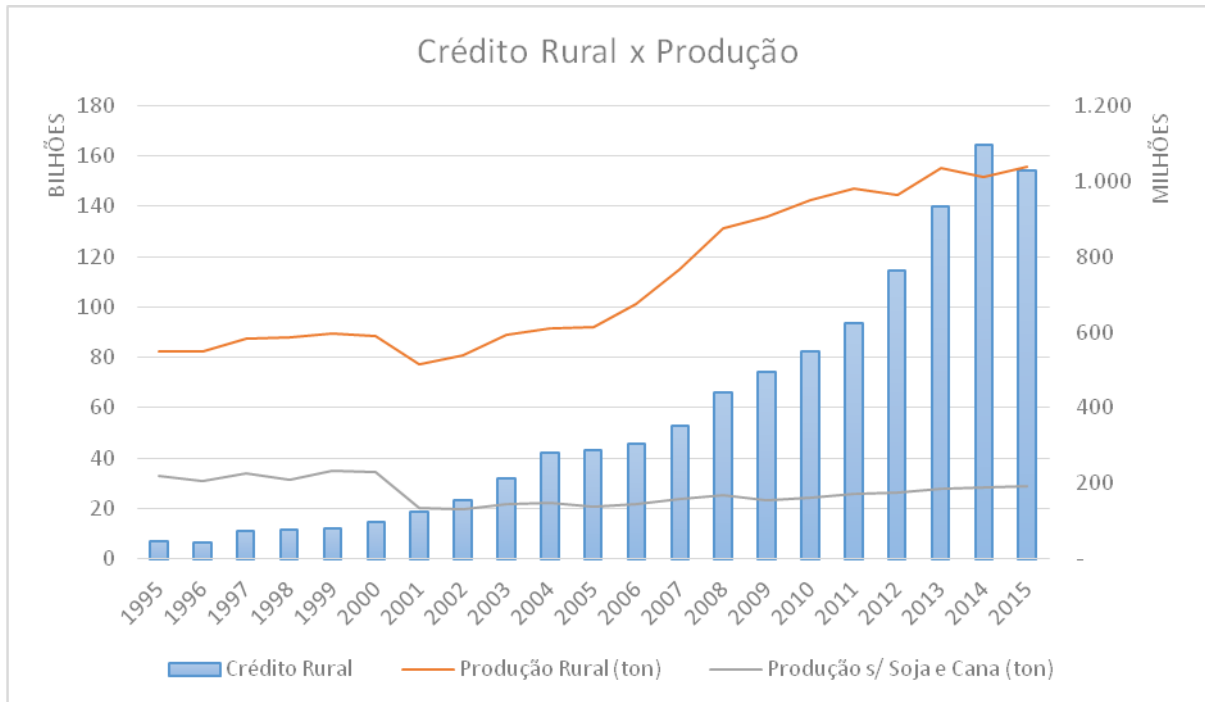
O agronegócio exportador de commodities progride a passos largos. Nos últimos vinte anos ampliou exponencialmente sua produção e as exportações. Obviamente que o crédito agrícola também teve de ser ampliado, segundo dados do Banco Central, entre os anos de 1996 e 2015, o volume disponibilizado de crédito para o financiamento da atividade rural cresceu 2.500%, saindo de R\$ 6,9 bilhões para R\$ 154 bilhões, representando assim um avanço expressivo no volume de recursos aplicados anualmente no setor.

Por outro lado, e não menos importante, observamos que a produção do setor medida em toneladas apenas dobrou de tamanho, deixando aberto assim uma ampla diferença entre o aumento do volume de crédito disponibilizado e o aumento da produção.

Ademais, faz-se necessário salientarmos que, se excluirmos o setor sucroalcooleiro e sojicultor, observaremos uma redução nos quantitativos de produção do campo, medidos em toneladas, neste mesmo período que pontuamos.

Neste contexto, podemos depreender que a relação entre crédito e produção não é mais diretamente proporcional, ou seja, a política creditícia isoladamente já não é mais suficiente para fomentar a produção no campo, de tal modo que, é necessário que o Estado busque a estruturação de outros mecanismos necessários e capazes de estimular a produção rural, principalmente aquela que se posiciona além da produção de commodities destinadas à exportação.

Figura 14 - Volume de Crédito Rural x Produção no Brasil: 1995 a 2015.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Mendonça de Souza, baseado em dados do Banco Central do Brasil (BACEN), Ministério da Agricultura e Banco de dados estatísticos SIDRA (IBGE).³

O que realmente importa para uma sociedade é trabalhar pela sua independência e segurança. Nesta linha, a Constituição Federal propugnou como direitos inerentes aos cidadãos a segurança alimentar, quando inseriu no seu rol de direitos sociais o direito à alimentação.

Para se garantir o direito à alimentação, os alimentos precisam estar disponíveis e acessíveis a todos. A produção deve ser suficiente para atender os cidadãos e os preços precisam ser acessíveis aos mais variados grupos sociais da nação.

Partindo do pressuposto que a população brasileira continua tendo crescimento populacional positivo, a produção de alimentos deve seguir a mesma tendência e ir crescendo progressivamente.

O aumento da produção de alimentos exige resultados coordenados entre os investimentos produtivos e de desenvolvimento tecnológico no setor, acompanhados de aumento nos níveis de rentabilidade para os produtores.

³ Informações obtidas nos relatórios de alocação dos recursos destinados ao crédito rural do Banco Central do Brasil, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e informações acerca da produção do setor agrícola no Brasil obtidos do banco de dados SIDRA do IBGE (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016); (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2016); (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

A disponibilidade de recursos para investimento é absolutamente necessária, porém ela deve vir associada a uma organização em torno do desenvolvimento tecnológico do campo, de modo a obter, continuamente, melhores níveis de produtividade por área cultivada e, de não menos importância, é necessário organizar a cadeia comercial e agroindustrial do setor, com foco na eficiência, garantindo assim, a possibilidade de ocorrer um fluxo maior e mais dinâmico de renda para o setor produtivo, desta forma reduzindo as incertezas e incentivando o setor a sempre progredir.

A Lei n. 8.171/91 prevê uma série de mecanismos pelos quais o Estado pode planejar e fomentar a atividade rural, rol este não exaustivo, uma vez que o legislador manifestou especial atenção em relação à necessidade de se promover o adequado planejamento da atividade agropastoril pois, conforme estabelece o Art. 2º, “[...] o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social”, desta forma, elevando a política agrícola e a produção de alimentos às próprias bases de estabilidade da nação brasileira.

Isto posto, diante da importância do setor na economia, da necessidade de se manter o adequado abastecimento de alimentos e a segurança alimentar no país e do fato de que a política creditícia por si só já não se mostra suficiente para se fomentar a atividade agropastoril.

Sabendo também que, a produção rural deve se fundar em uma produção bem equilibrada e diversificada, focada em atender as demandas do mercado, nacional e internacional, é preciso se estabelecer novos horizontes para a política pública agrícola no Brasil.

Conforme dialogado no conteúdo deste trabalho, a questão da inflação é, há algum tempo, um fantasma na economia brasileira. Nos últimos dez anos, enfrentamos um processo inflacionário dolorido que arrebatou a economia nacional a dois anos de recessão econômica.

Afastando-nos do campo macroeconômico e analisando com cuidado alguns componentes microeconômicos, identificamos que os alimentos tiveram uma significativa parte de culpa nesta dinâmica perversa de avanço da inflação.

Conforme demonstrado, os preços dos alimentos manifestaram evolução superior aos índices gerais da inflação, se posicionando de tal forma como vilões da capacidade de consumo dos cidadãos.

Ao nos aprofundarmos no caso, identificamos como possível causa dessa elevação dos preços dos alimentos, um processo de substituição de áreas agrícolas, dantes destinadas ao

cultivo de gêneros alimentícios consumidos diariamente na cultura alimentar brasileira, em favor de culturas predominantemente voltadas para a exportação.

Este processo acarretou uma redução na ordem de 4,6 milhões de hectares de área destinada ao cultivo de alimentos integrantes da cesta básica nacional, nos últimos vinte anos, conforme demonstrado nas figuras 4 e 5 deste trabalho.

Em paralelo, no decorrer deste mesmo período, a população brasileira seguiu em crescimento demográfico positivo assim, tal conjuntura, expôs o mercado consumidor nacional a uma redução na disponibilidade interna de alimentos per capita entre dez e vinte por cento, dependendo do produto analisado, nas últimas duas décadas.

Ora, diante deste cenário de restrição na oferta, não há outro resultado senão uma crescente disputa entre os consumidores pelo acesso aos alimentos disponíveis no mercado. Esta situação levará inarredavelmente a uma recorrente elevação no preço dos alimentos.

Adicionando combustível a essa mistura, tivemos também no mesmo período o fomento a expansão das exportações brasileiras de alimentos que, em alguns produtos específicos, tais como as proteínas, levou a uma retirada de disponibilidade de mercadorias do mercado interno, em favor do seu redirecionamento para o exterior (tabela 1). Ademais, o fato do mercado internacional ofertar melhores condições de preços pelos alimentos, faz com que os produtores favoreçam a oferta de mercadorias para o mercado exterior e exijam, por conseguinte, que os consumidores nacionais paguem mais pelo alimento, alinhando assim, a precificação dos produtos entre ambos os mercados.

Este impulso exportador, sem o adequado planejamento e fomento à expansão da produção, resulta diretamente em subtração da oferta interna de alimentos os quais, passam a ser direcionados para o exterior, além de influenciar também na precificação dos alimentos no mercado nacional, este efeito foi observado no preço da arroba do boi gordo, que subiu quatrocentos e cinquenta por cento, entre os anos 1997 e 2015, conforme visto na figura 7.

Resta nítido, portanto que, é preciso estabelecer uma visão de médio e longo prazo no planejamento agrícola nacional, para assim conseguirmos atender, tanto o mercado interno como externo, com uma oferta adequada e, também, possamos evitar eventuais desarranjos entre oferta e demanda de alimentos pois, em casos extremos, tais situações podem expor a sociedade à insegurança no abastecimento, afetando até, a estabilidade econômica e social da nação.

Neste impulso, com base nas questões suscitadas, devemos lembrar que o legislador foi sagaz ao estabelecer no Art. 4º, inc. XIV da Lei n. 8.171/91 a possibilidade de o ente público fazer uso da tributação e dos incentivos fiscais como instrumentos de política

agrícola, dispondo-os, portanto, como mecanismos capazes de fomentar e direcionar os rumos da atividade no campo.

[...] a extrafiscalidade torna-se elemento característico da política fiscal da atualidade, que demanda instrumentos tributários e financeiros para a formulação de programas públicos e ações de enfrentamento de crises conjunturais e mazelas sociais. Desta forma, a extrafiscalidade pode se revelar como a instrumentalização de uma política fiscal no âmbito tributário, assumindo, assim, a configuração de uma técnica impositiva, ou pode se revelar como um conjunto de ações de caráter financeiro dirigidas ao fomento, incentivo ou estímulo a determinados fatos ou comportamentos humanos. (BICALHO, 2014, p. 178).

O Direito Tributário nos fornece assim, ferramentas poderosas para o estímulo do comportamento dos agentes econômicos. Por se tratar de um Direito de natureza pública, os mecanismos tributários se colocam ao alcance e a disposição do planejador de políticas públicas para que o mesmo possa estruturar e desenvolver seus programas e políticas:

O Direito Tributário não tem objetivo (imperativo econômico-social) próprio; ou melhor, como todo Direito Positivo, o Direito Tributário tem natureza instrumental e seu 'objetivo próprio' (razão de existir) é ser um instrumento a serviço de uma Política. Esta (a Política) é que tem seus próprios e específicos objetivos econômico-sociais. (BECKER, 1998, p. 543).

A Constituição Federal previu em seu Art. 146-A a possibilidade do Estado estabelecer, por meio de lei complementar, critérios especiais de tributação para prevenir desequilíbrios, este dispositivo, em conjunto com o Art. 155, inc. XII, alínea g, respaldam em seio constitucional, o conteúdo da Lei Complementar n. 24/75, a qual dispõe especificamente sobre a concessão de incentivos de natureza tributária.

Com o intuito de harmonizar o sistema tributário no âmbito das competências dos Estados federados, a Lei Complementar n. 24/75 definiu que as isenções do ICMS devem ser concedidas ou revogadas por meio de Convênios firmados entre todos os Estados, por meio de deliberações travadas no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

O Confaz, portanto, é a instância deliberativa competente para a criação de políticas públicas de incentivos fiscais que porventura tenham como foco o fomento às atividades econômicas.

Desta forma, o Confaz, por ser o órgão deliberativo competente para se estabelecer e harmonizar as políticas de incentivos fiscais no âmbito do ICMS, é a seara adequada para se

estabelecer políticas de fomento à produção que sejam harmônicas em todo o território nacional.

Por meio dessa ferramenta, em recente período, os desenvolvedores de políticas públicas no âmbito dos Estados, fazendo uso de suas competências, buscaram o respaldo junto ao Confaz para estruturar algumas medidas de fomento à atividade produtiva no campo.

Os programas de incentivos ali deliberados, em alguns momentos, tiveram por objetivo a reversão de cenários de forte retrocesso na produção de determinados gêneros agrícolas e, em outros momentos, tiveram também, o intuito de fortalecer alguma cadeia de produção agroindustrial.

Conforme descrito no Capítulo 5, foram editadas políticas de estímulo tanto aos produtores de amendoim, alho, uva, mandioca e algodão, como também outras beneficiando direta ou indiretamente a agroindústria de tais produtos.

Em todos os casos, observamos que as medidas de fomento surtiram efeitos rápidos e concretos no campo.

Os produtores, atentos às oportunidades, diante das vantagens que advieram das políticas de incentivo tributário, se lançaram ao campo e ampliaram suas áreas de cultivo em todos os casos analisados.

No caso do amendoim, o resultado positivo obtido pela garantia de crédito presumido de ICMS na saída da mercadoria do estabelecimento produtor, estabelecido pelo Convênio n. 59/96, garantiu uma ampliação de trinta e quatro por cento na área cultivada em apenas duas safras, revertendo um amplo retrocesso da produção desta oleaginosa que já perdurava nos quatro anos anteriores.

Para os produtores de alho, o benefício disposto no Convênio n. 88/98 significou um grande alento contra a competição predatória do alho importado. Ao reestabelecer a lucratividade na produção, os agricultores retomaram a produção e ampliaram a área cultivada em quarenta e quatro por cento durante as quatro safras que sucederam a edição do incentivo fiscal.

Já no caso da uva, o incentivo veio para a sua cadeia de processamento. Os entes federados estabeleceram um rol de medidas de fomento aos produtores derivados da uva, de modo a incentivar o comércio e a produção destes. Diante disto, como a agroindústria necessita do seu principal insumo que é a uva, o estímulo transpôs a cadeia industrial e fomentou a produção no campo que seguiu em sólido ritmo de expansão da área cultivada de uva durante os anos que se seguiram à edição do Convênio n. 153/04.

Neste mesmo Convênio, os Estados se debruçaram também sobre a cultura da mandioca. Por ser um produto elementar na alimentação brasileira e muito comum na culinária de muitas regiões, havia a necessidade de se resguardar a plena disponibilidade deste alimento para todo país. Diante de um pontual recuo no cultivo da rama, houve a necessidade de se homogeneizar a tributação desta mercadoria em âmbito nacional, de modo a se permitir que o comércio interestadual ocorresse sem distorções de custos tributários, casos houve alguma quebra de safra, tal como havia ocorrido no ano de 2003.

A permissão de se lançar reduções de base de cálculo do ICMS para equalizar a tributação em âmbito nacional, significou verdadeira desoneração em alguns Estados que aplicavam alíquotas tributárias mais elevadas sobre esta mercadoria. Assim, mais uma vez os produtores ampliaram a área cultivada em mais de duzentos e oitenta mil hectares nas duas safras seguintes a edição do incentivo, contribuindo fortemente para o pleno abastecimento do produto no país.

Neste mesmo sentido também, vimos os cotonicultores de Mato Grosso do Sul que, ao verem a retomada da lucratividade de sua atividade, por meio da desoneração do comércio interno e interestadual de seu produto, travada também no Convênio n. 153/04, ampliaram em quarenta e seis por cento a área plantada de algodão nas duas safras seguintes, adicionando mais de vinte e oito mil toneladas por ano de disponibilidade da fibra no mercado.

Em todas as oportunidades analisadas, os produtores rurais responderam rapidamente ao estímulo oficial, produzindo mais e aumentando a oferta de produtos para o mercado consumidor.

Com base em tais experiências, tomamos por conhecimento que as medidas de fomento fundadas em incentivos tributários possuem ampla penetração na economia e grande capacidade de estimular a atividade produtiva a progredir e ampliar suas atividades.

Contudo, devemos nos ater ao imperativo de que os incentivos fiscais aqui defendidos, não podem ser utilizados como soluções imediatas e fugazes à questão em voga, pois o planejamento agrícola deve utilizar-se das medidas tributárias como um mecanismo auxiliar na estruturação de sua base de planejamento e direcionamento econômico-produtivo do setor rural.

A solução estrutural para buscarmos o aumento da oferta de alimentos no país por meio da ampliação das áreas de cultivo, deve se sustentar não só em políticas de fomento fiscal, mas também, fundar-se em uma política creditícia efetiva que possua um direcionamento preciso e de ampla penetração na cadeia de produtores, além de ser necessário

se buscar o desenvolvimento comercial do setor, de tal forma, que esse sistema dê respaldo e dinamismo à produção do campo.

[...] vê-se que o Estado, ao conceder certos incentivos, muitas vezes busca uma forma de tentar minimizar uma ineficiência ou incompetência do próprio Estado e sua máquina administrativa excessivamente burocrática para a efetividade da realização das políticas públicas. (MELO, 2015, p. 65).

Uma política pública agrícola bem estruturada deve ter como objetivos principais: a segurança alimentar da nação, a rentabilidade dos produtores e, o aumento progressivo e equilibrado da produção no campo.

Neste contexto, com base nas experiências aqui descritas, acreditamos que os incentivos tributários têm grande potencial de estímulo à ampliação da produção de alimentos, devendo ser utilizados pelos governos como ferramentas auxiliares na elaboração da política agrícola.

A União, como membro participante do Confaz, pode utilizar o órgão como instância deliberativa competente para se discutir e estabelecer medidas de fomento fiscal à produção dos gêneros agrícolas comumente consumidos na rotina alimentar dos brasileiros.

Assim, a tributação teria por resultado não só a arrecadação de recursos para o Estado, mas também como mecanismo propulsor da atividade econômica no campo, servindo assim a uma importante função social que é garantir a segurança alimentar do povo brasileiro.

Enfim, é tributação social aquela que respeita o que é inerente à sociedade no contexto social dos ditames constitucionais. Por isso, referida tributação deve privilegiar as necessidades essenciais da população, destacando-se a alimentação, saúde, vestuário, moradia, educação, acesso ao trabalho, livre iniciativa, livre concorrência entre outros pontos. Na prática, tais posições devem ser efetivadas por meio de leis isentivas ou com tributações simbólicas. Pelo intervencionismo político-social introduz-se na tributação o fim político-social. O tributo deve ter uma função social. (RIBEIRO, 2008, p. 179).

Por meio dessa semântica, alçaríamos os tributos e os mecanismos de fomento fiscal a verdadeiros garantidores dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, transpondo a perversa concepção da grande regressividade da matriz tributária nacional.

Desta feita, diante do grande potencial de influência que os tributos possuem sobre a atividade produtiva no campo, os incentivos fiscais agiriam como ferramentas úteis ao planejamento econômico agrícola, fomentando a expansão da produção de alimentos e garantindo a segurança alimentar da população brasileira. "A revolução pela democracia deve

ser orientada por ações concretas destinadas à garantia de um sistema de necessidades fundamentais, elemento basilar de um sistema constitucional de direitos fundamentais." (BICALHO, 2014, p. 185).

A atuação estatal neste contexto de estímulo à produção no campo, contribuirá diretamente com a efetivação dos direitos humanos. Através do seu planejamento e do desenvolvimento das políticas públicas voltadas a atender a segurança alimentar do país, o Estado estará garantindo as bases de inclusão social e de dignidade de seus cidadãos e dos produtores rurais.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Introdução à ciência das finanças**. 14. ed. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Financeiro Nacional: Crédito Rural**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/credrural>>. Acesso em: 16 de mar. de 2017.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília, DF: SAF : MDA, 2015. Disponível em: < http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PRONAF_20_ANOS_VALTER_BIANCHINI.pdf >. Acesso em: 10 fev. 2017.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade tributária: pósmodernidade e legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967. Regula a Zona Franca de Manaus. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971: Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>. Acesso em: 16 abr. 2016.

_____. Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá

outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Lei n.11.076, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11076.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. Lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 fev. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. Medida Provisória n. 582, de 20 de setembro de 2012. Altera a Contribuição Previdenciária de empresas dos setores industriais e de serviços e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 set. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/582.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. Lei n. 12.794, de 2 de abril de 2013. Altera a contribuição previdenciária de empresas dos setores industriais e de serviços e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12794.htm>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 set. 2016a. atual. Emenda Constitucional n. 93, de 8 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 jun. 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

BURITY, Valéria et al. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema de Segurança alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2013. Disponível em: <[http://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/ABRANDH%20\(2010\).pdf](http://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/ABRANDH%20(2010).pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 9. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1997.

CEPEA. **Série de preços históricos da arroba do boi gordo**. Piracicaba: USP/Esalq, 2016. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/series/boi-gordo.aspx?id=2>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 10, p. 3-58, jul./set. 2001.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria geral do tributo e da exoneração tributária**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CONFAZ. Convênio n. 59, de 23 de setembro de 1996. Autoriza os Estados que menciona a conceder crédito presumido pela primeira saída, em operação interna de amendoim, em casca ou em grão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 set. 1996. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1996/cv059_96>. Acesso em: 5 jul. 2016.

_____. Convênio n. 59, de 19 de junho de 1998. Autoriza os Estados da Paraíba, do Amazonas, do Rio Grande do Norte, do Pará e da Bahia a conceder isenção do ICMS nas operações internas com farinha de mandioca. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 1998a. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1998/cv059_98>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Convênio n. 88, de 18 de setembro de 1998. Autoriza os Estados de Santa Catarina, de Minas Gerais, de São Paulo e do Paraná a conceder crédito presumido às saídas de alho do estabelecimento produtor. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 set. 1998b. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1998/cv088_98>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Convênio n. 153, de 10 de dezembro de 2004. Autoriza as unidades federadas a concederem benefícios fiscais na modalidade redução de base de cálculo do ICMS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2004. Disponível em:

<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2004/cv153_04>. Acesso em: 15 jul. 2016.

CONSIDERA, Claudio M.; SOUSA, Eduardo L. L.; BRACALE, Gustavo. **Âncora Verde: o papel da agricultura no ajuste econômico**. Brasília, DF: [SEAE/MF], dez. 2002. Disponível em: <<http://seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/documentos-de-trabalho/documentos-de-trabalho-2002/DocTrab28.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

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

DERZI, Mizabel; COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Direito tributário atual**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ERHARDT, Caroline. **O direito humano à alimentação adequada como direito fundamental**. Curitiba: Ed. PUC-PR, 2015.

FARINA, Elizabeth M. M. Q.; NUNES, Rubens. **A evolução do sistema agroalimentar no Brasil e a redução de preços para o consumidor: os efeitos da atuação dos grandes compradores**. Brasília, DF: CEPAL : IPEA, abr. 2002. Disponível em <http://www.fundacaofia.com.br/pensa/anexos/biblioteca/_Aevoluçãodosistemaagroalimentareareduçãodospreçososparaoconsumidor.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

FIESP. **Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA Alimentação e Bebidas**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/ipca-setor-alimenticio/>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

FONSECA, Joao Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 2. ed. São Paulo: Forense, 1998.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil. In: _____. (Org.). **Equidade e eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e direito tributário**. Brasília, DF: Consulex, 2012.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GUIDO, Alpa. **Interpretazione Giuridica e analisi economica**. Milano: Giuffré, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sidra**: Banco de Tabelas Estatísticas. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MALUF, Renato S. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sérgio; DI SABATTO, Alberto. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2 ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 2.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Alisson José Maia. Premissas para uma abordagem jurídica dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Política Agrícola**: Crédito Rural. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/credito-rural>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Siscomex**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.portalsiscomex.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

_____. **Comércio Exterior**: Estatística de Comércio Exterior: Séries Históricas. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

MUELLER, Charles C. A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 19, ed. esp., p. 9-23, jul. 2010.

MUNHOZ, Dercio Garcia. Inflação Brasileira: Os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 59-87, jan./jun. 1997. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC_1.1_03_Inflacao_brasileira_os_ensinamentos_desde_a_crise_dos_anos_30.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2016.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Contribuições sociais, desvio de finalidade e a dita reforma da previdência social. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, v. 108, p. 123-138, 2004.

_____. O conteúdo da extrafiscalidade e o papel das Cides: efeitos decorrentes da não-utilização dos recursos arrecadados ou da aplicação em finalidade diversa. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 131, p. 45-46, ago. 2006.

PASSOS, André Ricardo; STICCA, Ralph Melles. **Tributação e agronegócio: produção e comercialização agropecuária**. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.psaa.com.br/upload/tributacao_e_agronegocio._producao_e_comercializacao_agropecuaria_092006.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2017.

QUADRI, Giovanni. **Diritto pubblico dell'economia**. 2. ed. Padova: CEDAM, 1980.

RIBEIRO, Maria de Fátima. A incidência tributária ambiental no desenvolvimento econômico sustentável e a função social do tributo. In: _____. (Coord.). **Direito tributário e segurança jurídica**. São Paulo: MP, 2008.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Limites Formais à concessão de incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Daniel Cavalcante. A finalidade extrafiscal do tributo e as políticas públicas no Brasil. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 98-122, jan./jul. 2007.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da; SCAFF, Fernando Facury. Incentivos fiscais na Federação Brasileira. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.