

ETTORE CATARINO FABRIS

**A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL:
DA MODERNIZAÇÃO ÀS PERSPECTIVAS DE
LIBERALIZAÇÃO NOS ANOS 90**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula.

CURITIBA

1997

ETTORE CATARINO FABRIS

**A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL:
DA MODERNIZAÇÃO ÀS PERSPECTIVAS DE
LIBERALIZAÇÃO NOS ANOS 90**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula.

CURITIBA

1997

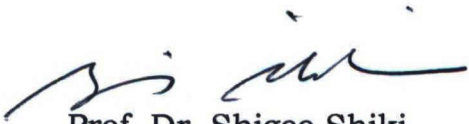
ETTORE CATARINO FABRIS

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL :
DA MODERNIZAÇÃO ÀS PERSPECTIVAS DE LIBERALIZAÇÃO NOS ANOS 90

Dissertação aprovada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre no Curso de
Pós-Graduação em Economia, Mestrado em
Desenvolvimento Econômico da Universidade
Federal do Paraná, pela Comissão formada
pelos professores:



Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula
Orientador



Prof. Dr. Shigeo Shiki



Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin

Curitiba, 20 de outubro de 1997.

“Por mil ramos procuramos o
único doce fruto”.

Dante

A meus pais Annibal e
Pedrina, a quem jamais
poderei retribuir o que
fizeram por mim.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula agradeço as diretrizes seguras, a dedicação exemplar, a qual ultrapassou os limites de esmerado orientador acadêmico, para se mostrar apoio seguro em todas as ocasiões em que foi solicitado; agradeço-lhe também as iniciativas talentosas que me transmitiram segurança e otimismo.

À CAPES, a minha gratidão pelos dois anos de bolsa de estudo, que permitiram a realização desta pesquisa.

A todos os professores e funcionários do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico (CMDE), o meu penhorado obrigado.

Aos amigos do Centro Cultural e Universitário Marumbi agradeço a paciência e compreensão demonstradas durante anos, e que estimulam a alma na busca de horizontes mais altos.

Ao Prof. Virgílio Josué Balestro agradeço a acurada adequação sintática deste trabalho, bem como a sua orientação para restringir o emocionalismo da ideologia e do partidarismo em labor eminentemente objetivo.

A todos os bibliotecários consigno o meu obrigado pelo atendimento sempre eficaz, gesto e dedicação que contribuíram para que esta tese se tornasse realidade.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE GRÁFICOS	x
RESUMO	xi
SUMMARY	xii
INTRODUÇÃO	1
1 A NATUREZA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS.....	7
1.1 O CARÁTER DIFERENCIADO DA AGRICULTURA.....	9
1.2 O <i>LOBBY</i> AGRÍCOLA.	12
1.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA.	25
1.4 AS ESTRUTURAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DE ABASTECIMENTO	28
2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS A PARTIR DOS ANOS 70... 38	
2.1 OS CONCEITOS DE MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA E DE “INDUSTRIALIZAÇÃO” DA AGRICULTURA.	38
2.2 TRANSFORMAÇÕES BÁSICAS QUE DIFERENCIAM A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA DO PROCESSO DE “INDUSTRIALIZAÇÃO”.....	40
2.2.1 Mudanças nas relações de trabalho.....	40
2.2.2 Mecanização.....	41

2.2.3	Nacionalização dos setores de produção de insumos.....	42
2.3	FORMAÇÃO DOS COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS.....	43
2.4	FATORES QUE IMPULSIONARAM AS TRANSFORMAÇÕES NO MEIO RURAL NA DÉCADA DE 70.	47
2.4.1	Política governamental de incentivo à modernização: política de garantia dos preços mínimos; minidesvalorizações cambiais; política de incentivos e de subsídios fiscais; criação da EMBRAPA e da EMBRATER; crédito subsidiado de custeio, de investimento e de comercialização.	47
2.4.2	Evolução do comércio mundial de <i>commodities</i> agrícolas.....	73
2.4.3	Consolidação do complexo agroindustrial no país.	74
2.5	RESULTADOS CARACTERÍSTICOS DO PROCESSO DE “INDUSTRIALIZAÇÃO” DA AGRICULTURA NOS ANOS 70.	74
3	POLÍTICA AGRÍCOLA DA DÉCADA DE 80	77
3.1	POLÍTICA MACROECONÔMICA.	77
3.2	POLÍTICA AGRÍCOLA.....	88
3.2.1	O período recessivo de 1981/84 e a recuperação de 1985/86.	91
3.2.2	O Plano Cruzado e as suas implicações para a política agrícola.	96
3.2.3	Os subsídios seletivos e a instabilidade financeira (1988/89).....	102
4	POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ANOS 90.....	118
4.1	QUADRO GERAL DA POLÍTICA MACROECONÔMICA PRÉ E PÓS-COLLOR.....	119
4.2	POLÍTICA AGRÍCOLA NO PERÍODO 1990/94.....	129

4.3	BREVES TÓPICOS SOBRE A SITUAÇÃO MACROECONÔMICA COM A INTRODUÇÃO DO PLANO REAL.	148
4.4	IMPLICAÇÕES DO PLANO REAL NA AGRICULTURA.	153
5	CONCLUSÃO.....	173
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	180

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. INDICADORES AGREGADOS DE DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA (US\$ MILHÕES CORRENTES).....	50
TABELA 2. IMPORTAÇÕES: PRINCIPAIS PRODUTOS E COMPARAÇÃO COM AS EXPORTAÇÕES (US\$ MILHÕES)	52
TABELA 3. VENDAS DE TRATORES E CULTIVADORES MOTORIZADOS, 1970/80. (EM UNIDADES).....	54
TABELA 4. CRÉDITO RURAL CONTRATADO SEGUNDO A FINALIDADE, 1970/80	63
TABELA 5. PARTICIPAÇÃO DO CRÉDITO RURAL NO PRODUTO LÍQUIDO DA AGRICULTURA BRASILEIRA, 1970 A 1979.....	66
TABELA 6. ÍNDICES DE CONSUMO APARENTE (QUANTIDADE DE PRINCÍPIO ATIVO OU NUTRIENTE) DE DEFENSIVOS E FERTILIZANTES QUÍMICOS. BRASIL, 1970 A 1980 (BASE 1970 = 100)	67
TABELA 7. USO DE TRATORES NA AGRICULTURA BRASILEIRA, 1970 A 1980.....	68
TABELA 8. VENDAS DE TRATORES AGRÍCOLAS (4 RODAS) NO MERCADO INTERNO, 1969/80.....	70

TABELA 9. ESTIMATIVA DO SUBSÍDIO IMPLÍCITO NAS TAXAS DO	
CRÉDITO RURAL DE CUSTEIO E INVESTIMENTO.....	71
TABELA 10. BRASIL E CENTRO-SUL. PRODUÇÃO. MÉDIAS ANUAIS,	
1973/79 (EM 1.000 T).	75
TABELA 11. PRINCIPAIS FATORES EXTERNOS CONDICIONANTES DO	
DÉFICIT EM CONTA CORRENTE 1979/84.	81
TABELA 12. DESPESAS GOVERNAMENTAIS NA AGRICULTURA,	
1980/90. (US\$ BILHÕES)	89
TABELA 13. BALANÇA COMERCIAL DA AGRICULTURA E SERVIÇO DA	
DÍVIDA EXTERNA (US\$ MIL).	92
TABELA 14. DISPÊNDIOS GOVERNAMENTAIS COM ALGUMAS	
POLÍTICAS AGRÍCOLAS, 1986/87 (US\$ MILHÕES).	101
TABELA 15. ESTIMATIVA DOS SUBSÍDIOS ^(a) COM ALGUMAS POLÍTICAS	
AGRÍCOLAS, 1986/89 (US\$ MILHÕES DE 1990).	103
TABELA 16. ALGUNS INDICADORES DA EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA	
BRASILEIRA, 1970/90.	107
TABELA 17. BRASIL. EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL 1979/89 (CR\$	
BILHÕES DE MARÇO - 1986).	111
TABELA 18. PARTICIPAÇÃO DO PIB AGRÍCOLA NO PIB TOTAL (%).	120
TABELA 19. TAXA DE INVESTIMENTO NO BRASIL, 1970/95.	125
TABELA 20. CRÉDITO AGRÍCOLA (EM US\$ BILHÕES).....	130
TABELA 21. PRODUÇÃO DE GRÃOS 1988/89 A 1995/96 (EM MIL	
TONELADAS).	136

TABELA 22. QUADRO COMPARATIVO DA PRODUÇÃO, AGF E EGF (EM 1.000 TONELADAS) - % DA PRODUÇÃO.....	138
TABELA 23. RECEITAS E DESPESAS DA UNIÃO COM AS PRINCIPAIS POLÍTICAS AGRÍCOLAS - EM US\$ MIL DE 1992 (1)	140
TABELA 24. PRODUÇÃO DE TRIGO (EM MIL TONELADAS)	145
TABELA 25. BRASIL. VENDAS DE INSUMOS E FATORES DE PRODUÇÃO	155

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - BRASIL: DADOS ANUAIS - PRODUÇÃO E CONSUMO..... 135

GRÁFICO 2 - CRÉDITO RURAL, FINANCIAMENTO AGRÍCOLA, BRASIL . 161

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realçar a importância da atuação do Estado na agricultura mediante análise comparativa da política agrícola vigente nas décadas de 70, 80 e 90. Para isso discute-se a natureza das políticas agrícolas, a partir da intrínseca relação entre o Estado e a agricultura. À luz desses elementos, são apresentadas as principais características dos anos 70, especialmente por haverem possibilitado a transformação da base técnica; as dos anos 80, por terem sofrido restrições macroeconômicas; e dos anos 90, quando a prioridade de contenção da inflação e o corte de gastos geraram incertezas para os agricultores, mormente pela política recessiva e liberalizante após o Plano Real. A partir dessa análise, vêm à tona as perspectivas de liberalização do setor, no sentido de mostrar o papel do Estado como regulador do mercado agrícola e de sustentação da agricultura. O grau de liberalização do setor pode determinar o possível e gradativo afastamento do Estado, por meio de novas experiências e fontes de recursos para financiamentos rurais. Enfim, são buscadas respostas para as seguintes indagações: há destruição das bases definidoras dos elementos que compõem a estrutura da política agrícola? Até que ponto o mercado pode tornar-se o regulador dos mecanismos que nortearam as principais diretrizes do setor agrícola?

SUMMARY

The purpose of this work is enhancing the importance of the State role in agriculture by means of comparative analysis of agricultural policies of three decennia 1970,1980 and 1990. For this goal, State agricultural policies nature is discussed by considering the intrinsical relation between State and agriculture; the chief 1970 decennium characteristics are presented: this period is specially decisive, because it enabled the technical base transformation of Brazil's agricultural structure; 1980 decennium characteristics are interpreted here, in terms of having suffered macroeconomical restrictions and chaotic or confused political decisions; 1990 deccenium represents the results of an obscure struggle between successive plans for inflation control and State myopic vision of agricultural affairs; public authorities did not see the tremendous significance of a solid and modern agricultural structure in providing exportation of billions of dollars and in assuring cheap and plentiful food for the population. In all developed countries the State does protect farmers in a way or another; in Brazil by no means the State may be absent in agricultural affairs; market alone cannot conveniently regulate agribusiness or resolve the heavy problems of a global subsidized agriculture. Both agricultural structure and conjuncture need public assistance, presence and sometimes even an energetic and ingenious State pathfinderness.

INTRODUÇÃO

O mercado nacional agrícola tem passado, nos últimos trinta anos, por momentos de grandes alterações em função da alta instabilidade econômica que o país atravessou. A vinculação entre as políticas econômicas e agrícola, em relação aos respectivos graus de dependência, é muito forte. Isso se explica pelas características de transformação que o setor agropecuário brasileiro atravessou nesse período. A dependência da agricultura, em relação às decisões de política econômica e às prioridades estabelecidas pelo Estado, é o aspecto central para definir o papel do setor no processo de desenvolvimento do país. Durante esse período, a modernização foi o fator preponderante do dinamismo que marcou a economia brasileira, embora ocorresse de modo desequilibrado e incompleto: desequilibrado, uma vez que as regiões ficaram marginalizadas desse processo, devido à falta de sistema integrado para a canalização dos recursos específicos para as suas prioridades; incompleto, entre outros motivos, pelas circunstâncias desfavoráveis da economia externa; pela ausência de mecanismos adequados para o uso correto dos instrumentos de política agrícola; e pela concentração de renda muito elevada, na qual grande número de produtores deixaram de utilizar meios de produção modernos, com o que se limitou o processo de incorporação do progresso tecnológico.

A proposta desse estudo é discutir a redefinição do papel do Estado como gestor da agricultura e a possibilidade de gradativa diminuição da sua atuação, por intermédio dos instrumentos de política agrícola.

Este estudo contém uma análise do sentido das políticas agrícolas e o que há de comum entre elas (Capítulo 1); e a sua evolução após 1970 no Brasil. Tendo como ponto de partida essa constatação, a preocupação básica foi traçar o perfil dessa política, a partir da década de 70, tendo como perspectiva as possibilidades de liberalização do setor, pela redução do papel do Estado como instância reguladora das transformações da agricultura.

O período dos anos 70 tem como característica básica a ênfase no processo de modernização do setor, possibilitada pelo crédito farto e subsidiado, a partir das condições proporcionadas pela economia internacional, com reflexos benéficos na economia brasileira. Esse processo iniciado no pós-guerra, ganha dimensões em meados da década de 60 até atingir o auge no início dos anos 70. A introdução de máquinas agrícolas, o incremento da quimificação, a mudança de culturas, a interiorização da indústria a montante etc., transformaram a produção com base na enxada em agricultura extremamente intensiva e mecanizada. A disponibilidade de créditos subsidiados para investimento e custeio mudou a base técnica do setor, tornando-a “semelhante” à da indústria, como fábrica que adquire insumos, possui produção de matérias primas para outros ramos de produção, além da formação de mercado de trabalho coletivo. Desse

processo surgem os conceitos de industrialização da agricultura e o de complexos agroindustriais (Capítulo 2).

Isso foi possível devido às condições favoráveis no cenário internacional. A partir de 1973 — primeira crise do petróleo — há certo abalo na estrutura desse processo de financiamento do setor agrícola, por parte do Estado. O segundo golpe é dado no final da década com outra crise do petróleo, mais intensa e acentuada, que torna inviável a sustentação do mesmo padrão vigente de financiamento do setor, até meados dos anos 70. Apesar da grave crise econômica, os resultados são consideráveis. A título de exemplo, no período entre 1970 e 1980 o número de tratores utilizados nos estabelecimentos agropecuários multiplicou-se por três. No entanto a crise recrudesceu, trazendo para a década de 80 uma perspectiva sombria, pelo elevado custo da dívida externa, pela necessidade da geração de divisas e em face da grave situação em que se encontra o mercado financeiro internacional.

Na década de 80 o governo encontra como alternativa, em substituição ao crédito subsidiado, a política de garantia de preços mínimos com o objetivo de garantir renda e preços, que visam a proteger o produtor das altas taxas inflacionárias. Há também enorme esforço no direcionamento da agricultura para a exportação, com a finalidade da obtenção de divisas e, assim, cobrir os enormes déficits da balança comercial.

A partir da segunda metade dos anos 80, as circunstâncias econômicas internas tornam-se insustentáveis, levando o governo a tomar

medidas drásticas com planos e choques heterodoxos. Isso gera grandes incertezas nos agricultores para as safras subseqüentes e também quanto ao seu financiamento. Os inúmeros fracassos advindos dos abortados planos econômicos geraram o fim dos subsídios implícitos no crédito rural, bem como a diminuição das aquisições e empréstimos do governo federal, no que tange à linha de atuação dos preços mínimos.

Nesse contexto ocorre redução no ritmo da mecanização, com drástica diminuição dos incentivos creditícios, em virtude da inexistência de recursos para financiamentos.

As desigualdades do processo de modernização se tornam evidentes, em relação aos segmentos sociais e às diferentes regiões do país. Por último, há mudança no padrão de modernização da agricultura no âmbito mundial, com a incorporação de novas tecnologias: informática, microeletrônica e biotecnologia.

Em resumo, a partir de 1980, o Estado, detentor de mecanismos de controle quase completos sobre o mercado, perde a capacidade de transferência de poupança subsidiada (Capítulo 3).

Na década de 90, a escalada inflacionária leva a novas estratégias por meio de sucessivos planos econômicos. O Plano Collor tem como linha de atuação básica o choque heterodoxo (mudança de moeda, confisco da poupança etc), a fim de obter a estabilidade econômica tão almejada. A agricultura fica restrita à escassez de recursos e dificuldades de planejamento econômico. Com a inflação em alta e o seu posterior processo

de estancamento, a dívida do setor, consequência da defasagem entre a correção dos preços mínimos e a dos pagamentos aos empréstimos conseguidos, passa a ser equacionada mediante a securitização. Durante este período, as medidas tomadas são traduzidas em boas intenções no papel, mas sem maiores consequências práticas. O projeto da “nova política agrícola” não se traduz em mecanismos concretos de atuação, pois está limitado pela escassez de recursos.

O ambiente macroeconômico provocou profundas alterações na agricultura brasileira com o Plano Real. Foi considerada a “âncora verde” (âncora de estabilização) como um dos principais fatores responsáveis para diminuir o nível da inflação. Segue a tendência liberalizante de deixar ao mercado o financiamento dos médios e grandes produtores com a finalidade de redução de qualquer política creditícia, à exceção dos pequenos, com o PRONAF. A agricultura voltou a ser prioridade, mas, devido à falta de recursos e à continuidade da linha de pensamento liberal, acabou sofrendo oscilações. A título de exemplo, a safra 1994/95 foi recorde, mas não teve preços competitivos para comercialização, fato agravado pelo fim da taxa referencial na correção deles. Nos últimos seis anos, podem ser destacados os seguintes aspectos: abertura do mercado brasileiro aos produtos importados, com consequências maléficas para a economia interna; drástica redução dos volumes de financiamento agrícola; defasagem cambial, que proporciona dificuldades na balança de pagamentos; abandono da política de garantia de preços mínimos como mola propulsora do crescimento

agrícola, nos anos 70 e 80. Nota-se enfim, na política dos anos 90, a ausência de uma linha de ação que possa orientar os agentes a manter ou elevar a rentabilidade e competitividade do setor (Capítulo 4).

Como ressaltado anteriormente, a proposta desse trabalho está voltada para a discussão do novo papel do Estado como regulador da agricultura. Procura-se mostrar o grau de entrelaçamento entre a agricultura e o Estado e algumas questões relativas à diminuição da sua atuação em relação a essa política setorial. As conseqüências de uma possível “privatização” dos instrumentos de política agrícola é algo que se pretende apontar.

Por fim, são discutidos os condicionantes fundamentais que poderão dar o parâmetro para os limites da liberalização do setor, quando se faz a análise da economia do país nos últimos trinta anos, em face das tendências do mercado mundial, bem como a natureza das políticas agrícolas. São lançadas algumas questões relativas à destruição dos princípios dessas políticas, dos limites do Estado “passivo” e do Estado “ativo”, e se o mercado conseguirá substituir o governo como agente regulador no processo das políticas do setor, ou se haverá algum instrumento que necessariamente deverá ser introduzido pelo Estado, pelo menos a curto prazo (Conclusão).

1 A NATUREZA DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

De modo geral, as políticas agrícolas, tanto dos países desenvolvidos como em desenvolvimento, têm dado prioridade à busca de preços estáveis com a finalidade de conter a inflação. Os outros objetivos se referem a prioridades estabelecidas de acordo com necessidades conjunturais. Entretanto o perfil estrutural das políticas tem seguido o paradigma europeu e americano, principalmente no que se refere aos mecanismos de proteção aos agricultores e de intervenção nos mercados.

No último decênio, as políticas têm sido alvo de várias críticas, principalmente em função do seu caráter distorcivo e dos gastos excessivos impostos aos governos. O seu ajustamento às transformações na condução da política econômica tem-se tornado um objetivo expresso em várias decisões, embora isso não tenha ainda levado a novo modelo de regulação da agricultura.

Por outro lado, embora princípios contraditórios de segurança alimentar, com garantia da renda e estabilidade de preços, orientassem as políticas para a agricultura, a sua execução não resultou em benefícios socialmente bem distribuídos. O que de fato ocorreu foi certa estabilidade dos preços mínimos, garantida pelos governos. Estes mantiveram-nos mais altos que os preços de mercado, em função dos ganhos de produtividade.

Hoje os formuladores das políticas agrícolas vêm-se diante de profunda revisão nos seus conceitos e pressupostos que lhes serviram de parâmetros nas últimas décadas; primeiro, porque as fórmulas consagradas não asseguraram resultados eficazes; depois, porque a realidade dos países desenvolvidos no pós-guerra se diferenciava do período atual. Cabe, assim, destacar os principais fatores — com caráter universal — que delineiam o perfil do sentido das políticas agrícolas, predominante em vários países, entre os quais se destacam:

- a) O caráter específico e diferenciado da agricultura em relação aos outros setores.
- b) O *lobby* agrícola: os interesses das organizações rurais e os seus representantes, o Congresso Nacional e outras instituições. É o elemento fundamental para explicar o perfil da intervenção do Estado na agricultura.
- c) A política macroeconômica como fator inseparável na formulação das decisões do governo e as suas conseqüências para o setor agrícola.
- d) As estruturas de segurança alimentar e de abastecimento.

Esses são os aspectos centrais do sentido que as políticas agrícolas assumiram historicamente e que serão discutidos a seguir.

1.1 O CARÁTER DIFERENCIADO DA AGRICULTURA.

A agricultura tem revelado caráter específico comparativamente aos outros setores da economia, em grande parte em virtude do seu processo de **produção natural**, atenazada ao imperativo categórico da meteorologia e do clima. A especificidade do período de produção agrícola caracteriza-se por duas formas de **descontinuidade**, tornando mais lenta a rotação dos capitais empregados no setor, se comparados aos aplicados nos processos de produção contínua. A **primeira descontinuidade** refere-se à interrupção do processo de trabalho, dentro do período de produção. Conseqüentemente, há rotação mais lenta do capital que, vista de outro ângulo, significa maior imobilização no tempo do capital de giro que financia as operações de produção, desde o preparo do solo até o final da colheita e venda da produção. A **segunda descontinuidade** é constatada entre períodos de produção. Isso porque, mesmo quando um produto qualquer tem o seu período produtivo concluído, geralmente não há renovação imediata do processo, mas somente em datas anuais, pré-estabelecidas no período (calendário) agrícola, variáveis por produto e latitude geográfica.

Outra característica específica do período de produção agrícola é o caráter ilíquido do capital investido até o fim desse período, dado que a agricultura, em contraposição à indústria, não apresenta produtos semi-elaborados para uso intermediário; o retorno das parcelas do capital de giro

empregadas apresenta algum grau de liquidez quando se dispuser do estoque de mercadorias na colheita.

Já na indústria, há mercados finais e intermediários com períodos e modos de produção bem determinados, assim como a possibilidade do encurtamento do processo produtivo, de acordo com as necessidades de retorno do capital investido.

Segundo GOODMAN (1987), a agricultura não poderia ser transformada diretamente em ramo da produção industrial, diferentemente de outros setores da atividade artesanal, devido ao seu **processo natural** de produção. Este caminho foi determinado pelas limitações estruturais do processo produtivo da agricultura, representadas pela natureza, enquanto conversão biológica de energia, enquanto tempo biológico no crescimento das plantas e na gestação animal, e enquanto espaço nas atividades rurais baseadas em terra.

A agricultura é vista, portanto, como caso especial; por um lado, sujeita às vicissitudes da natureza e, por outro, incapaz de determinar o seu nível de preços: devido à alta inelasticidade, uma queda nos preços necessariamente não significa aumento da demanda por alimentos; o consumo de alimentos não aumentará, necessariamente, devido ao crescimento da renda (DE PAULA, 1996).

Resumindo, os processos de desenvolvimento econômico conferem à agricultura um importante papel; no entanto as suas características,

enquanto setor econômico, comportam problemas assaz complexos sob o aspecto técnico e altamente sensíveis do ponto de vista político.

O primeiro deles se refere à finalidade básica da produção agrícola: a alimentação humana. O seu caráter de importância vital é conferido pelo desempenho das formas produtivas, os meios utilizados, a escala da produção, a base tecnológica que afetam a própria capacidade de manutenção e reprodução humana, em termos de quantidade, de qualidade e de distribuição.

Outro problema é o condicionamento da produção agropecuária às leis biológicas de produção e reprodução. Este depende dos ciclos de vida das espécies e do tempo para completá-lo. Como consequência, há o impedimento de mudanças na produção a curto prazo, o que afeta as culturas perenes e a agropecuária.

O caráter sazonal e cíclico da agropecuária, determinado biologicamente, é o terceiro fator que acarreta períodos de safra e entressafra, com maiores e menores rendimentos, além de oscilações de preços e distribuição de produtos do setor.

Outro aspecto técnico, origem dos problemas citados acima, é o elevado grau de perecibilidade de muitos produtos agrícolas, o que reduz acentuadamente o período entre a colheita e a venda da produção, trazendo consequências desvantajosas sobre o poder de barganha dos produtores.

O condicionamento ao meio físico aumenta as incertezas no setor produtivo com riscos elevados, inevitavelmente dependentes de causas aleatórias como os fenômenos meteorológicos. Além disso, o processo

produtivo caracteriza-se por irreversibilidade, o que diminui as margens de segurança dos produtores enquanto empresários.

Por fim, o descontínuo emprego dos fatores de produção na agricultura, particularmente do fator trabalho, provoca muitas vezes a ocorrência sazonal de subemprego e desemprego, o que implica a necessidade de transferência temporária ou definitiva da mão-de-obra inativa para outros setores (AREZZO et alii, 1982).

Portanto o planejamento agrícola e o estabelecimento de políticas definidas para o setor apresentam dificuldades pela própria complexidade da sua natureza. Não se pode deixar de considerar a especificidade da agricultura como um dos fatores limitantes do seu próprio desenvolvimento, o que a torna, de certo modo, carente de contínuas intervenções do Estado, caracterizando a essência da natureza do setor. Alguns fatores tecnológicos podem amenizar as dificuldades existentes, mas não eliminá-las de forma completa, pelo menos até o momento.

1.2 O LOBBY AGRÍCOLA.

A política agrícola é uma das áreas de grande conflito de interesses, que envolvem consumidores, produtores e contribuintes. Levando-se em consideração o fato de que o alimento é um bem de primeira

necessidade, o conflito torna-se ainda maior, pelo menos enquanto grande parcela da renda estiver sendo gasta com alimentos (LOPES, 1996).

Em todos os países, as políticas agrícolas estão assentadas em base social, que lhe dá suporte, ou que pressiona por mudanças na sua condução. Uma correlação de forças da sociedade é o que determina o comportamento dessa base. Como exemplo, pode-se citar a revolução industrial: reduziu o poder político dos proprietários de terras, à medida que o poder dos industrialistas progrediu, pois tanto para estes, como para a evolução da base industrial nascente, o preço da alimentação era elemento importante para a contenção dos salários (DE PAULA, 1996).

Portanto os projetos de alteração das políticas agrícolas sempre tiveram como atores os interesses das organizações rurais e as instâncias de representação política, congressos e parlamentos. O *lobby* agrícola é elemento fundamental para explicar a intervenção do Estado na agricultura. Por outro lado, a consideração de quaisquer políticas ou estratégias, como resultado dos conflitos de interesses e segmentos sociais, necessariamente conduz à idéia da ação do Estado na agricultura.

A sólida articulação dos *lobbies* rurais nos países desenvolvidos demonstra que as resistências contra as reformas agrícolas sempre serão fortes. Como exemplo, o fato de os subsídios estarem disponíveis para a maior parte dos agricultores, nesses países, e por esse motivo serem apoiados por quem os recebe, aumenta a coesão do bloco. Como regra geral, o protecionismo é mais difícil de ser retirado do que introduzido; criados os

subsídios, imediatamente aparecem os *lobbies* interessados na sua manutenção. Efetivamente, quanto maior for a parcela de subsídios recebidos pelos produtores, maior será a sua propensão para a constituição de *lobbies* que pressionem por políticas agrícolas protecionistas. Outro dado interessante: nos Estados Unidos, o setor agrícola emprega 1,6% da mão-de-obra e contribui com 8% do total arrecadado pelos fundos das campanhas políticas, sendo o terceiro maior contribuinte, superado apenas pelos *lobbies* dos médicos e advogados (PINAZZA, 1993).

A relação *lobby*-agrícola e influência do Estado na agricultura também pode ser explicada pelos seguintes fatores:

- a) Falta de estrutura oligopólica no interior da agricultura: isso requer assistência oficial para instalar uma força capaz de enfrentar o monopólio fora do setor, ou seja, inexistem barreiras à entrada na produção agrícola. A partir da posição predominante da indústria, o Estado sempre foi visto como ajuda necessária aos agricultores, como forma de renda adicional. Isso se dá mediante a busca de paridade de renda com os setores não agrícolas.
- b) As características da agricultura em termos de lucratividade e viabilidade econômica: como observado anteriormente, a queda dos preços com aumento de produção ainda tem influência sobre as decisões de investimento e produção.

A agricultura, devido às vicissitudes da natureza, incapaz de determinar os seus preços, porque sujeita às pressões dos custos dos insumos e ao controle de preços para o nível do consumidor e incapaz de ampliar o mercado devido à própria natureza da produção agrícola, acaba requerendo a presença do Estado como agente estabilizador de renda (DE PAULA, 1996).

Em relação ao Brasil, podem ser destacados alguns agentes envolvidos nas decisões de política agrícola que constituem grupos de interesse. São eles: os atores governamentais, o Congresso Nacional, os médios e grandes produtores e a agroindústria.

Os atores governamentais localizam-se em vários segmentos do Poder Executivo e ocupam papel central na formação da política agrícola. Apesar da sua proximidade, as suas relações são marcadas por conflitos provenientes de objetivos distintos, que norteiam as relações de cada um.

As autoridades da área econômica não só controlam os instrumentos de política econômica como, devido às sucessivas crises e descontrole da inflação, têm visto aumentar o seu poder de intervenção. Na década de 80, os esforços para se estabelecer o controle de preços redundaram no que MUELLER [(1988) in E. POL. Agrícola (1994)] denomina “política de preços negativa”: tabelamentos, restrições às exportações agropecuárias, importações e vendas subsidiadas de alimentos, supervalorização do câmbio, confiscos cambiais e venda de estoques governamentais a preços subsidiados, os quais diminuíram, quando não

anularam, as “políticas positivas”, assentadas na garantia de preços mínimos.

O objetivo da estabilidade monetária deu aval para a intervenção do governo e subordinou a política agrícola às necessidades das políticas de estabilização de curto prazo, para o que tem sido crucial o papel do Banco do Brasil, enquanto agente executor da política agrícola.

Durante o regime militar, em que as decisões eram centralizadas e aumentavam o poder da tecnoburocracia pública, o papel do crédito oficial para a política agrícola reforçou a atuação do Banco do Brasil, em extensa teia de relações interburocráticas e políticas, que os dirigentes conseguiram tecer ao longo de décadas. Além da rede do Banco do Brasil ter sido crucial para a montagem da política de crédito rural em todo o país, o Banco também forneceu os quadros técnicos para a formação do Banco Central e a sua atuação na área agrícola, bem como deu suporte à política de preços mínimos centralizada na Companhia de Financiamento da Produção (CFP). Além disso, o prestígio do poder de patronagem, perante os que detinham a direção das agências dos bancos, foi moeda de troca política extremamente cobiçada por políticos do partido situacionista.

No âmbito federal, condutor e ator de poder escasso é o Ministério da Agricultura. Pela própria subordinação da agricultura às injunções do desenvolvimento da indústria, define-se uma posição frágil de poder, tanto para o ministério como para os seus ocupantes, à medida que parte dos instrumentos de formulação e implementação de políticas, com impacto

sobre a agricultura, está fora dos seus domínios. Essa sempre foi uma característica da natureza deste Ministério, pois está subordinado inexoravelmente às decisões do Ministério da Fazenda e do Planejamento. O descontrolo da inflação, que estimula o controlo das decisões na área económica, reduz o espaço para o estabelecimento de “políticas agrícolas positivas” e, conseqüentemente, diminui a margem de atuação do Ministério da Agricultura.

Até um passado não longínquo, o Ministério conseguiu agregar na CFP um corpo técnico altamente especializado para desenvolver diagnósticos de médio e longo prazo. Na década de 80, esse corpo foi reduzido, seja como resultado da crise fiscal do Estado, seja pela alta rotatividade na ocupação dos cargos de direção e pela reacomodação dos cargos após o encerramento do governo militar.

Finalmente, a democratização trouxe para o plano federal dois novos atores: os governadores de Estado e os seus respectivos secretários de agricultura. Com o restabelecimento do sistema federativo, os governadores, escolhidos por sufrágio direto, foram imbuídos de poder independente do governo federal, ao mesmo tempo que se tornaram dirigentes partidários proeminentes. Nesse sentido, os governadores tendem a atuar como porta-vozes dos chamados “interesses do Estado” (com freqüência interesses de grupos económicos mais importantes nesse âmbito). O seu poder na decisão política é variável, mas não pode ser desconsiderado, à medida que podem

exercer pressão sobre o governo federal, intermediando grupos de interesses sob a sua jurisdição.

Por sua vez, o Congresso Nacional passou a ser um desaguadouro dos interesses de segmentos organizados da sociedade. Nesse sentido, passou a atuar ativamente como mecanismo de pressão, especialmente nos momentos de crise da agricultura. Isso transformou o Congresso e os seus participantes em elementos extremamente valiosos para a definição das políticas agrícolas.

Concomitantemente ao esgotamento das fontes de crédito subsidiado promovidas pelo Estado, as políticas antiinflacionárias de caráter heterodoxo exacerbaram a interferência do Estado na administração das incertezas que se intensificaram nos anos 80, em função da evolução do mercado internacional e da instabilidade econômica interna.

Especialmente atingida pelos tabelamentos e congelamentos dos preços, ou pelo contingenciamento das exportações e liberação das importações, a agricultura foi duramente atingida.

A combinação da atuação drástica e imprevisível do governo com o possível esgotamento das facilidades de crédito precipitou ações mais coletivamente organizadas por parte dos produtores rurais, das lideranças associativas e empresários da agroindústria quanto à forma de atuação do governo e do Congresso Nacional. Ademais, o poder do Congresso, na Constituição de 1988, foi ampliado mediante a prerrogativa de aprovação do

orçamento da União. Também estipulou uma lei agrícola que deveria definir os parâmetros para a ação pública no setor agropecuário.

Por outro lado, a Comissão de Agricultura do Congresso não tem desempenhado as suas funções com eficiência, em grande parte devido à renovação parlamentar e à rotação obrigatória dos parlamentares nas comissões, o que impede a formação de especialistas nas questões agrícolas. Por sua vez, a bancada ruralista também não tem constituído grupo capaz de atuar de forma coordenada. Enfim, a Comissão de Agricultura tornou-se mais um centro de decisões pontuais, regionalizadas, do que um pólo de definição de políticas agrícolas consistentes. A defesa eficiente e ativa de interesses muito delimitados, por exemplo dos rizicultores do sul e dos produtores de laranja de São Paulo, conduz a conflitos freqüentes no seio da bancada, o que ilustra um dos perfis de atuação do Congresso.

O problema está, portanto, situado na defesa dos interesses particulares do meio rural, dentro do Congresso Nacional, em detrimento das eficientes formulações de políticas agrícolas (ESTUDOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA, 1994).

Os grandes beneficiários, como será visto mais adiante, do modelo de política agrícola dos anos 70, fundamentado no crédito subsidiado e farto, foram os médios e grandes produtores e a agroindústria. Entretanto a capacidade de influência dos setores foi diferenciada. As agroindústrias, pelo próprio poder organizativo e de barganha, exerceram mais influência.

No período pós-autoritário, a combinação entre o esgotamento da política agrícola de crédito subsidiado com a gestão intervencionista da política econômica de curto prazo fez aumentar a desconfiança dos produtores agrícolas e das empresas em relação ao governo, estimulando a organização de interesses ligados ao capitalismo rural.

Nas circunstâncias atuais, médios e grandes produtores detêm algum poder sobre as decisões que os afetam, por meio de associações representativas e da ação do *lobby* sobre o Congresso Nacional.

Há dois tipos de associação que intermedeiam tanto os interesses dos produtores como a influência sobre o processo decisório. O primeiro deles compreende as associações “por produto”, que se multiplicaram nos anos 70, especialmente nos setores submetidos a intenso processo de modernização.

Observa-se que, nas décadas de 70 e 80, foram criadas 56% das associações, sendo significativo o processo de organização durante o regime autoritário. São majoritariamente de âmbito nacional (61%), em que o Governo Federal é o seu principal destinatário de demandas. A indicação do Estado-sede patenteia uma distribuição regional desequilibrada com grande concentração no Estado de São Paulo (57,4%) (E.P. AGRÍCOLA, 1994).

As associações por produto constituem instrumentos de defesa de interesses específicos. Em alguns casos, são instrumentos de negociação intrassetorial entre a agroindústria e os produtores, como ocorre na laranja.

Outro tipo de associação, considerada de relevo como recurso de poder, é o de “abrangência nacional”: SRB - Sociedade Rural Brasileira, sociedade civil, fundada em 1920; a CNA, Confederação Nacional da Agricultura, órgão de cúpula da estrutura sindical corporatista, criado pela legislação dos anos 30, e a OCB, Organização das Cooperativas do Brasil, criada pela Lei das Cooperativas, nos anos 70. As três têm capacidade de representação, recursos e objetivos variados.

A CNA tem como fonte de recursos o sistema sindical corporativista: fundos razoavelmente abundantes, assegurados por lei, e estrutura nacional assentada nas federações e sindicatos. Entretanto possui capacidade limitada de mobilização pela falta de representatividade dos organismos de base do sistema. Dentro dos seus interesses, leva-se em conta o *establishment* sindical encastelado nas federações, muito mais preocupado em situar-se e perpetuar-se nos postos do que em estabelecer representatividade das suas bases.

A OCB é a que possui maior capacidade de mobilização dos produtores, mediante as estruturas do sistema cooperativista, especialmente no sul e sudeste do país. No entanto está circunscrita na parcela de representação dos produtores organizados em cooperativas, parte dos quais têm os seus próprios meios de influenciar o processo decisório.

A SRB é a mais frágil das três, do ponto de vista dos recursos materiais disponíveis e de organização nacional. Depende exclusivamente dos seus associados, muito concentrados em São Paulo. Apesar da tentativa

de compensar essas desvantagens com a sua maior capacidade de articulação, o seu poder de mobilização dos produtores é muito pequeno.

A limitação maior dessas três associações nacionais tem como raiz a sua heterogeneidade, a amplitude e a dispersão pelo território nacional, com problemas típicos de ação coletiva. Essa limitação pode ser superada em circunstâncias cujo relevo são as questões de políticas para o setor rural. Para exemplificar, foi o que aconteceu por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte e, em menor grau, no processo de estabelecimento da Lei Agrícola e na discussão sobre a indexação da dívida dos produtores, estabelecida pelo Plano Collor I.¹

Em resumo, produtores rurais médios e grandes diversificaram os seus recursos de poder e já possuem alguma capacidade para influir no processo decisório. De algum modo, atuam com eficácia, quando procuram defender interesses particulares de grupos de produtores, ou por associações “por produto”, ou por ação de parlamentares, ou por contato direto com membros da tecnoburocracia pública. Têm maior dificuldade para atuar em conjunto, devido à falta de capacidade de mobilização e de apoio amplo. Esta dificuldade poderá ser superada, quando as circunstâncias favorecerem a atuação conjunta das associações nacionais e lhes derem maior visibilidade.

Dessa forma, o fortalecimento do *agribusiness*, por meio dos processos de integração e diversificação da base produtiva, constitui ação

¹ “A inscrição da reforma agrária na agenda da Constituinte não só estimulou a formação da União Democrática Ruralista (UDR), responsável por significativa mobilização dos produtores, como projetou nacionalmente lideranças que buscavam a renovação da SRB, da OCB e da CNA, e que, juntas, formaram a Frente Ampla da Agricultura, com o objetivo de atuar como *lobby* dos agricultores” (E. P. AGRÍCOLA, 1994, p. 11).

poderosa, cuja capacidade de influência nas decisões políticas é cada vez maior. Isso é, em parte, explicado pelo desenvolvimento da agricultura e pelas políticas que o viabilizaram, durante as duas últimas décadas, o que estimulou a expansão das atividades agroindustriais, transformando-as no eixo da agricultura moderna. Por outro lado, as formas de ajustamento da agricultura brasileira às vicissitudes econômicas, nos anos 80-90, estreitaram a dependência dos produtores com relação à agroindústria.

Para explicar o aumento do poder dos segmentos agroindustriais nos processos de decisão política, há algumas características importantes que cumpre ressaltar: a) o domínio do mercado por pequeno número de firmas em cada setor; b) a tradição de negociação entre as firmas para restringir a competição e dividir os mercados; c) a integração vertical de alguns setores; d) a agroindustrialização de um segmento das cooperativas (ESTUDOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA, 1994).

A forma mais comum para a influência no processo decisório das políticas agrícolas se dá mediante o relacionamento entre segmentos da agroindústria e da tecnoburocracia política. A capacidade de financiamento de campanhas eleitorais e da organização de *lobbies* traz-lhe defensores seguros no Congresso.

Os limites de poder do *agribusiness* e da sua associação representativa são dados pelos conflitos que, em diversas circunstâncias, opõem indústrias de insumos e equipamentos, ou de processamento, aos produtores rurais.

Em relação aos pequenos produtores, trabalhadores rurais e consumidores, cabe destacar que nesse conjunto está o grupo de influência marginal das decisões políticas. Apesar de algumas medidas de política agrícola favoráveis, os pequenos produtores e os trabalhadores rurais foram os grandes excluídos dos benefícios da modernização da agricultura brasileira, em período recente. A fragilidade das suas organizações, apesar da força e capilaridade da Confederação de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), impõe limites à capacidade de organização desses segmentos. Esta última, na verdade, tem-se mantido distante das discussões sobre política agrícola, atendo-se mais ao tema da reforma agrária e na extensão dos direitos sociais do trabalhador. Apesar de contarem com a simpatia da opinião pública, não dispõem de aliados urbanos que lhes possam prestar apoio efetivo.

Por fim, a grande massa dos consumidores, hoje predominantemente concentrada nos meios urbanos, onde os níveis de inflação são captados, constitui um dos segmentos, nos quais os governos encontram base para justificar as suas políticas de intervenção no controle de preços e na garantia do abastecimento. De alguma forma, não deixam de ser considerados na elaboração das políticas agrícolas, embora o seu “poder seja limitado” pela falta de capacidade de expressar interesses de forma organizada, mesmo levando-se em conta importantes mudanças ocorridas nos últimos anos.

Enfim, nota-se que a presença do Estado sobre a agricultura é de importância fundamental, considerando-se que qualquer estratégia ou política é o resultado dos conflitos entre segmentos sociais e interesses aí sediados.

1.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA.

Há outro conjunto de políticas ligadas diretamente ao crescimento da agricultura que abrange a política antiinflacionária, comercial, de desenvolvimento industrial, de salários e gastos do governo, de endividamento externo e interno, cambial, mas cujos efeitos sobre o setor primário são largamente desconhecidos ou de difícil identificação. Algumas dessas políticas, a partir da década de 50, foram amplamente utilizadas para promover a industrialização mediante a substituição das importações. A partir daí, tiveram caráter de estabilização. Com essa finalidade, a taxa de câmbio foi mantida permanentemente sobrevalorizada, o que inviabiliza o crescimento da agricultura, se consideramos que esse setor produz bens de exportação.

Os efeitos oriundos da taxa de câmbio nominal não contam, porém, toda a história do processo de formação de preços e da lucratividade do setor agrícola. Vale ressaltar o papel da taxa de câmbio real no processo da formação dos preços relativos na economia. Por isso tornou-se relevante

para o desenvolvimento da agricultura o conhecimento das políticas macroeconômicas, que influem diretamente na taxa de câmbio real. O estabelecimento das relações entre as políticas macroeconômicas e setoriais tornou-se essencial para o entendimento do processo de crescimento da agricultura.

A taxa de câmbio real é definida como preço relativo entre os bens nacionais e os produtos transacionados no mercado internacional (tanto os produtos exportáveis quanto os produtos que são substitutos das importações). É por meio dela que as políticas macroeconômicas afetam o setor agrícola.

Apesar da dificuldade de se medir com precisão os bens transacionados no mercado externo e separá-los dos bens nacionais, é relevante perceber que os primeiros têm os seus preços determinados no mercado externo, enquanto os preços dos bens nacionais sofrem influência da política monetária, fiscal e comercial (por influxos do mercado dos fatores de produção), [VALDEZ (1987) in LOPES (1989)].

Por esse motivo, a avaliação do efeito distinto da taxa de câmbio real sobre a agricultura torna-se relevante. No caso do Brasil e dos países em desenvolvimento, parcela significativa de produtos exportáveis é produzida pela agricultura; há dependência crescente dos bens de consumo interno, produzidos pelo setor primário.

As políticas comerciais, macro e cambial, ao influírem na rentabilidade de um setor em face dos outros setores da economia,

produzem efeitos alocativos, à medida que o trabalho e o capital se reajustem entre setores, conforme a sua remuneração relativa, determinando o crescimento de um setor, com a oferta dos recursos produtivos, em detrimento de outro, que sofre processo de drenagem deles.

A despeito das condições externas pouco propícias, é nas políticas nacionais que pode ser buscada a razão relevante do acanhado desempenho agrícola nas últimas décadas. Além disso, a agricultura foi castigada pela política de comida barata para o consumidor urbano, proveniente da política de estabilização macroeconômica de “combate” à inflação, que mais atacava as conseqüências do que as causas reais do fenômeno.

Os planos de ajustamento econômico decorrentes do estrangulamento externo impuseram mais obstáculos ao crescimento da agricultura, especialmente pelas restrições do crédito (LOPES, 1989). Estes são alguns efeitos das políticas macroeconômicas sobre a agricultura.

MUELLER (1988) destaca que, para a área econômica, a agricultura é mero instrumento na estratégia de desenvolvimento, ou na administração das crises que atingem o país. Isso pode ocorrer em duas circunstâncias: quando surgem crises agrícolas e determinadas medidas se tornam necessárias para contorná-las, ou quando políticas agrícolas específicas interferem na realização de metas que se consideram mais importantes.

As entidades governamentais que compõem estes dois grupos têm variado de acordo com as mudanças ocorridas no próprio governo. A área

econômica inclui os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, bem como organizações-chaves na condução da política econômica. Pelo lado do setor público agrícola, estão o Ministério da Agricultura e algumas empresas públicas e autárquicas, especificamente ligadas à agropecuária.

1.4 AS ESTRUTURAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DE ABASTECIMENTO.

O conceito de segurança alimentar significa o acesso de toda a população, em todos os momentos, à alimentação suficiente para a vida ativa saudável (PINAZZA e ARAÚJO, 1993). Cabe aos governos a implementação de programas e políticas de segurança alimentar, que variam de acordo com o estágio de desenvolvimento social e econômico de cada país. É impossível dissociar o processo de modernização da agricultura da intensificação urbana e do conceito de segurança alimentar.

Nos países desenvolvidos, a idéia de *Food Safety* contém caráter qualitativo, em que a ênfase se dá à defesa do consumidor, nos termos da nutrição e da saúde. Nos países em desenvolvimento, o conceito que prevalece é de *Food Security*, no qual as políticas devem ser orientadas para a produção, a fim de expandir a oferta de bens agrícolas e garantir o suprimento de energéticos à população.

Sob o enfoque da sua eficácia, as políticas e programas de segurança alimentar não devem ser implementados isoladamente, mas à luz de uma estratégia nacional, para a qual os riscos maiores provêm da oferta de alimentos e da falta de renda. Para tanto, é preciso ter visão das relações entre emprego, renda, consumo e nutrição na segurança alimentar nos seguintes termos:

- a) políticas de emprego e salário que definem preços e fluxos de renda;
- b) flutuação do nível de emprego e conseqüentemente dos salários recebidos e preços pagos pela população (PINAZZA e ARAÚJO, 1993, p. 121).

A política macroeconômica influencia marcadamente a segurança alimentar, no curto e médio prazo, com efeitos na renda, nos preços e no emprego (KRUEGER, SCHIFF e VALDÉS in PINAZZA e ARAÚJO, 1993). Não somente as políticas relacionadas indiretamente com a agricultura são relevantes para a segurança alimentar (salários, proteção industrial, impostos etc.), mas também as que se relacionam com o próprio abastecimento, pois estas influem na intensidade da urbanização (migração rural — urbana) e na provisão de alimentos.

Por isso a determinação da estratégia de desenvolvimento é de importância vital para os efeitos de longo prazo das políticas macroeconômicas, tanto no que se refere ao crescimento, quanto à redução

da pobreza. Não é incomum, em vários países, que o crescimento da industrialização sacrifique a agricultura, acarretando processo de intensa urbanização e, conseqüentemente, dificuldades na esfera do abastecimento alimentar.

Os caminhos trilhados pelos países em vias de desenvolvimento, a fim de ajustar as suas economias, após os anos oitenta, foram marcados por políticas macroeconômicas que colocaram em alto risco a segurança alimentar [CORNIA, JOLLY, STEWART; PINTSTRUP-ANDERSEN (1988) in PINAZZA e ARAÚJO (1993)]. Em grande parte desses países, a segurança alimentar muito dependia de que a direção econômica conduzisse o país ao crescimento e não à estagnação.

Apesar do longo processo de formação das políticas agrícolas nos países desenvolvidos, é no pós-guerra que a sua implementação ganha repercussão e reconhecimento internacional: garantia de abastecimento com preços compensadores aos que produzem, e acessíveis aos que consomem. Conforme DE PAULA (1996), a população passou a reconhecer a importância da agricultura, fazendo dos produtores rurais titulares do privilégio de uma renda garantida, apropriada pelos segmentos de maior volume produzido. Outro aspecto não menos relevante mostra que as políticas nacionais começaram a gerar volumes excessivos de estoque para a demanda interna dos seus países, ocasionando pressão internacional mediante programas de exportação subsidiada, como alternativa para aliviar os seus problemas internos.

Desde a década de 20, a economia americana acumula, de forma pioneira, inovações químicas, biológicas e mecânicas, com significativos resultados de produtividade. Neste aspecto, nasce um ciclo vicioso que vai marcar significativamente os problemas da agricultura americana, entre incentivo para produzir — aumento da produção — acumulação de estoques. Conseqüentemente surge a necessidade da busca de mercados para alívio dos estoques acumulados e garantia de renda para a agricultura. E este tem sido o constante problema para ser resolvido pela agricultura americana [PAARLBERG (1983) in DE PAULA (1996)].

Segundo o autor, a garantia proporcionada pelo *New Deal*, durante os anos 30, de que os agricultores manteriam o mesmo poder de compra do início deste século, tornou-se objetivo do *Agricultural Adjustment Administration*, por meio de programa de três objetivos básicos: **ajuda**, **recuperação** e **reforma**. O primeiro visava a conter o rápido empobrecimento dos agricultores; o segundo seria atingido pelos aumentos de preço dos produtos; o terceiro visava a tornar a agricultura mais competitiva e menos dependente do Estado. Em resumo, o *New Deal* teve como política a estratégia de apoio da produção e da proteção dos mercados.

No entanto, nos países desenvolvidos, não foi tomada nenhuma iniciativa no sentido de ajustar a capacidade da agricultura às condições do mercado. O que, a princípio, era solução provisória, acabou por transformar-se em característica estrutural das políticas públicas, transferindo para o âmbito da formação de estoques a solução do problema.

A alternativa para aliviar a pressão sobre a renda dos agricultores foi o mercado externo e a formação de estoques oficiais.

Devido à expansão tecnológica, os países europeus reintroduzem políticas incentivadoras da produção, tornando-se, na década de 70, grandes exportadores. No longo ciclo de expansão até meados da década de 60, há um mercado mundial com preços estáveis e fortemente subordinado ao modelo de produção espelhado na hegemonia americana. Isso caracteriza a Ordem Alimentar Internacional no pós-guerra.

A estabilidade de preços até os anos 70 é substituída por marcante instabilidade nos 80. As condições de escassez no mercado mundial, nos anos 70, acabam por adiar os conflitos embutidos no modelo vigente e nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos.

Soma-se, para os países em desenvolvimento, o exacerbatamento das suas dívidas externas, resultante da elevação dos juros internacionais, com o segundo choque do petróleo, que agrava a balança comercial e adiciona peso ainda maior às exportações. Os países europeus acirram a concorrência no mercado mundial com os Estados Unidos (DE PAULA, 1996).

Internamente o primeiro aspecto da presença do governo na comercialização diz respeito à sua posição em face de dois extremos nem sempre compatíveis. Esta posição é agravada pela manipulação de instrumentos de política institucionalmente divididos.

Em um extremo está a Secretaria de Abastecimento e Preços, SEAP, à qual interessa o controle de preços. O seu objetivo é deter o

processo inflacionário sobre cada produto no varejo. Alguns produtos (arroz, feijão, milho) sofrem controle mais direto, a pretexto de não se paralisar a remuneração da força de trabalho. Utiliza-se o antigo mecanismo de sustentação de baixos salários, unido às necessidades do capital industrial. Os seus resultados são contestados pelos próprios preços, cujos aumentos não foram contidos por políticas de planejamento e tabelamento. Diante disso, é conhecida a incapacidade de os salários acompanharem o nível dos preços dos produtos básicos, mantendo-se a deterioração do poder de compra. Por outro lado, um foco resistente de contestação é composto pelos comerciantes, que defendem as suas margens de ganho, quando os preços de alguns alimentos são controlados. Portanto liberar os preços ao consumidor significa elevar a margem de lucro no âmbito do atacado e também do varejo.

Assim, no extremo, na retaguarda dos preços ao consumidor, a ação do Estado tem como objetivo levar os estoques até a entrada da nova safra, evitando escassez artificial e especulação que afetem os preços. No âmbito do Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB), há uma consonância com outros órgãos no que se refere à elevação dos preços. Nesse caso, a intervenção do governo está condicionada a outros fatores que não somente ao reajuste de preços.

O primeiro aspecto refere-se à necessidade de que sejam garantidos preços remuneradores, o que se torna mais premente nas safras mais bem sucedidas, quando o preço mínimo está acima dos preços de

mercado. Cabe ao governo assumir custos de armazenagem e transporte, não afetar o teto tabelado ao consumidor e, principalmente, proporcionar lucro ao produtor.

O segundo ponto que se destaca é o que se refere ao manejo de estoque, que não se dá à revelia da iniciativa privada; a sua distribuição tem sido feita por comerciantes particulares. Estes, portanto, não têm tido o governo como concorrente e, sim, como fornecedor, especialmente nas entressafras. O nível de preços não pode ser baixo, para não sobrecarregar o governo com custos de manutenção de estoque; entretanto não pode ser elevado, sob pena de contradizer, no varejo, a política de controle de preços. Tomando como exemplo o caso do milho, o governo tem assumido o papel de depositário de produto para a indústria. Quando se faz diretamente a distribuição no varejo, é necessário que os preços não sejam muito baixos, para evitar o retorno do produto ao AGF (Aquisições do Governo Federal) no campo, como já ocorreu com o feijão no Paraná, o milho em Goiás e assim por diante (IPARDES, 1990).

O último aspecto se refere à infra-estrutura. Quando a aquisição de produtos é feita pelo governo nas regiões de fronteira, ele o faz substituindo a iniciativa privada, incapaz para essa tarefa. Isto torna o produto mais caro, cujo custo não é necessariamente repassado ao seu comprador. Além do mais, a manutenção de estoques reguladores tem sido constantemente ameaçada por algum outro produto, cuja safra seja maior. Ou seja, a deficiência na armazenagem oficial não tem permitido a

estabilização de preços no atacado, contribuindo para uma precária política de comercialização do governo.

Portanto a condição fundamental para a sobrevivência dos comerciantes particulares seria a liberação dos preços ao consumidor, abrindo espaço para o lucro nos diferentes estágios de intermediação. Neste sentido, as críticas à intervenção exagerada do Estado concentram-se no tabelamento e demais normas de controle de preços no varejo. Encontra-se aí um dilema por resolver.

Em resumo, há contradição intrínseca no papel do governo: **controlar preços ao consumidor e manejar estoques no atacado**. A garantia de preços para o agricultor conduz inevitavelmente à formação de estoques a preços nem sempre compatíveis com o objetivo da SEAP, a não ser que os custos de manutenção de estoques não sejam incorporados aos preços, o que determina benefícios para setores específicos e sobrecarrega os gastos do Estado; portanto não há intervenção do Estado, coerente e organizada, uma vez que as medidas sobre importações e exportações, com o objetivo de estabilizar preços, têm resultado em prejuízo ao setor produtivo.

Faz-se necessário o reconhecimento de que a condenação pura e simples do governo, especificamente na comercialização, esconde a ineficácia do setor privado. Para este tem sido mais cômodo condenar o tabelamento de preços do que investir na melhoria dos processos de produção, aumentando a sua eficácia (IPARDES, 1990).

Em vista das dificuldades existentes na garantia de abastecimento realizada pelo governo, cabe ressaltar o processo de abertura comercial, tão condenado por vários agentes econômicos, devido à forma em que foi realizado no início da década de 90, como novo “componente” do abastecimento, à medida que ocorre o aumento de importações, originadas tanto pela abertura indiscriminada do mercado interno, como pelas facilidades oferecidas pelos países desenvolvidos, mediante elevados subsídios.

Uma liberalização comercial, com as devidas reciprocidades propostas, poderia solucionar o problema dos altos custos de armazenagem e distribuição, livrando o governo do dilema acima citado, ao mesmo tempo que haveria acréscimo nas exportações dos produtos que são mantidos “em cativeiro” (estocagem), para serem “desovados” no período correspondente, com preço de mercado condizente, tanto no mercado interno como no externo.

Sem dúvida, isso exigiria estudo de viabilidade minucioso, para que os preços dos produtos externos não retirassem a competitividade dos internos. Ao mesmo tempo, o governo precisaria garantir o preço mínimo para a comercialização e lucro dos produtores, sem ofender as reciprocidades pré-estabelecidas em acordos comerciais firmados. Talvez essa possa ser uma alternativa por estudar.

Em resumo, na proposta de discussão da natureza das políticas agrícolas, em que comparecem a agricultura com a sua especificidade, a influência das políticas macroeconômicas, o *lobby* rural e a estrutura de segurança alimentar e de abastecimento, procurou-se evidenciar a sua relevância para a análise posterior dos padrões de política agrícola existentes no Brasil, relacionados com a economia internacional nos três últimos decênios.

2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS A PARTIR DOS ANOS 70

2.1 OS CONCEITOS DE MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA E DE “INDUSTRIALIZAÇÃO” DA AGRICULTURA.

Na análise da década de 70, faz-se necessária uma apreciação sobre a evolução do complexo rural em direção aos complexos agroindustriais, os quais passam gradativamente, a partir dessa época, a determinar o padrão agrícola do Brasil. Os conceitos de modernização agrícola, de industrialização da agricultura e de formação dos complexos agroindustriais, embora utilizados como sinônimos, na verdade expressam fases distintas do desenvolvimento da agricultura brasileira (KAGEYAMA, 1996).

A modernização agrícola pode ser entendida como mudança na base técnica da produção agrícola; é processo que ganha enorme dimensão no pós-guerra, com a introdução de máquinas na agricultura (ex.: tratores importados), elementos químicos (ex.: defensivos, fertilizantes etc.), mudanças de culturas, de ferramentas ou novas variedades. Nesse processo, ocorre mudança na base técnica da produção, transformando a produção com base na enxada (produção artesanal do camponês), em agricultura intensiva, mecanizada. Conforme ressalta KAGEYAMA (1996), “a modernização da agricultura no Brasil é, pois, um processo “antigo”. Nesta

transformação da forma de produzir, houve substituição de determinadas culturas por outras e, dentro da mesma cultura, por outras variedades modernas”.

A agricultura acaba transformando-se em ramo de produção semelhante à indústria, nos termos da “industrialização da agricultura”, como fábrica que adquire determinados insumos e produz matérias-primas para outros ramos de produção, e que contrata força de trabalho coletivizada. O camponês e o pequeno produtor, interagindo com a natureza, produziam como se esta fosse o seu “laboratório natural”. Trabalhavam com o que tinham ao seu alcance, ferramentas e insumos, quase sempre produzidos na sua propriedade. Pelo contrário, a agricultura industrializada está conectada com outros ramos da produção; para produzir ela depende dos insumos que recebe de outras indústrias; produz não bens de consumo final, mas bens intermediários ou matérias-primas para outras indústrias de transformação. Essa industrialização é processo que, segundo a autora, sucede à chamada modernização agrícola, mediante a incorporação do setor de bens de capital e da formação de mercado de trabalho assalariado.

Segundo GRAZIANO (1996), o surgimento dos complexos agroindustriais é resultante de processo de destruição da economia natural, pela progressiva retirada dos variados componentes que asseguravam a “harmonia” da produção assentada na relação homem-natureza. No segundo estágio, ocorre a recomposição de outra “harmonia”, também permeada por novas contradições, baseada no controle e no conhecimento cada vez maior

da natureza e na possibilidade da reprodução artificial das condições naturais da produção agrícola.

Esse processo desemboca, portanto, na subordinação da natureza ao capital, à medida que a produção agropecuária deixa de depender das condições naturais existentes, passando a fabricá-las sempre que se fizerem necessárias. Dessa forma, segundo GRAZIANO (1996), se faltar chuva, irriga-se; se não houver solos suficientemente férteis, adubam-se; se ocorrerem pragas e doenças, responde-se com defensivos químicos ou biológicos e assim por diante.

2.2 TRANSFORMAÇÕES BÁSICAS QUE DIFERENCIAM A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA DO PROCESSO DE “INDUSTRIALIZAÇÃO”.

Cabe destacar também três transformações básicas que diferenciam a modernização da agricultura do processo de “industrialização”.

2.2.1 Mudanças nas relações de trabalho.

Em primeiro lugar, não se trata apenas do incremento no uso crescente de insumos modernos, mas também da mudança nas relações de

trabalho. Mesmo com a modernização, ainda havia espaço para a pequena produção independente, na qual o proprietário, o parceiro ou o arrendatário, utilizavam insumos modernos e seguiam produzindo de maneira artesanal. De alguma maneira, eles modernizavam o seu processo de produção e estabeleciam nova divisão de trabalho entre a família. Na agricultura industrializada, a relação de trabalho é relação coletiva, ou seja, não há mais o trabalhador individual, mas um conjunto de obreiros que trabalham cooperativamente em determinada atividade. Surge a especialização; há turmas que plantam, e as que colhem. Existe divisão do trabalho como posição dentro da empresa para o trabalhador braçal, para o trabalhador técnico, com diferentes níveis de qualificação, sendo este trabalho coletivo (KAGEYAMA, 1996).

2.2.2 Mecanização.

A segunda mudança coletiva é a mecanização. A modernização da agricultura brasileira no pós-guerra é basicamente realizada pelo trator; passa-se da tração animal para a mão do homem, força de trabalho. Há, então, um salto qualitativo no processo de produção; as atividades passam a ser mecanizadas, não mais em função da substituição da força física, mas substituindo a habilidade manual, a destreza do trabalhador. Este salto qualitativo nas transformações da agricultura brasileira inicia-se nos anos

60, quando a mecanização das atividades de trato cultural se soma à quimificação (KAGEYAMA, 1996).

No período que abrange a década de 70, há consenso entre os pesquisadores de que a agricultura passa por esse intenso processo de transformação produtiva e tecnológica (DELGADO et al., 1992). Para tanto basta indicar o número médio de tratores em uso no Brasil, que aumentou de 156,9 mil no período de 1967-1971, para 485,6 mil em 1977-1981 (FAO - 1988). Ou seja, um aumento de 209%, enquanto no Cone Sul (Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile) foi de 9% e na América Latina e no Caribe, de 75%.

2.2.3 Nacionalização dos setores de produção de insumos.

A terceira transformação que altera de forma qualitativa o processo de transformação da agricultura brasileira nos anos 60 é a incorporação dos setores de produção de insumos, de máquinas e de equipamentos à agricultura. Inicialmente, essa modernização foi viabilizada pelas importações, de forma que a sua potencialidade estivesse limitada pela sua capacidade de exportar. Com a implantação da indústria de base (petroquímica, siderurgia, borracha, bioquímica, plásticos, química fina etc.), nos anos 50-60, os setores produtores de insumos modernos, máquinas e equipamentos para a agricultura, foram incorporados ao equipamento

técnico do país. Conseqüentemente, a capacidade de modernização da agricultura passou a ser endógena.

É a partir dessas três transformações iniciadas nos anos 60 que o processo de modernização da agricultura se torna irreversível, iniciando desta forma o processo de industrialização da agricultura (KAGEYAMA, 1996).

2.3 FORMAÇÃO DOS COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS.

Finalmente, no período pós-75, a constituição dos chamados **complexos agroindustriais**² revela a nova face da agricultura brasileira. São vários complexos que se constituem, ao mesmo tempo que a atividade agrícola se especializa continuamente. O termo complexo passa a ser utilizado para identificar conjuntos de atividades fortemente relacionadas entre si por compras e vendas. Associado ao processo de industrialização agrícola, ocorreu nessa década a expansão e consolidação dos complexos agroindustriais na economia brasileira, na realidade processos de estimulação mútua. Por um lado, a modernização possibilitou a expansão dos complexos, como por exemplo a elevação da demanda por insumos modernos e máquinas, a expansão da área cultivada e a mudança do *mix* de produtos dominantes, destacando-se os novos produtos de exportação e os

² “O sistema de relações de produção e distribuição de produtos industriais consumidos na agricultura e de produtos agrícolas consumidos na indústria”(MÜLLER, 1982).

que se constituem matéria-prima para a agroindústria. Por outro, a incorporação dos Complexos Agroindustriais (CAIS) ratificou o caminho da modernização, padronizando os produtos e a sua produção, alterando padrões de consumo e, ao mesmo tempo, expandindo uma oferta crescentemente nacional de modernos insumos e de máquinas e equipamentos agrícolas (DELGADO, 1992).

DELGADO (1985) destaca o final dos anos 60 como sendo o marco de constituição do chamado Complexo Agroindustrial Brasileiro (CAI), denominado por MÜLLER (1981) como de arrancada do processo de *industrialização do campo*. Esse processo traduz-se, fundamentalmente, na implantação de **setor industrial produtor de bens de produção para a agricultura**. Simultaneamente, em escala nacional, moderniza-se um mercado para produtos industrializados de origem agropecuária. Isto implica a formação simultânea de um sistema de agroindústrias, em parte dirigido para o mercado interno, em parte para a exportação.

A partir da crise dos complexos rurais e da mudança dos determinantes da dinâmica da agricultura (GRAZIANO, 1996), os quais fundamentalmente passam do mercado externo para o interno, não se pode falar em um “único setor agrícola”. Começa-se a entendê-la a partir dos seus segmentos constitutivos variados - os CAIS -, com as suas específicas dinâmicas e, ao mesmo tempo, interligadas aos setores de insumos e processadores de produtos agrícolas. Como exemplo, pode-se destacar que, em termos contábeis, o setor agrícola passou a significar apenas um

agregado macroeconômico, ou seja, a Conta Agricultura no Orçamento Geral da União é obtida a partir da definição do subsídio ao trigo, ao açúcar e álcool, e às necessidades de formação de estoques reguladores de carnes e de outros produtos.

A partir de 1964 (GRAZIANO, 1996), no período de “industrialização expandida”, dois importantes fatos causam impacto na estrutura produtiva do CAI brasileiro: a diversificação das exportações (industriais e agroindustriais) e a substituição localizada de importações de matérias-primas estratégicas (petróleo, matérias-primas para fabricação de papel e outras). Esse impacto provocou efeitos diretos no CAI, tanto no que se refere à expansão das agroindústrias, como na nacionalização da produção de parte considerável de fertilizantes, de herbicidas, de fungicidas, etc.

Essa constatação põe em evidência duas idéias: (1) a produção agrícola passa a constituir elo de cadeia, negando completamente as condições antigas do complexo rural fechado em si mesmo e, em boa parte, do complexo agrocomercial prevalecente até os anos 60; (2) a constituição do CAI e da industrialização da agricultura (momento mais avançado da modernização); esta somente se pôde efetuar a partir da criação da “indústria para a agricultura”, isto é, do departamento fornecedor de máquinas e insumos para a agricultura.

Na realidade, deixa de existir apenas a agricultura; surgem vários complexos agroindustriais. Em todos eles, e esse é o ponto central deste

trabalho, existe elemento aglutinador que os administra: são as políticas do Estado.

Esse processo de transformação da agricultura foi denominado por vários autores de “modernização conservadora”, porque mantém intocável a estrutura da propriedade territorial, sancionando-a como base de integração e valorização junto ao sistema de crédito e fonte de obtenção de financiamento, em condições assaz favoráveis de juros, de prazos e carências.

Entretanto a palavra conservadora tem o sentido excludente, restritivo: mantém o *status quo*, isto é, não é transformador no sentido estrutural. Não transforma no sentido de romper o modelo de distribuição de renda e da propriedade. Essas características desequilibradoras são preservadas, sem romper com a dificuldade do acesso à terra. As dificuldades de acesso do pequeno agricultor permanecem, sendo esse o sentido pelo qual é chamado conservador (KAGEYAMA e GRAZIANO, 1983).

GRAZIANO (1996) sublinha esse termo como sendo a via capitalista de desenvolvimento, que não tocava na estrutura da propriedade rural.

2.4 FATORES QUE IMPULSIONARAM AS TRANSFORMAÇÕES NO MEIO RURAL NA DÉCADA DE 70.

2.4.1 Política governamental de incentivo à modernização: política de garantia dos preços mínimos; minidesvalorizações cambiais; política de incentivos e de subsídios fiscais; criação da EMBRAPA e da EMBRATER; crédito subsidiado de custeio, de investimento e de comercialização.

DELGADO (1992) ressalta também três fatores que impulsionaram, nessa década, as transformações no meio rural brasileiro.

O primeiro deles refere-se à política governamental de incentivo à modernização tecnológica. Foram criados e, pode-se dizer, reformulados alguns instrumentos de política agrícola: a PGPM (política de garantia de preços mínimos); a política de câmbio com a introdução das minidesvalorizações cambiais em 1968; as políticas de incentivos e subsídios fiscais às exportações e à agroindustrialização; e a criação da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e da EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural), que vão consolidando um sistema capaz de gerar, de adaptar e difundir pacotes tecnológicos modernizantes.

A PGPM (política de garantia de preços mínimos) foi estabelecida em 1943 com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (MARTINEZ, 1994). Este instrumento tornou-se efetivo a partir de 1965 quando houve a aquisição de 2,3 milhões de toneladas de produtos agrícolas por parte do governo. O Decreto-Lei nº 79, de 19/12/66, deu à PGPM a forma legal que perdura até hoje.

No Brasil, a PGPM visa a assegurar aos agricultores mercado para os seus produtos (PAGNUSSOT, 1988). O Governo Federal compra os excedentes de produção por preço mínimo, que deve ser estabelecido em níveis pelo menos equivalentes aos custos de produção do agricultor. O preço mínimo é fixado antes do plantio, a fim de antecipar o preço que vai vigorar no mercado, no período da safra, reduzindo as incertezas ou riscos de preço no processo de formação de expectativas e de tomada de decisão dos produtores.

Esse instrumento de política agrícola passou a ter maior relevância na década de 80, em substituição ao crédito rural subsidiado, como será analisado no capítulo 3. Nos anos 70, devido principalmente ao farto crédito subsidiado e também à garantia de preços, a política agrícola possibilitou a **modernização tecnológica**. Isso se deu pelo aumento da produtividade, que desencadeou o processo de substituição de máquinas, incrementando a mecanização.

O segundo item de política econômica que propiciou a modernização foi a introdução das minidesvalorizações cambiais em 1968. Conforme DELGADO (1985), de 1967 a 1979, a exportação agrícola comanda a pauta de exportações globais, com participação em torno de 80% (Tabela 1, col. 1). Por sua vez, os produtos básicos, o café preponderantemente, dominam as exportações que, no entanto, se mostram relativamente estagnadas até 1968.

As exportações agrícolas começam a apresentar novo perfil pela introdução de importantes e novos produtos, destacando-se os *agrícolas elaborados* (Tabela 1, col. 3), pelo setor industrial a jusante da agricultura. (em 1970, as exportações dos produtos agrícolas elaborados representavam 19,2% das exportações dos produtos agrícolas básicos; em 1980 este percentual se eleva para 49,8%).

TABELA 1. INDICADORES AGREGADOS DE DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA (US\$ MILHÕES CORRENTES)

ANOS	(1)	(2)	(3)		(4)		(5)	
	<u>Exp. Agric.</u>	<u>Exp. Agric.</u>	Exportações Agrícolas		Importações Agrícolas		Saldo de Divisas	
	Exp. Total (%)	PIB Agríc. (%)	Básicos	Elaborados	Meios de Produção para a Agricultura	Prod. Agrícolas para outros setores	MA/XA (%)	Saldo Absoluto (XA-MA)
1967	83,3	44,7	1.143,8	201,5	128,5	332,8	34,2	884,0
1968	84,3	49,1	1.330,0	255,1	182,9	346,8	33,4	1.055,5
1969	79,5	52,0	1.573,4	263,9	184,6	310,4	26,9	1.342,3
1970	76,2	55,6	1.750,9	336,9	230,4	324,5	26,7	1.532,9
1971	71,3	45,7	1.737,9	333,2	247,6	345,7	28,7	1.476,9
1972	68,8	53,3	2.321,4	424,7	397,2	374,2	28,1	1.974,9
1973	73,2	62,8	3.722,1	817,8	488,6	772,6	27,8	3.278,7
1974	66,8	54,9	4.044,0	1.265,9	1.218,1	1.150,7	44,6	2.941,1
1975	60,6	48,6	4.022,9	1.227,0	1.162,2	882,3	38,9	3.205,4
1976	64,7	50,8	5.098,9	1.450,4	1.052,6	1.124,5	33,2	4.372,2
1977	66,8	48,8	6.085,2	2.007,3	1.147,6	962,5	26,0	5.982,4
1978	57,2	41,4	4.990,2	2.254,6	1.374,1	1.422,4	38,6	4.448,3
1979	53,5	42,9	5.340,4	2.820,4	1.775,1	2.143,4	48,1	4.242,3
1980	50,2	48,6	6.752,0	3.361,9	2.538,0	2.207,5	48,8	5.368,0
1981	45,9	46,4	6.465,0	3.588,2	1.827,4	2.083,9	37,7	6.130,9
1982	44,4	n.d.	6.067,5	2.887,9	1.307,5	1.933,5	36,2	5.714,4

FONTES: IBGE; IPLAN/IPEA, in Delgado, G. C., 1985, p. 28.

Além disso, o avanço do processo de modernização agropecuária, experimentado pelo Brasil com toda a evidência na década de 70, reflete-se claramente na evolução do comércio do setor agrícola (Tabela 2). Nota-se, por um lado, o crescimento percentual de 383,13% (de US\$ 2.087,8 milhões em 1970 para US\$ 10.086,8 em 1980) das exportações (Tabela 2, linha 1). Por outro, a diversificação e a elevação dos meios de produção, importados para a agricultura, traduzem de modo claro as mudanças ocorridas na base técnica da produção rural (a participação percentual dos insumos em relação às exportações de produtos agrícolas se eleva de 6,4% em 1970, para 20,5% em 1980).

Assim, a política cambial teve o seu papel relevante no processo de “abertura” das exportações com as minidesvalorizações, para que depois a agricultura pudesse nacionalizar os seus próprios meios de produção, desencadeando conseqüentemente um processo de modernização tecnológica.

O terceiro fator que proporcionou o incentivo à modernização tecnológica foram as políticas de subsídios e incentivos fiscais às exportações e à agroindustrialização.

GASQUES et alii (1996) destacam que as transformações técnicas econômicas e sociais na agricultura não foram mero resultado da livre ação das forças de mercado. Pelo contrário, o Estado esteve presente constantemente em todas as fases do processo, criando condições para as transformações (mediante política de financiamento e tecnológica, por

exemplo), e “costurando” vários elementos em torno de um projeto definido de modernização da agricultura do país.

TABELA 2. IMPORTAÇÕES: PRINCIPAIS PRODUTOS E COMPARAÇÃO COM AS EXPORTAÇÕES (US\$ MILHÕES)

DISCRIMINAÇÃO ANOS	1965 %	1968 %	1970 %	1971 %	1972 %	1973 %	1974 %	1975 %
I. Exportação Total de Produtos Agrícolas	1.221,5	1.585,1	2.087,8	2.070,2	2.746,0	4.539,9	5.340,0	5.250,0
II. Principais Importações de Insumos Industriais para o Setor Agrícola	63,4	100,1	134,8	150,1	271,3	363,6	986,5	880,1
1. Fertilizantes Manufaturados	28,4	46,5	72,0	76,9	156,9	169,2	494,4	352,8
2. Matérias-Primas para Fertilizantes (1)	11,4	22,9	18,6	24,7	32,4	47,3	159,8	176,5
3. Principais Defensivos	9,0	12,3	20,0	20,2	41,2	80,5	119,1	124,6
4. Combustíveis Líquidos (2)	9,4	12,0	14,6	21,8	29,2	51,2	174,1	185,9
5. Produtos Técnicos para Defensivos Agrícolas (3)	5,2	6,4	9,6	6,5	11,6	15,4	39,1	40,2
II/I - Participação (%)	5,2	6,3	6,4	7,3	9,9	8,0	18,5	16,8

DISCRIMINAÇÃO ANOS	1976 %	1977 %	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %	1982 %
I. Exportação Total de Produtos Agrícolas	6.549,3	8.092,5	7.244,8	8.218,8	10.086,8	10.053,2	8.955,4
II. Principais Importações de Insumos Industriais para o Setor Agrícola	863,1	1.012,5	1.101,4	1.414,2	2.065,4	1.501,6	1224,3
1. Fertilizantes Manufaturados	251,3	363,8	373,5	526,8	781,9	439,9	300,3
2. Matérias-Primas para Fertilizantes (1)	221,6	228,1	247,1	331,6	599,2	359,9	291,7
3. Principais Defensivos	131,6	136,4	151,7	79,1	75,3	7,9	7,5
4. Combustíveis Líquidos (2)	227,0	237,4	267,6	403,2	586,4	677,4	615,8
5. Produtos Técnicos para Defensivos Agrícolas (3)	31,6	46,8	61,5	73,5	25,6	16,5	9,0
II/I - Participação (%)	15,7	12,5	15,2	17,2	20,5	14,9	13,7

FONTE: Pesquisa sobre “Balanço de Divisas do Setor Agrícola” - IPLAN-IPEA - Coordenado por Christine V. Guimarães (relatório mimeografado), 1983, in Delgado, G. C., 1985, p. 31.

NOTAS: (1) Matérias-primas e produtos intermediários para fertilizantes incluem: rocha fosfática, enxofre, amônia, ácido ortofosfórico e boro; exclui-se ácido sulfúrico.
 (2) Toma-se 6% da importação de petróleo, que equivale ao consumo agrícola de derivados em 1975, e mantém-se o percentual para os demais anos.
 (3) Inclui 31 matérias-primas e produtos técnicos usados na indústria de defensivos agrícolas.

A intervenção do Estado deu-se com a implantação da política de crédito agrícola, farto e subsidiado, devido às condições internacionais de captação de empréstimos favoráveis. O crescimento da economia brasileira como um todo, e da própria capacidade do Sistema Financeiro de aumentar o seu poder de captação, em contexto de inflação reduzida, permitiram o aumento do volume de depósitos à vista, grande parte transformados em recursos para o crédito rural.

Como ressalta GASQUES et alii (1996), além da aplicação dos bancos, os recursos, segundo as necessidades da demanda por crédito, eram complementados pelas autoridades monetárias. Esta forma de captação ocasionou rápida expansão da demanda de crédito até meados da década de 70 e, também, grande flexibilidade nas condições de remuneração por parte do setor agrícola, uma vez que, até para os bancos comerciais, os depósitos à vista tinham custo baixo, devido ao custo operacional diluído pelo conjunto das operações dos bancos.

Tendo crédito em abundância, com a possibilidade de determinar taxas de juros e condições de pagamento favorecidas, sem comprometer a disponibilidade de recursos e a rentabilidade do sistema de financiamento, o setor agrícola encontrou o elemento central para a **modernização tecnológica** e a constituição dos **complexos agroindustriais**.

Outro mecanismo de política agrícola se refere aos incentivos fiscais, da suspensão da cobrança do ICM, desde 1970, à isenção de IPI em 1974, os quais atuaram pelo lado da oferta na indústria de equipamentos,

reduzindo custos e preços finais. Entre 1970 e 1976, esta indústria atinge o auge das suas vendas (Tabela 3).

TABELA 3. VENDAS DE TRATORES E CULTIVADORES MOTORIZADOS, 1970/80.
(EM UNIDADES)

Anos	Tratores de Rodas		Tratores de Esteiras - Totais	Cultivadores Motorizados - Totais
	Mercado Interno	Mercado Externo		
1970	14.740	41	24	2.317
1971	22.217	98	807	2.215
1972	29.704	186	1.419	2.619
1973	39.454	386	1.957	3.549
1974	45.995	895	2.548	5.199
1975	57.931	649	3.791	5.463
1976	63.776	472	4.763	5.774
1977	48.568	4.584	3.453	5.284
1978	41.619	6.134	2.776	5.456
1979	49.523	7.263	3.662	6.358
1980	50.994	7.743	4.181	6.562

FONTE: Santos e Mialhe (1987), in Agricultura e Políticas Públicas, 2ª ed, IPEA 127, p. 154.

Além disso, em 1967, o governo institui a conta FUNAGRI (Fundo Geral para a Agricultura e Indústria), até então apenas um Fundo, tomando forma no Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias. O FUNAGRI tinha as seguintes fontes financeiras: recursos provenientes de entidades financeiras nacionais e internacionais; recursos mobilizados pelo Banco Central; e saldos remanescentes das contas relacionadas. O objetivo principal era repassar recursos obtidos no exterior, visando a incentivar projetos e programas de modernização da agricultura sob a coordenação do Estado. Com a criação da conta FUNAGRI, proliferam os variados fundos e

programas³ com os seus respectivos incentivos fiscais para o desenvolvimento das agroindústrias.

Além dos fundos de investimento agroindustriais que o Banco Central administrava, cabe ressaltar os programas e fundos dirigidos pelo Banco do Brasil. Destaca-se o Fiset, Fundo de Investimento Setorial, (pesca e reflorestamento) e os administrados pelo BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, como o FIPEME, Fundo de Financiamento da Pequena e Média Empresa em geral, e a agência FINAME, Agência Especial de Financiamento Industrial; esta se voltava para a aquisição de máquinas e equipamentos nacionais e importados (KAGEYAMA, 1996).

Finalmente, como ressalta NÓBREGA (1985), a partir da década de 70, tem início grande mudança na estrutura da geração de conhecimentos e tecnologia da agricultura brasileira, com base em estudos que apontavam a necessidade da implantação definitiva de serviço perene e eficaz de pesquisa agropecuária no País.

Em 1973, como resultado desses estudos, o Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária do Ministério da Agricultura acabou sendo transformado na **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA**, empresa pública vinculada àquele Ministério.

Algumas providências tomadas pela EMBRAPA originaram agressivo programa de recursos humanos em nível de pós-graduação, no

³ A denominação PROGRAMA pressupõe ligações deste objeto com determinado fundo. Em alguns casos, a consolidação de um FUNDO dá origem a diversos PROGRAMAS.

Brasil e no exterior, o que propiciou a formação de cerca de 2.200 pesquisadores. Além disso, foi desenvolvido intenso relacionamento com entidades de outros países, com a finalidade de queimar etapas no processo de geração de conhecimentos (ALVES, 1983).

A atuação da EMBRAPA deu-se por meio da coordenação do Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, composto por 37 unidades próprias, 14 empresas estatais, dois programas e uma fundação, com execução de inúmeros projetos de pesquisa, desde a alimentação básica até o aumento das exportações e diminuição de importações, bem como da ocupação dos cerrados, feita com base em pesquisas de viabilidade do cultivo de várias culturas (NÓBREGA, 1985).

A criação da EMBRAPA⁴ é uma das mais importantes medidas adotadas para a agricultura no Brasil. As suas atividades têm como objetivo básico, juntamente com outras ações governamentais, estabelecer uma revolução na produção rural do país, dotado de grande extensão rural e de elevado potencial agrícola.

De acordo com DELGADO (1985), a presença do Estado na produção direta de tecnologia ocorre de acordo com uma divisão do trabalho. A EMBRAPA reforçou o sistema de pesquisa do Estado; houve concentração de esforços na geração das chamadas inovações biológicas (introdução de

⁴ Os investimentos públicos no sistema de pesquisa agropecuária, coordenados pela EMBRAPA, podem ser dimensionados a partir da comparação da posição da empresa no "ranking" das 200 maiores por "patrimônio líquido": 1973: 131º; 1974: 27º; 1975: 37º; 1976: 62º; 1977: 113º e 1982: 69º posto. Fonte: Quem é quem na economia brasileira, Visão, 1978 e 1983, in DELGADO, 1985, p. 91.

cultivares novos, por produtores e regiões distintas, melhoria genética na agropecuária, controle de pragas e moléstias etc).

Para AGUIAR (1986), a criação da EMBRAPA pode ser examinada sob dois aspectos: o primeiro põe em relevo o papel do Estado na modernização, na adequação desse processo à divisão internacional do trabalho e também nos mecanismos estatais de intervenção na agricultura; o segundo gera o debate sobre a necessidade da pesquisa agrícola e a natureza da tecnologia por ela produzida. Na opinião do autor, esses dois elementos se interpenetram.

Em resumo, é o Estado que articula a economia dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento ao sistema produtivo mundial. Nesses países, a importante intervenção estatal nos setores produtivos, infra-estrutural e de serviços acaba por adaptar o país à divisão internacional do trabalho, inserindo-o na própria estratégia de modernização tecnológica.

No entanto o instrumento mais relevante de política agrícola, na década de 70, foi o crédito farto e subsidiado. A viabilidade dele deu-se pela disponibilidade crescente da liquidez interna e externa entre os períodos de 1968 até 1976 (DELGADO et al., 1992). O ponto de partida foi a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em fins de 1965, juntamente com a reforma do Sistema Financeiro. “Estabeleceu-se um mecanismo indutivo que garantiu uma modernização quase compulsória da base técnica da agropecuária brasileira” (GRAZIANO, 1996, p. 50). Esse mecanismo

constituiu-se no financiamento de prazos longos e de taxas subsidiadas, quando comparadas àquelas das linhas de crédito comercial vigentes, mecanismo viabilizado pela canalização dos depósitos bancários à vista . Os financiamentos totais reais concedidos a produtores e cooperativas aumentaram, na década, cerca de 253%, e o número total de contratos, 133%. A proporção do volume de crédito concedido pelo SNCR, em termos de participação no PIB agrícola, nunca foi inferior a 70%; as taxas implícitas de subsídios, também nunca inferiores a 10% a.a. a partir de 1974 (DELGADO, 1992, p. 3).

Outro dado relevante da expansão do crédito rural refere-se ao número de contratos de financiamento concedidos a toda a rede bancária, num total de 666 mil unidades, em 1965; alcançou 1 191 mil, em 1970; 1856 mil, em 1975; e 2766 mil, em 1980, ano em que esse número atingiu o auge (MUELLER, 1988).

De acordo com a lei que criou a SNCR (COELHO, 1993, p. 45), “os objetivos definidos eram os seguintes:

- a) Estimular os incrementos dos investimentos rurais, mesmo para armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos agropecuários.
- b) Favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e comercialização de produtos agropecuários.
- c) Possibilitar o fortalecimento econômico de produtos rurais, notadamente dos mini, pequenos e médios produtores.

- d) Incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à defesa do solo.”

Para explicar de onde surgem e como funcionam os subsídios, KAGEYAMA (1996) destaca: na criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), juntamente com a Reforma do Sistema Financeiro, em meados da década de 60, foram estabelecidas as bases para a garantia de que parte dos recursos captados pelos bancos fosse canalizada para o setor agrícola. O Banco Central, por meio de duas resoluções, estabeleceu então que 10% dos depósitos à vista dos bancos comerciais fossem emprestados à agricultura. Na eventualidade de os bancos não conseguirem efetuar essa aplicação, deveriam repassar esses recursos ao Banco Central, na conta FUNAGRI, com remuneração menor. Pelo lado do produtor, havia a garantia de captação a juros baixos e oferta de montante considerável. Para o sistema como um todo, à medida que os depósitos à vista aconteciam em época de relativa estabilidade, tornava-se viável financiar o setor agrícola a juros irrelevantes, pois os depósitos à vista não eram remunerados. À medida que a inflação apareceu, o diferencial captação - tomada de empréstimo elevou-se. Conseqüentemente, os depósitos à vista diminuíram. O governo não pôde injetar recursos com a ameaça de incrementar ainda mais a inflação; os subsídios praticamente desapareceram.

Como ilustração considere-se que, até 1973, o subsídio embutido no crédito, isto é, a diferença entre a taxa cobrada e a taxa de inflação era pequeno, em torno de 2,6% naquele ano. Com o aumento da inflação, o subsídio cresceu até atingir o ponto máximo de 38,8%, em 1980. A gradativa elevação dos subsídios coincidiu com a crescente perda de eficiência do Crédito Rural. A título de exemplo, em 1970, eram necessárias 158 unidades monetárias para ser gerada uma tonelada de produto: aumentaram para 637 unidades em 1979 (COELHO, 1993).

Como o custo alternativo do dinheiro é elevado automaticamente pelo aumento na taxa de subsídios, pode-se concluir que o desvio dos recursos do crédito rural para outras aplicações, mais rentáveis e com menor risco, foi a causa principal da perda de eficiência gradativa deste instrumento.

Esse fato, unido ao esgotamento das fontes de financiamentos, deu início à geração de enormes pressões inflacionárias com as respectivas distorções alocativas e distributivas. Uma das fontes de financiamento do crédito rural, ressaltado acima, são os depósitos à vista, feitos nos bancos comerciais, dos quais uma parcela é repassada para o crédito rural pelo Banco Central. Em 1965, essa parcela chegou a 97% dos empréstimos totais de crédito rural, caindo em 1981 para 15%, devido à crise econômica geral instalada nesse período (COELHO, 1993).

Conseqüentemente, o crédito rural passou a ser financiado por fatores inflacionários como a emissão de papel moeda e de títulos, gerando

algumas formas de pressão sobre os preços: expansão da base monetária, elevação da taxa de juros e menor oferta de produtos agrícolas decorrente da não aplicação dos recursos na produção.

Mesmo com esses fatores, ao longo da década de 70, a agricultura brasileira mostrou grande dinamismo quanto à evolução dos seus principais componentes estruturais. A produção agrícola aumentou rapidamente, elevando a oferta de alimentos e matérias-primas como resultado do aprofundamento do processo de modernização, abrindo significativo mercado interno para a produção industrial, e catalisou a incorporação de novas áreas à produção. Entretanto mantiveram-se as constantes e gritantes disparidades regionais do País, com o agravamento do subemprego e desemprego estacional.

Acrescente a esses fatores o formato administrativo e operacional dos empréstimos, no qual uma minoria de agricultores teve acesso ao crédito. Na realidade, poucos se apropriaram dos subsídios, com o que se provocou exacerbação no índice de concentração de renda do meio rural e com alguma piora das disparidades regionais.

Para efeito de análise do crédito rural (KAGEYAMA, 1996), neste período de 1967 a 1979, as condições de financiamento não se referem apenas às formas de pagamento e à taxa de juros. A característica principal do crédito rural foi a sua vinculação direta à utilização de insumos e práticas agrícolas, conforme procedimentos técnicos considerados modernos, os

quais incluem desde a utilização de sementes e insumos químicos, até a adoção de planos de correção do solo.

A relevância do crédito de investimento, que caracteriza o novo padrão agrícola, pode ser vista de dois ângulos. Do ponto de vista da indústria, nesse período, significou a ampliação e, em alguns casos, a formação do mercado para os seus produtos. Do ponto de vista da agricultura, possibilitou às unidades de produção o aporte de base tecnológica mínima, que as capacitaria para o consumo corrente de máquinas e insumos do setor industrial.

A estratégia de modernização compulsória⁵ (KAGEYAMA, 1996) reflete-se na própria composição do crédito. A participação do crédito de investimento⁶ no crédito total que, em 1969, era de 28%, cresceu para 33% em 1972, estabilizando-se acima dos 30% até o ano de 1976 (Tabela 4). A partir desse ano, o crédito de investimento é afetado de modo particular pela política monetária adotada pelo governo.

⁵ No caso da modernização agrícola, houve uma dose de compulsoriedade sem a qual não se obteriam os resultados observados em tão curto período.

⁶ “Os créditos rurais são conceituados como de investimento quando se destinam a inversões em bens ou serviços, cujos desfrutes se realizem no decurso de vários períodos” (BACEN, Manual de Crédito Rural. Rio de Janeiro, s. e., 1982).

TABELA 4. CRÉDITO RURAL CONTRATADO SEGUNDO A FINALIDADE, 1970/80

Em US\$ Bilhões

ANO	CUSTEIO (1)	%	INVESTIMEN- TO (2)	%	COMERCIALI- ZAÇÃO (3)	%	TOTAL (4)	%
1970	3.1	46	1.9	27	1.9	27	6.9	100,0
1971	3.5	44	2.3	29	2.1	27	7.9	100,0
1972	4.8	42	3.8	33	2.9	25	11.5	100,0
1973	5.9	42	4.6	33	3.4	24	13.9	100,0
1974	7.8	45	5.2	30	4.3	25	17.3	100,0
1975	11.0	44	7.9	31	6.3	25	25.2	100,0
1976	10.9	42	8.4	33	6.5	25	25.8	100,0
1977	10.9	47	5.6	24	6.5	28	23.8	100,0
1978	10.8	48	5.7	26	6.2	27	22.7	100,0
1979	14.7	50	7.3	25	7.2	25	29.2	100,0
1980	15.8	57	5.2	19	6.9	24	27.9	100,0

FONTE: [Banco Central/Decad/Dicon. Elaboração: pesquisa in E. POL. Agrícola (1994)]

NOTA: Os valores nominais foram deflacionados pelo IGP-DI, média anual, e depois convertidos em dólares à taxa de câmbio comercial média de junho de 1982 (mesma base de IGP).

Com relação ao crédito de custeio, a participação expressiva e estável de 40%, durante a primeira metade da década de 70, complementou o crédito de investimento. Enquanto o primeiro promoveu e aprofundou mudanças de base, o último sustentou o consumo corrente de insumos industriais importantes, imposto pela própria necessidade de nova base técnica. Até 1975, do total de crédito de custeio aproximadamente 40% era destinado à compra de defensivos e fertilizantes agrícolas. Enquanto parte dos créditos de investimento estava condicionada à elaboração de “projetos” examinados “tecnicamente” por instituições autorizadas, a concessão do crédito de custeio estava vinculada ao uso de determinada quantidade de fertilizantes, de correções do solo e à utilização de sementes selecionadas, o

que por si já implica a utilização de outros insumos industriais (KAGEYAMA, 1996).

Por último, o crédito de comercialização, cuja participação foi estável e minoritária, em torno de 25%, por meio dos Empréstimos do Governo Federal, EGF, atuou com decisiva complementação no conjunto de incentivos para a formação e transformação das indústrias e cooperativas, fornecendo capital de giro a juros mais baixos do que as linhas disponíveis no mercado financeiro.

Já o papel do preço mínimo, por meio das Aquisições do Governo Federal, AGF, foi muito menos relevante nesta primeira fase: a política de garantia de preços mínimos estava subordinada à estratégia de combate à inflação e aos seus efeitos, sempre acima da projetada no cálculo do preço-mínimo definido antes da safra. De qualquer forma, os produtores, somente com a garantia dos preços-mínimos, não seriam induzidos a adotar práticas mais modernas com a mesma extensão e rapidez que o crédito diretamente vinculado ao modo de organizar a produção. As próprias condições em que os créditos de produção eram fornecidos, no contexto de crescimento dos mercados interno e externo, asseguravam a rentabilidade para os produtores capitalistas, tornando inócua a garantia oficial via Aquisição do Governo Federal, AGF.

Durante esse período, como consequência da política de crédito, ocorreu sensível diminuição dos preços dos equipamentos e insumos industriais para a agricultura, tornando viável para os produtores a sua

utilização. Como exemplo, em 1976, o preço real dos fertilizantes foi o mais baixo da década de 70, e o dos tratores também esteve declinante no período 1967/77 [BIRAL (1978) in KAGEYAMA (1996)].

Após o ano de 1976, como ressaltado anteriormente, houve grande impacto no volume de crédito devido à política monetária adotada pelo ministro Simonsen. Os créditos de comercialização e de custeio ainda mantiveram o seu valor real, mas o de investimento sofreu uma redução substancial (Tabela 3).

Em 1977 e 1978, apesar da redução do total de crédito, a continuidade do processo de modernização foi assegurada parcialmente. Por um lado, pela manutenção do crédito de custeio, que incluía o financiamento dos principais insumos modernos; por outro, os créditos de investimento passaram a ser mais dirigidos, devido à redução da participação da pecuária e ao aumento da participação das culturas perenes, e das máquinas no crédito para investimento. Além disso, parte do crédito passou a ser canalizada mediante programas especiais ligados a culturas específicas, que favoreceram financeiramente a utilização de insumos modernos (sementes selecionadas, adubos e calcário), e reduziram os custos de produção.

Outro aspecto da avaliação da política de crédito rural se refere à porcentagem, crescente na década de 70, principalmente entre 1971 e 1975, com que o crédito rural participou no valor do produto líquido da agricultura. Esse aumento da participação ocorreu notadamente para o

crédito de custeio (de 0,24 para 0,44 entre 1970 e 1979), mas também para o de investimento (de 0,15 para 0,22 no mesmo período), (Tabela 5).

TABELA 5. PARTICIPAÇÃO DO CRÉDITO RURAL NO PRODUTO LÍQUIDO DA AGRICULTURA BRASILEIRA, 1970 A 1979

ANO	PROPORÇÃO DO PRODUTO LÍQUIDO		
	CRÉDITO DE CUSTEIO (1)	CRÉDITO DE INVESTIMENTO (2)	TOTAL DO CRÉDITO (3)
1970	0,24	0,15	0,54
1971	0,23	0,16	0,53
1972	0,26	0,20	0,61
1973	0,29	0,23	0,69
1974	0,33	0,22	0,73
1975	0,45	0,32	1,02
1976	0,40	0,31	0,95
1977	0,33	0,17	0,70
1978	0,35	0,18	0,73
1979	0,44	0,22	0,88

FONTE: [PUGGINA (1981, p. 6-7-10) in KAGEYAMA e GRAZIANO (1983, p. 544)]

A respeito do processo de modernização tecnológica da agricultura brasileira nos anos 70, dois elementos importantes podem ser destacados: a **quimificação**, especialmente o uso de fertilizantes e defensivos químicos, e a **mecanização**.

Destaca-se que o consumo aparente de defensivos no Brasil cresce 7,2% a.a. no período de 70/80. Entre os defensivos, os herbicidas apresentaram as taxas mais altas de crescimento, seguidos pelos fungicidas e inseticidas. O consumo de fertilizantes (Tabela 6) multiplicou-se por quatro entre 1970 e 1980, a uma taxa geométrica real média de 15,5% a.a. Paralelamente a esse processo de crescimento do consumo, houve

substancial redução dos componentes importados, especialmente os herbicidas e fungicidas. Isso ocorreu pelo processo de “substituição de importações” no setor de insumos químicos para a agricultura, devido à produção interna de alguns componentes (KAGEYAMA e GRAZIANO, 1983).

TABELA 6. ÍNDICES DE CONSUMO APARENTE (QUANTIDADE DE PRINCÍPIO ATIVO OU NUTRIENTE) DE DEFENSIVOS E FERTILIZANTES QUÍMICOS. BRASIL, 1970 A 1980 (BASE 1970 = 100).

ANO	INSETICIDA	FUNGICIDA	HERBICIDA	FERTILIZANTE
1971	96	149	147	117
1972	120	319	143	175
1973	134	477	277	168
1974	160	523	437	183
1975	148	184	656	198
1976	101	215	710	253
1977	120	317	583	321
1978	151	296	669	323
1979	137	328	589	344
1980	114	472	829	421

FONTE: Sindicato da Indústria de Adubos e Corretivos Agrícolas e Sindicato da Indústria de Defensivos Agrícolas do Estado de São Paulo in KAGEYAMA e GRAZIANO (1983).

Importa referir que, embora tenha havido forte crescimento do consumo de fertilizantes pela agricultura brasileira nos anos 70, há pronunciada concentração do seu uso nos **maiores estabelecimentos**. Em 1970, somente 18,6% dos estabelecimentos agropecuários utilizavam adubação (67,8% dos quais, adubos químicos); em 1975, a proporção passava para 22,3%, ou seja, pouco mais de um quinto dos

estabelecimentos (80,4% com adubação química), (KAGEYAMA e GRAZIANO, 1983).

No consentâneo à mecanização, pode-se fazer uma análise restrita à evolução do uso de tratores, que representam o principal item desse processo no Brasil.

O número de tratores utilizados nos estabelecimentos agropecuários multiplicou-se por três neste período, apesar do percentual dos estabelecimentos que os usam ser ainda reduzido, mesmo com forte crescimento ao longo da década (em termos numéricos e não de área ocupada), (Tabela 7).

Houve evolução assaz positiva no pertinente ao número de estabelecimentos atendidos para cada trator disponível, passando de cerca de 30 unidades para 10 entre 1970 e 1980.

TABELA 7. USO DE TRATORES NA AGRICULTURA BRASILEIRA, 1970 A 1980.

INDICADOR	1970	1975	1980
1. 1.000 Tratores	166	323	545
2. Estabelecimentos com trator (%)	2,4	4,3	9,4
3. Estabelecimentos/trator	29,6	15,4	9,7
4. 1.000 ha área total/trator	1,7	1,0	0,7
5. N° de tratores/1.000 pessoas ocupadas	9,4	15,9	25,1

FONTE: Censos Agropecuários de 1970 a 1980.

O mesmo raciocínio se faz, em termos de evolução favorável, para a disponibilidade de tratores em relação à área total. Segundo esse critério, havia, em 1980, a relação de um trator para cada 700 ha nos

estabelecimentos recenseados naquele ano, quando comparados aos 1700 ha em 1970.

No concernente à associação do processo de tecnificação à política de crédito rural a juros subsidiados na década de 70, pode-se constatar que a agricultura encontrou dificuldades para sustentar a demanda por insumos e máquinas, especialmente após 1976, quando o volume de crédito passou a sofrer o impacto da política monetária intermitente do *stop and go*, adotada por Simonsen. A indústria também não possuía condições para gerar e sustentar, de forma autônoma, o seu mercado. Continuava a permanência do crédito como o elemento chave no estabelecimento dessa integração.

De modo particular, para a indústria, em fase de realização de novos investimentos, na ampliação da capacidade e nacionalização da produção, uma redução da demanda apontaria o sentido oposto ao desejado pelos planos governamentais, especialmente no II PND.

No plano da agricultura, na segunda metade da década de 70, a sustentação da mecanização tornava importante a consolidação das vantagens de escala que se iam formando. Além do mais, a mecanização provocou forte impacto sobre a organização da produção, constituindo-se no indutor da integração da agricultura a outros segmentos da indústria (KAGEYAMA, 1996).

Pode-se fazer uma relação entre o processo de tecnificação (especificamente a aquisição de tratores) e o crédito rural subsidiado.

TABELA 8. VENDAS DE TRATORES AGRÍCOLAS (4 RODAS) NO MERCADO INTERNO, 1969/80

PERÍODOS	TOTAL	%
	QUANTIDADE	
1969/71	46.939	—
1972/74	115.153	145,32
1975/77	170.275	47,87
1978/80	142.136	(16,53)

FONTE: Dados brutos da ANFAVEA in KAGEYAMA (1996).

Até 1976, quando o crédito rural subsidiado foi abundante, sem maiores restrições, nota-se que o período entre 1972 e 1974 representou o auge da aquisição de tratores de 4 rodas. Já no final da década, há declínio acentuado na aquisição desses bens.

Pode-se notar que as taxas reais de juros implícitas (Tabela 9) têm correlação direta com a aquisição de tratores nos triênios mostrados na tabela 8. Somente no final da década há redução na compra de tratores, devido à diminuição do total de crédito em 1977 e 1978. Ao lado desse fator, ocorre queda relevante dos preços das culturas de exportação (soja, algodão, café, laranja, amendoim), as maiores absorvedoras das máquinas, implementos e insumos industriais utilizados pela agricultura [MELO (1985, p. 119) in KAGEYAMA (1996)]. Além da elevação do preço da terra e dos custos financeiros, direta consequência da diminuição do crédito subsidiado, os custos industriais se elevaram com mais velocidade do que os preços recebidos pelos agricultores. A implicação desses fatores foi a desfavorabilidade nas relações de troca e rentabilidade para vários segmentos da agricultura. Todas essas circunstâncias implicaram longo

período de forte retração do mercado de máquinas e equipamentos, de 1977 a 1983.

TABELA 9. ESTIMATIVA DO SUBSÍDIO IMPLÍCITO NAS TAXAS DO CRÉDITO RURAL DE CUSTEIO E INVESTIMENTO.

ANO	TAXA MÉDIA NOMINAL DE JUROS (a)	INFLAÇÃO (VAR. IGP)	TAXA REAL DE JUROS
1970	11,3	19,3	-6,7
1971	11,3	19,5	-6,9
1972	12,1	15,7	-3,1
1973	12,1	15,5	-2,9
1974	10,8	34,5	-17,6
1975	10,8	29,4	-14,4
1976	10,7	46,3	-24,3
1977	11,2	38,8	-19,9
1978	15,0	40,8	-18,3
1979	18,0	77,2	-33,4
1980	20,0	110,2	-43,1

FONTE: [NÓBREGA (1981, p.10) in KAGEYAMA e GRAZIANO (1983, p. 544)].

a) Considera as despesas de juros efetivamente lançadas nas contas de empréstimos rurais.

As parcelas acima indicadas (Tabela 9) são expressivas, principalmente quando se leva em conta o volume de recursos envolvidos. GUEDES PINTO (1981) salienta a importância de estabelecer comparações entre os valores do crédito para máquinas e insumos químicos e a soma dos recursos para a sua aquisição, gastos pelos agricultores. Partindo de dados disponíveis, o autor calculou que, para o ano de 1979, o valor do crédito para fertilizantes representou 90% das suas vendas no Brasil; para defensivos, mais de 75% do valor das vendas; e para tratores, mais de 90% do valor das vendas dessa indústria para a agropecuária.

Todas estas comparações apontam uma correlação existente entre a absorção de tecnologia moderna e a política de crédito subsidiado para a agricultura brasileira.

Aqui entramos no ponto central dessa análise. A existência de juros reais negativos (Tabela 9), no crédito rural, é geralmente apontada como política contraditória. Por um lado, foi responsável pela viabilização do processo de modernização da agricultura brasileira, ao tornar artificialmente mais baratos os insumos modernos e as máquinas. Por outro, foi parcialmente responsável pela queda de eficiência da aplicação dos recursos, porquanto permitiu desvios para aplicações mais rentáveis (mercado financeiro, compra de terras, etc.). O subsídio implícito é mostrado na tabela acima nos financiamentos rurais para custeio e investimento na década de 70. Pode-se constatar que, a partir de 1976, com a aceleração da inflação, as taxas reais de juros do crédito rural decresceram significativamente, aumentando assim o incentivo à sua utilização. Segundo AGUIAR (1986), as discussões sobre o crédito rural podem ser resumidas em dois itens:

- a) Suas aplicações não produziram respostas adequadas ao longo da década de 70, em relação à produção. Enquanto o crédito agrícola cresceu pouco mais de 300% em termos reais, o produto agrícola evoluiu 40%.
- b) O crédito agrícola somente beneficiou pequena parcela de produtores, pouco mais de um quinto do total e, dentro do grupo beneficiado, o grau de concentração continuou elevado: somente

3% do número de produtores rurais absorveram 45% do total de recursos. Além disso, foram apenas cinco os cultivos beneficiados: soja, café, cana-de-açúcar, algodão e trigo; quatro dos quais, destinados à exportação, consumiram aproximadamente 60% do total do crédito.

2.4.2 Evolução do comércio mundial de *commodities* agrícolas.

O segundo elemento importante que impulsionou, na década de 70, as transformações no meio rural brasileiro, além da política governamental, amplamente comentada, foi a evolução do comércio mundial de *commodities* agrícolas (ref. p. 47).

A evolução dos preços internacionais (reais) muito favorável dos produtos brasileiros de exportação explica o rápido crescimento da produção de soja, nessa época em que a área cultivada teve acréscimo de 819% em 1979 (de 906 mil ha, em 1969, passou para 8.331 mil ha, em 1979). Além disso, a evolução dos preços relativos das culturas de exportação, comparadas com as do mercado interno (as alimentares), foi extremamente vantajosa às primeiras. Isso indica rentabilidade muito mais expressiva das culturas de exportação, de modo especial a partir de 1974, com significativo desequilíbrio dessas duas culturas nos anos 70. Houve também elevado crescimento nos valores dos produtos de exportação elaborados pela agroindústria (898% entre 1970 e 1980), reflexo do perfil assumido pelas

exportações agrícolas do Brasil como resultado da modernização produtiva e da agroindustrialização a ela associada [DELGADO, N. (1989) in DELGADO (1992)].

2.4.3 Consolidação do complexo agroindustrial no país.

O terceiro fator, associado ao impulso dado nas transformações no meio rural brasileiro foi a implantação e consolidação de um complexo agroindustrial no país, influenciado fortemente por empresas que participaram com destaque na sua estruturação em escala internacional. Este tópico foi amplamente comentado no início do capítulo.

2.5 RESULTADOS CARACTERÍSTICOS DO PROCESSO DE “INDUSTRIALIZAÇÃO” DA AGRICULTURA NOS ANOS 70.

Por fim, cabe ressaltar três resultados característicos do processo de industrialização da agricultura dos anos 70, fruto do farto crédito subsidiado. O primeiro diz respeito à consolidação dos desequilíbrios regionais já existentes no agro brasileiro, com a concentração, no Centro-Sul, da produção agrícola relevante, apesar de a modernização ter atingido também as regiões do Norte e do Nordeste. O segundo refere-se ao desequilíbrio, frisado anteriormente, entre o crescimento da produção para

a exportação e para o mercado interno. Esses dois fenômenos podem ser destacados com maior nitidez na tabela 10. Dos produtos listados, no Centro-Sul, apenas a mandioca e o cacau não são produzidos de modo preponderante. Sabe-se que esta região é a mais rica, mais industrializada e onde o processo de modernização da agricultura foi mais profundo (DELGADO, 1992).

TABELA 10. BRASIL E CENTRO-SUL. PRODUÇÃO. MÉDIAS ANUAIS, 1973/79 (EM 1.000 T).

CULTURAS	ANOS	1973/74	1975/77	1978/79
Feijão	Brasil	2.235	2.137	2.190
	Centro Sul	1.426	1.535	1.496
Milho	Brasil	15.230	17.714	14.938
	Centro Sul	13.673	16.356	13.554
Mandioca	Brasil	25.663	25.830	25.211
	Centro Sul	12.887	10.944	9.244
Arroz	Brasil	6.962	8.844	7.446
	Centro Sul	6.030	7.506	6.075
	Irrigado do Centro Sul*	1.710	2.276	2.112
Trigo	Brasil	2.445	2.357	2.809
Soja	Brasil	6.444	11.211	9.890
	Centro Sul	6.097	10.621	8.861
	Região do Cerrado**	347	590	1.030
Cana-de-açúcar	Brasil	93.809	104.926	134.022
Algodão	Brasil	2.107	1.609	1.653
	Centro Sul	1.325	1.008	1.081
Laranja***	Brasil	27.903	34.277	40.679
Café	Brasil	2.489	1.749	2.600
Cacau	Brasil	181	255	310

Fonte: Fundação IBGE in DELGADO (1992)

Nota: * Inclui os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul

** Engloba a região Centro-Oeste mais os Estados de Minas Gerais e Bahia

*** Em mil frutos.

O terceiro efeito relevante da modernização dos anos 70 foi a intensificação da expulsão da mão-de-obra do meio rural brasileiro. Na década de 70, foram expulsos cerca de 15,6 milhões de pessoas, das quais 10,6 milhões da região Centro-Sul, precisamente o palco por excelência da modernização agrícola. Essa é boa indicação de que o processo do êxodo rural no Brasil não esteve ligado às regiões de agricultura mais tradicionais, como no Nordeste, na década de 60, mas ao desenvolvimento da agricultura capitalista mais modernizada e articulada à agroindústria (DELGADO, 1992).

Conforme HOFFMAN (1988), alguns estudos concluíram de forma consistente que a modernização agrícola levou ao crescimento da desigualdade de rendas no meio rural brasileiro, apesar da diminuição da pobreza absoluta nos anos 70.

Por fim, constata-se que, pelos dados e informações acima, a agricultura mostrou bom dinamismo em relação aos seus principais componentes estruturais: a produção agrícola rapidamente ampliou-se, fazendo crescer a oferta de matérias-primas; o aprofundamento do processo de modernização abriu considerável espaço para a produção industrial; e a incorporação de novas áreas à produção integrou à economia nacional zonas antes isoladas.

3 POLÍTICA AGRÍCOLA DA DÉCADA DE 80

3.1 POLÍTICA MACROECONÔMICA.

A década de 1980 foi marcada por período de amplas mudanças na política econômica brasileira, em especial nas políticas monetária e agrícola. Isto se deveu ao fato de que esse período sofreu forte influência das políticas externas: o protecionismo exacerbado nas relações de troca, tanto nos EUA como na Comunidade Econômica Européia; crescimento da produtividade mundial, com auto-suficiência de alguns países importadores tradicionais; crescimento populacional inferior à evolução da produção (BRANDÃO, 1992). As políticas referentes à segunda explosão dos preços do petróleo em 1979 e das taxas de juros internacionais acarretaram verdadeira crise no comércio internacional. Esses fatores foram agravados pela crise financeira internacional, instalada em 1982, com o pedido de moratória do México, o que provocou retração generalizada por parte dos bancos internacionais para a continuidade da liberação dos empréstimos aos países em desenvolvimento. Esses fatores ocasionaram estrangulamentos de importantes conseqüências para todos os setores da economia do país. O saldo foi uma grave crise com dimensões econômicas, políticas e sociais, que se traduziram na crise do próprio Estado brasileiro, materializada em sérios

problemas de ordem financeira e fiscal, resultando na sua perda de capacidade de regulação da economia.

Isto pode ser qualificado da seguinte maneira: o serviço da dívida externa (juros e amortização do principal), proveniente em grande parte da compra de petróleo, onerado principalmente pelas altas taxas de juros, passou a comandar toda a política econômica em infundável crise para “rolagem da dívida externa”. Esse processo culminou com a perda de autonomia na política econômica interna, traduzida no pedido de empréstimos compensatórios ao FMI, no final de 1982, com todas as tendências contencionistas provenientes desse recurso. Na verdade esses eventos recessivos já vinham influenciando a política econômica do governo desde 1981, ano em que o Brasil apresentou crescimento negativo do seu Produto Interno Bruto pela primeira vez, desde 1930 (DELGADO, 1985).

A trajetória da recessão aprofundou-se em 1983, conduzindo a economia a grave e elevado nível de desemprego, com conseqüências sociais insuportáveis.

Os problemas de ordem fiscal traduziram-se no esgotamento da capacidade de arrecadação, na conseqüente exigência de montante financeiro para cobrir a desvalorização cambial, com o objetivo de facilitar as exportações e na própria dívida interna.

Com relação aos problemas de ordem fiscal, DELGADO (1992) ressalta que nos anos 80, ao contrário da década de 70, a transferência líquida de recursos financeiros do setor público para o exterior levou ao

colapso das finanças públicas, e conseqüentemente, à incapacidade de financiamento do Estado brasileiro.

A perda de credibilidade do Estado reflete-se na incapacidade política de minimização do déficit e da dívida pública, do aumento da capacidade tributária, e da redução da transferência de juros ao exterior. Aí o Estado revela a sua face mais debilitada para enfrentar a inflação e a estagnação, também para mobilizar o excesso de poupanças do setor privado para nova frente de expansão produtiva.

Segundo GOLDIN e REZENDE (1993), para o Brasil e vários países subdesenvolvidos com alto índice de endividamento, a crise dos anos 80 foi precedida por instabilidade macroeconômica crescente, que se seguiu ao primeiro choque do petróleo em 1973⁷. A recessão internacional nos dois anos posteriores afetou de maneira adversa os mercados de exportação. Como conseqüência desse severo choque externo, o crescimento econômico apresentou desequilíbrios no balanço de pagamentos: as importações de mercadorias cresceram de U\$ 6,2 bilhões em 1973 para U\$ 12,6 bilhões em 1974, permanecendo em torno desse nível até o segundo choque do petróleo, em 1979. Concomitantemente, o crescimento das exportações reduziu-se de maneira significativa, de uma taxa média anual de 25% entre 1968 e 1973, para outra de 15%, entre 1974 e 1978. O resultado disso foi a passagem de uma situação de equilíbrio, no período 1968/73, para outra de déficit: U\$ 2,3 bilhões por ano, em média, em 1974/78. O crescimento desse déficit

⁷ As importações de petróleo representavam 81% do consumo interno nessa época, provocando um impacto imediato sobre o balanço de pagamentos.

comercial, juntamente com os pagamentos substancialmente elevados dos juros da dívida e de outros serviços, ocasionaram déficit violento em conta corrente. A dívida externa aumentou de U\$ 6,3 bilhões para U\$ 31,6 bilhões em 1978.

Por seu turno, o ano de 1979 surge com o segundo choque do petróleo, que deteriorou acentuadamente as contas externas do Brasil (DELGADO, 1985). É nesse período que os desequilíbrios estruturais subjacentes ao crescimento brasileiro se manifestaram.

Entretanto a predominância dos empréstimos em dólar, consequência do próprio modo como o mercado financeiro internacional evoluiu e do crescente peso da economia norte-americana, criou uma dependência quase absoluta da taxa externa de juros com relação à política interna dos EUA. Desse modo, além dos riscos normais da variação na taxa externa de juros, em função da própria expectativa inflacionária, incorporou-se um componente extra, de caráter estritamente institucional, e de difícil previsão: a política monetária norte-americana. E é esse o novo quadro de referência que marcou o período 1979/82, período de transição para a crise (LANGONI, 1985).

Os fatores externos como os preços do petróleo, o crescimento do comércio mundial, as relações de troca não-petróleo e a taxa de juros afetaram profundamente a balança de pagamentos (Tabela 11).

TABELA 11. PRINCIPAIS FATORES EXTERNOS CONDICIONANTES DO DÉFICIT EM CONTA CORRENTE 1979/84.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Petróleo							
1.1. Preço médio barril importado (US\$/b - FOB)	12,4	17,1	29,5	34,4	32,9	29,4	28,4
1.2. Aumento de preços (%)	0,8	37,9	72,5	16,6	(-) 4,4	(-) 10,6	3,4
1.3. Valor das importações (US\$ bilhões)	4,2	6,4	9,8	11,0	10,1	8,2	6,9
2. Relação de trocas							
2.1. Global	100,0	91,9	75,6	64,0	62,8	61,6	67,4
2.2. Sem petróleo	100,0	96,4	92,9	84,5	82,1	76,2	84,5
3. Crescimento comércio mundial (importações-volume) (%)	8,3	14,5	11,7	(-) 10,0	(-) 12,3	(-) 8,2	8,8
4. Taxa juros média da dívida líquida (%)	9,1	10,4	14,2	16,5	17,5	12,1	11,0
5. Valorização média internacional do dólar (%) (base: DES)	(-) 7,2	(-) 3,2	(-) 0,7	9,4	6,4	3,2	4,1

Fonte: [Banco Central, IFS in VELLOSO (1986)]

a) Entre 1978 a 1981, o preço médio do barril de petróleo pago pelo país saltou de US\$ 12,4 para US\$ 34,4 com aumento correspondente a 178%. Mesmo sendo considerada a tendência de declínio na importação, aliada ao início do aumento da produção interna, a conta petróleo passou no período, de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 11 bilhões (aumento absoluto de 168%).

b) Concomitantemente, a nossa relação de trocas não-petróleo (preços das exportações dividido pelo preço das importações, excluindo o petróleo) caiu de um índice de 100 em 1978 para 84,5 em 1981. Com isso e com o aumento do preço do petróleo, a relação de trocas global, incluindo o próprio petróleo, declinou para o índice 64 em 1981.

- c) O volume de comércio mundial (medido pelas importações), após elevação considerável em 1979 e 1980, caiu 10% em 1981, 12% em 1982 e, ainda, 8% em 1983.
- d) A taxa média de juros da dívida líquida disparou de 9,1% em 1978 para 16,5% em 1981 e 17,5% em 1982 (quase dobrando no período).
- e) Por último, o dólar, que no período de 1979 tendeu a desvalorizar-se (em relação aos Direitos Especiais de Saques-DES), valorizou 9,4% em 1987. Continuou a valorizar-se nos anos seguintes, corroendo o nosso poder de competição nos mercados europeu e japonês.

A conclusão óbvia é que o cenário externo, principalmente até 1981/82, foi trágico, pelo efeito acumulado de todos estes fatores (VELLOSO, 1986). Após a moratória do México, o fluxo de capitais externos ao país foi reduzido de modo drástico. As “cartas de intenções” ao FMI multiplicaram-se, impondo-se cortes nas importações e sucessivas arrochos nos salários. O objetivo dessas políticas era reduzir o consumo interno e liberar excedentes exportáveis para gerar crescentes saldos comerciais, fazendo frente aos serviços da dívida externa, que ultrapassavam os US\$ 80 bilhões (GRAZIANO, 1996).

Para cobrir os seguidos “déficits” na balança comercial, algumas medidas foram tomadas para a manutenção do equilíbrio. Uma delas foi a desvalorização do cruzeiro, que se revelou insuficiente para evitar crise ainda maior na balança de pagamentos. Em 1982, o “déficit” em conta corrente aproximou-se dos US\$ 15 bilhões.

O acesso ao crédito internacional declinou, as reservas internacionais devaneceram-se após o abalo na confiança do Brasil para continuar o serviço normal da dívida. Ao final de 1982, o FMI tomou alguma providência junto ao governo para o reescalonamento e o programa de ajuste (GOLDIN E REZENDE, 1993).

Em 1983, a manutenção do sistema de rolagem plena dos juros criou problema ainda mais sério do que o do petróleo. Os juros converteram-se no principal determinante das necessidades brutas de capital externo do País, havendo saído de uma participação de 7% em 1974 para 53% em 1981. O motivo foi a dívida gerada pela própria dívida, na situação em que o valor absoluto do endividamento já era muito elevado e a taxa de juros estava em nível explosivo (VELLOSO, 1986).

Surgiu o pacote de ajuste do FMI, que se traduziu em reescalonamento por meio de um processo de troca de empréstimos. O pacote mostrou-se inadequado, a entrada de “dinheiro novo”, inferior ao montante necessário, e os juros em atraso acumularam-se em torno de US\$ 2,3 bilhões. O financiamento da dívida por uma transferência de recursos reais ao exterior equivaleu a 5% do PIB.

Com a geração de um saldo na balança comercial originou-se a transferência de recursos acima citada. Esse saldo foi obtido pela desvalorização do cruzeiro em 30% em 1983, e também pela recessão nacional, que trouxe como consequência uma forte queda na absorção interna como proporção do PIB. Enquanto as exportações subiram para 10,3% do PIB, houve queda de 5,3% nas importações. O custo foi um declínio de 5,5% no PIB per capita e o aumento da inflação em 200% a.a. (GOLDIN e REZENDE, 1993).

O sinal inequívoco de que os ajustes macroeconômicos e estruturais estavam completos emergiu em 1983 com o superávit comercial de US\$ 6,5 bilhões.

Em 1984 consolidou-se o resultado: num ano em que o PIB cresceu de 4,5%, as importações ficaram em somente US\$ 13,9 bilhões, sem qualquer controle, o mesmo nível do ano de 1978, e muito abaixo do pico de US\$ 23 bilhões em 1980. Ao mesmo tempo, as exportações saltavam para US\$ 27 bilhões (112% acima de 1978).

Consequência disso foi o zeramento do déficit em conta corrente em 1984. Como a conta de juros foi de US\$ 10,2 bilhões, o saldo da balança comercial permitiu pagar com recursos próprios o grosso do seu montante. (VELLOSO, 1986).

Introduziu-se em 1984 a segunda fase do reescalonamento da dívida, que elevou o montante de “dinheiro novo” para US\$ 6,5 bilhões. Em troca desse apoio financeiro, foi solicitada a geração de saldos comerciais

cada vez maiores. A meta foi atingida devido à inesperada recuperação da economia norte-americana para a compra das exportações do Brasil. Atingiu-se então um recorde histórico 6,2% do PIB.

Segundo CARNEIRO (1991), de 1983 a 1989, podem ser distinguidos três subperíodos distintos: 1983/84, quando a transferência de recursos reais ao exterior supera a de recursos financeiros, provocando acumulação de reservas. Isso ocorreu devido aos acordos firmados com os bancos, sob supervisão do FMI, para o financiamento de uma parcela dos juros devidos. A esse fato agrega-se a obtenção de superávits em transações reais, particularmente o mega-superávit comercial de 1984.

Em 1985 a atividade econômica e o PIB cresceram 8,3%, basicamente por dois motivos: a recuperação agrícola, que será vista mais adiante, e o “boom” de exportação iniciado no segundo semestre de 1984, além do abrandamento da política monetária. No entanto o afrouxamento desta, unido ao rápido crescimento da demanda e à grave seca que elevou os preços agrícolas, proporcionaram o patamar de 400% na inflação.

De 1985 a 1986, a transferência de recursos reais é inferior à de recursos financeiros, e aponta perda de reservas, particularmente em 1986, quando atinge US\$ 4,25 bilhões. As razões para isso são: a recuperação interna, que deprime o superávit comercial, e a acentuada redução dos financiamentos externos (CARNEIRO, 1991).

O Plano Cruzado é implantado no início de 1986, incluindo reforma monetária, reajuste de salários, congelamento de preços e desindexação da

economia. GOLDIN e REZENDE (1993) destacam que no final desse ano o PIB expandiu-se à taxa de 7,6%, e a produção industrial, de 11,7%. Entretanto o câmbio congelado provocou a violenta queda da balança comercial. Em novembro desse ano, o Cruzado II (uma espécie de ajuste fiscal) majorou os impostos indiretos e as tarifas do setor público. Iniciaram-se as minidesvalorizações do cruzado. A seguir, a inflação explodiu com violência, reindexando a economia após o abrandamento e posterior abandono do congelamento de preços.

Em meados de 1987, o Plano Bresser foi introduzido, quando a inflação já havia atingido 23% mensais. O controle do déficit público que foi atingido, subiu de 3,7% do PIB em 1986 para 5,5% em 1987. Em dezembro desse ano, a inflação mensal atingira 14%, quando os controles de preços já haviam sido abandonados por completo.

Os autores revelam outros dados sobre a situação econômica desse período: saldo comercial de U\$ 11,2 bilhões em 1987, 34,4% maior que o de 1986. A razão disto: ajustes na taxa de câmbio real, associados à desaceleração da demanda interna. A produção da indústria cresceu 1,1% em 1987, após expansão de 11,7% em 1986. Em contraposição, a agrícola aumentou 15% em 1987, recuperando muito mais do que o nível do ano anterior, o da quebra da safra.

Durante o ano de 1988, embora prevalecesse por algum tempo o discurso segundo o qual “novo congelamento nunca mais”, foi-se formando o consenso para novo congelamento, a fim de evitar a hiperinflação; a taxa

chegara, no final do ano, próxima aos 30% ao mês. Antes desse fato, em janeiro de 1988, a nova equipe econômica havia procurado adotar uma abordagem gradualista para a estabilização. O primeiro objetivo era evitar o agravamento do déficit fiscal, estimado em 5,5% para 1987 e reduzi-lo para 4% em 1988, mas falhou; a inflação desse período acumulou o patamar de 934%. Com a ameaça de hiperinflação, o governo abandonou a abordagem gradualista e partiu para novo choque heterodoxo (BRESSER, 1989).

Ao contrário do Plano Bresser e de forma semelhante ao Plano Cruzado, o Plano Verão de 1989 baseou-se novamente no congelamento dos salários e na desindexação. Realizou nova reforma monetária, introduzindo o cruzado novo (nova moeda), e desindexou a economia. Concomitantemente, o cruzado foi desvalorizado em 17%, tornando a nova moeda equivalente a US\$ 1 à taxa oficial de câmbio.

A consequência do novo plano foi a quebra da espiral inflacionária por pouco tempo, levando a taxa mensal de inflação a cair de 30% em janeiro de 1989 para 3,6% em fevereiro; voltou a crescer, atingindo 176% nos seis meses de Plano Verão. Como a ameaça de hiperinflação reapareceu, a solução para evitar o custo oculto deste plano se deu pela elevação das taxas de juros no primeiro trimestre, ocasionando incremento da dívida interna em torno de 25% (o equivalente a US\$ 100 bilhões). A meta de déficit público zero não foi atingida, devido às inesperadas necessidades do serviço da dívida, associadas ao insucesso da racionalização do serviço pelo governo (GOLDIN e REZENDE, 1993).

Depreende-se que, na década de 80, houve alternância de ciclos breves de recessão e de crescimento, caracterizando elevada instabilidade das variáveis macroeconômicas, apontando para uma perspectiva de profunda incerteza e de ausência de padrão de crescimento sustentado.

Além da redução absoluta dos investimentos, os anos 80 são marcados pela transferência contínua de recursos reais para o exterior e pela estagnação do produto. À luz dessas circunstâncias, com taxa anual de crescimento do PIB agrícola em 4% (DELGADO, N., 1992), discute-se a política agrícola condicionada pela política antiinflacionária e macroeconômica.

3.2 POLÍTICA AGRÍCOLA.

Em uma análise mais detalhada da política agrícola na década de 80, pode-se destacar o comportamento das despesas governamentais na agricultura, pois são uma forma de transferência ao setor. Pode-se ressaltar que uma avaliação global dessas despesas, como as relativas ao crédito rural e à política de preços mínimos, apresenta duas dificuldades: a ampla dispersão orçamentária e a alocação de cerca de metade das despesas em contas extra-orçamentárias.

GOLDIN e REZENDE (1993) fazem um apanhado assaz completo das despesas do governo que merecem consideração minuciosa para uma avaliação. Os gastos na agricultura, de 1980 a 1983, declinaram de US\$

3,76 bilhões em 1980 para US\$ 1,25 bilhão (Tabela 12) em 1983, devido ao racionamento de crédito ocorrido naquele período, e também pelos declinantes gastos para aquisição de trigo. Em 1985, já no governo Sarney, a recuperação dos gastos governamentais inicia-se com o crescimento das contas relativas aos estoques reguladores, mediante aquisições do governo federal (AGF), para dar sustentação à política de preços mínimos (GRAZIANO, 1992). A alta subsequente de, US\$ 1,25 bilhão em 1983 para US\$ 8,99 bilhões em 1987, deveu-se tanto ao apoio para o sistema açúcar-álcool (a verba do Ministério da Indústria e do Comércio para o orçamento agrícola subiu de US\$ 61 milhões em 1983 para US\$ 1,24 bilhão em 1987) e à ampliação do programa de preços mínimos, como à elevação das compras de trigo (estimadas em US\$ 1,8 bilhão em 1986 e US\$ 1,7 bilhão em 1987), (GOLDIN e REZENDE, 1993).

TABELA 12. DESPESAS GOVERNAMENTAIS NA AGRICULTURA, 1980/90.

(US\$ BILHÕES)

ANO	ORÇAMENTO FISCAL	ORÇAMENTO MONETÁRIO	DESPESA TOTAL NA AGRI-CULTURA(A)	DESPESA TOTAL DO GOVERNO (B)	(A)/(B) (%)	DESPESA TOTAL NA AGRICUL-TURA
1980	1,70	2,06	3,76	23,65	16	4,86
1981	1,08	1,70	2,78	25,36	11	3,29
1982	1,43	1,40	2,83	27,15	10	3,29
1983	1,18	0,07	1,25	19,34	6	1,44
1984	0,81	0,96	1,77	19,29	9	1,99
1985	0,74	2,94	3,68	23,96	15	4,15
1986	2,86	3,46	6,32	43,62	14	7,33
1987	4,91	4,09	8,99	45,18	20	10,16
1988	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8,26
1989	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,46
1990	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,27

FONTES: Gasques et alii (1988), para as colunas 2 a 5 e Gasques e Villa Verde (1991) para a última coluna.

O ano de 1987 representa o cume dos dispêndios do governo federal na agricultura: o Programa de Abastecimento ultrapassou US\$ 7,6 bilhões. Esse programa, que durante a década de 80 representou mais de 70% das aplicações do governo federal, a partir de 1987 perde importância, reduzindo a sua participação para cerca de 30% em 1990. Posteriormente será explicado por que essa queda nos dispêndios efetivos das principais contas que compõem o Programa de Abastecimento (trigo, política de garantia de preços mínimos, estoques reguladores, açúcar e café) desembocará no sentido da “nova política” liberal⁸ adotada pelo governo Collor (GRAZIANO, 1996).

A distinção de alguns períodos na década de 80, de acordo com uma cronologia, permite análise mais detalhada das características que nortearam a política agrícola dessa época. A recessão de 1981/84 e a recuperação de 1985/86; os impactos, profundos do Plano Cruzado 1986/87; e a instabilidade ocorrida em 1988/89, quando a inflação acumulada atingiu a casa dos 1.000% em 1988, e 2.000% em 1989.

⁸ Em termos de reduzir o papel do Estado na agricultura, deixando às livres forças de mercado a reorganização da distribuição espacial da produção. Constituiu nova política de investimentos; uma nova política de preços; um programa de regionalização da produção; programa da competitividade agrícola.

3.2.1 O período recessivo de 1981/84 e a recuperação de 1985/86.

Como foi destacado anteriormente, os primeiros anos dessa década foram marcados por forte período recessivo, com notórias quedas do PIB entre 1981 e 1983. No setor agropecuário, a situação não foi diferente. Em 1978/79, o fator clima obrigou a realização de vultosas importações de alimentos básicos. Nas safras de 1980/81 e 1982/83, a situação se repetiu com sucessivas quedas, ainda que pequenas. A partir de 1980, as condições restritivas da economia, tanto no âmbito interno como no internacional, provocaram retraimento dos recursos destinados ao crédito rural, inicialmente para o de investimento e de comercialização (1980), e no ano seguinte para custeio da safra (capital de trabalho).

Após a moratória do México em 1982, a mudança ocorrida nas condições de financiamento da dívida externa dos países latino-americanos conduziu-os à busca de políticas que lhes oferecessem crescentes saldos comerciais, a fim de cobrir os custos da dívida, tendo em conta o refluxo no movimento dos capitais internacionais. Nesse período, o objetivo da política brasileira foi o de buscar maiores saldos comerciais, basicamente por meio do setor agrícola e dos ramos agroindustriais processadores [DELGADO (1988: 79-70); in GRAZIANO (1996: 111)]. O saldo do comércio agrícola a partir de 1983, elevou-se de modo substancial, passando a representar,

entre 1983 e 1985, algo em torno de 75% dos juros brutos da dívida brasileira.

TABELA 13. BALANÇA COMERCIAL DA AGRICULTURA E SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (US\$ MIL).

DISCRIMINAÇÃO	1977/79	1980/82	1983/85	1986
1. Exportações totais: (X)	13.341,2	20.200,2	24.847,9	22.393,3
2. Importações totais: (M)	16.029,2	23.369,6	15.447,4	15.557,2
3. Exportações agrícolas (Xa)	7.826,6	10.021,0	10.749,2	8.540,0
3.1 % Participação total	58,7%	47,3%	43,3%	38,1%
4. Importações agrícolas (Ma)	2.987,2	3.977,9	2.545,2	3.738,8
4.1 % Participação no total	18,6%	17,0%	16,5%	24,0%
5. Saldo comercial				
5.1 Saldo total: (X-M)	-2.688,0	-2.169,4	9.400,5	6.836,1
5.2 Saldo agrícola: (Xa-Ma)	4.839,4	6.043,1	8.204,0	4.801,2
6. Serviço da dívida (total)	9.077,0	17.571,0	14.453,0	nd
6.1 Juros brutos	3.718,0	10.104,0	10.935,0	nd
6.2 Saldos agrícolas sobre juros brutos (5.2/6.1)	1,30	0,60	0,75	nd

FONTE: DELGADO (1988)

Apesar dos incentivos do governo mediante política cambial de incremento às exportações agrícolas, com a finalidade da obtenção de saldos crescentes na balança comercial, a participação das exportações agrícolas decresceu em relação às exportações totais no período analisado (Tabela 12, item 3.1). Isto se deveu aos fracos incentivos dos preços externos das *commodities* agrícolas. Pode-se notar que foi pequena a contribuição direta da agricultura para o ajuste externo, por meio da geração do superávit comercial. O aumento do saldo de exportações e importações agrícolas significou apenas 18% do aumento do saldo da balança comercial entre os triênios 1980/82 e 1983/85: a elevação dos saldos em valor representou

crescimento muito maior dos volumes físicos de produtos agrícolas e agroindustriais exportados.

A enorme potencialidade de criação de excedentes exportáveis, por parte do setor agrícola, é ressaltada pelos saldos comerciais do setor em relação aos saldos totais. A explicação desta elevação no período analisado fundamenta-se na redução das importações de insumos e bens de capital, que impuseram dolorosa recessão ao setor industrial. Por outro lado, refletiu a redução na massa salarial, liberando excedentes para exportação pela redução do consumo dos alimentos básicos *per capita*. (GRAZIANO, 1996).

Ainda, conforme DELGADO [(1988: 83) in GRAZIANO (1996: 112)], *pode-se dizer que se praticou, do lado da produção agrícola, uma política agressiva de preços e contracionista de crédito, logrando-se a proteção da rentabilidade para determinados segmentos empresariais. Tal política se expressou em:*

- a) duas maxidesvalorizações cambiais (em fins de 1979 e em fevereiro de 1983), que elevaram os preços relativos dos chamados exportáveis (...);*
- b) modificações na sistemática de garantia de preços mínimos, a partir de 1981, introduzindo indexação combinada com a sua elevação em termos reais, isto é, durante a primeira metade dos anos 80, alterando-se os critérios de fixação dos preços mínimos através do estabelecimento de um preço-base corrigido ao longo do ano-safra;*
- c) concessão de crédito de custeio a taxas reais de juros negativos, mantendo-se a oferta de fundos relativamente estável ou ligeiramente declinante entre 1980 e 1984;*
- d) queda acentuada na concessão de crédito para investimento e elevação das taxas nominais de juros.*

O período da safra 1984/85 revela o reconhecimento cabal, por parte do governo, de que o crédito farto, alicerce da política agrícola, havia-se esgotado.

O volume total real de crédito agropecuário ficou reduzido a um terço do concedido no final dos anos 70; o crédito mais atingido pelos cortes foi o de investimento. Na prática, todos os subsídios implícitos foram retirados; os produtores rurais passaram a pagar taxa real de juros de 3% a.a., acima da correção monetária. Também a parcela de recursos próprios exigidos para a obtenção de financiamento foi aumentada (GRAZIANO, 1996).

No período 1981/85, portanto, as políticas de câmbio e de salários foram de capital importância: permitiram o redirecionamento da produção agrícola para a obtenção de excedentes exportáveis, objetivo primordial do governo nessa época. No que tange à política agrícola, os preços mínimos começaram ganhar maior relevância com o objetivo claro de compensar o declínio do crédito rural. Os preços mínimos, por sua vez, em vista da implantação da correção monetária plena, passaram a ser reajustados pelo governo acima da inflação. Para ilustrar, enquanto a inflação esteve no patamar de 218%, o aumento médio dos preços mínimos foi de 261%, estendendo-se para mais dois meses (março e abril), com base na variação da ORTN. Os Valores Básicos de Custeio também tiveram ajustes acima da taxa inflacionária, porém foram neutralizados pela redução nos limites de adiantamento de custeio.

Portanto, a partir de 1984/85, o preço mínimo tornou-se o estimulador principal da produção e, conseqüentemente, da alocação de recursos: o crédito rural tornou-se complemento da política de garantia de preços mínimos, enquanto na década de 70, tanto um como outro eram instrumentos quase independentes. Nota-se que na década de 80 o mercado ganhava maior relevância como instância reguladora, enquanto o Estado passava a utilizar mais efetivamente instrumentos de comercialização, a fim de estimular o plantio de determinadas culturas com o objetivo de fortalecer o abastecimento interno (PASSOS, 1990). Por um lado, ao dar ênfase à política de garantia de preços mínimos, com o objetivo de proporcionar ao produtor um elemento de defesa contra as altas taxas inflacionárias, e a absoluta falta de condições para a continuidade do crédito subsidiado⁹, o governo procurou garantir a renda mínima ao produtor. Atendeu-se ao duplo objetivo de combater choques de oferta e de repassar aos preços, pelo menos em parte, os aumentos dos encargos financeiros decorrentes da política de eliminação de subsídios. Por outro lado, ao intervir na aquisição de produtos, o espaço para a comercialização privada foi reduzido, unindo as possíveis soluções para as dificuldades de controle de preços ante uma inflação crescente, e intervindo na comercialização para garantir os estoques reguladores.

No âmbito macroeconômico cabe destacar que a partir de agosto de 1984, os juros internacionais começam a declinar acentuadamente, após

⁹ Os depósitos à vista, na época recessiva do início da década, simplesmente desapareceram e, como conseqüência, não havia mais condições de captação de dinheiro a custo baixo para um empréstimo barato.

terem atingido o pico no mês de julho. Nesse período, o saldo na balança de pagamentos, mesmo com a recuperação das importações, continuou a crescer, sugerindo que a recessão tinha chegado ao fim. Entretanto a inflação inicia nova etapa de recrudescimento, a partir de outubro desse ano, obrigando o novo governo empossado em 1985 a tomar medidas relativas aos controles de preços e de tarifas públicas (GRAZIANO, 1992).

3.2.2 O Plano Cruzado e as suas implicações para a política agrícola.

A segunda metade da década de 80 foi marcada por resultados positivos na produção, afora a safra 1985/86, afetada pela estiagem. Esse período se caracteriza também pelas alterações constantes na política agrícola, duramente criticada pelos produtores, mas que em certa medida os beneficiou com concessões e prorrogações de dívidas contraídas (PASSOS, 1990).

A safra 1985/86 representou um ponto de inflexão na orientação das políticas agrícolas nesse período, em relação às implementadas anteriormente.

A política de crédito rural tornou-se claramente expansiva, com um aumento real de quase 30% em relação ao ano anterior. Os valores básicos de custeio foram reajustados, em média 20% em termos reais, passando a espelhar melhor os custos de produção. Os preços mínimos (...) foram considerados pelos próprios produtores como adequados e remuneradores. Ao lado dessas medidas de estímulo à produção procurou-se interferir no padrão de crescimento anterior, o qual favorecia culturas mais ligadas à balança comercial e os grandes produtores e empresas rurais. [BAUAINAIN (1987, p. 73-109) in GRAZIANO (1992)].

Foram restabelecidas pelo governo condições diferenciadas para concessão do crédito rural, a fim de favorecer a produção de alimentos básicos (arroz, feijão, mandioca e milho) e os produtores pequenos. No entanto os preços agrícolas voltaram a crescer de modo acelerado em outubro de 1985, antecipando, de certa maneira, a especulação sobre os efeitos da seca que assolou a região Centro-Sul do país e que se traduziria em fortes pressões inflacionárias no início de 1986¹⁰; “a expectativa era de forte aceleração da inflação em consequência do repasse para toda a economia de taxas elevadas de inflação, mediante mecanismos de indexação” [MARQUES (1988: 113) in GRAZIANO (1992)]. Em função do sucesso dos planos israelense e argentino, cresceram as pressões a favor de drástico corte na inflação. Em fevereiro de 1986, foi decretado o Programa de Estabilização Econômica, conhecido como Plano Cruzado, que se apoiou basicamente em dois instrumentos: o tabelamento de preços pelo prazo de um ano e a desindexação da economia. Foi extinta a correção monetária dos financiamentos agrícolas e, em maio do mesmo ano, fixada a taxa de juros em 10% a.a., levando os produtores a retomarem os investimentos no setor, atingindo níveis parecidos, quase idênticos aos ocorridos na segunda metade da década de 70 (PASSOS, 1990).

¹⁰ As pressões inflacionárias dos mercados agrícolas antecedem a quebra da produção na região Centro-Sul. Apesar de o governo ter-se apresentado como o grande comprador da safra anterior, as divergências na condução da política de estoques reguladores e o aquecimento da demanda fizeram com que os preços agrícolas apresentassem crescimento acima da inflação. Entre março e novembro de 1985, para um crescimento do IPA - OG da ordem de 116%, os preços agrícolas cresceram 160%, em comparação com os 100% dos preços industriais” [DALL’ACQUA (1986: 138-139) in GRAZIANO (1992)].

Devido à expectativa de inflação zero, o congelamento de preços passou a ser “bandeira” de todos, levando o governo a enfrentar-se quase diariamente com os agentes econômicos. A fim de conseguir estabilidade de preço, o governo, ao longo de 1986, tomou as seguintes medidas: a) realizou importações de vulto especialmente de alimentos, necessárias para fazer frente à demanda em expansão¹¹; b) teve que instituir subsídios e reduzir alíquotas, transformando a política fiscal numa espécie de apêndice do controle de preços, o que provocou ainda mais o agravamento no caixa do setor público.

Até as eleições de novembro de 1986, o congelamento foi mantido de forma artificial, levando o partido do governo a vencê-las de forma esmagadora. Entretanto o forte crescimento da demanda, movido pela iminente expectativa do descongelamento, agravou-se devido ao esgotamento da capacidade instalada da indústria e aos atrasos nas importações, o que causou problemas generalizados no abastecimento (GRAZIANO, 1992). O governo perdeu o controle do processo de flexibilização dos preços, devido à indecisão causada por motivos econômicos e políticos. Como resultado, a política de congelamento foi desativada dias após as eleições (MARQUES, 1988). Conseqüentemente ocorreu um processo completamente anárquico de reajustes de preços, agravado pela crise cambial, que obrigou o próprio

¹¹ Desta forma reduziu os saldos do balanço de pagamentos. Aqui cabe o destaque de [BIER; PAULANI e MESSENERG (1987: 133); observam que, “apesar do impulso inicial em 1985 ter provindo do saldo do balanço de pagamentos, a demanda teve um impulso adicional no Cruzado derivada de: a) um crescimento dos salários reais; b) a “desilusão monetária” causada pela brusca redução nominal dos rendimentos da caderneta de poupança, interpretada como uma redução de seu rendimento real”.

governo a decretar moratória pela impossibilidade virtual de honrar os seus compromissos externos, e pela deterioração nas finanças públicas (GRAZIANO, 1996).

As favoráveis condições e circunstâncias iniciais do Plano Cruzado, assim como a disponibilidade de crédito farto moveram os agricultores a novos investimentos. Entretanto, com o processo inflacionário retomado já no fim de 1986, os empréstimos, de modo especial os créditos de investimentos, que deveriam ser corrigidos a partir de fevereiro de 1987 pela inflação acumulada no período dos últimos seis meses, acabaram por tornar-se extorsivos: as taxas de correção monetária e de juros embutiram uma inflação acima das expectativas para esses empréstimos. A situação agravou-se ainda mais, quando a oferta abundante deprimiu os preços recebidos pelos agricultores e pecuaristas. Como resultado, houve acentuado crescimento do grau de endividamento do setor, especialmente dos pequenos produtores, que perderam os seus bens, mesmo as terras, obrigando o governo a realizar um “perdão geral” das dívidas financeiras contraídas, a fim de dar início à safra 1986/87 (GRAZIANO, 1992).

Com o fracasso do Plano Cruzado em 1987, o ambiente de otimismo ocorrido dissipou-se para a safra seguinte. Quando os primeiros contratos agrícolas venceram naquele ano, os agricultores, como ressaltado anteriormente, se surpreenderam com uma correção monetária não prevista. Sucederam-se os protestos, culminando na “Marcha a Brasília” em 12 de

fevereiro de 1987, obrigando o governo a adotar algumas medidas, tais como:

- a) Revisão dos preços mínimos.
- b) Instituição de um novo índice (IPR) para corrigir os financiamentos agrícolas.
- c) Definição dos encargos financeiros que se referiam aos empréstimos contraídos entre fev./86 e fev./87.

Para os produtores, a comercialização da safra 1986/87 foi dificultada pelas condições climáticas favoráveis, em função das quais se verificou aumento da produção numa área colhida praticamente igual à da frustrada safra 1985/86. Os preços ficaram abaixo das expectativas devido aos elevados estoques e, principalmente, pelas importações contratadas em 1986 e somente nacionalizadas em 1987 (PASSOS, 1990).

Devido à manutenção de elevados subsídios de preços à produção e ao consumo, na ordem de US\$ 3,5 bilhões nos exercícios de 1986 e 1987 (representando 1,4% do PIB), a possibilidade da realização de expressivos investimentos para a recuperação da infra-estrutura de bens públicos ligados ao setor agrícola ficou praticamente paralisada. Esses recursos, embora de vulto, destinaram-se a manter o nível de renda de alguns complexos agroindustriais (como o do trigo, do álcool e do açúcar), acrescentando pouco em termos de investimento em bens e serviços para o setor agrícola (Tabela 14).

TABELA 14. DISPÊNDIOS GOVERNAMENTAIS COM ALGUMAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS, 1986/87 (US\$ MILHÕES).

POLÍTICAS	1986		1987	
	TOTAL	EFETIVO ^a	TOTAL	EFETIVO ^a
Trigo	2.385	1.777	2.130	1.705
Crédito rural	43	43	601	601
Estoques reguladores	597	374	416	309
Aquisição de produtos	388	128	(nd)	898
Seguro rural	444	444	138	138
PROASAL	1.037	534	1.236	833

FONTE: GASQUES; VILLA VERDE; SILVA (1988)

^a) Descontadas as receitas, quando existirem

Os gastos principais na função agricultura, tanto em dispêndios totais como efetivos, referem-se ao programa do trigo (compra dos produtores e revenda aos moinhos, de acordo com cotas preestabelecidas) e do PROASAL (Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro), que inclui: o saneamento financeiro do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e de usinas; a igualação de preços do açúcar e do álcool para o Nordeste; a aquisição de açúcar para exportação (GRAZIANO, 1996). Permaneceram em segundo plano as políticas de crédito rural, estoques reguladores, preços mínimos e de seguro rural, que têm abrangência muito maior em termos de produtos e de produtores.

Embora seja o crédito rural o que mais cresceu percentualmente de 1986 para 1987 (1.300%, aproximadamente), a sua participação no total dos dispêndios governamentais ficou em torno de 13%.

3.2.3 Os subsídios seletivos e a instabilidade financeira (1988/89).

Como foi visto anteriormente, a desindexação financeira estabelecida no Plano Cruzado desencadeou uma explosão dos preços sem precedentes dos “ativos reais” do meio rural, especialmente a terra, o rebanho bovino e demais estoques de produtos agrícolas.

Desde 1986, pôde-se constatar uma relação inversa entre inflação e preços agrícolas no Brasil. O comportamento desses preços se, por um lado, diminuiu a velocidade da inflação nas fases agudas, por outro tornou-se força desestabilizadora nos períodos de congelamento, contribuindo para a formação de expectativas inflacionárias. Nesse contexto de instabilidade macroeconômica, o risco na agricultura aumentou brutalmente. As consequências desse impacto não somente elevaram a instabilidade dos preços agrícolas, como também inviabilizaram as políticas setoriais: as de preços mínimos e de crédito, que vinham, desde o início da década, operando com resultados positivos.

Esse quadro macroeconômico afetou profundamente o setor agrícola brasileiro. De modo particular, as estratégias adotadas pelo governo para o controle da inflação — “choques” e “moeda indexada” — acabaram sendo os algozes dessa política. Na maior parte da década de 80, o setor agrícola encontrou espaço e recebeu estímulos para crescer. No entanto, no

término desta, tornou-se vítima do descontrole inflacionário e da incapacidade do governo para detê-lo.

O agravamento da situação macroeconômica tornou, portanto, negativas as consequências para o setor agrícola. A instabilidade financeira resultante inviabilizou a nova política agrícola, ensaiada em meados da década, que combinava o crédito rural sem subsídios com preços mínimos compensadores (REZENDE, 1992).

O ajuste realizado em algumas das principais políticas agrícolas no período 1986/89 é mostrado na tabela 15.

Nota-se que o término dos subsídios implícitos no crédito rural em 1985/86 não evitou que ocorresse um dispêndio de US\$ 742 milhões em 1987, por parte do governo, para a igualação dos encargos financeiros dos empréstimos rurais em todo o país.

TABELA 15. ESTIMATIVA DOS SUBSÍDIOS^(a) COM ALGUMAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS, 1986/89 (US\$ MILHÕES DE 1990).

POLÍTICAS	1986	1987	1988	1989
Trigo	2.249	2.104	91	108
Crédito Rural	54	742	261	455
Estoques reguladores	473	381	1	22
Aquisições do Gov. Fed. (AGF)	162	1.108	139	80
Açúcar e álcool	675	1.028	1.256	269
Total	3.615	5.363	1.803	1.058

FONTE: GASQUES; VILLA VERDE (1991) e VILLA VERDE; GASQUES (1990)

a) Dispêndios totais menos as receitas obtidas

No período 1988/89, a redução dos subsídios na conta Trigo foi ocasionada pelos aumentos do preço de venda do produto aos moinhos. Com relação às aquisições do governo federal e aos estoques reguladores, os dispêndios diminuíram devido ao afrouxamento dos preços mínimos pelas razões mencionadas anteriormente.

No tocante à conta Açúcar e Alcool, a redução somente ocorreu em 1989, pois em 1988 os subsídios chegaram a 15% (US\$ 1,3 bilhão) dos gastos totais do governo na agricultura. O maior peso desses subsídios recaiu sobre a política de igualação nacional do preço do álcool e do açúcar, beneficiando os usineiros nordestinos, mas contribuindo para manutenção de uma situação de ineficiência. Do ponto de vista dos gastos do governo, os dispêndios com subsídios representaram na época apenas parte do problema do financiamento da agricultura. Além deles, as políticas exigiam expressivas quantidades de recursos que necessitavam ser financiados ou por recursos fiscais, ou pela colocação de títulos no mercado, ambos com efeitos diretos no déficit público. A título de exemplo, no trigo os subsídios em 1989 foram de US\$ 108 milhões, enquanto os dispêndios totais financiados com recursos do Tesouro superaram US\$ 2 bilhões (dólares de 1990) (GASQUES e VILLA VERDE, 1991).

Outro aspecto que cabe ser destacado, após uma análise macroeconômica da década de 80 e particularmente da agricultura, refere-se a alguns dos principais reflexos das políticas descritas sobre o setor agropecuário, quanto à sua base técnica, à evolução da produção e à

distribuição de renda no campo. A ênfase será dada na base técnica com alguns comentários sobre os outros dois tópicos.

Quanto às conseqüências da política agrícola desta década, relativa à base técnica, quatro razões podem ser dadas para explicar a diminuição do ritmo de modernização da agricultura, na primeira metade dos anos 80 (GRAZIANO, 1992).

A primeira é a própria recessão que se abateu sobre a economia brasileira como um todo, a partir do final dos anos 70, comentada anteriormente.

O segundo motivo foi a redução drástica dos incentivos creditícios, traduzida não apenas na eliminação das taxas de juros reais negativas do crédito rural, mas principalmente na explícita diminuição dos recursos para financiamentos (investimentos) agropecuários. KAGEYAMA (1996) destaca que, após 1979, a política de financiamento entrou em crise, refletindo-se na substancial e rápida redução dos recursos disponíveis. As maiores reduções aconteceram nos créditos destinados a produtos animais e a investimento (para a agricultura e para produtos animais). Em 1984, o valor do crédito de investimento foi pouco superior a um quinto do registrado em 1979.

A terceira razão relaciona-se ao caráter excludente e desigual do processo de modernização da agricultura brasileira. Como os níveis absolutos alcançados pela região Sul e por São Paulo são mais elevados, isso significa que esse processo já incorporou os “mais aptos”, entendidos como as modernas empresas agropecuárias capitalistas do Centro Sul do país. O

problema é que os “restantes” (93%) não têm tratores (Tabela 15) e constituem a grande maioria dos pequenos produtores, particularmente das regiões Norte e Nordeste.

O quarto motivo é a mudança no padrão de modernização da agricultura no âmbito mundial. Os anos 80 mostraram que as agriculturas desenvolvidas incorporaram rapidamente as chamadas “novas tecnologias”: informática, microeletrônica e as biotecnologias. Conseqüentemente, o parque de máquinas existente não cresce mais de modo tão significativo em termos numéricos, porque os “novos” equipamentos e máquinas trazem embutidos novos componentes microeletrônicos, que melhoram o desempenho dos tratores e colheitadeiras, automatizando determinadas operações, como a irrigação. Do mesmo modo, o consumo de produtos químicos chega a cair devido à engenharia genética. As informações qualitativas disponíveis apontam para seletividade ainda maior por parte dos que as adotam, quando comparada à “Revolução Verde”, baseada na mecanização, na genética e nos produtos químicos (GRAZIANO, 1992).

A tabela 16 permite algumas conclusões a respeito do tema da modernização agrícola brasileira.

TABELA 16. ALGUNS INDICADORES DA EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA
BRASILEIRA, 1970/90.

INDICADOR	1970	1975	1980	1985	1990*
Milhões de ha de área total	294	323	370	376	350
Mil tratores	166	323	545	652	781**
Milhões de ha de lavouras	34	40	49	52	50
Nº de estabelecimentos c/ trator (%)	2,4	4,3	7,0	7,2	6,6
Pessoas ocupadas/trator	10,6	63	39	36	50
Área lavouras/total (%)	11,6	12,4	13,2	13,9	14,3

FONTE: Censos Agropecuários e Coordenadoria da Agricultura/IPEA.

* Dados de 1990: DERAL da Secretaria da Agricultura do Estado do Paraná

** Anuário Estático da Indústria Automobilística Brasileira. ANFAVEA, 1996, p. 113.

Considerada depreciação de 20% a.a.

Observa-se que o processo de transformação da base técnica continuou em andamento no período 1980/85, mas o seu ritmo foi muito mais lento que nos quinquênios anteriores. Como exemplo, pode-se observar o número de tratores que dobram no decênio 1975/85, incorporando 300 mil novas unidades, dois terços das quais no primeiro quinquênio. A proporção de estabelecimentos com trator manteve-se aproximadamente no mesmo nível de 1980, (7%), reduzido um pouco no quinquênio posterior, evidenciando o caráter excludente continuado, característica do processo de modernização da agricultura no pós-guerra.

Até 1990, o número de aquisições de tratores cresceu em ritmo desacelerado (1985: 41 mil; 1986: 45 mil; 1987: 39 mil; 1988: 30 mil; 1989: 26 mil; 1990: 21 mil), (ANFAVEA, 1996).

A partir de 1984, mesmo inexistindo crédito subsidiado, houve recuperação do comércio, motivada pelo desempenho econômico favorável da agricultura, e também pela queda dos preços dos tratores, que se estendeu até 1987. A partir daí, verificou-se diminuição no ritmo das vendas (ZANDONADI, 1996).

Em função da queda no nível do crédito de investimentos, o ambiente depressivo dos últimos cinco anos da década de 80, em boa medida, foi motivado pela progressiva desarticulação do crédito rural (fim dos financiamentos com juros favorecidos). Essa desarticulação, não acompanhada do surgimento de fonte alternativa de financiamento, teve o efeito de aumentar o já naturalmente elevado grau de risco da atividade agrícola. Tendo em vista a escassez crônica de recursos bancários para o financiamento agrícola, ao produtor rural restou lançar mão dos seus próprios recursos. Entretanto o autofinanciamento tende a trabalhar com patamares de investimento e produção planejada bem inferiores ao seu potencial: faz-se necessária reserva expressiva de recursos para a quebra de produção ou venda de sua colheita a preços não remuneradores (ALIMANDRO, 1990).

Os próprios planos econômicos do final da década, analisados no período seguinte, prejudicaram sobremaneira o setor rural. Na colheita da safra de verão de 1988/89, o agricultor foi surpreendido pela edição do Plano Verão, que ocasionou a derrubada generalizada dos preços agrícolas,

promovida pelas altas taxas de juros, justamente no período de comercialização da colheita.

De forma geral, o final da década de 70 caracterizou-se pelas sucessivas frustrações de safras (1978-1979), associadas aos problemas externos e conseqüentes dificuldades internas. A partir desse diagnóstico, o governo Figueiredo deu prioridade ao setor agrícola por meio do incentivo aos produtos exportáveis, objetivo que foi ao encontro da necessidade de se equilibrar a balança de pagamentos, mas também com medidas de amparo à produção de alimentos básicos. Esse segundo objetivo visava a “evitar o descontentamento social, bem como o impacto inflacionário causado pela escassez interna de produtos agrícolas” (REZENDE, 1988, p. 20). Não existiam estoques desses produtos devido às frustrações das safras e às dificuldades para se aumentar as importações, que eram enormes pela necessidade de se manter o equilíbrio das contas nacionais (SCHRÖDER, 1995).

A mudança de enfoque da política macroeconômica, direcionando-se para o comércio exterior, aliada às medidas de arrocho dos salários (mediante a subindexação salarial, que visava à contenção da demanda interna e à liberação de mais excedentes para a exportação), e a maxidesvalorização do cruzeiro, atingiram os objetivos dos crescentes saldos na balança comercial.

Isso não foi suficiente para impedir que o “déficit” em conta corrente se aproximasse da casa dos US\$ 15 bilhões. Somando-se todos

esses fatores com a moratória decretada pelo México em 1982, fator essencial, as negociações com o FMI estreitaram-se para o reescalonamento da dívida.

Todas essas circunstâncias, acarretadas pelos estrangulamentos externos, fizeram o governo brasileiro reverter a orientação dada às políticas públicas e traçar um perfil extremamente restritivo à política monetária e fiscal e, por decorrência, aos instrumentos de política agrícola.

Essa política de ajustes causou danos à sustentação do crédito rural subsidiado e afetou as suas duas principais fontes: o Tesouro Nacional e os depósitos à vista captados pelos bancos comerciais. No primeiro caso, os programas recessivos, impostos pelas negociações da dívida externa com o FMI e o objetivo de combater o “déficit” público, secaram os recursos do Tesouro Nacional; no segundo, a ascensão das taxas de inflação reduziu de forma drástica os volumes de depósitos à vista nos bancos.

A partir desse contexto, decresceu a importância do crédito rural como sustentáculo da política agrícola brasileira, em contraste evidente com a oferta de crédito abundante e barato nos anos 70. Entre 1980 e 1985, o volume de crédito rural decresceu, em termos reais, a cerca da metade do disponível no final do período anterior (Tabela 17).

TABELA 17. BRASIL. EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL 1979/89 (CR\$ BILHÕES DE MARÇO - 1986).

ANOS	TOTAL*		CUSTEIO		INVESTIMENTO		COMERCIALIZAÇÃO	
	Valor	Ind.	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1979	235,1	100	118,2	50,3	58,7	25,0	58,1	24,7
1980	224,8	96	127,2	56,6	42,2	18,8	55,4	24,6
1981	195,0	83	114,3	58,6	30,1	15,4	50,5	25,9
1982	188,8	80	121,5	64,4	24,7	13,1	42,6	22,6
1983	142,5	61	88,6	62,2	23,8	16,7	30,1	21,1
1984	87,1	37	61,4	70,5	10,7	12,3	15,0	17,2
1985	124,1	53	88,3	71,2	16,1	13,0	19,8	16,0
1986	178,3	76	77,9	43,7	60,8	34,1	25,0	14,0
1987	198,9	85	100,5	50,5	48,3	24,3	15,6	7,8
1988	280,7	119	141,4	50,4	80,6	28,7	23,8	8,5
1989	187,3	80	93,7	50,0	54,9	29,3	16,7	8,9

FONTE: 1979/85 - REZENDE, 1988

1986/89 - Banco Central do Brasil, 1988 e 1990.

NOTAS: (*) Nos anos 1986/1989 incluir "Outros"

O deflator utilizado foi o da FGV, IGP-DI

Essa alteração na importância do crédito rural trouxe duas consequências básicas para o setor agrícola:

- a) Mudança nas relações do setor com o sistema financeiro e dependência das resoluções de política monetária do governo brasileiro, pois o crédito rural deixou de ser crédito específico, regido por condições especiais, e passou a ser componente do mercado financeiro.
- b) Atribuição de maior importância à política de garantia de preços mínimos como compensação à perda de participação do crédito rural.

A política de garantia de preços mínimos (PGPM) tinha por fim assegurar a rentabilidade de determinados setores da agricultura e o apoio em face da crescente instabilidade dos mercados agrícolas, internos e externos. Estes sentiam os efeitos da recessão e da diminuição do poder de compra da população, além da conjuntura internacional desfavorável para as *commodities*.

Nas safras de 1981 a 1983, a finalidade do investimento do crédito rural foi diretamente atingida com a total retirada de subsídios aos financiamentos de máquinas, de tratores, de equipamentos, de veículos, de bovinos e aos investimentos em florestamento e reflorestamento. A uma expressiva elevação dos preços de insumos em termos dos produtos agrícolas pode ser apontada, segundo REZENDE (1988), como o principal fator por trás da queda no uso de insumos, verificada no período 1981/1983. Tanto os preços reais de insumos aumentaram, por efeito do segundo choque do petróleo no biênio 1979/80, como o dos produtos agrícolas caíram, o que agravou a queda do consumo.

Uma reversão dessas relações de preços, consequência principalmente da violenta elevação dos preços agrícolas em 1983, exatamente no auge da recessão, com a manutenção de novos patamares em 1984, explica a grande retomada do investimento agrícola, a qual contribuiu para a recuperação do crescimento econômico geral no segundo semestre.

Os preços agrícolas recebidos pelos agricultores foram altos devido a:

- a) Desvalorização cambial de 30% em fevereiro de 1983.
- b) Alta de preços externos.
- c) Quebra de safra de 1983.
- d) Auge da crise cambial que impediu a regularização do abastecimento interno, mediante maiores importações e restrições às exportações.
- e) Melhoria decidida pelo governo, em 1984, dos preços mínimos, que vigorou em 1985 (GOLDIN e REZENDE, 1993; DELGADO, 1992, GRAZIANO, 1988).

No biênio 1984/85, a recuperação da atividade econômica teve como causas os aumentos das exportações no segundo semestre de 1984, a política monetária menos restritiva do governo Sarney e o desempenho da agricultura. Apesar das modificações na orientação da política agrícola brasileira, na primeira metade da década, pode-se afirmar que durante esse período “os principais mecanismos econômico-financeiros de regulação da produção agropecuária mostravam uma clara diretriz de recuperar a oferta agrícola” (GRAZIANO, 1988, p.10).

A partir de 1985, após o primeiro governo civil assumir, em clima de recuperação da atividade econômica brasileira, o afrouxamento da política monetária, o rápido crescimento da demanda e a grave seca que elevou os preços agrícolas trouxeram consequências desastrosas para a economia e

para a agricultura: para a economia, as pressões inflacionárias eram insustentáveis no início de 1986; para a agricultura, a produção física de culturas como o feijão, o milho e soja foi muito afetada.

As safras de 1987 a 1989 apresentaram bom desempenho na agricultura. Entretanto, como nota REZENDE (1992), na segunda metade da década de 80, iniciou-se o solapamento das bases desse bom desempenho, devido aos seguidos choques antiinflacionários (Plano Bresser, Plano Verão), com aumento do risco na atividade agrícola; a instabilidade de preços inviabilizou políticas para o setor, em particular a garantia de preços mínimos e o crédito agrícola. Em resumo, na base desses acontecimentos está a crescente perda de capacidade de regulação e financiamento da atividade agrícola por parte do Estado.

Tal perda da capacidade de regulação está também relacionada com a orientação da política econômica. O FMI propôs as seguintes metas: contenção da inflação por meio da restrição ao crédito; arrocho salarial; corte a quaisquer gastos públicos; política monetária restritiva; incentivo às exportações aliado às maxidesvalorizações da moeda. Esses fatores explicam por que essa orientação na política econômica inviabilizou o financiamento da atividade agrícola neste período.

A política de preços, em particular a política de garantia de preços mínimos, encontrou e garantiu o seu espaço como importante instrumento de política agrícola, no segundo período da década de 1980, por meio de

preços próximos fixados, e também pela continuidade da atualização do preço mínimo durante toda a colheita (regra instituída em 1987/88).

No final de 1986 e início de 1987, o colapso do Plano Cruzado trouxe sérios problemas para os agricultores, com aumento das incertezas, especialmente porque a indexação dos preços mínimos a um índice geral de inflação foi substituída pela indexação de índice menos abrangente (cobrindo apenas os preços dos insumos agrícolas), defasado por três meses, tudo isso associado a um período de aceleração inflacionária, que conduziu a uma forte queda nos preços mínimos reais. Esses preços foram mantidos para 1987/88. Entretanto a reintrodução da indexação plena dos preços mínimos a partir desse ano agrícola, bem como a reindexação do crédito rural, reduziram a incerteza, como foi o caso do novo sistema de regras de comercialização adotado para agosto de 1988.

Sob o aspecto macroeconômico, observa-se o contraste entre as décadas de 70 e 80. Por um lado, o PIB total cresceu nos anos 80 à taxa média real de 3,5% a.a., enquanto o PIB industrial e agrícola cresceram 2,4% e 4,0% a.a., respectivamente. O PIB total e principalmente o industrial caíram de forma significativa em relação à década de 70, mantendo o agrícola o mesmo desempenho. Conseqüentemente, a indústria perdeu participação no PIB total, diminuindo de 40,9% em 1972/76 para 37,6% em 1982/86, enquanto a agricultura quase não sofreu modificação: de 12,2% para 11,4% (DELGADO, 1992). Ainda assim, o desempenho brasileiro foi superior ao da América Latina e do Caribe como um todo; as suas taxas

médias anuais de evolução do PIB total, industrial e agrícola, no período 1980/88, foram de 1,5%, 1,1% e 2,5%, respectivamente (Banco Central do Brasil, 1990; World Bank, 1990 e FAO, 1988). Concomitantemente, a população total do Brasil continuou crescendo a 2,2% a.a., um pouco menos do que nos anos 70: 75% representava a população urbana; o PIB per capita real permaneceu estagnado nos mesmos níveis de 1980, ou seja, em torno de US\$ 2.059, embora tenha sido inferior a esse valor em toda a década, com exceção de 1987 (BACEN, 1990).

Em resumo, nos anos 80, percebe-se que o Estado, possuidor de mecanismos de controle quase completos sobre o mercado, recua e perde a capacidade de transferir poupança subsidiada. O Banco do Brasil manteve autonomia para definir a política de crédito até 1983/1985. A redução do subsídio ao crédito teve início em 1980, agravou-se com as pressões do FMI e, em 1986/88, foi consagrada na gestão Bresser/Mailson.

Conforme DELGADO (1992), a década de 80 mostrou a erosão das bases do poder de regulação e participação econômica do Estado brasileiro. O apoio deste foi de importância fundamental para a constituição e integração da cadeia agroalimentar, composta pelas cooperativas empresariais, agroindústria e redes de supermercados. Apesar da óbvia relevância da participação da política agrícola na determinação da evolução conjuntural da agricultura, bem como na decisiva participação do Estado nas transformações de ordem estrutural, no processo de modernização induzido, constatou-se que os anos 80 se caracterizaram pela crise

financeira e fiscal, que resultaram na perda crescente da capacidade de financiamento do Estado.

A raiz da crise econômica dessa década reside no processo de ajustamento econômico, posto em prática como consequência do agravamento, no início dos anos 80, do déficit em transações da balança de pagamentos, da dívida externa, do resultado da conjuntura internacional pela elevação das taxas de juros reais, da queda dos índices de preços de exportação, das relações de troca, bem como do fechamento do mercado internacional de crédito privado, a partir de 1982.

Apesar desses fatores, conclui-se que a agricultura brasileira teve bom desempenho nesse período, mantendo-se o dinamismo observado na década anterior.

A partir da análise anterior, algumas indagações podem ser feitas: até que ponto o setor agrícola já desenvolveu condições para se manter de maneira autônoma ou próxima disso? Quais seriam as alternativas de financiamento diante da retirada sistemática de subsídios da agricultura? Se houver novas fontes de financiamento, como se comportará o Estado, para criar condições de estabilidade? Em que termos se daria esta liberalização? Eis as questões que pedem análise, à luz da evolução da política agrícola nos anos 90.

4 POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ANOS 90

Este capítulo procura analisar a política agrícola, precedida de visão macroeconômica, dividida em dois períodos: 1990/94 e 1994/97, tendo em vista os dados econômicos do final da década de 80 e que influíram diretamente nas decisões do novo governo eleito. Em ambos os períodos, a ênfase da política econômica esteve ligada ao combate antiinflacionário, níveis que chegaram a mais de 2.500% a.a. Nesse contexto, estratégias de política agrícola estiveram totalmente bloqueadas pela escassez de recursos e pelas dificuldades de planejamento econômico.

No período de 1994/97, a partir do Plano Real, a posição do governo com relação à agricultura foi praticamente de continuidade do que se observou no governo Collor: a redefinição do papel do Estado em termos da sua dimensão e da formulação de política econômica, passou a seguir os preceitos da superioridade do mercado como instância reguladora. Soma-se a isso a crescente abertura da economia no comércio mundial, implicando maior exposição aos produtores concorrentes externos, com a minimização do papel da agricultura como suporte da segurança alimentar nacional.

A partir desses aspectos, pode-se supor que há movimento em direção à liberalização dos instrumentos de política agrícola, nos termos propostos pelo governo Collor e Plano Real, para abertura completa da

economia e redução do papel do Estado, a partir do que se espera que a agricultura possa “andar com os seus próprios pés”, prescindindo da ação do Estado. A factibilidade desse processo, ponderado o quadro pré-existente e a crucialidade histórica das políticas agrícolas, é algo para ser verificado.

4.1 QUADRO GERAL DA POLÍTICA MACROECONÔMICA PRÉ E PÓS-COLLOR.

Os vários planos econômicos implementados pelo governo, desde a época da instauração da Nova República em 1985¹², tiveram como características algumas linhas de ação, como mudança de moeda (reforma monetária), congelamentos de preços, reajustes de salários, desindexação da economia, controles de preços, ajustes na taxa de câmbio real, introdução de novas moedas, com abordagens ora heterodoxas, ora gradualistas. Em geral, esses planos culminaram em sucessivos fracassos e ambiente depressivo para o setor agrícola, particularmente pela progressiva desarticulação do sistema de crédito rural. Mesmo assim, como ressaltado anteriormente, a agricultura brasileira teve comportamento destacado, com taxas de crescimento relativamente altas, apesar da persistente crise econômica (Tabela 18).

¹² Plano Cruzado (fev./86), Plano Cruzado II (nov./86), Plano Bresser (jun./87), Plano Verão (jan./89).

TABELA 18. PARTICIPAÇÃO DO PIB AGRÍCOLA NO PIB TOTAL (%).

ANOS	PIB ^a / TOTAL (%)
1980	10,2
1981	9,7
1982	8,1
1983	9,7
1984	10,2
1985	10,2
1986	10,4
1987	8,7
1988	8,8
1989	6,9
1990	n.d.

FONTE: DIAS, G.L. (**Gazeta Mercantil**, de 6/7/91, p. 6; e **Ajustamento da Economia e o Setor Agrícola**, dat, 1990); Desep/Cut (1991) e **Gazeta Mercantil** (5/3/92).

Sub-fonte: GRAZIANO, 1996, p. 128.

(a) Valores estimados a partir de gráfico

Tendo em vista os sucessivos fracassos nos planos econômicos anteriores e a ameaça da hiperinflação (IGP-DI de fev./90: 71,7% - REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA, 1980), o governo Collor assumiu temerários projetos de contenção de altas dos preços, de reformas institucionais e de ação social.

A essência do Plano Collor ficou contida em três medidas provisórias — 154,160 e 168 — que cuidaram da política de renda, fiscal e monetária. Outras medidas tais como reforma administrativa, corte de subsídios, severo combate à sonegação, vendas de ativos e privatização, etc., tiveram caráter complementar em face da urgência da estabilização econômica (LONGO, 1990).

Tendo identificado no déficit público a causa principal do processo inflacionário, experimentado com frequência pelo Brasil, o Plano Collor constituiu um conjunto de medidas para o combate radical a essa situação. Em linhas gerais, as características dos componentes foram as seguintes:

a) Componente de política fiscal:

Teve como principal objetivo eliminar o déficit público mediante:

- a1. A redução acentuada do serviço da dívida pública interna (correção monetária e juros), por intermédio da redução do estoque da dívida, que antes exigia desembolsos diários muito elevados, bem como pela queda drástica da taxa de inflação, diminuindo os pagamentos referentes à correção monetária. Esta redução do estoque da dívida deu-se basicamente pelo alongamento compulsório do seu perfil.
- a2. Combate à sonegação, criação de alguns tributos provisórios e outros permanentes, para aumento de arrecadação.
- a3. Redução do tamanho do Estado com racionalização de gastos mediante a reforma administrativa.
- a4. Privatização de empresas estatais e venda de outros bens para redução do patrimônio do governo.
- a5. Redução negociada da dívida externa.

b) Componente de política monetária:

Constituiu-se na conversão do patrimônio financeiro existente no País em dois conjuntos de ativos: um de proporção minoritária do valor total desse patrimônio, a nova moeda, o cruzeiro; e outro, numa significativa parcela do patrimônio financeiro, ativo denominado “cruzeiros novos”, com um prazo de 30 meses e 18 de carência, juros de 6% a.a. e correção monetária. Apesar do forte corte de liquidez, que ocasionou abrupta queda da inflação, a credibilidade dos títulos públicos ficou abalada.

c) Componente da política de rendas:

Basicamente incluiu o controle de preços e salários a curto prazo. A médio prazo houve a prefixação destes com base na expectativa da inflação. O objetivo principal desse componente foi evitar que a drástica redução da taxa de inflação ocorresse com a quebra de empresas e o desemprego em massa (MUELLER, 1990).

No plano internacional desde 1989, devido aos problemas de estrangulamento financeiro, imposições da Guerra do Golfo Pérsico e um provável choque do petróleo, que posteriormente não se confirmou, a economia mundial experimentou forte desaceleração no seu ritmo de crescimento. A partir de 1992, os países industrializados ingressaram em período de recuperação, comandada pela economia americana, pela elevação dos gastos públicos, dos salários reais e decréscimo das taxas de desemprego.

Em 1995, aconteceu rápida inflexão desse percurso, devido ao desaquecimento constatado nos Estados Unidos e no Japão, consequência da instabilidade mexicana e da turbulência recente nos mercados cambiais. Isto acarretou o refluxo dos investimentos estrangeiros e o crescimento menor das economias latino-americanas, cujas estratégias de estabilização deram prioridade ao ingresso de recursos externos de natureza especulativa e volátil, de modo particular no Brasil e na Argentina (LEÃO e LOURENÇO, 1995).

No que se refere ao Brasil, a persistência da instabilidade macroeconômica marcou a primeira metade da década de 90. O motivo principal foi o prolongamento e a intensificação das distorções provenientes da década de 80: o fim de fluxos financeiros externos, a elevação gradativa dos juros internos, a redução da capacidade de gasto e de investimento público, o atraso tecnológico progressivo do parque industrial, a aceleração crônica das taxas de inflação, a inviabilização dos mecanismos de financiamento de longo prazo etc.

Todos esses fatores provocaram alternância entre certos intervalos de aceleração na produção, seguidos por desaquecimento, como resposta aos sucessos e malogros dos contínuos planos de ajustamentos práticos nos últimos dez anos.

A economia brasileira foi protagonista de mudanças estruturais relevantes no 1º quinquênio da década de 90, entre as quais se podem destacar:

- a) Aprofundamento do processo de abertura econômica e liberalização comercial com a redução progressiva das alíquotas de importação, via desregulamentação. Iniciou-se no fim do governo Sarney, manteve-se durante a gestão Collor e, a partir de 1994, acelerou-se, antecipando acordos fixados no âmbito do Mercosul.
- b) Rápidas e acentuadas alterações de processo e organização da produção, devido à elevação do grau de exposição à concorrência externa, em ambiente de contração econômica interna. Essas mudanças foram lideradas pelo setor privado industrial do País, para o rápido atingimento de maiores níveis de produtividade, de competitividade e eficiência operacional, próximos aos parâmetros internacionais. Os programas de controle de qualidade, de racionalização de custos e linhas de produção, e de atualização tecnológica, entre outros, foram intensificados. Esse movimento de reorganização e modernização empresarial, além da ampliação marginal da estrutura de produção, concentrou-se em alguns bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, automóveis, eletroeletrônicos) e de capital, não constituindo até então uma retomada dos investimentos em capacidade produtiva na economia brasileira. Isso é notório quando se verifica que, mesmo com a reversão da tendência declinante da taxa de

investimento fixo a partir do 1º trimestre do ano de 1993, ainda assim foram atingidos patamares distantes das médias históricas, em virtude dos vários entraves mencionados anteriormente, mais evidentes no comprometimento dos níveis de poupança pública e na indefinição dos modos de financiamento dos investimentos de longo prazo (Tabela 19).

TABELA 19. TAXA DE INVESTIMENTO NO BRASIL, 1970/95.

ANO/TRIMESTRE	TAXA DE INVESTIMENTO (% DO PIB)
1970 ⁽¹⁾	23,0
1980 ⁽¹⁾	18,3
1990	15,5
1991	15,0
1992	13,7
1º trimestre	14,2
2º trimestre	13,7
3º trimestre	13,5
4º trimestre	13,4
1993	14,4
1º trimestre	14,4
2º trimestre	14,3
3º trimestre	14,3
4º trimestre	14,7
1994	16,3
1º trimestre	15,9
2º trimestre	15,8
3º trimestre	15,9
4º trimestre	17,7
1995	-----
1º trimestre	18,7

FONTES: IBGE, IPEA

NOTA: Sinal convencional utilizado: ... Dado não disponível

⁽¹⁾ Referente à década

REF.: Rev. Paraná desenvolv., Curitiba, n. 86, set./dez., 1995, p. 104.

- c) A terceira mudança reporta-se à formação do Mercosul e à sua efetiva implantação em janeiro de 1995, que abriu grande frente no que se refere às oportunidades de negócios e inversões, descontado o arrefecimento ocorrido em 1995, devido aos ajustamentos macroeconômicos no Brasil e na Argentina, decorrentes da crise mexicana.¹³
- d) A quarta modificação relevante configura o nascimento e implantação do processo de estabilização articulado que, no seu estágio inicial, ao neutralizar o componente inercial na formação de preços e ao reduzir acentuadamente o imposto inflacionário, proporcionou o soerguimento do grande potencial de consumo privado, reprimido nos longos decênios e circunstâncias de descontrole da inflação no País e também nas diversas fases recessivas (LEÃO e LOURENÇO, 1995).

A ausência de projeto viável, com capacidade para enfrentar os novos rumos do cenário internacional, e a fragilidade financeira crescente do Estado brasileiro, conduziram à elevação do prestígio do discurso neoliberal e das práticas.

O neoliberalismo, com a eleição de Collor, passou a exercer fascínio ideológico e político. No vácuo da política externa norte-americana e dos organismos internacionais, o rumo do pensamento e da prática no

¹³ COUTINHO (1995, p. 4) estimava que “a crise na Argentina e no México poderia sacrificar quase um bilhão e meio de dólares de nossas vendas externas”.

campo econômico baseou-se em uma especialização passiva à espera das condições oferecidas pelo mercado mundial, de acordo com vantagens comparativas estáticas. O ritmo de desenvolvimento, com o mercado de crédito internacional ainda fechado para o País, tornaria a depender do comportamento das exportações. Isto nos deixou à mercê de um mercado internacional pouco ativo nos anos 90. Collor teve o apoio de vários segmentos da sociedade: setores empresariais da indústria e agrícolas, classe média e parcela de trabalhadores, como comerciantes ou consumidores de quaisquer produtos importados, devido à possibilidade de se integrarem à economia mundial.

Os problemas específicos dessa estratégia, em um país populoso, são delimitados pelo potencial de padrões de industrialização fundamentados na expansão do mercado interno e do conseqüente aumento da produtividade, para se obterem os benefícios das vantagens comparativas no mercado internacional. Essa opção conduziria a maiores desigualdades, a maior heterogeneidade econômica, política e social, e mesmo a riscos sobre o conceito e a realidade da democracia.

Isto pode ser explicado no curto período de Collor e da sua equipe na presidência: subordinação das diversas políticas antiinflacionárias às várias iniciativas de desestruturação do Estado, ao pagamento da dívida externa, sem implantação de mecanismos de crescimento econômico, à indiscriminada abertura do comércio exterior, sem as devidas contrapartidas das políticas (industriais) internas, com a manutenção da moeda nacional

sobrevalorizada. Além disso, o Estado viu deteriorar-se a infra-estrutura econômica e social e a das empresas estatais, além de ter reduzido a sua capacidade de financiamento, de fiscalização, de planejamento e apoio à competitividade e à distribuição de renda. Paralelamente à recessão, a abertura indiscriminada do mercado externo conduziu o capital privado nacional à posição de rentista diante do Estado: baixava a sua taxa de inversão e minava-se a sua capacitação tecnológica. Isso aconteceu também com as empresas privadas estrangeiras.

Dadas as características da sociedade e da economia brasileiras, com o seu grau elevado de integração industrial, com trabalhadores relativamente organizados em centrais sindicais fortes, com as persistentes pressões de setores afetados negativamente pela política de Collor, as bancadas ruralista e regionais no Congresso e importantes grupos empresariais criaram resistências ao projeto neoliberal, incorporaram a luta pelo impedimento presidencial, *impeachment*, em um tom que extrapolou os seus motivos originais. Como as resistências foram oscilantes, sem articulações concretas, o discurso neoliberal retornou mais matizado e em condições diferentes com Itamar Franco e Fernando Henrique. Retorna-se aos temas do liberalismo e da construção de alternativas de desenvolvimento na reflexão de caráter macroeconômico do Plano Real, que será analisado mais adiante (LEÃO, 1996).

4.2 POLÍTICA AGRÍCOLA NO PERÍODO 1990/94.

A decretação do Plano Collor em março de 1990 atingiu em cheio a agricultura, mais especificamente a comercialização da safra. Por um lado, a retenção dos recursos financeiros deixou a maioria dos agricultores em dificuldade para continuar até mesmo com as atividades da colheita; por outro, os preços mínimos, corrigidos até abril pela BTN (Bônus do Tesouro Nacional) de março em 41,28%, eram insuficientes para cobrir as dívidas, corrigidas em 84,32% pela variação do IPC do mesmo mês (GRAZIANO, 1992). Isso impediu que os produtores saldassem as suas dívidas com os cruzados bloqueados.

No mês de agosto daquele ano, a aflição dos produtores seria interrompida com a promoção das Diretrizes de Política Econômica para a Agricultura, quando foi anunciada a nova política agrícola do governo Collor. Os seus principais itens eram: nova política de investimentos; nova política de preços; programa de competitividade agrícola; programa de regionalização da produção.

De fato, as únicas medidas implementadas foram as referentes às novas regras para o crédito rural e para os preços mínimos. Em relação ao crédito rural, foi mantida a sistemática anterior de corrigir os empréstimos pela inflação passada e de fixar limites de recursos emprestados em função do tamanho do produtor. A alteração de relevo ocorreu com a elevação da parte do financiamento contratado livremente,

consoante as taxas de mercado. Com isso, o sistema bancário praticou uma “taxa média de juros” para os empréstimos rurais, muito mais elevada que nos anos anteriores (GRAZIANO, 1996).

De acordo com essa cultura creditícia, o Banco do Brasil, detentor do maior montante de recursos para financiar o setor agrícola, passou a ter acentuado poder de decisão na política agrícola. Enquanto os preços dos produtos eram remuneradores, a política mostrava resultados; porém, quando o processo apresentou desgaste a partir da redução dos preços internos, e conseqüentemente a rentabilidade foi reduzida, os encargos financeiros cobrados nos financiamentos tornaram-se incompatíveis; a partir daí a política agrícola nacional torna-se inconsistente (ZANDONADI, 1996).

Adicionalmente, o Governo Federal tornou a reduzir em 1991 os recursos para o financiamento agrícola (Tabela 20), diminuindo em 38%, somente com relação ao ano anterior.

TABELA 20. CRÉDITO AGRÍCOLA (EM US\$ BILHÕES)

SAFRA	CUSTEIO	INVESTIMENTO	COMERCIALIZAÇÃO	TOTAL
1989/90	9.704	1.275	1.153	12.132
1990/91	5.936	793	846	7.575

FONTE: FAEP, 1996.

Em relação aos preços mínimos, ocorreram mudanças mais significativas: houve regionalização, de modo que se descontasse o valor do frete entre os locais de produção e de consumo. A finalidade básica dessa

regionalização era permitir que não houvesse significativas aquisições por parte do governo e, ao mesmo tempo, estimular a transferência das agroindústrias para regiões próximas das áreas produtoras. A correção mensal dos valores fixados foi eliminada, apenas mantendo-se a correção baseada na variação da inflação passada, na época da aquisição. Os preços mínimos não-indexados contribuíram ainda mais para derrubar os preços pagos aos produtores ao longo do ano de 1990, levando a um paradoxo: queda na produção e queda nos preços recebidos. Outro fator que contribuiu para a queda dos preços agrícolas foi a tendência declinante dos preços dos produtos exportados, tendo como agravante a defasagem cambial de 1990, que afastou exportadores do mercado, reduzindo a demanda [**Retrospectiva da Agropecuária** (1981) in GRAZIANO (1992)].

Dez anos antes, em período de recessão, a fim de enfrentar quebras de safra, os preços mínimos haviam sido unificados para compensar os elevados custos de transporte das novas regiões de produção. O objetivo era modernizar a região de fronteira, Centro-Oeste, no início dos anos 80. No período de 1990, a retórica liberal constituía-se a “bandeira” da “nova política agrícola”: a redução da intervenção do Estado na agricultura, deixando a reorganização da distribuição espacial da produção para as livres forças de mercado. Na realidade a interpretação era outra: o problema traduzia-se na falta de caixa do governo para assegurar os recursos necessários, tanto ao crédito rural como às significativas aquisições de produtos que pudessem recompor os seus estoques reguladores.

Esta “nova política”, pelo seu atabalhoamento inconseqüente, acabou completando um conjunto de atos administrativos, que fizeram desmoronar o que restava da aparelhagem precária do Estado, voltada para o setor. Foram extintos o Instituto do Açúcar e Alcool, IAA; o Instituto Brasileiro do Café, IBC; a Empresa Brasileira de Extensão Rural, EMBRATER; e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, BNCC, sem que as suas atribuições pudessem ser realizadas e geridas por outros órgãos. A título de exemplo, a extinção do IBC provocou a suspensão temporária das exportações de café pelo simples fato de não se saber quem deveria emitir certificados de origem, exigidos pelo Acordo Internacional do Café, do qual o país é um dos principais signatários.

Além disso, a Comissão de Financiamento da Produção (CFP), a CIBRAZEN (Companhia Brasileira de Armazenamento) e a COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos) foram fundidas na CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento, subordinada de direito ao Ministério da Economia (GRAZIANO, 1996).

MUELLER (1990) alertou para a necessidade da observância cuidadosa de algumas etapas críticas do processo decisório da política agrícola. Fez notar a necessidade de que fossem resolvidas as pendências para a definição de regras claras referentes ao custeio da safra de 1990/91. Recordou que, desde o início da década de 80, a política de financiamento agrícola vinha sofrendo alterações, transformando-a em fonte permanente de incertezas para os produtores rurais. Se a indefinição em relação à política

se acentuasse devido aos problemas introduzidos pelo Plano Collor, as intenções de plantio para a safra seguinte seriam afetadas negativamente, com prejuízo da geração de divisas e do abastecimento interno.

A “nova política agrícola”, concebida no ambiente do desmonte do aparelho do Estado voltado para a agricultura, juntamente com uma política de preços gerada para conter uma intervenção governamental de peso, no financiamento ou na aquisição da safra, mostrou-se desastrosa no seu primeiro ano. Os fatores relevantes que impediram que a diminuição da safra colhida em 1990/91 resultasse em escassez de mercado foram: as importações realizadas no Plano Cruzado, os estoques de safras anteriores e o recessivo quadro do período. Por um lado, evitou-se que a quebra da safra gerasse alta nos preços; por outro, os preços baixos obtidos pelos produtores representaram desestímulo para a safra seguinte.

A crise fiscal do Estado foi o verdadeiro motivo da “nova política agrícola”, e não a simples opção ideológica pelo mercado. De fato, o enxugamento da máquina governamental deveu-se em muito à falta de disponibilidade de recursos. Aqueles que defendiam o livre mercado e a redução das interferências do Estado na produção e comércio agrícolas opinavam que o governo se havia precipitado na reversão do rumo das diretrizes para o setor rural. Ao ceder à pressão dos governadores do Centro Oeste e da “bancada ruralista” no Congresso, propiciou a reunificação dos preços mínimos dessa região com os do Sul e do Sudeste, a fixação de reajustes mensais pela inflação passada, e um teto de 12,5% a.a. para os

juros do crédito rural, bem como a introdução da **equivalência em produto**¹⁴ para os empréstimos a pequenos agricultores, para plantio da cesta básica. Além disso, com o objetivo de melhorar os preços agrícolas, o governo comprometeu-se a definir um preço não subsidiado para a liberação dos seus estoques reguladores, e a adotar tarifas compensatórias, a fim de diminuir o efeito das importações.

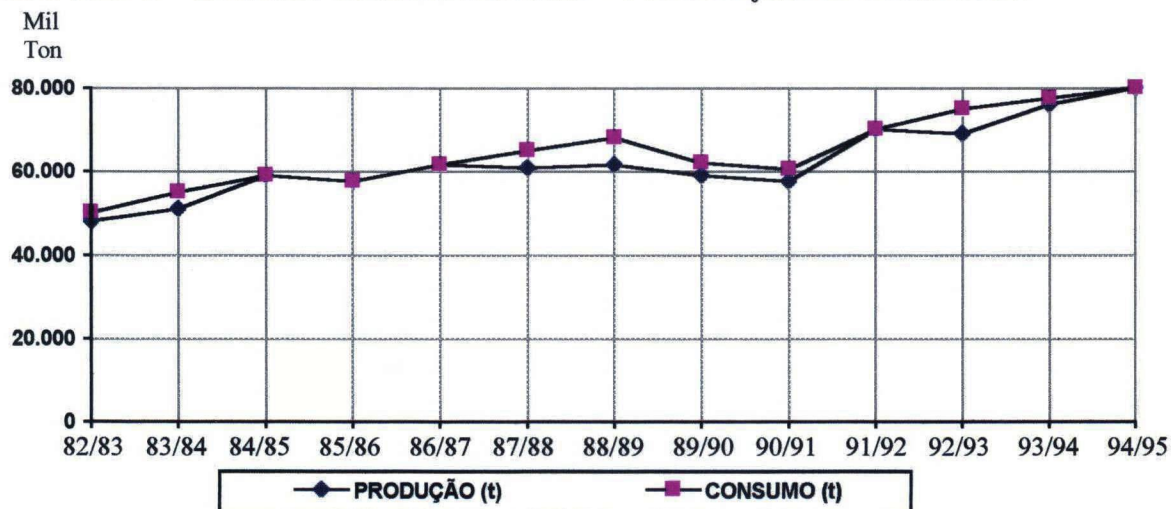
Os defensores do livre mercado argumentavam que este não funcionara antes, porque os estoques em poder do governo se vendiam a preços baixos, a fim de manter o tabelamento da cesta básica, essencial ao controle inflacionário. Como os excedentes já haviam sido enxugados e os preços começavam a reagir, o teste de fato teria início naquele momento (safra 1991/92).

O governo não resolveu pagar para ver, diante da expectativa de “choque agrícola” em espiral inflacionária, que retomava o seu ritmo ascendente e poderia ser explosiva. Logo percebeu os riscos e possíveis consequências da repetição de uma safra inferior à demanda doméstica, invertendo a política agrícola em julho de 1991 (GRAZIANO, 1996).

A partir de 1990, o consumo interno superou a produção, fazendo com que as importações aumentassem sistematicamente, e os estoques e o poder do governo diminuíssem (ZANDONADI, 1996).

¹⁴ Considera-se equivalência em produto o resultado da divisão do valor do empréstimo, na data da contratação, pelo preço mínimo ou administrado do produto, vigente na mesma data, obtendo-se um número correspondente à quantidade de produto equivalente [(Diário do Congresso Nacional, Seção I, dezembro de 1990, p. 14210 in ESTUDOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA, p. 16 (1994)].

GRÁFICO 1 - BRASIL: DADOS ANUAIS - PRODUÇÃO E CONSUMO



FONTE: [CONAB, Indicadores da Agropecuária, in ZANDONADI (1996, p. 95)].
Produtos: arroz, feijão, milho, soja, trigo e algodão.

Como os mesmos problemas que no ano anterior (1990) levaram o governo a decretar um pacote que reduzisse a sua participação no mercado, nenhuma outra alternativa consistente foi encontrada para as fontes de recursos do crédito rural. Sob forte pressão política e ameaça de desabastecimento, em 1991 voltou a injetar dinheiro, dar preço e assumir parte dos riscos da atividade rural. O pacote agradou aos produtores, mas deixou algumas dúvidas: até que ponto o Estado teria condições financeiras para continuar atuando dessa forma nos anos posteriores? Que segurança possuíam no concernente à nova inversão na política agrícola? [BRANDIMARTE (1991) in GRAZIANO (1992)].

A produção de grãos voltou a subir na safra 1991/92 (Tabela 21).

TABELA 21. PRODUÇÃO DE GRÃOS 1988/89 A 1995/96 (EM MIL TONELADAS).

SAFRAS	BRASIL
88/89	74.313
89/90	60.811
90/91	59.934
91/92	71.274
92/93	71.525
93/94	78.398
94/95	84.406
95/96	75.350

FONTE: FAEP, 1996.

Citam-se mais alguns dados que podem confirmar o impacto negativo dessa “nova política” sobre o setor agropecuário na safra 1989/90.

São eles:

- a) Conforme dados do BACEN, a taxa de crescimento real do PIB agropecuário foi de -4,4%, em que o subsetor lavouras, mais sensível às mudanças das medidas de política agrícola na conjuntura de então, apresentou redução de 11,1%, a maior quebra da safra de toda a década, superior à de 1985/86, quando as inundações e secas no Centro-Sul do país causaram perda de 10%.
- b) A venda de máquinas agrícolas automotrizes, que vinha caindo desde o Plano Cruzado, com 36 mil unidades em 1989, recuou em 1990 para 28 mil (ANFAVEA, 1996).
- c) O consumo de fertilizantes decresceu cerca de 7% em 1990 (depois de uma queda acentuada de 9% em 1989), e a

demanda de calcário terminou por reduzir-se cerca de 35% [CONJUNTURA ECONÔMICA (1991) in GRAZIANO (1992)]¹⁵.

Para resumir, o período 1990/91 foi marcado por confusão generalizada na comercialização. A partir de 1990, os preços mínimos dos alimentos básicos, no período da comercialização da safra, em vários momentos estiveram acima do preço recebido pelos produtores. O governo, não tendo atuado no mercado para adquirir os excedentes de produção, mediante a política de preços mínimos, fez com que os estoques no seu poder também diminuíssem; a sustentação da renda para o agricultor, especialmente o pequeno, fragilizou-se, o que fez baixar ainda mais o nível de oferta.

No final da safra, o fato de os estoques excedentes não serem retirados do mercado mediante a política de preços mínimos, ocasionou a diminuição do preço ao produtor no período de comercialização da safra seguinte. A renda do setor foi diretamente afetada, dificultando as vendas dos estoques oficiais, viabilizadas pelos subsídios para igualação do preço de mercado com o preço de remição dos estoques (ZANDONADI, 1996).

Como decorrência, os produtores tiveram enormes prejuízos e generalizada inadimplência do empréstimo bancário. Mobilizaram-se e lograram o benefício da postergação do pagamento da dívida residual, proveniente do Plano Collor, para setembro de 1997.

¹⁵ A queda no consumo de fertilizantes em 1989 e 1990 ocorreu principalmente devido ao menor preço da soja, e que, como o milho, respondia por mais de 50% do consumo de fertilizantes no País [(*Gazeta Mercantil*, 24 jul., 1992) in GRAZIANO (1992)].

Nesse período outras diversas medidas do governo causaram enorme desconforto na atividade agrícola. Uma delas foi a que acabou com o monopólio do Estado na comercialização do trigo, até então a cargo do Banco do Brasil, sem que os moinhos estivessem prontos para arcar com as compras diretas, por carência de capital de giro e armazenagem (FAEP, 1996).

Concomitantemente, o governo reduziu de maneira drástica o volume de recursos destinados ao financiamento da safra agrícola. Dados divulgados pela CONAB (Tabela 22) mostram que nas safras 89/90 e 90/91 o financiamento se reduziu drasticamente a 3% da comercialização da produção nacional de grãos, e apenas 1% e zero, respectivamente, adquiridos pelo preço mínimo (AGF).

TABELA 22. QUADRO COMPARATIVO DA PRODUÇÃO, AGF E EGF (EM 1.000 TONELADAS) - % DA PRODUÇÃO.

ANOS	PRODUÇÃO	EGF	AGF	EGF %	AGF %
82/83	45.760	12.725	2.043	28	4
83/84	50.770	7.136	1.255	14	2
84/85	54.423	7.258	8.682	13	16
85/86	49.340	9.496	7.314	19	15
86/87	55.977	10.339	12.631	18	23
87/88	61.221	12.445	4.019	20	7
88/89	66.411	7.128	1.880	11	3
89/90	55.122	1.782	546	3	1
90/91	54.309	1.556	13	3	0
91/92	65.115	15.130	644	23	1
92/93	72.660	11.955	938	16	1
93/94	72.496	s/i	s/i	0	0
94/95	77.179	9.589	1.081	12	1

FONTE: CONAB

* Dados de arroz, feijão, milho, soja e algodão

OBS.: 1 - 89/90 - EGF dados somente Banco do Brasil, posição até 30/11/90

2 - 92/93 - EGF dados somente até agosto/93

3 - 93/94 - s/i = sem informação

4 - Dados AGF até 19/07/95.

A aquisição pelo governo federal (AGF) foi inexpressiva, atingindo uma média de 1% da produção nacional. Conseqüentemente os estoques de garantia do governo, em AGF, foram sumariamente reduzidos. Isso mostra a inconsistência da política de garantia de preços mínimos, bem assim a fragilidade da política de sustentação para o agricultor, com reflexos na produção futura.

Os excedentes de produção, devido à justificativa da falta de recursos orçamentários disponíveis, não foram retirados do mercado ou permaneceram como empréstimos do governo federal (EGF) não liquidados. Estavam, portanto, disponíveis no mercado, reduzindo o preço de comercialização para o produtor, por se tratar de oferta à disposição, durante o período de comercialização da safra seguinte (ZANDONADI, 1996).

Nota-se também a absoluta discrepância havida entre o início da década de 90 e algumas safras dos anos anteriores (Tabela 22). Os primeiros resultados dos anos 90 ilustram bem as limitações do “novo modelo de política agrícola”. As dificuldades de caixa do Estado para manter as políticas de subsídios direcionados via crédito rural ou preços mínimos, dada a crise fiscal existente somada à instabilidade financeira que surgiu após mais um fracasso do plano de estabilização, traduziram-se nas safras 1989/90 e 1990/91 em uma reversão das principais tendências de crescimento da produção, que vinham sendo delineadas nos anos 80.

Na verdade, nessa “nova política agrícola” encontra-se o significado do abandono das políticas agrícolas implantadas na década anterior. Alguns dados da tabela 23 dão noção mais real da redução nos dispêndios efetivos (os correspondentes aos gastos do governo com a dedução das receitas das operações realizadas).

TABELA 23. RECEITAS E DESPESAS DA UNIÃO COM AS PRINCIPAIS POLÍTICAS AGRÍCOLAS - EM US\$ MIL DE 1992 (1)

1990/91	1990			1991		
POLÍTICAS	RECEITAS	DESPESAS	D. EFETIVO	RECEITAS	DESPESAS	D. EFETIVO
Trigo	898.558,7	1.030.521,4	(131.962,7)	597.503,6	663.642,2	(66.138,6)
Preços Mínimos	741.691,4	796.306,7	(54.615,3)	811.784,8	801.222,1	10.562,7
AGF	310.080,6	330.457,4	(20.376,8)	289.333,9	236.107,6	53.226,3
EGF	431.610,8	465.849,3	(34.238,5)	522.450,9	565.114,5	(42.663,6)
Estoques	13.300,5	36.929,8	(23.629,3)	9.211,3	42.342,3	(33.131,0)
Reguladores						
Açúcar	90.655,9	46.391,6	44.264,3	16.198,3	9.272,0	6.926,3
(Financiamento p/ Exportação)						
Investimentos	136.841,4	299.743,1	(162.901,7)	157.208,5	282.720,3	(125.511,8)
Agropecuários						
Custeio	51.537,2	839.554,4	(788.017,2)	155.921,1	989.816,5	(833.895,4)
Agropecuário						
Café	79.486,2	12.638,1	66.848,1	2.995,1	4.680,6	(1.685,5)
Total	2.012.071,3	3.062.085,1	(1.060.013,8)	1.750.822,7	2.793.696,0	(1.042.873,3)

1992/93	1992			1993		
POLÍTICAS	RECEITAS	DESPESAS	D. EFETIVO	RECEITAS	DESPESAS	D. EFETIVO
Trigo	908,4	5.387,7	(4.479,3)	0,0	0,0	0,0
Preços Mínimos	605.650,3	756.267,3	(150.617,0)	560.945,7	756.055,2	(195.109,5)
AGF	295.682,6	408.382,6	(112.700,0)	273.593,9	403.156,0	(129.562,1)
EGF	309.967,7	347.884,7	(37.917,0)	287.351,8	352.899,2	(65.547,4)
Estoques	136.040,7	361.279,4	(225.238,7)	21.747,5	17.402,3	4.345,2
Reguladores						
Açúcar	0,0	8,0	(8,0)	0,0	0,0	0,0
(Financiamento p/ Exportação)						
Investimentos	107.858,4	210.718,9	(102.860,5)	327.385,8	95.056,7	232.329,1
Agropecuários						
Custeio	597.074,7	494.340,3	102.734,4)	409.990,0	304.259,8	105.730,2
Agropecuário						
Café	562,5	244,1	318,4	32,0	0,0	32,0
Total	1.448.095,0	1.828.245,7	(380.150,7)	1.320.101,0	1.172.774,0	147.327,0

FONTE: Departamento do Tesouro Nacional
(1) Deflacionado pelo *Producer Price Index*

Nota-se que os valores dos dispêndios totais caíram de US\$ 3,0 bilhões, em 1990, para US\$ 1,2 bilhão, em 1993. A maior redução, cerca de US\$ 1,0 bilhão, ocorreu entre 1991 e 1992.

Essa alteração no comportamento dos gastos públicos na agricultura teve como principal motivo a retirada do governo em algumas políticas específicas, como as do açúcar, do café e do trigo. Isto revelou aspectos positivos, devido à economia de recursos que representou, bem como pelas distorções que elas ocasionaram, após longo período de intervenção do governo. Para outras; como os preços mínimos, estoques reguladores e crédito rural, esta retirada sistemática refletiu-se diretamente no volume de produção, nos investimentos da agropecuária e principalmente na desestabilização de preços e vendas do setor.

Tomando-se os dados dos dispêndios efetivos, isto é, o que realmente o governo gasta e tem de ser financiado de alguma forma, a título de exemplo, em 1990 o dispêndio efetivo foi da ordem de US\$ 1,0 bilhão, com valor nulo em 1993, pois as receitas superaram as despesas. Pelo lado das receitas, entre 1990 e 1993, a redução foi de 34,4%. Verificou-se assim que a redução das aplicações do governo na agricultura foi muito mais aviltante do que efetivamente poderia ser, e que em 1993 não aplicou nem mesmo o que ingressou na forma de receitas (GASQUES e VILLA VERDE, 1995).

O lançamento do Plano Collor II (fev/91) foi consequência das medidas ineficazes do governo, não em relação à agricultura, mas para toda a economia.

Além da criação da taxa referencial de juros (TR), o plano trouxe novo congelamento. O resultado, como o anterior, surpreendeu a agricultura às vésperas da colheita, com outra defasagem entre os preços de mercado e as dívidas corrigidas, desta vez em torno de 7%.

Além de continuar a redução na queda de recursos para o financiamento agrícola, o governo Collor tomou a decisão de “abrir” a economia e reduziu de forma drástica as alíquotas de importação, atingindo amplamente os produtos agrícolas. A tarifa do algodão foi zerada, o milho teve redução de 8%, e a de outros produtos, assaz reduzida, como será visto posteriormente. Isto se deu em ambiente de exportações subsidiadas pelos países desenvolvidos, a fim de obterem a liberação dos seus estoques excedentes (FAEP, 1996).

De acordo com GASQUES e VILLA VERDE (1991), a redução dos recursos para a agricultura teve como principal fator a adoção, a partir de março de 1990, da política de estabilização.

Em substituição à emissão de títulos¹⁶, o governo começou a aplicar recursos mediante o retorno de operações anteriormente realizadas, e que se transformaram em receitas, sob a forma de amortização de

¹⁶ Até 1989, os financiamentos dos compromissos do governo federal eram realizados em grande parte pela colocação de títulos públicos federais no mercado e cuja participação no financiamento da despesa pública nesse ano foi de 84% [GASQUES e VILLA VERDE (1991: 359) in GRAZIANO (1996)].

empréstimos. Foi essa a sistemática que marcou todas as aplicações agrícolas realizadas em 1990 (GRAZIANO, 1992).

O novo pacote agrícola relativo à comercialização da safra 1991/92 foi mais uma ocasião para consolidar a linha dessa política. Os seus principais traços foram:

- *incentivos e privações serão regulados pelo mercado; mesmo a política de preços mínimos fica subordinada a um período de espera, onde os estoques serão regulados pelo mercado (...);*
- *o mercado agropecuário tem seu centro hegemônico na estrutura comercial e industrial. Bolsas de mercadorias e empresas agroindustriais são os novos agentes responsáveis pela administração dos subsídios e estoques (...);*
- *remanescentes do sistema de discriminação do setor agrícola para favorecer a industrialização começam a ser eliminados (...);*
- *o enclave do sistema cooperativo ganha nova oportunidade de organizar seu próprio sistema financeiro, vencendo aparentemente uma longa batalha contra as autoridades monetárias;*
- *o "fundo de commodities" é uma iniciativa na direção de criar uma oportunidade de captação de recursos externos para financiar a comercialização doméstica [DIAS (1992) in GRAZIANO (1996, p. 142)].*

Efetivamente, mais uma vez constata-se que essa "nova política agrícola" representou o abandono das políticas agrícolas implantadas nos anos 80.

Ainda assim, a comercialização da safra 1991/92 pôde ser considerada a mais normal dos últimos tempos. De modo geral os preços dos grãos mantiveram-se em patamares remuneradores, apesar de terem ficado, em termos reais, abaixo do ano anterior. Para este desempenho contribuíram algumas medidas tomadas, destacando-se:

- (1) a automaticidade da conversão do crédito de custeio em crédito de comercialização;
- (2) a concessão de EGF/COV¹⁷ (com opção de venda) a todos os produtos;
- (3) a criação de EGF especial para todas as indústrias (PINAZZA, 1992).

Desse modo, amenizou-se e, ao mesmo tempo, tornou-se realidade a recuperação dos produtores nas lavouras de verão na safra 1991/92.

No aspecto político, o governo Collor em 1992, já envolto em crise moral e política que posteriormente viria a derrubá-lo, por meio do Banco do Brasil e do Ministério da Agricultura, tentou recompor os volumes de recursos de financiamento agrícola pela transformação dos créditos de custeio em créditos de comercialização.

No entanto as dificuldades permaneceram, devido ao alto custo dos financiamentos para os médios e grandes produtores, com a introdução da TR (taxa referencial) (FAEP, 1996).

No final daquele ano, Fernando Collor é substituído por Itamar Franco; o Brasil teve 11 ministros da agricultura em 27 meses de governo.

A partir desse quadro, houve descapitalização dos produtores, redução das alíquotas de importação, imobilismo perante os subsídios às

¹⁷ Na modalidade EGF/COV é facultado aos beneficiários o direito de transformar o EGF em AGF (aquisições indiretas) (PAGNUSSOT, 1988).

exportações dos países desenvolvidos e falta de crédito; em 1993, a agricultura brasileira imerge em uma das suas maiores crises do século.

As importações de produtos subsidiados, algodão e trigo, começam a aumentar. Há neste período forte reação das entidades dos produtores: Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e Sociedade Rural Brasileira (SRB), mas poucas das suas reivindicações encontram eco nos órgãos oficiais.

De acordo com a FAEP (1996), o algodão teve quedas sucessivas e desempregou, de 1992 a 1996, mais de 190 mil trabalhadores somente no Paraná. A competição com o produto barato e subsidiado proveniente do Uruguai, dos Estados Unidos, do Egito e do Paquistão tornou-se desleal e impraticável. Igualmente, em relação ao trigo, o governo poderia impor uma taxa compensatória contra as importações subsidiadas. Essa prática é permitida por acordo firmado na Organização Mundial do Comércio, ex-GATT. Os produtores do sul do país, principalmente, perderam grande fonte de renda adicional (Tabela 24).

TABELA 24. PRODUÇÃO DE TRIGO (EM MIL TONELADAS)

SAFRAS	BRASIL
88/89	5.505
89/90	3.084
90/91	2.920
91/92	2.838
92/93	2.739
93/94	2.137
94/95	1.700
95/96	3.000

FONTE: FAEP, 1996.

Ainda com relação ao trigo, depois de o Brasil quase atingir a auto-suficiência na safra 1988/89 (consumo de 10 milhões de toneladas e uma importação de apenas 852 mil toneladas), as importações atingiram cerca de 4,7 milhões de toneladas em 1993.

Em relação ao algodão, o Brasil estava na sexta posição de produtor mundial e quarto exportador, até o início dos anos 90, quando a abertura comercial se processou. A partir de 1992, a produção nacional passou a sofrer fortes sinais de desagregação: a área sofreu decréscimo, nos Estados da Região Centro-Sul, de 40% na safra 1992/93 em relação à safra 1991/92. Nesse ano as importações atingiram 508,5 mil toneladas da fibra, colocando o Brasil na posição de segundo maior importador mundial de algodão, perdendo apenas para o Japão.

Estimou-se, entre analistas desse mercado, que os Estados produtores de trigo e de algodão perderam cerca de 350 mil empregos na agricultura, nos setores de produção e processamento. Devido à carência de novas oportunidades (mesmo nas exportações, por falta de reformas mais profundas), o custo do ajustamento foi carregado pelo setor rural (LOPES, 1994).

Conforme tabela 22, apesar de o volume de financiamentos ter diminuído nas safras 1992/93 e 1993/94, a produção agrícola manteve-se elevada devido às condições climáticas favoráveis e às medidas do pacote agrícola para a safra 1992/93 comparativamente à safra 1991/92: renegociação das dívidas dos produtores; pagamento do crédito pela

equivalência em produtos; redução da carga tributária e das tarifas alfandegárias sobre a importação de máquinas e insumos agrícolas, entre outras (PINAZZA, 1992).

Nesse período constata-se que, desde 1990, a "nova política agrícola" do governo Collor foi caracterizada pela intensificação da abertura comercial aos países desenvolvidos, e não acompanhada por adequada legislação e mecanismos para o enfrentamento dos subsídios realizados por esses mesmos países aos seus produtos, à concorrência desleal e ao *dumping*. Além disso houve o desmantelamento dos mecanismos de controle de preços praticados por Collor no comércio exterior, e que não foram substituídos por nada, além de excessiva carga tributária sobre o faturamento das empresas, não adaptado à abertura, deixando a economia exposta a uma pressão excessiva (LEÃO, 1996).

Além da falta de crédito amplamente comentada, iniciou-se um quadro de pressão social e política, gerado pelos agricultores, devido à insatisfação com a falta de perspectivas futuras na geração de renda (baixa remuneração); ou seja, nesse período, não ocorreu o que se espera da política agrícola: aumento da demanda interna e da competitividade externa, com a geração de emprego e renda.

Diante desse cenário de equívocos na condução da política agrícola, traduzidos pela perda de renda, da capacidade de investimento e da produção de superávits na balança comercial, ocorreu a decretação do Plano Real, em 1994. A partir desse marco, analisam-se em breves linhas as

circunstâncias macroeconômicas e as suas conseqüências para a agricultura no tocante a esse novo período.

4.3 BREVES TÓPICOS SOBRE A SITUAÇÃO MACROECONÔMICA COM A INTRODUÇÃO DO PLANO REAL.

O Plano Real teve a sua criação ligada à operação de desindexação pela URV (Unidade Real de Valor), transformada posteriormente em nova moeda, o Real, a partir de julho de 1994. Nessa transformação, de URV para real, a inflação remanescente na nova moeda conduziu à utilização das políticas de comércio externo, de juros e crédito e de política cambial, basicamente como forma de pressão da competição externa, a fim de abafar a remanescente inflação em reais. No processo de estabilização monetária, aproveitou-se a abertura do mercado bancário internacional para o país, já começada na era Collor.

O início do Plano Real foi marcado pela incerteza, até o momento em que se verificou a estabilidade da economia no transcorrer do tempo. Passado esse hesitante período, iniciou-se o incremento no consumo reprimido, durante várias fases recessivas, ao se perceber o fortalecimento da moeda, devido à drástica redução do componente inercial na formação de preços, e também da redução do imposto inflacionário.

A rápida ascensão dos níveis de consumo, após o lançamento da nova moeda, foi favorecida pela revitalização dos mecanismos de crédito, mesmo os informais e, sobretudo, pela possibilidade de complementação da oferta interna, mediante a realização de importações favorecidas pela valorização do real, com quadro de estoque de reservas cambiais alto, confirmado como âncora cambial.

Diante dessas circunstâncias, compreende-se por que não houve precipitação da inflação de demanda, mesmo com a utilização plena do capital fixo da economia, juntamente com o adiamento dos projetos de investimento para o aumento da capacidade de produção, estimulado pelas elevadas taxas de juros (LOURENÇO e LEÃO, 1995).

Quando deflagrou a crise do México, com reflexos na economia argentina, o fim da capacidade de endividamento dos consumidores, devido aos elevados juros, e a demora do governo brasileiro no encaminhamento e negociação do ajuste fiscal no Congresso Nacional, reduziram a confiança dos agentes internos e externos na condução da política econômica para a garantia da estabilidade de preços e na retomada do crescimento auto-sustentado.

A partir desse momento, houve algum enfraquecimento no objetivo central do Plano Real, que preconizava o controle inflacionário por meio do aumento das importações, compensado pela elevação das exportações, e também pelo ingresso de capitais externos, atraídos pela estabilidade econômica e pela aceleração das privatizações.

Devido a esses fatores, houve alteração de prioridades, voltando o governo a perseguir superávits comerciais, a conter o declínio das reservas e a procurar o reequilíbrio do balanço de pagamentos, tudo isso mediante a manutenção dos juros reais elevados, a compressão das importações e a contenção da demanda interna. No segundo trimestre do ano, os resultados começaram a aparecer. Após seis meses negativos, a balança comercial registrou superávit e encerrou maio/95 com saldo positivo de US\$ 2,427 bilhões, o maior desde a edição do real. O ingresso de recursos financeiros alcançou US\$ 4,143 bilhões contra US\$ 3,212 bilhões de saídas. Esses resultados, unidos à supersafra agrícola com rentabilidade financeira menor devido à retração de preços, embora às custas da safra agrícola seguinte, explicou o refluxo de aceleração inflacionária previsto para os meses do segundo semestre de 1995 (LOURENÇO e LEÃO, 1995).

A condução dessa política econômica foi de vital importância para neutralizar focos de inflação de demanda e impedir a fuga de capitais. Isso teve a sua contrapartida na desaceleração do ritmo da atividade econômica, com discreto consumo e prudentes decisões de produção e investimentos.

Em consequência, elevou-se o estoque da dívida interna, mais que proporcional à expansão da arrecadação tributária, e valorizou-se o capital estatal produtivo privatizável, realimentando o déficit público.

Simultaneamente, a manutenção oficial da sustentação do déficit em conta corrente, devido à valorização cambial e à abertura do

mercado, utilizando-se da entrada de recursos especulativos atraídos pelo diferencial elevado de juros internos e externos, comprometeu a capacidade de dispêndio público, destacadamente na área social, e se dificultou o equilíbrio fiscal, fonte da permanente estabilidade de preços.

Resumidamente, pode-se depreender que o ciclo de ajuste do processo de estabilização comprimiu os níveis de consumo privado (com elevados juros e controle do crédito), para conter a demanda agregada, com base na âncora cambial, enquanto o governo tentou negociar politicamente as reformas estruturais no Congresso Nacional, com resultado menos que medíocre.

A manutenção da sobrevalorizada taxa de câmbio, com os juros altos para conter o processo inflacionário, e com manutenção do déficit corrente na balança comercial, apontam para soberbos desafios que cumpre enfrentar, porque condicionam a estabilidade duradoura.

O governo Fernando Henrique seguiu os processos de liberalização comercial e valorização cambial, diretrizes que já provieram do período Collor. O que imobiliza a política cambial é menos o medo da inflação e muito mais o receio dos movimentos especulativos de capital. Ainda sobre a taxa de câmbio, cria-se um consenso de segmentos sociais: agentes que se endividaram em dólar. A respeito dos juros altos, o rentismo das empresas "fala mais alto", bem como interesses externos, que não querem surpresas sobre a sua rentabilidade.

A todos esses consensos somam-se os suportes políticos do Plano Collor, e que reaparecem na sustentação do Real, em grande parte devido ao crescimento de 1994/95 e à elevação dos rendimentos reais dos estratos mais baixos da pirâmide de renda.

Tudo isso ofusca realidades do baixo crescimento econômico em 1996, a deterioração do emprego formal e os limites da expansão do informal e endividamento acelerado do setor público, que bloqueiam iniciativas e ações na área social. Esses aspectos tornam o Real assaz necessário, apesar da sua fragilidade evidente (LEÃO, 1996).

Em resumo, após a expansão do consumo em 1994 e 1995, apesar do bom desempenho da moeda, o Plano Real mostra os seus limites: crescimento econômico baixo, dependência de instável mercado financeiro internacional, crescente déficit público financeiro e desestruturação do governo na área produtiva e social.

Ao basear-se na âncora cambial, o Plano Real, por intermédio da uma rápida e discriminada abertura da economia e da sobrevalorização do câmbio, implicou novo endividamento externo, com problemas na manutenção dos altíssimos juros internos e na derivada contenção do crescimento. Isso, de alguma forma, implica a correção da política liberal, posta em prática no governo Collor.

4.4 IMPLICAÇÕES DO PLANO REAL NA AGRICULTURA.

A mudança do padrão monetário na adoção do Real foi a terceira etapa do plano de estabilização da economia, precedida por uma primeira fase de ajuste fiscal, iniciada no segundo semestre de 1993. Essa fase, marcada pela criação do FSE (Fundo Social de Emergência) e do IPMF (Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira), teve como meta atingir o equilíbrio no orçamento da União em 1994 e 1995. Isso possibilitou liberdade maior no uso dos recursos, bem como a elevação das receitas fiscais.

A segunda etapa aconteceu em fevereiro de 1994, pela introdução da URV (Unidade Real de Valor), que permitiu ajuste nos preços relativos dos bens e serviços e acomodação dos contratos entre os agentes econômicos.

A terceira fase (em 30 de junho de 1994) ocorreu com a introdução do novo padrão monetário, que eliminaria a inflação inercial e romperia com a indexação.

Embora o centro das atenções e discussões do Plano Real se tenha situado na "âncora cambial" (câmbio como referência para os principais setores da economia), a contribuição do setor agrícola foi extremamente relevante para a obtenção de resultados positivos. Várias análises dão ênfase à "âncora verde" como um dos principais elementos

responsáveis pela queda da inflação, e como um dos setores que sofreu custos acentuados no período de estabilização.

Nessa condição de âncora da estabilização em 1995, mesmo com a colheita da safra (1994/95) recorde, mais de 80 milhões de toneladas (82,41 milhões, segundo dados da FAEP, 1996), em razão da maior exposição às regras do mercado e principalmente devido à acentuada queda nos preços recebidos pelos produtores, registrou-se elevada redução na renda agrícola, tornando crítica a capacidade de financiamento e de liquidez do setor (GHILARDI e TOLEDO, 1996).

Como foi possível obter safra recorde em 1994/95, se a área plantada permaneceu a mesma? E de onde provieram os recursos, se os números de contratos de financiamento representavam, em 1995, 15% do que era há dez anos ?

Efetivamente a recuperação da renda do setor começa tênue em 1991, e chega ao ponto mais alto em 1993, quando as enchentes no Meio-Oeste dos EUA e a seca na Argentina muito contribuíram. Não foi coincidência que as vendas de máquinas agrícolas, de insumos e de equipamentos, em 1993, foram incrementadas; foi o resultado direto da recuperação do poder de compra do agricultor. Na safra 1993/94 (PINAZZA, 1995), a área plantada cresceu 2,3% e a produção, 9,1%. Os ganhos de produtividade foram marcantes devido à melhor tecnologia empregada (Tabela 25).

TABELA 25. BRASIL. VENDAS DE INSUMOS E FATORES DE PRODUÇÃO

	FERTILIZANTES (1.000 t.)	SEMENTES MELHORADAS (1.000 t.)	MÁQUINAS AGRÍCOLAS (1.000 un.)
1986	9.653	1.879	62
1987	9.646	2.056	51
1988	9.765	2.082	39
1989	8.759	2.295	35
1990	8.222	1.778	27
1991	8.343	1.678	18
1992	9.147	1.494	16
1993	10.538	1.540	27
1994	11.971	-	46

FONTE: IEA-SP in Agroanalysis (1995), p. 18.

Observe-se que o número de tratores adquiridos praticamente duplica entre 1992 e 1993¹⁸. O uso de fertilizantes e sementes melhoradas continuou crescendo.

A comercialização da colheita de 1994 considerou-se satisfatória. O Plano Real teve ótima receptividade por parte dos agricultores, após dois anos consecutivos de boa rentabilidade.

O grande estímulo para que a atividade fosse planejada empresarialmente, com maior segurança, foi a redução da inflação. O quadro era favorável para a agricultura, tanto pela macroeconomia como setorialmente. Assim, no custeio da safra 1994/95, com a ausência de financiamento do Sistema Nacional de Crédito Rural, estimou-se que mais de 75% dos produtores não tomariam financiamentos em bancos, mas

¹⁸ Precisamente de 12 mil para 22 mil, considerando-se tratores de rodas e de esteiras (ANFAVEA, 1996).

usando recursos próprios e fazendo acordos com cooperativas e indústrias para pagamentos dos insumos. Esta era a saída, porquanto o governo havia congelado a exigibilidade (a obrigatoriedade de os bancos aplicarem 25% dos depósitos à vista na agricultura) nos limites vigentes antes do Plano Real.

Para os investimentos que cresciam no setor, a agência FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial) era outra opção¹⁹, pois estava voltada para a aquisição de equipamentos nacionais e importados.

A posição do governo tem sido a de insistir na âncora cambial (sobrevalorização da moeda) para controlar a inflação. Ao mesmo tempo houve contração na política monetária (restrição na oferta e custo alto do dinheiro). Como ocorreu no governo Collor, a agricultura, em um quadro extremamente desfavorável, continuou recebendo outros fortes golpes. Houve o descasamento entre a correção nos valores dos preços mínimos e a cobrança da TR (com juros exorbitantes) nos empréstimos rurais (41% contra 74%). Na safra 1994/95 houve o congelamento dos preços mínimos e correção dos financiamentos pela TR, mais juros, o que provocou novo descompasso, em torno de 60%. Uma dívida que, inicialmente (entre 1988 e 1993), não chegava a US\$ 100 mil, ultrapassa hoje os US\$ 200 mil (CHAVAGLIA, 1997).

¹⁹ Além do crédito de investimento, há outros mecanismos orientados para a aquisição de máquinas agrícolas como é o caso da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), mediante o FINAME rural, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No período de 1991/95, os recursos desembolsados pelo FINAME somaram mais de US\$ 2,5 bilhões. Considerável parcela desses recursos destinou-se à aquisição de máquinas agrícolas. De janeiro a abril de 1996, o desembolso do FINAME atingiu US\$ 89,5 milhões, segundo dados do Banco Central em 1996. As taxas de Juros de Longo Prazo (TJLP), acrescidas de 6%, enquanto forma de atualização de débitos dos produtores, constituíram grave entrave para maior adesão deles ao FINAME (GUTIERREZ, 1997).

Devido a essa movimentação, foi decretado pelo Congresso Nacional o artigo 16 da Lei nº 8880/94, que elimina a TR como indexador dos contratos agrícolas. Ao mesmo tempo, os bancos suspenderam as operações de crédito rural. Iniciou-se uma negociação entre governo e parlamentares para a consecução do acordo da dívida agrícola, apenas concluída quando mais de 8% da safra havia sido colhida. Com o calendário em andamento e os agricultores tendo de colher, acabaram por entregar a safra a preços aviltantes. Com os cereais e oleaginosas o produtor teve forte retração na sua renda. Para os que investiram os recursos próprios na produção o castigo foi maior, pois estavam totalmente desprotegidos (PINAZZA, 1995).

No que concerne à comercialização, esta se dá de forma tumultuada, porque o governo não sustenta o preço mínimo; os preços de mercado caem abruptamente: "uma saca de milho, por exemplo, é vendida a R\$ 4,00 em média, contra um preço oficial de R\$ 6,32. Apesar dos preços baixos, ainda era vantajoso importar. O preço da soja também cai: US\$ 8,63 a saca, contra US\$ 12,00 na média histórica" (FAEP, 1996, p. 11).

Em março de 1995, a OCEPAR e a FAEP promovem grande mobilização pela sustentação dos preços. Como resposta, a medida do governo determina que as importações de milho e arroz se façam à vista, a fim de evitar o financiamento externo a baixo custo e prazo longo, que favoreciam as importações.

O Congresso Nacional derrubou o veto presidencial ao artigo 16 da Lei 8880, que vinculava a correção do preço mínimo à correção do financiamento (acabando com o uso da TR no crédito rural). Em represália a esse ato, o governo suspendeu os financiamentos de comercialização por duas vezes e derrubou os preços ainda mais, provocando perda de 26% na renda agrícola (USP in FAEP, 1996).

Como a reação das entidades é forte, ao lado da bancada ruralista no Congresso, o governo oferece compensação insuficiente: aceitaria prorrogar o pagamento das dívidas dos produtores, desde que eles se dispusessem a garantir o pagamento de 70% delas.

O fracasso da proposta novamente provocou dilatada negociação, cujo resultado foi a "securitização", com programa de alongamento da dívida, mas limitado a poucos produtores. Dados da FAEP apontam que apenas 7% dos agricultores, representando 30% da produção, obtiveram esse benefício.

Em resumo, o ambiente macroeconômico gerado pela implantação do Plano Real provocou profundas alterações na agricultura brasileira. Por um lado, a nova política tarifária e cambial e a grande safra colhida na temporada 1994/95 pressionaram fortemente para baixo os preços de comercialização. Por outro, a política monetária e fiscal colocaram em níveis muito elevados as taxas de juros, onerando bastante as dívidas rurais. Custos elevados, combinados com preços baixos, atingiram generalizada e diretamente a rentabilidade dos agricultores brasileiros. Alie-

se a isto o volume elevado de estoques oficiais e a escassez de recursos financeiros oficiais.

A saída possível para essa crise foi a passagem pelo alongamento das dívidas rurais, a fim de permitir aos agricultores uma preparação para o enfrentamento da dura competição que o governo decidiu promover, na abertura ampla dos fluxos de comércio e capitais internacionais (TURRA, 1997).

Entre os fatores que promoveram a produtividade na safra 1994/95 podem-se citar: a) resposta dada aos investimentos em pesquisa, nos anos anteriores, especialmente na genética; b) elevação do uso de insumos e fertilizantes nas três safras anteriores, devido à melhoria nas relações de troca nos preços produto/insumo, provocada pela queda do preço dos fertilizantes em proporção maior do que o preço dos produtos agrícolas; c) comportamento climático favorável das safras anteriores, que possibilitou melhor exploração do potencial genético das plantas.

Como último fator que destacar neste período comparece a perda setorial na arrecadação pública, tanto de renda como de liquidez, e que atingiu diretamente o desempenho da economia. Em 1995, caíram as vendas de insumos, de máquinas e bens consumidos pelos agricultores. Conseqüentemente, houve redução no nível de emprego, de forma direta e indireta, com a não geração de recursos pela agricultura e que poderiam ter sido aplicados (ZANDONADI, 1996).

Para a safra 1995/96, o governo estabeleceu que a Política de Garantia de Preços Mínimos valeria somente para os financiamentos com recursos do PRONAF (Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar), cujo limite foi estabelecido (fixado) em R\$ 5 mil por produtor.

O PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, foi o primeiro passo para a criação de uma política específica para os agricultores familiares no Brasil. A sua base legal é o Decreto Presidencial nº 1946, de 28 de junho de 1996. A sua coordenação nacional está a cargo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, MA, por intermédio da Secretaria Executiva Nacional do PRONAF.

O PRONAF é programa que se propõe apoiar o desenvolvimento rural, com base no fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador do emprego e de renda.

É programa de parceria, que envolve governos nos âmbitos municipais, estaduais e federal, executado de forma descentralizada, tendo como protagonistas os agricultores familiares e as suas organizações.

O objetivo geral do PRONAF é proporcionar o aumento da produção agrícola, a geração de ocupações produtivas e a melhoria da renda e qualidade de vida dos agricultores familiares.

Uma das linhas de ação deste Programa é o financiamento da produção da agricultura familiar. Este se processa mediante o PRONAF - Assistência Financeira, concedido pelo Banco do Brasil, pelos bancos

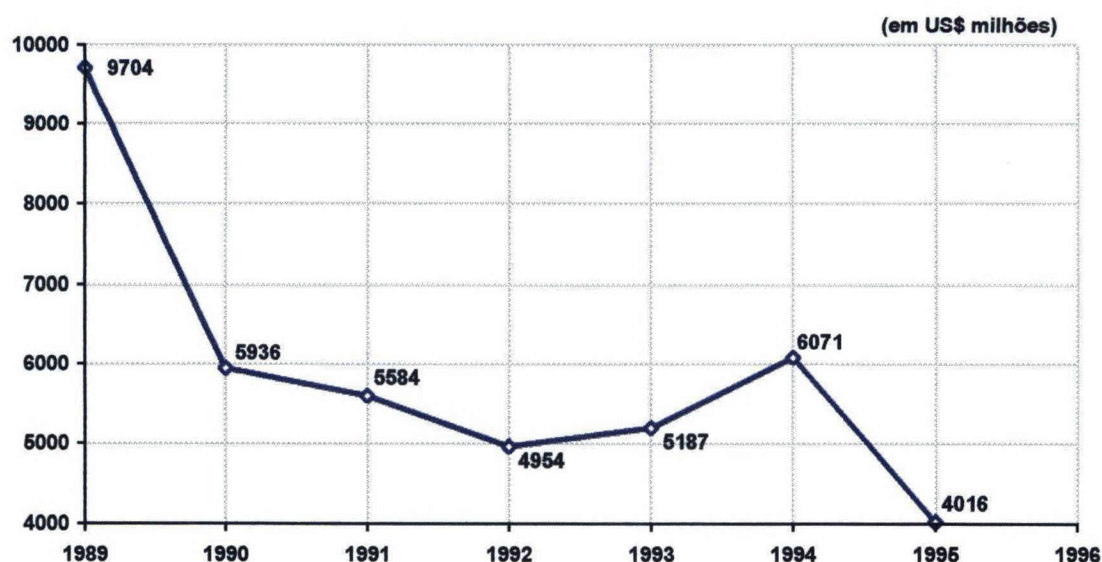
estaduais e privados, e regulamentado pela Resolução nº 2.310 do Banco Central, que financia investimento e custeio agropecuário.

Para a safra 1996/97 os limites do financiamento foram os seguintes:

- custeio individual ou coletivo: R\$ 5 mil por beneficiário;
- investimento individual: R\$ 15 mil por beneficiário;
- investimento coletivo: R\$ 75 mil, observado o limite por beneficiário (Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p. 6, 9, 16, 17).

Nesse período, o crédito rural atinge o seu nível mais baixo nos últimos 30 anos. Como exemplo, os recursos destinados ao custeio equivaleram a cerca de 40% dos créditos concedidos em 1989 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2 - CRÉDITO RURAL, FINANCIAMENTO AGRÍCOLA, BRASIL



FONTE: FAEP, 1996.

O modo de conduzir a política agrícola trouxe como resultado a diminuição em torno de 10% da safra 1995/96. O Paraná foi exceção, graças ao crescimento da sua produção, destacadamente a soja, incentivada pelos excelentes preços internacionais. Nesse período, o que sustentou a safra foi uma quebra internacional na colheita do ano anterior, que causou significativa redução nos estoques mundiais. Os preços do milho, do trigo e da soja dispararam.

A recuperação da produção internacional do trigo ocasionou queda nos preços do cereal, arrefecendo o momento de euforia desses produtores. Segundo dados da FAEP (1996), a cotação na Bolsa de Chicago, que havia alcançado US\$ 255 a tonelada, caiu em agosto para US\$ 140. Os baixos preços internacionais abriram as portas da importação, de modo particular da Argentina, cuja produção atingiu o recorde de 15 milhões de toneladas. O governo não reagiu; os preços do mercado nacional não foram sustentados.

Já quase no final do ano, mais preocupado com os déficits elevados da balança comercial, cerca de US\$ 5 bilhões, segundo Rodrigues (1997), o governo toma uma atitude: isenta do ICMS as exportações de produtos primários. Tarde demais para influenciar a safra do ano.

Outro aspecto merece destaque no ano de 1996: é o da securitização das dívidas do setor agropecuário, realizada pelo governo federal. O processo de empobrecimento do setor havia provocado endividamento: nos últimos anos enfrentaram-se várias transformações

relevantes, como concorrência externa e pequena capacidade do governo no processo de financiamento agrícola.

Como citado anteriormente, a safra de 1994/95 foi o divisor entre a crise e a gradual tentativa de recuperação do setor.

Índices elevados de produtividade foram apresentados na safra 1994/95, devido ao satisfatório investimento em insumos: apostou-se no crescimento do consumo promovido pelo Plano Real. Na época, o que se procurava era a redução do déficit acumulado desde o Plano Collor (descasamento entre preços mínimos e correção das dívidas), mediante ganho de produtividade. O desespero advindo dos preços ruins da boa safra 1994/95 se uniu ao problema de oferta elevada, de câmbio desfavorável às exportações, de recursos muito escassos para a comercialização dos produtos e de importações com tarifas favorecidas (prazos e juros externos muito atraentes); deixou-se o produto nacional sem nenhuma proteção, perante uma economia de portas abertas aos produtos externos; funcionou como a âncora verde para o Plano Real.

As conseqüências, de alguma forma já citadas, foram os amargos desdobramentos da queda de preços dos produtos e o insuficiente nível de renda esperado, apesar da produção recorde. Esses fatores uniram-se à queda dos preços da terra, à redução da demanda no setor de insumos e à baixa capacidade de pagamento dos produtores, os quais acarretaram a falência de não poucos fornecedores, devido aos adiantamentos (na época de plantio), e que seriam pagos com a venda da produção.

Dos R\$ 7,0 bilhões destinados à securitização (alongamento das dívidas), R\$ 6,1 bilhões foram renegociados, com o primeiro vencimento previsto para outubro de 1997 (SIMIONI, 1996).

Para ilustrar esse quadro, considere-se que a composição das dívidas não atingiu cerca de 15 mil produtores, com débitos de R\$ 8 bilhões. Nas áreas do Centro-Oeste, 80% dos produtores não tiveram os seus créditos repactuados. No Rio Grande do Sul, aconteceu o mesmo. Vários produtores tiveram R\$ 200 mil securitizados, e o que ultrapassou esse valor foi financiado com inclusão nos juros da TR (taxa referencial) mais 12% a.a., ou outros encargos. Para esses produtores a situação acabou se tornando insustentável: não conseguindo pagar a parcela financiada adicional, também não puderam quitar a parte securitizada (LOPES, 1997).

Outros dados que ilustram melhor a situação acima, segundo o autor citado: os produtores têm financiamentos junto a fornecedores de insumos (para pagamento na safra) ou a instituições do comércio; a empresas (para pagamento em produto); ou, como a maior parte, têm financiamentos de custeio do Banco do Brasil (TR mais 11%) ou financiamentos a juros comerciais do passado (TR mais 12,5%, na melhor das hipóteses); financiamento do FINAME (TR mais 10%, em 1993 e 1994, e TJLP a partir de então); e financiamento na composição da dívida do Plano Collor (TR mais 12,5%). Sem grandes cálculos financeiros, pode-se deduzir que os produtores não terão condições de pagar as suas dívidas, porque a evolução dos preços não poderá compensar a parte real dos empréstimos:

nas atuais condições, a agricultura não rende taxa de retorno de 12% a.a. (LOPES, 1997).

Diante do quadro de redução da área plantada e da produção, consciente do processo de falência do setor, o governo federal promoveu a renegociação das dívidas com os seus próprios títulos, e dos R\$ 7,0 bilhões disponíveis, R\$ 6,1 bilhões foram alocados, atingindo 87,1% das dívidas passíveis de renegociação.

Paralelamente ao processo de saneamento financeiro da agropecuária nacional, o ano de 1996 mostrou-se favorável aos produtores: os preços dos produtos agrícolas tiveram boa recuperação, principalmente o milho e a soja, aliviando-se o problema da descapitalização. O milho teve acréscimo de 0,9% no preço mínimo e a soja, apesar da redução dele, o mercado pagou bem (SIMIONI, 1997).

Essas duas variáveis não resolveram a situação dos produtores, nem conseguiram suficiente ou almejavável recuperação da agricultura nacional. Talvez o equilíbrio necessário para o crescimento possa ser alcançado em duas ou três safras com razoável política de longo prazo.

Teoricamente encerrada a securitização das dívidas agrícolas, pelo menos por parte do governo, este anunciou o Plano Safra 1996/97, mostrando como deveria atuar no financiamento e comercialização da produção.

Após um período de dificuldades, a agricultura deu sinais de melhora; o plano de safra 1996/97, anunciado no final de junho, dentro do

prazo esperado, trouxe novo matiz, a mudança no papel do governo federal: ele não seria mais a principal fonte provedora de recursos, deixando esse papel ao mercado; o setor agrícola seria sustentado pela produtividade e qualidade dos produtos.

O plano de safra 1996/97 apresentou parte das novas estratégias que se pretendia colocar em prática para o financiamento e comercialização da produção, indicando como o agricultor deveria comportar-se diante das mudanças. Visou-se e visa-se à gradativa implantação de duradoura política agrícola de longo prazo, com o objetivo da criação de uma infra-estrutura nas áreas de abastecimento, de comercialização e de estocagem.

O governo anunciou R\$ 5,0 bilhões para custeio da nova safra. Destes, 20% foram destinados aos pequenos agricultores familiares, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, com o reafirmado escopo de voltar a atuar entre os pequenos produtores, enquanto os demais deverão financiar-se no mercado, pois a médio prazo estarão fora de qualquer política de crédito (SIMIONI, 1996). O objetivo principal do governo é fixar o homem no campo. Cabe a questão: será que a médio prazo os médios e grandes produtores conseguirão atuar sem a garantia dos preços mínimos, à mercê de um mercado concorrido e aberto à economia internacional, desprotegidos dos subsídios externos?

No pertinente às taxas, a redução efetiva dos juros nos financiamentos agrícolas foi alcançada: redução de 16% a.a. para 12% a.a..

No entanto o governo anuncia que não deverão ser aplicadas as taxas acima para todo o montante de R\$ 5,0 bilhões.

Como exemplo, as exigibilidades dos bancos terão juros de 12% a.a. para o montante aproximado de R\$ 1,6 bilhão. Os recursos provenientes dos empréstimos no exterior ficam atrelados às taxas de captação. Já os aplicados no PRONAF terão taxa diferenciada: 9% a.a..

Com relação ao zoneamento agrícola, o governo implantou a primeira etapa com a introdução do trigo em quatro Estados da Federação. O zoneamento agrícola é um conjunto de recomendações técnicas, que têm como meta reduzir os riscos e perdas na atividade produtiva rural, com aumento da racionalidade. Para os produtores que aderirem ao programa (zoneamento), a alíquota de adesão ao PROAGRO (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária) será menor, com a conseqüente redução dos custos de produção.

Quanto aos preços mínimos, o pacote agrícola para a safra 1996/97 determinou modificações que deverão ser implantadas pelos produtores, tendo em vista novos mecanismos e instrumentos de comercialização à sua disposição daqui para frente.

O entendimento desses novos instrumentos por parte dos agricultores será de importância fundamental para que as novas fontes de recursos de financiamento da produção sejam maximizadas.

Nesta safra, segundo SIMIONI (1996), o único produto que teve aumento substancial foi o milho. O preço foi mantido para a mandioca; o

feijão teve variação de 5% e o algodão em caroço aumentou 9,06%, não alterando o quadro de desânimo dos cotonicultores em relação ao produto.

Os demais produtos tiveram reajustes que variaram de 4,96% a 5,23%.

Em resumo, o aspecto assinalável com relação ao pacote agrícola de 1996/97 é a ênfase dada ao PRONAF. Os demais produtores deverão procurar recursos no mercado, presumindo-se o lamentável: a médio prazo, **a política pública de crédito voltada para essa categoria deixará de existir.**

Os novos instrumentos para financiamento e comercialização deverão estar disponíveis no mercado, a exemplo da Cédula de Produto Rural, CPR, cuja finalidade é oferecer maior participação como instrumento financiador da produção.

As principais alterações que podem ser destacadas são:

- a) Redução da taxa de juros para recursos controlados, de 16% para 12% a.a.
- b) Equivalência-produto somente para custeio agrícola e pecuário, para os produtos amparados pela PGPM e financiados com recursos do FAT (Fundação de Amparo ao Trabalhador)/PRONAF.
- c) Zoneamento agrícola para algodão, feijão, arroz, milho e soja, reduzindo custos de forma indireta.

- d) Assistência técnica facultativa, para que o produtor possa contratar livre e diretamente a prestação de serviços e se enquadrar no PROAGRO, quando for financiado .
- e) Pré-custeio, adiantamento para cooperativas e produtores, que poderá ser utilizado antes da época de concentração da compra de insumos.
- f) Estadualização dos recursos ao PRONAF; os destinados ao custeio associado a investimento serão repassados pelo BNDES aos bancos estaduais, às cooperativas de crédito e aos demais bancos (SIMIONI, 1996).

Em resumo, na história dos últimos seis anos da agricultura, pode-se destacar a abertura do mercado brasileiro aos produtos importados, sem as salvaguardas que todos os **países desenvolvidos** (europeus e Estados Unidos) adotam para a proteção da sua produção interna. Como exemplo o Chile, país citado como de economia aberta ao exterior: a menor tarifa de importação é de 11%; a legislação chilena supõe a elevação tarifária, quando os preços exportados declinam. No Brasil as tarifas estão entre 6% e 10%, quando não reduzidas a zero, caso do milho em 1995 (REVISTA AGROANALYSIS, 1996); a não utilização de nenhum dos instrumentos de defesa previstos nos acordos internacionais de comércio (GATT/Organização Mundial do Comércio); uma redução drástica dos volumes de recursos destinados ao financiamento agrícola; defasagem

cambial não corrigida, que torna os produtos importados mais baratos e as exportações brasileiras mais difíceis; abandono praticamente total da política de garantia de preços mínimos como **alavanca do crescimento** agrícola nos anos 70/80; descaso em relação aos médios e grandes produtores no consentâneo à condução do financiamento da produção e comercialização, sem a garantia de que o pequeno produtor possa saldar as inúmeras dívidas contraídas desde o início da década.

Nota-se na política agrícola dos anos 90 os sinais claros da **ausência de linha de ação que possa orientar os agentes para a rentabilidade e competitividade no setor.**

No período 1990/94 a política agrícola está à mercê das circunstâncias de reestruturação do caos interno em que se encontrava o país. Por um lado, devido à ausência de recursos para os respectivos financiamentos; por outro, devido à falta de estabilidade mínima, que possibilitasse planejamento de médio e longo prazo. Em situação de 2.000% a.a. de inflação, os recursos deterioraram-se rapidamente.

Com a possibilidade de abertura da economia para o mercado externo e mediante constantes propósitos de privatizações, o governo tentou reunir condições para financiar os seus problemas financeiros. A isso chamou de nova política agrícola neoliberal.

Os resultados antes da decretação do Plano Real foram averiguados: a drástica redução da atuação do Estado na agricultura, a qual

continuou necessitando de constantes intervenções do governo, para que o mercado não sofresse consequências desastrosas nesse período.

A partir do Plano Real segue a tendência liberalizante de deixar ao mercado o financiamento dos médios e grandes produtores com a finalidade de reduzir, se não de terminar completamente com qualquer política creditícia, afora os pequenos produtores.

Nota-se enfim, nesse período, um cenário de equívocos na condução da política agrícola, traduzidos pela perda da capacidade de investimento, perda de renda, perda na produção de alimentos e na geração de superávits na balança comercial. A securitização e o PRONAF são dois aspectos isolados, na tentativa governamental de apontar para direcionamento menos nebuloso da sua política agrícola.

Por esses fatores, até o momento presente, conclui-se que não se pode definir a existência de política para o setor agropecuário nessa década.

A globalização, a abertura de mercado e a estabilização de preços com o Plano Real, três grandes processos em curso dentro da economia brasileira, ocasionaram pesado impacto na agricultura do país. Muitos fatos se dão de forma abrupta e não gradativa. A velocidade de mudança é muito grande; os tomadores de decisão do governo e da iniciativa privada encontram dificuldade para fazer com que o seu planejamento seja captado globalmente e implantado localmente.

Por sua vez, sem políticas públicas e instrumentos de mercado que apontem desanuviadas perspectivas de longo prazo, a atual produção de

grãos torna-se oscilante, embora tenha ficado próxima de 80 milhões de toneladas.

Enfim, não se pode dizer que não está havendo mudança no discurso e nas medidas tomadas pelo governo, em relação à sua possível desvinculação de certos instrumentos, no que tange à política agrícola; no entanto, perante o quadro apresentado, faz-se necessária maior explicitação de quais regras serão oferecidas, quanto durarão e de que modo acontecerá essa abertura de mercado. A simples negociação livre com o mercado, em relação aos financiamentos da produção e comercialização, não garante eficácia de resultados de médio e longo prazo, tão esperados pelo setor agrícola. A questão sobre o novo papel do Estado de contribuir decisivamente com o setor para uma estratégia de desenvolvimento da agricultura, e qual será a nova política agrícola “liberalizante”, ainda é algo para ser discutido, em face do quadro de estabilidade econômica e desregulamentação.

5 CONCLUSÃO

A razão deste trabalho foi a proposta da discussão do processo de liberalização da agricultura, em face da retirada da atuação do Estado e dos vários instrumentos de política agrícola.

Estudaram-se os dos principais aspectos que compõem essa política setorial, ao longo de três decênios, a partir de 1970. As características da política agrícola brasileira revelaram-se muito diferenciadas para cada período, tanto no pertinente aos instrumentos de política quanto ao contexto macroeconômico e ainda às condições do mercado.

As dificuldades do chamado processo de liberalização dos instrumentos de política agrícola iniciaram-se, por um lado, no delineamento do campo de atuação do Estado: até que ponto a agricultura pode estar à mercê das “livres forças de mercado”, segundo uma visão estritamente neoclássica?; ao mesmo tempo, cumpre promover garantia de renda ao produtor, existência de estoques a preços compatíveis com o mercado, garantia de abastecimento e segurança alimentar, estendida a toda a população.

Por outro lado, os agentes do mercado (produtores, distribuidores, consumidores) conseguiriam manter-se em uma economia, cujos

instrumentos de regulação, a partir do Estado, seriam substituídos pelo funcionamento do mecanismo de preços, capaz de ajustar o sistema em torno do equilíbrio?

O que se pode ter como resposta parcial é que a retirada absoluta do setor agrícola da parte do Estado não deve ser cogitada pelas próprias características do processo de produção, carente que é de determinadas intervenções. Imaginando não ser o Estado o protagonista desse papel de regulação, dificilmente algum outro agente econômico o faria: cabe ao Estado procurar administrar os conflitos de interesses oriundos da dinâmica da concorrência e da acumulação dos capitais individuais.

No Brasil, durante as décadas analisadas podem ser distinguidas três fases do caminho percorrido por tais políticas. Na primeira, o Estado geriu a agricultura com abundantes recursos, dando-lhe o suporte necessário (crédito subsidiado), para que se promovesse a grande transformação da base de produção agrícola do Brasil.

Na segunda fase, a crise econômica mundial e as dificuldades internas tornaram a agricultura refém de uma série de planos e medidas econômicas, que deterioraram as condições vigentes nos anos 70 e levaram a política de preços mínimos à posição de “carro-chefe” para o desenvolvimento do setor, nos anos 80.

Nos anos 90, surge a onda liberalizante de abertura comercial indiscriminada para a economia mundial, sem as respectivas reciprocidades, que deveriam ser exigidas pelo país para a obtenção das vantagens

comparativas. O resultado foi a destruição de algumas culturas altamente rentáveis para a economia do país. O algodão teve a alíquota de importação zerada no Governo Collor e desempregou cerca de 200 mil trabalhadores somente no Estado do Paraná. O trigo sofreu as consequências da inércia diante dos subsídios às exportações dos países desenvolvidos.

As inúmeras propostas de financiamento do crédito rural por meio de novas fontes de recursos, como a caderneta de poupança rural, a criação dos fundos de *commodities*, os recursos extramercado, têm como origem alguma fonte de financiamento do governo. Há também as de iniciativa do setor privado, como o Contrato de Compra e Venda de Soja Verde: um contrato mercantil de entrega futura, com preços fixados ou por fixar, tendo como fonte de recursos as indústrias processadoras, os exportadores e as cooperativas.

O que se pode notar é que os obstáculos ao processo de liberalização dos mercados e dos instrumentos de política agrícola, não são simples distorções de um mecanismo perfeito; são criados a partir de condições produzidas historicamente e intrínsecas à agricultura.

Se, por um lado, os desequilíbrios das políticas comerciais talvez possam ser minimizados por acordos multilaterais, não se pode dizer o mesmo no que se refere à manutenção de políticas de controle da produção. Eliminar produtores ineficientes, produzir dentro de certos limites, abrir o mercado para produtos mais baratos, são condições que podem afetar nociva ou deletariamente a agricultura.

As perspectivas de liberalização dos mercados estão limitadas por três ordens de fatores. Primeiramente, os que demonstram que as políticas agrícolas são elementos determinantes do perfil do mercado, ou seja, qualquer alteração nesse campo exige compensações para efeito de reconversão da produção, e também uma resposta à ação dos *lobbies*, componente integrante da definição de políticas para o setor, ligada diretamente à atuação do Estado.

Em segundo lugar, o sucesso das políticas comerciais depende da extensão dos acordos internacionais, especialmente no que se reporta ao mercado e aos preços dos alimentos.

Por último, o mercado internacional de produtos agrícolas vem-se gradativamente convertendo na aparência de um processo de globalização da economia mundial e das estratégias das empresas agroindustriais, operando em vários mercados; mas as explicações da evolução dos mercados e perspectivas futuras não podem estar presas às promessas de uma realidade idealizada da agricultura mundial. A queda de barreiras pode responder positivamente aos requisitos de ajuste na política macroeconômica e agrícola, porém não devem ser vistas como o prenúncio do livre mercado e da estabilidade, nem mesmo como evidência da aproximação da agricultura mundial ao livre mercado.

Ainda não se pode apontar com determinado grau de certeza quais seriam as conseqüências da retirada do Estado, seja no processo de financiamento do setor agrícola, seja na política de comercialização, seja na

segurança alimentar, porque, nas circunstâncias em que isso ocorreu, teve de ser chamado para intervir. No caso brasileiro, as exigências de um novo padrão agrícola ainda passam obrigatoriamente pela recuperação da capacidade estatal de financiamento. O tempo dirá se pelo PRONAF, pelo corte definitivo da política de preços mínimos, ou pelas propostas de liberalização comercial, poderia estar nascendo novo padrão de desenvolvimento agrícola, ou se essas medidas representam apenas circunstâncias conjunturais. O que se conclui é que, no momento, não se pode apontar, a médio prazo, para iniciativas independentes do governo, a fim de que “o setor ande por si só”, embora haja algumas propostas neste sentido.

O mercado de per si não regula preços, e a sua liberalização não garante os requisitos necessários para o crescimento do setor. O que se nota no Brasil é a existência de um discurso muito mais apoiado em princípios teóricos do que em correspondentes aplicações na vida prática do sistema e dos agentes econômicos.

Em suma, hoje se apregoa que na economia globalizada, com profundos reflexos na agropecuária, o produtor não tem mais o poder de decisão sobre o que, o quanto e o como plantar ou produzir. E que tal medida fica por conta do mercado global, na visão da cadeia produtiva e do público consumidor; quem não se conscientizar dessa nova realidade amargará, com grau de certeza elevado, sérios prejuízos financeiros: se o

produtor não entender o mercado, correrá o risco de mudar de atividade em curto e médio prazo.

Vejamos as seguintes questões:

(1) Os subsídios protecionistas desaparecerão multilateralmente?

(2) Os produtores conseguirão organizar-se por si próprios?

(3) O mercado terá suficiente auto-regulamentação?

(4) As leis da oferta e da procura estabelecerão adequada concorrência?

(5) Como ficará, a médio prazo, a situação dos pequenos produtores?

(6) Não haverá a necessidade, em prazo não longo, de intervenção do governo, a fim de minimizar as perdas decorrentes desse processo?

(7) No âmbito das políticas agrícolas, até que ponto o que hoje está ocorrendo representa a superação dos princípios de política do setor?

(8) No âmbito comercial, a queda dos subsídios e a abertura comercial implicam perdas no mercado interno e no mercado externo; como os agricultores ficariam sem a assistência anterior?

(9) Por último, onde estaria a linha divisória entre o “Estado ativo”, protagonista do processo no aumento da produtividade, da regulação da produção e da garantia mínima de renda, em face do

“Estado passivo”, mero regulador do processo de conflitos entre os agentes econômicos?

São indagações que podem ser levadas em consideração para uma gradativa liberalização do setor agrícola em relação aos instrumentos utilizados pelo Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Ronaldo Conde. **“Abrindo o Pacote Tecnológico: Estado e Pesquisa Agropecuária no Brasil.” Terceira Parte: “Estado e Natureza da Pesquisa Agrícola”.** (Cap. 1: Estado e Mecanismos de Intervenção na Agricultura). São Paulo: Polis; Brasília: CNPq, 1986, 156 p.
- ALIMANDRO, Regis. **“Considerações sobre o Pacote Agrícola”.** *Conjuntura Econômica*. Agosto, 1990, pp. 264-265.
- ALVES, Eliseu R. de Andrade. **“Os Dilemas da Política Agrícola Brasileira” - Produtividade ou Expansão da Área Agriculturável.** Departamento de Informações e Documentação da EMBRAPA. 1983, 216 p.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA. Anfavea, 1996.
- AREZZO, Dryden Castro de; et al. **“Política Econômica e Planejamento Agrícola”.** XX Congresso Brasileiro de Sociologia e Economia Rural. v. 20, n. 1, julho, 1982, pp. 7-69.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural.** Rio de Janeiro, s.e., 1982.
- _____. **Relatórios.** Brasília, 1988 e 1990.
- BRANDÃO, Antonio Salazar P. **“Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões.** Rio de Janeiro: IPEA, 2 ed., 1992, 420 p. (IPEA Série PNPE, 18).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **“O Plano Verão e a Crise Estrutural da Economia Brasileira”.** *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 4, out/dez, 1989, pp. 124-136.
- CARNEIRO, Ricardo. **“Crise, Estagnação e Hiperinflação.” (A Economia Brasileira nos Anos 80).** Campinas: tese de doutoramento (mimeo), 1991.
- CENSOS AGROPECUÁRIOS. IBGE, 1970, 1975, 1980 e 1985.

- CHAVAGLIA, Antonio. **"A Crise da Dívida já foi resolvida?"** Revista Agronanalysis, abril, 1997, pp. 1-2.
- COELHO, Carlos Nayro. **"A Intervenção do Estado na Economia, Desenvolvimento Econômico e o Papel da Agricultura."** Revista de Política Agrícola, a. II, n. 5, 1993, pp. 32-46.
- COUTINHO, Luciano. **"De Volta à Armadilha?"**. Folha de São Paulo, 4 de junho, 1995, p. 4.
- DELGADO, Guilherme da Costa. **"Capital Financeiro e Agricultura no Brasil. 1965-1985."** Campinas: Ícone (UNICAMP), 1985, 240 p.
- _____. **"Tendências da Demanda Agrícola face à Política Econômica."** In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, n. 26, Fortaleza: Anais... Brasília: Sober, 1988, pp. 71-104.
- DELGADO, Nelson G. et al. **"Livre Comércio, Ajuste Estrutural e Agricultura: o Caso do Brasil"**. Rio de Janeiro, (mimeo), 1992, 30 p.
- DE PAULA, Nilson Maciel. **"Os Limites da Liberalização para a Agricultura: uma Análise das Perspectivas do Mercado Mundial"**. Tese para concurso público, fev, 1996, 81 p.
- ESTUDOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA. **Documentos de Trabalho.** Coordenação: Bolívar Lamounier. IPEA, n. 9, jan, 1994, pp. 1-25.
- FAEP. **Relatório de Gestão.** 1991/96, p. 31.
- FAO. **Pontencialidades do Desenvolvimento Agrícola e Rural na América Latina e nas Caraíbas."** Relatório Principal. Roma, 1988.
- GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. **"Gastos Públicos na Agricultura: Algumas Questões."** IN: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. n. 29. Campinas: 1991. Anais... Brasília: Sober, 1991, v. 2, pp. 236-253.
- _____. **Prioridades e Orientação dos Gastos Públicos em Agricultura no Brasil"**. In: IPEA. Textos para Discussão, n. 365, Brasília, jan, 1995, p. 21.
- _____. et al. **"Agricultura e Políticas Públicas"**. IPEA 127. Rio de Janeiro, 1996, p. 574.
- GHILARDI, Arthur Antonio; NASCIMENTO DE TOLEDO, Paulo Edgard. **"Plano Real e Agricultura"**. São Paulo: Informações Econômicas. V. 26, n. 7, julho, 1996, pp. 5-7.

- GOODMAN, D.; SORJ, B. e WILKINSON, J. **"Das Lavouras às Biotecnologias.** Introdução e Capítulo 1, 1987, 55 p.
- GOLDIN, Ian; Rezende, Gervásio Castro de. **"A Agricultura Brasileira na Década de 80: Crescimento numa Economia em Crise".** IPEA, 138, 1993, 119 p.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **"As Políticas da Crise: a Trajetória da Agricultura Brasileira de 1981 a 1987".** In: Seminário Internacional: "La agricultura latinoamericana: crisis, transformaciones y perspectivas." Chile, mimeo, set, 1988.
- _____. **"Condicionantes para um Novo Modelo Agrário e Agrícola."** In: "Crise Brasileira: Anos 80 e Governo Collor. São Paulo: Instituto Cajamar/CUT, DESEP, 1993, pp. 177-217. Texto preparado para o Projeto IRES - CGIL/DESEP - CUT, ago, 1992.
- _____. **"A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira".** Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, 1996, 217 p.
- GUEDES PINTO, Luiz Carlos. **Notas Sobre a Política de Crédito Rural.** Campinas, DEPE/IFCH/UNICAMP (mimeo), 1981, pp. 64-67.
- HOFFMANN, R. **"Distribuição de Renda na Agricultura."** In Brandão, Antonio S. P. **"Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões."** Rio de Janeiro, IPEA, Série PNPE 18, 1988, p. 399.
- IPARDES (DOCUMENTO) - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. **"Comercialização de Alimentos no Paraná".** Curitiba: 1990, 211 p.
- KAGEYAMA, Angela A.; GRAZIANO DA SILVA, José. **"Os Resultados da Modernização Agrícola dos Anos 70."** Estudos Econômicos, set/dez, 1983, 13 (3); pp. 537-559.
- _____. et al. **"O Novo Padrão Agrícola Brasileiro; do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais."** In: "Agricultura e Políticas Públicas. Brasília: IPEA 127, 2 ed., 1996, 574 p.
- LANGONI, Carlos Geraldo. **"A Crise do Desenvolvimento. Uma Estratégia para o Futuro."** Rio de Janeiro: José Olympio, 1985, p. 176.
- LEÃO, Igor Zanoni Constant Carneiro. **"Crise Brasileira e Plano Real."** Rev. Paran.Desenvolv. Curitiba, n. 89, set/dez, 1996, pp. 3-12.

LONGO, Carlos Alberto et al. **“Plano Collor, Avaliações e Perspectivas.”** Organização: Clóvis de Faro. Rio de Janeiro e São Paulo: Livros Técnicos e Científicos, 1990, 354 p.

LOPES, Mauro de Rezende. **“Os Efeitos das Políticas Macroeconômicas Sobre a Agricultura.”** Cap. 3: **“As Políticas Macroeconômicas e a Agricultura no Brasil.”** Coleção e Pesquisa. CFP, v. 37, 1989, pp. 17-24.

_____. **“Agricultura Política.”** História dos Grupos de Interesse na Agricultura. EMBRAPA. Serviço de Produção de Informação. Brasília, 1996, 457 p.

_____. **“Os Produtores Conseguirão Pagar as Dívidas Securitizadas?”** In: Agroanalysis, abril, 1997, pp. 10-12.

LOURENÇO, Gilmar Mendes e Leão, Igor Z. C. Carneiro. **“Tendências da Economia Brasileira e Paranaense - 1995-2005”.** Rev. Paraná Desenvolv. Curitiba, n. 86, set/dez, 1995, pp. 101-201.

MARQUES, M. S. B. **“O Plano Cruzado: Teoria e Política.”** São Paulo: Revista de Economia Política, v. 8, n. 3, jul/set, 1988, p. 101-130.

MARTINEZ, Benjamin M. **“A Política Agrícola Brasileira.”** (Cap. 4). Estudos de Política Agrícola. N. 28, out, 1994, pp. 227-236.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. **Documento Sobre o PRONAF - Secretaria do Desenvolvimento Rural.** Brasília, set, 1996, pp. 1-36.

MUELLER, Charles C. **“Evolução das Características do Setor Público Agrícola no Brasil - As Bases de Seu Modesto Desempenho.”** Revista de Economia e Sociologia Rural. Brasília, jul/set, 1988, 26 (3), pp. 241-274.

_____. **“Os Ajustes Monetário e Fiscal e Seus Efeitos Sobre a Agricultura”.** Revista de Economia e Sociologia Rural, jan./mar., 1990, 28(1), pp. 11-46.

MÜLLER, Geraldo. **“O Complexo Agroindustrial.”** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

_____. **“Agricultura e Industrialização do Campo no Brasil”.** Revista de Economia Política. São Paulo: v. 2, n. 1(6), abr/jun, 1982, pp. 47-77.

NÓBREGA, Mailson Ferreira da. **“Desafios da Política Agrícola.”** Gazeta Mercantil S.A. Editora Jornalística e CNPq, jan, 1985, p. 92.

- PAGNUSSOT, J. L. **"Análise da Mudança de Estratégia da Política Agrícola no Brasil: uma Contribuição."** Tese de Mestrado em Economia, UNB, junho, 1988.
- PASSOS, Carlos Roberto. **"A Política Agrícola na Década de 80."** Análise Conjuntural. IPARDES. Curitiba: v. 12, n. 2, fev, 1990, pp. 5-6.
- PINAZZA, Luiz Antonio. **"Pacote Agrícola para 1992."** Conjuntura Econômica, set, 1992, pp. 37-39.
- _____. ARAÚJO, Ney Bittencourt de. **"Agricultura na Virada do Século XX"**. Visão de Agribusiness. São Paulo: Globo, 1993, 166 p.
- _____. **"Agricultura e Plano Real: Causa e Efeito."** Agroanalysis, ago, 1995, pp. 18-20.
- REVISTA AGROANALYSIS. **"FHC e a Agricultura"**. Editorial, fev, 1996, p. 8.
- REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA, dez, 1990.
- REVISTA PARAN. **Desenvolv..** Curitiba, n. 86, set/dez, 1995.
- REZENDE, Gervásio Castro de. **"Crise Externa e Agricultura: Brasil, Anos 80."** Rio de Janeiro: FASE, 1988.
- _____. **"Do Cruzado ao Collor: os Planos de Estabilização e a Agricultura."** Revista de Economia Política. v. 12, n. 2 (46), abr/jun, 1992, pp. 106-125.
- RODRIGUES, Roberto. **"Fórum Nacional da Agricultura: Conversação de Paz."** Agroanalysis, jul/1997, p.p. 24-25.
- SCHRÖDER, Mônica. **"Política Agrícola e Desempenho da Agricultura Brasileira na Década de 80."** Curitiba, monografia, 1995, 65 p.
- SIMIONI, Francisco Carlos. **"Governo promove Securitização das Dívidas do Setor Agropecuário."** Acompanhamento da Situação Agropecuária do Paraná. Secretária da Agricultura do Paraná, set/out, 1996, p.p. 7-10.
- TURRA, Francisco Sérgio. **"Fórum Nacional da Agricultura: Conversação de Paz."** Agroanalysis, julho, 1997, p.p. 22-23.
- VEGRO, Celso Rodrigues et al. **"Indústria Brasileira de Máquinas Agrícolas: Evolução e Mercado, 1985-1995."** Informações Econômicas. v. 27, v. 1, jan, 1997, p.p. 11-25.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **“O Último Trem para Paris. De Getúlio a Sarney: Milagres, Choques e Crises do Brasil Moderno.”** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, pp. 351-352, 489 p.

WORLD BANK. **World Development Report, New York.** 1982 e 1990.

ZANDONADI, Renato. **“Fundamentos Técnicos para o Diagnóstico da Agricultura Brasileira.”** Período Analisado: 1980-1995. Brasília: CNA, 1996, 144 p.