

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
Secretaria de Política Agrícola - SPA

# REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

EDIÇÃO ESPECIAL

*“70 anos de Política Agrícola  
no Brasil (1931-2001)”*



Secretaria de  
Política Agrícola  
SPA



**GOVERNO  
FEDERAL**  
Trabalhando em todo o Brasil

PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO X

JUL/AGO/SET 2001

Fernando Henrique Cardoso  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Marcus Vinícius Pratini de Moraes  
MINISTRO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Márcio Fortes de Almeida  
SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA  
E ABASTECIMENTO

Benedito Rosa do Espírito Santo  
SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA

**Endereço Internet**  
**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**  
**[http: //www. Agricultura.gov.br](http://www.Agricultura.gov.br)**

# Revista de Política Agrícola

---

A Revista de Política Agrícola é uma publicação trimestral do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento dirigida a técnicos, empresários, pesquisadores e professores, que trabalham com o complexo agro-industrial e àqueles que buscam informação sobre política agrícola.

---

## Conselho Editorial

Carlos Nayro Coelho  
(Coordenador)  
Amilcar Gramacho  
Angelo Bressan Filho  
Elísio Contini  
Paulo Nicola Venturelli

---

## Capa

Aeldo Luna (Piau)

## Responsável/Setor Gráfico

Rozimar Pereira de Lucena

## Copy-Desk/Revisão

Vicente Alves de Lima

## Diagramação/Arte - Final

Ivanildo Alexandre

Weber Dias Santos

## Computação Gráfica

José Adelino de Matos

---

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista desde que seja citada a fonte. As matérias assinadas por colaboradores, mesmo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, não refletem necessariamente a posição do Ministério nem de seus editores, sendo as idéias de sua própria responsabilidade.

# Índice

---

## Nesta Edição:

70 Anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)  
(Carlos Nayro Coelho)..... 03

---

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola, comunicar-se com:

NUDIP/GEDIP - Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB  
- SGAS - Quadra 901 - Conj. A - Ed. CONAB - 3º andar - CEP:  
70390 - 010 - Brasília - DF

Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

**Distribuição Gratuita**

---

## 70 ANOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL (1931-2001)

---

*Carlos Nayro Coelho<sup>(1)</sup>*

### 1. Introdução

Por que uma política agrícola? No momento que se inicia o século XXI, com todas as experiências de sucesso e de fracasso da intervenção do Estado na agricultura ocorridas no século passado, essa pergunta, ao que tudo indica, continua tão válida e tão atual como a setenta anos atrás, quando foram lançadas as bases da política agrícola americana do “New Deal”, cujos princípios e mecanismos de suporte serviram de modelo para a maioria dos países ocidentais, inclusive para o Brasil.

Apesar do evidente desgaste da tese do intervencionismo estatal, principalmente após o colapso das economias planificadas do leste europeu no final da década de oitenta e dos acordos de redução das Medidas de Apoio Interno (MAI) no âmbito da OMC (assinados em 1993), praticamente todos os países capitalistas importantes continuam a manter políticas agrícolas que exigem grandes transferências de subsídios para a

agricultura. Segundo estatísticas recentes da OCDE, o valor desses subsídios (diretos e indiretos) chega a mais de US\$ 1 bilhão por dia

Mesmo nos EUA, que têm a economia mais privatizada do mundo e onde o domínio do Estado sobre os meios de produção sempre foi considerado uma heresia, os formuladores da política agrícola americana estão preparando no momento um pacote de ajuda financeira direta ao setor que pode ultrapassar US\$ 90 bilhões nos próximos 4 anos.

No Brasil, a despeito das limitações de natureza orçamentária e dos grandes avanços, nos últimos anos, em termos da implantação de instrumentos de política agrícola menos intervencionistas, o crédito rural oficial continua sendo a espinha dorsal do sistema de financiamento à agricultura e os instrumentos de apoio à comercialização e de transferência de risco dependem pesadamente do apoio do Estado.

As razões econômicas para a existência de uma política agrícola são várias e pouco mudaram desde a década de trinta. As principais são: melhorar a alocação de recursos, reduzir as flutuações na renda e garantir segurança alimentar.

Na alocação de recursos, a existência de um elevado número de eventos (como o clima, comportamento dos preços e a incidência de doenças e pragas) fora do controle do produtor, aumenta sobremaneira o grau de risco e incerteza na atividade produtiva e torna muito difícil o seu processo de decisão sobre o tipo de produto, escala de operações, combinação de insumos etc que gerariam a taxa máxi-

---

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia (EUA) e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

---

ma de retorno.

Para reduzir o grau de risco e incerteza e, portanto, melhorar a alocação de recursos, os instrumentos de política agrícola mais usados são o seguro agrícola, que reduz os riscos de produtividade, e as políticas de preço suporte, que reduzem os riscos de preços. A partir de 1995, os EUA e outros países passaram a adotar o seguro de renda, que garante tanto a produtividade como os preços.

Para reduzir as flutuações na renda, os instrumentos mais comuns são a retirada de excedentes (a um determinado nível de preços) do mercado via formação de estoques públicos e o controle da produção via controle da área plantada. A lógica econômica por trás desse processo é a existência de uma demanda inelástica para os produtos agrícolas, ou seja, pequenas variações nas quantidades geram grandes variações nos preços e na renda.

A garantia de segurança alimentar tem sido usada em larga escala como justificativa para a utilização de alguns instrumentos de política agrícola, como manutenção de grande volume de estoques, elevados níveis de proteção alfandegária e transferência maciça de subsídios para os agricultores nos países da Europa e no Japão, que tiveram a experiência traumática de fome e subnutrição causada pelas guerras.

Evidentemente por trás dessas razões econômicas deriva o lado social, que tem sido usado com grande frequência nas exposições de motivos para justificar a adoção de uma estrutura de “safety net” para o setor agrícola, como a manutenção do emprego no campo, paridade do poder de compra da população rural, etc.

Com a ampliação e sofisticação dos movimentos ambientalistas na década passada, muitos países desenvolvidos passaram a adotar como parte do arcabouço de suas políticas agrícolas o princípio da multifuncionalidade da agricultura, isto é, o princípio de que a agricultura não deve ser usada apenas para produzir alimentos e fibras, mas também para produzir ar puro, belas paisagens e lazer saudável para melhorar a qualidade de vida de toda a população.

No Brasil, as tentativas de se estabelecer uma política agrícola datam de fins do século dezenove e foram centradas na criação de mecanismos de financiamento. A primeira foi a decisão de transformar

o Banco do Brasil (da época) em fonte importante de apoio financeiro ao setor rural. Em seguida, como o sistema de cooperativas de crédito estava fazendo grande sucesso na Europa, o Governo da recém-criada república lançou as bases de um sistema semelhante chamado Caixas Raiffersen, que, todavia, nunca chegou a ter participação importante na oferta de crédito.

Na realidade, a fragilidade do sistema financeiro nacional e a extrema dependência da economia dos mecanismos externos de financiamento (centrados no café e na mineração) impediram a expansão dos créditos de longo prazo e, portanto, a institucionalização de um sistema mais amplo de apoio à agricultura nos moldes existentes em outros países.

Tudo indica que a primeira tentativa bem sucedida de organizar uma política agrícola de suporte, envolvendo a concessão de crédito, sustentação de preços e formação de estoques foi o Convênio de Taubaté, firmado em 25 de fevereiro de 1906, pelos presidentes de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, com o objetivo de valorizar o café<sup>(2)</sup>.

O Governo Federal começou a participar diretamente da política de valorização na terceira operação, em 1921, quando, em função da grande safra 1920/1921 (16,2 milhões de sacas contra 8,9 milhões da safra anterior), foram adquiridas mais 4,5 milhões de sacas. Os recursos vieram da recém-criada carteira de descontos do Banco do Brasil e de alguns empréstimos externos. Mais uma vez as condições da produção (as safras 1921/22 e 1922/23 foram bem abaixo das previsões) favoreceram a operação. Em 1924, todos os estoques já haviam sido vendidos com lucros bastante elevados.

A institucionalização do programa por parte do governo da União obteve grande estímulo com o sucesso dessa operação. Já em 1922, o Congresso aprovou um programa bastante abrangente de “defesa permanente”, não só do café mas de toda a agropecuária, e criou o Instituto de Defesa Permanente do Café.

Em virtude de mudanças na administração em 1923, o programa de defesa permanente foi abandonado pelo Governo Federal e transferido para o Estado de São Paulo, que, no final de 1924, criou o Instituto Paulista de Defesa Permanente, logo substituído pelo Instituto de Café de São Paulo.

O colapso do Instituto ocorreu em 1929, em função do grande acúmulo de estoques (nesse ano o

---

(2) O Convênio de Taubaté fixou preços mínimos para o café e terminou sendo bancado exclusivamente pelo Estado de São Paulo, por meio de vários empréstimos externos, que formaram a Caixa de Conversão. Logo na safra 1906/1907, foi deflagrada a primeira operação de valorização por conta do Convênio, tendo sido adquiridas 8,2 milhões de sacas (50% do estoque mundial), o que obrigou o governo do estado a suspender as compras em junho de 1907. Após conseguir novos empréstimos, as compras foram reiniciadas, mas somente 300.000 sacas foram compradas em 1908. Em 1917, o Governo paulista deflagrou a segunda operação de valorização, tendo adquirido 3,1 milhões de sacas, com um empréstimo em moeda nacional do Governo Federal. Devido à grande queda de 1918, esses estoques, juntamente com os remanescentes das operações de 1906/1907, foram vendidos com grandes lucros.

montante atingiu 20 milhões de sacas) provocado pelas safras excepcionalmente grandes em 1927/28 (27,6 milhões) e 1928/1929 (28,9 milhões) e pelo “crack” da Bolsa de Nova Iorque. A conjugação desses dois fatores derrubou violentamente os preços ao nível do produtor (mais de 70% em 1929) e, no final desse ano, o Governo Federal abandonou completamente a defesa do café.

Como o problema do excesso de produção do café era altamente estratégico para a economia brasileira, o Governo Provisório tomou, em 1931, uma medida que pode ser considerada como o primeiro passo formal para a aplicação de uma política agrícola em nível nacional: transferiu para a responsabilidade do Governo Federal a política cafeeira e criou o Conselho Nacional do Café (CNC).

Para efeito desse estudo, a evolução da política agrícola no Brasil pode ser dividida em quatro fases. A primeira fase, que pode ser chamada de “fase da agricultura primitiva”, inicia-se justamente com a criação do CNC em 1931 e foi marcada por diversas tentativas de sofisticar e ampliar a política, como a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil e da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), em 1943.

A segunda fase, que pode ser denominada de “fase de modernização da agricultura”, iniciou-se em 1965, com a reformulação da Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) e da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e foi marcada justamente pelo uso, em alta escala, de subsídios no crédito rural e em algumas ocasiões da PGPM, para expandir a fronteira agrícola através do crescimento da produção de grãos.

A terceira, que pode ser denominada “fase de transição da agricultura” e iniciou-se em 1985, com a decisão do Governo Federal de eliminar o subsídio ao crédito por meio da utilização de indexadores. Essa fase foi marcada pela influência dos vários planos de estabilização e da abertura comercial na condução dos negócios agrícolas, pela redução drástica na oferta do crédito rural oficial (devido à crise fiscal do Estado), pela utilização mais intensa da PGPM para subsidiar o custo de transporte e pela escalada no endividamento do setor rural. Pode ser assim chamada porque foi uma fase que precedeu a reformulação geral dos instrumentos de política agrícola e em que os valores ambientais começaram a fazer parte das preocupações do Governo e da sociedade.

A quarta fase, que pode ser denominada “fase da agricultura sustentável”, iniciou-se em 1995 com a

tentativa do Governo resolver o “embróglio” do endividamento rural através da securitização, com o desenvolvimento e utilização de novos instrumentos de política agrícola, menos intervencionistas e mais orientados para o mercado como o Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP) e o contrato de opções. Essa fase foi marcada pela adoção de um plano de estabilização bem sucedido (o Plano Real), pela ampliação da abertura comercial e pela presença cada vez mais intensa das variáveis ambientais (e do princípio da agricultura sustentável) nas decisões de política agrícola e no cálculo econômico dos empresários rurais.

Depois da apresentação da quarta fase será feita uma análise de como seria uma política agrícola para o futuro, considerando as principais macrotendências mundiais cristalizadas na última década.

## 2. A Fase da Agricultura Primitiva (1930-1965)

### 2.1. A Política do Café

Como foi mencionado, em 1931 foi criado pelo Governo Federal o Conselho Nacional do Café (CNC) como parte do processo de “federalizar” a política agrícola de defesa do café. O seu funcionamento seria semelhante aos “marketing boards” criados pelos ingleses em algumas de suas colônias africanas e asiáticas para controlar a comercialização de alguns produtos primários e reduzir as flutuações nos preços.

De imediato, o CNC absorveu as atribuições de formulação e de decisões de política do Instituto Paulista do Café e tinha as seguintes atribuições<sup>(3)</sup>: a) administrar as vendas do café dos estoques dos Empréstimos para a Conversão do Café; b) dirigir o programa federal de sustentação do café, providenciando a compra e destruição do produto; c) administrar a taxa que seria cobrada em moeda estrangeira (nos quatro primeiros anos) e depois em espécie e d) controlar os regulamentos de transportes.

No início, a política agrícola do CNC era restringir o plantio por um período suficientemente longo para permitir o equilíbrio oferta/demanda em nível mundial, a preços que garantissem uma receita cambial compatível com as necessidades do País. A primeira tentativa nesse sentido ocorreu no ano seguinte (1932) quando foi estipulada uma taxa proibitiva por cafeeiro plantado. No final do ano o plantio de café foi proibido em todo o território nacional, com exceção do Estado do Paraná e outros estados com menos de 50 milhões de pés plantados. O CNC ficou encarregado de fazer cumprir a determinação e formular um programa geral

(3) Peláez, Carlos Manuel. “Análise Econômica do Programa Brasileiro de Sustentação do Café-1906-1946: Teoria Prática e Medição”, em **Ensaio Sobre o Café e Desenvolvimento Econômico**, IBC, Rio de Janeiro 1973, pág. 220.

de administração de oferta, baseado na eliminação física de 18 milhões de sacas de café e no controle anual do nível de produção, baseado na fixação de cotas por estado.

Para operacionalizar a destruição física do café estipulou-se a meta de queimar 1 milhão de sacas por mês, envolvendo portanto o gigantesco trabalho físico de eliminar mais ou menos 40 mil sacos por dia. Tentou-se vários métodos, como despejá-los no mar, usar como combustível nas locomotivas e até usá-los como adubo. No fim optou-se pela incineração que também apresentava desvantagens, pois até o atingir o ponto de combustão o café queimava lentamente, fazendo com que eliminação de 15.000 sacas levasse até 15 dias. Todavia, logo esses problemas foram superados e todos os estoques foram eliminados.

O CNC foi extinto e substituído pelo Departamento Nacional do Café em 1933, ano em que o setor cafeeiro estava enfrentando aguda crise em virtude da previsão de uma supersafra de 30 milhões de sacas para o período 1933/34.

A criação do DNC marcou a federalização definitiva da política agrícola do café, e o isolamento dos interesses de classe, pois no Conselho Nacional do Café, embora o Governo Federal tivesse maior influência, os representantes estaduais tinham voz e participavam ativamente da formulação das políticas.

O DNC manteve a destruição física dos estoques e a cobrança da taxa unitária<sup>(4)</sup>, que se tornou a principal fonte financeira do programa de sustentação. Com base na legislação de controle de oferta aprovada em 1932, na safra 1933/34, o DNC estipulou as seguintes cotas: 40% seria comprada pelo Departamento para destruição, 30% seriam exportados imediatamente e 30% seriam armazenados para aguardar o embarque final. Cerca de 10 milhões de sacas foram entregues ao DNC para destruição.

Nas safras seguintes, a política do DNC continuou basicamente a mesma: fixação da cota livre para embarque, da cota de retenção nos armazéns do Departamento, da cota de destruição e da taxa unitária. Somente em 1937, o Governo decidiu promover uma reformulação geral na estratégia de valorização, com a adoção de uma nova política cafeeira.

Essa nova política era baseada em três objetivos<sup>(5)</sup>: aumentar as exportações físicas e a participação do Brasil por meio da redução dos preços do café no mercado internacional, negociação de um acordo internacional com os demais países produtores e preparar o terreno para o Brasil vender, no futuro, o seu café a um preço determinado pela lei de oferta e demanda.

As principais medidas adotadas foram as seguintes: permitir apenas a incineração de produtos de qualidade inferior, para os quais não havia mercado; reduzir em 75% o imposto sobre cada saca exportada; promover um saneamento financeiro do DNC por meio do perdão de dívidas antigas junto ao Tesouro e abertura de novos crédito originários do fundo de redescontos do Banco do Brasil, eliminação do confisco cambial e, por último, o cancelamento dos pagamentos da dívida externa.

O efeito líquido dessas medidas foi reduzir sensivelmente os recursos financeiros do DNC, que, em 1938, caíram quase 60% em relação ao ano anterior e em 1939 caíram 26% em relação a 1938. No final de 1939 a única forma de intervenção do Departamento consistia no imposto em espécie sobre o café de qualidade inferior, não comercializável e a manutenção do programa de incineração desse tipo de café.

Devido aos efeitos da Segunda Guerra Mundial, que fechou o mercado europeu durante seis anos, fica difícil avaliar se alguns objetivos da nova política foram alcançados. De qualquer maneira, as exportações cresceram substancialmente em 1938 (38%) e a participação do Brasil cresceu de 48% obtida no ano anterior para 57,4%. A assinatura de um acordo com os demais produtores de café das Américas ocorreu em fins 1940 mas só entrou em vigor em meados do ano seguinte<sup>(6)</sup>, tendo sua implementação sido comprometida pela entrada dos EUA na guerra e a fixação dos preços exclusivamente pelas forças do mercado jamais ocorreu em sua plenitude, pois as intervenções do Governo continuaram, inclusive incinerando o produto até 1944. Desde que foi iniciado, em 1931, até esse ano, foram destruídas 78.214.253 sacas de café, sendo somente em 1933 e 1937 foram destruídos quase 40%.

(4) A taxa unitária sobre as exportações foi o mais importante recurso financeiro do DNC. Foi instituída em 1931, em 13 xelins a saca, logo elevada para 15 xelins, para pagar os empréstimos de conversão. Em 1932, foi transformada em moeda nacional e, em seguida, em dólar americano. Em 1933, voltou a ser cobrada em moeda nacional (45 mil réis). Depois de várias mudanças no valor, finalmente para a safra 1936/37 foi anunciado o imposto em espécie.

(5) Peláez, op cit pág. 238.

(6) Esse acordo, chamado de "Acordo Interamericano do Café", representou a consecução de um objetivo longamente almejado pelo Brasil: o estabelecimento de quotas de exportação. No acordo assinado por 14 países latino-americanos e EUA foram estabelecidas três quotas diferentes de exportações para os EUA: a primeira de 15,5 milhões de sacas para os países signatários, a segunda de 355 mil sacas para os países não-signatários e a terceira de 11,6 milhões para outros mercados.

Conforme mostra o Quadro 1, durante a II Guerra Mundial, o Brasil continuou com a política de incineração do café, tendo incinerado mais de 13,4 milhões de sacas entre 1939 e 1944.

**Quadro 1**  
**Brasil: Café Destruído pelo Governo Federal**  
1931-1944

Anos	Sacas Destruídas
1931	2.825.784
1932	9.329.633
1933	13.687.012
1934	8.265.791
1935	1.693.112
1936	3.731.154
1937	17.196.428
1938	8.004.000
1939	3.519.874
1940	2.816.063
1941	3.422.835
1942	2.312.805
1943	1.274.318
1944	135.444
<b>TOTAL</b>	<b>78.214.253</b>

Fonte:Secretaria de Fazenda de São Paulo.

Além da incineração, até 1943 o DNC foi obrigado a administrar excesso de produção por meio dos recolhimentos e dos impostos em espécie. Em 1941, por exemplo, com a safra 1940/41 estimada em 20,9 milhões de sacas, os estoques remanescentes de 6 milhões de sacas e as exportações previstas de 13 milhões, havia um excesso de 15,9 milhões. A solução foi o DNC recolher 10,9 milhões de sacas. Para a safra 1941/42, o excesso foi calculado em 9,2 milhões de sacas. Finalmente, as intensas geadas ocorridas em 1942 restabeleceram o equilíbrio entre a produção doméstica e as exportações em 1943.

As geadas de 1942 foram logo seguidas de prolongada seca que destruíram mais de 30% da capacidade produtiva do País e determinaram a suspensão da decisão de proibir o plantio do café no Brasil até meados de 1943, a eliminação do imposto em espécie e adiaram indefinidamente os planos de melhorar a qualidade do produto.

O efeito positivo foi resolver o problema do excesso de produção a partir da safra 1943/44 e, portanto, abolir a necessidade de intervenções maciças do DNC para valorizar o produto.

Pela sua dimensão (foi queimado o equivalente a três safras recordes), pela logística exigida e pelo aspecto político-psicológico, a destruição física do café talvez tenha sido a forma mais radical e dramática já

adotada por um país, em toda a história econômica do mundo, para sustentar preços e por isso tem gerado muita polêmica até os dias de hoje.

As opiniões a favor defendem o ponto de vista de que o País não tinha alternativa. O professor Delfim Netto (que talvez seja o maior especialista em economia cafeeira do Brasil), sintetiza essa posição: “A operação de queima foi muito criticada, mas é preciso considerar-se que até hoje não se conseguiu imaginar uma política que a substituísse com probabilidade de bom êxito. De fato, a queima do café significava, em parte, a forma pela qual o desperdício generalizado de fatores, produzido pela crise mundial em todos os países, se apresentava no Brasil. A alternativa mais imediata para a queima do produto era o desemprego e a desorganização social”<sup>(7)</sup>

Numa percepção bastante simples e objetiva o argumento acima tem três falhas fundamentais. A primeira é colocar, de forma integral, a culpa da política na crise internacional. As operações de queima de café duraram 14 anos e a grande crise econômica mundial, gerada pelo “crack” de 1929, já estava praticamente superada três anos depois e os efeitos da II Guerra nas exportações de café para a Europa só começaram em 1940, pois em 1939 as exportações atingiram 16,5 milhões de sacas, apenas 4% inferiores às de 1938 e já em 1942 as duas grandes geadas e a seca destruíram grande parte da capacidade produtiva do País. A segunda é dizer que não havia alternativas mais inteligentes. Considerando o poder de interferência do Estado, a capacidade de organização dos cafeicultores, o grau de concentração e o universo restrito da estrutura produtiva e o longo período de duração do programa, sem dúvida, outros mecanismos menos traumáticos e menos custosos de controle de oferta poderiam ser aplicados. Por exemplo: pagar aos produtores para não plantar, garantir preços somente para um determinado percentual da área plantada, implementar acordos mandatórios de cotas de produção, estratificar as operações de financiamento etc. A terceira é minimizar os efeitos da miopia, da falta de visão desenvolvimentista, da ausência de capacidade empreendedora e do alto índice de acomodação da estrutura política dominante, que manteve, por um período de tempo tão longo, a política macroeconômica do País presa aos humores do mercado de um único produto primário.

O fim da II Guerra abriu novas perspectivas para os países que, como o Brasil, não tiveram suas economias destruídas durante o conflito e tiveram oportunidade de acumular grandes reservas cambiais. O momento seria ideal para o lançamento de políticas mais ousadas e mais abrangentes de desenvolvimento econômico, envolvendo, por exemplo, a expansão e diversificação do “agribusiness”, a industrialização e a

(7) Netto, Delfim, **O Problema do Café no Brasil**. Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, São Paulo 1959, pág. 141



redução da dependência das contas externas ao café.

Como qualquer processo ambicioso de expansão industrial e agrícola exige como condição essencial a criação de uma infra-estrutura eficiente em termos transportes, energia elétrica, portos e capacidade gerencial, até final da década de cinquenta, o Brasil ainda era um país essencialmente agrícola e atrasado. As bases da transformação da economia lançadas no período de 1955/60, quando foram iniciados pesados investimentos em infra-estrutura e implantadas várias indústrias de bens de consumo duráveis, pouco efeito tiveram na agricultura e na pauta de exportações.

Praticamente até início da década de setenta o café e o açúcar continuaram como os únicos produtos de relevância no setor agrícola e a participação do primeiro na geração de divisas, que em 1946 era de apenas 36%, subiu para 74% em 1952 e permaneceu pouco abaixo desse patamar por toda a década de cinquenta. Em 1962, contribuiu com 75%.

Logo depois de 1944, o governo brasileiro abandonou definitivamente o programa de destruição física de estoques e passou a conduzir a política cafeeira em quatro frentes: reforma dos mecanismos de financiamento, valorização e sustentação de preços via compra de excedentes e administração de estoques, negociação de acordos internacionais, e controles na comercialização.

Para isso foram estabelecidas medidas para aperfeiçoar os sistemas de financiamento, maior rigor nos registros mínimos e nas compras dos excedentes, fixadas um refinado sistema de quotas-preço em que as quantidades ofertadas flexionam-se segundo um nível preestabelecido de preços e na linha internacional o Brasil conseguiu a efetivação do Convênio Internacional do Café<sup>(8)</sup>.

Devido às características de escassez, a política brasileira de valorização no período 1945/53 foi um sucesso, do ponto de vista da elevação dos preços, pois esses se mantiveram em constante elevação. Em 1952, o Governo criou o Instituto Brasileiro do Café (IBC), em substituição ao DNC, para dar maior flexibilidade e autonomia à condução da política cafeeira e promover as vendas do produto no exterior, por meio de uma atuação mais direta nos principais mercados consumidores.

Entre 1945/46 e 1953/54, os preços do café passaram de 13,4 cents por libra-peso para 87 cents por libra-peso, a maior cotação observada na história do produto, elevando as receitas cambiais de uma média de US\$ 300 milhões, no primeiro período, para mais de

US\$ 1 bilhão, no segundo.

Mesmo nos anos seguintes, nos quais o efeito dos preços elevados estimulou a ocupação de novas áreas e a expansão da produção em outros países, o Brasil, por meio do programa de retenção, conseguiu sempre evitar o retorno da cotações aos baixos níveis do pós-guerra. Na safra 1956/57 ficaram em 57 centavos de dólar e, na safra 1964/65, em 44 centavos.

A grande elevação de preços, além de ter efeitos negativos no ritmo de crescimento da demanda, estimulou artificialmente tanto a produção doméstica como a de outros países. Já na safra 1954/55, o Governo foi obrigado a retirar do mercado 3,8 milhões de sacas. Entre 1946/47 e 1963/64, os estoques mundiais passaram de 16,4 milhões de sacas para 79,2 milhões (ou seja, o equivalente ao consumo mundial de um ano e meio), em grande parte bancada pelo Brasil (em torno de 85%) já que os demais países (com exceção da Colômbia) não tinham capacidade financeira para contribuir com o programa de retenção.

Para enfrentar a crescente campanha dos países produtores para reduzir o consumo, o Governo decidiu arrefecer a política de valorização e reduzir o nível de intervenção, que se traduziu em acentuada queda no preços no período seguinte.

No restante do período, até 1965, o Governo continuou adotando as linhas básicas do programa de valorização, efetuando apenas algumas mudanças operacionais, em função da conjuntura. Como nos períodos anteriores, o Brasil continuou sozinho a bancar o programa.

O principal efeito da política foi a grande expansão das exportações dos países competidores, que praticamente absorveram todo o crescimento da demanda mundial de mais de 45% ocorrido no período (Quadro 2).

**Quadro 2**  
**Evolução das Exportações Mundiais de Café e Participação do Brasil em Períodos Selecionados**

Milhões de sacas

	1945/50	Part. (%)	1953/57	Part. (%)	1960/64	Part. (%)
Brasil	16,4	53,7	14,3	42,9	16,9	38,1
África	4,2	13,7	6,9	20,7	12,4	28,0
Outros	9,9	32,4	12,1	36,3	14,9	33,6
TOTAL	30,5	100,0	33,3	100,0	44,3	100,0

Fonte: op. cit 3.

(8) Netto, Delfim e Pinto, C. A. "O Café no Brasil: 20 Anos de Substituição no Mercado", publicado em Ensaio sobre o Café e Desenvolvimento Econômico, IBC, Rio de Janeiro, 1973, pág. 303.

Como pode ser observado, tomando a média do período 1945/50 e do período 1960/64, o crescimento das exportações mundiais cresceram mais de 45%. As exportações brasileiras praticamente ficaram estagnadas, enquanto as africanas cresceram 95,2% e as de outros países, 50,5%.

## 2.2. A Política do Açúcar e do Alcool

A intervenção do Estado na economia açucareira sempre foi muito intensa. Embora até meados da década de setenta (quando foi criado o Proálcool), o centro das preocupações e, portanto, o foco da atuação oficial tenha sido o açúcar, o Governo iniciou o processo de intervenção com o álcool, através do Decreto 19.717, de 20/2/1931, que obrigava os importadores de gasolina a adquirirem álcool anidro na proporção de 5% do volume de gasolina internada. O teor do referido Decreto é o seguinte:

Art. 1º - A partir de 1º de julho do corrente ano, o pagamento dos direitos de importação da gasolina somente poderá ser efetuado depois de feita a prova de haver o importador adquirido, para adicionar à mesma, álcool de procedência nacional, na proporção mínima de 5% sobre a quantidade de gasolina que pretende despachar, calculada em álcool a 100%. Até 1º de julho de 1932, tolerar-se-á a aquisição de álcool de grau não inferior a 96 Gay Lussac a 15° C, tornando-se obrigatória, dessa data em diante, a aquisição de álcool absoluto (anidro).

Várias outras medidas oficiais foram adotadas ainda em 1931 para “defender a indústria e o comércio do açúcar” e feitas várias modificações do Decreto 19.717, visando a torná-lo mais objetivo e mais operacional.<sup>(9)</sup>

As medidas de maior envergadura na área do açúcar foram adotadas em função da necessidade de melhor conciliar os interesses dos produtores de açúcar, dos plantadores de cana, dos comerciantes e dos consumidores. A primeira medida foi obrigar os produtores de açúcar a depositar em armazéns previamente indicados, 10% da quantidade de açúcar saído das usinas para a formação de um estoque regulador.

As providências adotadas, no entanto, não foram suficientes para enfrentar a crise do setor e, em fins de 1931, o Governo decidiu criar a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar. “A Comissão tinha como finalidade acompanhar a evolução da economia açucareira, preservar o equilíbrio interno entre produção

e consumo, através da exportação e sugerir ao Governo medidas necessárias ao seu eficiente funcionamento”.<sup>(10)</sup>

Como medida inicial, criou-se um imposto de três mil réis por saca de 60 kg, para ser usado no financiamento da produção e na sustentação de preços do açúcar.

Como geralmente as medidas de sustentação de preços tornam-se inócuas sem controle de oferta, em 1932 o Governo Federal baixou um decreto mudando o “mix” de produção das usinas, reduzindo a produção do açúcar e aumentando a produção de álcool combustível. “A limitação teria por base a produção do último quinquênio, cabendo a cada fábrica uma quota-limite correspondente à média de produção obtida nas cinco safras do quinquênio”.<sup>(11)</sup> O suporte financeiro para a mudança seria dado pela aplicação de 2.400 Contos de Réis no incremento da produção de álcool, retirados do fundo de defesa da produção

A despeito do sucesso inicial das medidas da Comissão em termos de estabilização de preços, o surgimento de ondas especulativas no ano seguinte mostrou ao Governo a necessidade de ampliar o processo de intervenção com vistas a institucionalizar as medidas emergenciais adotadas, notadamente as relativas ao álcool e ao controle de produção, já que o mundo estava enfrentando uma conjuntura de excesso de oferta.

Dessa forma, em 1º de junho de 1933, o Governo da República decidiu criar o Instituto do Açúcar e o Alcool (IAA), que, até sua extinção, em 1990, foi o órgão formulador e executor da política açucareira do País.

Similarmente ao Departamento Nacional do Café (DNC), o formato institucional e operacional do IAA era semelhante aos “marketing boards”, britânicos. Na exposição de motivos para a sua criação e nas suas atribuições, fica muito clara a importância do estímulo ao álcool combustível. Inicialmente, o objetivo era para reduzir a produção doméstica de açúcar, mas que devido ao crescimento acentuado do consumo doméstico de gasolina importada, o Governo brasileiro, como aconteceu muitos anos depois, tentou transformar o álcool em produto importante na matriz energética nacional. Assim a larga maioria das atribuições iniciais do IAA estava ligada ao álcool. As listadas no Decreto 22789 foram as seguintes:

a) assegurar o equilíbrio interno entre as safras anuais de cana e o consumo de açúcar, mediante aplicação obrigatória de uma quantidade de matéria-

(9) Em 1/7/1931, o Governo baixou o Decreto 20.169, mudando a quota dos importadores de gasolina para 2% no mês de julho, 3% no mês de agosto, 4% em setembro e 5% de outubro em diante e isentando a importação de gasolina de aviação e à indústria de artefatos de borracha, para ser usada como solvente.

(10) Velloso, Lycurgo. *Legislação Açucareira Alcooleira*. IAA, Rio de Janeiro, 1952, pág. 33.

(11) Op. cit. Pág. 78.

prima, a determinar, ao fabrico do álcool;

b) fomentar a fabricação do álcool anidro, mediante a instalação de destilarias centrais nos pontos mais aconselháveis ou auxiliando, nas condições previstas neste decreto e no regulamento a ser expedido, as cooperativas e sindicatos de usineiros que, para tal fim se organizarem, ou os usineiros individualmente, a instalar destilarias ou melhorar suas instalações atuais;

c) estimular a fabricação do álcool anidro durante todo o ano, mediante a utilização de quaisquer outras matérias-primas, além da cana, de acordo com as condições econômicas de cada região.

d) sugerir aos Governos da União e dos Estados todas as medidas que deles dependerem e forem julgadas necessárias para melhorar os processos de cultura, de beneficiamento e de transporte, interessando à indústria do açúcar e do álcool;

e) estudar a situação estatística e comercial do açúcar e o álcool, bem como os preços correntes nos mercados brasileiros, apresentando trimestralmente relatório a respeito;

f) organizar e manter, ampliando-o à medida que se tornar possível, um serviço estatístico, interessando à lavoura da cana e à indústria de açúcar e do álcool em suas diversas fases;

g) propor ao Ministério da Fazenda as taxas e impostos que devam ser aplicados ao açúcar ou ao álcool de diferentes graus.

h) formular as bases dos contratos a serem celebrados pelos sindicatos, cooperativas, empresas ou particulares, para a fundação de usinas de fabricação de álcool anidro ou para instalação ou melhor aparelhamento de destilarias nas usinas de açúcar tomadas sempre as necessárias garantias;

i) determinar, periodicamente, a proporção de álcool a ser desnaturado em cada usina, assim como a natureza ou fórmula do desnaturante;

j) estipular a proporção de álcool anidro que os importadores de gasolina deverão comprar por seu intermédio, para obter despacho alfandegário das partidas de gasolina recebidas;

k) adquirir, para fornecimento às companhias importadoras de gasolina, todo o álcool a que se refere a letra j;

l) fixar preços de venda do álcool anidro destinado às misturas carburantes e, bem assim, o preço de venda destas aos consumidores;

m) examinar as fórmulas dos tipos de carburantes que pretenderem concorrer ao mercado, autorizando somente os que foram julgados em condições de não prejudicar o bom funcionamento, a conservação e o rendimento dos motores;

n) instalar e manter, onde e se julgar conveniente, bombas para o fornecimentos de álcool-

motor ao público;

o) fornecer, por intermédio do órgão competente, os técnicos solicitados pelas repartições aduaneiras para medida de toda gasolina importada a granel, sem outro ônus para as empresas de gasolina além da taxa de dois réis papel por quilograma de gasolina importada, ficando assegurada ao IAA uma subvenção equivalente à arrecadação daquela taxa prevista no orçamento;

p) apresentar anualmente um relatório das atividades desenvolvidas.

Durante o período em análise a atuação do IAA foi típica de um “marketing board”, regulando os instrumentos de intervenção de acordo com as necessidades conjunturais do mercado. Como o Brasil (embora com participação crescente) nunca teve a pretensão de atuar como um quasi-monopolista, (como no caso do café), de vez que o açúcar sempre foi produzido em escala semelhante, desde o século XVI e XVII, em vários países e o cultivo era concentrado no Nordeste, as intervenções sempre foram menos complexas e menos problemáticas, tanto em termos políticos como econômicos, que no caso da rubiácea. No período 1934/38, o Brasil participava com 2,7% da produção mundial e, entre 1956 e 1960, com 6%.

A despeito de todo o arcabouço institucional montado para tornar o álcool motor como um elemento importante na matriz energética, sua participação até o lançamento do Proálcool (quando a produção chegou a mais de 13 bilhões de litros) foi apenas marginal. Em 1946, por exemplo, quinze anos após a criação do IAA, a produção de álcool anidro chegou a 30,2 milhões de litros e a de hidratado, 86,3 milhões.

O açúcar é que adquiriu importância crescente na economia, tanto em termos de abastecimento do mercado interno como nas exportações. A produção média entre o período 1927/30 e 1961/65 cresceu quase 4 vezes e o volume exportado mais de 6 vezes (Quadro 3). Em 1965, a receita de exportação de açúcar (US\$ 2

**Quadro 3**  
**Brasil: Produção e Exportação de Açúcar**

Período	Mil Toneladas	
	Produção	Exportação
1927/30	950	91
1931/35	1.020	90
1936/40	1.200	100
1941/45	920	68
1946/50	1.300	101
1951/55	2.350	209
1956/60	2.890	536
1961/65	3.550	564

Fonte: IAA, Anuário Açucareiro, vários números.

bilhões) foi equivalente à do café.

### 2.3. A Política Agrícola dos Grãos

Como parte da política do “New Deal”, o governo dos EUA adotou várias medidas para recuperar o poder de compra do setor agrícola dentro do conceito de paridade (parity concept) com o setor urbano.

A base legal para as operações de preços suporte, que posteriormente serviram de inspiração para diversos países, inclusive o Brasil, foi fornecida pelo Agricultural Adjustment Act de 1933. Em suas provisões, esta lei definiu mecanismos de controle de produção (através de controle da área plantada), com pagamentos a produtores participantes; estipulou regulamentos sobre atividades de comercialização (por meio da participação voluntária de produtores, processadores e comerciantes), criou um imposto sobre as atividades de processamento para subsidiar as exportações e deu poderes discricionários ao Secretário (Ministro) de Agricultura dos Estados Unidos para manter o poder de compra da agricultura, com relação a determinado período base, especificado na lei como o período entre agosto de 1910 e julho de 1914.

Para operacionalizar esses programas, foi criada, em 1933, sob as leis do Estado de Delaware, a Commodity Credit Corporation (CCC)<sup>(12)</sup>, com o objetivo específico de estabilizar, garantir e proteger os preços e a renda dos produtores. Foi transformada em corporação federal em 1948, quando o Corporation Control Act exigiu que todas as corporações estaduais pertencentes ao Governo Federal fossem transformadas em corporações federais.

Sob influência das medidas de apoio à agricultura americana, o Governo brasileiro adotou duas medidas, que constituem, sem dúvida, a primeira tentativa de formalizar e institucionalizar uma política agrícola para estimular o desenvolvimento do setor de grãos no País: a primeira foi a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), para tratar das questões relacionadas com o financiamento, e a segunda foi a criação, em 1943, da Comissão de Financiamento de Produção (CFP), para tratar das questões relacionadas com a garantia de preços na comercialização.

O formato institucional e operacional da CREAI foi nitidamente semelhante ao Farm Credit System (FCS) dos EUA, com uma diferença, que se acentuou

ao longo do tempo: enquanto no FCS, a tendência era de privatizar cada vez mais as formas de captação de recursos e administração do sistema, no Brasil, como ficou bastante nítido mais tarde, a tendência foi ampliar mais ainda o papel do Estado.

Devido à inexistência de um mercado de capitais no Brasil, a intenção de lançar títulos no mercado para captar recursos privados não vingou, ficando a Carteira de Redescostos (CARED) como fonte de suprimento. A participação média do crédito agrícola no crédito total no período 1951/60 foi de 9,5%, elevando-se para 10,1%, no período 1961/65.

Durante as décadas de quarenta e cinquenta, várias tentativas foram feitas para consolidar o modelo de crédito rural visionado em 1939, inclusive com o projeto de criar um Banco Rural, mas o “viés” anterior permaneceu inalterado até 1965<sup>(13)</sup> com o sistema irrigando apenas a economia cafeeira e açucareira e praticamente ignorando o potencial do Brasil para a produção de grãos.

A CFP foi criada pelo Decreto-Lei 5.212, de 21/3/43, à imagem e semelhança da CCC, inclusive na parte institucional, de vez que, como a CCC, a CFP nunca teve um quadro próprio de funcionários. As decisões eram tomadas por um colegiado e as operações eram realizadas por outros órgãos do Governo; no caso americano, pelo Agricultural Stabilization and Conservation Service (ASCS)<sup>(14)</sup> e, no brasileiro, pelo Banco do Brasil.

Como a conjuntura política e econômica internacional era dominada pelo andamento da II Grande Guerra, a CFP foi criada sob o signo da segurança nacional, sendo sua finalidade precípua “traçar os planos financeiros relativos à produção que interessem à defesa econômica e militar do País, e dar-lhes execução depois de aprovadas pelo Governo.”<sup>(15)</sup>

No início, a CFP era uma comissão interministerial presidida pelo Ministro da Fazenda e composta pelo Ministro da Agricultura, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e um representante das Forças Armadas.

Para executar o programa, que envolvia estocagem, classificação e comercialização dos produtos recebidos pelo Governo, foi criado o Serviço de Controle

(12) Para mais detalhes sobre a criação e as operações da CCC, ver Coelho, Carlos Nayro. “A Commodity Credit Corporation e os Programas de Apoio à Agricultura nos Estados Unidos”. *Revista de Política Agrícola*, ano II, nº 3.

(13) Um exemplo claro disso é que a proposta de criação do Banco Rural foi enviada ao Congresso em 1947 e, após permanecer 15 anos em processo de tramitação, nunca foi aprovada.

(14) Em recente reforma no United States Department of Agriculture (USDA), o ASCS foi reformulado e transformado no Farm Service Agency (FSA).

(15) Art 3º do Decreto 5.212.

e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-Primas (SCPR).

Apesar da primeira tentativa de estruturar a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), como parte das atribuições da CFP, a fixação de preços ocorreu somente em 1945, quando através do Decreto-Lei 7.774, de 24/7/45, foram fixados pelo Presidente da República, para a safra 1945/46, preços mínimos do arroz, feijão, milho, amendoim, soja e semente de girassol.

Devido a dificuldades operacionais, causadas principalmente pela ausência de uma rede de armazenagem condizente com as necessidades, nenhuma intervenção foi realizada na década de quarenta. Em 1951, o Decreto Lei 1.506 de 19/12/51, delegou poderes para a CFP estabelecer preços e lançou as bases do empréstimo de comercialização, mais tarde chamado EGF (Empréstimo do Governo Federal) e pela primeira vez foi explicitado o público-alvo (produtores e suas cooperativas).

As operações seriam realizadas da seguinte forma: a) aquisição do produto pelo preço mínimo estabelecido; b) financiamento de oitenta por cento desse preço para comercialização. Os preços mínimos eram estabelecidos levando-se em conta os custos de produção, o comportamento passado e as perspectivas dos preços de mercado. Para incorporar na execução da Política a qualidade do produto foram estabelecidos os mecanismos de ágios e deságios.

O conceito de “preço líquido ao produtor” começou a ser desenvolvido, em função de cada canal de comercialização, para facilitar o entendimento do nível real de proteção por parte dos produtores.

Apesar dessa reformulação, a política macroeconômica do País continuou dando pouca importância ao desenvolvimento da produção de grãos e portanto do “agribusiness”, alimentar, emitindo inclusive sinais contrários, como a fixação, durante toda a década, de preços mínimos bem abaixo dos preços de mercado e nada investindo em infra-estrutura de comercialização. Apenas uma operação de relevância foi registrada na safra 1952/53: a aquisição de 442.759 toneladas de algodão no Nordeste que, devido à enorme pressão política, o Governo Federal foi obrigado a intervir para enfrentar uma crise sem precedentes no setor algodoeiro.

Esse tratamento negligente do setor agrícola, conjugado com processo de urbanização (que foi ampliado em grande escala própria pela política de

industrialização substitutiva de importações) culminou com a grande crise de abastecimento de 1962.

O Plano Trienal de Desenvolvimento (1963-1965) encampou totalmente a tese da teoria estruturalista da inflação de que a rigidez da oferta agrícola, devido a problemas estruturais (leia-se a estrutura agrária) era a principal fonte de pressão sobre os preços. Com base nessas premissas, o Governo Federal da época canalizou todos os seus esforços para a aprovação de uma ampla reforma agrária para o País. E, como se tratava de um processo demorado, tomou algumas medidas, em 1962, para enfrentar o problema no curto prazo através da criação de uma espécie de um sistema integrado de abastecimento sob controle do Estado. Entre essas medidas destaca-se a transformação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) em autarquia (Lei Delegada nº 2), a criação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) por meio da Lei Delegada nº 6 e da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), por meio da Lei Delegada nº 7.

Na percepção dos formuladores da política, a ampliação do crédito rural, a eliminação do risco de preços por meio de uma política de garantia de preços mínimos mais eficaz, o fornecimento de armazéns para garantir a sua execução, a criação de uma rede oficial de estabelecimentos varejistas para ampliar a capacidade de intervenção oficial na distribuição e o controle de preços ao consumidor (a ser exercido pela Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB), seriam suficientes para fechar o círculo do abastecimento e evitar futuras crises no abastecimento e aumentos especulativos nos preços.

Devido a algumas limitações da estrutura produtiva em termos de absorção de crédito (a maioria advinda do próprio descaso com que foi tratada nas décadas anteriores), pelo seu “appeal” político, pela sua capacidade de penetração imediata junto aos produtores, pelo seu poder teórico de indução e pela simplicidade institucional (bastava a assinatura de um decreto fixando os preços) a PGPM tornou-se logo o principal instrumento de política agrícola do Governo. Entre 1962 e 1965 a sua atuação foi bastante relevante, principalmente na sustentação de preços dos produtos básicos da dieta alimentar do País. Em 1963, foram adquiridas 657.573 toneladas de milho, 23.981 toneladas de feijão 69.048 toneladas de amendoim e 46.810 toneladas de farinha de mandioca. Em 1965 foram adquiridas 422.008 toneladas de milho e 1.695.106 toneladas de arroz. No total, desde a criação da CFP, em 1943, até 1965, quando a PGPM sofreu sua maior reformulação, foram adquiridas 1.079.938 toneladas de milho, 1.740.771 toneladas de arroz, 201.332 toneladas de feijão, 453.702 toneladas de algodão, 69.048 toneladas de amendoim e

Quadro 4  
Brasil: Aquisições de Produtos Agrícolas pela PGPM – 1953/1965

	Milho	Arroz	Feijão	Algodão	Amendoim	Farinha de Mandioca	TOTAL
1953	-	-	-	442.759	-	17.302	460.061
1961	296	43.927	21.779	346	-	-	66.348
1962	-	-	-	-	-	-	-
1963	657.573	-	23.981	8.224	-	46.810	736.588
1964	61	1.738	64.000	2.373	69.048	24.101	161.321
1965	422.008	1.695.106	91.552	-	-	43.408	2.252.074
Total	1.079.938	1.740.771	201.332	453.702	69.048	131.621	3.676.412

Fonte: Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

Para compatibilizar a sustentação de preços com crescimento do índice inflacionário e exercer maior influência no processo de decisão dos produtores, em 1964, o Decreto 54.294 determinou a vigência dos preços mínimos por dois anos e sua indexação pela correção monetária. Essa provisão, todavia, nunca entrou em vigor e os preços continuaram a ser corrigidos anualmente.

Em resumo, na primeira fase, a política macroeconômica, depois de manter-se vários anos subordinada aos interesses do café, a partir de meados da década de 50 passou a aplicar com mais intensidade o modelo de industrialização substitutiva de importações.

O elevado grau de incipiência e primitivismo da economia brasileira naquela época é atestado pela composição setorial do PIB. Apesar do quase completo domínio de um único produto e dos esforços de industrialização<sup>(16)</sup> postos em prática, somente a partir de 1962 o PIB Industrial superou o PIB agropecuário (Quadro 5)

Quadro 5  
Brasil: Participação Setorial do PIB  
Em Anos Selecionados

	Porcentagem			
	Agricultura	Indústria	Serviços	TOTAL
1930	44,5	14,3	41,2	100,0
1940	39,5	17,3	43,2	100,0
1950	31,1	27,7	45,3	100,0
1960	27,9	25,4	47,3	100,0
1965	23,3	25,0	51,7	100,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

café, o processo foi financiado principalmente pela taxaço e pelo confisco cambial nas exportações desse produto.

Na segunda metade da década de cinqüenta, a aplicação intensa da política keynesiana de realizar grandes investimentos em infra-estrutura via aumentos nos gastos públicos financiados por emissão de moeda gerou um processo de rápida ascensão nos preços e de crescimento sem precedentes do produto real, o que reforçou a tese até hoje defendida por muitos de que o crescimento econômico acelerado é incompatível com a estabilidade nos preços<sup>(17)</sup>. Entre 1954 e 1961, o PIB brasileiro cresceu cerca de 87,8% e a taxa de inflação, 160% (Quadro 6).

Quadro 6  
Brasil: Taxa de Inflação e de Crescimento  
do Produto Interno Bruto – 1951/1961

ANOS	PIB	IGP
1952	7,3	8,7
1953	4,7	19,2
1954	7,8	22,5
1955	8,8	10,2
1956	2,9	22,5
1957	7,7	26,8
1958	10,8	22,6
1959	9,8	33,9
1960	9,4	28,5
1961	8,6	45,5
1962	6,6	43,6
1963	0,6	82,1

Fonte: IBGE/Fundação Getúlio Vargas(FGV).

(16) Entre 1947 e 1965, o PIB industrial cresceu 48,8%, enquanto o PIB agrícola aumentou em apenas 23,3%.

(17) Evidentemente existem limites claros na operacionalização dessa tese. As elevadíssimas taxas de inflação da década de oitenta com o produto real estagnado e o surpreendente crescimento do PIB americano durante toda a década de noventa praticamente sem inflação mostram isso. Está cada vez mais claro que essa dicotomia não existe, e que o grande papel do Estado na promoção do desenvolvimento por meio de altas taxas de crescimento econômico está no equilíbrio das contas públicas e na qualidade dos dispêndios. É óbvio que qualquer Estado que utilize grande parte do esforço nacional para cobrir despesas correntes e investe pouco em infra-estrutura e na criação de um ambiente econômico favorável para a atuação dos agentes econômicos tem pouca chance de obter altas taxas de crescimento do PIB independentemente do modelo utilizado.



Embora essa estratégia conduza a períodos de euforia desenvolvimentista, nitidamente observado no período 1954/61, cedo ou tarde a “ressaca” advinda da utilização de fontes artificiais de estímulo à expansão da economia culminam sempre com o encolhimento de uma das variáveis (PIB) e o descontrole da outra (inflação), sintetizados no fenômeno conhecido como estagflação. Em 1963, o PIB cresceu apenas 0,6% e a inflação 82,1% e, no ano seguinte, enquanto o PIB se expandiu apenas 3,6%, a inflação chegou a 93,3%. O déficit do Tesouro cresceu 850% entre 1960 e 1964.

O objetivo de diversificar a produção nacional pela expansão do “agribusiness” de alimentos (evidenciada pela tentativa de criar o Banco Rural e pela reformulação da CFP em 1951), como faziam outros países como os EUA, França e Austrália e de diversificar a pauta de exportações foi prejudicado pela evidente acomodação dos formuladores de política diante da grande elevação dos preços do café após 1946 e pela decisão de jogar todas as fichas na fabricação de produtos industriais.

Dessa forma, o grosso da produção de alimentos básicos, como milho, arroz e feijão, era feito de forma rudimentar, voltado para a subsistência, e os poucos excedentes eram suficientes para abastecer os centros urbanos, já que o processo de urbanização era ainda incipiente.

A exploração, mesmo do café e açúcar, era baseada no emprego intensivo de mão-de-obra e na qualidade natural do solo<sup>(18)</sup>. Por essa razão, os agricultores migravam de um lugar para outro, em busca de terras mais férteis. Como as técnicas de preparo e uso do solo eram muito rudimentares e exigiam geralmente o emprego de “queimadas”, o ciclo de fertilidade era bastante curto, o que contribuía para estimular o lado predatório da atividade.

Desde que foi implantado com mais intensidade, a partir da década de cinquenta, devido aos elevados estímulos fiscais e à imposição de elevadas barreiras protecionistas, o parque industrial brasileiro foi bastante ampliado com a instalação de várias indústrias, inclusive a automobilística, considerada vital em qualquer processo de industrialização devido aos seus elevados efeitos dinâmicos<sup>(19)</sup>. Todavia, grande contradição interna do modelo foi que, apesar de sua dependência orgânica na geração de divisas (via aumento nas exportações) para aquisição de bens de capital no exterior, o viés

contra as importações terminou virando um viés contra a agricultura e, portanto, contra as exportações, já que mais de 90% da pauta era constituída de produtos agrícolas e o potencial de expansão e diversificação do setor exportador brasileiro repousava no “agribusiness”. Entre 1950 e 1965, as vendas externas de todos os produtos permaneceram estagnadas, e, como resultado de preços elevados, somente as receitas cambiais geradas pelo café aumentaram. Como resultado, entre 1956 e 1967, o valor real das exportações permaneceu constante e sua participação nas exportações mundiais declinou de 1,57% para 0,86%, sendo que em 1964 atingiu apenas 0,43%.

O viés contra a agricultura ocorria de duas formas: primeiro, pela sobrevalorização cambial decorrente do protecionismo, que reduzia a renda, em moeda nacional, das exportações agrícolas e, segundo, pela manutenção, por meio das altas tarifas de importação, dos preços dos insumos agrícolas modernos como máquinas e equipamentos, em níveis excessivamente elevados.

A manutenção da taxa de industrialização dessa primeira fase foi impedida, portanto, por restrições externas, ou seja, pelo esgotamento da capacidade de importar no ritmo necessário, em virtude da estagnação das exportações.

Em resumo, durante toda a primeira fase, o modelo de industrialização substitutiva de importações impediu por muitos anos a diversificação e expansão das exportações (que obrigou o Governo a modificá-lo a partir de 1965), aumentou mais ainda a dependência no café (como foi dito, em 1962 o café contribuiu com 75% do valor total das exportações), adiou a implantação de um grande parque agro-industrial no País e gerou, no início da década de sessenta, uma grande crise de abastecimento de alimentos, que obrigou o governo a reformular profundamente o modelo de política agrícola existente, a partir de 1965.

### **3. A Fase de Modernização da Agricultura (1965-1985)**

#### **3.1. O Contexto Macroeconômico**

A partir de 1964, houve uma mudança política importante, com os militares assumindo o controle do Governo. Essa mudança teve reflexos poderosos na

(18) Nesses produtos, o impacto em termos melhoria tecnológica e aumentos de produtividade foi bem modesto se comparado com os obtido na produção de grãos a partir da década de setenta. Em vinte anos (entre 1950 e 1970), a produtividade média do café subiu apenas 2,0% e a da cana, 1,6%.

(19) No sentido de Hirschman significam fortes ligações para trás (fornecimento de autopeças, siderurgia etc.) e para a frente (oficinas de manutenção, postos de combustíveis, revendedoras etc.) Hirschman, A. **”An Strategy of Economic Development**, Yale University Press, New Haven Conn 1952.

condução da política macroeconômica. O combate à inflação foi definido como meta prioritária, mas a forma estruturalista de combate à inflação foi abandonada e deu lugar ao combate ortodoxo via instrumentos de política fiscal e monetária.

O modelo de desenvolvimento baseado na industrialização via substituição de importações foi mantido na agenda do novo Governo com duas alterações básicas: maior abertura para o capital estrangeiro (bastante afetada pela onda nacionalista que varreu o País no início da década) e ênfase maior no aumento e diversificação das exportações.

Devido à combinação de diversas medidas de reorganização da economia (mormente na área financeira e tributária) com uma conjuntura externa favorável, os resultados positivos em termos de combate à inflação foram sentidos imediatamente. Logo no primeiro ano (entre 1964 e 65) a taxa caiu de 93,3% para 28,5% em 1965, permanecendo em declínio (conforme mostra o Gráfico 1), até 1973, quando ocorreu o primeiro choque do petróleo. Nesse ano, a inflação chegou ao seu nível mais baixo em quase quatro décadas, atingindo 15,5%, que, na realidade, até a presente data, só foi superior às taxas obtidas após a implantação do Plano Real em 1995. Em 1979 a taxa de inflação já ultrapassou a casa dos

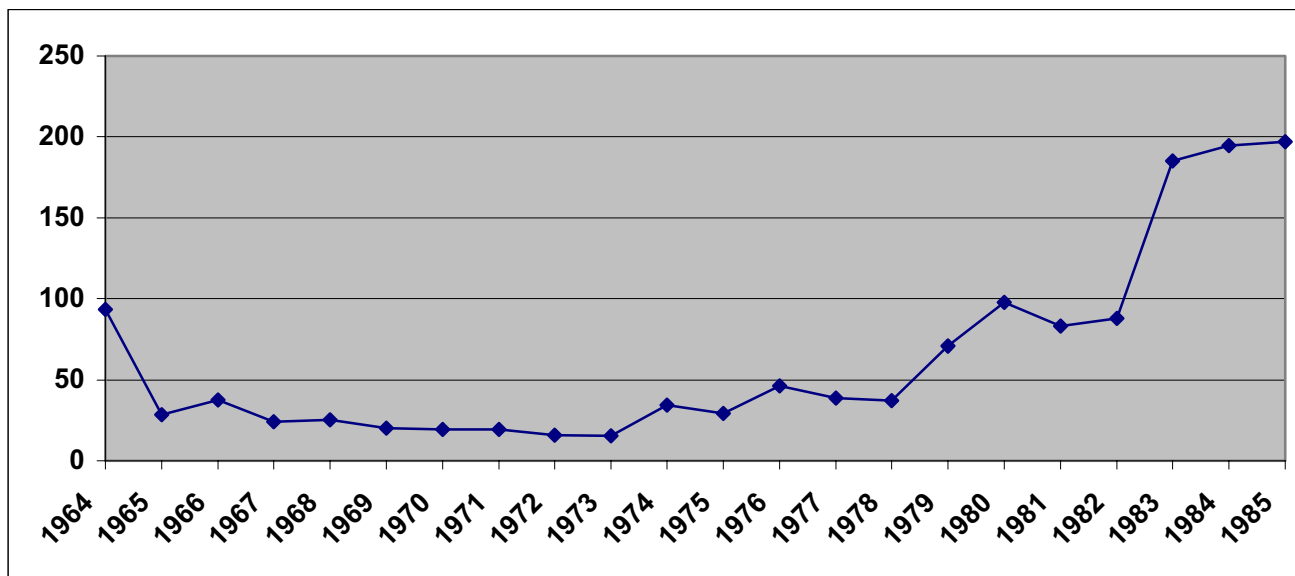
70%, chegando, no primeiro ano da década, em 97,9%. No último ano da segunda fase (1985), chegou a 197%<sup>(20)</sup>.

No período 1966/73 ocorreu o chamado “milagre brasileiro”, onde a conjugação de fatores externos favoráveis com várias medidas no âmbito doméstico permitiram a obtenção de elevadas taxas de crescimento do PIB com inflação declinante (Gráfico 2). Nesse período, o produto real cresceu 213% (em 1973 chegou a crescer 14%) e a taxa de inflação caiu de 24,3% para 15,5%.

A força inercial dos mecanismos expansionistas, em 1973, ainda permitiu um crescimento do PIB em níveis compatíveis com as do “milagre”, em 1974. Entretanto, a tendência declinante foi instalada de forma aparentemente irreversível nesse ano, pois somente em 1976 houve ligeira reversão, com o crescimento de 10,26%. Nos anos de 1979 e 1980, quando as taxas ainda foram acima de 5%, o “custo” do crescimento, em bases artificiais (via expansão monetária) de 6,8 % em 1979 e de 9,3% em 1980, foi a explosão inflacionária mostrada no Gráfico 1.

O “milagre” brasileiro foi impulsionado por diversos fatores. No âmbito externo, o extraordinário

**Gráfico 1**  
**Brasil: Taxa de Inflação – 1964/1985**

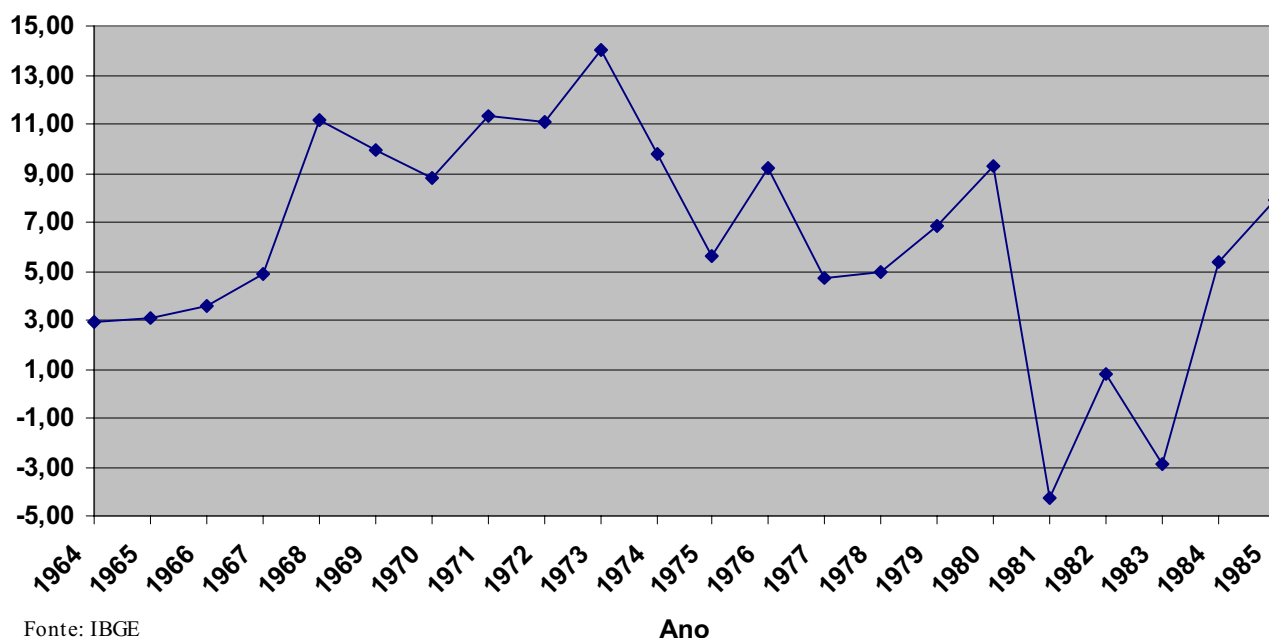


Fonte: Banco Central do Brasil.

(20) Em 1979, quando assumiu um novo presidente, ocorreu uma disputa, muito similar à que vem ocorrendo no atual Governo, com intensidade conjuntural variada, entre desenvolvimentistas (representados pelo então Ministro da Agricultura Delfim Netto) e monetaristas ou ortodoxos (representados pelo Ministro do Planejamento Mário Henrique Simonsen). A disputa foi vencida pelos desenvolvimentistas, mas desta vez (ao contrário da década de 50) o período de euforia (o PIB chegou a crescer 6,8% em 1979 e 9,3% em 1980) foi bem mais curto, pois a taxa de inflação, já em 1979, chegou a 70,7% (contra 37,2% no ano anterior) e subiu para 197% no último ano do período presidencial.



**Gráfico 2**  
**Brasil: Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto – 1964/1985**



Fonte: IBGE

dinamismo da economia mundial e a introdução do sistema de minidesvalorizações cambiais deslocou a curva de oferta de divisas para o País (o valor real das exportações cresceu 164%), permitindo uma grande alavancagem nas importações de bens de capital e outros insumos importantes para o crescimento.

No âmbito doméstico, a introdução da correção monetária plena sobre haveres e obrigações financeiras, se por um lado lançou as bases do processo endógeno de realimentação da inflação e da ampliação do papel da memória inflacionária (inflação inercial) na formação dos índices, que tornaram extremamente difíceis a aplicação de políticas antiinflacionárias em anos posteriores, por outro estimulou a poupança criando uma remuneração real aos poupadores líquidos da economia, viabilizou a utilização de títulos na captação de recursos e, portanto, no financiamento de déficits públicos e privados.

Outra medida importante foi a adoção de uma ampla reforma tributária para eliminar algumas distorções na arrecadação de impostos (através de maior rigidez na sua cobrança), para ampliar a base tributária e para modernizar o sistema como um todo. O Governo

reformulou completamente o Imposto de Renda e tentou adotar o princípio do valor adicionado por meio da criação, como imposto estadual, do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) em substituição ao Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), considerado cumulativo e distorcivo do ponto de vista alocativo<sup>(21)</sup>.

Também contribuiu para o “milagre brasileiro” a existência de excesso de capacidade ociosa na economia, o que tornava a oferta agregada muito mais elástica em relação ao sistema de preços.

Esses fatores criaram um ambiente favorável ao crescimento da economia. Restava ao Governo utilizar os instrumentos ortodoxos de política fiscal e monetária para induzir o processo. Dado o elevado grau de desorganização fiscal existente em 1965, os formuladores de política decidiram adotar os mecanismos de política fiscal para manter a inflação em escala descendente e os mecanismos de política monetária para estimular a economia. No primeiro caso a meta principal foi a reduzir drasticamente o déficit público e de sua parcela financiada pelas autoridades monetárias (de vez que a intenção era usar cada vez mais os papéis da dívida pública na execução da política monetária) via

(21) O ICMS nunca chegou a ser um imposto sobre valor adicionado. O princípio do destino nunca foi adotado, a cobrança sempre foi feita por dentro, com o imposto incidindo sobre o próprio imposto, as alíquotas que no período de implantação foram fixadas, temporariamente, em níveis muito elevados para compensar a perda da cumulatividade foram em muitos casos elevados mais ainda, a dedução dos créditos foi impossível de operacionalizar a contento em vários setores e a autonomia de cada estado legislar com independência em alguns aspectos importantes do imposto tornou extremamente complexa a sua operacionalização. Depois de todos esses anos o ICM, que virou ICMS, tornou-se uma espécie de monstro tributário, pois consegue ferir todos os princípios universais de tributação, cujos principais são simplicidade, capacidade de pagamento e equidade.

aumento de receita e redução de despesa. O êxito foi imediato: o déficit público que em 1967 era de CR\$1,2 bilhão (1,6% do PIB), em 1972 caiu para CR\$ 516 milhões (0,9% do PIB) e em 1973 virou um superávit de CR\$ 295 milhões. O financiamento das Autoridades Monetárias tornou-se desnecessário a partir de 1968.

Essa folga fiscal permitiu então ao Governo adotar uma política monetária expansionista para acelerar o crescimento do PIB, sem gerar pressões inflacionárias. Entre 1967 e 1973, os meios de pagamento cresceram 907,9% e o volume de empréstimos concedidos pelo sistema bancário 13,4 vezes (Quadro 7).

Vale notar que a parcela de empréstimos ao setor privado cresceu de 74% em 1966 para 88% em 1973.

A taxa de poupança interna com relação ao Produto Interno Bruto, que na década de cinquenta atingiu a média de 11% e de 14%, em meados da década de sessenta, subiu rapidamente até atingir perto de 20% no período 1973/74.

O ano seguinte (1974) é importante nas análises da política macroeconômica brasileira, porque, apesar do objetivo, explícito, de manter a inflação em escala descendente<sup>(22)</sup>, marcou a reversão dessa tendência de declínio dos preços e de expansão da economia e o início de um longo período de descontrole inflacionário e estagnação que trouxe grandes doses de sofrimento para a população (principalmente para as camadas mais pobres), desorganizou a estrutura econômico-financeira do País e, acima de tudo, trouxe uma grave perda de auto-

estima para a sociedade brasileira. Além disso, os efeitos das distorções causadas pelo aumento dos patamares inflacionários (que culminaram com a total perda de controle durante toda a década de oitenta e parte da década de noventa) em termos de alocação de recursos, de concentração de renda, das disfunções do sistema financeiro e do crescimento do PIB (a década de oitenta é considerada a década perdida) são até hoje sentidos pelo País.

Quais as causas dessa reversão e por que o País não conseguiu evitar o descontrole da inflação no início do processo, quando as macrovariáveis mais importantes ainda estavam sob controle?

A maioria das análises aponta como crucial a decisão do Governo de manter a mesma política monetária expansionista após o choque do petróleo, quando as principais economias industrializadas do mundo, com grau de dependência nas importações do produto similar ao do Brasil, iniciaram um processo rápido de desaceleração, adotando políticas antiinflacionárias (de controle de demanda) bastante conservadoras e adotando rígidas medidas de contenção do consumo da matéria-prima.

Evidentemente o custo dessas políticas foi a recessão e o desemprego, custo esse que os formuladores de política procuraram evitar para o Brasil.

Com os termos de troca e a capacidade de importar profundamente abalados pela brutal elevação dos preços do petróleo, os resultados da manutenção

**Quadro 7**  
**Brasil: Taxas de Crescimento do Estoque de Moeda e dos Empréstimos do Setor Bancário – 1967/1973**

	Meios de Pagamento	Empréstimos
1967	45,7	53,1
1968	39,0	57,6
1969	32,5	37,8
1970	25,8	34,8
1971	32,3	46,6
1972	38,3	41,3
1973	47,0	45,3
TOTAL	907,9	13.490,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

(22) Nessa época, jogando com o peso da formação de expectativas da população na definição das taxas de inflação, o Governo lançou uma grande campanha nacional fixando a meta de inflação em 12% para 1973. A estratégia falhou, mas pode ser considerada como a precursora da moderna técnica do “inflation target” utilizada com sucesso em alguns países da Europa e pelo Banco Central, após a crise cambial de janeiro de 1999.”

dessa política não-restritiva<sup>(23)</sup> foram a exacerbação da inflação e o crescimento do déficit em conta corrente. Conforme mostra o Gráfico 3, entre 1973 e 1974 esse déficit passou de US\$1,7 bilhão (US\$ 4,26 bilhões em termos reais) para US\$ 7,1 bilhões (US\$ 17,2 em termos reais), cerca de 317,6% de aumento. A inflação, conforme foi visto, passou de 15,5% para 34,5%.

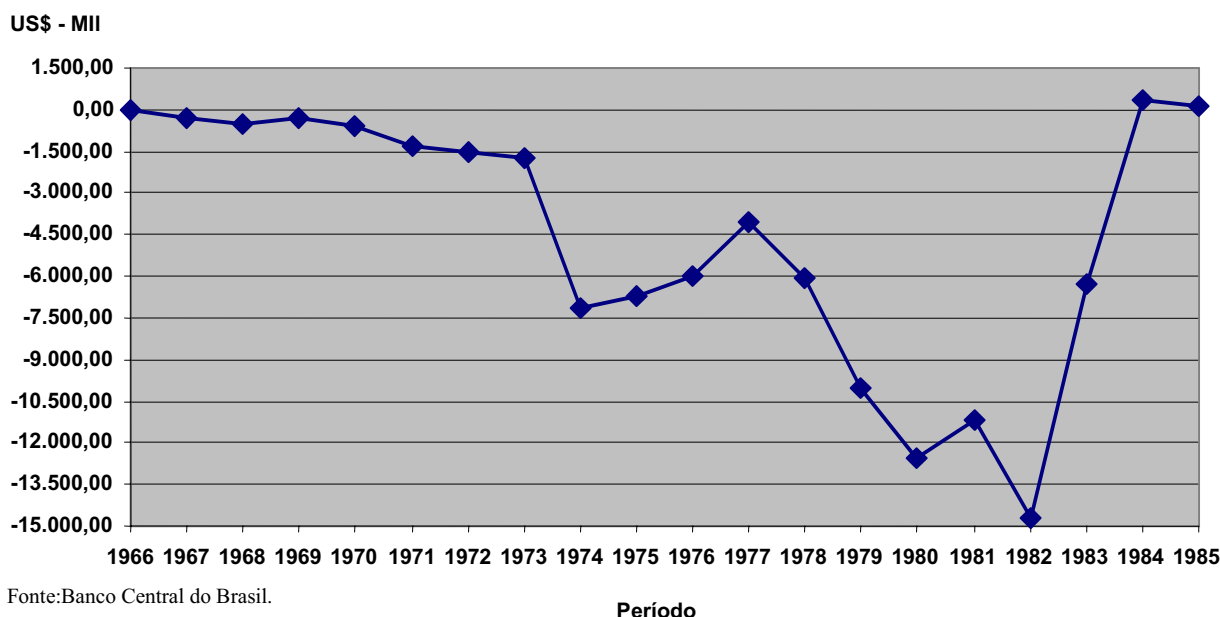
Apesar de uma rápida melhoria obtida nos anos seguintes (1975, 1976 e 1977), quando o déficit caiu de US\$ 7,1 bilhões para US\$ 4,0 bilhões, após 1978 a situação foi se agravando continuamente, até atingir o

exportações, enquanto em 1998 representou 69,1%.

A crise do petróleo e a redução da capacidade de importar deram um novo alento ao modelo de substituição de importações, com impactos significativos no papel do Estado na economia, na política comercial e na própria política agrícola, que passou a estimular com maior vigor a produção doméstica do trigo, que era (e ainda é) o principal item agrícola importado.

No geral, a crise veio reforçar o componente nacionalista e estatizante da postura mercantilista

**Gráfico 3**  
**Brasil: Saldo em Transações Correntes – 1966/1985**



Fonte: Banco Central do Brasil.

fundo do poço em 1982, quando um rígido controle das importações semelhante ao adotado antes de 1965 passou a gerar saldos comerciais crescentemente positivos.

Assim o saldo em conta corrente, que atingiu o máximo valor no período de US\$ 14,7 bilhões, somente superado, em termos reais (US\$ 19,2 bilhões), pelo maior déficit histórico do Brasil, obtido em 1998 (US\$ 35,2 bilhões). Em 1982, o déficit representou 73,1% das

adotada pelo Brasil no comércio exterior há várias décadas<sup>(24)</sup> através da aplicação de rígidos controles das importações (por meio de tarifas proibitivas, licenças administrativas “ad hoc”, lei dos similares e mesmo proibições diretas em alguns casos) e aumentar a significativamente a dependência do País da poupança externa. No final da década de sessenta, a participação da poupança externa era de apenas 1% do PIB, passou para 6,5% em 1974 e 5,2% em 1975, com grandes reflexos no endividamento externo do País, conforme

(23) Em 1974, os meios de pagamento cresceram 33,5%, bem menos que em 1973 (47%), mas logo voltaram ao patamar de 40% a partir do ano seguinte. Como existe um “lag” no efeito da expansão monetária nos preços, pode-se dizer que a inflação de 1974 foi também um efeito da expansão de 47% em 1973, que foi o primeiro ano de contenção de demanda em outros países atingidos pela crise do petróleo.

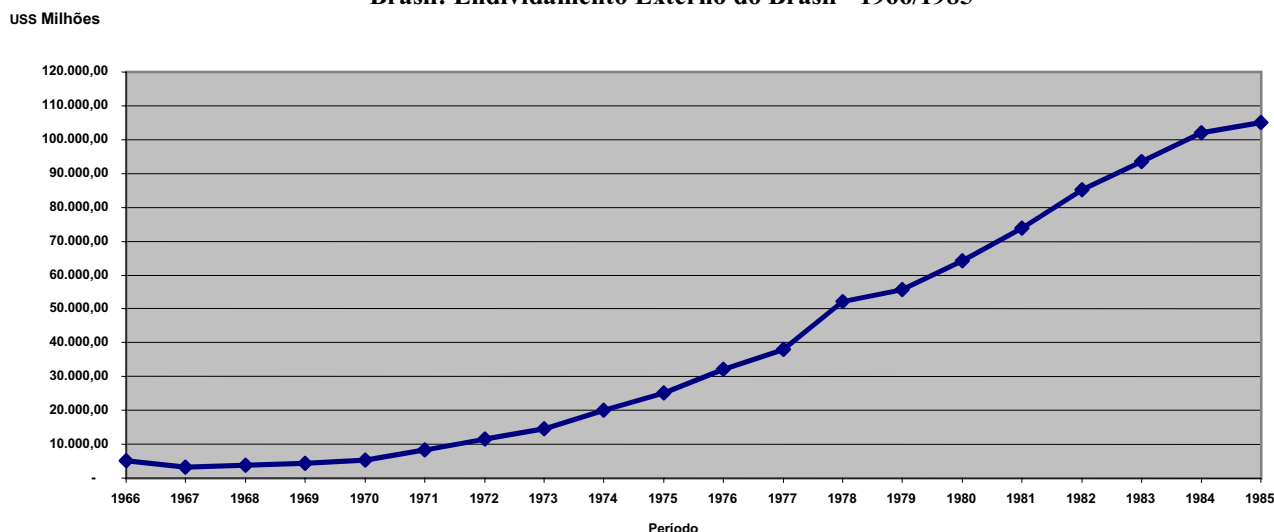
(24) Modernamente, os mercantilistas são considerados nacionalistas econômicos que enfatizam, não os ganhos com o comércio internacional para a sociedade como um todo, mas as perdas setoriais advindas de uma abertura comercial. Por essa razão, são ardentes defensores do protecionismo, da estatização e da substituição de importações. Do ponto de vista político, os mercantilistas acham que o comércio internacional compromete a segurança nacional, aumenta a exposição dos recursos naturais domésticos à exploração internacional e ameaça a capacidade produtiva nacional. Em resumo, para eles o princípio de que o comércio exterior é uma via de duas mãos não prevalece, pois somente as exportações são um bom negócio.

mostra o Gráfico 4.

A dívida externa brasileira, que entre 1966 e 1971 cresceu 57,2% (48,7% em termos reais), passou a crescer geometricamente após o primeiro ano do choque (1972), passando de US\$ 8,2 bilhões em 1971 (US\$ 22,2 bilhões a preços de 1997) para US\$ 64,2 bilhões (US\$ 94,3 bilhões em termos reais) em 1980, cerca de

tatais foram criadas em todos os níveis da federação, para complementar as já existentes, não só nas atividades consideradas estratégicas nacionalmente como energia e telecomunicações, mas em todas as atividades consideradas importantes por algum motivo, como siderurgia, navegação marítima e fluvial, turismo, hospitais, portos, transporte, mineração etc. Praticamente para cada atividade econômica foi criada uma empresa ou

**Gráfico 4**  
**Brasil: Endividamento Externo do Brasil - 1966/1985**



Fonte: Banco Central do Brasil

682,9% de aumento (324,7% a preços de 1997). Nos primeiros anos da década de oitenta, mesmo após a volta dos rígidos controles às importações, a escalada da dívida continuou, passando dos US\$ 64,2 bilhões de 1980 para US\$ 105,1 bilhões em 1995 (US\$ 137,7 em termos reais).

Por outro lado, a poupança doméstica, que como foi visto, chegou a 20% do PIB em 1974, caiu para apenas 11%, em 1980, e para menos de 9%, em 1985.

A corrente nacionalista, que sempre defendeu a tese de que a presença de um Estado ativo e empreendedor é a forma ideal de preservar a riqueza nacional contra a exploração predatória do capital internacional, de garantir a segurança nacional e acima de tudo de promover o desenvolvimento com justiça social (e cuja presença sempre foi forte e decisiva em países do terceiro mundo), aparentemente aliou-se tacitamente aos keynesianos<sup>(25)</sup> para criar uma política de estatização que talvez só tenha tido similares nos países socialistas de economias planificadas.

Nos anos posteriores, milhares de empresas es-

tatais foram criadas em todos os níveis da federação, para complementar as já existentes, não só nas atividades consideradas estratégicas nacionalmente como energia e telecomunicações, mas em todas as atividades consideradas importantes por algum motivo, como siderurgia, navegação marítima e fluvial, turismo, hospitais, portos, transporte, mineração etc. Praticamente para cada atividade econômica foi criada uma empresa ou

No início da década de oitenta, a atuação das empresas estatais, que, como foi visto, foram criadas em larga escala, para regular e controlar algumas atividades econômicas, ficou tão fora de controle que o Governo foi obrigado a criar um órgão exclusivo para controlá-las<sup>(26)</sup>.

No setor externo, a política comercial adotada em 1965, que reduziu as restrições às importações e criou uma série de incentivos às exportações, como financiamentos, eliminação de tributos da base exportável, como a introdução das minidesvalorizações em períodos curtos (calculadas pela diferença entre a inflação interna e externa), foi mantida e, em alguns casos, ampliada.

Como resultado dessa política, as exportações entre 1966 e 1973 cresceram 256,1% (222,4% em termos reais), passando de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 6,2 bilhões

(25) Os seguidores de J. M. Keynes defendem um envolvimento maior do Estado na economia, por meio de política fiscal (aumento no gastos públicos) para evitar as fases depressivas dos ciclos econômicos, provocados por subconsumo e pelo excesso de poupança.

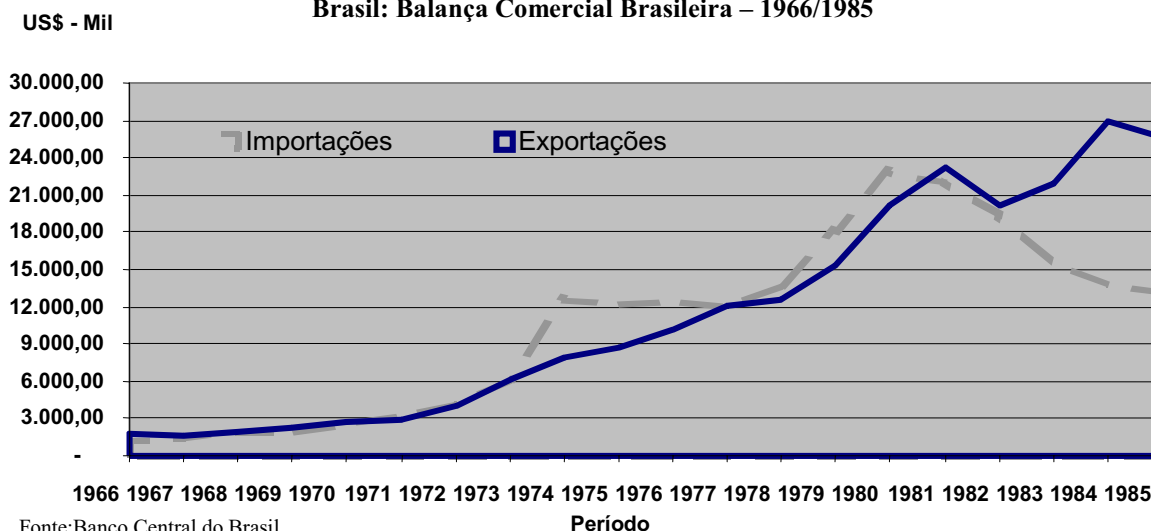
(26) Trata-se da antiga Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (SEST).

e as importações cresceram 376% (331% em termos reais) passando de US\$ 1,3 bilhão para US\$ 6,3 bilhões. O saldo comercial passou de US\$ 440,0 milhões (US\$ 1,25 bilhão em termos reais) para apenas US\$ 7 milhões (US\$ 18,0 milhões em termos reais). O Gráfico 5 mostra a evolução das exportações e importações no período 1966 a 1985.

de 1965 foi a diversificação da pauta de exportações, que foi muito intensificada no período, conforme mostra o Quadro 8, e, na realidade, continua até os dias de hoje.

Em 1965, o café e o açúcar contribuíram com 88, 6% das exportações totais. Em 1970, essa contribuição caiu para 40,7% e, em 1980, caiu para 25,0%.

**Gráfico 5**  
**Brasil: Balança Comercial Brasileira – 1966/1985**



Em função do choque do petróleo entre 1973 e 1974 as importações subiram mais de 103%, passando de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 12,6 bilhões. As exportações, que entre 1972 e 1973 tinham subido 58,9%, em virtude de forte aumento nos preços dos produtos agrícolas (o preço da soja chegou a mais de mil dólares a tonelada, o que levou o Governo a adotar o contingenciamento), subiram apenas 27,4%.

Com exceção de 1977, ano em que houve um ligeiro equilíbrio na balança comercial, até 1981 todos os anos apresentaram déficits superiores a US\$ 1 bilhão, sendo que o maior ocorreu em 1974, US\$ 4,6 bilhões, seguido de 1975, US\$ 3,5 bilhões.

O ano de 1981 marca o início da criação de saldos positivos (interrompido apenas 14 anos mais tarde) obtidos, não por meio do aumento das exportações, que subiram apenas 9,8% entre esse ano e 1995, mas, como foi visto, através de rígido controle das importações (que decresceram 43,1%). Assim, de um déficit de US\$ 2,8 bilhões obtido em 1980, passou-se para um superávit de US\$ 1,2 bilhão no ano seguinte, até atingir US\$ 12,5 bilhões no último ano dessa fase.

Embora o choque do petróleo em 1973 e a volta dos métodos mercantilistas no início da década de oitenta tenham provocado uma evidente estagnação no valor exportado (entre 1975 e 1985 cresceu apenas 5,2% em termos reais), o grande sucesso da política adotada a partir

Em 1985, apesar desses dois produtos continuarem sendo importantes para a balança comercial brasileira, contribuíram com apenas 11,5%. O café, que em 1962, representou sozinho 75% das exportações, a despeito dos preços elevados no mercado internacional, participou com apenas 10,1% do total exportado, com US\$ 3,3 bilhões. O complexo soja por outro lado, que em 1965 não existia, em 1970 participou com apenas 2,59%; em

**Quadro 8**  
**Brasil: Principais Produtos da Pauta de Exportações em Anos Selecionados**

	US\$ Bilhões (1997=100)				
	1965	1970	1975	1980	1985
<b>Agrícolas</b>	<b>4,04</b>	<b>5,76</b>	<b>10,84</b>	<b>15,22</b>	<b>13,80</b>
C. Soja	0	0,18	2,90	3,32	3,20
Café	2,00	2,63	2,16	4,07	3,28
Açúcar	2,00	0,34	2,47	1,88	0,45
Laranja	0	0	0,18	0,49	0,94
Frango	0	0	0	0	0,30
C. Bovina	0,09	0,38	0,18	0,10	0,32
Fumo	0,09	0,16	0,34	0,42	0,54
Couros e peles	0	0,05	0,11	0,10	0,33
<b>Outros</b>	<b>0,52</b>	<b>1,94</b>	<b>10,64</b>	<b>15,72</b>	<b>21,18</b>
Calçados	0	0	0,38	0,55	1,12
Aço/Ferro	0,09	0,27	0,43	1,44	1,93
Alumínio	0	0	0	0,06	0,24
Máq. e Equip.	0,11	2,20	2,18	2,21	1,49
Veículos	0	0,03	0,41	0,85	0,86
<b>TOTAL</b>	<b>4,56</b>	<b>7,34</b>	<b>30,69</b>	<b>29,62</b>	<b>32,29</b>

FONTE: IBGE/Secretaria de Comércio Exterior (SECEX-NDIC).

1980 aumentou para 11,2% e, em 1985, tornou-se equivalente ao café.

No cômputo geral, a participação das exportações agrícolas chegou a 91,9% em 1965, e caiu para 42,7% em 1985. Considerando-se somente a pauta agrícola, a estratégia de diversificação também deu bons resultados, com a participação crescente de outros produtos como frango, suco de laranja, celulose, couros etc.

Em 1985, o complexo soja contribuiu com cerca de 23,2% das exportações agrícolas (US\$ 3,2 bilhões em termos reais), o café com 23,7% (US\$ 3,28 bilhões), o açúcar com 32,2% (US\$ 450 milhões). O ano de 1985 já mostra também a presença de alguns produtos que mais tarde se tornaram estratégicos na balança comercial brasileira, como o fumo, que participou com 3,9% (US\$ 540 milhões); o suco de laranja e outras frutas, com 6,8% (US\$ 940 milhões); o complexo bovino (carnes e couros), com 4,7% (US\$ 650 milhões) e o frango, com 2,2% (US\$ 300 milhões). Os demais produtos, nos quais estão incluídos os manufaturados, que contribuíram com apenas 11,4% em 1965, subiram para 65,6% em 1985, 24,5% (US\$ 4,6 bilhões).

### **3.2. O Processo de Modernização da Agricultura**

#### **3.2.1. A Reforma do Crédito Rural**

A crise de abastecimento de 1962 e o efeito negativo do modelo de industrialização substitutivo de importações sobre as exportações (e, portanto, sobre a capacidade de importar) determinaram, em 1965, uma mudança importante no tratamento macroeconômico ao setor agrícola, visto até então como mero coadjuvante do processo, tanto pela corrente estruturalista como pela corrente ortodoxa. Ambas viam a agricultura como fornecedor de divisas e de mão de obra necessárias à construção e funcionamento do parque industrial.

A mudança nesse “approach” ocorreu quando a inflação começou a fugir de controle e quando a capacidade de importar atingiu níveis críticos, após a empolgação desenvolvimentista do período 1955/60. Os estruturalistas, como foi visto, começaram a ver a rigidez estrutural da oferta agrícola como a principal causa da elevação dos preços e os ortodoxos começaram a ver a agricultura e o “agribusiness” como um grande potencial para alavancar e diversificar as exportações por meio de um ambicioso programa de modernização.

Esse programa teve início em 1965 com a Lei

4.829, de 5/11/65, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e com o Decreto-Lei 57.391, de 7/12/65, que reformulou a Política de Garantia de Preços Mínimos e continuou nos anos posteriores com a ampliação dos estímulos à pesquisa agropecuária, por meio da criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) à extensão rural, por meio da criação da Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER), no início da década de setenta e a implementação de vários programas independentes como o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), em cooperação com o governo do Japão e de programas regionais como o POLOCENTRO.

A reforma do crédito rural no Brasil em 1965 (logo após a criação do Banco Central), com a criação do SNCR, surgiu como parte da política de colocar o orçamento fiscal da União como fonte de recursos oficiais para o crédito e criar alternativas não inflacionárias de financiamentos (via depósitos a vista), com a inclusão dos bancos privados no sistema, fechando assim a torneira de emissões automáticas da CARED.

As mudanças introduzidas no mercado financeiro e de capitais tiveram o objetivo de criar uma nova estrutura na formulação e implementação da política monetária e financeira, criar novos instrumentos e novos agentes na intermediação financeira com faixas de atuação específicas, taxas de juros reais positivas nas operações ativas e passivas do sistema financeiro.

Especificamente, os objetivos do SNCR explicitados formalmente pela Lei 4.829, eram:a) financiar parcela do capital de giro à produção e comercialização de produtos agrícolas; b) estimular a formação de capital; c) acelerar a adoção e tecnologia moderna e d) beneficiar especialmente pequenos e médios produtores.

Desde que foi criado, o SNCR previa a ampliação e a elevação do índice de capilaridade do sistema com a inclusão de todos os estabelecimentos financeiros na concessão dos financiamentos e a cobrança de taxas de juros preferenciais, que não deveriam ultrapassar 3/4 das taxas adotadas nas operações de crédito mercantil<sup>(27)</sup>.

As fontes de financiamento previstas na legislação eram extremamente diversificadas e incluíam desde recursos próprios dos agentes até aplicações compulsórias sobre depósitos captados.

O primeiro resultado da concessão obrigatória de taxas preferenciais foi o completo domínio das aplicações estatais e das aplicações compulsórias sobre

(27) Mas tarde (1969), esse parágrafo da lei de criação do SNCR foi revogado, mas os juros privilegiados para a agricultura formam mantidos, com maior ou menor intensidade, até os dias atuais.



os depósitos a vista<sup>(28)</sup> na oferta de crédito. Em 1967, 23% do total do crédito agrícola era suprido pelos depósitos a vista e o restante era suprido pelas Autoridades Monetárias via empréstimos do Banco do Brasil e através de repasses e descontos do Banco Central aos agentes do SNCR. O Quadro 9 mostra, resumidamente, o comportamento das fontes no período 1966 a 1985.

Antes da Resolução 69, a quase totalidade do crédito, que em termos reais (preços de 1997) atingiu apenas US\$ 773, 3 milhões em 1965 e pouco mais de US\$ 1 bilhão em 1966, era fornecido pelos bancos comerciais, com a grande preponderância do Banco do Brasil.

Com a mudança nas regras, em 1967, as exigibilidades passaram a ter um papel potencialmente importante<sup>(29)</sup>, chegando a contribuir com 22,7% da oferta

total, nesse ano. Como a concessão de elevado volume de crédito a taxas preferenciais era considerada fundamental no programa de expansão modernização e diversificação da produção agrícola, mormente dos grãos, o Governo resolveu também utilizar alguns recursos do orçamento monetário<sup>(30)</sup>, que tinha como principal fonte os depósitos a vista do Banco do Brasil, a emissão de moeda e a emissão de títulos da dívida pública.

O Orçamento Monetário era administrado pelas Autoridades Monetárias (através do Banco do Brasil e do Banco Central) e desde 1967, como mostra o Quadro 9, tornou-se de longe a principal fonte de recursos do crédito, mormente com a queda dos depósitos a vista (e a conseqüente queda nas exigibilidades) causada pela elevação das taxas de inflação.

Dentre as autoridades monetárias coube ao Banco do Brasil suprir a maior parte das necessidades de crédito rural. Na época da implantação do SNCR, em 1965, o Banco já participava com 54% do total, chegando a cair para 50% em 1968, com a Resolução 69. Todavia, com o crescimento do papel das Autoridades Monetárias no sistema, a participação do banco oficial atingiu 63% já em 1971 e chegou ao máximo em 1979 com 79,2%.

O suprimento de recursos ao Banco do Brasil era para ser realizado basicamente pelos depósitos a vista, mas com esses em franca queda, o orçamento monetário tornou-se a principal fonte de suprimento, a ponto de ser criada uma “Conta Movimento” do Banco Central no Banco do Brasil para automatizar as transferências internas.

Criada com o objetivo de evitar o descasamento entre a disponibilidade de recursos e as necessidades de financiamento de programas de interesse do Governo, incluindo o crédito rural, logo a Conta Movimento adquiriu proporções mastodônticas e devido a alguns mecanismos administrativos envolvendo tanto o Tesouro como as Autoridades Monetárias, logo ela se tornou uma versão mais sofisticada e muitas vezes ampliada da antiga CARED, ou seja, poderosa fonte endógena de expansão da oferta de moeda e portanto de pressão inflacionária.

**Quadro 9**  
**Brasil: Fonte de Recursos do**  
**Crédito Rural – 1966/1985**

	Percentual			
	Depós.a Vista (1)	Autor. Monetária	Outros	TOTAL
1966	-	-	100,0	100,0
1967	22,7	-	77,3	100,0
1968	16,9	-	83,1	100,0
1969	15,9	-	84,1	100,0
1970	14,2	-	85,8	100,0
1971	14,3	81,2	4,5	100,0
1972	13,0	82,4	4,6	100,0
1973	19,3	79,1	4,6	100,0
1974	14,6	81,8	7,6	100,0
1975	13,0	82,7	8,2	100,0
1976	11,1	85,5	8,5	100,0
1977	10,0	86,3	7,0	100,0
1978	11,0	87,1	5,4	100,0
1979	11,0	87,2	6,2	100,0
1980	10,0	86,4	3,6	100,0
1981	14,2	80,0	5,8	100,0
1982	11,1	83,7	5,2	100,0
1983	10,3	87,1	2,6	100,0
1984	8,2	90,1	1,7	100,0
1985	7,6	92,1	3,3	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

(1) Calculado com base na Resolução 69 e posteriores.

(28) As aplicações compulsórias no crédito rural foram regulamentadas pela famosa Resolução 69, de 22/09/67, do Banco Central do Brasil que, entre outras regras, definia a base de cálculo das exigibilidades de aplicação na agricultura, constituída dos depósitos totais deduzidos os depósitos a prazo fixo, os depósitos vinculados às operações de câmbio, os depósitos transitórios de entidades públicas, os depósitos dos governos estaduais e suas autarquias, nos respectivos bancos estaduais e o recolhimento obrigatório, em dinheiro dos bancos ao Banco Central. A Resolução 69 operacionalizou a integração dos bancos comerciais privados ao SNCR e fixou inicialmente em 10% as exigibilidades do crédito rural. Posteriormente a 69, foi alterada, na maioria das vezes, para mudar o limite de aplicação.

(29) De acordo com cálculos realizados na época, os depósitos a vista dos bancos comerciais seriam suficientes para financiar 3, 5 vezes o crédito rural em meados dos anos 60.

(30) A Reforma Tributária de 1965 criou um sistema conhecido como “reservas monetárias”, que seria administrado pelo Conselho Monetário Nacional, e suprido com recursos do imposto de exportação e do imposto sobre operações financeiras. Mais tarde essas reservas passaram a fazer parte do “orçamento monetário”, um orçamento paralelo destinado a compensar o baixo nível de operacionalidade do orçamento fiscal, notadamente em épocas de inflação ascendente. Os recursos das reservas foram também aplicados no custeio de órgãos públicos, no pagamento de subsídios e encargos financeiros de empresas estatais. (Mais detalhes ver Nóbrega, Mailson, “Agricultura e Crédito Rural no Brasil” mimeo, 1983).

O crédito rural teve um papel relevante nesse processo, pois com o esgotamento da principal fonte não inflacionária de recursos que eram as exigibilidades e a crescente resposta dos produtores agrícolas aos estímulos governamentais para aumentar a produção e área plantada (via expansão da fronteira agrícola), logo o Governo foi obrigado a lançar mão de mecanismos monetários para alimentar a conta movimento e aumentar a oferta de crédito.

Para reduzir a pressão sobre a emissão de moeda, em 1971, a Lei Complementar nº 12 autorizou utilização dos títulos da dívida pública como mecanismo de política monetária. A partir desse ano observa-se um grande crescimento do volume de recursos fiscais do Tesouro no Orçamento Monetário, mas a disponibilidade maior desses recursos não mitigou o potencial inflacionário da Conta Movimento, de vez que os recursos monetários retirados do mercado por meio da emissão de títulos logo se tornaram insuficientes e a relação simbiótica entre o Banco do Brasil, o Tesouro e a Autoridade Monetária mantiveram a capacidade da Conta emitir moeda de forma autônoma.

A situação agravou-se mais ainda com a manutenção de taxa fixas de juros e a elevação em larga escala da taxa inflacionária (e, portanto, dos subsídios embutidos) de vez que, além do crescimento real das necessidades de crédito, havia a necessidade de preencher a lacuna gerada pelos subsídios.

A reversão da tendência de queda das exigibilidades foi tentada várias vezes, com sucesso apenas momentâneo. Em 1973, por exemplo, a Resolução 260 aumentou a exigibilidade para 15%, tendo como efeito um aumento de 13% para 19,3%, que logo caiu para 14,6% no ano seguinte e a Resolução 671, de 1980, que elevou a exigibilidade para 20% e teve como efeito uma elevação na participação para 14,2% em 1981, que logo caiu para 11,1% em 1982. Com o processo inflacionário adquirindo contornos de hiperinflação, o Governo ainda tentou conter a tendência com a Resolução 698, de 1981, que elevou a exigibilidade para 25%, e mais tarde para 30%, mas os efeitos foram anulados pela elevação descontrolada dos preços e, no último ano da análise, a participação das exigibilidades dos bancos comerciais foi de apenas 7,6%.

Como resultado da aplicação desses mecanismos, o crédito rural tornou-se, seguido da PGPM, o principal instrumento de política agrícola, seguindo uma tendência secular do sistema público do País de concentrar toda a imensa capacidade operacional do Governo, em termos de políticas e programas, em instrumentos de curto prazo<sup>(31)</sup>.

A lógica do sistema era evidente. O crédito de investimento seria o principal mecanismo de estímulo ao processo de adoção das novas tecnologias capital-intensivas, como mecanização, correção do solo e irrigação. O crédito de custeio permitiria a compra de insumos modernos como fertilizantes químicos, sementes melhoradas e o crédito de comercialização forneceria a oportunidade de transportar o produto no tempo, evitando-se assim a concentração da oferta na época da safra.

Vistas sob qualquer parâmetro, as aplicações oficiais, principalmente na década de setenta são surpreendentes. Como mostra o Quadro 10, entre 1966 e 1985, foram aplicados a preços de 1997 cerca de US\$ 219,1 bilhões, sendo 58,5% para custeio, 17,5% para investimento e 24,0% para comercialização.

Entre 1966, quando ocorreu menor volume (US\$ 1,04 bilhão), e 1979, quando, ocorreu o maior volume (US\$ 20,4 bilhões), o crédito nas três modalidades cresceu quase 20 vezes. Para se ter uma idéia dessa magnitude, basta dizer que as aplicações de 1979 serviram para financiar uma safra (1979/80) de 52,9 milhões de toneladas de grãos, enquanto no ano 2000 foram aplicados pouco mais de US\$ 6 bilhões de crédito oficial para financiar uma safra (2000/2001) de quase

**Quadro 10**  
**Brasil: Crédito Rural para aAtividade Agrícola**  
US\$ Milhões (1997=100)

	Custeio	Investi- mento	Comer- cialização	Total
1966	673,3	252,2	116,4	1.041,9
1967	861,0	267,1	181,1	1.309,2
1968	965,8	313,7	195,1	1.474,6
1969	1.732,7	460,6	1.160,1	3.353,4
1970	2.112,0	666,5	1.112,9	3.891,4
1971	2.446,8	910,6	1.272,9	4.630,3
1972	2.972,9	1.479,9	1.460,8	5.913,6
1973	4.706,9	2.028,7	2.144,2	8.879,8
1974	6.948,1	2.767,3	3.131,8	12.847,2
1975	8.481,9	4.357,8	4.718,3	17.558,0
1976	9.372,4	4.328,4	4.837,5	18.538,3
1977	9.751,6	3.692,3	5.026,1	18.470,0
1978	9.750,7	3.360,4	4.479,2	17.590,3
1979	12.253,0	3.606,9	4.581,9	20.441,8
1980	12.261,2	2.799,2	4.447,9	19.508,3
1981	11.841,2	2.318,6	4.817,7	18.977,5
1982	12.644,7	1.776,9	4.054,1	18.475,7
1983	7.250,2	1.604,8	2.260,3	11.115,3
1984	5.033,8	646,6	1.075,1	6.755,5
1985	6.100,6	800,5	1.438,4	8.339,5
<b>TOTAL</b>	<b>128.160,80</b>	<b>38.439,00</b>	<b>52.511,80</b>	<b>219.111,60</b>

Fonte: IBGE (1965 a 1968) e Banco Central do Brasil (1969 a 1997).

(31) A diferença fundamental entre o modelo americano e o brasileiro é que o modelo americano deu uma ênfase muito grande aos programas de desenvolvimento rural, principalmente no tocante à infra-estrutura (estradas rurais, armazéns e eletrificação rural), a educação, a pesquisa e paralelamente estimulou a criação de um amplo e sofisticado sistema multimodal de transportes para o escoamento das safras. Por outro lado, o forte viés de curto prazo do modelo de política agrícola brasileiro contribuiu para piorar a curva de distribuição de renda no País, para, de certa forma, justificar a ausência de investimentos governamentais em infra-estrutura de apoio à produção e comercialização, tornando o setor rural extremamente vulnerável aos "swings" da política macroeconômica, que certamente foram os principais responsáveis pela escala de endividamento do setor na década de noventa.



98 milhões.

No início da década de sessenta, representava pouco mais de 15% do PIB agrícola. No final da década de setenta, passou a representar de 50%.

Em consequência da imposição gradativa de limites quantitativos, como parte da política de combate à inflação, a partir de 1982, a oferta de crédito sofreu uma redução considerável, passando de US\$ 18,5 bilhões, em 1982; para US\$ 11,1 bilhões, em 1983; US\$ 6,7 bilhões, em 1984 e US\$ 8,1 bilhões, em 1985.

Junto com a elevação do volume total de crédito, cresceu o volume de subsídios, em virtude da queda da taxa de juros real, causada pelo processo inflacionário. Medido pela diferença entre a taxa de juros e a taxa de inflação<sup>(32)</sup>, esse nível de subsídio cresceu durante toda a década de setenta, passando de -5,6%, em 1970; para algo em torno de -35,6%, em 1979. O nível máximo foi alcançado em 1980 (-38,5%). Com a decisão de governo brasileiro de aplicar parcialmente mecanismos de indexação, o subsídio no crédito rural caiu de -36,3%, em 1983, para -1,6%, em 1984, e -3,6%, em 1985.

Durante o período 1970 a 1985 (último ano de taxa real negativa), foram transferidos, a preços de 1997, cerca de US\$ 31,5 bilhões para a agricultura na forma de subsídios. O Quadro 11 mostra que a concentração dos subsídios concedidos ocorreu entre 1974 e 1983, sendo que somente em 1976, 1979 e 1980 foram concedidos 43,8% do total.

**Quadro 11**  
**Brasil: Subsídio Concedido no**  
**Crédito Agrícola – 1970/1985**

Anos	US\$ Correntes	Ínflator	US\$ mil
			US\$ (1997=100)
1970	115.916,9	2,69	311.816
1971	142.220,8	2,66	378.307
1972	84.875,2	2,61	221.524
1973	116.290,5	2,58	300.030
1974	890.644,1	2,51	2.235.517
1975	1.034.793,0	2,25	2.328.284
1976	1.885.517,8	2,13	4.016.153
1977	1.211.851,7	2,02	2.447.940
1978	1.287.699,8	1,86	2.395.122
1979	3.151.905,5	1,68	5.295.201
1980	3.084.830,3	1,47	4.534.701
1981	1.744.238,5	1,32	2.302.395
1982	1.696.218,8	1,31	2.222.047
1983	1.723.255,2	1,30	2.240.232
1984	50.037,3	1,26	63.047
1985	171.528,9	1,31	224.703
<b>TOTAL</b>	<b>18.391.824,4</b>		<b>31.517.019</b>

Fonte: Secretaria de Política Agrícola - SPA/MA.

Embora não se possa negar os efeitos positivos da concessão de grandes volumes de crédito subsidiado na expansão da produção de grãos, esse processo teve três efeitos negativos particularmente importantes em termos macroeconômicos e setoriais. O primeiro consistiu em alimentar o processo inflacionário. O segundo foi concentrar mais ainda a renda no setor rural, de vez que, devido aos mecanismos administrativos e operacionais do SNCR, apenas uma pequena parcela de produtores teve condições de se apropriar dos subsídios. O terceiro é a perda de eficiência do crédito como indutor do processo de desenvolvimento.

O Quadro 12 mostra que, em 1966, foram aplicados US\$ 34,5 de crédito para financiar uma tonelada de grãos na safra 1966/67. A partir desse ano a relação crédito/produção foi crescendo de forma geométrica, até atingir o máximo em 1977 (safra 1977/78), quando foram aplicados US\$ 18,47 bilhões, para financiar uma safra de 37,16 milhões de toneladas, ou seja, foram aplicados US\$ 497,1 para financiar uma tonelada de grãos, cerca de 14,4 vezes o valor de 1965.

Para desvincular a fixação dos preços da concessão do crédito de custeio e manter a PGPM com sua capacidade de eliminar os riscos de preços, foi criado

**Quadro 12**  
**Brasil: Relação Entre Crédito Rural e**  
**Produção de Grãos - 1965/66-1984/85**

	A-Crédito (1)	B-Produção (2)	A/B
1965/66	1.041,9	22.396,2	34,5
1966/67	1.309,2	25.201,0	41,3
1967/68	1.474,6	25.395,9	51,5
1968/69	3.353,4	25.828,7	57,1
1969/70	3.891,4	29.288,2	114,5
1970/71	4.630,3	29.252,3	133,0
1971/72	5.913,6	28.446,0	162,8
1972/73	8.879,8	30.314,4	195,1
1973/74	12.847,2	37.467,5	237,0
1974/75	17.558,0	40.913,9	314,0
1975/76	18.538,3	45.596,9	385,1
1976/77	18.470,0	47.478,3	407,0
1977/78	17.590,3	37.157,1	497,1
1978/79	20.441,8	41.359,3	425,3
1979/80	19.508,3	52.236,6	391,3
1980/81	18.977,5	51.245,9	380,7
1981/82	18.475,7	51.545,1	368,2
1982/83	11.115,3	47.130,2	392,0
1983/84	6.755,5	52.985,7	209,8
1984/85	8.339,5	59.815,6	112,9

Fonte: Crédito: IBGE (1965 a 1968) e Banco Central do Brasil (1969 a 1985).

Produção: IBGE.

(1) Em milhões de dólares reais (1997=100). 2) Em mil toneladas.

(32) Calculado pela fórmula  $St = (1+rt)/(1+it) - 1$ , onde St é o nível de subsídio concedido no tempo "t", rt é a taxa de juros e it é a taxa de inflação. Evidentemente, se fosse medido pelo custo de oportunidade do capital, o nível de subsídio seria muito mais elevado.

no início da década de oitenta o Valor Básico de Custeio (VBC), para servir como referência para a concessão do crédito de custeio e assim desvincular o preço mínimo de uma das principais fontes cíclicas de pressão sobre base monetária. Com isso o VBC passou a ser usado para determinar a quantidade máxima de recursos que um produtor podia receber de crédito por hectare a ser cultivado. O índice ou redutor dependia do tipo de produto, tecnologia, tamanho do produtor etc.

A importância do crédito rural na expansão da fronteira agrícola e ocupação dos cerrados pode ser constatada pela mudança na distribuição regional do crédito a partir de 1970 (Quadro 13). Em 1966, logo após a implantação do SNCR, a participação da Região Centro-Oeste, onde está concentrada a região dos cerrados, foi desprezível. Em 1970 já atingiu 6,5%, em detrimento das regiões, Sudeste e principalmente Norte/Nordeste, que caiu de 23% para 16,1%. Na realidade, a distribuição regional do crédito mostra claramente a expansão da produção de grãos.

**Quadro 13**  
**Brasil: Participação das Regiões no**  
**Crédito Rural em Anos Selecionados**

	Porcentagem				
	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte/Nordeste	Brasil
1966	47,0	30,0	-	23,0	100,0
1970	45,6	31,8	6,5	16,1	100,0
1975	35,7	38,2	10,1	15,0	100,0
1980	34,1	35,8	10,5	19,6	100,0
1985	26,2	41,6	16,3	15,9	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

Na Região Sul, onde a produção de soja e milho expandiu-se em grande escala no Rio Grande do Sul e no Paraná a participação aumentou de 30% em 1970 para 41,6% em 1985. Na região Centro-Oeste aumentou de 6,5% para 16,3%.

### 3.2.2. A Política de Garantia de Preços Mínimos

Conceitualmente, a PGPM, como uma política de suporte de preços, foi criada para eliminar o risco de

preços na agricultura através da fixação anual, antes do plantio, de preços mínimos de garantia, para vigorarem após a colheita. A fixação desses preços antecipados serviria como parâmetro de orientação aos produtores nas alocações dos recursos, principalmente no tocante ao tipo de produto e às quantidades a serem produzidas.

A reformulação da PGPM iniciada em 1965 com Decreto 57.391, de 12/12/65, e complementada com o Decreto-Lei 79, de 19/12/66, (que consolidou vários dispositivos existentes em leis anteriores) sistematizou a utilização dos dois braços operacionais da política os Empréstimos do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF)

O EGF foi o principal instrumento de financiamento de comercialização, representando em torno de 90% dos financiamentos totais para essa modalidade. No período 1966/1975, calcula-se que perto de US\$ 48 bilhões tenham sido aplicados em EGF, ocorrendo o maior volume em 1975, quando foram aplicados US\$ 4,5 bilhões (24% do total de crédito).

O EGF foi criado com dois objetivos. Um de natureza microeconômica, que era aumentar o poder de barganha dos produtores na época da colheita por meio da estocagem do produto no período safra/entressafra e outro de natureza macroeconômica, que era reduzir as flutuações sazonais nos preços e, portanto, melhorar a alocação de recursos na agricultura.

Como um crédito de comercialização, o EGF era oferecido em duas formas: sem opção de venda (SOV) e com opção de venda (COV). O primeiro era uma alternativa simplificada do empréstimo, pois permitia a estocagem ao nível do fazenda ou em outros armazéns, sem a necessidade de classificação oficial. O segundo permitia a venda do produto ao Governo pela sua transformação em AGF, caso os preços dos produtos, até o final do período, não fossem suficientes para cobrir os custos de carregamento.

Apesar das vantagens operacionais e dos esforços dos agentes financeiros, o EGF-SOV nunca foi utilizado em larga escala pelos beneficiários, em virtude principalmente da ausência de garantia de preço, pois, de acordo com as normas, o produtor era obrigado a vender o produto dado como garantia ao preço de mercado vigente e ressarcir todas as despesas da estocagem<sup>(33)</sup>.

Portanto, o EGF-COV foi a opção largamente utilizada pelos produtores após a reforma de 1965. O

(33) Na realidade, alguns produtores que utilizaram o EGF-SOV, e no final do período quiseram vender o produto via AGF normas (sem o ressarcimento das despesas de armazenagem), obtiveram esse direito na justiça, obrigando o Governo a desativá-lo na prática durante esse período.

Quadro 14 mostra as quantidades estocadas no período 1966/85.

**Quadro 14**  
**Brasil: Empréstimos do Governo Federal**  
**Concedidos – 1966/1985**

Mil Toneladas

	Soja	Milho	Arroz	Outros	TOTAL
1966	-	-	-	-	-
1967	-	-	-	-	-
1968	87,80	273,10	369,50	230,20	960,60
1969	120,60	132,60	494,90	260,20	1.008,30
1970	173,90	372,50	639,50	163,40	1.349,30
1971	400,10	176,20	422,90	222,00	1.221,20
1972	636,60	248,80	646,60	219,30	1.751,30
1973	4,80	404,70	794,90	211,10	1.415,50
1974	1.488,20	787,30	603,70	331,10	3.210,30
1975	3.288,20	889,40	914,20	846,20	5.938,00
1976	3.602,60	1.270,60	2.090,60	659,00	7.622,80
1977	4.114,80	1.601,60	1.397,50	786,20	7.900,10
1978	3.210,00	578,40	884,80	996,10	5.669,30
1979	3.402,90	1.114,20	962,10	1.361,60	6.840,80
1980	6.261,10	1.579,50	1.726,30	1.473,50	11.040,40
1981	6.695,40	3.818,20	1.669,80	1.697,10	13.880,50
1982	7.685,90	3.163,80	2.035,30	2.034,10	14.919,10
1983	7.441,70	3.461,00	2.177,10	424,10	13.503,90
1984	3.577,40	1.807,90	1.041,60	1.179,20	7.606,10
1985	308,20	1.504,60	1.733,30	4.208,20	7.754,30
TOTAL	52.500,20	23.184,40	20.604,60	17.302,60	113.591,80

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Desde o início, a soja, por ser um produto essencialmente agroindustrial, foi, de longe, o produto mais beneficiado com o empréstimo em função de reformulação dos mecanismos operacionais da PGPM, que permitiram a concessão de EGF a processadores, e da crescente participação das grandes cooperativas no Sul do País (que participavam também como processadores). Em 1970 por exemplo, quando a produção ainda era incipiente, a soja participou com 12,8% do volume total. Em 1975, subiu para 55%, mantendo-se em torno desse patamar até 1983. Em 1984, caiu para 47% e, em 1995, participou com apenas 4%, em virtude dos grandes financiamentos do algodão (que, posteriormente, viraram AGF) terem dominado a conjuntura.

Antes da soja dominar o cenário agrícola do País, o arroz foi o produto que liderou a demanda por EGF. Em 1970, 47,3% do total foram demandados pelos produtores de arroz, e, em 1975, caiu para 15,3%, mantendo-se um pouco acima desse nível pelo resto do período.

A despeito das reformas da PGPM terem ocorrido entre 1965 e 1966, somente a partir de 1968, o EGF começou a ser operado e, a partir de 1969 e 1970, em uma escala compatível com a produção. Entre 1968 e

1965, foram financiadas mais de 113,6 milhões de toneladas, ocorrendo os volumes maiores entre 1979 e 1983, quando a PGPM foi utilizada de forma intensa para estimular a expansão da fronteira agrícola. No total, durante o período de 1968 a 1985 foram financiadas, via EGF 113,6 milhões de toneladas de grãos no valor aproximado, como foi visto, de US\$ 48 bilhões.

A concessão de EGF acompanhou principalmente a distribuição do parque agroindustrial. O Quadro 15 mostra que, por dispor de um parque agroindustrial mais desenvolvido, a Região Sul foi a que mais se beneficiou da concessão de EGF. Em 1970, participou com 31,7% e, em 1985, com mais de 72%. A Região Centro-Oeste, depois de apresentar ligeira queda em 1975, a partir desse ano manteve a tendência crescente, chegando a 9,1% em 1995.

Um ponto que tem sido muito debatido nos meios acadêmicos e governamentais refere-se à natureza da PGPM no tocante aos beneficiários, principalmente dos EGF, devido ao grande volume de recursos envolvidos e à participação de organizações não ligadas diretamente aos produtores.

Quando foi instituído, em 1951 (Lei 1.506 de 19/12/51), o EGF destinava-se unicamente a produtores e suas cooperativas. Todavia, desde o início, várias modificações foram introduzidas em seu formato operacional para permitir a participação de organizações não produtoras, como beneficiários. As justificativas foram sempre de natureza operacional (impossibilidade técnica de se trabalhar com alguns produtos “in natura” e econômica (aumentar o nível de demanda ao nível do produtor na época da colheita). Em ambos os casos a Lei exigia que os beneficiadores e processadores comprovassem o pagamento do preço mínimo aos agricultores.

Dessa forma, os beneficiários do EGF foram classificados em quatro categorias: a) produtores rurais; b) cooperativas de produtores rurais; c) beneficiadores de produtos agrícolas e d) processadores de produtos agrícolas.

Na primeira e segunda categorias estavam incluídos os produtores e suas cooperativas que opera-

**Quadro 15**  
**Brasil: Distribuição dos EGF por Regiões em anos Selecionados**

	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Norte/Nordeste	Brasil
1966	-	-	-	-	-
1970	7,3	31,7	39,3	21,7	100,0
1975	5,9	16,1	52,1	25,9	100,0
1980	8,4	18,5	39,4	33,7	100,0
1985	9,1	18,4	72,5	-	-

Fonte: CONAB.

vam com os produtos amparados pela PGPM, não existindo qualquer restrição quanto ao tamanho, tipo de propriedade, exploração ou posição socioeconômica.

Na segunda e terceira estavam incluídos os beneficiadores e processadores que, embora tivessem atuação similar do ponto de vista dos produtores, eram categorias distintas do ponto de vista da atividade econômica e da política. Enquanto o valor adicionado pelo beneficiador era baixo (o produto mantinha suas características originais, como no caso do beneficiador do algodão e arroz), o do processador era elevado, por envolver uma atividade de transformação industrial do produto, como no caso da indústria de óleos, rações enlatados etc.

Os beneficiadores foram, na maioria das vezes, envolvidos na PGPM por motivos operacionais, enquanto os processadores, por motivos econômicos. No decorrer dos anos, a importância relativa dessas categorias tem mudado. No início preponderavam os beneficiadores devido à influência do algodão, principalmente no Nordeste (onde sua participação chegou a mais de 90%), mas com o aumento do número de cooperativas e o advento da agroindústria da soja, a situação mudou significativamente.

Na Região Norte/Nordeste, a participação de produtores e cooperativas de algodão que, em média, era menos de 1% no início dos anos setenta, em meados da década de oitenta já ultrapassavam 20% e, no Centro-Sul, de uma média de 30% passou para 45%. Em termos de Brasil, para todos os produtos, a participação das categorias pouco mudou entre o período 1966/70 e 1966/85. O Quadro 16 mostra que a participação de produtores e cooperativas passou de 62,3% para 64,3%.

**Quadro 16**  
**Brasil: Distribuição do EGF por Categoria de Mutuário em Anos Selecionados**

	Produtores	Cooperativas	Processadores
1966/70	46,2	16,1	37,5
1971/75	33,4	26,9	39,6
1976/80	24,5	37,8	37,7
1981/85	32,3	40,2	27,5
1966/85	34,1	30,2	35,7

Fonte: CONAB.

Nas outras regiões, de uma média observada na década de setenta de 30%, as cooperativas passaram a absorver mais de 45% dos empréstimos em anos recentes.

Em termos de produtos, observou-se uma tendência bastante forte de se concentrarem os EGF nas mãos de alguns tipos de mutuários, o que evidencia a importância no primeiro momento do produto se destinar ao consumo direto, processamento agroindustrial ou

simples beneficiamento.

No Norte/Nordeste, a importância dos beneficiadores advinha do fato de que a maioria dos produtos financiados nesta região, não somente necessitava de certo grau de elaboração (para permitir a estocagem por prazo mais longo) como também do fato que a atuação do sistema cooperativo ainda era bastante deficiente.

Nas outras regiões, onde estava se expandindo o complexo agroindustrial do País, mas os produtores e as cooperativas estavam bem organizados e estruturados, nota-se uma participação bem mais agressiva destas categorias (entre 80 e 90%) em produtos que podem ser operados diretamente “in natura” como o milho, o feijão, o arroz etc., mas no algodão em pluma e no amendoim a participação cai para menos de 15%.

Os empréstimos concedidos à soja são um exemplo do crescimento equilibrado da agroindústria e das cooperativas. Em 1971, por exemplo, ano que marca o início da expansão em grande escala da soja no Brasil, os produtores receberam 7,7%; as cooperativas, 48,7% e os processadores, 46,5%. Este quadro permaneceu por toda a década de 70 e, em 1981, o sistema cooperativo aumentou mais ainda sua participação, ficando com 58,4%. Os produtores ficam com 10,4% e a agroindústria, com 31,1%.

É importante notar que o crescimento do sistema cooperativo foi acompanhado de seu engajamento crescente no processo de esmagamento, o que contribuiu também para expandir a tomada do empréstimo para estocagem industrial e manter estável a relação observada na década de 70.

Existiam diferenças nos motivos que levavam cada tipo de mutuário a utilizar o EGF? Como se conciliava a aparente contradição entre o objetivo de se fornecer o EGF aos produtores para eles segurarem o produto na safra e aos beneficiadores e processadores para eles se moverem na direção oposta, isto é, comprarem os produtos na safra?

Os produtores estocavam para tirar vantagem da variação estacional de preços. Os industriais, para evitar a variação estacional. Como o mesmo empréstimo pode ser concedido a mutuários com interesses conflitantes sem reduzir a eficácia social e econômica do instrumento?

Como se sabe, a atividade de estocagem é uma atividade essencialmente especulativa, em que os agentes econômicos tomam as decisões em função de expectativas incertas em relação ao comportamento futuro dos preços.

A concessão do EGF influía de duas formas no

processo de decisão: eliminando o risco de estocagem através da garantia de certo nível de renda no final do período (preço mínimo x quantidade estocada) e diminuindo o ritmo da especulação por meio de redução da variação estacional de preços (desconcentração da oferta).

À medida que isto ocorria, os retornos sociais aumentavam (com a estabilidade) e os ganhos ou perdas econômicas privadas (com a instabilidade) diminuam, fazendo com que o uso do instrumento tivesse efeitos positivos, independentemente da forma de utilização e do tipo de mutuário.

Assim, embora o EGF fosse concedido ao produtor rural e ao industrial por motivos aparentemente conflitantes, não existiam contradições do ponto de vista da sociedade, porque ambos agiam no mesmo sentido (retirar temporariamente o produto do mercado via estocagem) e, portanto, para reduzir a variação estacional de preços, nem do ponto de vista do produtor, já que as compras adicionais da indústria tendiam a aumentar a demanda (e os preços) na época da colheita.

Neste contexto, o EGF (como redutor do risco de armazenagem de curto prazo) afetava o processo de decisão de estocagem dos tomadores de várias formas. Em primeiro lugar, por ter sido um empréstimo concedido sob penhor mercantil (com risco bancário próximo de zero), a taxa de juros cobrada tendia a ser sempre menor do que a taxa alternativa de mercado, o que por si só já era um estímulo. Além disso, como ele era disponível com opção de venda (COV), tanto o produtor quanto a indústria eram sempre estimulados a estocar, pois, no

final do período, a renda garantida era, no mínimo, a mesma do início (caso os juros fossem iguais), pois no caso de virar AGF o governo absorvia os custos de armazenagem.

Pela sua natureza, e em virtude do Governo ter sempre adotado uma postura conservadora na fixação dos níveis de preços, o EGF foi muito mais utilizado que a AGF<sup>(34)</sup>. O Quadro 17 mostra que, entre 1966 e 1985, foram adquiridas 26,2 milhões de toneladas via AGF, cerca de 23,0% do volume de EGF concedido.

Os grandes volumes de AGF marcam a utilização desse instrumento como forma de estimular a ampliação da fronteira agrícola por meio do subsídio ao custo de transporte, já que os produtos adquiridos nas regiões de fronteira eram transportados para os centros consumidores pela CFP. Os maiores volumes na década de setenta ocorreram em 1976 e 1977 com o milho e com o arroz, em função de grandes aumentos na produção dessas culturas. Em 1976, adquiriu-se 6,2% da produção de arroz e, em 1977, 11,4% da produção de arroz e 7,2% da produção de milho.

Até meados da década de oitenta, as maiores aquisições ocorreram a partir de 1981. Nesse ano foram compradas pela CFP pouco mais de um milhão de toneladas, sendo a maior parte de arroz (74,7%). Em 1982, foram adquiridas 5,5 milhões de toneladas em 1982 (sendo que o milho representou 63,7%, o feijão 19,1% e o arroz, 13,2%). Relativamente à produção nacional, as aquisições do milho representaram 17,2%; as feijão, 34,9% e as de arroz, 9,5%.

**Quadro 17**  
**Brasil: Aquisições do Governo Federal – 1966/1985**

Mil toneladas

	Arroz	Algodão	Milho	Soja	Feijão	Outros	TOTAL
1966	2.40	-	-	-	-	-	2.40
1967	-	-	10.00	-	120.80	5.00	135.80
1968	-	-	65.70	-	84.00	18.50	168.20
1969	9.20	-	7.60	-	3.60	271.00	291.40
1970	517.80	-	5.20	-	-	27.50	550.50
1971	14.40	-	8.60	-	8.50	5.90	37.40
1972	-	-	8.30	-	26.90	0.70	35.90
1973	12.10	1.00	2.10	-	-	12.90	28.10
1974	6.50	-	164.30	-	1.80	40.50	213.10
1975	3.10	56.80	97.50	-	38.50	229.60	425.50
1976	649.30	-	147.00	-	-	488.00	1.284.30
1977	1.169.90	-	1.504.90	-	7.90	201.90	2.884.60
1978	156.10	7.20	313.20	-	69.00	88.40	633.90
1979	110.90	2.60	66.80	190.30	11.00	50.20	431.80
1980	221.90	-	-	14.50	-	21.40	257.80
1981	800.00	12.60	64.40	-	18.60	174.70	1.070.30
1982	733.30	62.40	3.530.20	2.60	1.057.00	158.30	5.543.80
1983	50.40	35.60	1.465.10	-	161.10	431.20	2.143.40
1984	620.60	-	435.50	-	114.30	115.90	1.286.30
1985	720.60	1.531.30	2.698.50	2.193.30	557.40	1.056.60	8.757.70
<b>TOTAL</b>	<b>5.798.50</b>	<b>1.709.50</b>	<b>10.594.90</b>	<b>2.400.70</b>	<b>2.280.40</b>	<b>3.398.20</b>	<b>26.182.20</b>

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

(34) A condução da PGPM sempre foi muito associada à política macroeconômica de combate à inflação. Assim, o Governo somente permitia a fixação de preços elevados quando a escassez de algum produto ameaçava o abastecimento interno e a meta inflacionária. Também, a utilização do preço mínimo para determinar os valores do custeio e os volumes crescentes de EGF fazia com que a fixação dos preços fossem subordinada a parâmetros de política monetária.



Em 1983, foram adquiridas 2,1 milhões de toneladas. O milho representou 68,3% do total (7,8% da produção). Em 1984, as aquisições mantiveram a tendência de queda, baixando para 1,2 milhão de toneladas, sendo que o arroz representou 48,2% do total e o milho, 33,8%.

Em 1985, foi adquirido o recorde do período, cerca de 8,8 milhões de toneladas, sendo que pela primeira vez ocorreram aquisições de soja em larga escala. As aquisições desse produto representaram 25%; as do milho, 30,8%; as do algodão, 17,5%; as do arroz, 8,2% e as de feijão, 6,4%. Em termos de produção nacional, as aquisições de soja representaram 13,2%; as de milho, 13,5%; as de arroz, 8,1% e a de algodão, 51,2%.

A distribuição regional das AGF (Quadro 18) mostra a intensidade da utilização da PGPM na expansão da fronteira agrícola. Ao contrário do empréstimo de comercialização, que foi muito concentrado na Região Sul, devido à forte presença agroindústrias; no Centro-Oeste as vendas eram efetuadas diretamente ao Governo, que se encarregava da estocagem e do transporte do produto. Em 1966, no início do processo de reforma da política agrícola, o governo nada adquiriu nessa região. As primeiras aquisições no Centro-Oeste o que ocorreram em 1969, quando foram adquiridos 4,9% do total. Nos primeiros cinco anos da década de setenta esse número passou para 20,5% e, nos últimos cinco anos passou para 33,0%. Entre 1980 e 1985, as AGF na região permaneceram nesse patamar, tendo atingido 33,4% em 1985.

**Quadro 18**  
**Brasil: Distribuição Regional da AGF em Anos Selecionados**

	Porcentagem				
	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Norte/Nordeste	Brasil
1966	-	9,3	90,7	-	100,0-
1970	53,9	7,4	34,0	4,6	100,0
1975	65,6	13,5	12,1	8,8	100,0
1980	47,7	-	25,7	26,6	100,0
1985	33,6	13,5	34,1	18,8	100,0

Fonte: CONAB.

### 3.3. Programas Especiais para Ocupação dos Cerrados

Além do crédito rural e da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Governo e organizações privadas também lançaram mão de programas especiais e ações para promover a ocupação dos Cerrados. Como foi visto, a elevada carga de subsídios estimulou a expansão da produção de grãos na fronteira agrícola.

Com a redução dos subsídios e sua posterior eliminação em 1985, o sistema de preços uniformes da PGPM (iniciado em 1981 e terminado em 1992) passou a fornecer a maior parte incentivos à produção nos cerrados, reduzindo o risco de preços e em alguns anos subsidiando também o custo de transporte, quando o preço de mercado caía abaixo do mínimo, via AGF.

O primeiro programa especial começou em 1972 e era conhecido como Programa de Crédito Integrado (PCI), que envolvia recursos do Banco Mundial para o desenvolvimento de 300.000 ha em Minas Gerais. Um ano mais tarde, um programa conhecido como PADAP foi direcionado para a área de cerrado do Alto Paranaíba. Os estados de Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás apoiaram o esforço de assentamento e colonização, envolvendo milhões de hectares e milhares de famílias de colonos.

Entretanto, os dois maiores programas foram o POLOCENTRO e o PRODECER. O primeiro foi um programa bastante ambicioso, criado pelo Governo para estimular o rápido desenvolvimento e modernização da agricultura no Centro-Oeste, na região dos Cerrados<sup>(35)</sup> e era baseado na concessão de crédito subsidiado em várias áreas selecionadas em função da existência de uma certa infra-estrutura (inclusive estradas vicinais e eletrificação) e calcário. A ação direta do programa iria fortalecer mais ainda essa infra-estrutura e influenciar o desenvolvimento agrícola nas áreas ao redor.

A área incluída no programa entre o seu início em 1975 e o seu término em 1982 atingiu direta e indiretamente 3,7 milhões de hectares, sendo 48,6% para lavouras, 32,4% em melhoria de pastagens e 18,9% em reflorestamento. O orçamento nos dois primeiros anos foi fixado em US\$ 1,5 bilhão (correntes) sendo US\$ 1 bilhão em crédito a taxas de juros favorecidas, US\$ 180 milhões em estradas, armazéns e eletrificação, além de US\$ 450 milhões por meio de incentivos fiscais<sup>(36)</sup>.

Os termos da concessão do crédito eram realmente muito favoráveis. Os créditos de investimento eram concedidos por períodos de até doze anos, com período de carência de até seis anos, com as taxas variando entre zero e 14% ao ano, com os investidores podendo receber entre 75% e 100% do custo total do investimento. Os créditos de custeio eram concedidos a taxas de juros fixas, o que, como no SNCR, aumentou gradativamente a escala de subsídios com a elevação das taxas de inflação.

O POLOCENTRO beneficiou principalmente grandes e médios produtores. Enquanto durou, foram aprovados 3.373 projetos, em um montante de US\$ 577

(35) Para mais detalhes, ver Cunha, Aécio, coordenador, **Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados**. IPEA Brasília, 1994, pág. 56.

(36) Warnken, Phil, *The Development and Growth of the Soybean Industry in Brazil*, Iowa State University Press, Ames Iowa 1999.

milhões, sendo que 81% dos estabelecimentos acima de 200 hectares receberam 88% dos recursos do crédito e os acima de 1.000 hectares (39% dos projetos) absorveram 60% dos recursos totais do programa<sup>(37)</sup>.

Da área dos estabelecimentos beneficiados, 35,4% estavam no Mato Grosso do Sul, 32,3%, em Goiás e Tocantins; 17,6%, em Minas Gerais e 14,7%, no Mato Grosso.

Embora, como foi dito, o Programa tenha planejado destinar a maior parte da área para lavouras, o resultado foi inverso: as pastagens ficaram com mais de 60% e as lavouras com 40%, sendo que a soja foi, de longe, o produto mais cultivado. De uma área inicial de 82 mil hectares utilizada nos projetos em 1975, passou-se para 520 mil hectares em 1980. O arroz, que foi sempre cultivado como produto de transição para a soja e pastos, atingiu 600 mil hectares no mesmo ano.

O fato do POLOCENTRO ter estimulado o desmatamento de grandes áreas para a pecuária extensiva gerou posteriormente grandes controvérsias ambientalistas. Segundo um ponto de vista largamente defendido por organizações de proteção ao meio ambiente, o Programa foi um dos grandes responsáveis pela deterioração ambiental de grandes áreas dos Cerrados brasileiros.

Talvez um dos aspectos positivos tenha sido o incentivo à pesquisa agrônômica e ao desenvolvimento de novas tecnologias para os Cerrados por meio da transferência de recursos do programa para a EMBRAPA.

O outro programa importante foi o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). Esse foi um programa de características públicas e privadas criado através da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), para promover o desenvolvimento agrícola dos Cerrados.

Conceitualmente, o programa de cooperação japonês tinha três diferenças básicas com relação ao POLOCENTRO. Em primeiro lugar, apesar de prever a participação de grandes empresas agrícolas em seu projetos, dedicava a maior parte das terras para a agricultura familiar, por meio de assentamentos de colonos selecionados por cooperativas credenciadas. Em segundo lugar, mostrou explicitamente, desde o início, grandes preocupações no trato ao meio ambiente, na própria atividade de cultivo e em terceiro lugar não incluía entre suas atividades o desmatamento de grandes áreas para a exploração econômica da pecuária extensiva.

Conforme as avaliações existentes, o PRODECER deu um grande estímulo à produção agrícola nos cerrados do noroeste de Minas Gerais, oeste

da Bahia e em outras partes do Centro-Oeste e do Maranhão.

Embora desde a grande elevação dos preços das “commodities” agrícolas, em meados da década de setenta, por uma questão de redução de risco, o Governo do Japão vinha procurando diversificar suas fontes de suprimento de alimentos (muito concentradas nos EUA). Somente em 1980 teve início o primeiro assentamento de 70 mil hectares (PRODECER II), no noroeste de Minas Gerais, ficando 50 mil para 135 famílias (370 hectares para cada uma) e o restante para três grandes empresas agrícolas.

A segunda etapa (PRODECER II) iniciou-se em 1987 envolveu a implantação de nove projetos (com lotes entre 250 e 400 hectares) em Minas Gerais (quatro projetos), Mato Grosso do Sul (um projeto), Mato Grosso (dois projetos), Goiás (dois projetos) e Bahia (dois projetos). A terceira fase do PRODECER envolveu projetos em Tocantins e outro no sul do Maranhão.

Além desses programas especiais, tiveram também efeitos consideráveis sobre a ocupação dos cerrados a abertura de algumas estradas-eixo, que permitiram o acesso às regiões mais longínquas, e a política de preços dos combustíveis

Como se sabe, a produção, importação e refino de petróleo no Brasil era monopólio do Estado. De 1978 até meados da última década, o Brasil manteve uma política de preços uniformes no varejo para os derivados do petróleo. Em outras palavras, os consumidores distantes das refinarias, nas regiões da fronteira agrícola, pagavam os mesmos preços dos consumidores perto das mesmas.

O mecanismo usado para operar esse sistema de subsídio aos preços era o Fundo de Preços Uniformes de Frete (FUP), que era auto-financiado por meio da cobrança de uma taxa, incluída no preço do combustível no varejo. Assim, essa política atuava no sentido de transferir renda dos consumidores localizados perto das refinarias para os situados em lugares mais distantes. A distância entre a mais próxima refinaria das importantes áreas produtoras dos cerrados era em média 1.500 quilômetros.

Dessa forma, o sistema de preços uniformes de combustíveis beneficiou muito a produção agrícola na área de fronteira dos cerrados, de vez que lá a agricultura era altamente mecanizada, com pesada dependência no óleo diesel para as operações produtivas e transporte de insumos e da produção.

O consumo de diesel por hectare na produção de soja, por exemplo, é estimado em 117 litros. Adicio-

(37) Cunha, Aécio, op cit pág. 57

nando de consumo de diesel no transporte de insumos e da produção, já que a produção de soja nos cerrados exige grandes volumes de calcário e de fertilizantes para a abertura de novas terras e para a própria atividade produtiva e de comercialização, tem-se uma idéia da importância desses subsídios para a ocupação dessas áreas.

Em suma, a política nacional de preços de combustíveis uniformes beneficiou a agricultura da fronteira às custas da agricultura próxima das refinarias. Todos os produtores agrícolas contribuíram para o Fundo de Preços Uniformes de Frete, mas os benefícios líquidos foram direcionados para os produtores mais distantes, nas regiões de fronteira. Na ausência dessa política, os custos de produção da agricultura teriam sido menores perto das refinarias, e mais elevados em locais mais distantes das refinarias.

### 3.4. A Expansão da Produção de Grãos

Os resultados da nova política de estímulo à produção de grãos foram imediatos. Entre 1965 e 1985, ocorreu o grande salto na direção de uma nova economia agrícola, baseada na produção de grãos, na agroindústria a ela relacionada e, como foi visto, na diversificação das exportações.

Nesse período, a produção de grãos passou de 25,10 milhões de toneladas para 56,19 milhões de toneladas, um crescimento de 123,8%. O melhor desempenho ficou por conta da soja, cuja produção, em 1965, era praticamente inexistente. Em 1970, atingiu mais de 1,5 milhão de toneladas e em 1985 passou para 18,30 milhões toneladas. O aumento da produção de grãos foi obtido pela combinação da expansão da área plantada e da produtividade. Entre 1965 e 1982, por exemplo, quando a área se expandiu sem interrupção, a produção cresceu 103,6%, enquanto a área expandiu-se 80,2%. Depois de considerável queda em 1983, provavelmente em função de mudanças no crédito rural, a área voltou a crescer a partir de 1984, mas só atingiu os níveis de 1982 em 1986. Resumidamente, entre 1965 e 1985, a área de grãos cresceu 75,0% e a produtividade, 27,8%.

O trigo, que foi o único produto agrícola tratado dentro do conceito de substituição de importações, recebendo por isso elevado grau de incentivos, passou de 580 mil toneladas em 1965 para 2,70 milhões de toneladas em 1980 (365% de acréscimo). Os incentivos dados ao trigo eram tão elevados que se pode dizer que a notável expansão da soja foi um efeito direto (e de certa forma inesperado) da produção de trigo, devido ao sistema de rotação entre as duas culturas (double cropping). No início, a prioridade em termos de política agrícola era para o trigo, e não para a soja.

Dos chamados produtos de consumo interno, apenas o milho apresentou um desempenho razoável,

com nítida tendência de crescimento. A produção evoluiu de 12,11 milhões de toneladas, em 1965, para 14,16 milhões de toneladas, em 1970; 20,4 milhões de toneladas, em 1980, e 22,01 em 1985 (81,7% de aumento).

Embora em escala relativamente pequena, foram introduzidas, nesse período, as culturas de sorgo, aveia, centeio e cevada. O Quadro 19 mostra a evolução da produção de grãos entre 1965 e 1985.

Sob qualquer ponto de vista, a grande revolução do “agribusiness” brasileiro iniciou-se nessa fase, com a introdução e surpreendente expansão da produção de soja. Em 1965, quando se iniciou o processo de reformulação da política agrícola a produção da oleaginosa era praticamente zero, do ponto de vista comercial. Em 1970, atingiu 1,5 milhão de toneladas e, entre esse ano e 1985, o seu crescimento foi superior a 1.100%, uma média anual acima de 12 por cento.

**Quadro 19**  
**Brasil: Produção de Grãos - 1965-1985**

	Milhões de Toneladas				
	1964/65	1969/70	1974/75	1979/80	1984/85
Algodão	1,98	1,95	1,75	1,73	2,67
Arroz	7,58	7,55	7,78	9,75	9,02
Amendoim	0,56	0,92	0,44	0,48	0,34
Feijão	2,29	2,23	2,28	1,97	2,55
Milho	12,11	14,21	16,30	20,4	22,01
Soja	0	1,51	9,89	15,16	18,30
Sorgo	0	0,25	0,20	0,18	0,27
Trigo	0,58	1,84	1,79	2,70	4,32
Outros	0	0	0,48	0,64	0,17
<b>TOTAL</b>	<b>25,10</b>	<b>30,46</b>	<b>40,91</b>	<b>52,23</b>	<b>59,81</b>

FONTE: IBGE.

A produção cresceu como resultado de aumentos de área e rendimento. A área colhida aumentou 670%, entre 1970 e 1965, passando de 1,3 milhão para mais de 10,1 milhões de hectares, com uma taxa de crescimento médio anual de 9%, enquanto a produtividade média aumentou de 1,14 kg por hectare para 1,8 kg por hectare, ou seja, 57,8% com uma taxa de crescimento anual média de 2,5 por cento.

O crescimento rápido da produção de soja de Brasil moveu o País de uma posição de jogador secundário para ator importante na economia mundial da soja. Em 1970, o Brasil produziu menos que quatro por cento da soja do mundo. Em 1985, passou a contribuir com quase 17%.

Apesar de hoje ser vista como um produto responsável pela ocupação econômica dos cerrados, a soja ainda é produzida em alta escala no Sul do País, que a chamada de região tradicional, que compreende os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Existe alguma diferença entre o sistema de produção dessa região e o sistema dos cerrados.



Na Região Sul, onde a soja era um dentre os vários empreendimentos existentes nas fazendas. Depois desse ano, a produção se expandiu rapidamente, crescendo a uma taxa anual de 24 por cento nos anos setenta, até alcançar quase 13 milhões de toneladas em 1980. A partir desse ano, permaneceu bastante estável,

O Quadro 20 mostra que, entre 1970 e 1985, a área plantada da Região Centro-Oeste cresceu 188%, a da Região Sul, 26,7% e da Região Sudeste, 56,5%. A produção de grãos da Região Centro-Oeste cresceu 774%; a da Região Sul, 120% e a da Região Sudeste, 120%.

**Quadro 20**  
**Brasil: Distribuição Regional da Produção e da Área Plantada com Grãos em Áreas Seleccionadas**

	Percentagem									
	Sul		Sudeste		Centro-Oeste		N/Nordeste		Brasil	
	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área
1965/66	16,2	10,4	4,9	2,8			3,7	7,8	24,8	21,0
1969/70	20,5	12,1	5,2	4,1	1,3	2,1	3,5	6,1	30,5	24,4
1974/75	24,5	14,8	6,3	4,7	6,6	4,4	3,5	8,4	40,9	31,2
1979/80	29,6	17,9	9,9	6,4	7,2	5,4	4,1	8,7	50,9	38,4
1984/85	31,1	16,9	11,4	6,8	10,5	6,2	4,7	9,2	58,1	39,1

Fonte: CONAB.

Obs.: Dados de produção em milhões de toneladas e de área em milhões de hectares.

com as variações de ano para ano, devido a flutuações de rendimento relacionadas com fatores climáticos.

No caso dos cerrados, a área de soja era insignificante em 1970. A produção começou a se elevar em 1979 e 1980. A taxa média anual de crescimento da produção foi 19% até 1985. A área colhida e rendimentos aumentaram junto com a produção. A área cresceu de 16 mil ha em 1970 para 1,3 milhão de ha em 1980 e para mais de 2,5 milhões em 1985. Nesse período, a produtividade média aumentou em mais de 60%. Em 1970, 96% da produção de soja veio da região tradicional. Dez anos depois essa região contribuiu com 85% da produção nacional; em 1985, com 65,7%.

Até em torno de 1970, as únicas atividades econômicas no cerrado eram operações de gado extensivas e o corte da vegetação nativa para produção de carvão. Acreditava-se que o cerrados não pudessem ser cultivados. O acesso a área era muito difícil; com exceção do transporte de rio, feito de forma rudimentar. A falta de estradas e vias férreas isolava-o do resto do Brasil.

A região começou a ser aberta no fim dos anos cinquenta e início dos anos sessenta com a construção de várias estradas para ligar a nova capital (Brasília) a outras cidades do Sul e do Norte. Depois, outras estradas permitiram o acesso às regiões mais distantes do Centro-Oeste e do Norte.

A construção de estradas permitiu a expansão da atividade agrícola, mas esta iniciou-se com pecuária extensiva e produção de subsistência. Somente depois que as tecnologias agrícolas modernas ficaram disponíveis, em torno de 1970, é que a agricultura comercial, da forma como ocorre atualmente, deslanchou na região.

A participação da Região Centro-Oeste na produção de grãos passou de 4,5% (1970) para 18,1% (1985).

Considerando-se a safra 1969/70, na qual se iniciou o processo de consolidação da produção comercial da Região Centro-Oeste, a evolução da produtividade por região foi a seguinte: Região Sul, 39,3%; Região Sudeste, 41,6%; Região Centro-Oeste, 69,3% e a do Norte/Nordeste permaneceu estagnada.

### 3.5. A Política do Café e do Açúcar

A Política de café nessa fase continuou sendo executada pelo IOC, sem as grandes intervenções da década anterior, mas com participação forte na comercialização do produto por meio do financiamento e da estocagem. O volume dependia sempre da conjuntura internacional. No caso do açúcar o nível de intervenção foi maior com a criação do Proálcool.

Criado, em 1975, o Proálcool, um programa (que, como foi visto, vinha sendo pensado desde a década de trinta) que surgiu após o choque do petróleo, com o objetivo de reduzir a dependência do Brasil às importações de petróleo.

Entre 1980 e 1985, a produção brasileira de álcool passou de 3,70 bilhões de litros para 9,25 bilhões, um incremento de 150% e a participação de veículos movidos a álcool hidratado no total de veículos vendidos passou de 28,5% para 96,0%. Em 1995, foram vendidos 647.445 veículos a álcool, apesar da relação preço do álcool/preço da gasolina ter passado de 0,52 para 0,65<sup>(38)</sup>.

(38) Coelho, Carlos Nayro, "Tem o PRÓALCOOL Condições de Sobreviver?" *Revista de Política Agrícola*, abril/maio/junho de 1998.

## 4. A Fase de Transição da Agricultura

### 4.1. O Contexto Macroeconômico

A terceira fase da política agrícola no Brasil iniciou-se com as medidas tomadas, em 1985, para eliminar os subsídios ao crédito rural e vai até meados da década seguinte, quando foi posto em prática um bem sucedido plano de estabilização e implementadas várias medidas para modernizar os instrumentos de apoio à agricultura.

O contexto macroeconômico desse período foi extremamente tumultuado, em função da presença de inflação galopante, estagnação do PIB, crises financeiras, decretação de moratória externa em 1997, e abertura da economia em 1990. O Quadro 21 mostra, de forma resumida, o comportamento das principais variáveis macroeconômicas.

Como mostra o Quadro 21, durante todo o período, o PIB cresceu apenas 8,9%, sendo obtida a maior taxa no início de 1986 (7,49%). Essa marca foi atingida graças à introdução do Plano Cruzado, que por meio de um sistema de tabelamento de preços e câmbio<sup>(39)</sup>, conseguiu controlar a inflação por poucos meses e, com isso, estimular o consumo e o crescimento do produto real.

**Quadro 21**  
**Brasil: Crescimento do PIB Real, Inflação e Endividamento Externo – 1986/1995**

	PIB	Taxa de Inflação	Saldo C/Corrente	Dívida Externa
1986	7,49	36,7	(4,89)	111,0
1987	3,53	360,3	(0,89)	121,2
1988	(0,06)	854,7	4,79	114,4
1989	3,16	141,4	1,32	115,5
1990	(4,18)	1.476,5	(4,94)	123,4
1991	1,03	480,1	(2,60)	123,9
1992	(0,54)	1.157,9	4,07	135,9
1993	4,92	2.708,5	(2,60)	134,7
1994	5,85	904,6	(4,19)	148,3
1995	4,22	14,7	(21,6)	159,2

Fonte: Banco Central.

Obs.: Saldo em conta corrente e dívida externa em US\$ bilhões.

O fracasso do Plano Cruzado foi conseqüência direta da falta de controle das variáveis ortodoxas de política monetária e fiscal e que na realidade é que determinam o grau de estabilidade da economia. Dessa forma, depois de conseguir reduzir a taxa de inflação para 36,7% em 1986, logo no ano seguinte ela passa para mais de 360%. Uma das primeiras falhas foi a falta de controle da base monetária. Em fevereiro de 1986,

quando foi decretado o Plano, a taxa de inflação superava os 16% ao mês. Nos meses seguintes, com a relativa estabilidade, houve uma mudança relativa nos agregados monetários, comparados com o ano anterior, principalmente em função do crescimento dos depósitos a vista. Com a inflação anual atingindo pouco mais de 36%, o Governo permitiu uma expansão de quase 300% na base.

Com a inflação já atingindo 26% ao mês, em junho de 1987, o Governo decretou o Plano Bresser. Embora esse plano explicitamente reconhecesse o enorme déficit público como causa primária da inflação, novamente as tentativas foram barradas por imposições de ordem política e três meses depois a inflação voltou a atingir mais de 27% ao mês.

Depois do fracasso do Plano Bresser, tentouse, em janeiro de 1989, o Plano Verão, quando a taxa inflacionária já atingia mais de 36,6% ao mês. A sucessão presidencial e as expectativas criadas pelos fracassos anteriores, todavia, invalidaram as tentativas de reduzir as taxas através de fortes ajustes nas contas públicas. Em março de 1990 a inflação chegou ao máximo de 81,3%.

Nesse mês, o Governo recém-eleito decretou o Plano Collor, que previa uma série de medidas estruturais na economia e apresentou como novidade o confisco de grande partes dos ativos financeiros privados, incluindo a poupança e os depósitos a vista.

Após recuar para 9% ao mês, em maio e junho, logo a inflação voltou a subir, alimentada pela continuação dos desajustes estruturais do setor público e pelo descontrole da política monetária (a base monetária cresceu mais de mil pontos percentuais acima da inflação anualizada de 1990), atingindo mais de 20% em janeiro de 1991. Em fevereiro, foi decretado o Plano Collor II, que dava ênfase a medidas não ortodoxas como o congelamento de preços. Novamente, após ligeira trégua de quatro meses, a escalada das taxas mensais gerou um índice inflacionário de 22,1% em dezembro.

Em seguida, com os agentes econômicos cansados de “choques econômicos”, o Governo decidiu voltar à ortodoxia pura e através da manutenção de altas taxas de juros conseguiu evitar a hiperinflação nos moldes observados na Alemanha durante a República de Weimar e na Argentina durante a década de oitenta.

Os diversos planos de estabilização não tiveram o mesmo efeito do Plano Cruzado no crescimento do PIB. Ao contrário, o confisco dos ativos financeiros da economia, que eliminou grande parte do poder de compra da população, teve reflexos diretos sobre o con-

(39) Os formuladores do Plano Cruzado diziam que o tabelamento de preços e fixação do câmbio eram necessários para eliminar a força inercial da inflação, mas que seriam necessárias medidas de controle fiscal e monetário para acompanhá-los. Todavia, essas cobranças só se tornaram freqüentes após o fracasso do Plano.

sumo e sobre o crescimento do produto real. Em 1990, o PIB apresentou sua maior queda da história (4,18%) e marcou um período de estagnação que durou até 1993. Após esse ano, o PIB adquiriu uma trajetória de crescimento só interrompida em 1998 e 1999 com a crise asiática.

No saldo em conta corrente, a análise é bastante complexa, pois no período convivem elevados saldos positivos, como em 1988 (US\$ 4,79 bilhões) e 1992 (US\$ 4,07 bilhões) e negativos em 1990 (US\$ 4,94 bilhões) em 1986 (US\$ 4,86 bilhões). Nos demais anos o saldo foi negativo, tendo atingido US\$ 890 milhões em 1987 e US\$ 2,6 bilhões em 1993. O ano de 1995 marcou o início da estabilização e a ampliação da abertura comercial para garanti-la. Por essa razão o saldo negativo passou para US\$ 21,6 bilhões.

Na dívida externa, o valor passou de US\$ 111,0 bilhões em 1986 para US\$ 159,2 bilhões em 1995, um crescimento de 43,4%.

Apesar da presença de inflação descontrolada e PIB praticamente estagnado, o saldo da balança comercial foi bastante elevado por todo o período (com exceção de 1995), o que contribuiu bastante para manter a situação das contas externas em equilíbrio, conforme pode ser visualizado no Gráfico 5. Em 1992, a balança comercial chegou a gerar US\$ 15,2 bilhões, o maior saldo obtido depois da aplicação da política de contenção das importações em 1981. Após a abertura da economia, iniciada em 1990, as importações passaram a crescer mais que as exportações. Entre 1986 e 1995, as exportações passaram de US\$ 22,3 bilhões para US\$

46,5 bilhões, um crescimento de 108%, e as importações passaram de US\$ 14,0 bilhões para US\$ 13,9 bilhões, um crescimento de cerca de 136,4%.

A partir de 1986, houve uma reorganização do setor financeiro do Governo, com a eliminação do Conta Movimento e a gradual retirada do Banco Central das operações típicas do Tesouro, numa tentativa de criar e operacionalizar um orçamento fiscal único aprovado pelo Congresso Nacional. Esse orçamento único foi implementado em 1988, mas logo virou peça de ficção, devido ao descontrole inflacionário.

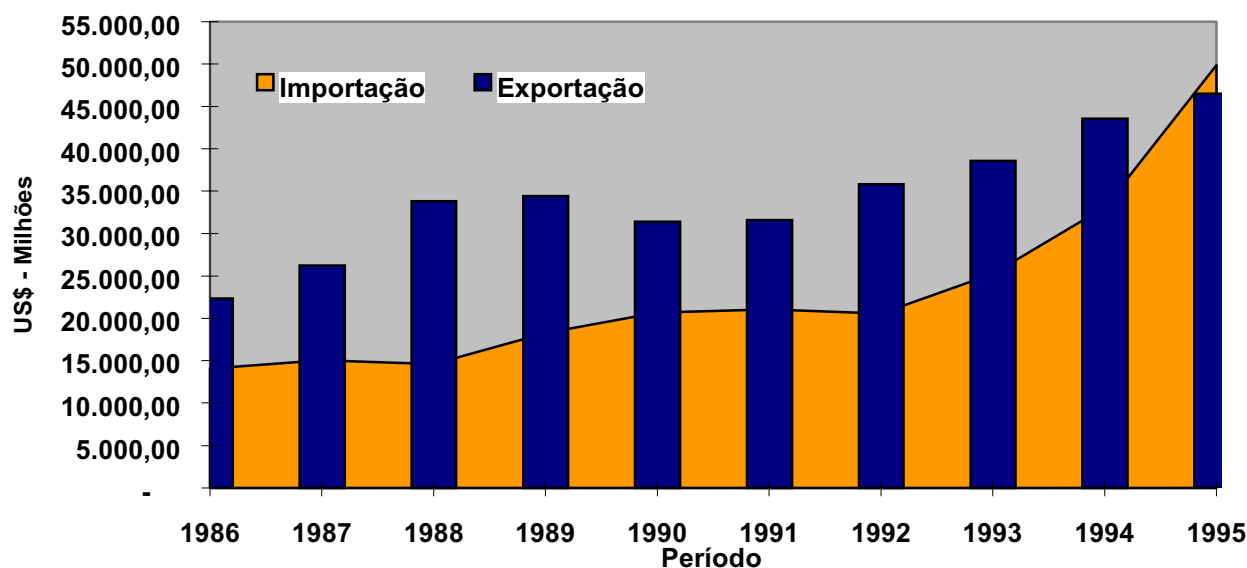
No início dos anos noventa, como parte da reformulação do papel do Estado na economia, o Governo iniciou diversas reformas nos instrumentos de Política Agrícola. Foram eliminados o IAA e o IBC, para reduzir mais ainda a intervenção estatal na comercialização do café e do açúcar e iniciou-se a reformulação do crédito rural e da PGPM. No caso do álcool, o elevado nível de intervenção na logística de distribuição e por meio da concessão de subsídios continuou até o final da década de 90, quando se iniciou a desregulamentação do setor.

#### 4.2. O Crédito Rural e a PGPM

Depois de serem concedidos em grande escala no período anterior vários ajustes macroeconômicos determinaram o racionamento da oferta de crédito oficial a partir de 1983, a completa eliminação do subsídio em 1985 e as busca de novas fontes não inflacionárias de financiamento.

Em 1985, 92,1% do crédito rural era provenien-

**Gráfico 5**  
**Balança Comercial Brasileira**



te de recursos do Tesouro. O Quadro 22 mostra que, com a eliminação do subsídio nesse ano e a efêmera estabilidade obtida com o Plano Cruzado, o que aumentou o volume das exibições e dos recursos livres em 1986, a participação do Tesouro caiu para 58% nesse ano.

a partir de 1986, quando foram aplicados mais de US\$ 14,2 bilhões, a tendência foi nitidamente decrescente, com uma interrupção em 1987 e 1989, quando foram aplicados mais de US\$ 13 bilhões.

Na década de noventa, apenas em 1994 o vo-

**Quadro 22**  
**Brasil: Fontes de Financiamento do Crédito Rural – 1986/1995**

Percentual

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exigibilidade	15,9	14,3	7,7	9,1	53,2	22,5	12,29	8,0	16,4	18,4
Poupança	-	18,0	48,6	54,4	10,1	26,0	45,7	27,5	34,2	42,7
Livres	26,1	3,7	3,2	6,8	21,9	16,2	7,2	9,8	15,1	14,9
DER	-	-	-	-	-	6,0	17,2	18,0	-	-
F. Commodity	-	-	-	-	-	-	-	20,0	-	-
Tesouro	58,0	65,0	40,5	29,7	10,9	19,2	11,0	7,8	28,2	7,8
Outros	-	-	-	-	3,82	10,2	6,5	9,00	6,1	16,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

Com a volta da inflação no ano seguinte, a participação do Tesouro voltou a aumentar para 65%, mas a sua importância, como fonte, foi reduzida em função da introdução de um novo mecanismo para captar recursos no mercado como a caderneta de poupança rural<sup>(40)</sup>.

Depois desse novo mecanismo, a participação do Tesouro iniciou um processo de redução gradativa, somente alterado em 1991 e 1994, quando a elevação do índice de inflação reduziu as exigibilidades e os recursos livres. Em 1993, o fundo de “commodities”, que operava de forma semelhante à caderneta teve também papel relevante. No último ano do período, o Tesouro participou com apenas 7,8%.

Em termos de volume, o Quadro 23 mostra que

**Quadro 23**  
**Brasil: Crédito Rural**  
**Concedido por Atividade Agrícola**  
US\$ Milhões (1997=100)

	Custeio	Investimento	Comercialização	Total
1986	9.127,0	2.978,7	2.146,8	14.252,5
1987	9.885,3	1.740,2	1.954,8	13.580,3
1988	7.736,1	1.643,4	1.852,9	11.232,4
1989	10.897,8	1.236,1	1.304,1	13.438,0
1990	6.546,5	588,2	1.310,0	8.444,7
1991	6.527,2	445,8	776,7	7.749,7
1992	5.149,7	794,7	2.165,9	8.110,3
1993	4.262,8	1.198,8	1.898,2	7.359,8
1994	5.442,1	1.295,6	3.165,6	9.903,3
1995	3.995,3	819,2	1.207,4	6.021,9

Fonte: IBGE (1965 a 1968) e Banco Central do Brasil (1969 a 1997).

lume voltou a subir com relação aos anos anteriores, tendo atingido US\$ 9,9 bilhões. A escassez de recursos para o crédito oficial foi um reflexo direto do agravamento da crise fiscal do Estado no início da década. Em 1991, os US\$ 7,7 bilhões, aplicados representaram apenas 57% do que foi aplicado em 1989. Em 1995, foram aplicados US\$ 6,0 bilhões, que parece ser o nível de equilíbrio da participação oficial, após a estabilização, pois, como será visto, apenas em 1996 esse padrão não foi seguido.

Qual o impacto de todas essas mudanças do crédito rural oficial na produção do período? O Quadro 24 mostra a relação entre o crédito concedido em cada

**Quadro 24**  
**Brasil: Relação Entre Crédito Rural e**  
**Produção de Grãos - 1985/86-1994/95**

	A-Crédito (1)	B-Produção (2)	A/B (3)
1985/86	14.252,5	55.233,3	151,0
1986/87	13.580,3	64.856,4	219,7
1987/88	11.232,4	66.292,0	204,8
1988/89	13.438,0	72.245,5	155,5
1989/90	8.444,7	56.492,2	237,8
1990/91	7.749,7	56.499,3	149,5
1991/92	8.110,3	68.067,1	113,8
1992/93	7.359,8	69.308,0	117,0
1993/94	9.903,3	75.396,7	97,6
1994/95	6.021,9	79.651,3	124,3

Fonte: Banco Central e IBGE.

(1) Em milhões de dólares reais (1997=100).

(2) Em mil toneladas.

(3) Crédito do ano 1/ produção ano 2.

(40) A rigor mesmo com recursos captados no mercado, a participação do Tesouro permaneceu fundamental, pois ele continuou a efetuar desembolsos fiscais diretos para equalização da taxa de juros (cobrir a diferença entre o custo da captação e a taxa de juros do SNCR). Fora as implicações monetárias e de orçamento, não existe diferença, em termos de custos, entre o Tesouro aplicar diretamente os recursos e transferir o subsídio (visto como a diferença entre as duas taxas) para os produtores ou para o sistema bancário, como é feito.



safras no período em estudo. O impacto da redução na oferta oficial de crédito aparentemente inexistiu. Em 1986, foram aplicados US\$ 14,2 bilhões para financiar uma safra colhida de 64,8 milhões de toneladas de grãos (US\$ 219,7 por tonelada). Por outro lado, em 1992, foram usados US\$ 7,3 bilhões para financiar uma safra de 75,4 milhões de toneladas (US\$ 97,7 por tonelada).

Existem várias explicações para esse fato, de difícil explicação, dada a natureza cíclica da agricultura e a sua forte dependência histórica nos financiamentos rurais patrocinados pelo Governo. A mais comum é que como o crédito é fungível, quanto maior o volume e as facilidades, mais os beneficiários tendem a utilizá-lo em outras atividades mais rentáveis e menos arriscadas com o objetivo de lucro. A segunda seria usar uma parte na produção e outra para fazer um “hedge” no mercado financeiro para reduzir o risco agrícola. A terceira seria simplesmente não pagar o empréstimo e usar os recursos na produção.

A última explicação seria uma consequência da teoria dos recursos fixos na agricultura: como os produtores só podem usar a terra e os equipamentos agrícolas para produzir grãos, dado o racionamento do crédito oficial, passam a usar cada vez mais fontes privadas, por meio de integração vertical via contratos, venda antecipada da produção e títulos mercantis privados.

No tocante à distribuição regional do volume de crédito concedido, o Quadro 25 mostra que na terceira fase da política agrícola brasileira a participação da Região Centro-Oeste caiu de 18,1%, em 1985/86, para 17,2%, em 1989/90, e depois de atingir o máximo de 32,5%, em 1988/89, caiu significativamente, na safra seguinte, para 17,1% para, em seguida, elevar-se até atingir 28,0%, em 1993/94.

Em 1994/1995 atingiu 20,45%. Analisando-se a série como um todo, observa-se que a Região Nordeste mostrou uma tendência nitidamente decrescente,

**Quadro 25**  
**Distribuição Regional do Crédito Rural**

	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	N/Nordeste	Brasil
1985/86	28,2	37,6	18,1	16,1	100,0
1986/87	26,0	39,1	18,4	16,4	100,0
1987/88	24,3	42,5	22,4	10,3	100,0
1988/89	21,1	34,5	32,9	11,3	100,0
1989/90	31,5	41,1	17,1	9,6	100,0
1990/91	26,7	43,3	19,3	10,7	100,0
1991/92	21,5	47,3	21,5	9,6	100,0
1992/93	21,7	48,9	21,6	8,4	100,0
1993/94	18,3	41,5	28,0	11,1	100,0
1994/95	26,6	38,9	21,1	13,3	100,0

Fonte: Banco Central.

partindo de mais de 16% nos dois primeiros anos da série para 8,4%, em 1992/93. Depois dessa safra elevou-se novamente até a atingir 13,3% na safra 1994/95.

Na Região Sul o máximo de participação ocorreu na safra 1992/93 (48,9%) e o mínimo (34,5%) na safra 1988/89, quando a Região Centro-Oeste atingiu o máximo. A Região Sudeste atingiu o máximo em 1989/90 praticamente às custas da Região Centro-Oeste, que atingiu a sua participação mínima nesta safra.

Quando o Governo começou, na década de oitenta, a tomar providências para reduzir a escalada de subsídios via indexação e racionar a oferta de crédito, a PGPM, por meio de seus instrumentos operacionais (AGF e EGF) foi aos poucos sendo utilizada como mecanismo de compensação, principalmente na região de fronteira agrícola.

Com a abertura comercial e a crise fiscal do Estado, o Governo iniciou também a reformulação dos mecanismos de suporte aos produtores e de garantia de abastecimento. O objetivo era reduzir a presença do Estado na comercialização, tornar mais ágil e menos burocrático o acesso dos agentes econômicos ao comércio exterior e evidentemente facilitar o alinhamento da política doméstica ao comércio internacional. A primeira medida foi transferir para a iniciativa privada a tarefa de importar, quando necessário, produtos agrícolas. A segunda foi fixar preços compatíveis com o mercado externo como forma de evitar grandes aquisições e desestimular as importações.

Para adequar a PGPM a esse novo contexto, foram adotadas em 1992 as primeiras medidas mudando a operacionalização do EGF e da AGF. A Lei 8.427, de 27/5/92, criou o Prêmio de Liquidação de Estoque (PLE), uma espécie de subsídio para permitir aos mutuários a liquidação dos empréstimos ou evitar as suas frequentes prorrogações em virtude dos elevados custos de carregamento. Em 1995, por exemplo, os EGF prorrogados a partir da safra 1991/92 pelo Banco do Brasil tinham custos de carregamento médios, acima dos preços de mercado: 432% no caso do arroz sequeiro, 369% no caso do milho e 256% no caso do arroz irrigado<sup>(41)</sup>. A utilização desse mecanismo permitiu ao Governo, a partir de 1995, reduzir sobremaneira os estoques governamentais. Os de milho, que representavam mais de 5 milhões de toneladas nesse ano, passaram para 762 mil toneladas em 1998.

Além da criação do PLE, em 1996 foi extinto o EGF com opção de venda (COV). Em 1999, todos os estoques remanescentes de EGF foram transformados em AGF e colocados à venda. Com a entrada de novos instrumentos, notadamente do contrato de opção o PLE foi desativado. Da forma como funcionava o EGF com o prêmio era um excelente negócio para todos os en-

(41) Mais detalhes ver Villa Verde, Carlos “Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos” em Gasques, José M. et al, organizadores. **Transformações da Agricultura Brasileira e Políticas Públicas**, IPEA Brasília 2001.

volvidos, menos para o Governo, que pagava a conta. Quando as expectativas individuais de preços não se confirmavam, e inviabilizavam a liquidação do empréstimo, o Governo prorrogava os contratos dos agricultores e vendia posteriormente o produto, cobrindo a diferença com o PLE, o que o tornava um mecanismo de eliminação de risco de preço pago exclusivamente pelo Estado. Como o produto era colocado no mercado via leilões, a indústria reduzia sua necessidade de capital de giro e transferia o custo de carregamento dos estoques para o Governo.

Para resolver o problema dos estoques já adquiridos via AGF, através das Resoluções 1.944, de 29/7/2001, e 2.426, de 1/10/1997, foram criados mecanismos que permitiam ao Tesouro repassar à CONAB recursos que para a colocação de estoques gravosos no mercado. Esse mecanismo, chamado equalização, permitiu a renovação e a colocação no mercado de grande parte dos estoques acumulados a partir da safra 1991/92. Em 1995, foram gastos R\$ 1,7 bilhão (US\$ 1,9 bilhão) em equalização de AGF, sendo que o recurso não foi suficiente para cobrir empréstimos de R\$ 1,10 bilhão. A solução foi prorrogar boa parte desses empréstimos<sup>(42)</sup>. Em 1997, o Governo introduziu o Programa de Escoamento de Produto (PEP) que eliminou a necessidade de aquisições e manteve a AGF somente para regiões especiais de difícil acesso.

No período 1986 a 1995, foram adquiridas perto de 65,1 milhões de toneladas de grãos, via AGF, para sustentar preços. O maior volume ocorreu em 1987 (o recorde histórico) quando foram adquiridas mais de 12,8 milhões de toneladas, sendo 61,2% de milho, 23,1% de arroz, 6,6% de soja e o restante (9,1%) de outros produtos como o feijão. Em 1986, foram adquiridas 7,68 milhões de toneladas, a maior parte de milho (55,6%), seguido do arroz (23,1%) e da soja (15,0%). Após 1987, o Governo não mais interferiu no mercado para adquirir soja. O quadro 26 mostra as aquisições realizadas no

**Quadro 26**  
**Brasil: Aquisições do Governo Federal –**  
**1986/1995**

	Mil Toneladas				
	Arroz	Milho	Soja	Outros	TOTAL
1986	1.774,5	4.271,6	1.154,4	480,9	7.681,5
1987	2.972,8	7.884,9	852,4	1.160,1	12.870,3
1988	2.215,2	1.659,3	-	308,7	4.183,2
1989	875,8	1.000,7	-1,5	40,3	1.918,4
1990	91,9	455,0	-	5,2	552,3
1991	0,89	0,73	-	72,4	72,6
1992	81,6	368,5	-	219,5	669,6
1993	199,2	376,3	-	776,0	1.361,5
1994	1.262,4	1.769,4	-	-	4.289,1
1995	1.141,4	1.013,1	0,78	-	2.844,0
<b>TOTAL</b>	<b>10.614,8</b>	<b>18.779,5</b>	<b>2.009,1</b>	<b>30.631,0</b>	<b>65.099,5</b>

Fonte: CONAB.

período.

Em termos relativos, foram adquiridos, em 1987, 30,1% da produção nacional de milho, 29,9% da produção de arroz e 5,0% da produção de soja. Em 1996, foram adquiridos 22,8% da produção de milho, 13,6% da produção de soja e 19,5% da produção de arroz. Em 1998, as aquisições caíram. Essas aquisições, junto com as realizadas no início da década, mostram a ênfase que o Governo estava dando ao instrumento.

Em 1998, o Governo voltou a adquirir grandes quantidades, mas bem inferiores a 1987. Nesse ano foram compradas perto de 4,2 milhões de toneladas. O arroz representou 52,9% e o milho 39,6%. Em termos de produção nacional, essas aquisições de arroz representaram 18,7% e as de milho, 12,5%.

O ano de 1989 marcou o início de um período de forte redução da intervenção do Governo na agricultura e tentativas de ajustes nos instrumentos, com reflexos na PGPM. Depois desse ano, quando foram adquiridas 1,9 milhão de toneladas (o milho representou 52% e o arroz, 45,6%), somente em 1994, foram adquiridas, grandes quantidades (4,28 milhões), sendo 35,2% de arroz, 29,4% de milho e 28,9% do trigo, que passou a fazer parte da PGPM no início da década. Em termos de produção, essas aquisições representaram 12,0% no caso do arroz, 7,15% no caso do milho e 81,7% no do trigo.

O último ano da fase, como foi dito, marca uma mudança radical nos instrumentos de suporte de preços mínimos à agricultura.

Isso ocorreu devido ao desgaste da PGPM na administração dos estoques governamentais e à própria dinâmica do processo de modernização e inserção da economia brasileira particularmente do agronegócio no mercado internacional, que passou a exigir instrumentos mais ágeis no mercado, mais modernos administrativamente e operacionalmente mais orientados para o mercado. O Quadro 26 mostra as aquisições realizadas no período.

Na distribuição regional das Aquisições do Governo Federal, a Região Centro-Oeste caiu de 44,0% entre 1986 e 1990 para apenas 15,4% no período 1990/1995. Essa queda ocorreu porque, a partir de 1990, o Governo passou a fixar preços mínimos regionalizados, isto é, descontando o custo do transporte.

Com relação ao EGF, o Quadro 27 mostra o comportamento desse empréstimo contratado entre 1986 e 1995. O ano em que houve maior volume de empréstimos foi o de 1988, quando foram retiradas temporariamente do mercado 12,5 milhões de toneladas, sendo que

26,8% de soja; 31,3% de milho e 30,3% de arroz foram os financiados.

### 4.3. O Desempenho da Produção de Grãos

**Quadro 27**  
**Brasil: Empréstimos do**  
**Governo Federal – 1986/1995**

	Mil Toneladas				
	Soja	Milho	Arroz	Outros	TOTAL
1986	3.002,1	3.577,4	3.577,4	2.094,0	10.381,2
1987	4.273,4	1.839,6	3.138,6	1.083,2	10.334,8
1988	3.396,9	3.926,3	3.803,8	1.421,7	12.548,7
1989	1.040,3	3.699,6	1.911,5	539,7	7.191,1
1990	708,3	354,0	353,0	163,1	1.578,4
1991	177,0	861,1	328,7	70,9	1.437,7
1992	782,3	5.186,0	3.561,8	432,1	9.962,2
1993	0,8	689,1	604,9	572,7	2.057,4
1994	1.187,2	3.999,7	1.766,2	1.636,0	8.599,3
1995	157,8	2.696,5	249,7	41,1	3.145,1

Fonte: CONAB.

Depois de 1988, os EGF entraram em ritmo decrescente, chegando a 1,4 milhão de toneladas em 1991. Somente em 1992, voltou a crescer, tendo atingido quase 10 milhões de toneladas. No resto do período, o comportamento foi errático, tendo caído novamente em 1993 para 3,3 milhões de toneladas, subido novamente para 6,8 milhões em 1994 e decrescido novamente para 3,1 milhões de toneladas. Vale notar que, em 1993, o trigo entrou na lista dos produtos amparados pela PGPM. Assim, das aquisições de 6,7 milhões de toneladas, o trigo participou com 24,2%.

Após 1995, como será visto mais adiante, o Governo decidiu promover uma reformulação total nos instrumentos de apoio à comercialização, com a criação de novos instrumentos e manutenção da AGF e do EGF somente para casos especiais.

Em virtude da expansão da agroindústria na Região Centro-Oeste, a sua participação no total concedido passou de 12,6% em 1986 para 28,4% em 1990 e para 22,6% em 1995.

O Quadro 28 mostra o comportamento da produção e da área plantada entre as safras 1985/86 e 1994/95. Para efeito de análise será usada a safra 1986/87, porque houve uma grande queda na produção das Regiões Sul e Centro-Oeste na safra 1985/86, o que a torna atípica. Assim, entre 1986/87 e a safra 1994/95, a produção passou de 64,9 milhões de toneladas para 81,1 milhões (24,9% de aumento). A área plantada passou de 41,8 milhões de hectares para 38,6 milhões, um decréscimo de 7,7%. Isso significa que o aumento, deve-se exclusivamente a ganhos de produtividade, calculados em 39,1%. Em todo o período observa-se uma nítida tendência de crescimento da produção e produtividade e de decréscimo da área plantada, com exceção das safras 1989/90 e 1990/91, em que a produção caiu de 71,5 milhões de toneladas para 58,3 milhões de toneladas (23% de queda) e a área caiu de 40,6 milhões de hectares para 37,1 milhões de hectares, cerca de 17,8% de decréscimo.

Após esse período crítico, a safra novamente voltou a crescer em 1991/92, quando atingiu mais de 68 milhões de toneladas, cerca de 20,4% superior à safra anterior e nas safras seguintes até atingir 81,1 milhões de toneladas na safra 1994/95.

Em termos regionais, no período 1986/87 e 1994/95, as áreas plantadas das regiões Centro-Oeste e Nordeste foram as únicas que se mantiveram estáveis. A da Região Sul caiu 15,3% e a da região Sudeste caiu 18,4%. A produção da Região Centro-Oeste cresceu 30,3%, a da Região Sul, 16,5% e a da Região Sudeste, 2,3%. A participação da Região Centro-Oeste na produção de grãos passou de 21,8% (1986/87) para 22,8% (1994/95). A produtividade da Região Sul cresceu 34,2%, a da Região Sudeste, 25,3%, e a da Centro-Oeste, 33,3%.

**Quadro 28**  
**Brasil: Área Plantada e Produção de Grãos por Região – 1985/86 – 1994/95**

	Sul		Sudeste		Centro-Oeste		N/Nordeste		Brasil	
	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área
1985/86	24,6	17,6	11,9	7,1	11,3	7,2	6,2	9,8	53,9	41,8
1986/87	34,6	17,4	12,6	7,1	14,2	7,9	3,5	10,6	64,9	42,9
1987/88	31,4	17,3	12,8	6,8	14,3	7,6	7,8	10,5	66,3	42,3
1988/89	34,4	17,0	13,2	6,8	16,3	7,8	7,5	11,1	71,5	42,7
1989/90	32,6	17,0	10,2	6,5	11,2	6,8	4,3	10,2	58,3	40,6
1990/91	24,6	16,1	12,9	6,4	13,1	5,9	7,2	8,5	57,8	37,1
1991/92	35,8	16,0	12,8	6,5	14,1	6,5	5,4	9,4	68,2	38,4
1992/93	36,3	15,4	13,2	6,1	14,5	6,7	4,3	9,5	68,3	37,7
1993/94	37,0	15,6	12,4	6,0	17,9	7,6	8,8	7,6	76,0	36,8
1994/95	40,3	15,1	12,9	5,8	18,5	7,7	9,3	10,0	81,1	38,6

Fonte: CONAB.

Obs.: Produção em milhões de toneladas e área em milhões de hectares.

Com relação à produção dos principais grãos no período, o Quadro 29 mostra que o melhor desempenho ficou por conta da soja e do milho. Como foi visto, entre 1970 e 1985, a soja cresceu mais 21 vezes e o milho 55%. Entre 1986/87, a produção de soja cresceu 53,25%; a de milho, 43,5%; a de feijão, 51,0% e a de arroz, 13,1%. Em virtude de mudanças drásticas na política tritícola do Governo, a produção deste caiu de 6,1 milhões de toneladas para 1,5 milhão de toneladas (75,2%).

da moeda nacional seis vezes, no período entre 1985 e 1994.

No lado real da economia, o protecionismo combinado com a estatização favoreceram a ineficiência e o atraso tecnológico em alguns setores industriais, como o automotivo, atrasaram a adoção de tecnologias modernas em setores estratégicos, como telecomunicações e informática, e, sobretudo, penalizaram o consumidor brasileiro, que durante todos

**Quadro 29**  
**Produção Brasileira de Grãos**

Mil toneladas

	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Soja	Trigo	Outros	TOTAL
1985/86	1.190,8	9.107,9	2.142,9	18.680,2	13.051,7	5.632,5	4.430,2	54.236,2
1986/87	1.012,0	9.936,7	2.091,2	26.219,7	16.914,1	6.126,8	2.845,2	65.145,7
1987/88	1.234,5	11.806,5	2.803,0	24.749,6	18.011,7	6.127,7	1.486,70	66.219,7
1988/89	1.325,9	11.093,0	2.367,4	26.267,6	23.929,2	5.478,4	1.026,10	71.487,6
1989/90	1.228,5	7.967,9	2.345,7	22.257,8	20.101,3	3.304,0	1.071,00	58.276,2
1990/91	1.356,8	9.997,0	2.807,9	24.096,3	15.394,5	3.077,8	1.074,70	57.805,0
1991/92	1.253,6	10.103,1	2.902,7	30.771,4	19.418,6	2.739,2	1.028,50	68.217,1
1992/93	774,1	9.902,9	2.379,4	29.207,6	23.042,0	2.097,9	895,30	68.299,2
1993/94	951,2	10.523,4	3.244,7	33.173,6	25.059,1	2.137,8	945,60	76.035,4
1994/95	997,6	11.238,0	3.158,8	37.619,8	25.934,1	1.524,3	771,30	81.243,9

Fonte: CONAB

## 5. A Fase da Agricultura Sustentável

### 5.1. Os Desafios Macroeconômicos

Os grandes desafios macroeconômicos do novo Governo a partir de 1995 foram: a) consolidar e manter a estabilidade econômica; b) aumentar o ritmo de crescimento do produto e do emprego e c) manter a abertura comercial por meio do equilíbrio gradual das contas externas.

A política econômica brasileira sofreu grandes transformações a partir desse ano. Em épocas anteriores, o Brasil representava a síntese de uma economia, cujo grau de estatização e controle burocrático só era inferior ao dos países socialistas autárquicos do Leste Europeu. Regulamentação detalhada das relações econômicas, preços administrados, rígido controle estatal sobre o fluxo de capitais eram as principais características da política econômica.

Várias tentativas para integrar a economia brasileira no comércio mundial ou mesmo em blocos regionais falharam, em virtude da pressão direta dos beneficiários do protecionismo aliados a grupos nacionalistas.

Com o passar do tempo, esse modelo terminou aprisionando a política macroeconômica em um desequilíbrio fiscal crônico que, entre outras mazelas, impediu o crescimento do PIB e gerou a escalada inflacionária iniciada nos anos oitenta, que exigiu a troca

esses anos foi obrigado a consumir produtos de qualidade inferior a preços elevados.

Além disso, ignorando o princípio econômico elementar de que para aumentar as exportações é necessário também aumentar as importações, e que o importante para o País é incrementar o comércio exterior e não apenas um de seus componentes, o viés antiimportador do modelo posto em prática gerou a menor relação exportação/PIB entre as economias mais importantes do mundo e o único cuja posição no “ranking” dos exportadores não reflete a posição no “ranking” das maiores economias.

Três mudanças profundas ocorreram no Brasil nessa fase. A primeira foi o abandono dos princípios mercantilistas na condução da política comercial, a segunda foi a transformação de uma economia comandada pelo Estado em uma economia mais orientada para o mercado por meio de um ambicioso programa de privatizações e a última foi a adoção de um programa bem sucedido de estabilização.

O impacto da abertura comercial a partir de 1990 e consolidada a partir de 1994 foi logo sentido em toda a economia. Os setores mais protegidos, como o automotivo o de brinquedos, o de eletrônicos e o de informática foram os mais atingidos e, portanto, obrigados a passar por um rápido e profundo processo de reciclagem competitiva.

Nos setores mais expostos da agricultura, como o do algodão e o dos lácteos, o processo tem sido mais



penoso e, demorado e, somente nos anos mais recentes, a reestruturação do sistema produtivo parece estar dando os primeiros sinais positivos. Depois de se tornar um dos maiores importadores mundiais de algodão e lácteos alguns anos atrás, hoje já existe a perspectiva concreta do Brasil ser, no curto prazo, grande exportador de algodão em pluma e, mais adiante, de produtos lácteos.

Como parte do programa para reduzir o tamanho do Estado brasileiro e lançar as bases de uma economia menos dirigida e mais orientada para o mercado, o Governo lançou um amplo programa de privatização de empresas públicas ou quebra do monopólio estatal. Até o momento já foram privatizadas todas as empresas dos setores de telecomunicações, siderúrgico, ferroviário, portuário, mineração, algumas do setor elétrico e foi quebrado o monopólio estatal do petróleo.

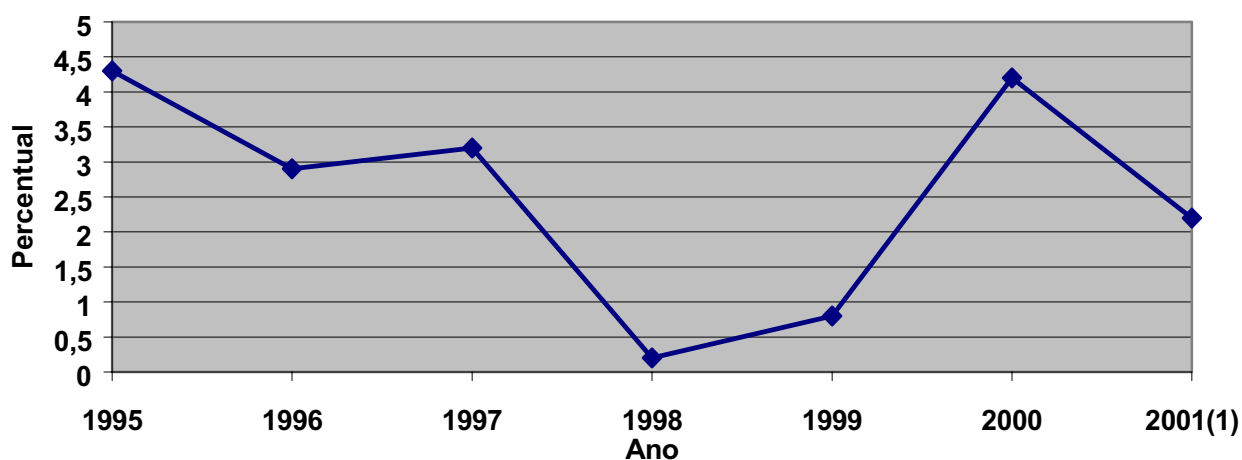
Entre 1985 e 2000, o PIB cresceu 16,5%. Caso seja incluída a previsão de crescimento para 2001, o total chega a 19,1%. O Gráfico 6 mostra que, depois de atingir 4,3% em 1995, o primeiro ano da estabilidade, o PIB decresceu para 2,6% em virtude de contenção monetária para sustentar o Plano Real. Após rápida recuperação em 1997, quando cresceu 3,2%, as crises asiática e russa atingiram em cheio a economia brasileira, obrigando o governo a mudar a política cambial e sofrer praticamente dois anos de estagnação. Depois de superar o período mais crítico em 1998 e 1999, em 2000 a economia voltou a crescer a uma taxa razoável (4,2%), e as previsões para 2001 eram ainda mais otimistas, com o Governo prevendo taxas acima de 5%.

Todavia, o arrefecimento da economia americana, a necessidade de elevar as taxas de juros para defender o Real da crise Argentina e, mais recentemente, os efeitos dos atentados terroristas de Nova Iorque e Washington obrigaram uma forte revisão da previsão inicial, ficando a mais atualizada em torno de 2,2%.

A terceira grande mudança ocorreu em 1994, quando o Governo lançou o Plano Real, para estabilizar a economia. Na concepção estratégica do Plano, a estabilidade da moeda seria obtida através da adoção das seguintes medidas: a) eliminação da inflação inercial por meio da vinculação da nova moeda ao dólar (âncora cambial); b) manutenção das taxas de juros em níveis elevados, para desestimular o consumo e estimular o influxo de divisas, para fortalecer o “lastro” da nova moeda; c) manutenção do modelo de abertura ao comércio exterior não somente em função dos acordos internacionais, mas também para “prevenir” crises de abastecimento e forçar a modernização de alguns setores da economia com grandes defasagens tecnológicas e d) aprovação de uma série de reformas estruturais no Congresso, para equilibrar as contas públicas e modernizar a máquina estatal.

Medido por todos os índices, o sucesso do Plano Real foi indiscutível, ao contrário da miríade de planos anteriores. De 2.708,5%, obtido em 1993, e 909,6%, em 1994, a inflação medida pelo índice oficial (Índice de Preços aos Consumidores Ampliado/IBGE) caiu para 22,4%, em 1995, e continuou decrescente nos anos seguintes, até atingir 1,6% em 1998 e pouco mais de

**Gráfico 6**  
**Brasil: Taxa de Crescimento do PIB - 1995 – 2001**



Fonte: IBGE.  
(1) Previsão.

5,9% no ano passado. Para 2001 a previsão é de 5,5% (Quadro 30).

**Quadro 30**  
**Brasil: Índices Anuais de Inflação**

	IGP-DI	IGP-M	IPC-FIPE	IPCA
1994	906,6	857,7	941,2	<b>916,4</b>
1995	14,7	15,2	23,2	<b>22,4</b>
1996	9,3	9,2	10,0	<b>9,6</b>
1997	7,5	7,7	4,82	<b>5,2</b>
1998	1,7	1,8	(1,8)	<b>1,6</b>
1999	19,98	20,1	8,64	<b>8,94</b>
2000	9,81	9,95	4,38	<b>5,9</b>
2001 (1)				<b>5,5 (1)</b>

Fonte: FGV, FIPE e IBGE.  
(1)previsão.

Dois fatores contribuíram para a gradativa perda de energia do Plano, principalmente na área externa: morosidade na apreciação e aprovação das reformas estruturais para equilibrar as contas públicas, cada vez mais pressionadas por déficits, como o da previdência e a falta de uma política agressiva e eficiente para aumentar as exportações, pelo menos no mesmo nível das importações.

Ambos tiveram como efeito direto a necessidade de manter os juros reais em patamares excessivamente elevados, por um período de tempo bem acima do previsto, o que provocou o crescimento exacerbado da dívida pública nos últimos cinco anos (Quadro 31).

**Quadro 31**  
**Brasil: Dívida Interna Total – 1995/2000**

Saldos em milhões de R\$ (dezembro)

	Gov. Federal	Est. e Munic.	Emp. Estatais	Total
1995	90.406	72.476	45.578	<b>208.460</b>
1996	128.413	93.338	47.442	<b>269.193</b>
1997	167.742	115.892	24.793	<b>308.426</b>
1998	231.258	130.905	26.504	<b>388.667</b>
1999	316.222	170.786	29.571	<b>516.579</b>
2000	352.967	185.323	24.873	<b>563.163</b>

Fonte: Banco Central do Brasil.

Entre 1994 e 2000, a dívida interna total cresceu 170,1% e a sua participação no PIB passou de 28,5% para 49,3%.

Os encargos da dívida mobiliária caíram de 16,3% do total, em 1995, para 10,9%, em 1996 e para 9,6% em 1997. Devido à crise da Ásia e às tentativas de manter a paridade do Real, subiu para 17,5% em 1998. Em 1999, depois dos ajustes cambiais, caiu para 14,5% e novamente para 9,4% em 2000. Entre 1995 e 2000, os encargos da dívida cresceram 56%, enquanto

a dívida cresceu 170,1%.

No mesmo período, o déficit fiscal entre receita e despesa passou de R\$ 3,96 bilhões para R\$ 13,2 bilhões (Quadro 32).

**Quadro 32**  
**Brasil: Receita e Despesa do Tesouro – 1995/2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Despesas</b>	<b>90.256</b>	<b>106.257</b>	<b>121.680</b>	<b>148.333</b>	<b>163.709</b>	<b>252.634</b>
Pessoal e Encargos	35.947	32.231	42.848	47.296	50.169	57.177
Transferências	18.320	17.038	25.042	29.166	33.432	39.357
Encargos/ Dívida (1)	11.731	13.709	17.975	27.706	24.618	25.042
Outros	24.708	43.279	35.815	44.165	55.490	13.105
<b>Receitas</b>	<b>86.294</b>	<b>97.132</b>	<b>116.034</b>	<b>139.086</b>	<b>158.781</b>	<b>239.403</b>
<b>Superávit/ Déficit</b>	<b>(3.962)</b>	<b>(9.125)</b>	<b>(5.646)</b>	<b>(9.247)</b>	<b>(4.928)</b>	<b>(13.231)</b>

Fonte: Banco Central do Brasil.

(1) Excluem os encargos dos títulos da carteira do Banco Central do Brasil.

Os fatores que elevaram o grau de exposição da economia brasileira no mercado financeiro mundial e colocaram a sua moeda na linha de fogo da especulação internacional derivaram, como foi dito, da não aprovação, em tempo hábil, das reformas estruturais pelo Congresso Nacional e da pouca importância dada ao esforço exportador.

Como resultado, por exemplo, da manutenção de várias contas de despesa de efeito retardado, criadas pela Constituição de 1988, os desembolsos do Tesouro com Pessoal e Encargos passaram de R\$17,93 bilhões em 1994 para R\$ 35,9 bilhões em 1995 e R\$ 57,17 bilhões em 2000 (294,2% de aumento) sem que os funcionários públicos, de uma maneira geral, tenham sido contemplados com nenhum aumento nesse período.

Da mesma forma, as transferências da União para cobrir o déficit da Previdência passaram de R\$ 1,53 bilhão em 1994 para R\$ 15,3 bilhões em 2000 (893,4% de aumento) e as despesas com benefícios (INSS) cresceram de R\$ 17,40 bilhões para R\$ 65,8 bilhões (278,2% de aumento). Vale notar que a inflação no período não chegou a 80% e que para cobrir o déficit no pagamento dos inativos do serviço público os três níveis da federação têm que cobrir um déficit de mais de R\$ 35 bilhões.

No setor externo, a mudança no modelo econômico brasileiro, baseada em maior internacionalização da economia, pode ser visto também como uma tentativa de se absorver com rapidez e eficiência as novas tecnologias, métodos e sistemas de produção desenvolvidos e aplicados em escala global para modernizar e dinamizar o sistema econômico brasileiro.

Uma pressão muito grande sobre as importações ocorreu após a abertura em 1990. Para resolver o problema, seria necessário um gigantesco esforço para aumentar as exportações ou, em último caso, a adoção de algum critério dentro da linha permitida pela OMC, no caso de perspectiva de desequilíbrio acentuado na balança comercial.

Com a abertura, as exportações cresceram 62,7% entre 1990 e 1998 e as importações aumentaram 179,1%. Antes do plano de estabilização (1994), as vendas ao exterior cresceram 22,9% e as compras, 60,6%. Após o plano (entre 1994 e 1998), cresceram 32,3% e 73,7%, respectivamente, (Quadro 33).

**Quadro 33**  
**Brasil: A Balança Comercial Brasileira**  
**1995/2000**

	US\$ Bilhões		
	Exportações	Importações	Saldo
1995	46,5	49,8	(3,3)
1996	47,7	53,0	(5,6)
1997	53,0	59,7	(6,7)
1998	51,1	57,7	(6,6)
1999	48,0	49,3	(1,3)
2000	55,1	55,8	(0,7)

Fonte: BACEN/SECEX.

Embora o início da abertura comercial tenha ocorrido a partir de 1990, até 1994, como foi visto, a balança comercial ainda apresentou saldos positivos que variaram entre US\$ 14,8 bilhões em 1991 e US\$ 10,4 bilhões em 1994.

A partir de 1995, no entanto, com o crescimento das importações muito acima das exportações, o saldo passou a ser crescentemente negativo, tendo atingido US\$ 6,7 bilhões em 1997 e US\$ 6,6 bilhões em 1998. Em virtude dos desestímulos da nova política cambial, implantada em 1999, ao crescimento das importações o saldo negativo, a partir desse ano, iniciou uma tendência decrescente, tendo ficado em US 700 milhões em 2000. Para 2001, apesar da previsão inicial de um saldo acima de US\$ 5 bilhões, vários fatores como o próprio desaquecimento da economia americana (com seus reflexos na economia mundial), determinaram uma mudança nas previsões. Para esse ano, espera-se um saldo pouco acima de US\$ 1 bilhão.

Essa melhoria no saldo comercial foi obtida, portanto, por meio de compressão das importações, exatamente como era feito em décadas anteriores. Só que desta vez o câmbio foi o instrumento. Entre dezembro de 1998 e setembro 2001 o dólar foi valorizado em mais de 120%. As exportações cresceram menos de 10%. Portanto, sob qualquer prisma, a grande falha da nova política está no “esforço exportador”. As medidas de apoio às exportações nas áreas de infra-estrutura, tributação, financiamento, desburocratização, legislação trabalhista, promoção comercial etc. foram adotadas de forma extremamente tímida e demorada ou simplesmente não foram

adotadas.

Mesmo medidas administrativas diretas, como, por exemplo, a definição do comando da política de comércio exterior, não foram adotadas. Como resultado, a atual estrutura, que sempre atuou em um ambiente de mercado burocrático, fechado e pouco competitivo, continua dispersa, confusa, pesada, com pouca mobilidade, baixa capacidade operacional e, principalmente, ressentindo-se da falta de um comando ágil e especializado bem definido.

Como resultado, as exportações não acompanharam as importações e o déficit em conta corrente, que em 1994 era de apenas US\$ 1,7 bilhão, passou para US\$ 18,0 bilhões em 1995, US\$ 33,6 bilhões em 1998. Com a redução do déficit comercial, caiu para US\$ 24,6 bilhões em 2000 (Quadro 34).

**Quadro 34**  
**Brasil: Saldo de Transações Correntes – 1994/2000**

	US\$ Bilhões						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B.Comercial	10,5	(3,3)	(5,5)	(6,7)	(6,6)	(1,3)	0,7
B.Serviços				(26,2)	(28,8)	(25,8)	(25,7)
Transf. Unilaterais	2,6	4,0	2,9	2,2	1,8	2,0	1,8
<b>Trans. Correntes</b>	<b>(1,7)</b>	<b>(18,0)</b>	<b>(23,1)</b>	<b>(30,8)</b>	<b>(33,6)</b>	<b>(25,1)</b>	<b>(24,6)</b>

Fonte: Banco Central.

Como consequência direta do crescimento do déficit, o Governo teve que lançar mão de empréstimos internacionais, o que pressionou mais ainda a dívida externa total que passou de US\$ 119,66 bilhões em 1994 para US\$ 215,4 bilhões em 2000 (cerca de 80,1% de aumento).

## 5.2. Política Agrícola

### 5.2.1. Crédito Rural

Em 1995, a nova administração estabeleceu uma agenda de trabalho na agricultura que incluiu uma reformulação dos instrumentos tradicionais de política agrícola como o Crédito Rural, o Seguro Agrícola e a Política de Garantia de Preços Mínimos, a criação de novos instrumentos como o Prêmio de Escoamento da Produção e o Contrato de Opções, a criação de uma nova Lei de Armazenagem (a anterior datava de 1904) e de uma nova Lei de Classificação dos produtos vegetais; a reestruturação da estrutura de defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, a ampliação dos programas de desenvolvimento tecnológico e de extensão rural e um amplo programa de renegociação da dívida rural.

Com relação ao crédito rural, sabe-se que uma das principais características do modelo implantado no Brasil a partir de 1965 foi a convivência de situações de exagerado paternalismo com situações de exagerado rigor. No primeiro caso, podem ser citadas as regras e

as condições altamente favoráveis em termos de juros e de volume de recursos colocados à disposição dos produtores no decorrer da década de setenta e oitenta e alguns perdões de dívidas aprovadas na esteira de alguns planos de estabilização postos em prática na segunda metade dos anos 80.

As principais conseqüências desse excesso de paternalismo foram a gradativa perda de eficiência do crédito oficial como instrumento de fomento à produção (com um imenso desperdício de recursos) e uma notável contribuição para a concentração de renda no setor rural.

Por outro lado, o extremo rigor das novas regras implantadas a partir da decisão de reduzir drasticamente a oferta de crédito e aumentar gradativamente os juros reais iniciaram os problemas financeiros do setor. Enquanto a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) subsidiava o custo de transporte das regiões de fronteira, os produtores conseguiam operar de forma satisfatória, apesar dos elevados custos de transação existentes.

Todavia, a introdução dos mecanismos de indexação dos juros do crédito rural (principalmente as mudanças incluídas no Plano Collor em 1990) e a retirada do subsídio ao transporte iniciaram a escalada de inadimplência do setor, cujo ponto máximo foi a chamada “crise do endividamento”, que explodiu no início da nova administração, em 1995<sup>(43)</sup>.

O problema da dívida agrícola confirmou estatisticamente o elevado grau de concentração dos empréstimos, já que 2, 11% dos mutuários foram responsáveis por 57, 3% da dívida (Quadro 35) e trouxe à tona algumas “mazelas” do sistema como um todo, como o excesso de interferência política, tanto na rotina de concessão dos créditos, como na própria administração do sistema (principalmente no que se refere à anistia de dívidas e suas prorrogações).

**Quadro 35**

**Brasil: Saldo dos Empréstimos ao Setor Rural (1)**

Faixa (R\$)	Mutuários	%	Valor em Mil R\$	%
1 – 10.000	513.658	73,21	1.413.440,00	5,89
10.001 – 50.000	134.774	19,21	3.848.580,00	16,03
50.001 – 200.000	38.446	5,48	4.992.170,00	20,79
200.001 – 500.000	10.530	1,5	3.487.240,00	14,52
500.001 – 1.000.000	2.072	0,30	1.376.010,00	5,73
Acima de 1 Milhão	2.178	0,31	8.892.200,00	37,04
TOTAL	701.658	100	24.009.640,00	100

Fonte: Banco do Brasil.

(1) Posição de maio de 1999.

O crédito rural patrocinado pelo Estado continua sendo mundialmente um forte instrumento de estímulo e apoio à atividade agrícola como fonte de capital

e como um fator de equilíbrio na definição dos custos do financiamento. A estratégia de reestruturação e recuperação do SNCR desenvolvida pelo novo Governo para solucionar os problemas do crédito rural foi baseada em três medidas: a) a securitização da dívida agrícola, destinada a permitir, de imediato, o acesso ao crédito dos produtores afetados pelo endividamento; b) desindexação dos encargos financeiros para torná-los compatíveis com os encargos cobrados em outros países e c) estimular os financiamentos privados para reduzir a dependência do sistema produtivo no crédito oficial, tornando-o mais seletivo.

A Lei 9.138, de 29.11.1995, autorizou a renegociação de dívidas com limite para cada beneficiário, de até R\$ 200 mil. O prazo de alongamento estipulado era de 7 a 10 anos; com prestações anuais, iguais e sucessivas, juros de 3%aa com capitalização anual e com vencimento da primeira parcela em 31.10.1997 (com carência de 2 anos). Foi estabelecida, ainda, a equivalência em produto, para atualização do saldo devedor e pagamento da dívida. O montante das dívidas passíveis de alongamento foi estimado em R\$ 7, 0 bilhões. O Tesouro foi autorizado a emitir títulos para garantir o valor da equalização decorrente do alongamento. O quadro 36 mostra que foram securitizados em 1995 cerca de 146.292 contratos, no valor de R\$6.804, 53 milhões. Considerando-se o perfil de distribuição do débito, que basicamente pouco mudou após a securitização, nota-se que na faixa de R\$ 200.001, 00 a R\$ 500.000, 00 foi onde ocorreu participação maior em relação aos contratos existentes. Nessa faixa, 72, 04% dos contratos foram securitizados.

**Quadro 36**

**Brasil: Dívidas Rurais Securitizadas**

Faixa (R\$)	Mutuários	%	Valor em Mil R\$	%
1-10.000	52.547	47,54	238.940,00	23,63
10.001-50.000	44.547	30,45	1.076.560,00	15,82
50.001-200.000	24.268	16,54	2.516.860,00	36,99
200.001-500.000	7.586	5,19	1.904.410,00	27,99
500.001-1.000.00	162	0,11	108.780,00	1,60
Acima de 1.000.000	172	0,12	958.960,00	14,09
TOTAL	146.292	100	6.804.530,00	100

Fonte: Banco do Brasil.

A segunda maior participação ocorreu na faixa de R\$ 50.001,00 a R\$ 200.000,00, na qual o número de contratos securitizados chegou a 63,1% do total. Na faixa dos pequenos contratos, situados abaixo de R\$ 10.000, 00 e nos grandes contratos acima de R\$ 500.000,00, os índices foram bem inferiores. Nos primeiros, o índice foi de apenas 10,2% e, nos últimos, de apenas 7,8%.

Em janeiro de 1996, por intermédio da Resolu-

(43) Ver Coelho, Carlos Nayro -“A Política Agrícola e o Endividamento do Setor Rural” - **Revista de Política Agrícola**-SPA/MA - outubro/novembro/dezembro de 1999, Brasília-DF.



ção 2.238/96/BACEN, foram estabelecidas as regras para a transformação do saldo devedor em equivalente produto: a opção recairia sobre algodão, arroz, milho, soja e trigo. Foi admitida a liquidação antecipada, com o valor devido descontado à taxa efetiva de 3%aa durante o período entre a data do pagamento antecipado e a do vencimento da parcela.

Em novembro de 1999 (Lei 9.866) foi concedido o bônus de adimplência de 30% e 15%, dependendo do valor da parcela, se menor ou igual a R\$ 50 mil ou se superior a esse valor, aplicado sobre cada prestação paga até a data do vencimento.

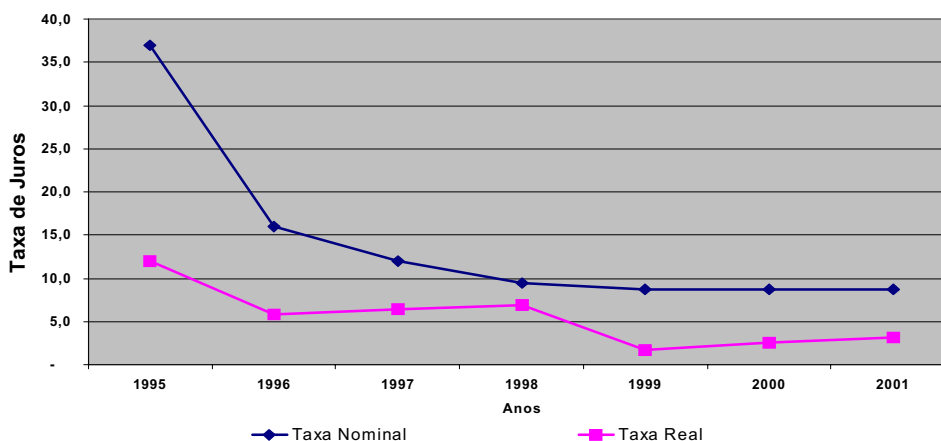
A Resolução 2.471, de 26.02.98, (que trata do art.5º da Lei 9.138) autorizou a renegociação de dívidas com valor excedente a R\$ 200 mil através do

implementado em 1998, o Programa teve como objetivo revitalizar o segmento cooperativo, por meio de um saneamento financeiro, administrativo e patrimonial. Do total de 1.400 cooperativas do setor agropecuário, 651 apresentaram carta-consulta com o objetivo de se habilitarem ao Programa. Destas, 439 foram aprovadas e apresentaram projetos detalhados de viabilidade econômico-financeira. Os recursos destinados a esse Programa foram estimados entre R\$ 1,5 e R\$ 2,0 bilhões

Os encargos financeiros depois de 1995 foram desindexados e, conforme mostra o Gráfico 7, fixados em níveis reais compatíveis com os de outros países.

Com relação à terceira medida, as estimativas existentes indicam que para financiar toda a atividade

**Gráfico 7**  
**Brasil: Taxa de Juros do Crédito Rural - 1995/2001**



Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA). Os encargos financeiros para a renegociação foram fixados para intervalos de valores: até R\$ 500 mil, 8%aa + IGPM ; superior a R\$ 500 mil e até R\$ 1,0 milhão, 9% aa + IGPM e sobre o valor da parcela superior a R\$ 1,0 milhão, 10% aa + IGPM. O prazo de alongamento ficou estabelecido em, no mínimo, 7 anos. O prazo de reembolso foi estipulado em 20 anos, contados da data de renegociação.

Em novembro de 1999 (Resolução N° 2.666), foi concedida redução de até 2 pontos percentuais nas taxas de juros, aplicável a parcelas pagas até a data do vencimento.

A Resolução 2.666, de 11.11.99, em complementação à Resolução 2.471/98, acrescentou à renegociação de dívidas aquelas enquadráveis no Recoop -Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária. Criado em 1997 e

agrícola são necessários, aproximadamente, R\$ 45 bilhões (R\$ 25,2 bilhões para custeio, R\$12,6 bilhões para investimento e R\$ 7,2 bilhões para comercialização). Até meados da década de oitenta o crédito oficial cobria praticamente todas as necessidades. Com os estímulos ao crédito privado, entre as quais a criação da Cédula do Produto Rural (CPR), em 1997, o quadro mudou bastante: para a safra 2001/2002, o Governo participará com 32,6% (R\$ 14,7 bilhões). O restante será coberto com recursos próprios e com créditos privados. A grande vantagem da CPR é que ela reúne dois instrumentos em sua operacionalização: fornece liquidez e um seguro de preços. Com a CPR Financeira, criada em 2000, o seguro de preços ficou ainda mais amplo pois o produtor não deixa de ganhar se os preços na época do vencimento estiverem acima dos previstos.

Entre as safras 1994/1995 e 2000/2001 o aporte financeiro cresceu 59%. O ano agrícola 2001/2002 deverá

(44) A parte referente aos investimentos do BNDES foram retirados de relatório 2001 do Departamento de Economia Agrícola da SPA.

ser contemplado com recursos da ordem de R\$ 16,6 bilhões destinados ao financiamento rural (Quadro 37).

**Quadro 37**  
**Brasil: Crédito Rural: Para**  
**Custeio, Investimento e**  
**Comercialização – 1994/1995-2001/2002**

	R\$ milhões			
	Custeio	Investi- mento	Comercia- lização	Total
94/95	4.648,7	1.927,3	2.497,7	9.073,7
95/96	4.530,1	1.524,9	702,5	6.757,5
96/97	5.558,6	1.562,0	644,0	7.764,6
97/98	6.634,0	2.278,5	1.150,6	10.063,1
98/99	7.290,9	1.890,0	1.587,5	10.768,4
99/00	8.554,5	2.333,7	2.165,7	13.053,9
00/01	9.092,5	2.333,7	2.165,7	14.441,2
01/02 (1)	10.500,0	3.100,0	3.000,0	16.600,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

(1) Previsão

Em moeda americana, os desembolsos totais correspondem a US\$ 4,9 bilhões em 1996, US\$ 6,8 bilhões em 1997, US\$ 8,3 bilhões em 1998, US\$ 6,5 bilhões em 1999, US\$ 7,5 bilhões em 2000 e US\$ 7,2 bilhões em 2001. A relação crédito rural/produção foi de US\$ 66,9 em 1996, US\$ 86,9 em 1997 e US\$ 108,5 em 1998, US\$ 78,7 em 1999, US\$ 90,5 em 2000 e US\$ 76,8 em 2001.

Mesmo considerando a tendência de redução na participação do crédito oficial na oferta total de crédito, dada a importância desse instrumento como regulador dos custos financeiros e como principal fonte de recursos para alguns setores sem condições de acesso ao mercado financeiro, a partir de 1995 foi promovida uma elevação significativa no volume de recursos disponíveis (Quadro 38).

**Quadro 38**  
**Brasil: Crédito Rural: Fontes de Recursos**

FONTES	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
Tesouro	219,0	148,1	185,4	13,7	2,6	3,6
Obrigat.	1.062,4	4.417,4	4.538,5	4.887,7	7.123,9	8.598,8
P.Rural	574,8	828,7	1.450,2	2.218,9	1.977,8	2.396,0
Rec Livres	507,7	591,8	522,4	581,3	633,0	764,1
F.Const	937,5	555,0	1.039,1	914,5	804,7	974,0
FAT	1.383,7	1.813,2	1.946,7	1.931,7	1.751,1	2.113,7
FAE	876,5	655,1	124,5	0,3	0,4	-
FUNCAFÉ	-	354,5	617,3	571,4	295,1	356,1
Outras	715,4					
TOTAL	9.073,7	10.063,1	10.768,4	13.053,9	14.441,2	16.600,0

Fonte: Banco Central. (1) Previsão.

Os recursos do Tesouro para o crédito, que na safra 1994/95 representavam 28, 2% do total, atualmente têm participação irrisória. Com a queda da inflação, os recursos obrigatórios originados dos depósitos a vista voltaram a ser a fonte mais importante, tendo passado de 16, 9% em 1996 para mais de 51, 8% em 2000.

Com relação à distribuição regional do crédito, o Quadro 39 mostra a evolução no período 1996 a 2000. A Região Sudeste, depois de ter a maior participação na safra 1996/97, manteve a tendência de decréscimo durante os outros anos do período, chegando a 28, 7% na safra 1999/00. A participação da Região Centro-Oeste se manteve estabilizada em torno de 19%. A da Região Sul, depois de cair em 1996/97 e 1997/98, recuperou-se nas safras seguintes, tendo atingido 42, 1% na safra 1999/2000. A Região Nordeste, por outro lado, depois de atingir o recorde histórico de 17, 9% de participação na safra 1995/96, voltou para 10, 8% em 1999/2000.

**Quadro 39**  
**Brasil: Distribuição Regional do**  
**Crédito – 1995/1996-1999/2000**

	Percentual				
	Sudeste	Sul	Centro Oeste	N/Nordeste	Brasil
1995/96	24, 3	38, 5	19, 2	17, 9	100, 0
1996/97	30, 7	37, 7	20, 1	11, 4	100, 0
1997/98	30, 6	37, 1	18, 5	12, 9	100, 0
1998/99	29, 6	39, 8	17, 7	11, 9	100, 0
1999/00 (1)	28, 7	42, 1	18, 4	10, 8	100, 0

Fonte: Banco Central.

(1) Dados preliminares.

Com relação aos investimentos agrícolas do BNDES, através do FINAME<sup>(44)</sup>, em 1996 foi autorizada a concessão de financiamento para a aquisição de implementos agrícolas e para a manutenção/recuperação de máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, à taxa de juros efetiva de 16% aa. Posteriormente, em junho de 1997, a taxa foi reduzida para 14, 5% aa. Em julho de 1998, a taxa foi novamente reduzida para 11, 95% e foram incluídas plantadeiras destinadas ao plantio direto bem como equipamentos relacionados à armazenagem agrícola. Em 1999, mantida a taxa de 11, 95% aa, essa linha de financiamento passou a abranger sistemas de irrigação, ordenhadeiras mecânicas e tanques de resfriamento e homogeneização de leite.

Para a safra 2001/2002 novos itens foram incluídos: aquisição de equipamentos para avicultura e suinocultura; unidades de beneficiamento de sementes (UBS); "packing houses" para as agroindústrias frutícola e apícola; implantação e modernização de frigoríficos com atuação em âmbito municipal ou estadual; e beneficiamento e conservação de pescados.

O montante de recursos destinado ao crédito de investimento a juros de 8, 75% ao ano, com recursos do BNDES, foi elevado para R\$ 2,310 milhões, na safra 2001/2002, o que representa um acréscimo de 12, 1% sobre os R\$ 2,060 milhões alocados no ano-agrícola anterior. Somando-se os recursos dos Fundos Constitucionais, PROGER Rural e FINAME Especial, serão destinados R\$ 3,860 milhões para investimento na

(44) A parte referente aos investimentos do BNDES foram retirados de relatório 2001 do Departamento de Economia Agrícola da SPA.

agropecuária brasileira em 2001/2002.

Na safra 1999/2000, foram implantados os seguintes programas de investimento:

-Programa de Modernização da Pecuária Leiteira: instituído em julho de 1999, com o limite de crédito por produtor de R\$ 25 mil. Na safra 99/2000, o limite passou a R\$ 40 mil.

-Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota): tem como objetivo modernizar o parque de máquinas e implementos agrícolas em todo o território nacional. O limite para financiamento foi estipulado em 100% do valor do bem para produtores com renda até R\$ 250 mil e 90% para produtores com renda maior que R\$ 250 mil.

Na safra 2000/2001, foram implantados outros programas de investimentos, com taxas a 8,75% ao ano:

-Programa de Recuperação de Pastagens Degradadas, com a meta de recuperar até 2 milhões de ha/ano, totalizando 10 milhões de hectares de pastagens em 5 anos, com o limite por beneficiário/ano de R\$ 50 mil;

-Programa de Desenvolvimento da Ovino-Caprinocultura, com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade, com o limite por beneficiário /ano de R\$ 40 mil;

-Programa de Desenvolvimento da Apicultura, com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade, com o limite por produtor/ano de R\$ 20 mil;

-Programa de Desenvolvimento do Agronegócio do Caju, com o objetivo de substituir cajueiros tradicionais por variedades precoces e mais produtivas, com limite por beneficiário/ano de R\$ 40 mil;

-Programa de Modernização da Vitivinicultura, com o objetivo de modernizar o setor, por meio da implantação, reconversão de vinhedos destinados à produção de vinhos finos e sucos, com limite estipulado foi de R\$ 20 mil/ha limitado a R\$ 40 mil por produtor;

-Programa de Fruticultura, com o objetivo de consolidar padrões de qualidade e competitividade da fruticultura nacional, com limite por beneficiário/ano de R\$ 40 mil;

-Programa de Sistematização de Várzeas na Metade Sul do Rio Grande do Sul, com o objetivo de adequar áreas de várzeas para o cultivo de outros grãos, com o limite por beneficiário/ano estipulado em R\$ 40 mil;

-Programa de Aqüicultura, com o objetivo de aumentar a produção anual de tilápias, camarões marinhos e moluscos, com limite por beneficiário/ano de R\$ 40 mil;

Para a safra 2001/2002, permaneceram sem alterações os programas da cajucultura, vitivinicultura e sistematização de várzeas. Os demais sofreram ajus-

tes, abaixo sumarizados, objetivando melhor atender às necessidades dos produtores:

-PROSOLO - Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solo: o limite de financiamento foi aumentado de R\$ 40 mil para R\$ 80 mil, por beneficiário/ano;

-PROPASTO - Programa de Recuperação de Pastagens Degradadas: o limite de financiamento foi aumentado de R\$ 50 mil para R\$ 150 mil, por beneficiário/ano;

-Programa de Apoio ao Desenvolvimento da AQUICULTURA: os recursos alocados para este Programa serão elevados de R\$ 50 milhões para R\$ 70 milhões. O limite de financiamento por beneficiário/ano foi aumentado de R\$ 40 mil para R\$ 80 mil. Serão incluídas, a partir deste ano, as seguintes espécies: Carpas, Tambaquis/Pacus, Trutas, Surubins e Camarões de água doce;

-MODERFROTA - Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas, seus implementos e Colheitadeiras: contará com a alocação de R\$ 900 milhões de recursos novos para empréstimo na temporada 2001/2002;

-Programa de FRUTICULTURA: o limite de financiamento foi aumentado de R\$ 40 mil para R\$ 100 mil, por beneficiário/ano; e o prazo de pagamento, anteriormente de até 6 anos, foi aumentado para até 8 anos, incluindo até 3 de carência;

-Programa de Desenvolvimento da APICULTURA: concessão de crédito coletivo de até R\$ 150 mil/ano, quando o empréstimo tiver finalidades comuns, observados os limites individuais por beneficiário (R\$20 mil);

-Programa de Desenvolvimento da OVINO-CAPRINOCULTURA: o prazo de pagamento foi aumentado de 5 anos para até 8 anos, incluindo até 3 de carência. Abrangência passa a ser nacional, mas pelo menos 50% dos recursos destinados ao Programa devem continuar sendo aplicados na Região Nordeste;

-PROLEITE - Programa de Modernização da Pecuária Leiteira - Para a safra 2001/2002, o limite de financiamento foi aumentado de R\$ 40 mil para R\$ 60 mil por beneficiário/ano. Foram incluídos como itens financiáveis os equipamentos de geração de energia alternativa à eletricidade convencional;

Para a safra 2001/2002 foram criados os seguintes programas:

-Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais: tem por objetivo aumentar a capacidade instalada de armazenagem em propriedades rurais e modernizar as unidades armazenadoras atualmente existentes. Foram alocados para a safra 2001/2002, R\$ 100 milhões, à taxa de 8,75% ao ano, com limite de R\$ 100 mil por produtor;

-Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura: tem por finalidade acelerar o desenvolvi-

mento da floricultura brasileira e ampliar a exportação de flores. Recursos da ordem de R\$ 30 milhões foram alocados para a safra 2001/2002, com limite de R\$ 50 mil por produtor, à taxa de 8,75%;

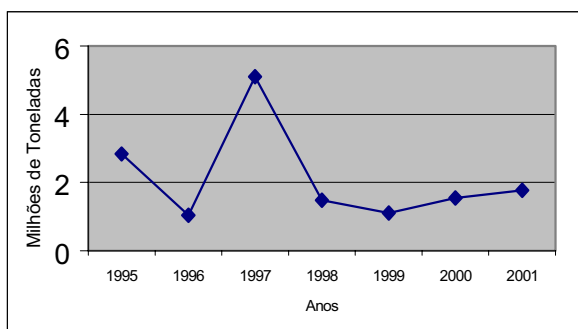
### 5.2.2. Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP)

O Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) foi implantado em 1996 para substituir, em alguns casos, as AGF (Aquisições do Governo Federal) e assim evitar o problemático acúmulo de estoques governamentais verificado em anos anteriores.

Como a AGF, o PEP foi criado para operar em situações em que o preço de mercado fica abaixo do preço mínimo. A diferença é que no lugar de comprar os excedentes, o Governo, através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), paga aos agentes de comercialização um “prêmio”, cujo valor é fixado através de leilões, que reflete a diferença entre o preço de mercado e o mínimo oficial.

Como efeito do PEP, as compras governamentais, que em alguns anos chegavam a atingir perto de 20 milhões de toneladas de grãos, com grande ônus financeiro e gerencial para o Governo Federal, nos últimos anos não têm ultrapassado 1,8 milhão de toneladas (Gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Brasil: Aquisições Governamentais de Produtos Agrícolas – 1995/2001**



Fonte: CONAB.

Em termos de produtos, o Quadro 40 mostra as operações de sustentação de preços através do PEP entre 1995 e 2001.

### 5.2.3. Contratos de Opções

O programa de Contratos de Opções foi implementado em 1997<sup>(45)</sup> para fornecer aos participantes do processo de comercialização, notadamente aos produtores, oportunidades para que eles possam desen-

**Quadro 40**  
**Brasil: Operações com o Prêmio para o Escoamento do Produto (PEP) – 1995/2001**

Ano	Milho		Trigo		Algodão	
	Quantidade Escoada (em mil t)	Valor do Prêmio (R\$ milhões)	Quantidade Escoada (em mil t)	Valor do Prêmio (R\$ milhões)	Quantidade Escoada (em mil t)	Valor do Prêmio (R\$ milhões)
1995	-	-	-	-	-	-
1996	-	-	1.067	33	-	-
1997	1077	46	565	11	-	-
1998	65	3	1279	20	170	30
1999	227	8	-	-	1,09	0,45
2000	-	-	-	-	242	55
2001 <sup>(1)</sup>	875	32	-	-	432	105

Fonte: CONAB.

(1) Previsão.

volver estratégias pessoais na venda de seus produtos e ter maior flexibilidade diante das eventuais mudanças nas condições do mercado. Foi desenhado para substituir a PGPM em algumas áreas e produtos. O Quadro 41 mostra as operações com Contratos de Opções realizados entre 1997 e 2001.

**Quadro 41**  
**Brasil: Contratos de Opções de Venda – 1997/2001**

Ano	N.º de Contratos Vendidos	Total (em t)	Valor do Prêmio (R\$ Mil)	Aquisições Toneladas
1997	37.823	1.021.221	937,00	247.077
1998	-	-	-	-
1999	42.561	1.003.142	5.267,00	476.537
2000	40.361	1.089.747	2.122,00	819.506
2001 <sup>(1)</sup>	78.200	2.380.400	2.200,00	230.870
<b>Total</b>	<b>198.945</b>	<b>5.693.455</b>	<b>10.526.00</b>	<b>1.773.990</b>

Fonte: CONAB.

(1) Previsão.

Embora seja um programa de natureza privada, atualmente ainda é operado e garantido pelo Governo através da CONAB, que vende opções de venda. No período 1997 a 2001 foram vendidos 186.538 contratos, envolvendo 4.890,5 mil de toneladas. Desse volume, a CONAB adquiriu 1.577,9 mil de toneladas (32,2%).

### 5.2.4. As Aquisições do Governo Federal (AGF)

Como foi visto, as Aquisições do Governo Federal (AGF) são o instrumento tradicional de intervenção (passiva) do Governo Federal para sustentar os preços. A partir de 1995 vem sendo substituído, gradativamente, por instrumentos menos onerosos e menos intervencionistas como o PEP e os Contratos de

(46) Porto, Célio, “O Seguro Agrícola Privado no Brasil”, *Revista de Política Agrícola* - SPA/MA - abril/maio/junho 1999.



Opções. A AGF foi mantida como um instrumento seletivo para situações especiais. Com isso, as compras Governamentais foram reduzidas drasticamente depois de 1995 (com exceção de 1997, quando foram feitas algumas operações especiais de compra de milho). No período de 1995 a junho/2001, totalizaram quase 13 milhões de toneladas, tendo sido utilizados R\$ 3,5 bilhões na garantia de preço aos produtores. Como pagamento das dívidas securitizadas, a Conab recebeu mais de 485 mil toneladas. O Quadro 42 mostra a distribuição no período 1995/2001.

**Quadro 42**  
**Brasil: Aquisições do Governo Federal (AGF) – 1995/2001**

Toneladas			
Ano	AGF Direta e Indireta	Securitização	Total
1995	2.843.899	-	2.843.899
1996	1.039.212	-	1.039.212
1997	4.540.511	353.149	4.893.660
1998	1.353.340	132.419	1.485.759
1999	629.361	-	629.361
2000	727.670	-	727.670
2001 (1)	1.740.768	-	1.740.768
<b>Total</b>	<b>12.874.761</b>	<b>485.568</b>	<b>13.360.329</b>

Fonte: CONAB.  
(1)Previsão.

### 5.2.5. Empréstimos do Governo Federal (EGF)

Durante muitos anos o EGF foi o principal instrumento oficial de apoio à comercialização. Depois de enfrentar vários problemas em função do elevado índice de inadimplência, em 1995 o Governo alocou recursos, no montante de R\$ 775,0 milhões, (33% das Operações Oficiais de Crédito O2C), para manter o programa em operação. O Quadro 43 mostra a evolução dos EGF no período.

Dentro da linha de reformular a atuação do Governo na agricultura, a estratégia foi estimular o EGF sem opção de venda e gradativamente substituí-lo por instrumentos privados de apoio à comercialização e em alguns casos pelos Contratos de Opções e PEP.

Dessa forma, foram reduzidos significativamente os grandes volumes de EGF que se transformavam em AGF, que foram a principal característica da atuação da PGPM desde a sua reformulação em 1965. 1999 foi o último ano que apresentou quantidades significativas de EGF.

### 5.2.6. Seguro Rural

Com relação ao Seguro Rural, existem três fatores relevantes. O primeiro é que, em função dos acordos da OMC, os países signatários assumiram o compromisso de eliminar os programas de apoio à agricultura que tem influência sobre os preços de mercado (coupled programs) como preços suporte, estoques reguladores, preço meta (target price), etc. Com isso alguns países estão substituindo os antigos programas de preço suporte por pagamentos diretos, independentes da área cultivada, e ampliando significativamente os programas de seguro rural, criando inclusive vertentes que, além da produtividade, seguram também os preços, conhecidos como “seguro de renda”. O segundo, é que com a abertura da economia brasileira e a integração no Mercosul a ampliação do seguro agrícola no Brasil tornou-se essencial para a sobrevivência do setor agrícola no médio prazo, já que, diante de uma eventual quebra de safra, o produtor não pode mais ser compensado por elevação dos preços, como ocorria no tempo em que a economia brasileira era fechada. O último é que a participação do Governo é condição imprescindível para reduzir o custo do seguro e evitar que os prêmios se situem acima da capacidade de pagamento dos produtores.

Durante muitos anos o programa brasileiro foi baseado no PROAGRO. Em virtude de várias distorções e problemas acumulados, o Governo decidiu, em 1995, promover uma completa reformulação do Programa, não só para atender às novas exigências da conjuntura internacional, mas para torná-lo mais abrangente e mais eficiente como parte da rede de proteção (safety net) ao setor agrícola.

**Quadro 43**  
**Brasil: Empréstimos do Governo Federal (EGF) – 1995/1999**

Toneladas						
Ano	Arroz	Feijão	Milho	Soja	Trigo	Total
1995	249.693	41.081	2.696.462	157.827	88	3.145.151
1996	208.601	15.980	471.658	77.386	5	773.630
1997	397.059	622	808.723	461.362	-	1.667.766
1998	72.245	758	179.631	233.732	211	486.577
1999	392.963	841	206.983	87.619	144	688.550

Fonte: Banco do Brasil.

O processo de reformulação, em princípio, incluía quatro pontos: a) privatização das operações de seguro, que seriam realizadas por seguradoras nacionais e estrangeiras com interesse no setor agrícola; b) criação de um zoneamento agrônômico, para melhorar, em nível local, as informações em termos de vocação, clima etc., para facilitar a aplicação do seguro; c) definir o nível de participação do Governo, em termos de controle, subsídio ao prêmio e cobertura de desastres generalizados e d) modernizar o PROAGRO, mantendo-o como seguro estatal, mas de uso restrito, destinado apenas a produtores, com dificuldade de acesso ao seguro privado.

Desde que foi criado, em 1973, o PROAGRO mostrou-se financeiramente inviável, a ponto de, naquela década, acumular tal volume de indenizações não honradas que chegou a cair em descrédito perante os agricultores e, principalmente, os agentes financeiros do SNCR. Em vários momentos, houve a firme convicção de que o PROAGRO estava definitivamente falido e eventualmente seria irrecuperável. Nos últimos anos, contudo, foram introduzidas inúmeras inovações no Programa, modernizando sua forma de atuação e tornando-o superavitário. As principais reformulações nele feitas foram<sup>(46)</sup>:

1. Introdução do Zoneamento Agrícola para as principais culturas de ciclo anual, com a especificação das épocas recomendadas para o plantio em cada região, a partir da análise estatística do comportamento do clima ao longo dos últimos anos;

2. Redução da amplitude dos eventos segurados, eliminando-se a cobertura de perdas decorrentes da tecnologia adotada ou de pragas e doenças;

3. Criação de uma conta especial no Banco Central para crédito e débito de sua movimentação financeira, para evitar que a falta de correção monetária dos prêmios arrecadados cause prejuízo contábil, em períodos de inflação alta, mesmo quando os valores reais de arrecadação e despesa forem equivalentes ou superavitários;

4. Vigência da cobertura somente após a emergência da planta;

5. Exigência de orçamento especificado para o plantio a ser segurado;

6. Cessação do seguro para investimentos e pecuária, restringindo-o às despesas de custeio;

7. Redução do valor dos prêmios, para adequá-los ao risco dos eventos cobertos;

8. Implantação de alíquota única de 2% para o público da agricultura familiar, tanto como forma de introduzir um tratamento preferencial aos produtores de menor porte, como pelo histórico de menor demanda de cobertura por parte desse segmento;

9. Incentivo à adoção da técnica de plantio direto, sabidamente redutora de riscos de perdas por fatores climáticos (redução de um ponto percentual na alíquota).

Atualmente, a cobertura do PROAGRO representa cerca de 10% do que foi no passado e há um conjunto significativo de culturas e atividades que estão fora de seu amparo. Justifica-se, portanto, o esforço por parte do Governo no sentido de incentivar e viabilizar o seguro agrícola privado no Brasil. A definição da forma e do grau de participação do Governo é essencial. Se as empresas privadas não se dispõem (ou não o fazem na extensão desejada) a operar com o seguro agrícola, é porque consideram o ramo pouco atrativo, do ponto de vista financeiro ou desconhecem o nível de tecnificação da moderna agricultura que se pratica no País. Os fatores que mais inibem o interesse da iniciativa privada por esse ramo de seguro são os riscos de perdas por eventos climáticos generalizados, a falta de dados estatísticos que permitam uma definição mais precisa do risco e do prêmio e as dificuldades de fiscalização.

A atual preocupação do Governo é centrar-se nos meios para diminuir os impactos dos sinistros ou catástrofes generalizadas na formação do prêmio e no encontro de uma fórmula que concilie os interesses dos produtores e das seguradoras. Mesmo com os avanços previstos em termos de informações técnicas e isolamento do risco das catástrofes generalizadas, a atividade agrícola continua sendo de elevado risco. Para as seguradoras, as alíquotas (prêmio) têm que refletir as condições de risco da lavoura ou atividade segurada. Portanto, para ampliar o universo de abrangência por regiões, produtos ou porte de produtores, há necessidade do Estado prover as seguradoras com mecanismos compensatórios.

Para estimular as seguradoras privadas o Governo tem procurado, por intermédio do MARA, avançar em duas frentes: reativar e ampliar o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR, para servir como um mecanismo de proteção contra perdas extraordinárias, decorrentes de catástrofes generalizadas e definir um volume de recursos orçamentários para reduzir o valor do prêmio e assim estimular o nível de participação dos produtores (e, portanto, a escala de operação das seguradoras).

Quanto ao fornecimento de informações capazes de permitir-lhes uma melhor avaliação do risco e dos prêmios a serem cobrados, os resultados alcançados com o zoneamento agrícola estão sendo colocados à disposição dos interessados de forma a ajudá-los na tarefa.

Esse zoneamento centrado no risco climático permite planejar a ação agrícola em todas as regiões do Brasil, proporcionando melhor rendimento das culturas e melhor uso dos insumos como resposta ao melhor planejamento no plantio, especialmente no caso de grãos.

(46) Porto, Célio, "O Seguro Agrícola Privado no Brasil", *Revista de Política Agrícola* - SPA/MA - abril/maio/junho 1999.

A utilização das informações contidas no zoneamento diminui as frustrações de safras e também promove uma economia significativa no custo do seguro agrícola.

Hoje, o zoneamento abrange todas as regiões do Brasil (cerca de 3.300 municípios em 20 estados), contemplando as culturas do algodão herbáceo e arbóreo, arroz de sequeiro e irrigado, milho, maçã, feijão, soja e trigo. Somente com as culturas da soja e do milho, a redução das perdas de safras atinge a cifra de R\$ 700 milhões anuais.

Em resumo, as ações do atual Governo na área de seguro agrícola prepararam o terreno para o desenvolvimento futuro dessa modalidade de proteção à agricultura em bases sólidas e concretas para ser operacionalizado com eficiência por empresas privadas.

### 5.3. Infra-estrutura

Devido à necessidade de transportar grandes volumes de cargas de baixo valor específico, a grandes distâncias e, ao mesmo tempo, enfrentar uma acirrada competição no mercado internacional, o setor agrícola sempre foi o mais penalizado pelos altos custos de transporte e portuários. Portanto, foi parte da política agrícola a partir de 1995 trabalhar em conjunto com outros órgãos do Governo, particularmente com o Ministério dos Transportes, visando à implantação e dinamização dos corredores multimodais de transportes. Para se ter uma idéia da situação existente em 1995, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em Nova Orleans era de apenas US\$ 3,00 a tonelada, enquanto o custo de embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá chegava a mais de US\$ 14,00 e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o mesmo porto (média de 2.000km) por hidrovias, era de apenas US\$ 16/t, no Brasil chegava a mais US\$ 80/t.

A estratégia para enfrentar o problema foi a criação e desenvolvimento dos corredores multimodais de transportes, baseado no aproveitamento das hidrovias e na privatização das ferrovias e portos. Apesar de alguns problemas (causados principalmente por organizações ambientalistas) que provocaram (e continuam provocando) grandes atrasos na implantação de algumas hidrovias, como a Araguaia-Tocantins e Paraná-Paraguai, após a implantação dos corredores multimodais de transportes e após a privatização das ferrovias e dos portos, efetuada a partir de 1995 os custos de transportes foram reduzidos em 40% na média e o custo portuário em 50%.

No ano passado, foram transportadas mais de 1 milhão de toneladas de grãos pelo corredor do rio Madeira e embarcadas mais de 500 mil toneladas no porto da Ponta da Madeira em São Luís do Maranhão.

### 5.4. Armazenagem e Classificação

Por longas décadas, o sistema de armazenagem agrícola brasileiro foi regulado por uma lei de armazenagem anacrônica e ineficaz, datada de 1903, que, sem dúvida, era a principal causa do acúmulo de problemas que afetavam o setor, como defasagem tecnológica, baixo nível de eficiência, baixo nível de credibilidade, elevado índice de perdas, má distribuição espacial dos armazéns, dificuldades de controle dos estoques etc. Entre outras coisas, isso impedia o desenvolvimento e a aplicação de instrumentos modernos de comercialização, como mercado futuro e de opções e outros baseados na emissão de títulos lastreados em produtos.

A estratégia estabelecida em 1995 para resolver os problemas na infra-estrutura de armazenagem rural foi baseada em três pontos: a) aprovação imediata de uma nova lei de armazenagem; b) privatização de alguns armazéns considerados não essenciais para a política de estoques estratégicos do Governo e c) mudança no modelo de localização dos armazéns para estimular a estocagem ao nível do produtor.

Depois de longo processo de negociação, foi aprovada pelo Congresso nova lei de armazenagem (Lei 9.973, de 29/5/2000), regulamentada pelo Decreto 3.855, de 3/7/2001. As principais inovações são as seguintes:

a) aumento das responsabilidades dos proprietários e dirigentes dos armazéns, de forma a dar maior credibilidade ao sistema e facilitar a negociação de títulos representativos de mercadorias depositadas;

b) maior clareza quanto aos dispositivos essenciais do contrato de depósito, de forma a dirimir dúvidas acerca dos direitos e deveres de depositantes e depositários, em particular no que diz respeito às diferenças de quantidade e qualidade dos produtos armazenados;

c) a obrigação de informar dados estatísticos sobre os estoques, propiciando maior transparência aos mercados agrícolas, o que certamente beneficiará a comercialização da produção dos produtores de menor porte;

d) constituição de um cadastro nacional de armazéns, objetivando servir de referencial para o mercado;

e) a criação de um sistema de certificação, estabelecendo as condições técnicas e operacionais dos armazéns e fixando-lhes padrões mínimos de funcionamento;

f) a retirada da vedação a que o armazenador também possa ser um comerciante de produtos agrícolas, nos moldes hoje existentes nos países de agricultura desenvolvida, onde esse segmento é um dos principais agentes do agronegócio, oferecendo bens e serviços diversos aos produtores, como compra da produção, venda de insumos, gerenciamento de riscos etc.

Na área externa foi consolidada a participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nas negociações agrícolas e nos programas de promoção das exportações. Finalmente, foram desenhados vários programas específicos para dar suporte a alguns setores com necessidade de reconversão ou de reestruturação como lácteos, cacau, frutas e pescado.

## 5.5. Desempenho do Setor

### 5.5.1. Produção de Grãos

Como foi visto, o desenvolvimento do agronegócio no Brasil acompanhou o crescimento da produção de grãos, iniciado em larga escala a partir de meados da década de sessenta. Antes, a economia agrícola brasileira era caracterizada pelo predomínio do café e do açúcar e pela pouca importância que se dava ao projeto de se utilizar a imensa base territorial brasileira na produção de grãos. A produção de alimentos básicos, como milho, arroz e feijão era voltada para a subsistência, e os poucos excedentes dirigidos ao mercado eram insuficientes para formar uma forte cadeia do agronegócio dentro dos moldes hoje conhecidos.

O notável crescimento da produção de grãos (principalmente da soja) representou a força motriz no processo de transformação do agronegócio brasileiro e seus efeitos dinâmicos foram logo sentidos em toda a economia. Inicialmente, surgiu um imenso parque industrial para o esmagamento da soja e outros grãos, para a extração do óleo e do farelo. A disponibilidade de grande quantidade de farelo de soja e milho permitiu o desenvolvimento de uma moderna e sofisticada estrutura para a produção de suínos, aves e leite, bem como a instalação de grandes frigoríficos fábricas para a sua

industrialização. Foi criado também um sistema eficiente de suprimento de insumos modernos (fertilizantes, defensivos, maquinários agrícolas etc.) e um sistema de distribuição que inclui desde as grandes cadeias de supermercados até os pequenos varejistas locais.

Calcado inicialmente na expansão da área plantada (principalmente nas regiões de fronteira) e em ganhos de produtividade, a partir da década de noventa o crescimento da produção, em bases competitivas, dependeu exclusivamente do aumento da produtividade, por meio da adoção de novas tecnologias no processo produtivo, já que a área decresceu durante a década.

Como foi visto anteriormente, a política agrícola, a partir de 1995, foi combinar a utilização, de forma eficiente, de instrumentos econômicos como o crédito rural e os programas de suporte à comercialização com instrumentos estruturais como a melhoria da infraestrutura de transportes, de armazenagem e de desenvolvimento rural com o PRONAF<sup>(47)</sup> e a pesquisa agropecuária.

O crédito rural oficial foi reformulado para estimular uma participação maior do setor privado, as dívidas anteriores foram securitizadas, a estrutura governamental de apoio à comercialização passou por profundas mudanças com a criação de instrumentos mais modernos e menos intervencionistas e, na pesquisa agropecuária, foram adotadas várias medidas para torná-la mais afinada com o mercado e, portanto, mais objetiva em termos de áreas a serem pesquisadas e de produtos a serem desenvolvidos.

Em termos de desempenho, o Quadro 44 mostra que a produção de grãos de Brasil elevou-se de 73,7 milhões de toneladas, em 1995/96, para 97,4 milhões de

**Quadro 44**  
**Brasil: Produção de Grãos – 1995/1996 – 2000/2001**

Mil Toneladas

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
Algodão	761,6	524,0	763,4	923,8	1.187,4	1.484,4
Arroz	10.037,9	9.546,8	8.462,9	11.582,2	11.533,8	10.386,0
Feijão	2.992,7	2.969,0	2.206,3	2.870,8	3.079,8	2.575,1
Milho	32.644,6	36.166,8	30.187,8	32.417,2	31.640,8	41.008,9
Soja	23.189,7	26.160,0	31.369,9	30.765,0	31.886,6	37.218,3
Trigo	3.197,5	2.402,3	2.187,7	2.402,8	1.747,7	2.846,9
Outros	934,7	1.149,5	1.351,8	1.475,4	1.710,6	1.882,6
Total	73.758,7	78.918,4	76.529,8	82.437,2	82.786,7	97.402,2

Fonte: CONAB.

(47) O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi formulado para ser um programa de desenvolvimento rural sustentado porque envolvia a utilização tanto dos instrumentos de mercado, como crédito e o seguro, quanto instrumentos de natureza estrutural, como rodovias vicinais, educação e pesquisa, e embutia integração das três preocupações dominantes da política ambiental: espaço rural, unidade de produção e organização social. Em meados de 1999, o Programa foi transferido do Ministério da Agricultura para o Ministério da Reforma Agrária.

toneladas, em 2000/01, um aumento de 32%. A área plantada cresceu apenas 2,9%.

O melhor desempenho ficou por conta do algodão, que cresceu 94,9% no período. Vale lembrar que, com a abertura comercial, muitos acreditavam ser um produto com cultivo em extinção. Em seguida vem a soja, cuja produção cresceu 60,3%, passando de 23,2 milhões de toneladas para 37,2 milhões. O milho cresceu 25,7%. Dentre as demais culturas, a produção se manteve estável no arroz e decaiu a de feijão e trigo.

No tocante à produtividade, também o melhor desempenho foi o do algodão. Entre 1995/96 e 2000/01, a produtividade passou de 1.230 kg/ha para 2.659 kg/ha, com um incremento de 116% no período. Os ganhos no Norte/Nordeste foram ainda mais surpreendentes, chegando a 140%, no período. O arroz logrou um incremento de 24%, com um ganho ainda mais notável na Região Centro-Sul, da ordem de 28%. Apenas para o ecossistema de várzea, a Embrapa lançou 53 variedades de arroz. São grãos de alta produtividade, resistentes às principais doenças e de excelente qualidade industrial e culinária.

A soja teve um ganho de produtividade de 21%, no Brasil, no período, alcançando 35% na Região Norte/Nordeste, graças às cultivares de soja adaptadas às várias regiões do Brasil, principalmente aos Cerrados.

O feijão registrou um ganho de 20%, alcançando um incremento de 37% na Região Centro-Sul. A produtividade do feijão nas lavouras gaúchas aumentou 43%, graças às variedades criadas pela Embrapa. As atividades desenvolvidas beneficiaram 850 mil famílias gaúchas. Tecnologias desenvolvidas em parceria com outras instituições públicas de pesquisa se consolidaram em sistemas de produção, aumentando em 68% a área de cultura do feijão irrigado no Brasil. Finalmente, o trigo foi o produto de menor desempenho, logrando um incremento médio de 8%, no período.

Com relação à distribuição regional, o Quadro 45 mostra que, durante o período, a participação da Região Centro-Oeste na produção passou de 24,1% na safra 1995/96 para 29,4% na safra 2000/01. A Região Sul passou de 47,5% para 46,5%. A da Região Sudeste passou de 15,9% para 15,8% e a da Região Nordeste passou de 12,3% para 8,3%. Portanto, os ganhos da Região Centro-Oeste ocorreram em função da queda de um ponto percentual na Região Sul e de quatro pontos percentuais na Região Nordeste. A região que apresentou o maior índice de crescimento na produtividade foi a Região Sudeste, com 34,2%. Em seguida vem a Região Sul, com 30,6% e a Centro-Oeste, com 26,6%. Na Região Norte/Nordeste o crescimento foi de apenas 13,2%.

### 5.5.2. Produção Pecuária

A melhoria nos padrões alimentares das camadas mais pobres da população, em termos do consumo de proteína animal, constitui uma das grandes conquistas do Plano Real na área social e foi obtida graças à contribuição decisiva do setor pecuário. Nos planos de estabilização anteriores, a falta de carnes nas prateleiras dos supermercados foi a causa mais evidente do fracasso popular dos planos de estabilização anteriores.

O setor avícola, pela estabilidade no fornecimento da carne de frango e ovos e pela manutenção dos preços, mesmo com o impacto do rápido crescimento da demanda (ocorrido em função da eliminação do imposto inflacionário), foi uma peça-chave para o sucesso do Plano.

Isso não ocorreu à toa. Intimamente ligado à expansão da produção de grãos, o desenvolvimento da avicultura pode ser considerado como a síntese e o símbolo do crescimento e modernização do agronegócio no Brasil. Isso porque a atividade avícola reúne em sua estrutura funcional os três elementos mais importantes

**Quadro 45**  
**Brasil: Área Plantada e Produção de Grãos por Região – 1995/1996-2000/2001**

	Sul		Sudeste		Centro-Oeste		N/Nordeste		Brasil	
	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área	Prod.	Área
1995/96	34,9	15,1	11,7	5,2	17,7	6,9	9,1	9,8	73,5	37,0
1996/97	36,7	14,8	12,7	5,2	20,1	7,3	8,8	9,3	78,4	36,6
1997/98	37,1	14,6	12,2	5,0	20,8	8,1	6,4	7,1	76,5	35,0
1998/99	37,7	14,8	12,5	5,0	23,1	8,6	8,8	8,0	71,5	36,6
1999/00	43,8	15,2	14,5	5,2	26,8	8,9	8,5	8,5	83,0	37,8
2000/01	45,3	15,0	15,4	5,1	28,6	8,8	8,1	7,7	97,4	37,3

Fonte: CONAB.

Obs.: Produção em milhões de toneladas e área em milhões de hectares.



no cálculo econômico do capitalismo em sua configuração atual: tecnologia de ponta, eficiência na produção e diversificação no consumo. Entre 1995 e 2001, a produção de carne de frango cresceu mais de 2,2 milhões de toneladas (54,6%). O Quadro 46 mostra a evolução a produção das principais carnes.

**Quadro 46**  
**Brasil: Produção Brasileira de Carnes – 1995/2001**

Mil toneladas

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bovina	5.400	6.045	5.820	6.040	6.268	6.651	6.960
Avícola	4.050	4.058	4.461	4.853	5.526	5.977	6.261
Suína	1.470	1.560	1.540	1.699	1.834	1.967	2.109
TotalL	10.920	12.663	11.821	12.592	13.628	14.595	15.330

Fonte: Conselho Nacional de Pecuária de Corte-CNPC, União Brasileira de Avicultura.

### 5.5.3. A Agricultura no Comércio Exterior

A participação das exportações agrícolas sempre foi muito importante para as contas externas brasileiras em virtude dos elevados saldos positivos gerados pela balança agrícola, conforme mostra o Quadro 47. Mesmo com o grande crescimento das importações agrícolas em 1995 (173,1% em relação ao ano anterior), o saldo continuou positivo em US\$ 8,3 bilhões. Sem esse saldo positivo o déficit total de US\$ 3,3 bilhões seria bem mais elevado.

**Quadro 47**  
**Brasil: O Comércio Agrícola na Balança Comercial Brasileira – 1996/2000**

US\$ Bilhões

Ano	Exportações			Importações			Saldo		
	Totais	Agríc.	%	Totais	Agríc.	%	Totais	Agríc.	%
1996	47,7	16,4	34,4	53,3	7,5	14,1	(5,6)	8,9	-
1997	53,0	18,6	35,1	59,7	7,1	11,9	(6,7)	11,5	-
1998	51,1	16,8	32,9	57,7	6,5	11,3	(6,6)	10,3	-
1999	48,0	16,2	33,5	49,2	4,7	9,5	(1,2)	11,5	-
2000	55,1	15,7	28,5	55,8	4,6	8,2	(0,7)	11,1	-

Fonte: Banco Central/SECEX.

O efeito da mudança cambial, no início de 1999, nas importações agrícolas elevou mais ainda o superávit no ano 2000, que chegou a US\$ 11,1 bilhões. Vale lembrar que no cálculo desse saldo foi usado o critério internacional da OMC que, como foi visto, não considera como agrícolas alguns produtos de origem agropecuária mais sofisticados. Caso produtos como calçados, papel, tecidos de algodão fossem incluídos, o saldo passaria para US\$ 13 bilhões.

Em termos de desempenho dos principais itens

da pauta no período (Quadro 48), vale dizer que entre 1995 e 2000 todos apresentaram tendência de decréscimo. O Complexo soja, depois de atingir US\$ 5,7 bilhões em 1997, caiu para US\$ 4,6 bilhões em 1998, US\$ 3,7 bilhões em 1999 e US\$ 3,4 bilhões em 2000, uma perda de 40,4%. O café caiu de US\$ 3,1 bilhões para US\$ 1,8 bilhão, uma perda de 42%. O açúcar depois de atingir US\$ 2,0 bilhões em 1998 caiu para US\$ 1,3 bilhão (uma queda de 35%). O fumo caiu de US\$ 1,7 bilhão em 1997 para US\$ 841 milhões em 2000, um decréscimo de quase

**Quadro 48**  
**Brasil: Pauta de Exportações: Principais Produtos – 1996/2000**

US\$ Milhões

	1996	1997	1998	1999	2000
Complexo de Soja	4.434	5.664	4.645	3.733	3.389
Café	2.095	3.094	2.576	2.441	1.761
Açúcar	1.690	1.860	2.027	2.010	1.294
Suco de Laranja	1.392	1.003	1.262	1.235	1.019
Frango	840	876	739	875	806
Carne Suína	122	141	148	115	163
Carne Bovina	194	196	276	443	503
Couros e Peles	608	740	671	600	760
Fumo	1.515	1.665	940	961	841
Pasta de Madeira	954	958	993	1.243	1.602
Outros	2.570	2.417	2.553	2.547	3.577
TOTAL	16.417	18.614	16.830	16.203	15.715

Fonte: SECEX.

50%, e o suco de laranja caiu de US\$ 1,39 bilhão em 1996 para US\$ 1,0 bilhão (uma queda de 28%).

Por outro lado, as exportações de frango se mantiveram estáveis. Apenas na pasta de madeira, couros e peles e nos pequenos itens ocorreu um desempenho favorável. As exportações da pasta cresceram 67,9%, as de couros e peles 25%, as de carne suína 33,6% e as de carne bovina 15% (melhor desempenho).

As principais razões dessa queda centralizada foram a crise asiática e o grande aumento na produção das principais “commodities” agrícolas nos EUA.

## 6. Uma Política Agrícola para os Próximos Anos

Na última década do século passado, foram cristalizadas algumas macrotendências em nível mundial que, sem dúvida, têm reflexos poderosos no “agribusiness” nacional e na formulação da política agrícola no presente e no futuro. Essas macrotendências são: redução do papel do Estado na economia, maior integração dos mercados mundiais e maior peso das variáveis ambientais e sociais no cálculo econômico das empresas e nas decisões governamentais<sup>(48)</sup>. Embora, como foi ressaltado, os acordos da OMC tenham representado

<sup>(48)</sup> Ver Coelho, Carlos Nayro”, O Agribusiness Brasileiro e as Macrotendências Mundiais”, *Revista de Política Agrícola - SPA/MA*, jan/fev/mar 2000.



um grande avanço em termos de liberalização do comércio mundial, inclusive o agrícola, na verdade, devido a algumas de suas características, a agricultura em todo o mundo continua e continuará ainda por bastante tempo dependendo de políticas de suporte e de controle governamental para garantir o equilíbrio entre a produção e o consumo doméstico, preservar o interesse da sociedade na exploração dos recursos naturais e ter condições competitivas no mercado internacional. Dessa forma, uma política agrícola para o futuro deve proteger o setor agrícola sem ser intervencionista, deve estimular a exploração do potencial agrícola do País em termos de áreas agricultáveis sem depredar o meio ambiente e deve atuar em parceria direta e indireta com outros órgãos governamentais e privados para melhorar a competitividade e o acesso a mercados dos produtos do “agribusiness” brasileiro.

Em princípio, as reformas dos instrumentos de suporte à comercialização e à produção que vêm sendo implementadas a partir de 1995 já constituem um grande avanço em termos de reduzir o intervencionismo estatal na agricultura. Todavia, muito ainda tem que ser feito em termos de privatizar os contratos de opções e fazer com que o PEP realmente beneficie os produtores.

Além disso seria importante usar com maior intensidade o poder de indução dos instrumentos de política agrícola nas questões da agricultura sustentável e ter uma atuação mais objetiva e mais agressiva nas questões que envolvem a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros no exterior.

Dentre os instrumentos de apoio à produção, muitos consideram o seguro agrícola privado como o instrumento do futuro. No Brasil, apesar dos avanços mencionados, o processo de implantação e ampliação desse seguro não está nem acompanhando o desenvolvimento e aplicação dos outros instrumentos domesticamente nem seguindo a tendência de outros países, de usar cada vez mais o seguro rural em substituição a outros instrumentos. Portanto, o seguro agrícola deve continuar sendo uma “issue” importante na política agrícola. As demais seriam:

- a) desenvolvimento rural
- b) agricultura sustentável
- c) promoção comercial
- d) negociações agrícolas
- f) redução do Custo Brasil

Como foi visto, o modelo de desenvolvimento da agricultura foi baseado durante muito tempo na concessão maciça de recursos públicos no financiamento da agricultura e na intervenção intensa do governo nos mercados agrícolas. Sem dúvida, se grande parte desses recursos tivessem sido direcionada para programas estruturais de desenvolvimento rural como educação, saúde, infra-estrutura etc., a qualidade de vida da

população rural hoje seria bem melhor, os efeitos sócio-econômicos teriam sido bem mais abrangentes e duradouros e a agricultura seria bem mais competitiva em termos internacionais.

Na verdade, a falta de ênfase na construção de boas estradas, escolas, hospitais, sistemas de comunicações, eletrificação rural e equipamentos de apoio ao funcionamento dos mercados teve dois efeitos negativos, que contribuíram para a aceleração do fluxo migratório do campo para a cidade e cujos reflexos são sentidos atualmente com grande intensidade pela sociedade brasileira: o primeiro foi ampliar a diferença entre o padrão de vida rural e urbano, e o segundo foi elevar consideravelmente os custos de transação dos produtos agrícolas, dificultando com isso a ampliação dos mercados (doméstico e internacional) e, portanto, inviabilizando na prática o aproveitamento em maior escala do imenso potencial agrícola do País (e o que isso representa em termos de geração de empregos, divisas etc.).

Dessa forma, é importante, dentro da nova perspectiva criada pelo Governo com a política agrícola, privilegiar os programas de desenvolvimento rural, principalmente no que se refere à capacitação de mão-de-obra. Nesse ponto vale ressaltar a grande importância da formação e treinamento de empresários agrícolas, que são as pessoas que vão gerenciar diretamente a expansão das atividades do “agribusiness”. Para isso, o Ministério da Agricultura deve firmar, dentro dos programas de desenvolvimento rural, contratos e convênios com algumas universidades para acelerar e ampliar a formação desses profissionais.

Com relação à agricultura sustentável, a adoção gradativa de práticas de cultivo compatíveis com os princípios de conservação do meio ambiente tende a ser desdobramento natural do fortalecimento da infraestrutura no campo. Isto porque, à medida que for melhorando a qualidade de vida da população rural, e à medida que os elevados custos de transação forem reduzidos, cada vez mais os produtores terão condições de absorver as mudanças nos gostos e preferências dos consumidores, e implicitamente maior grau de responsabilidade, no sentido de responder aos anseios da sociedade.

Embora alguns analistas questionem de forma enfática, o papel positivo do mercado na aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentado, e chamem a atenção sobre os perigos para o meio ambiente das políticas de desregulamentação e liberalização da economia, dentro do que eles chamam de “neoliberalismo”, a experiência mundial mostra justamente o contrário.

Conforme estudos conduzidos por diversas organizações mundiais como o Banco Mundial (BIRD) e

o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), as políticas de preservação ambiental nos antigos países comunistas, onde o mercado foi substituído por uma estrutura de planejamento centralizada na alocação dos recursos, foram simplesmente desastrosas. No Brasil, na época em que a intervenção do Estado na economia atingiu o seu ponto máximo, uma grande quantidade de recursos públicos foi utilizada na exploração agrícola da Amazônia (e, portanto, na devastação das florestas), quando sempre se soube que essa região nunca teve vocação para a agricultura.

Evidentemente, mesmo no longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência, em larga escala, para o setor agrícola de energia na forma de combustíveis e nutrientes minerais e de produtos químicos (para controle de pragas), para atender às necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos. Todavia, o surgimento de técnicas de produção que atendem às exigências de um meio ambiente mais saudável (e que podem ser usadas na produção de alimentos em larga escala), a consciência cada vez maior da sociedade de que mesmo em países com baixo coeficiente de utilização da terra agricultável como o Brasil, existem limites claros ao uso desordenado dos recursos naturais, e a pressão crescente dos consumidores por alimentos mais saudáveis, (livres de agrotóxicos, hormônios artificiais etc.) estão contribuindo decisivamente para que esse sistema de exploração (logicamente com grande diferenças regionais ou locais) tenha atingido o seu ponto de saturação. Um exemplo disso é a utilização crescente do “plantio direto”, uma tecnologia introduzida no Brasil no início da década de setenta, e somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes. Atualmente, existem quase 7 milhões de hectares cultivados no regime de plantio direto.

Em termos de agricultura sustentável, o papel da política agrícola seria, portanto, o de estimular o uso de tecnologias e métodos de cultivo que contemplem os princípios da sustentabilidade, tanto para preservar o meio ambiente como para atender às exigências crescentes dos consumidores domésticos e internacionais, no que diz respeito à qualidade dos produtos.

O sistema de promoção comercial já é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais e envolve duas variantes: financiamento das exportações e “marketing”. Na primeira, o papel do Ministério da Agricultura seria criar, com outros órgãos, mecanismos apropriados de financiamento às exportações agrícolas considerando a mesma sistemática adotada pelos outros países exportadores. Nas exportações agrícolas, devido às características cíclicas da agricultura e ao elevado grau de competitividade dos mercados agrícolas, esses mecanismos são cruciais. Na segunda (marketing), a

política envolveria a alocação de recursos destinados exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior, com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados. Nessa hipótese, é fundamental a participação decisiva do Ministério de Relações Exteriores que, com sua estrutura em outros países, pode contribuir na montagem de programas de promoção dos produtos agrícolas brasileiros, em nível mundial.

Com relação às negociações agrícolas é imprescindível que o Ministério da Agricultura esteja preparado para discutir os pontos importantes da nova rodada de negociações e tenha uma estratégia para avançar em assuntos de interesse para o Brasil. Para se beneficiar das crescentes oportunidades do comércio internacional é vital a manutenção de um ambiente econômico adequado. A liberalização do comércio, através dos acordos regionais e multilaterais, fortalece as reformas da política doméstica e permite que o “agribusiness” se desenvolva com competitividade. Sendo um dos mais importantes participantes do comércio agrícola, tanto em termos regionais como no contexto mais amplo da OMC e do Acordo do Livre Comércio nas Américas (ALCA), e por ter uma agricultura muito competitiva o Brasil pode ter um papel fundamental nas próximas negociações comerciais e se beneficiar bastante das rodadas de negociações.

Com relação ao Custo Brasil, o objetivo da política agrícola seria atuar em conjunto com outros órgãos a fim de reduzir alguns itens que pesam desproporcionalmente sobre o “agribusiness” como a legislação trabalhista, a tributação e a logística de transportes.

No Brasil, a legislação trabalhista é antiquada, complexa e paternalista e constitui o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia e do “agribusiness” brasileiro e, portanto, do nível de emprego e das exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês e do crescimento acelerado das exportações. Portanto, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas do “agribusiness”, voltadas para o comércio exterior, o Ministério da Agricultura deve atuar na linha de frente e mostrar, em conjunto com o Ministério do Trabalho, ao Congresso Nacional e à sociedade a necessidade premente de uma profunda reforma das leis trabalhistas.

Na área de tributação a eliminação do ICMS nas exportações sem dúvida foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos agrícolas brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único

---

fato efetivamente relevante nesse sentido. Nesse ponto, o Ministério da Agricultura deve continuar a luta pela isenção de impostos na comercialização da cesta básica, e por uma reforma mais ampla que desonere completamente todo o sistema de investimentos nas atividades agrícolas.

Embora se saiba que os problemas de logística de transportes foram resolvidos parcialmente através

da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que o transporte tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas), o processo está sendo conduzido de forma ainda lenta.

## Bibliografia

1. Peláez, Carlos M. "Análise Econômica do Programa Brasileiro de Sustentação do Café-1906-1945: Teoria, Política e Medição publicado em **Ensaio sobre Café e Desenvolvimento**, IBC Rio de Janeiro 1973.
2. Peláez, Carlos "O Acordo Interamericano do Café e o Café Brasileiro Durante a II Guerra Mundial, publicado em **Ensaio sobre Café e Desenvolvimento Econômico**, IBC Rio de Janeiro, 1973.
3. Neto, Delfim "O Problema do Café no Brasil" publicado em **Ensaio sobre Café e Desenvolvimento Econômico**, Rio de Janeiro, 1973.
4. Brandão, A.S et al "Uma Análise da Política Agrícola Brasileira: Instrumentos, Resultados, Tendências e alternativas CFP não publicado 1979, Brasília DF.
5. Oliveira, J.C. et al "Avaliação da Política de Preços Mínimos Coleção Análise e Pesquisa Vol II CFP Brasília DF 1977.
6. Carvalho Filho, J.J. Política Cafeeira do Brasil- Seus Instrumentos 1961/71, Monografias IPÊ 1976, São Paulo.
7. Nóbrega, Mailson Agricultura e Crédito Rural no Brasil, monografia, versão preliminar 1983.
8. Mollo, Maria de Lourdes, **Política de Garantia de Preços Mínimos: uma Avaliação** Coleção Análise e Pesquisa volume especial III CFP/MA Brasília 1983.
9. Dias, Guilherme e Barros, J R. Mendonça **Fundamentos para uma Nova Política Agrícola** Coleção Análise e Pesquisa Volume Especial I CFP/MA Brasília 1983.
10. Smith, Gordon "A Política de Preços Mínimos" publicado em **A Política de Preços Mínimos: Estudos Técnico 1949/1979**. Coleção Análise e Pesquisa Vol 11, CFP/MA Brasília 1978.
11. Contador, Cláudio "Formulações Teóricas para Garantia Agrícola no Brasil" publicado em **A Política de Preços Mínimos: Estudos Técnicos 1949/1979**. Coleção Análise e Pesquisa Vol 11 CFP/MA Brasília 1978.
12. Duran, Túlio "A Política de Preços Mínimos no Brasil" publicado em **A Política de Preços Mínimos: Estudos Técnicos: 1949/1979**. Coleção Análise e Pesquisa Vol 11 CFP/MA Brasília 1978.
13. Lopes, Mauro "A Redução dos Efeitos da Incerteza no Médio Prazo: O Papel de um Preço Mínimo Plurianual" publicado em **A Política de Preços Mínimos: Estudos Técnicos 1949/1979**, Coleção Análise e Pesquisa Vol 11 CFP/MA 1978 Brasília.
14. Lopes, Mauro e Schuh, G.E. **A Mobilização de Recursos da Agricultura: Uma Análise de Política para o Brasil** Coleção Análise e Pesquisa Vol 8 CFP 1979, Brasília, DF.
15. Lopes, Mauro "Comercialização Interna e Externa da Produção Agrícola: Principais Problemas e Sugestões. publicado em **Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões**, IPEA Rio de Janeiro 1992.
16. Alves, Eliseu e Contini, Elísio "A Modernização da **Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões** Agricultura Brasileira" publicado em IPEA Rio de Janeiro 1992.
17. Alves, Eliseu et al "O Empobrecimento da Agricultura Brasileira" **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Julho/Agosto/Setembro de 1999.
18. Rezende, Gervásio "inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: a Experiência dos Anos 80" publicado em **Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira** IPEA Rio de Janeiro 1992.
20. Rezende, Gervásio "Conjuntura Macroeconômica e Política Agrícola no Período 1992/97: dos Velhos aos Novos Instrumentos", **Revista de Política Agrícola** Julho/Agosto/Setembro de 1999.
21. Homem de Melo, Fernando "A Necessidade de Estabilização de Preços para as Culturas Domésticas, publicado em **Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira** IPEA Rio de Janeiro 1992.
22. Warnken, Phil "Políticas e Programas: O Setor da Soja no Brasil" **Revista de Política Agrícola** Abril/Maio/Junho de 1999. MA/SPA, Brasília DF.
23. Warnken, Phil "A Indústria de Processamento da Soja" **Revista de Política Agrícola, MA/SPA, Outubro/Novembro/Dezembro de 1999, Brasília DF.**
24. Warnken, Phil e Fogarty, David "O Crédito Agrícola e a Expansão da Soja no Brasil" **Revista de Política Agrícola** MA/SPA, Janeiro/Fevereiro/Março de 1994, Brasília DF
25. Porto, Célio "O Seguro Agrícola Privado no Brasil" **Revista de Política Agrícola** MA/SPA Abril/Maio/Junho de 1999, Brasília DF.
26. Porto, Célio "Os Contratos de Opção como Instrumento de Política Agrícola" **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Abril/Maio/Junho de 1996, Brasília DF.
27. Coelho, Carlos Nayro **A Política de Preços Mínimos Dentro de Uma Perspectiva de Desenvolvimento Econômico**, Coleção Análise e Pesquisa Vol 12 1979 Brasília DF.
28. Coelho, Carlos Nayro "Alguns Aspectos do EGF como Instrumento Operacional da Política de Preços Mínimos **Revista Estudos Econômicos** do FIPE Set/Dez 1983 São Paulo.

- 29.Coelho, Carlos Nayro “A Política Agrícola e o Endividamento do Setor Rural” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Outubro/Novembro/Dezembro de 1999 Brasília DF.
- 30.Coelho, Carlos Nayro “A Commodity Credit Corporation e os Programas de Apoio à Agricultura dos Estados Unidos” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA ano II # 3, Brasília DF.
- 31.Coelho, Carlos Nayro “A Nova Política Agrícola Americana” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Julho/Agosto/Setembro de 1996, Brasília DF.
- 32.Coelho, Carlos Nayro “O Agribusiness Brasileiro e as Macrotendências Mundiais” **Revista de Política Agrícola**, SPA/MA Janeiro/Fevereiro/março 2000, Brasília DF.
- 33.Coelho, Carlos Nayro “Uma Agenda de Política Agrícola para os Próximos Anos” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Julho/Agosto/Setembro de 1998.
- 34.Espírito Santo, Benedito R et all “Evolução e Perspectivas Econômicas da Produção de Milho no Brasil” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Outubro/Novembro/Dezembro de 1994, Brasília DF.
- 35.Parente, Pedro et all “Porque Securitizar a Dívida Agrícola” **Revista de Política Agrícola**, SPA/MA Julho/Agosto/Setembro de 1996, Brasília DF.
- 36.Bressan, Ângelo “O Financiamento dos Estoques Governamentais”, **Revista de Política Agrícola**, SPA/MA Janeiro/Fevereiro/Março de 1996, Brasília DF.
- 37.Bressan, Ângelo “O Plano Real e a Crise na Agricultura” **Revista de Política Agrícola**, SPA/MA Janeiro/Fevereiro/Março de 1995, Brasília DF.
- 38.Barros J.R.M e Fazendeiro, Evandro “Política Agrícola-uma Agenda para 1996”, **Revista de Política Agrícola**, SPA/MA Janeiro/Fevereiro/Março de 1996, Brasília DF.
- 39.Andrade Vieira”J.E.A.”Bases para uma Nova Política Agrícola” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Julho/Agosto/Setembro de 1995, Brasília DF.
- 40.Martinez, Benjamin “A Política Agrícola Brasileira”, **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Abril/Maio/Junho de 1994, Brasília DF.
- 41.Contini, Elísio “Agricultura: Rumos e Desempenho” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Abril/Maio/junho de 1996. Brasília DF.
- 42.Contini, Elísio “Tendências Recentes no Consumo de Alimentos Processados no Brasil” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Julho/Agosto/Setembro de 1998, Brasília DF.
- 43.Gramacho, Amílcar “Panorama da Agricultura em 1999”, **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Janeiro/Fevereiro/Março de 2000, Brasília DF.
- 44.Turra, Francisco “As Duas Funções Cruciais da Agricultura” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Julho/Agosto/Setembro de 1998, Brasília DF.
- 45.Fernandes, A. “O Papel da Agência Brasileira de Desenvolvimento do Agronegócio” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Abril/Maio/junho de 1999 Brasília DF.
- 46.Lício, A e Corbucci, Regina “A Agricultura e os Corredores de Transportes Multimodais” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Abril/Maio/Junho de 1996, Brasília DF.
- 47.Cunha, Fábio M.”A Infra-Estrutura de Transportes no Brasil e o Desenvolvimento da Agricultura” **Revista de Política Agrícola** SPA/MA Janeiro/Fevereiro/Março de 1999, Brasília DF.
- 48.Cunha, Aécio, coordenador **Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura dos Cerrados** IPEA 1994, Brasília DF.
- 49.Villa Verde, Carlos “Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos” em Gasques, José et all, organizadores **Transformações da Agricultura Brasileira e Políticas Públicas**, IPEA Brasília 2001.
- 50.Gasques, José, et all ”Financiamento da Agricultura: Experiências e Propostas” em Gasques, José et all, organizadores **Transformações da Agricultura Brasileira e Políticas Públicas**, IPEA Brasília 2001.