

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

POLÍTICA E PROGRAMAS O SETOR DA SOJA NO BRASIL

Philip Warnken⁽¹⁾

1. Introdução - Política de Desenvolvimento do Brasil

O rápido crescimento do setor industrial do Brasil começou nos anos quarenta e continuou pelas três décadas seguintes. De 1950 a 1980, o crescimento do PIB brasileiro era um dos mais altos do mundo; a indústria cresceu a uma taxa média anual composta de 8,5 por cento, quase o dobro da taxa de crescimento respeitável da agricultura de 4,4 por cento⁽²⁾

A meta de desenvolvimento industrial dominou o programa de trabalho da política governamental de 1950 a 1970. A Agricultura foi desconsiderada essencialmente; seu papel foi visto como o de fornecedor de alimentos baratos para a população urbana rapidamente crescente, como fornecedor de capital para a industrialização e como gerador de câmbio exterior para compra de importados.

Durante esse período, a agricultura foi pesadamente taxada e penalizada. Um grande imposto indireto estava na forma de confisco de rendas das exportações agrícolas por sobrevalorização da moeda brasileira. De 1950 a mais ou menos

1968, a moeda brasileira foi deliberadamente sobrevalorizada para manter os custos de importações baixos e capturar as moedas estrangeiras vindas das receitas das exportações. Isso posto, com um mercado de moeda corrente controlado, os exportadores adquiriram menos unidades de dinheiro brasileiro para cada dólar que eles ganharam, e importadores pagaram menos unidades de dinheiro brasileiro por dólar que eles compraram. A sobrevalorização da moeda deveria prover incentivos para importar, mas no caso do Brasil as importações eram administrativamente controladas por licenças e outras restrições. Por isso, a agricultura não recolheu nenhum benefício das importações baratas.

Para o principal produto de exportação - o café - houve algumas penalidades adicionais. Além do confisco de rendimentos de exportação indiretos por sobrevalorização da moeda corrente, os rendimentos da exportação foram confiscados diretamente pelo Banco do Brasil. O exportador de café recebeu só uma porção do total do valor exportado.

A sobrevalorização corrente, porém, era apenas uma dimensão da política de desenvolvimento nacional postulada em substituições de importações, isto é, substituições de importações por produtos produzidos domesticamente. A implementação desse modelo ditou níveis altos de proteção à indústria doméstica. A agricultura teve que comprar seus insumos de produção e capital de fabricantes domésticos a custos superiores aos desses bens no mercado mundial. Penalidades adicionais na agricultura vieram de controles do comércio que colocaram cotas ou proibiram completamente as exportações, exigiram licenças de exportação, pagamento de impostos de exportação (o valor de ICMS somado ao imposto) e mandatos de acordo com regulamentos burocráticos sempre variáveis.

Outra dimensão do modelo de substituição de importações brasileiras era um preconceito descarado contra as exportações. Esse preconceito estava baseado na "teoria de comércio de excedente exportável", que afirma que uma nação exporta só o "excesso" deixado após o mercado doméstico ter sido abastecido.

Formuladores de política brasileiros viam as exportações como uma ameaça ao bem-estar nacional porque, com menos bens disponíveis no mercado doméstico, os preços iriam subir. Como um resultado das políticas de desenvolvimento

industriais, as exportações de todos os bens estagnaram durante o período de 1950 - 1962, enquanto as exportações de produtos agrícolas declinavam. O café, em resposta ao incremento dos preços mundiais, foi a única exportação agrícola a aumentar neste período.

Com a tomada política pelos militares em 1964, a confiança na aproximação da substituição das importações para o desenvolvimento industrial continuou, mas o emprego da proposição do comércio do excedente exportável se tornou muito menos pronunciado, com a exceção notável do comércio de comestíveis básicos. O governo estimulou a exportação industrial e de produtos agrícolas industrializados, por exemplo, o farelo de soja, o açúcar e o suco de laranja congelado, com subsídios fiscais e financeiros, condições de crédito atraentes, etc. De 1965 a 1970, as exportações do Brasil aumentaram em 72 por cento. Em 1980, o total das exportações foi mais que 12 vezes maior que em 1965⁽³⁾.

Com a mudança da postura governamental sobre as exportações, a produção e as exportações de produtos agrícolas industrializados aumentaram rapidamente. Entre 1968 e 1973, a área de soja brasileira aumentou 31 por cento e a área de laranja cresceu em 16 por cento⁽⁴⁾. Em contraste, o crescimento da produção de alimentos básicos para o mercado doméstico se atrasou; a área de arroz aumentou só 1,3 por cento e a área de feijão aumentou só 1,7 por cento. As taxas de crescimento total do setor agrícola cresceram à média de 4 por cento no período de 1950 a 1970, mas a produção de alimentos para o mercado doméstico ficou muito atrás da produção para o mercado exportador.

A onda de industrialização aumentou a população urbana, o emprego e a renda dramaticamente. O aumento da renda repercutiu num grande aumento na demanda por alimentos. Em áreas urbanas, a demanda por alimentos cresceu a uma taxa anual de 7,3 por cento entre 1960 e 1970⁽⁵⁾. Com produção de alimentos crescendo menos que 4 por cento ao ano, os preços dos alimentos explodiram. Os aumentos dos preços dos alimentos repercutiram por toda a economia, contribuindo para uma inflação geral de preços que já era alta como resultado da política orçamentária governamental. Para o governo, a inflação se tornou o principal problema político, e a inflação dos preços de alimentos uma séria

complicação política.

Em meados dos anos sessenta, o governo tomou medidas conscientes para conter a inflação dos preços dos alimentos. Do lado da oferta, medidas primárias incluíram a criação de um programa governamental de crédito rural subsidiado e a implementação de um sistema de apoio de preço mínimo garantido. No lado da demanda, o governo impôs controle de preços no varejo e no atacado e restrições das exportações de produtos de alimentação básica.

Um número de políticas e programas foi seguido para aumentar o abastecimento e bens agrícolas e reduzir a inflação dos preços dos alimentos, mas o sistema nacional de crédito rural e o programa de apoio aos preços mínimos, junto com um sistema nacional de pesquisa agrícola reformulado, constituíram os primeiros instrumentos de política usados para sustentar o lado da oferta agrícola. Embora as políticas do lado da oferta pretendessem ser antiinflacionárias, o efeito de algumas das medidas políticas era contribuir com a inflação. Incentivos de produção eram maiores para produtos de exportação que para produção de alimentos domésticos, e os fazendeiros deixaram de plantar alimentos básicos. O programa de crédito agrícola contribuiu diretamente com a inflação, vertendo somas volumosas de moeda recentemente emitida. Além do mais, o programa de crédito resultou em abundantes transferências de riqueza do tesouro nacional para um número relativamente pequeno de fazendeiros. Com o passar do tempo, o objetivo inicial de aumentar a oferta de alimentos foi abandonado para ser substituído por um objetivo de aumentar a renda agrícola.

2. O Programa de Garantia de Preços Mínimos

A história brasileira do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) começou em 1943, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP).⁽⁶⁾ Porém, não havia uma implementação notável do programa até 1963, quando o governo entrou no mercado para comprar aproximadamente 750 mil toneladas de grãos, mais de dois terços disto de milho.

Em 1965, o programa foi modificado para permitir a participação de

intermediários e de processadores no programa. Aquele ano marcou o começo da expansão rápida do programa; o governo financiou a comercialização de 175 mil toneladas de grãos e adquiriu 2,3 milhões de toneladas de grão, 82 por cento disto era de arroz⁽⁷⁾

O PGPM tem dois componentes: Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimos do Governo Federal (EGF). A AGF é a intervenção direta no mercado pelo governo, enquanto o EGF provê empréstimos a curto prazo para armazenamento e processamento de produto. O objetivo do AGF é sustentar os preços por um preço base ao qual o governo garante a compra do produto. O objetivo do EGF é aumentar o poder de barganha do produtor e reduzir a flutuação de preço sazonal. Os dois componentes às vezes são juntados, um produto financiado sob o EGF pode ser convertido em AGF.

Esta seção examina o programa de AGF como ele está relacionado com a soja. O programa de EGF é tratado em seção seguinte. O EGF é o componente principal do sistema de crédito agrícola do Brasil que inclui programas de crédito de investimento, produção e comercialização. Os assuntos relativos a todos os três componentes do programa de crédito são semelhantes e, por isto, o programa de EGF é tratado como um componente do sistema nacional de crédito agrícola.

3. A Soja e o Programa de Preços Mínimos do Arroz

A soja teve um status especial no programa de preços mínimos, especialmente na região dos cerrados. O produto tem sido beneficiado diretamente, pelo financiamento EGF e pelas intervenções no mercado via AGF, e, indiretamente, através do programa de preços mínimos aplicado no arroz.⁽⁸⁾ As magnitudes dos benefícios EGF e AGF são facilmente quantificáveis, mas a dos efeitos indiretos do programa de preços mínimos do arroz não o são.

O arroz de sequeiro tem sido, tradicionalmente, a primeira cultura plantada em terra de cerrado recentemente aberta. Uma baixa, mas economicamente viável, produtividade de arroz pode ser alcançada com o uso limitado de fertilizantes. Ainda que o pH do solo do cerrado precise ser parcialmente corrigido para a

produção de arroz, a primeira safra pode ser cultivada com a fertilidade residual do solo. Assim, no primeiro ano, depois do desmatamento, o arroz fornece alguma renda sem necessidade de grandes gastos na aquisição de insumos.

Pereira defende a idéia que o programa de preços mínimos deu uma ênfase especial no estímulo à produção de arroz nos cerrados durante o período de rápida expansão da soja na área. Ele nota que "a abertura das áreas no cerrado com o arroz significava no futuro um custo de investimento reduzido quando da implantação da soja. O arroz, como produto privilegiado na política oficial, contou com apoio integral da PGPM na fronteira agrícola, com grandes aquisições do produto por parte do governo⁽⁹⁾.

Existe considerável evidência de que o ponto de vista de Pereira é válido. O período de expansão mais rápida da soja no cerrado ocorreu entre 1970 e 1989. Ainda que a área total de arroz não tenha mudado significativamente durante aquele período, a taxa de crescimento da produção de arroz na Região Centro-Oeste (a área dos cerrados) foi a mais elevada do País.⁽¹⁰⁾ Entre 1974 e 1978, a produção de arroz nos cerrados aumentou em média 11,4 por cento ao ano. Em 1979, a área produziu 42 por cento da produção nacional, comparado com 24 por cento em 1968.⁽¹¹⁾

O ponto de vista de Pereira de que o arroz foi um produto privilegiado na PGPM é também confirmado pelos dados de AGF. Entre 1970 e 1980, o valor das aquisições governamentais de arroz totalizaram 43 por cento de todas as aquisições do governo federal dentro da AGF. No período de vinte anos (de 1970 a 1990) o valor das aquisições de arroz atingiu perto de US\$ 1,9 bilhão, 36 por cento do total de AGF de US\$ 5,5 bilhões.

Cunha também notou a importância do apoio do governo à produção de arroz nos cerrados. Ele argumenta que, aos preços vigentes no mercado, o custo da produção não era coberto e nota que, "retirando os subsídios ao crédito, o arroz de sequeiro praticamente desapareceu dos cerrados.⁽¹²⁾ Na verdade, o arroz recebeu uma grande proporção do total de crédito de comercialização (EGF) concedido durante o início da década de setenta. Em 1973, por exemplo, 52 por cento do

total de EGF foi direcionado para o arroz. A proporção do total de EGF direcionado para o arroz começou a decrescer em meados da década de setenta, atingindo 15 por cento em 1980.⁽¹³⁾

O arroz foi o maior beneficiário do programa AGF, um grande beneficiário do programa EGF e o cerrado foi a região mais beneficiada por esses programas, por ser a maior produtora de arroz do país. Através do programa AGF, o governo federal desembolsou quase três quartos de um bilhão de dólares na economia agrícola dos cerrados entre 1970 e 1990. Ainda que seja uma quantia razoável, ela é insignificante comparada com os benefícios diretos vindos dos programas de AGF e de crédito da soja.⁽¹⁴⁾

4. Programa de Preços Mínimos da Soja

A primeira compra de soja dentro da AGF ocorreu em 1975, quando foram adquiridas menos de 2.000 toneladas. Em 1976 ocorreram pequenas aquisições, uma compra substancial em 1979, e pequenas intervenções no período 1980-1983. Somente em 1985, 1986 e 1987, o governo interveio no mercado em grande escala, adquirindo nesses três anos mais de 4,1 milhões de toneladas.

Essas 4,1 milhões de toneladas, que custaram cerca de US\$ 1,1 bilhão, representaram menos de 9 por cento da produção nacional. Entretanto, grande parte das operações de compra foram realizadas na região dos cerrados. Em 1985, por exemplo, 90 por cento da AGF de soja ocorreu nos cerrados.⁽¹⁵⁾ Assim, naquele ano, mais de três quintos da produção de soja dos cerrados foi adquirida pelo governo. As AGF de soja representaram 19,3 por cento do total de AGF em 1985; em 1986, 21,6 por cento e em 1987, 4,3 por cento.⁽¹⁶⁾

A maioria das aquisições ocorreu na região de fronteira agrícola, porque os preços mínimos eram fixados de maneira uniforme para todo o País. O governo garantia o mesmo preço para todos os produtores, independentemente de sua localização. Essa política foi adotada em 1981 e prevaleceu até 1992. Um sistema nacional uniforme de preço não foi seguido por simplificação administrativa, o objetivo era estimular a produção agrícola nas regiões da fronteira agrícola.

Os benefícios dessa política de preços mínimos uniformes foram particularmente grandes para os produtores de soja na região dos cerrados. Na média, bem mais de 1.500 quilômetros de estradas de rodagem precárias ligavam essas regiões aos mercados. Os custos de transporte chegavam a 30 por cento ou mais do preço garantido.⁽¹⁷⁾ Muitos dos produtores dos cerrados ficavam muito contentes em ver o governo pagar os custos de transportes para levar o seu produto para os centros consumidores.

Gasques e Villa Verde assinalam que os preços mínimos eram fixados em níveis elevados para fornecer uma margem de lucro atrativa para os produtores. Eles mostram em suas análises que do período 1979/80 até o período 1987/88 o preço mínimo garantido assegurou aos produtores uma margem de remuneração de mais de 60 por cento acima dos custos variáveis. Em 1985, 1986 e 1987, quando as aquisições atingiram níveis elevados, a margem atingiu uma média de 45 por cento.⁽¹⁸⁾

O sistema de preços mínimos uniformes foi modificado em 1992; desde então os preços mínimos foram fixados por zonas. As zonas de produção mais distantes recebiam preços menores.

Como foi observado, nas três décadas passadas, o governo comprou uma porção insignificante da produção nacional de soja através da AGF. O maior volume em número absoluto e também proporcionalmente ocorreu em 1985, quando 2,1 milhões de toneladas, ou 11,5 por cento da produção total, foram compradas. Dadas essas quantidades, qual tem sido a importância da AGF no estímulo à produção de soja?

Os dados sugerem que a AGF teve um impacto muito pequeno na produção da soja. Nas regiões tradicionais de produção o preço garantido foi sempre abaixo do preço de mercado e nas regiões de fronteira agrícola a AGF atuou apenas esporadicamente. Todavia, mesmo sem ter atuado em grande escala, o programa certamente teve um impacto importante por meio da redução do risco de queda de preço. Se Gasques e Villa estão corretos, e as margens de lucros eram

positivas com base nos preços de garantia, o programa teve um impacto importante na redução do risco de preços em ambas as regiões, especialmente na de fronteira. Diz-se que os produtores nessas regiões só iniciavam as operações de plantio depois de anunciados os novos preços mínimos pelo governo.⁽¹⁹⁾

O impacto estimulante da AGF na produção pode ser identificado, mas não quantificado. Nos anos em que ocorreram grandes aquisições, certamente os produtores de soja tiveram lucros com a AGF. Quando as aquisições foram pequenas ou não existiram, é difícil estimar-se as magnitudes do impacto. No todo, entretanto, a AGF teve um impacto positivo na produção brasileira de soja, notadamente na região dos cerrados.

5. Sistema Nacional de Crédito Rural

A política brasileira de crédito rural tem sido um componente importante no esforço para encorajar a produção de setores selecionados a fim de atingir objetivos nacionais de política econômica. A soja tem tido um status especial nas aspirações da política econômica e tem sido extraordinariamente beneficiada pela política de crédito.

As magnitudes do programa de crédito rural no Brasil entre 1970 e 1990 são impressionantes. Nos anos setenta, o volume anual de crédito consistentemente alcançou no mínimo metade do valor líquido da produção agrícola, e em 1975 ele excedeu esse valor.⁽²⁰⁾ Durante os anos setenta, o valor dos novos empréstimos aproximou-se do valor adicionado da renda líquida do setor agrícola.⁽²¹⁾ De 1970 a 1990, perto de 85 por cento do total de crédito ao setor produtivo foi ofertado pelo sistema oficial de crédito.⁽²²⁾ Através de taxas de juros altamente subsidiadas, bilhões de dólares foram transferidos do Tesouro Nacional para a agricultura.

Criado em 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tem três componentes: o crédito de custeio, o crédito de investimento, e o crédito de comercialização, EGF, mencionado antes. A lógica do sistema era clara. O crédito de custeio permitiria aos produtores a compra de insumos modernos, como

fertilizantes e sementes melhoradas, o crédito de investimento era visto como mecanismo para acelerar a adoção de novas tecnologias, como mecanização, correção de solo, irrigação etc., e o crédito de comercialização financeira a estocagem e os custos de comercialização.

Antes da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, o Banco do Brasil era o único distribuidor do crédito agrícola oficial. Sob o novo sistema, os formuladores da política agrícola procuravam diversificar as fontes de crédito. Entre as entidades envolvidas no sistema estavam o Banco Central, o Banco do Brasil, quatro outros bancos federais, 33 bancos estaduais e 56 bancos privados.⁽²³⁾ Os objetivos da diversificação eram aumentar a quantidade de crédito disponível e fornecer crédito que não acarretasse expansão monetária, isto é, inflação, pelas instituições financeiras oficiais.⁽²⁴⁾

No começo os depósitos a vista eram a fonte de quase todos os recursos disponíveis. Os bancos comerciais eram obrigados a destinar um percentual de seus empréstimos para o crédito agrícola. Inicialmente, a taxa era de 10 por cento; mais tarde aumentou para 25 por cento e, em seguida, para 30 por cento.⁽²⁵⁾

Os bancos privados resistiram diante das taxas obrigatórias e encontraram várias formas de "driblar" as regras. Como uma condição para a obtenção de empréstimos, os bancos freqüentemente exigiam que os clientes deixassem parte dos fundos em depósitos a vista, o que elevava a taxa real de juros. Além disso alguns bancos fizeram poucos empréstimos diretamente para a produção agrícola ou para investimentos. Muitas vezes com o seu próprio consentimento, os clientes desviavam os fundos para outras atividades. Nesse contexto, poucos recursos foram para clientes realmente engajados na produção.

Em 1965, 97 por cento dos recursos destinados ao crédito rural foram provenientes de depósitos a vista.⁽²⁶⁾ Entretanto, em pouco tempo a elevação da taxa de inflação trouxe mudanças nas fontes de crédito. As taxas de juros eram fixadas pelo governo abaixo da taxa de inflação, dando aos tomadores taxas reais de juros negativas. Os recursos dos depósitos a vista foram se esgotando gradativamente, já que os depositantes, como forma de defesa contra a inflação,

aplicavam os recursos no mercado financeiro. O tesouro nacional e a dívida pública tornaram-se a principal fonte de recursos para o sistema. O grosso dos recursos vindo das fontes públicas tinha origem em novas emissões de papel moeda, o que alimentava mais ainda o processo inflacionário.⁽²⁷⁾

O volume de crédito disponível no SNCR cresceu rapidamente durante os anos setenta. No começo da década, o volume de crédito era de US\$ 2,5 bilhões (Gráfico I). Em 1980 o portfólio de empréstimos aumentou para US\$ 11,4 bilhões (360 por cento de aumento) contra o crescimento de 90 por cento na produção agrícola.



O volume de crédito agrícola flutuou bastante durante os anos oitenta. O volume anual médio de crédito na década foi de US\$ 9,4 bilhões, mas variou de uma alta de US\$ 11,4 bilhões em 1980 para uma baixa de US\$ 4,8 bilhões em 1984. A disponibilidade de crédito foi o fator mais importante na explicação das variações de um ano para o outro. A quantidade disponível, por sua vez, refletia a política fiscal em vigor, isto é, de aperto ou de folga no orçamento federal.

Os anos oitenta marcam também o início da redução da grande massa de subsídios que eram apropriados aos agricultores devido à taxas de juros negativas. O governo brasileiro, sob pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI), para reduzir o déficit público, aumentou a taxa real de juros em 1981. Em 1984, pela primeira vez em várias décadas, a taxa de juros do crédito rural foi fixada acima da inflação.

Os empréstimos do SNCR eram subsidiados com maior intensidade na década de setenta até 1984. Durante esse período, a taxa de juros foi sempre menor do que em outras alternativas de financiamento, mas grande parte do subsídio veio na forma de taxas de juros reais negativas. Colocando de outra forma, o valor real dos empréstimos pagos no fim do contrato era menor do que o valor recebido. Começando em 1984, a taxa de juros dos empréstimos era ligeiramente maior do que a taxa de inflação, mas continuou sendo menor do que a de outras fontes de financiamento.

As estimativas da magnitude dos subsídios que os agricultores receberam dependem de como se considera as taxas de juros das fontes alternativas de financiamento. A maioria dos analistas brasileiros expressa o subsídio como a diferença entre a taxa de juros e a taxa de inflação. Esse método desconsidera o fato de que o custo de oportunidade do dinheiro é maior que zero nos mercados financeiros funcionais. Se a taxa de juros não for positiva, os mercados financeiros comerciais se descapitalizam.

Para estimar o subsídio incorporado nos empréstimos do SNCR, considera-se uma taxa real de juros positiva de 6 por cento como sendo o custo de oportunidade financeiro.⁽²⁸⁾ Trata-se de um número conservador, baseado no que os agricultores podiam receber na caderneta de poupança - era muito inferior à taxa real de 15 por cento que prevaleceu nos empréstimos comerciais no período 1970-1989.⁽²⁹⁾

Adicionando os 6 por cento de custo de oportunidade à diferença entre a taxa de juros dos empréstimos e a taxa de inflação, obtém-se uma estimativa conservadora da taxa de subsídios incorporada nos empréstimos do SNCR. O volume total de empréstimos entre 1970 e 1995 chegou a US\$ 155 bilhões. A média não ponderada da taxa de juros negativa foi 21 por cento no período, gerando um subsídio de US\$ 23 bilhões. O pico dos subsídios ocorreu durante o período 1979-83, quando a taxa de juros negativa foi em média 39 por cento. Dos US\$ 50 bilhões emprestados nesses cinco anos, dois quintos não foram pagos em termos reais (Gráfico II).



6. Programa de Empréstimos de Comercialização (EGF)

Como componente da PGPM, o programa de comercialização EGF fornece empréstimos por no máximo seis meses para os produtores agrícolas e suas cooperativas e indústrias de transformação. Quando o programa EGF começou, em 1965, o objetivo era fortalecer o poder de barganha dos produtores e reduzir as variações estacionais de preços. Esses objetivos nunca mudaram. Entretanto, durante o período de implementação, do começo da década de setenta até início da de oitenta, o programa tornou-se uma importante fonte de financiamento de estoques e um veículo para maciça transferência de riquezas.

O programa nacional de EGF forneceu empréstimos no valor de US\$ 34,4 bilhões de 1970 a 1990. Os principais produtos financiados foram a soja, o milho e o arroz. Em 1970, esses três produtos absorveram 70 por cento de todos os empréstimos de EGF, em 1980 absorveram 66 por cento e, em 1990, 64 por cento.

Os valores anuais do programa EGF passaram de US\$ 711 milhões em 1970 para o pico de US\$ 2,6 bilhões em 1982. O rápido crescimento do empréstimo coincidiu com o pico de crescimento da soja. Entretanto, a taxa de crescimento anual de 45 por cento no EGF foi bem maior de que a taxa de crescimento de 16 por cento na produção da soja. O valor total dos empréstimos começou a cair a partir de 1982, até alcançar o mínimo de US\$ 240 milhões em 1990.

Coelho e Venturelli observam que os volumes anuais do EGF variaram com o

tamanho da safra, disponibilidade de recursos financeiros e a relação entre o preço mínimo de garantia e o preço de mercado.⁽³⁰⁾ Sem dúvida, a disponibilidade de crédito foi o mais importante fator na explicação das variações de um ano para outro. O volume de crédito, portanto, era condicionado pela política fiscal vigente na época.

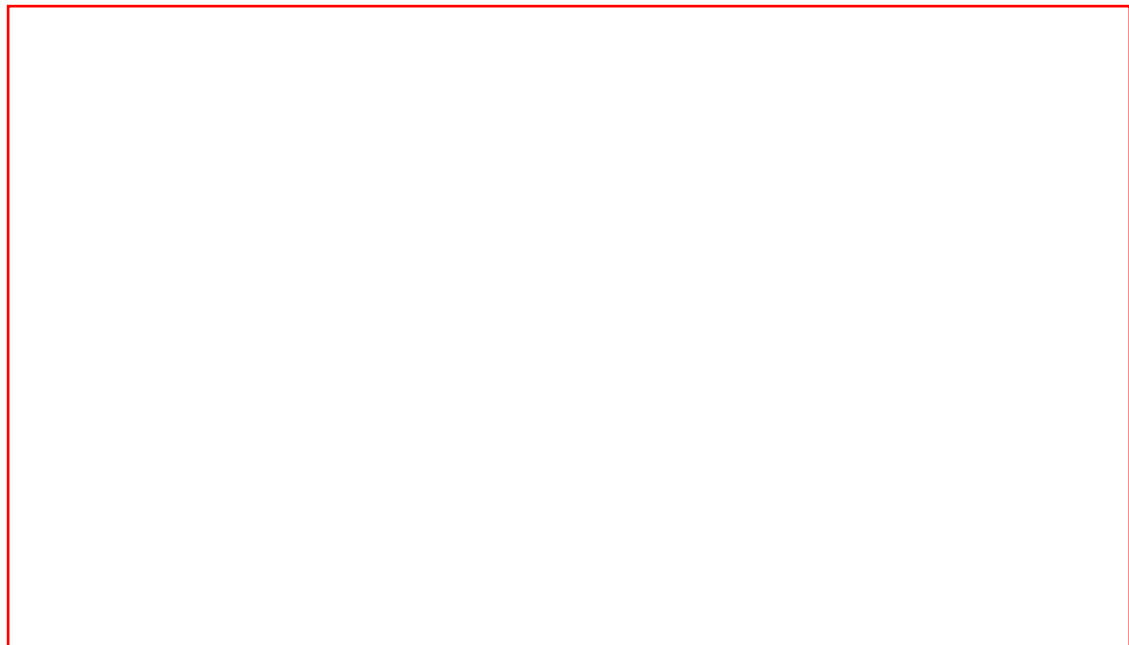
7. A Soja e Empréstimos de Comercialização

Desde o início do programa, os produtores de soja receberam uma pequena proporção do crédito EGF. Em 1970, os empréstimos para os produtores representaram 5 por cento; para cooperativas, 49 por cento e para os processadores, 46 por cento do total de empréstimos.⁽³¹⁾ Em 1981, os produtores receberam 10 por cento, as cooperativas 58 por cento e os processadores 31 por cento. O crescimento no volume relativo de empréstimos para os produtores reflete, em parte, o número crescente de empréstimos destinados aos grandes produtores da região dos cerrados. As cooperativas tornaram-se mais importantes no volume de crédito relativo devido e à sua entrada no processamento da soja.

A importância relativa do EGF da soja talvez seja melhor ilustrado considerando-se a quantidade da safra que foi financiada a cada ano (Gráfico III). Em 1970, 12 por cento da tonelagem comercializada foram financiados pelo EGF. Em 1975, cresceu para um terço. Em 1980, mais de dois quintos foi financiada pelo EGF. Durante os primeiros quatro anos da década de oitenta, quase metade da safra foi financiada pelo EGF, com o pico ocorrendo em 1982, quando 60 por cento do total comercializado recebeu créditos do EGF. Depois de 1984 o volume decresceu e flutuou; o EGF financiou 22 por cento da pequena safra de 1986, e somente 4 por cento da grande safra de 1989.



Em 1970, o volume de crédito EGF destinado à comercialização de soja foi de US\$ 9,2 milhões, ou um por cento do total (Gráfico IV). Dez anos mais tarde, o EGF para comercialização de soja atingiu US\$ 653 milhões, 25 por cento do total. No período de 20 anos, entre 1970 e 1990, o total de crédito absorvido para a comercialização da soja totalizou US\$ 6,5 bilhões, mais de um quinto do volume total do programa.



O fato da soja ter representado, entre 1970 e 1990, 12 por cento do valor total da produção agrícola e ter recebido um quinto do valor do EGF, mostra o status especial do produto junto aos formuladores de política.⁽³²⁾ De 1970 até 1990, uma média de 27 por cento da produção anual de soja no Brasil foi financiada via EGF. Em contraste, o EGF financiou, em média, 17 por cento do total anual da

produção de arroz, 8 por cento da produção do milho e 4 por cento da produção de feijão.

Assumindo um período médio de empréstimo de 180 dias, o valor do subsídio na taxa de juros para o crédito de comercialização da soja no período 1970-1990 atingiu US\$ 1 bilhão. A distribuição do EGF foi proporcional ao volume de empréstimos. O grosso do subsídio foi para as cooperativas e para os processadores; os produtores receberam menos de um décimo dos subsídios. Em termos da distribuição regional, a região dos cerrados recebeu proporcionalmente mais subsídios por tonelada. Em 1983, por exemplo, essa região recebeu 51 por cento do subsídio, mas produziu somente 28 por cento da produção nacional. Isso novamente ilustra a preferência que os formuladores de política deram à região de fronteira agrícola.

Ainda que considerável, o subsídio transferido pelo EGF foi uma parte relativamente pequena do total de subsídios proporcionados pelo SNCR, do qual o EGF é parte. A discussão dos outros dois componentes segue abaixo.

8. Crédito de Custeio

O crédito de custeio tem sido o maior componente do SNCR. Durante os anos setenta e oitenta, o volume total do programa atingiu US\$ 124 bilhões, cerca de 75 por cento do total de crédito do sistema para produção de grãos. Como no caso do EGF, as taxas de juros dessa modalidade foram também negativas durante quase todo o período (Gráfico V). O total de subsídio estimado embutido no crédito de custeio chegou a mais de US\$ 12 bilhões nas décadas de setenta e oitenta.



9. A Soja e o Crédito de Custeio

O volume de crédito de custeio direcionado para a produção de soja aumentou de US\$ 32 milhões em 1970 para US\$ 1,25 bilhão em 1980. Depois de atingir o máximo de US\$ 1,3 bilhão em 1982, o volume de crédito caiu em meados da década de oitenta devido a dificuldades econômicas do governo (Gráfico VI). Durante os últimos anos da década, o volume de empréstimos voltou a crescer, para uma média anual de quase US\$ 1,0 bilhão.



Durante o período de rápido crescimento na produção, os produtores de soja receberam crédito em condições especiais. Uma linha de crédito a juros zero para a aquisição de fertilizantes foi criada em 1977. Foi abolida em 1981 para todos os produtos, menos para a soja. No ano seguinte, contudo, a linha de crédito foi

descontinuada para todos. À medida que os subsídios nas taxas de juros foram sendo reduzidos a partir de 1981, a taxa de juros nominal para a soja foi fixada em 33 por cento, muito abaixo da taxa de juros de 45 por cento para os outros produtos. O mesmo tipo de tratamento também foi dado em 1983, quando a taxa de juros para a soja foi fixada 15 pontos abaixo da dos demais produtos.⁽³³⁾

A soja recebeu uma porção grande do crédito de custeio concedido entre 1970 e 1990. No começo do período, os produtores de soja receberam apenas 2,5 por cento do volume total, mas nove anos mais tarde a participação subiu para 23 por cento. Durante os anos oitenta, esta parcela flutuou entre 15 e 35 por cento do total do crédito concedido.

A magnitude do crédito de custeio concedido à soja é impressionantes. Entre 1970 e 1990, o crédito de custeio correspondeu a quase um terço do valor total da produção da soja.⁽³⁴⁾ Em 1979, a relação correspondeu a quase metade desse valor. Esse número é significativo porque o crédito foi concedido para pequena proporção dos produtores brasileiros. Quando adicionado ao crédito de comercialização e ao crédito de investimento, o total de crédito concedido à soja em alguns anos excedeu o valor total da produção.

Forgarty calculou os valores médios do crédito para a produção da soja por hectare.⁽³⁵⁾ De 1971 até 1990, a produção anual de soja era financiada a um nível médio anual de US\$ 96 por hectare cultivado. O nível médio por hectare financiado elevou-se em 1983 a US\$ 160. Na área de produção do cerrado, a média anual por hectare financiado era de US\$ 100, enquanto nas regiões tradicionais o valor era de US\$ 80. Deve ser notado que uma quantia relativamente pequena de produtores recebeu crédito de custeio.

O programa de crédito de custeio favoreceu fortemente os produtores de soja nas regiões de fronteira agrícola. Em 1969/70, a região de fronteira produziu 4,9 por cento da produção nacional, mas recebeu 7,2 por cento do total de crédito. Essa relação favorável continuou nos anos setenta e oitenta.⁽³⁶⁾

Durante o período 1970-90, a média de volume de crédito chegou a mais de 40

por cento do valor da produção de soja das regiões de fronteira. Nas regiões produtoras do Sul a relação análoga foi 30 por cento. Com exceção de 1989, o sul recebeu valores absolutos maiores do que as regiões de fronteira, mas em valores relativos bem menores, em termos de valor da produção.

Ignorando o tratamento especial dispensado à soja durante vários anos do fim da década de setenta e início da década de oitenta, o volume de subsídios recebidos pelos produtores de soja excedeu US\$ 2,1 bilhões de 1970 a 1990. Esse número assume um período médio de empréstimo de 190 dias. Durante o período 1980-1983, o subsídio médio anual ficou em torno de US\$ 217 milhões. Durante esses três anos, o subsídio médio por hectare colhido foi US\$ 36 nas regiões produtoras do Sul e US\$ 42 nas regiões de fronteira.⁽³⁷⁾ Deve ser enfatizado que esses números referem-se à área total colhida e não à área financiada. Logicamente, os poucos produtores que receberam financiamento receberam mais subsídios por hectare.

10. Crédito de Investimento

O crédito de investimento do SNCR forneceu crédito rural para produtores e cooperativas para: 1) estabelecimento de plantações perenes, 2) correção da acidez do solo, melhoria da sua fertilidade e da sua conservação, aquisição de equipamentos de irrigação e eletrificação rural, 3) compra de máquinas e equipamentos agrícolas, 4) compra de veículos de transporte, 5) compra de animais de raça, e 6) outros investimentos especificados. Os termos e as condições variavam por categoria. Como nos outros componentes do SNCR, o crédito de investimento foi subsidiado através de taxas de juros negativas e abaixo das taxas de mercado.

O volume total de crédito de investimento de 1970 a 1990 foi US\$ 26,6 bilhões. Quase 60 por cento do crédito foi destinado às lavouras e 40 por cento para a pecuária. Empréstimos para produtores e cooperativas na região tradicional e na região de fronteira produtoras de soja receberam bem mais de dois terços do portfólio total do empréstimo no período 1970-1990.

11. A Soja e o Crédito de Investimento

Os dados não permitem uma análise do impacto dessa modalidade de crédito em atividades específicas como a produção de soja. Como no caso dos outros dois componentes, é provável que a soja tenha recebido uma fatia maior dos empréstimos; a soja foi o produto principal nas regiões que receberam a parte do leão dos empréstimos. Durante o período 1970-1990, o total de subsídio na taxa de juros foi estimado em US\$ 6,2 bilhões. A parte das lavouras foi de aproximadamente 60 por cento do total e, dada a importância relativa da soja na agricultura das regiões que receberam a maior parte dos créditos de investimento, é provável que a soja tenha recebido perto de US\$ 1,5 bilhão em subsídios de 1979 a 1990.

12. Conclusões: A Soja no Sistema Nacional de Crédito Rural

Os Gráficos VII, VIII e IX mostram o resumo dos dados de estimativas dos créditos oficiais de comercialização, custeio e investimento e os subsídios destinados à safra agrícola e à soja entre 1970 e 1990. A soja recebeu US\$ 28 bilhões, ou 17 por cento do total estimado de US\$ 166 bilhões em créditos oficiais destinados à safra agrícola. A taxa total de investimento subsidiado durante as duas décadas é conservadoramente estimado em US\$ 4,0 bilhões, ou uma média de, aproximadamente, US\$ 192 milhões por ano. Essa estimativa não inclui os subsídios derivados de empréstimos distribuídos ou empréstimos altamente subsidiados desembolsados via programas regionais de desenvolvimento (veja Programas de Infra-estrutura abaixo). Se esses subsídios eram para ser incluídos, o total médio calculado seria pelo menos um quarto de bilhão de dólares por ano no período de 1970-1990. Em adição aos benefícios dos créditos subsidiados de produtores, cooperativas e mercados intermediários, processadores de soja também colheram benefícios substanciais dos programas de crédito governamentais.



13. Crédito, Política Macroeconômica e Inflação

Ainda que o volume do crédito oficial e os subsídios tenham sido muito grandes durante a década de setenta e oitenta, existe pouca evidência empírica de que os

programas oficiais de crédito tenham afetado diretamente a produção agrícola.⁽³⁸⁾ Isso também é verdade no caso da soja: nenhuma análise mostra uma relação direta entre o volume de crédito e a produção.⁽³⁹⁾ A razão para isso não é inteiramente clara, mas a explicação mais lógica é que uma grande parte dos fundos não tenha sido aplicada aos créditos dentro dos objetivos propostos.

Como Goldin e Resende notam, "com as taxas de retorno em outros ativos financeiros, incluindo os títulos do governo, muito mais elevadas que o custo do crédito agrícola, parece possível que o crédito agrícola foi desviado para outros investimentos, e com efeito pode ter sido reemprestado para o governo a taxa de juros muito mais elevadas."⁽⁴⁰⁾

A despeito de prováveis desvios de grande volume de recursos, é muito difícil de se concluir que o crédito oficial não teve impacto na agricultura ou na produção de soja. Certamente, a disponibilidade de crédito oficial propiciou uma renda maior para os proprietários de terra. Assim, talvez o impacto dominante dos programas oficiais de crédito na soja tenha sido o impacto nas decisões privadas de investimento, relativos aos investimentos em terra. O investimento em terras tinha três atrações financeiras: 1) a terra é geradora de rendas, 2) a terra serve de forma de defesa contra a inflação, e 3) os proprietários de terra têm acesso ao crédito subsidiado. Em um ambiente econômico de altas taxas de inflação, pode-se argumentar que o programa de crédito afetou significativamente o desenvolvimento da capacidade nacional de produção de soja por meio de estímulo à abertura de novas áreas.

A economia brasileira estava vivendo uma época problemática, devido às elevadas taxas de inflação que ocorreram no País por trinta anos, desde meados de 1964 até meados de 1994. Mau gerenciamento das políticas macroeconômicas e orçamentárias é universalmente citado como a principal causa da inflação do País, mas, antes, alguns fatores estruturais (urbanização rápida, altas taxas de crescimento populacional e elevadas taxas de crescimento) também contribuíram para o problema.

É impossível estimar a magnitude das distorções econômicas causadas por tantos

anos de inflação elevada no Brasil. Por trinta anos o dinheiro não era uma reserva de valor; manter ativos financeiros na forma de moeda era um caminho seguro na direção do empobrecimento. Como consequência, o povo mudou para ativos que ofereciam a possibilidade de igualar ou superar a taxa de inflação. Para os economicamente habilitados, imóveis era a saída lógica.

As altas taxas de inflação estimularam a compra e a manutenção de imóveis como uma forma de defesa contra a inflação. Isso era verdade para os imóveis urbanos e rurais. Os dois mercados eram altamente integrados no sentido de que os investidores urbanos compravam imóveis rurais. A terra tinha uma atração especial no sentido de ser ao mesmo tempo um ativo produtivo e um ativo líquido para investimento.⁽⁴¹⁾ Adicionalmente, dado que o imposto sobre a propriedade era mínimo ou não existente, o custo de manutenção, principalmente nos cerrados, era baixo.

A compreensão do papel dos vários fatores que influenciaram o mercado de terra no Brasil nas três décadas passadas não é uma tarefa fácil. As políticas econômicas estavam em constante estado de mudanças, as taxas de inflação flutuavam muito, os preços agrícolas reais flutuavam significativamente, a torneira do crédito subsidiado abria e fechava, o mercado de capitais explodia em altas e em seguida entrava em colapso. Entretanto, a análise mais completa feita até o momento conclui que, "entre os fatores produtivos que definem o preço da terra - o volume de crédito fornecido aos produtores, o preço do arrendamento e os preços recebidos pelos produtores" - o crédito rural foi o mais importante.⁽⁴²⁾

O crédito oficial não era normalmente concedido aos arrendatários; os produtores geralmente tinham que possuir a terra para ter acesso ao crédito. Ganhar acesso ao crédito oficial subsidiado era a entrada para o paraíso do agricultor, onde o prestador pagava os juros e dispensava parte do principal. Com a taxa de juros negativa, o tomador pagava de volta somente uma parte da quantia originalmente recebida. A disponibilidade desse crédito foi um elemento crítico na ocupação dos cerrados. Para os produtores do Sul mudando-se para os cerrados, a mais importante decisão em termos de local era se a municipalidade tinha ou não uma agência do Banco do Brasil.⁽⁴³⁾

A distribuição do crédito através do Brasil e dos cerrados era altamente desigual. Somente 20 a 25 por cento de todos os produtores receberam empréstimos, e metade do volume concedido foi absorvido por apenas 5 por cento dos produtores.⁽⁴⁴⁾ Goldin e Resende argumentam que a distribuição desigual de crédito teve um impacto significativo no mercado de terras. O seu ponto de vista é baseado em dados mostrando que "os benefícios não relacionados com a produção associados com a propriedade da terra (entre 1966 e 1979) cresceu mais rapidamente que a renda vinda da atividade produtiva. Em São Paulo, por exemplo, o valor da terra cresceu mais de quatro vezes entre 1966 e 1979, enquanto o preço do arrendamento subiu apenas 61 por cento. Os preços da terra eram distorcidos porque a propriedade era um critério de elegibilidade para a obtenção de crédito subsidiado e também porque os subsídios alteraram a relação entre os diferentes produtos e as diferentes zonas."⁽⁴⁵⁾

O crédito é fungível; os fundos de empréstimos podem ser aplicados em qualquer atividade. Parece certo que o crédito oficial foi investido em atividades outras que não a que a eles foi destinada. À medida que os subsídios aumentaram, a eficiência do crédito caiu de forma rápida e dramática. Em 1970, a relação crédito/produção era US\$ 158:1; nove anos mais tarde subiu para US\$ 657:1.⁽⁴⁶⁾

Havia fortes incentivos para o desvio dos recursos emprestados e existe pouca dúvida de que uma grande massa de recursos foi desviada. A taxa real de juros nos mercados financeiros privados (e freqüentemente públicos) era positiva. A obtenção de acesso ao crédito era portanto a chave de acesso a um presente concedido pelo governo. Em virtude da propriedade da terra ter dado acesso ao crédito subsidiado, grandes áreas de terras novas foram compradas e abertas para se tirar vantagem deste presente.⁽⁴⁷⁾

Existe pouca dúvida de que as políticas macroeconômicas do governo em conjunto com o sistema de crédito rural subsidiado distorceram seriamente o mercado de terras do País. O efeito direto foi aumentar a demanda por terra, e esse efeito foi sentido mais claramente nos cerrados. Imensas áreas de terras baratas estavam disponíveis e o custo de manutenção era mínimo. De todas as

atividades dos cerrados, a produção de soja foi a que mais se beneficiou desses incentivos distorcidos dos investimentos: o produto é agronomicamente compatível com a área e havia um mercado pronto e relativamente inelástico a sua espera.⁽⁴⁸⁾ Com um impacto maior do que todos os outros fatores de produção combinados, o crédito subsidiado em um ambiente com alta inflação criou as condições para a rápida expansão da produção de soja nos cerrados brasileiros.

14. A Soja e o Programa de Subsídio para o Trigo

No Sul do Brasil, a produção de trigo teve pouca importância até meados da década de sessenta, quando a produção começou a crescer rapidamente como resultado dos programas de subsídio do governo à produção e ao consumo. O trigo era tido como um produto chave em termos de segurança alimentar, e o governo procurou economizar divisas estrangeiras por meio da substituição do trigo importado pelo trigo produzido domesticamente. Através do monopólio governamental na compra e venda do produto no mercado interno, o trigo recebeu grande volume de subsídios, tanto na produção como no consumo.⁽⁴⁹⁾

O trigo e a soja podem ser produzidos seqüencialmente (rotação de culturas) na mesma área, como safra de inverno e de verão, pois ambos usam a mesma terra, o mesmo maquinário e a mesma mão-de-obra. A fertilidade residual do solo cultivado com o trigo aumenta a produtividade da soja, que por sua vez contribui com nitrogênio para estimular a produtividade do trigo. Assim, os programas de incentivo ao trigo, como crédito subsidiado e política de preços mínimos, afetaram diretamente a produção da soja.

Até 1970, mais de 90 por cento de todo o trigo produzido no Brasil era produzido no extremo sul, no Estado do Rio Grande do Sul. O rápido aumento na produção estadual de soja, depois de meados dos anos sessenta até início dos anos setenta, foi fortemente associado com o aumento no plantio de trigo. No começo dos anos setenta, quase toda a área era plantada com soja no sistema de rotação com o trigo, o qual, dada a política do governo, era naquele tempo o produto principal.⁽⁵⁰⁾

Ainda que haja uma forte correlação entre o crescimento na produção do trigo e da soja, a estimativa do impacto do subsídio do trigo na soja é difícil. Várias análises foram feitas com esse objetivo nas regiões tradicionalmente produtoras, mas nenhuma tentou quantificar o impacto líquido.⁽⁵¹⁾ Certamente, a magnitude dos subsídios à produção e consumo de trigo foi notável e deve ter havido considerável transferência para a soja. Entre 1962 e 1982, Colegar e Schuh estimaram que, nas taxas de câmbio vigentes, o subsídio à produção de trigo totalizou 150 bilhões de cruzeiros.⁽⁵²⁾ Em apenas um ano, 1986, Goldin e Resende estimaram que o programa de subsídio ao trigo totalizou US\$ 1,8 bilhão, o equivalente a 0,7 por cento do PIB.

Dada essa magnitude do subsídio ao trigo, pode-se questionar que se somente uma pequena parte do subsídio ao trigo afetou diretamente a produção de soja, o impacto foi notável e evidente; a produção de soja começou nas regiões produtoras de trigo. As regiões escolhidas para a aplicação do programa de incentivo à produção de trigo tornaram-se as principais regiões produtoras de soja. O programa de subsídio ao trigo foi o combustível que levantou e direcionou o desenvolvimento da produção de soja no Sul.

15. A Soja e a Política do Café

O Brasil tem sido por muitos anos o maior produtor e exportador de café. A produção brasileira de café expandiu-se rapidamente depois da II Guerra Mundial, ficando muito concentrada no oeste de São Paulo e no Paraná. O crescimento rápido da produção inundou o mercado mundial e os preços entraram em colapso no início da década de sessenta. O governo respondeu aos preços mundiais baixos com programas para reduzir a produção por meio de incentivos para a erradicação de cafezais. O oeste de São Paulo recebeu a ajuda da natureza na forma de geadas que começaram a afetar a produção já em meados da década de cinquenta. Durante as décadas seguintes, as geadas continuaram a reduzir a produção e uma severa geada ocorrida em 1975 efetivamente terminou com a produção nas ricas terras do oeste de São Paulo e do Paraná.

O programa de erradicação do café compensou os produtores pela eliminação das

plantações. Além disso, o governo forneceu um grande volume de créditos altamente subsidiados para estimular o cultivo de lavouras alternativas. Grande parte do crédito foi direcionada para a soja plantada em antigos cafezais.

Com o desaparecimento do café, a produção de soja se expandiu rapidamente no Oeste do Paraná e de São Paulo depois de 1965. Em São Paulo a produção aumentou de 18.200 toneladas em 1965 para 1,1 milhão de toneladas em 1979. Durante o mesmo período, no Paraná, a produção cresceu de 83.000 toneladas para mais de 5,4 milhões de toneladas. Em 1979, os dois estados, juntos, responderam por 43 por cento da produção nacional, comparados com 17 por cento em 1965. A soja tornou-se a principal atividade agrícola no Paraná, apenas atrás do Rio Grande do Sul.

O desenvolvimento da soja no Paraná e em São Paulo transformou a agricultura das antigas áreas do café. Como Goldin e Resende notam, houve "uma grande transformação de um sistema baseado em pequenas unidades de produção intensiva de trabalho, conduzido por arrendatários permanentes e colonos, características do setor do café, para um sistema mecanizado, intensivo de capital, operando em larga escala, característica do setor da soja. Essa transformação foi facilitada pelo fornecimento extensivo de crédito, ambos, para a realocação do café e para o desenvolvimento da soja."⁽⁵³⁾

O rápido declínio do café no Paraná e em São Paulo forneceu a oportunidade para a expansão rápida da soja. Estimulados pela política do governo, os agricultores responderam à oportunidade e transformaram seu sistema de produção em atividades modernas, altamente capitalizadas e afinadas com o mercado, que mudou significativamente a agricultura da região.⁽⁵⁴⁾

16. Subsídios a Insumos

A literatura sobre a política agrícola brasileira chama atenção para o uso pelo governo federal de subsídios para insumos como um meio de fomentar o desenvolvimento da Agricultura.⁽⁵⁵⁾ Os fertilizantes e o maquinário agrícola receberam o grosso dos subsídios. Os subsídios ao nível do produtor foram

concedidos de forma direta e indireta. Por exemplo, os subsídios diretos foram transferidos através da redução dos preços dos fertilizantes fornecidos pela indústria estatal de fertilizantes depois do choque do petróleo de 1973. Entretanto, a maioria dos subsídios foram concedidos indiretamente através do subsídio ao crédito de custeio.

O subsídio dominante para os insumos agrícolas foram absorvidos pelas firmas produtoras de insumos na forma de benefícios especiais, de acordo com a indústria, através do controle das importações, dos incentivos fiscais, creditícios e de investimento. Por exemplo, do começo dos anos setenta, até o fim dos anos oitenta, as tarifas na matéria-prima dos fertilizantes para a indústria foram taxadas em torno de 5 por cento, contra 50 por cento para o produto composto. Nos anos setenta, os investimentos do governo na Petrofértil, empresa paraestatal de fertilizantes, alcançou perto de US\$ 2 bilhões.⁽⁵⁶⁾

Com exceção da literatura que estudou o impacto do crédito subsidiado na produção e na compra de insumos, aparentemente não existe uma análise detalhada das magnitudes ou do impacto dos subsídios diretos nos insumos.⁽⁵⁷⁾ Entretanto, não está claro se os insumos agrícolas brasileiros foram subsidiados em um nível no qual os preços domésticos ficaram abaixo do nível correspondente no mercado internacional. De fato, há considerável evidência do contrário: os preços pagos pelos agricultores brasileiros aos fertilizantes e por outros insumos sistematicamente excederam o preço internacional. A determinação dos níveis de subsídio líquido dos insumos para a agricultura e as estimativas do impacto líquido ao nível de derivados é uma tarefa difícil, além do escopo desse estudo.

17. Os Programas de Infra-estrutura

Uma descrição ou análise do impacto das políticas e programas de infra-estrutura do governo brasileiro na soja está também além do escopo desse estudo. Esse tipo de estudo abrangeria um exame das atividades de um grande número de entidades federais, estaduais e paraestatais. A ênfase aqui será nos programas de desenvolvimento regionais, que tiveram importância especial no fomento da

abertura e ocupação das áreas dos cerrados para a produção de soja.

Desde o início dos anos setenta, tem havido vários programas mistos de desenvolvimento (públicos e privados) na área de fronteira dos cerrados do Brasil.⁽⁵⁸⁾ Esses programas não foram especificamente direcionados para fomentar a produção de soja, mas despertaram e movimentaram forças que tiveram notáveis impactos na produção de soja dessas regiões.

O primeiro programa começou em 1972. Conhecido como Programa de Crédito Integrado (CPI), ele era um programa de crédito integrado para os cerrados, 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.⁽⁵⁹⁾ Os estados de Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás apoiaram o esforço de assentamento e colonização, envolvendo alguns milhões de hectares e alguns milhares de famílias de migrantes. Entretanto, os dois maiores programas foram o POLOCENTRO, implementado pelo governo federal em 1975, e o programa de cooperação nipo-brasileiro (PRODECER I e II) executado durante os anos oitenta. O foco dessa discussão é primariamente no programa POLOCENTRO, com uma breve atenção ao PRODECER I e II.

18. Programa POLOCENTRO

O programa POLOCENTRO foi um esforço ambicioso feito pelo governo federal para realizar o desenvolvimento rápido e a modernização das atividades agrícolas no Centro-Oeste e no Brasil Central. Ele era concentrado em doze diferentes locais nos cerrados. Esses locais, eram selecionados com base na existência de infra-estrutura básica, inclusive estradas e eletrificação rural, e de depósitos de calcário.⁽⁶⁰⁾ O objetivo do governo era fortalecer a infra-estrutura dessas áreas, de forma que elas servissem de pólos de desenvolvimento para a agricultura das áreas circunvizinhas.

A área destinada a sofrer o impacto do POLOCENTRO de 1977 a 1979 era de 3,7 milhões de hectares; 1,8 milhão em lavouras, 1,2 milhão em melhoria de pastos, e

700.000 em reflorestamento.⁽⁶¹⁾ O orçamento do programa para os primeiros três anos foi fixado em US\$ 1,5 bilhão. Isso incluiu o equivalente a US\$ 1 bilhão para crédito "com taxas de juros especiais, que permitiria aos produtores desenvolverem o programa conforme objetivos do governo."⁽⁶²⁾ Adicionalmente, o orçamento destinou US\$ 180 milhões para investimento direto em estradas, armazenagem e eletrificação e mais de US\$ 410 milhões em incentivos fiscais.

Os termos do programa especial de crédito eram realmente especiais. O prazo do crédito de investimento era concedido por períodos de até 12 anos, com seis anos de carência e taxa de juros fixas, variando entre zero e 14 por cento ao ano. Os tomadores poderiam obter empréstimos que cobririam entre 75 e 100 por cento do custo total do investimento. O crédito de custeio foi colocado disponível a taxas de juros fixas entre 10 e 14 por cento. Com a taxa de inflação variando entre 29 por cento em 1975 e 100 por cento em 1980, a grande porção do empréstimo era na realidade um presente do governo.⁽⁶³⁾

Devido à alta taxa de inflação entre 1975 e 1982, é difícil determinar as magnitudes financeiras reais do POLOCENTRO. Uma fonte que utilizou dados de uma avaliação do programa menciona que o equivalente a quase US\$ 630 milhões foi desembolsado apenas através de um programa especial de crédito. A maior parte do crédito concedido foi para grandes produtores; perto de 90 por cento foi para propriedades com mais de 200 ha, e daquela quantia quase metade foi para propriedades com mais de 2000 ha.⁽⁶⁴⁾

Cunha et. al. aponta que "um importante componente do programa foi o incentivo dado à pesquisa agrônômica."⁽⁶⁵⁾ Os recursos fornecidos à EMBRAPA ajudaram a desenvolver tecnologias que tornaram o cerrado tecnicamente viável. Sem dúvida, esses avanços técnicos tiveram um profundo efeito na expansão agrícola da região.

O POLOCENTRO não alcançou todos os objetivos mencionados, mas teve um impacto substancial. Quase 2,5 milhões de hectares foram incorporados à agricultura intensiva e à pecuária. As lavouras mais beneficiadas foram a da soja e a do arroz. Dentro da área do projeto, a área da soja passou de 82.000 ha em 1975

para 520.000 ha em 1980, e a área de arroz alcançou mais de 600.000 ha.⁽⁶⁶⁾ O arroz, como se observou, foi a lavoura de transição, depois que se abriu a terra para pastos ou para a soja.

Talvez o maior impacto do POLOCENTRO tenha sido o efeito demonstração; o programa demonstrou que a produção agrícola intensiva nos cerrados era tecnicamente viável, abriu a região para o desenvolvimento agrícola rápido e despertou forças que continuam a ter efeitos positivos na economia agrícola da região.

19. Os Programas PRODECER

Os programas PRODECER I, II e III consistiram numa mistura de programas de colonização públicos e privados na área dos cerrados. Eles eram esforços de cooperação da Agência Japonesa para Cooperação Internacional com várias entidades brasileiras. O PRODECER I foi estabelecido em 1980 na parte oeste de Minas Gerais. Perto de 70.000 ha de terras foram abertas e colonizadas com a assistência de programas de crédito baseado em cooperativas. O PRODECER II, estabelecido em 1980 em três diferentes locais dos cerrados, totalizou 100.000 hectares. O PRODECER III, estabelecido em 1993 em duas áreas, uma no estado do Maranhão, outra no Estado do Tocantins, ocupou em cada um dos projetos⁽⁶⁷⁾ um total de 40.000 ha.

Comparados com o POLOCENTRO, os programas do PRODECER geraram impactos bem modestos. As modalidades de crédito eram atraentes, mas aparentemente não envolveram subsídios da magnitude das do POLOCENTRO. Durante a duração dos três programas, estima-se que perto de 200.000 ha tenham sido colonizados por 600 famílias de agricultores. Como no caso do POLOCENTRO, o grande impacto foi o efeito demonstração, que estimulou a migração de milhares de agricultores para os cerrados.⁽⁶⁸⁾

20. A Política de Preços de Energia

A indústria de petróleo no Brasil era propriedade do Estado e, com exceção do

varejo, um monopólio estatal. De 1978 até 1995, o Brasil manteve uma política de preços uniformes ao nível de varejo para os derivados do petróleo. Em outras palavras, os consumidores distantes das refinarias pagavam os mesmos preços dos consumidores perto das mesmas. O mecanismo usado para operar esse sistema de preços é o Fundo de Preços Uniformes de Frete (FUP). Seus recursos pagavam os custos de transporte dos combustíveis. Ele era auto-financiado pela cobrança de uma taxa, incluída no preço do combustível ao nível de varejo. Assim, essa política atuava no sentido de transferir renda dos consumidores localizados perto das refinarias para os de lugares mais distantes.⁽⁶⁹⁾

As refinarias de petróleo brasileiras estão localizadas ao longo da costa ou poucos quilômetros adentro. Todas, menos duas, estão localizadas na Região Sul do País. Não há refinarias nas regiões de fronteiras. A distância da mais próxima refinaria às importantes áreas produtoras dos cerrados é, em média, de 1.500 quilômetros.

Assim, o sistema de preços uniformes de combustíveis beneficiou muito a produção agrícola na área de fronteira dos cerrados. Lá, a agricultura é altamente mecanizada, com pesada dependência no óleo diesel para as operações produtivas e no transporte de insumos e da produção. O consumo de diesel por ha na produção de soja é estimado em 117 litros. Não há estimativas de consumo de diesel no transporte de insumos e da produção. Entretanto, a soja nos cerrados exige grandes volumes de calcário e de fertilizantes para a abertura de novas áreas e para sustento dessa produção - o consumo de combustível para transportar apenas esses dois insumos é significativo.

Como em situações anteriores, é muito difícil quantificar o impacto desse sistema de preços uniformes na agricultura de fronteira. Como da Silva nota, o efeito importante "é reduzir os custos privados de transporte, aumentar os preços dos produtos e estimular as expectativas de lucros dos produtores da fronteira".⁽⁷⁰⁾ A magnitude desses impactos é diretamente relacionada com a distância; quanto maior a distância, maior o benefício.

Em 1989, da Silva estimou para diversos locais o diferencial do preço do diesel que poderia resultar se o sistema de preços uniformes não existisse. Sua análise

mostrou que o preço do combustível em Cuiabá, na parte sul do Estado do Mato Grosso, teria sido 60 por cento mais alto que na porta da refinaria em Paulínea, São Paulo; um litro de diesel custaria 35 unidades monetárias em Mato Grosso, contra 21 em São Paulo. Ele estimou que, em média, os preços nas áreas de fronteira teriam sido 30 por cento mais elevados sem o sistema. (71)

O mesmo analista também examinou o impacto potencial do sistema de preços uniformes nos custos de produção da soja. As estimativas dos aumentos nos custos de produção para várias localidades dos cerrados variaram entre 3 e 6,6 por cento. Essas estimativas não levaram em consideração os elevados custos de transporte, tanto de insumos como de produtos. (72)

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.

Para a agricultura brasileira dessa região, o sistema de preços uniformes de combustíveis e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) trabalharam em conjunto para fornecer fortes incentivos à produção nos cerrados. De 1981 a 1992, o Brasil manteve uma política nacional de preços mínimos uniformes. Essa política foi benéfica, reduzindo o risco de preços. Assim, o sistema de preços uniformes de combustíveis, através da redução dos custos de transporte, estimulou o avanço para a fronteira, enquanto a PGPM garantiu um mercado para a produção. Se os preços de mercado caíssem abaixo do mínimo, o governo pagava os custos de transporte para levar a produção para o mercado.

O objetivo principal do sistema de preços uniformes de combustíveis foi estimular a abertura e a exploração da área dos cerrados. A soja beneficiou-se mais do que os outros produtos, porque é a atividade mais importante da região.

21. A Política Tributária

Os impostos incidindo direta e indiretamente sobre a agricultura brasileira incluem o imposto de renda federal (IR) o imposto federal sobre produtos industrializados (IPI), a contribuição de seguridade social (COFINS), o imposto federal sobre a terra (ITR), o imposto sobre a circulação de bens e serviços (ICMS) e o imposto municipal sobre serviços (ISS).⁽⁷³⁾

22. O Imposto de Renda

Historicamente, o imposto de renda brasileiro tem fornecido generosos créditos e isenções para a agricultura, e o setor tem pago pouco imposto de renda. Uma reforma do IR em 1970 aumentou as alíquotas das empresas agrícolas e eliminou regras especiais de isenção de pessoas físicas e de empresas que permitiam várias deduções na aquisição de insumos modernos. Entretanto, a reforma introduziu créditos compensatórios nas despesas de investimentos e permitiu outras deduções. O efeito líquido da reforma foi mínimo; a agricultura continua pagando poucas taxas.⁽⁷⁴⁾

23. O Imposto Sobre a Terra

O ITR é administrado e arrecadado pelo Ministério da Fazenda, com a receita distribuída eqüitativamente entre o governo federal e os governos municipais. Há uma grande taxa de evasão e, além de ser mau distribuído, é muito mal administrado. As receitas do ITR aumentaram nos anos recentes, com uma administração mais rigorosa, mas contribuíram com menos de 0,5 por cento do PIB. Recentemente, o governo federal promoveu uma ampla reforma do imposto para torná-lo um eficiente instrumento de apoio à reforma agrária e aumentar a arrecadação.

24. Os Impostos Previdenciários

No Brasil os benefícios previdenciários são estendidos para todos os trabalhadores

rurais, produtores autônomos e trabalhadores familiares não remunerados, não importando se eles foram empregados por meio de contratos ou informalmente. O sistema previdenciário brasileiro é o único programa federal financiado direcionado para a população pobre. Até 1991, o programa tratava de forma diferente os trabalhadores rurais e urbanos: as contribuições rurais eram baseadas em uma taxa sobre a primeira venda do produto, enquanto as urbanas eram baseadas na folha de pagamento dos empregados. Além disso, alguns planos de pensão mais generosos eram disponíveis para os trabalhadores urbanos. A Constituição de 1988 e as outras reformas em 1991 eliminaram muitas diferenças entre o sistema urbano e o rural, e reduziram a idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais para 60 anos, para homens, e 55, para mulheres. Sabe-se que muitos trabalhadores rurais, especialmente mulheres, recebem pensões sem nunca terem contribuído para o sistema.⁽⁷⁵⁾

No início de 1995, as empresas agrícolas pagavam 28 por cento de taxa sobre a folha de pagamento mensal. Os agricultores familiares contribuía com 3 por cento das vendas. Para os autônomos, a taxa era entre 8 e 10 por cento. O imposto previdenciário funciona como um tributo sobre o trabalho, e as atividades agrícolas mais intensivas de trabalho evidentemente são as mais tributadas. A produção moderna de soja no Brasil é a forma menos intensiva de trabalho entre as principais lavouras. Dessa forma, a taxa previdenciária incentiva a produção de soja e desestimula a produção de lavouras intensivas de mão-de-obra como o café.⁽⁷⁶⁾

25. Os Impostos Sobre o Valor Adicionado e o Imposto de Consumo

Os principais impostos indiretos incidentes sobre a agricultura são o imposto federal sobre produtos industrializados (IPI), o imposto municipal sobre serviços (ISS) e o imposto estadual sobre a circulação de bens e serviços (ICMS). A agricultura é tratada de forma diferenciada em termos do IPI e do ISS. O sistema de implementação do ICMS resultou em algumas distorções que afetaram a agricultura e é o centro dessa discussão.

O Brasil, em 1967, foi uma das primeiras nações do mundo a implementar um

imposto sobre o valor adicionado, e talvez a única a ter um imposto subnacional, desde que o ICMS é administrado e coletado pelos estados. Os municípios recebem 25 por cento da receita. O ICMS é de longe a mais importante fonte de receita dos estados e de alguns municípios.

Como no imposto sobre o valor adicionado (IVA), o ICMS foi desenhado para ser um imposto não cumulativo, para ser cobrado sobre o valor líquido adicionado em cada estágio do processo de distribuição. Inicialmente, a alíquota do ICMS foi fixada por todos os estados em 17 por cento. Entretanto, dentro de um curto período de tempo, alguns estados tomaram medidas unilaterais e fixaram suas próprias alíquotas. O que começou como um sistema de taxaço transparente e direto, evoluiu para o que um analista chama de "desastre fiscal."⁽⁷⁷⁾

Para a maior parte da agricultura o ICMS não é tratado como um imposto sobre o valor adicionado; na realidade o imposto incide sobre o valor bruto da produção agrícola comercializada em lugar do valor líquido adicionado no processo de produção. Em virtude da ausência de registros contábeis detalhados sobre o valor dos insumos adquiridos, a agricultura suporta praticamente quase toda a carga do imposto no produto comercializado, mais o imposto pago na compra dos insumos. Estima-se que, no agregado, a carga tributária na agricultura é 20 por cento do valor adicionado, em contraste com 11 por cento na Argentina e 6 por cento na União Européia.⁽⁷⁸⁾

O Senado Federal fixa as alíquotas máximas e mínimas do ICMS, baseado na Constituição. O governo federal não recebe nenhuma renda do ICMS, mas é representado no Conselho de Política Fazendária (Confaz), que é composto de representantes das secretarias de fazenda dos estados. O objetivo do Confaz é harmonizar a "confusão organizada" de interesses conflitantes de 25 governos diferentes.⁽⁷⁹⁾

Em princípio, haveria somente quatro diferentes tipos de alíquotas básicas: uma alíquota intraestadual, duas interestaduais, e uma alíquota nas exportações. Além disso, teoricamente, nenhum estado pode mudar unilateralmente a alíquota sem a aprovação do Conselho. Na prática, todavia, os estados rotineiramente encontram

formas de "driblar" as regras. A taxa real é frequentemente modificada através da prorrogação do prazo de pagamento, ou mudando a base de incidência. Assim, no lugar de quatro alíquotas básicas, alguns analistas estimam que existam mais de quatrocentas alíquotas diferentes no país.⁽⁸⁰⁾

O grande número de alíquotas do ICMS torna difícil de se chegar a uma estimativa confiável do nível de incidência e do impacto do imposto em produtos agrícolas específicos. Em princípio, as alíquotas que incidem sobre os produtos agrícolas variam entre zero e 25 por cento, dependendo do estado e do produto, enquanto nos insumos elas variam entre zero e quase 25 por cento. Em setembro de 1993, uma análise concluiu que a taxa interna média do mercado na produção agrícola nacional era de 13,1 por cento.⁽⁸¹⁾

A mesma análise nota que, em 1993, a alíquota média no mercado doméstico para o óleo de soja era de 8,5 por cento, e 1,1 por cento no farelo de soja. Essas alíquotas estão entre as menores para os principais produtos agrícolas. Por exemplo, a alíquota no trigo era de 12,4 por cento; no algodão, 16,9 por cento; no café, 13,2 por cento; na cana-de-açúcar para açúcar, 12,7 por cento; na cana para o álcool, 24,9 por cento. As alíquotas nos produtos finais usando o farelo de soja (frango e ovos) era de 7,7 e 10,6 por cento respectivamente, que eram semelhantes a outras proteínas animais.⁽⁸²⁾

A taxa média relativamente baixa na comercialização doméstica de óleo de soja e do farelo sugere que a influência do setor da soja talvez tenha sido mais efetiva do que as outras na determinação do tamanho das alíquotas do ICMS. O argumento pode ser baseado no fato de que o farelo de soja é um produto intermediário e por isso tem uma alíquota menor. Entretanto, muitos outros produtos como algodão, cana-de-açúcar para álcool, cevada, borracha e sisal são também produtos intermediários e têm alíquotas médias variando entre 16,9 e 17,7 por cento. Isso sugere que a soja e os seus derivados tinham de alguma forma uma posição privilegiada nesse sistema confuso. Isso é muito importante, dado que a receita do ICMS na soja representava uma proporção importante da receita nos estados que são grandes produtores dessa oleaginosa.

É difícil avaliar o impacto do ICMS na produção de soja, dada a grande variação entre as alíquotas de um estado para outro. Em geral, existe uma variação maior nas alíquotas da soja e derivados do que nos insumos usados na produção de soja.

O impacto direto do ICMS nos insumos é aumentar o custo de produção. A carga do imposto nos derivados comercializados internamente cai pesadamente sobre os produtores, já que eles recebem menos pelo seu produto do que na ausência do tributo. O ICMS nas exportações de soja, óleo e farelo pesou também muito sobre os produtores. O efeito do imposto nas exportações foi o de reduzir os preços aos produtores e reduzir o volume de exportações. Os efeitos nos preços e no volume de exportações foram muito grandes; até o fim de 1996, a alíquota efetiva era 13 por cento para a soja, 11,1 por cento para o farelo e 8 por cento para o óleo.

O ICMS na soja, no farelo e no óleo foram abolidos em setembro de 1996. O efeito imediato foi o de aumentar os preços aos produtores de soja. O efeito de longo prazo será o de aumentar as exportações de soja e derivados.

26. Conclusões

Desde 1970, a soja, como um componente chave do setor agrícola e com uma indústria importante na economia como um todo, tem sido favorecida e penalizada (freqüentemente e simultaneamente) por políticas e programas públicos. Se negativas ou positivas, as políticas têm sido inconstantes, contribuindo para aumentar o grau de incerteza dos investimentos. Nas políticas negativas podem ser incluídas a industrialização e as medidas macroeconômicas que provocaram uma inflação elevada e uma taxa de câmbio cronicamente sobrevalorizada, políticas sociais e de abastecimento que trouxeram intervenções nos mercados, controle de preços e manipulação das exportações via taxaço, proibiçoes e quotas. As políticas e programas positivos que causaram impacto na produção de soja incluem pesquisa e desenvolvimento bancados pelo setor público, garantia de preços mínimos, programas de investimentos subsidiados, créditos de custeio e comercializaço, subsídios na produção e utilizaço de insumos, programas públicos de infra-estrutura e política vantajosa de distribuço de combustível e de taxaço direta.

No decorrer do tempo, tem havido uma crescente tendência na direção de maior liberalização e racionalização. De uma perspectiva do setor da soja, muitas das políticas macroeconômicas negativas e medidas de intervenção no mercados foram reduzidas ou abandonadas. As onerosas taxas de ICMS nas exportações foram eliminadas, os subsídios massivos no crédito e nos subsídios foram também eliminados e as políticas de preços mínimos e de combustível foram racionalizadas. Nos anos noventa, o setor da soja tem operado com menos intervenção direta e indireta do governo do que em qualquer outro período, desde 1960.

Ainda que muitos programas e políticas que influenciaram o setor da soja no Brasil tenham sido liberalizados e racionalizados, um assunto de política econômica nacional que por longo tempo tem perturbado as autoridades continua: a sobrevalorização da moeda. A questão em torno desse assunto tem sido objeto de considerável debate. Alguns analistas defendem a idéia de que o mercado de câmbio está em equilíbrio, enquanto outros argumentam que a moeda brasileira está consideravelmente sobrevalorizada.⁽⁸³⁾

É um debate crítico, com profundas repercussões no setor da soja brasileira. É também um assunto importante no mercado internacional de oleaginosas e de farelos protéicos. Se a moeda do Brasil está sobrevalorizada, os preços recebidos pelos produtores de soja estão efetivamente abaixo dos preços recebidos nos Estados Unidos e em outras partes do mundo. O Brasil estaria produzindo e exportando menos do que se as taxas estivessem em equilíbrio. Trazer a taxa de câmbio para o equilíbrio, portanto, teria um impacto significativo no setor da soja através do estímulo ao investimento e aumento na produção e nas exportações no curto e longo prazo. A sobrevalorização da moeda levará a indústria à estagnação.

27. Nota do Autor

Da perspectiva de meados de 1997, a moeda corrente brasileira, o real, aparenta estar substancialmente sobrevalorizada. O real foi fixado abaixo do dólar em meados de 1994 e foi depreciado menos que 20% deste nível em meados de 1997,

apesar da inflação doméstica ter ultrapassado muitas vezes a inflação dos Estados Unidos no mesmo período.

A sobrevalorização do real é um resultado da política monetária que busca controlar a inflação via taxas de juros extremamente altas (em termos dos índices internacionais). Estas taxas aliviaram as pressões da desvalorização; uma grande quantidade de "hot money" entrou no Brasil e os investimentos estrangeiros foram dramaticamente expandidos com a estabilidade da moeda corrente e da economia em geral.

Os governantes defenderam que o real não estava sobrevalorizado. Eles apontam que o déficit do governo como porcentagem do PIB declinou desde meados de 1994, enquanto houve uma explosão do investimento direto estrangeiro. Eles concordaram que o déficit em conta corrente cresceu de 2,5 por cento do PIB em 1995 para 4,2 por cento do PIB em julho de 1997, mas eles defendem que aproximadamente metade deste déficit foi financiado por investimentos diretos estrangeiros e entradas de capitais. Também argumentam que aumentos na produtividade estão contrabalançando o crescimento negativo do déficit comercial.

Talvez esses argumentos sejam válidos, mas não respondem à questão pragmática, e agora freqüente, dos visitantes estrangeiros no Brasil: "por que tudo é tão caro aqui?" Ou respondem ao fato inegável, que o real é a moeda mais forte do mundo.

Esta situação parece frágil. Está o Brasil caminhando para um "meltdown" como o dos Tigres Asiáticos? Talvez não, mas as condições econômicas correntes no País mostram que algum dia o governo brasileiro deve mudar a política cambial.

(1) Professor de Economia Agrícola da Universidade de Missouri - Columbia (EUA).

(2) Antonio Salazar P. Brandão and José L. Carvalho. Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Brazil, vol. 1 of the Country Study, the Political Economy of Agricultural

Pricing Policy, World Bank, Comparative Studies (Washington, D.C.: World Bank, 1991); and Ian Goldin and Castro de Rezende Gervásio, Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil (Paris: Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 1990).

(3) Banco do Brasil, CACEX, Boletim mensal, várias publicações, 1970-1995 . Brasília-DF.

(4) Veja Mário Pires de Almeida Olivetti e Ana Maria Montragio Pires Camargo, "Evolução da Composição Agrícola no Brasil e Principais Regiões Produtoras", Agricultura em São Paulo, vol. 39, tomo 1 (1992): 57-81.

(5) Veja Eliseu Roberto de Andrade Alves, Antonio R. Teixeira Filho, and H. Tollini, "Demographic Aspects of Agricultural Development: Brazil, 1950-1974, "in Brazilian Agriculture and Agricultural Research, edited by Levon Yeganiantz, Department of Diffusion of Technology (Brasília, DF: EMBRAPA, 1984), pp. 9-60.

(6) Para uma revisão histórica da PGPM, veja da Silva, Marcio Augusto Cassar, Marcus Roberto Ribas Junqueira, William de Souza Jota. "Evolução e Perspectivas da Política de Garantia de Preços Mínimos", CONAB, mimeo, Agosto de 1995, p. 72.

(7) da Silva et al., "Evolução e Perspectivas da Política de Garantia de Preços Mínimos", Revista de Política Agrícola (MAARA), ano 4 (Jan.-Fev.-Mar. de 1995): 19-23.

(8) Esta posição é defendida por Sávio Rafael Pereira, "A Política de Garantia de Preços Mínimos e O Complexo Soja", Revista de Política Agrícola (MAARA), ano II, N^o 3. pp. 23-24.

(9) Pereira, "A Política de Garantia de Preços Mínimos e o Complexo Soja"

(10) Olivetti e Camargo, "Evolução da Composição Agrícola no Brasil e Principais Regiões Produtoras, 1968-89".

(11) CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento, Sistema de Análise de Séries e Indicadores (banco de dados da CONAB, fevereiro 1996), e MAA-SPA-DEPLAN, Ministério da Agricultura, do Abastecimento, Secretaria de Política Agrícola, Brasília, DF (banco de dados de fevereiro 1996).

(12) Aécio S. Cunha, Charles Curt Mueller, Eliseu Roberto de Andrade Alves, e José Eurípedes da Silva, "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados", Estudos de Política Agrícola, vols. 1 e 2, n^o 11 (Brasília, DF: IPEA, Fevereiro de 1994), p. 157.

(13) Dados de CONAB e MAARA.

(14) Dados de CONAB e MAARA.

(15) Dados de CONAB e MAARA.

(16) Dados CONAB e MAARA.

(17) José Garcia Gasques e Carlos M. Villa Verde, "Crescimento da Agricultura Brasileira nos Anos Oitenta", Agricultura em São Paulo, vol. 37, tomo 1(1990): 183-204.

(18) Gasques and Villa Verde, "Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta".

(19) Entrevista feita pelo autor ao Carlos Nayiro Coelho, Secretaria de Política Agrícola, Ministério da Agricultura, e do Abastecimento, Brasília, DF, fevereiro de 1996.

(20) World Bank, Brazil Agricultural Sector Review.

- (21) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 33.
- (22) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 33.
- (23) Ricardo Shirota and Richard Meyer, "Brazilian Agricultural Credit Policy Revisited in the Eighties", *Savings and Development* vol. 14, nº 1 (1990): 101-106.
- (24) Carlos Nayro Coelho e Paulo Nicola Venturelli, "Agricultura no Brasil: Desenvolvimento e Perspectivas", *Revista de Política Agrícola (MAARA)*, ano 4 (Jan.-Fev.-Mar. de 1995): 5-11.
- (25) e (26) Coelho e Venturelli, "Agricultura no Brasil".
- (27) Gervásio Castro de Rezende, M. C. Silva, S.R.G. Arruda, F. A. Coimbra Júnior, R.T.S. Filho, "Os Impactos Fiscal e Monetário do Crédito Rural", *Estudos de Política Agrícola*, nº 6 (Brasília, DF: IPEA, Janeiro de 1994).
- (28) David Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production, 1970-1990", "Master's thesis, University of Missouri, May 1993.
- (29) World Bank, *Brazil Agricultural Sector Review*.
- (30) Carlos Nayro Coelho, "Os Empréstimos de Comercialização no Brasil: O Caso da Soja", MAARA, CONAB (Dezembro de 1992), mimeo, p. 54.
- (31) Banco Central do Brasil, *Anuário Estatístico do Crédito Rural*, várias publicações (Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 1975-1994).
- (32) Élcio Umberto Gatti, José Luiz Teixeira Marques Vieira, e Valquíria Silva, "Análise do Perfil Distributivo do Crédito Rural no Brasil", *Agricultura em São Paulo* vol. 40, tomo 1 (1993): 65-99.
- (33) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
- (34) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
- (35) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production. "Fogarty assume um custo de oportunidade de 15% para o crédito de custeio. Este estudo usa 15%.
- (36) Gatti et al., "Análise do Perfil Distributivo do Crédito Rural no Brasil".
- (37) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
- (38) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 34.
- (39) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
- (40) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 34.
- (41) Veja Ademir Romeiro, Bastiaan Philip Reydon, Dryden Castro Arezzo, e Pedro Ramos, *O Mercado de Terras*, *Estudos de Política Agrícola*, nº 13, *Relatórios de Pesquisas* (Brasília, DF: IPEA, Março de 1994).
- (42) Romeiro et al., *O Mercado de Terras*.
- (43) Veja discussão feita por Aécio S. Cunha, Charles C. Mueller, Eliseu Roberto de Andrade Alves, e José Eurípedes da Silva, "Projeto Piloto do Prodecer III", IPEA, *Estudos de Política Agrícola*, nº 2 (Dezembro de 1993).
- (44) Fogarty, "Impacts of Brazil's Official Production Credit Policy on Soybean Production".
- (45) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 36.
- (46) Guilherme Dias, "O Problema do Endividamento da Agricultura", *Revista de Política Agrícola (MAARA)*, ano 4, nº 4 (Out.-Nov.-Dez. 1995): 35-36.

- (47) Cunha et al., "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados". p. 53, defende que, com o crescimento da inflação depois de 1973, a terra veio a ser um importante cerco contra a inflação. Eles defendem que o crédito subsidiado foi o combustível que estimulou o investimento nas terras do cerrado, notando que os investidores compraram terras além da capacidade de exploração produtiva.
- (48) Os analistas brasileiros discordam sobre quais eram as intenções do governo ao fornecer massivos volumes de créditos subsidiados. Uma posição defendida pelos economistas do governo é que o governo consistentemente subestimou as taxas futuras de inflação quando fixou as taxas de juros dos empréstimos. Esta posição é disputada por outros analistas, que defendem que a política de crédito subsidiado foi politicamente baseada em esquemas para favorecer os ricos. Eles defendem que o governo deveria ter fixado taxas de juros com um fator de correção monetário mais realista. (Isto não foi feito até 1984).
- (49) Veja discussão feita por G. Calegar and G.E. Schuh, *The Brazilian Wheat Policy*, International Food Policy Research Report, nº 66 (Washington, D.C., 1988).
- (50) Veja análise e discussão feita por Maria Helena Garcia Pallares Zockun, *A Expansão da Soja no Brasil: Alguns Aspectos da Produção*, Ensaio Econômico 04 (São Paulo, SP: Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1980). Veja também José Tasashi Yorinori and Emídio Rizzo Bonato, "Soybean Production and Research in Brazil", paper presented at the University of Zimbabwe, Harare, February-March 1986. McGarry fornece uma discussão do tópico capítulo 9, "The Grain Subsector", in Michael J. McGarry and Andrew Schmitz, eds., *The World Grain Trade: Grain Marketing, Institutions, and Policies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1992).
- (51) Zokun, *A Expansão da Soja no Brasil: Alguns Aspectos da Produção*, and Yorinori and Bonato, "Soybean Production and Research in Brazil".
- (52) Calegar and Schuh, *The Brazilian Wheat Policy*.
- (53) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 44.
- (54) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 44.
- (55) Veja Anthony B. Soskin, *Non-Traditional Agriculture and Economic Development: The Brazilian Soybean Expansion, 1964-1982* (New York: Praeger Publishers, 1988). Veja também Thomas W. Bickerton and Joseph W. Glauber, "World Oilseed Markets-Government Intervention and Multilateral Policy Reform" (Washington, D.C.: USDA, ERS, CED, March 1990).
- (56) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*, p. 45.
- (57) Goldin and Resende, *Agriculture and Economic Crisis: Lessons From Brazil*. p. 45.
- (58) Veja as análises e discussões feitas por C. A. Salim, "As Políticas Econômicas e Tecnológicas para o Desenvolvimento Agrário das Áreas de Cerrado no Brasil: Avaliação e Perspectiva", *Cadernos de Difusão de Tecnologia (EMBRAPA)*, 3, 2 (Maio/Agosto de 1986): 297-342; e Charles Curt Mueller, "Políticas Públicas, nº 3 (Junho de 1990): 45-74; e Cunha et al., "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos cerrados."
- (59) Romeiro et al., *O Mercado de Terras*.
- (60) Geraldo de Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND", in *O II PND e os Programas de*

- Desenvolvimento do Distrito Federal e do Centro-Oeste, Estudos e Debates I (Brasília, DF: Senado Federal, Comissão de Assuntos Regionais, 14 de Maio de 1975), pp. 27-39. Veja também a discussão em Geraldo de Alencar, "O Programa de Desenvolvimento da Região dos Cerrados", no Cerrado: Uso e Manejo: Simpósio Sobre O Cerrado (Brasília, DF: EMBRAPA-CPAC, 1979).
- (61) Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND".
- (62) Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND".
- (63) Alencar, "O Polocentro no Contexto do II PND".
- (64) Mueller, "Políticas Governamentais e Expansão Recente da Agropecuária no Centro-Oeste".
- (65) Cunha et al., "Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados".
- (66) Mueller, "Políticas Governamentais e Expansão Recente da Agropecuária no Centro-Oeste".
- (67) M.R. Nabuco, C.C. Diniz, A.R.A. de A. Cunha, and R.F. Simões, Avaliação do Prodecer II, Estudos de Política Agrícola, nº 2 (Brasília, DF: IPEA, Sumários Executivos, Dezembro de 1993), pp. 69-75; and Cunha, Aécio S., Charles C. Mueller, Eliseu Roberto de Andrade Alves, e José Eurípedes da Silva. "Projeto Piloto do Prodecer III", Estudos de Política Agrícola, nº 2 (Brasília, DF: IPEA, Sumários Executivos, Dezembro de 1993), pp. 85-88.
- (68) Nabuco et al., Avaliação do Prodecer II.
- (69) da Silva, Enid Rocha Andrade. "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola", Texto para Discussão, nº 18, Instituto de Planejamento-IPLAN (Brasília, DF: IPEA, Agosto de 1989).
- (70) da Silva, "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola".
- (71) da Silva, "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola".
- (72) da Silva, "A Política de Preço Uniformizado do Óleo Diesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola".
- (73) Esta seção é totalmente baseada em uma recente abrangente revisão da taxaço da Agricultura no Brasil. por A.M.A: Lício, J.T. Oliviera, R. Valentini, D.B.P. e Silva, G.B. Paulinelli, e V. Resende, A Tributação da Agricultura no Brasil (Brasília, DF: IPEA, Relatórios de Pesquisas, Janeiro de 1994); e Carlos Nayro Coelho, "A Reforma Tributária na Agricultura e a Substituição do ICMS", "Revista de Política Agrícola (MAARA), ano 3 (Jul.-Ago.-Set. 1994): 11-14.
- (74) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
- (75) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
- (76) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
- (77) Coelho, "A Reforma Tributária na Agricultura e a Substituição do ICMS".
- (78) Lício et al., a Tributação da Agricultura no Brasil
- (79) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
- (80) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
- (81) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.
- (82) Lício et al., A Tributação da Agricultura no Brasil.

(83) Veja Carlos Nayro Coelho, "Existe ou Não Sobrevalorização Cambial?" *Revista de Política Agrícola (MA)*, ano 5 (Out.-Nov.-Dez. 1996): 3-4; e G. E. Schuh, "Agriculture in Brazil: Policy, Modernization and Economic Development", paper presented at the Conference on Agriculture of the Americas, São Paulo, SP, Brasil, Agosto 28-29, 1996.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai - Jun - 1999