

O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Este exemplar
corresponde ao original
da tese defendida por
Valdemar Servilha em 25/02/94
em virtude do art. 21, § 1º da Lei nº
9.131/94, de 25/02/94.

CPG/IE, 25/02/94

Valdemar Servilha

■

VALDEMAR SERVILHA

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

Servilha, Valdemar
Se69f O financiamento da agricultura brasileira / Valdemar Servilha.
-- Campinas, SP : [s.n.], 1994.

Orientador : Sérgio Salomé Silva.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campi-
nas. Instituto de Economia.

1. Agricultura - Financiamento - Brasil. 2. Crédito agrícola -
Brasil. I. Silva, Sérgio Salomé. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Economia. III. Título

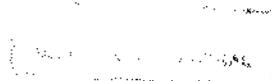
VALDEMAR SERVILHA

**O FINANCIAMENTO
DA AGRICULTURA
BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP – como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Sérgio Silva

Campinas
Instituto de Economia da UNICAMP
1994



Tese defendida e aprovada, em
examinadora constituída pelos professores:

de 1994, pela banca

Prof. Sergio Silva – Orientador

Prof. Bastiaan Philip Reydon

Prof. Guilherme da Costa Delgado

Prof. Luiz Carlos Guedes Pinto

Prof. Renato Sérgio Jamil Maluf

A Gloria, Jacyra, Manoel,
Flora, Marina, Mateus e Pablo,
Paixões maiores que a acadêmica.

Agradecimentos

Esta tese é produto da trajetória acadêmica de seu autor, no meu caso desde 1974, quando me tornei professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais. Nem é, tampouco, fruto de trabalho solitário mas, acima de tudo, produto do caráter social de que se reveste a vida e o trabalho acadêmico.

Neste sentido, quero mencionar pessoas que participaram comigo deste trabalho e com as quais quero dividir a satisfação de sua realização e os méritos que nele possam existir.

Trajetória que se iniciou com a insistência de meu mano Valter para que eu deixasse de pensar em medicina e admitisse que minha vocação era administração ou economia. Na Faculdade de Administração de Empresas e Ciências Econômicas da hoje Universidade Metodista de Piracicaba, na efervescência da participação na Comissão Paritária de reformulação do curso, em pleno ano de 1968, pude aguçar meu espírito crítico e descobrir com muitos mestres que educar não é ser apenas professor.

Se hoje estou defendendo esta tese, muito sou devedor aos mestres Bete, Elka, José Geraldo, Luiz Carlos, Luiz Inoue, Marco Antônio, Paulo de Tarso, Plínio Xavier, Ricardo, Walter e Rioli. Com Neto, Alonso, Salvador, Luiz Antonio, Doroty, Clite, Lineu e Sobol compartilhei o aprendizado da ciência econômica.

A Universidade Federal de Minas Gerais, mais precisamente o CEDEPLAR e o Departamento de Ciências Econômicas, me propiciou o ambiente adequado ao confronto de idéias e ao trabalho acadêmico. Ali pude dar mais um passo significativo na tarefa de refletir criticamente as transformações da sociedade brasileira e as disparidades desta sociedade, principalmente as regionais. Mesmo nas adversidades, e principalmente nelas, pude reafirmar na UFMG minhas concepções e crenças e estimular a persistência na vida acadêmica.

Nesse longo trajeto fundamental foi a convivência acadêmica com Cândido, Charles Wood, Chico Jacob, Concessa, Edson, Fausto, Iglésias, João Antônio, José Armando, Luiz Antônio, Mauricio, Merrick e Ricardo. Fausto, amigo e irmão, que além de crítico perspicaz, foi o permanente interlocutor nesta longa caminhada na UFMG. Mesmo na crítica, sua amizade incondicional era reafirmada. Agda, Angela, Arlet, Dagmar, Deusdedit, Lilian, Lucia, Mara, Maristela, Marli, Nadir, Pedro, Velloso, Wellington e, acima de tudo Bolão, foram a lembrança constante de que a vida

acadêmica também se constrói com funcionários qualificados e amigos.

Alguns colegas da UFMG tiveram um papel muito importante nesta fase de elaboração da tese. José Alberto, com sua formação de seminarista, esteve sempre paternalmente, ainda que as vezes com energia, me lembrando da necessidade de concluí-la. João Antônio, que permanentemente me incentivava, fazendo-me acreditar que a empreitada seria tranquila. Antônio Carlos, talvez sem se aperceber, representou um estímulo fundamental com sua crença na minha capacidade – muito maior do que na verdade possuo – servindo de desafio à superação dos obstáculos que o curto espaço de tempo me colocava. Alaíde, Marialice e Paulo Brígido foram muito importantes na etapa final do trabalho.

Na Universidade Estadual de Campinas tive o privilégio de acrescentar à minha bagagem de conhecimentos, ensinamentos valiosos obtidos com a convivência com mestres de indiscutível competência. Espero com esta tese expressar um pouquinho do que aprendi com o conhecimento, compromisso com a ciência, seriedade intelectual e interpretação rigorosa de Belluzzo, Castro, Conceição, Ferdinando, João Manoel, Lessa, Luciano Coutinho e Sergio Silva. Alexandre e Márcia, amigos da secretaria, sempre tornando mais fácil a vida dos estudantes.

Sergio Silva merece uma menção muito especial. De sua capacidade, lucidez, perspicácia, rigor teórico e principalmente postura crítica, enquanto pesquisador e cientista social, pude absorver em quase duas décadas de convivência, como amigo, professor e, finalmente orientador, parte do que consegui acumular em minha formação acadêmica.

Se tantas são as dívidas já mencionadas, há muito ainda a ser lembrado e dito sobre as que são devidas aos caminhos da descoberta da realidade agrícola brasileira. A mais importante de todas, sem dúvida, é para com meu pai. A convivência com as duras condições no trabalho rural por ele vividas, me ajudou em muito a compreender a exploração a que são submetidos os trabalhadores rurais brasileiros e serviu de permanente estímulo ao estudo da questão agrária. Estão gravadas de forma inesquecível em minha memória não só suas condições de vida como seus ensinamentos de como conciliar a rudeza do trabalho rural com a meiguice e o amor dedicado à família nas poucas horas disponíveis. Feliz dele que podia contar com D. Jacyra nessa empreitada.

Nos cursos, pesquisas, elaboração de relatórios, textos, artigos e livros, orientações de dissertações e monografias e discussões realizadas na UFMG, é que surgiram e avançaram as questões contidas nesta tese. Foi na tentativa de sistematizar minhas dúvidas, através dessas atividades que minhas reflexões foram avançando. Portanto, parte dos méritos deve ser creditada aos meus companheiros de pesquisa e aos alunos que tantas vezes acabaram sendo as cobaias desse processo de sistematização.

Em especial ao Aldair, Ari, Carlindo, João Batista, Marli, Maria Regina, Mauricio, Mauro, Pedro e Toninho.

Heverton, João Elmo, Maria Silvia e Norma, na época, na SUPLAN/Ministério da Agricultura, participaram ativamente das discussões sobre importantes projetos de pesquisa realizados. Eles, Angela, Graziano e Queda através de suas críticas e sugestões, tiveram participação decisiva nos rumos das pesquisas desenvolvidas na UFMG.

Sem a colaboração de Glória, Eduardo e Linda, a elaboração final desta tese estaria irremediavelmente comprometida. Glória, fornecendo o estímulo para a sua elaboração, servindo sempre de interlocutora nos momentos críticos, auxiliando na revisão e diagramação final, mas acima de tudo, criando as condições necessárias para eu me dedicar à sua elaboração. Eduardo, amigo novo, que reafirma minha crença de que a amizade não se mede pela duração, mas pela sua intensidade. Sem ele, a editoração desta última versão não teria sido possível e a angústia na reta final com os problemas causados pelo computador que vivia ameaçando me deixar na mão, teria sido infinitamente maior. Linda, amiga antiga, que não só reafirma minha crença sobre a amizade, como reforça que para esta não existe distância. A dedicação de grande parte do tempo que lhe restava de suas atividades, inclusive se prontificando a ler coisas que nada tinham a ver com sua competência na área internacional, possibilitou minimizar os erros de redação.

Finalmente, todos os amigos que estão próximos, são sabedores de que a dura tarefa de elaboração desta tese, foi facilitada em grande parte pelo amor constante e, acima de tudo tolerante, de Glória, Flora, Marina, Mateus e Pablo. Muitas vezes eles tiveram que aguardar a atenção deste autor, que estava sempre escrevendo, pesquisando e, mesmo em casa, preocupado com o desenvolvimento deste trabalho. A dimensão deste amor foi tanta, que como disse uma vez o Pablo, enquanto esta tese não fosse defendida, ele entenderiam o quanto eu estava nervoso. Mesmo recebendo menos, mais ainda me deram, garantindo o equilíbrio e, principalmente, a energia necessária, sem os quais nada teria sido possível.

Sumário

| | |
|--|-----|
| Introdução | 1 |
| 1. A modernização da agricultura brasileira | 6 |
| 1.1. A Hegemonia Urbano-Industrial..... | 8 |
| 1.2. O Debate dos Anos Sessenta..... | 11 |
| 1.2.1. A Abordagem Estruturalista..... | 11 |
| 1.2.2. A Funcionalidade da Agricultura..... | 15 |
| 1.2.3. A Agricultura e a Acumulação de Capital..... | 19 |
| 1.3. A Concepção de Modernização..... | 22 |
| 1.4. A Consolidação do Processo de Modernização..... | 36 |
| 1.5. Evolução da Política de Crédito Rural..... | 41 |
| 2. O financiamento da grande expansão | 51 |
| 2.1. O Sistema Nacional de Crédito Rural..... | 53 |
| 2.2. A Origem dos Recursos..... | 76 |
| 2.3. O Financiamento Agrícola e a Crise dos Anos Setenta..... | 81 |
| 3. As contradições nos anos setenta | 108 |
| 3.1. Distorções de Caráter Distributivo..... | 110 |
| 3.1.1. Concentração do Crédito em Certos Produtos..... | 110 |
| 3.1.2. Concentração Espacial da Modernização..... | 117 |
| 3.1.3. Concentração do Crédito entre os Produtores..... | 119 |
| 3.2. Os Movimentos no Preço da Terra..... | 128 |
| 3.3. A Modificação na Composição dos Haveres Financeiros..... | 132 |
| 3.4. O Crescimento Real da Demanda de Crédito..... | 139 |
| 3.5. O Crescimento dos Custos da Produção Moderna e as Necessidades de Financiamento..... | 142 |
| 3.6. O Crescimento da Inflação e a Elevação do Subsídio..... | 146 |
| 3.7. A Expansão da Dívida Pública Interna..... | 152 |
| 3.8. As Demais Políticas Agrícolas..... | 153 |
| 3.9. A Tendência à Elevação dos Preços..... | 159 |

| | |
|--|-----|
| 4. A busca de um novo padrão | 163 |
| 4.1. Mudanças nas Regras Financeiras | 164 |
| 4.1.1. Redução dos Limites de Adiantamento | 167 |
| 4.1.2. Elevação no Percentual de Obrigatoriedade de Aplicação dos Bancos Comerciais | 170 |
| 4.1.3. Elevação dos Juros e Redução dos Subsídios | 185 |
| 4.1.4. Os Recursos Alocados ao Setor Agropecuário | 190 |
| 4.2. Os Impactos Sociais e Tecnológicos do Novo Padrão | 193 |
| 4.2.1. O Tratamento Diferenciado aos Pequenos Produtores e às Regiões Menos Desenvolvidas | 193 |
| 4.2.2. As Mudanças Tecnológicas e as Relações Agricultura-Indústria | 196 |
| | |
| Conclusão | 204 |
| | |
| Referências bibliográficas | 213 |
| | |
| Índice | 221 |

Lista de Tabelas

Capítulo 2

| | |
|--|-----|
| 2.1. Consumo Intermediário na Agricultura – 1959-1980 | 55 |
| 2.2. Variação Real do Crédito Rural – 1970-1982 | 63 |
| 2.3. Meios de Pagamento e Empréstimos ao Setor Privado – 1964-1967 | 65 |
| 2.4. Autoridades Monetárias: Assistência Prestada ao Setor Agropecuário (Exceto Café) – 1963-1965 | 66 |
| 2.5. Consumo Aparente de Fertilizantes – 1950-1970 | 79 |
| 2.6. Fundos e Programas Administrados pelo Banco Central – 1971-1973 | 83 |
| 2.7. Indicadores de Preços – 1975 | 92 |
| 2.8. Fundos e Programas Administrados pelo Banco Central – 1974-1976 | 98 |
| 2.9. Fundos e Programas Administrados pelo Banco Central – 1977-1978 | 104 |
| 2.10. Proteção Efetiva da Política de Crédito Rural ao Setor Doméstico de Soja – 1977/78 – 1982/83 | 106 |
| 3.1. Taxas Médias do Subsídio na Exportação – 1971-1974 | 112 |
| 3.2. Participação Percentual no Valor Bruto da Produção e no Crédito de Custeio de Alguns Produtos Seleccionados – 1976 | 114 |
| 3.3. Relação entre o Crédito de Custeio destinado a Algumas Culturas e o Valor de Produção das Mesmas – 1977 | 115 |
| 3.4. Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas segundo as Regiões do Brasil – 1974 | 118 |
| 3.5. Empréstimos Rurais segundo a Finalidade e a Classe de Produtores – 1966-1976 | 121 |
| 3.6. Valor do Financiamento e da Produção segundo Extratos de Área – 1960-1985 | 121 |
| 3.7. Índice de Gini da Distribuição do Crédito para a Agricultura e a Pecuária concedido pelo Banco do Brasil – 1969-1979 | 122 |
| 3.8. Distribuição da Posse da Terra e do Crédito Agrícola – 1975 | 122 |
| 3.9. Condições dos Empréstimos Normais do SNCR – 1980 | 123 |
| 3.10. Distribuição do Crédito Rural do Banco do Brasil – 1972-1979 | 124 |
| 3.11. Distribuição do Crédito Rural dos Bancos Comerciais – 1972-1979 | 124 |
| 3.12. Estrutura dos Haveres Financeiros – 1959-1989 | 134 |

| | |
|--|-----|
| 3.13. Depósitos à Vista e M4 em relação ao PIB – 1979-1971 | 135 |
| 3.14. Crescimento Anual do Crédito Rural e da Renda Interna Agrícola – 1966-1977 | 139 |
| 3.15. Crédito Rural e Renda Interna Agrícola – 1965-1977 | 141 |
| 3.16. Saldo de Empréstimos Rurais como Porcentagem da Renda Interna da Agricultura (Excluindo Comercialização) – 1960-1975 | 149 |
| 3.17. Crescimento Anual dos Preços Pagos por Insumos Comprados fora do Setor Agrícola, no Índice Geral de Preços e nos Saldos de Crédito – 1970-1975 | 151 |
| 3.18. Participação dos Títulos da Dívida Pública Federal nos Haveres Financeiros – 1963-1991 | 153 |
| 3.19. Participação dos Intermediários nos Empréstimos realizados através da Política de Preços Mínimos – 1967-1974 | 156 |
| 3.20. Aquisições e Financiamentos da Política de Preços Mínimos – 1965-1973 | 157 |
| 3.21. Preços Mínimos/Preços Pagos aos Produtores – 1965-1973 | 158 |
| 4.1. Índices de Preços – 1980 | 165 |
| 4.2. Dívida Pública Federal/Total dos Haveres Financeiros – 1980-1989 | 166 |
| 4.3. Proporção do Crédito em relação ao PIB – 1980-1987 | 167 |
| 4.4. Exigibilidades BACEN (Bancos Comerciais) como proporção do Crédito Agrícola Total – 1967-1980 | 171 |
| 4.5. Depósitos à Vista em Relação ao PIB – 1970-1991 | 172 |
| 4.6. Participação do Banco do Brasil nos Empréstimos Rurais – 1961-1990 | 173 |
| 4.7. Taxa de Crescimento da Produção Agrícola: Principais Culturas – 1990-1991 | 183 |
| 4.8. Índices de Preços – 1982-1983 | 188 |
| 4.9. Participação da Agropecuária no Produto Interno Bruto a Custo de Fatores – 1965-1985 | 197 |
| 4.10. Participação da Produção Interna no Consumo Aparente de Fertilizantes – 1968-1989 | 199 |
| 4.11. Participação dos Capitais Privados e do Estado na Oferta Interna do Ramo de Fertilizantes Agrícolas – 1979 | 200 |
| 4.12. Consumo Aparente de Fertilizantes – 1971-1989 | 200 |

Introdução

Esta tese é produto da trajetória acadêmica de seu autor, principalmente de duas décadas de pesquisas, trabalhos e discussões sobre a questão agrária. Trajetória que se inicia em 1974 com a análise da estrutura agrária do Vale do Jequitinhonha, talvez a região mais pobre do Estado de Minas Gerais. Nessa pesquisa me defrontei com a necessidade de buscar explicações teóricas para as interpretações existentes sobre o atraso da agricultura, a pequena produção, a agricultura extensiva e a penetração do capital no campo, tomando para isso, contato com as discussões teóricas sobre a renda da terra e com o intenso debate dos anos sessenta sobre a questão agrária no Brasil. A análise dessas questões deu origem à minha dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais¹.

A preocupação nesse trabalho com a análise das condições históricas que determinam as formas concretas de dominação do capital na agricultura brasileira permitiu compreender que as transformações nas condições no campo não podem ser explicadas única e exclusivamente dentro da própria agricultura, pois elas faziam parte de um processo mais complexo e abrangente, dada a subordinação da agricultura à indústria. A partir dessa constatação, minhas preocupações se voltaram para a compreensão da lenta e desigual penetração do capital na produção agrícola, assim como de sua subordinação ao capital.

Se, de um lado, aumentava a convicção de que o atraso da agricultura não era de modo algum antagônico e empecilho à evolução capitalista, representando uma base fundamental para a ação transformadora do capitalismo, por outro lado também aumentavam as dúvidas sobre a diversidade de formas que configuravam tal atraso e sobre a intensificação do processo de capitalização. Enfim, como que, mesmo com baixos preços, o capital penetrava na esfera da produção agrícola. Na busca de respostas para essas questões, várias pesquisas foram desenvolvidas na UFMG com o objetivo de entender o atraso da agricultura de alimentos, suas manifestações regionais e seu desigual processo de capitalização.

Nessas pesquisas, realizadas em regiões produtoras de alimentos de se-

¹ SERVILHA, V. *A Agricultura e a Acumulação de Capital no Brasil*. Dissertação de mestrado apresentada à UFMG e defendida em 22 de julho de 1977.

te estados da federação, obtiveram-se importantes indicações de que o processo de capitalização assentava-se em boa medida na ação de políticas públicas, principalmente no crédito rural subsidiado. Novas pesquisas foram desenvolvidas desde o final dos anos setenta em regiões anteriormente pesquisadas com o objetivo de estudar esse processo de capitalização e a ação das políticas públicas.

Nas análises desenvolvidas a partir daí, surgiram as questões que moveram a preocupação de estudar a política de financiamento agrícola, as contradições dessas políticas e as modificações introduzidas desde o final da década de setenta. Por isso, o objetivo desta tese, é avaliar um dos aspectos centrais no desenvolvimento econômico da agricultura brasileira: os mecanismos de financiamento do crescimento agrícola.

Para esse propósito, no entanto, diante da amplitude do tema serão feitas algumas delimitações. A primeira delimitação, refere-se ao ponto de vista histórico, pois a análise iniciar-se-á pela recuperação dos momentos fundamentais em que foi gerado o mecanismo central de financiamento que veio a fazer parte da política de modernização.

A política de modernização, implementada após a segunda metade da década de sessenta, manteve a estrutura da propriedade territorial. Mais do que isso, valorizou-a ainda mais, na medida que utilizou-a como base de unidade do sistema de financiamento, como fonte de obtenção de recursos junto ao sistema de crédito. Esta é a razão para muitos especialistas a denominarem **MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA**.

Trata-se de modernização, na medida em que possibilitou o desenvolvimento no país de um moderno complexo agroindustrial, que privilegiou a agricultura capitalista e a produção familiar a ela articulada. Ele atende em última instância, os interesses das modernas indústrias que lideram o complexo, ou então aqueles maiores da dinâmica da acumulação de capital no conjunto da economia. A pesquisa e a assistência técnica acabaram também por percorrer as trilhas desses interesses e, em certa medida, estiveram ligadas à questão do financiamento.

A segunda delimitação imposta à interpretação, decorre do fato de focalizar o instrumento de ação mais importante da política de financiamento: o **Crédito Rural**. Foi o crédito rural que conseguiu viabilizar e imprimir um ritmo e um padrão de desenvolvimento tecnológico compatíveis com a política de

modernização. Ele conseguiu, em grande medida, levar ao uso acelerado de máquinas agrícolas de maior porte (basicamente tratores e colheitadeiras) e de insumos agrícolas modernos (principalmente fertilizantes e defensivos). O acesso as melhorias da modernização foi conseguido quase que exclusivamente por aqueles produtores que contraíram financiamento, passando, nesse caso, a pesquisa e a orientação aos produtores, pela política de crédito rural.

É esta a primeira razão do interesse em estudar a política de crédito rural. Não se está descartando a importância de outros aspectos ligados ao financiamento agrícola, mas apenas centrando a análise crédito rural pela importância que ele tem no padrão de modernização da agricultura brasileira.

As questões apontadas acima serão objeto do capítulo 1 da tese. Nele serão discutidas a construção e consolidação da hegemonia urbano industrial, a progressiva submissão da agricultura à concepção de modernização e a evolução da intervenção do Estado através da política creditícia e sua constituição, na segunda metade da década de sessenta, no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Nesse capítulo discutir-se-ão também as principais correntes que participaram do debate dos anos sessenta, centrado na análise do papel desempenhado pelo setor rural no desenvolvimento econômico.

O capítulo 2 será dedicado à análise do sistema de crédito montado para financiar a modernização da agricultura brasileira, o SNCR. A análise da política creditícia será realizada inserindo-a, inicialmente, no conjunto da política econômica implementada no pós-64, marcada pela adoção de uma política de estabilização restritiva e, posteriormente, pela Reforma Financeira de 1966.

Nesse capítulo far-se-á uma análise detalhada das medidas implementadas pois, como lembra Sergio Silva, “não é suficiente discutir em geral, é preciso ser prático. Há que conhecer em detalhe a política governamental, saber ligá-la à realidade agrícola de hoje.”

A análise detalhada das medidas implementadas requereu um longo e exaustivo exame de todas as Resoluções do Conselho Monetário Nacional e Circulares do Banco Central da República do Brasil, selecionando-se aquelas que se referiam ao objeto da presente tese. Dado o enorme trabalho requerido por tal empreitada e o escasso tempo que se possuía para a sua elaboração, é possível que alguma Resolução ou Circular tenha passado despercebida deste autor. Afinal de contas, no período histórico compreendido nesta tese foram baixadas mais de 4 milhares de Resoluções e Circulares.

Na discussão do funcionamento do sistema de crédito, serão levados em consideração os mecanismos e o papel que ele desempenhou na modernização agrícola como também ênfase especial será dada à origem dos recursos que garantiram a expansão do crédito. A razão do interesse pelo tema se deve ao fato de ser a política de financiamento rural que acabará por criar sérios obstáculos para a continuidade da política de modernização. Por consequência, o capítulo 3 centrar-se-á nas contradições do mecanismo de financiamento nos anos setenta.

Nesse capítulos far-se-á a discussão das crescentes necessidades financeiras para atender à demanda de crédito rural, as pressões geradas pelo crescimento dessa demanda sobre a base monetária e o impasse criado para a expansão do crédito em condições favorecidas. É importante fazer desde já uma advertência sobre as contradições tratadas nesse capítulo. Ainda que se tenha apontado as distorções de caráter distributivo², na condução das demais políticas agrícolas e nos movimentos no preço da terra, a preocupação central não está aí. Em primeiro lugar, porque tais temas já tinham sido objeto de exaustivas análises por outros autores e, em segundo lugar, porque o interesse aqui era priorizar as contradições responsáveis pela crise no SNCR e seus impasses no que toca aos problemas de fundos de recursos para fazer face à expansão agrícola.

Essas crescentes necessidades financeiras levam a enormes mudanças nas regras financeiras no final dos anos setenta e na década de oitenta, que serão tratadas no capítulo 4. Para a análise dessas mudanças mais uma vez foram necessárias buscas exaustivas sobre as medidas implementadas pelas Autoridades Monetárias, através das Resoluções do Conselho Monetário Nacional e Circulares do Banco Central do Brasil. Após esse levantamento as reestruturações efetuadas, foram agregadas em três blocos de mudanças que se distinguem pela: redução dos limites de adiantamento no financiamento rural; elevação no percentual de obrigatoriedade de aplicação dos bancos comerciais; e elevação dos juros e redução dos subsídios. Nesse capítulo buscar-se-á discutir as mudanças nas regras financeiras e seus reflexos sobre o padrão de crescimento agrícola, articulando-as com as políticas de preços, tecnológica etc.

² Através da concentração do crédito rural em certos produtos, em termos regionais e entre os produtores.

Capítulo

1

A modernização da agricultura brasileira

Inicialmente, este capítulo tratará da evolução agrícola brasileira através dos mecanismos que preparam a política de modernização, buscando compreender sua concepção subjacente às discussões históricas sobre a transformação da agricultura.

O objetivo dessa discussão histórica é mostrar que no bojo da consolidação da hegemonia urbano-industrial e da conseqüente e progressiva submissão da agricultura é que emerge a concepção de modernização.

Junto com a construção dessa nova hegemonia, surgirá, no debate acadêmico e político da época, a discussão do papel reservado ao setor rural na dinâmica do conjunto da economia, motivo pelo qual serão aqui sintetizadas as principais correntes que participaram ativamente desse debate nos anos sessenta.

Após proceder-se à discussão dos antecedentes históricos que prepararam a política de modernização, através das discussões históricas sobre a transformação da agricultura, será tratada a concepção de modernização que dá a direção científica e tecnológica do desenvolvimento agrícola. Esta é antiga no Brasil e remonta ao final dos anos quarenta deste século, ainda que uma parte substancial dos autores da época, como se verá nos antecedentes históricos, responsabilizasse a estrutura fundiária pelos entraves e apontasse a reforma agrária como o instrumento capaz de transformar a agricultura, através da modernização das forças produtivas e das relações de produção.

Na verdade, a direção da modernização que acabou prevalecendo já era discutida nessa época a partir de outra visão do problema. Assim, serão buscados os antecedentes históricos dessas propostas, utilizando para isso interpretações relevantes onde elas estejam contidas.

Segundo a concepção de modernização da agricultura que acabou prevalecendo, o padrão tecnológico já dominante no mundo desenvolvido deveria ser difundido para se garantir significativos aumentos de produtividade. A ênfase na difusão acabou por nortear toda a política de pesquisa e assistência técnica, implicando numa redução considerável nos investimentos em pesquisas agrícolas, em favor da crescente penetração da idéia de extensão rural.

Além de discutir, neste capítulo, a modernização da agricultura brasileira, prioridade será dada à sua subordinação crescente à dinâmica da acumulação de capital no conjunto da economia e a consolidação desse processo a partir das transformações ocorridas na economia brasileira no final dos anos sessenta e na década de setenta, com a intensificação da industrialização.

Ao discutir essa questão, o objetivo é articular os caminhos seguidos pela modernização e os principais mecanismos de política agrícola decorrentes dessa concepção. E principalmente, captar a maneira como o mecanismo de financiamento serve como base de integração e viabilização dessas políticas.

No item 1.5 analisar-se-á a origem do funcionamento do sistema de crédito do Banco do Brasil em 1937, enfatizando a fragilidade inicial do sistema, que não permitia a participação dos demais bancos comerciais. Ao mesmo tempo, discutir-se-á a evolução da política de crédito até sua transformação em importante instrumento de intervenção do Estado na agricultura, na segunda metade da década de sessenta.

Dessa forma será analisada a trajetória da expansão do crédito rural e a maneira pela qual a intervenção do Estado se serve cada vez mais de uma política financeira, até se consolidar na criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965 e 1966.

1.1. A Hegemonia Urbano-Industrial

Antes de analisar a idéia de modernização que foi sendo concebida para a agricultura brasileira, torna-se necessário frisar que o ponto de partida foi um pressuposto básico que condiciona metodologicamente a maneira de se entender tal modernização. Ou seja, que a concepção de modernização toma corpo justamente no momento histórico em que, na economia brasileira, o setor rural se submete aos interesses maiores da acumulação de capital.

É esse o momento em que se consolida a hegemonia urbano-industrial no país, o que leva ao pressuposto de que a política de modernização idealizada e implementada nessa época, bem como toda a política agrícola, estarão sempre subordinadas aos interesses maiores da acumulação de capital no conjunto da economia.

Desde 1930, o eixo da acumulação de capital no Brasil se desloca na

direção da hegemonia do capital industrial. A urbanização e a industrialização passam a dar a tônica à dinâmica da economia brasileira.

Do ponto de vista econômico, seja em razão da crise pela qual passa a economia agrário-exportadora, seja pelas transformações internas na economia, o capital industrial vai progressivamente se impondo como líder do processo de acumulação de capital. Na segunda metade da década de cinquenta, inclusive, a indústria suplantara a agricultura em termos da participação na geração do Produto Interno Bruto.

Do ponto de vista político, os grupos oligárquicos agrários, que se mantinham no poder desde os primeiros anos da República, perdem sua hegemonia. Apesar disso, eles não são ainda totalmente alijados do poder, uma vez que

“deslocadas as classes oligárquicas, inabilitadas as classes médias e os novos grupos econômicos para sua substituição, abre-se uma situação de compromisso – que evidentemente não exclui as tensões – entre os grupos dominantes... Estamos perante um Estado de compromisso entre interesses diferentes e às vezes contraditórios, onde nenhum dos grupos dominantes tem a capacidade de propor-se, à luz do debate político, como seu eixo de equilíbrio... os setores apoiados no que resta do velho sistema de propriedade da terra e da antiga organização institucional, não tendo sido superados plenamente na direção do Estado, permanecem, mesmo na decadência, como uma das pilastras fundamentais da estrutura do poder.”¹

Apesar dos interesses agrários, mais particularmente os cafeeiros, continuarem a tomar parte no novo compromisso, a legitimidade do setor acha-se limitada aos horizontes políticos abertos pelos compromissos assumidos com os novos grupos.

A nova hegemonia vai reservar ao setor agrário alguns papéis muito importantes. O primeiro deles será desempenhado pelo sub-setor agrícola de exportação, que tem a incumbência de gerar as divisas necessárias às importações. Caberá pois, à agricultura garantir a capacidade para importar da economia brasileira.

Muitos autores insistem ainda que, além de gerar as divisas necessárias, as exportações agrícolas se submeteram à sobrevalorização cambial ocorrida no período. De 1938 a 1952, a taxa cambial foi mantida praticamente fixa em torno de Cr\$ 18,00 a Cr\$ 19,00 por dólar² e de 1953 a 1961 implementou-

¹ WEFFORT, F.C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p.120.

² Enquanto a taxa cambial brasileira havia permanecido fixa ao longo destes 15 anos, os preços internos quase

se o sistema de taxas múltiplas de câmbio. No entender desses autores, a sobrevalorização cambial representou uma tributação implícita das exportações agrícolas³.

Apesar da sobrevalorização cambial, deve-se levar em consideração que a renda do setor agrícola de exportação foi mantida em níveis relativamente satisfatórios, por vários motivos. Em primeiro lugar, o principal produto agrícola exportado, o café, teve, no final dos anos quarenta e início dos anos cinquenta, seu preço internacional mantido em patamares bem superiores aos períodos anteriores. É que o Brasil ainda conservava o poder de funcionar como formador de preço no comércio internacional para o café, em grande medida por meio do controle da oferta pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC). Em segundo lugar, pela incorporação de uma nova frente de expansão com terras férteis no noroeste paranaense. Em terceiro, pelos custos relativamente baixos de expansão da infra-estrutura, em razão da proximidade da nova fronteira ao norte paranaense, já ocupado, e ao oeste paulista. Com isso, foi possível manter o esquema de transferência de recursos da agricultura de exportação (leia-se, do café), para a indústria emergente sem grandes traumas à capitalização desse sub-setor agrícola.

O segundo papel será desempenhado pela parcela do setor rural voltado para o abastecimento interno. Apesar de os novos setores dinâmicos da economia estarem cada vez mais centrados na produção de bens de consumo da classe capitalista e de bens de produção, isto não implica que o setor produtor de bens de consumo da classe trabalhadora (bens salário) passe a ter pouca in-

quintuplicaram no período, com um crescimento anual de 11,9%. Sobre o comportamento da política cambial no período ver MALAN, P.S. et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980, principalmente p.154-177.

³ Sobre este tema, ver PASTORE, A.C. Exportações agrícolas e desenvolvimento econômico. In: VEIGA, A. (Coord.), *Ensaio sobre política agrícola brasileira*, São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979, p.207-231. Pastore conclui que a sobrevalorização existiu, seja nos momentos em que vigoravam os leilões de câmbio, seja nos momentos em que vigoravam as tarifas ad-valorem. Ver também BERGSMAN, J. *Brazil: industrialization and trade policies*, London: Oxford University Press, 1970. Bergsman faz uma estimativa, inclusive, da tributação implícita sobre as exportações que teriam, segundo seus cálculos, se situado numa faixa entre 22% e 37%. Homem de Melo, partindo de outra metodologia (com base no critério da paridade do poder de compra) também estima essa tributação implícita, concluindo que ela teria se situado numa faixa entre 4% e 55%. Ver MELO, F.B.H. A política econômica e o setor agrícola no período pós-guerra. *Revista Brasileira de Economia*, v.33, n.1, p. 25-63, jan-mar. 1979 e MELO, F.B.H., ZOCKUN, M.H.G.P. Exportações agrícolas, balanço de pagamentos e abastecimento do mercado interno. *Estudos Econômicos*, v.7, n.2, p. 09-50, mai-ago. 1977. Homem de Melo e Zockun, efetuam também estimativas para a taxação implícita para o período de 1947 e 1960, concluindo que ela teria variado entre 8% e 49%. Apesar da grande variação encontrada na tributação implícita entre os diversos anos, em todas as estimativas ela se manteve alta, principalmente entre os anos de 1947 a 1958.

fluência no ritmo de crescimento. O crescimento vai estar assentado na manutenção do salário real mais ou menos constante, aliado a um significativo aumento da produtividade nos setores dinâmicos. O fornecimento contínuo de alimentos e matérias primas industriais a baixos preços teve na agricultura a sua base de sustentação⁴.

O terceiro papel reservado ao setor rural será o de participar da formação do “exército industrial de reserva”, que irá fornecer os contingentes populacionais necessários à manutenção do volume da oferta de força de trabalho urbana, em nível compatível com as necessidades da acumulação.

A transferência de recursos da agricultura viabiliza, pois, a expansão industrial, pelo lado do equilíbrio cambial e pelo lado da relação salários-lucros. A agricultura é vista, portanto, em boa parte das análises econômicas, do ponto de vista do crescimento, da estabilidade no Balanço de Pagamentos e da estabilidade dos preços.

1.2. O Debate dos Anos Sessenta

Os motivos apontados no item anterior acabam sendo os responsáveis pelo ponto central que permeia todo o debate dos anos sessenta⁵ sobre a questão agrária brasileira. Apesar da efervescência teórica e ideológica que levava a enormes divergências, este debate apresentará um ponto de unidade: explícita ou implicitamente, as diferentes correntes de pensamento vão admitir a subordinação da agricultura à dinâmica do conjunto da economia.

1.2.1. A Abordagem Estruturalista

Dentre as correntes que participaram ativamente do debate, uma das mais significativas foi a dos estruturalistas, que se notabilizaram por discutir o subdesenvolvimento das economias latino-americanas. Seu arcabouço teórico estava arraigado à idéia de um desenvolvimento desigual (centro-periferia).

Segundo tal concepção, a estrutura econômica brasileira e, por decor-

⁴ Tal tema foi objeto de discussão em maior profundidade em minha dissertação de mestrado. Vide SERVILHA, V. *A agricultura e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR-Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG, jul. 1977. (Dissertação, Mestrado).

⁵ No capítulo II (*A Estrutura Agrária e as Interpretações Existentes*) da dissertação de mestrado já havia tratado dessas correntes. Vide SERVILHA, V. *A agricultura e a acumulação de capital no Brasil*. op. cit.

rência sua estrutura agrícola, seria marcada pela forma em que a economia brasileira se insere na divisão internacional do trabalho. Tal inserção geraria uma estrutura produtiva bastante diferenciada entre os setores de produção, que revelariam significativas diferenças de produtividade, além de implicar numa lenta absorção dos avanços tecnológicos condicionando o baixo nível de poupança interna, no desemprego estrutural e na dificuldade de apropriação dos aumentos da produtividade do trabalho pelos salários.

A indústria traria no seu bojo um elemento dinâmico que a agricultura não possuía em idêntico grau. Em razão de seu dinamismo, a atividade industrial fomentaria a atividade agrícola, enquanto que esta, devido ao seu atraso, não teria o poder de estimular a primeira. Subjacente a essa corrente, está pois, a oposição formal de setores “atrasado” e “moderno”.⁶

Com o crescimento demográfico urbano decorrente da industrialização,

*“cresce a procura de alimentos mais que proporcionalmente. pois essa gente está armada de um poder de compra muito maior do que aquele de que dispunha quando se encontrava no campo. Ora, essa procura crescente de alimentos se depara com uma oferta muito inelástica. pois em grande parte da agricultura ligada ao mercado interno ainda prevalecem formas de organização pré-capitalistas.”*⁷

*“A predominância de estruturas feudais na agricultura ligada ao mercado interno, ainda mais que na de exportação, deu grande inelasticidade à oferta de alimentos nas zonas urbanas, criando sérios óbices à industrialização... A estrutura agrária anacrônica como um obstáculo ao desenvolvimento deixou de ser uma suposição para transformar-se em evidência gritante.”*⁸

A tendência ao desequilíbrio decorreria de a urbanização não ser acompanhada pela introdução de técnicas modernas na agricultura, que continuaria a apresentar um baixo nível de produtividade. O atraso decorreria, sobretudo, da estrutura agrária, ou seja, do regime de posse da terra que se traduzia na dicotomia latifúndio-minifúndio.

De um lado, o latifúndio com uma enorme ociosidade da terra, devido à necessidade de grandes montantes de capital para explorá-las e o baixo nível de poupança existente, implicava na sua marginalização do processo produtivo. Sem contar ainda que, para os latifundiários, as terras são vistas também como

⁶ Para uma análise mais detalhada do arcabouço analítico dessa corrente, vide CEPAL. *Economic survey of Latin America – 1949*. United Nations, 1951 e RODRIGUES, O. *Informe sobre las críticas a la concepción de la CEPAL*. s.d., mimeo.

⁷ FURTADO, C. *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB-Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958, p.18.

⁸ FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Ed. Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1964, p.122.

reserva de valor. De outro lado, os minifúndios, dado o seu baixo nível de produtividade, serem incapazes de reter no seu interior o crescimento populacional. A combinação latifúndio-minifúndio seria responsável tanto pela deficiência na oferta agrícola, quanto pela superabundância relativa de mão-de-obra, ocasionando uma distorção entre a oferta e a demanda de trabalho, a qual seria gerada pela urbanização e industrialização. Dessa combinação resultariam, portanto, os obstáculos que a estrutura agrária importaria ao desenvolvimento econômico.

A política econômica, ao dar ênfase à incorporação de novas áreas de fronteira agrícola, não criaria uma agricultura moderna, de base capitalista, ligada ao mercado interno, gerando a tendência permanente ao desequilíbrio interno, que seria uma das principais causas da pressão inflacionária. A causa principal do desequilíbrio estaria na inércia de um setor que desempenha papel estratégico no processo de crescimento. Ele seria tanto maior quanto maior fosse o impulso de crescimento criado pela procura externa e pelo setor industrial.

É importante salientar que, para estas análises, a demonstração da incapacidade da agricultura em responder às necessidades da expansão industrial era dada pelo comportamento dos preços agrícolas, que tenderiam a crescer a um ritmo superior ao dos preços industriais, levando, inclusive, à transferência de recursos do setor industrial para o rural, e gerando entraves ao processo de desenvolvimento econômico.

Ao utilizar esse arcabouço analítico, os estruturalistas viam o comportamento do setor agrícola como um dos principais responsáveis pela trajetória ascendente dos índices de preços. É importante ressaltar, no entanto, que para eles o desempenho da oferta agrícola se constituía em uma das múltiplas variáveis que desencadeavam o processo inflacionário.

Além dos estruturalistas, muitos outros autores também centram sua preocupação na incapacidade da agricultura em responder à procura crescente de alimentos, constituindo-se o atraso agrícola em verdadeiro entrave ao desenvolvimento industrial da economia brasileira. Alguns deles advertem para a necessidade de se promover ou concluir uma revolução democrático-burguesa no país. Dentre estas análises, a que mais se destacou foi a de Alberto Passos Guimarães, para quem

“há no campo, relações de produção caducas que precisam ser substituídas por novas relações de produção, sem o que as forças produtivas de nossa agricultura

não estarão desimpedidas de desenvolver-se.”⁹

Diante desse diagnóstico, a solução seria a implementação da reforma agrária, para

*“libertar as forças produtivas e abrir novos caminhos à emancipação econômica e ao progresso de nosso país.”*¹⁰

Caio Prado Junior também vai insistir que

*“por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a economia agrária brasileira, bem como das demais circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente derivam de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma reduzida minoria... São sem dúvida as circunstâncias acima assinaladas que não somente condenam milhões de seres humanos a uma existência miserável e sem perspectivas, como ainda constituem o obstáculo principal e mais profundamente implantado no organismo social brasileiro, ao desenvolvimento econômico e cultural do País.”*¹¹

Apesar de concordar com os demais autores sobre a necessidade da reforma agrária, Caio Prado Jr. vai insistir muito em seus diversos textos do início da década de sessenta que, além do parcelamento da propriedade rural e da eliminação do latifúndio, a solução do problema agrário passava, necessariamente, pela efetiva aplicação da legislação trabalhista rural.

Alguns planos de governo também chegaram a compartilhar a preocupação com a incapacidade da agricultura. O Plano Trienal, por exemplo, enfatizava a baixa produtividade do setor agrícola, responsabilizando a estrutura fundiária por se constituir

*“no mais sério obstáculo à exploração racional da terra, em bases capitalistas e de permanente aprimoramento tecnológico da atividade agrícola.”*¹²

É interessante notar que o Plano Trienal insistia em afirmar que

“era difícil conceber uma agricultura razoavelmente eficiente ou a possibilidade de introdução de técnicas adequadas em propriedades com área inferior a 10 hectares. Incapazes de produzir com o mínimo aceitável de produtividade e a simultânea adoção de medidas de conservação do solo, a renda gerada por estas

⁹ GUTMARÃES, A.P. *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968, p.34.

¹⁰ GUTMARÃES, A.P. *Quatro séculos de latifúndio*. op. cit., p.38.

¹¹ PRADO JÚNIOR, C. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979, p.15-16. Mesmo no texto em que Caio Prado Jr. explicita suas divergências teóricas e políticas com parcelas da esquerda, ele continua preocupado com o obsolescência da estrutura agrária brasileira. Ver PRADO JÚNIOR, C. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1977.

¹² BRASIL. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965) (Síntese)*. Brasília: Presidência da República, dez. 1962, p.140.

*propriedades tem, obrigatoriamente, que ser reduzida.*¹³

Mas, ao mesmo tempo em que criticava a falta das condições mínimas de produção por parte dos pequenos estabelecimentos, o Plano também apontava os problemas do latifúndio.

O PAEG, também concordava que

*“a agricultura constitui um setor retardatário, e a insuficiência de seu crescimento tem produzido continuas crises de abastecimento.”*¹⁴

1.2.2. A Funcionalidade da Agricultura

Um dos primeiros autores a não concordar com a idéia de inércia da agricultura brasileira foi Ignácio Rangel¹⁵, para quem o setor agrícola tinha se mostrado capaz de mudanças para acomodar-se às novas circunstâncias criadas pela industrialização. Segundo Rangel

*“a estrutura agrária brasileira é, por certo, formalmente arcaica. Seria, porém, grave equívoco inferir daí que ela não seja suscetível de renovação, independentemente de sua perda de identidade. Há elementos modernos no interior dessa estrutura arcaica, e nada sugere que esta não possa suscitar novos elementos modernos e expandir os existentes, desde que se criem certas condições externas favoráveis a isso.”*¹⁶

No debate dos anos sessenta, a defesa da viabilidade da modernização teve muitos adeptos, para os quais o setor agrícola teria desempenhado a contento o seu papel no processo de desenvolvimento, sendo a evolução da produção, da produtividade e dos preços indicadores suficientes para mostrar que a oferta de alimentos crescia o necessário para satisfazer os aumentos na demanda¹⁷.

Para Delfim Netto, o diagnóstico de que a inelasticidade da oferta de

¹³ BRASIL. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965) (Síntese)*. op. cit., p.141.

¹⁴ BRASIL. *Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)*. Brasília: Presidência da República, 1964, p.91.

¹⁵ RANGEL, I. *A Questão Agrária Brasileira*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962. A mesma concepção de que a produção agrícola não era responsável pelos desequilíbrios no abastecimento vai estar presente em suas análises sobre a inflação brasileira.

¹⁶ RANGEL, I. *A questão agrária brasileira*. op. cit., p.52.

¹⁷ Dentre os primeiros a tratar a questão da agricultura desse ponto de vista estão Antônio Delfim Netto e Ruy Miller Paiva. Vide DELFIM NETTO, A. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP, Boletim n.40; DELFIM NETTO, A. et al. *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: ANPES, 1966. Estudo n.5; PAIVA, R.M. Reflexões sobre as tendências da produção, da produtividade e dos preços do setor agrícola do Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, n.2 e 3, jun-set. 1966, p.111-134; PAIVA, R.M. O mecanismo de autocontrole no processo de expansão da melhoria técnica da agricultura. *Revista Brasileira de Economia*, n.3, set. 1968, p.5-38; PAIVA, R.M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dez. 1971.

alimentos é uma das causas mais importantes do processo inflacionário

*“não corresponde ao caso brasileiro, onde as tensões primárias da inflação decorrem dos problemas criados por um desenvolvimento em condições de estagnação da capacidade para importar, das pressões distributivistas que caracterizam o desenvolvimento derivado e da própria estrutura do poder político.”*¹⁸

A maioria dessas análises lançava mão da comparação dos preços relativos dos produtos agrícolas e industriais por considerar que, no caso de a oferta não responder à expansão da demanda, os preços dos produtos agrícolas deveriam se elevar quando comparados com os preços dos produtos industriais. Delfim Netto usa os dados de preços no atacado e do custo de alimentação para o período de 1951 a 1962, e conclui que

*“não é possível demonstrar, portanto, que o custo de alimentação cresce mais depressa que os outros preços (pelo menos no período considerado) em consequência de deficiência da oferta.”*¹⁹

e que, portanto,

*“não existe evidência de que no nível global... a procura de alimentos cresce mais depressa que a oferta.”*²⁰

Ruy Miller Paiva também critica a tese de que a produção de alimentos e matéria-primas não seria suficiente para atender ao aumento da quantidade procurada no mercado interno e, comparando os preços dos produtos agrícolas e industriais entre os anos de 1953 e 1965, sugere que

*“a agricultura contribuiu para o crescimento econômico do país suprindo alimentos a preços relativamente menores, o que contradiz a afirmativa inicial referente ao mau comportamento dos preços dos produtos agrícolas.”*²¹

Ao concluírem que não teria havido uma deterioração das relações de troca da agricultura com a indústria, assumiam que o setor rural vinha cumprindo a sua função de gerar e ampliar um excedente de alimentos e matérias primas. Popularizou-se muito nessa época a idéia de tratar a agricultura a partir de suas funções (atribuições) no processo de desenvolvimento econômico.

Além da função de geração e ampliação permanente de um excedente de alimentos e matérias primas, necessárias à população urbana e à indústria

¹⁸ DELFIM NETTO, A. Nota sobre alguns aspectos do problema agrário. Palestra realizada no Centro de Estudos Políticos e Sociais da Associação Comercial de São Paulo, em 13 de maio de 1963 e reproduzida em DELFIM NETTO, A. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. op. cit., p.1-2.

¹⁹ DELFIM NETTO, A. Nota sobre alguns aspectos do problema agrário. op. cit., p.9.

²⁰ DELFIM NETTO, A. Nota sobre alguns aspectos do problema agrário. op. cit., p.27.

²¹ PAIVA, R.M. Reflexões sobre as tendências da produção, da produtividade e dos preços do setor agrícola do Brasil. op. cit., p.114.

que crescem em ritmo mais rápido, eram também levantadas outras quatro funções a serem cumpridas pela agricultura:

- a) liberação de mão-de-obra para os setores não agrícolas da economia;
- b) criação de mercado interno para os produtos manufaturados, principalmente máquinas, tratores, implementos agrícolas, fertilizantes e defensivos;
- c) transferência de capitais visando financiar parte da capitalização da economia e acelerar o processo de formação de capital; e
- d) expansão das exportações visando o aumento da capacidade para importar, necessária para a aquisição de bens de capital e intermediários importados, demandados pela indústria em expansão²².

Mesmo autores extremamente representativos do pensamento crítico brasileiro, e que beberam na fonte do pensamento estruturalista, concordavam que a agricultura não impôs obstáculos ao processo de industrialização. Antonio Barros de Castro, por exemplo, não só compartilha desta conclusão, como também analisa as diversas funções a serem desempenhadas por ela. No entanto, ao abordar as funções atribuídas à agricultura, ele enfatiza que

*“dependendo das condições com que se depre a indústria quando de sua arrancada, as transformações adicionais por que deve passar a agricultura terão importância sumamente variável. O desempenho daquelas funções que, genericamente, se atribui à agricultura pode, assim, constituir pré-condições, fator condicionante, elemento favorável ou mesmo indiferente, ao processo de industrialização.”*²³

Isto seria devido ao fato de que a industrialização, quando “retardatária”, deve acatar parâmetros estruturais que façam o setor agrícola passar

*“a ter a responsabilidade central na definição do marco de onde partirá a indústria. O quadro de funções com que até o presente havíamos trabalhado²⁴ foi, por conseguinte, ultrapassado. Esta ampliação traz consigo uma séria crítica ao esquema até o presente utilizado. A agricultura é aí apresentada como um setor eminentemente passivo, do qual se extraem produtos e fatores e no qual deverão penetrar crescentemente os produtos industrializados. Não há qualquer preocupação com a contribuição da agricultura na própria constituição do sistema econômico.”*²⁵

²² Para uma análise dessas funções vide ARAÚJO, P.F.C., SCHUH, E. (Orgs). *Desenvolvimento da agricultura; natureza do processo e modelos dualistas*. São Paulo: Pioneira, 1975. DELFIM NETTO, A. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. op. cit.; e DELFIM NETTO, A. et al. *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*, op. cit., p.6-14.

²³ CASTRO, A.B. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. v.1, p.140.

²⁴ Que são as funções listadas anteriormente.

²⁵ CASTRO, A.B. *Sete Ensaio sobre a Economia Brasileira*. op. cit., p.142.

Os estudos que analisam se a agricultura cumpriu suas funções no processo de desenvolvimento econômico concluem, ainda, que os agricultores se mostram racionais ao tomarem decisões quanto à produção e à alocação de recursos. Muito influenciados pelos trabalhos do professor Schultz da Universidade de Chicago²⁶, vários são os autores que utilizarão a hipótese de que os agricultores brasileiros alocam eficientemente os recursos existentes, dado o nível da tecnologia de que dispõem. Até a agricultura tradicional apresenta um comportamento racional, pois ela

“tem uma oferta elástica em relação aos preços: os proprietários podem facilmente aumentar a área plantada (quer intensificando o ritmo de mudança para novas regiões, quer modificando a prática de rotação) e podem intensificar o uso da força de trabalho disponível. Devido a esses elementos, portanto, a produção dos artigos tradicionais, pelo menos em um curto período de tempo, tende a se expandir de acordo com a demanda do mercado interno, sem exigir modificações importantes em seus preços. Todavia esta elasticidade se faz sentir dentro de uma certa faixa de procura. Se a quantidade procurada cresce acima dos limites impostos pela flexibilidade do trabalho e disponibilidade de terra, a curva tende a se tornar inelástica porque além desse ponto é mais difícil conseguir unidades adicionais de trabalho e de terra.”²⁷

Para Paiva, seria justamente a racionalidade dos agricultores tradicionais que, via mecanismo de preços, acabaria por restringir a própria adoção de melhorias técnicas pois, à medida que

“o uso de melhores técnicas se expande, ocorre um aumento geral de produção e conseqüentemente, uma queda de preços (dos produtos e dos fatores), o que reduz a possibilidade econômica de seu emprego e por conseguinte a sua expansão... Constata-se, que ... a melhoria técnica não pode se expandir facilmente entre um grande número de agricultores, pois sempre que isso se processa, desenvolvem-se forças em sentido contrário, modificando a situação de preços e tirando o incentivo para novas expansões. E constata-se também que esse autocontrole se efetua através do funcionamento do mecanismo automático de preços do mercado.”²⁸

O crescimento extensivo do setor agrícola seria, pois, mais rentável do ponto de vista do agricultor individualmente, além de ser a forma mais conveniente do ponto de vista social. Isto porque uma unidade de capital que possa

²⁶ SCHULTZ, T.W. *Transforming traditional agriculture*. New Haven: Yale University Press, 1964. Neste livro Schultz insiste na idéia de que a baixa produtividade das regiões de agricultura tradicional não pode ser atribuída à falta de resposta dos agricultores aos estímulos do mercado, uma vez que estes, dada a disponibilidade de fatores de produção, obtêm a máxima produção possível ao promover uma alocação ótima desses recursos.

²⁷ PAIVA, R.M. Reflexões sobre as tendências da produção, da produtividade e dos preços do setor agrícola do Brasil. op. cit., p.123-124.

²⁸ PAIVA, R.M. O mecanismo de autocontrole no processo de expansão da melhoria técnica da agricultura. op. cit., p.9-10.

ser utilizada alternativamente na agricultura ou na indústria deveria ser aplicada no setor industrial, já que neste a produtividade marginal do capital seria mais elevada do que no setor agrícola. Ao crescer extensivamente, ele estaria permitindo a maximização da produtividade marginal do capital no conjunto da economia²⁹. E, na hipótese de que os agricultores agem racionalmente,

*“a explicação para a pobreza da agricultura em algumas áreas, ou mesmo para a estagnação dos níveis de produtividade média da mão-de-obra, não poderá ser encontrada na hipótese de ausência de resposta aos estímulos econômicos, e deverá ser procurada na ausência desses estímulos.”*³⁰

É por essa razão que os defensores da idéia de uma certa funcionalidade da agricultura no processo de desenvolvimento econômico serão os arautos da proposta de modernização agrícola.

1.2.3. A Agricultura e a Acumulação de Capital

O comportamento da agricultura e da economia brasileira nos períodos de intenso crescimento do final da década de cinquenta e da segunda metade da de sessenta parecia sepultar a visão da agricultura como um entrave. Tudo caminhava para mostrar o acerto da idéia da funcionalidade.

Alguns cientistas sociais³¹, no entanto, no bojo das críticas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, começam a repensar as relações entre agricultura e desenvolvimento econômico à luz da acumulação de capital. A nova corrente se preocupava, de um lado, com a ausência, na corrente anterior, da investigação do movimento concreto das forças sociais e, de outro, com o desconhecimento das contradições geradas pela funcionalidade e pela modernização. Como ressalta Sergio Silva,

“a idéia dessa funcionalidade e, em particular, o determinismo histórico simplista que fundamenta algumas de suas versões pode facilmente conduzir-nos a pensar que a história do Brasil durante os últimos decênios pode ser resumida na gra-

²⁹ Ver DELFIM NETTO, A. A agricultura no programa de ação econômica do governo – 1964/66. Seminário de Economia Brasileira realizado na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, em outubro de 1964 e transcrito em DELFIM NETTO, A. *Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira*. op. cit., p.290.

³⁰ PASTORE, A.C. *A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil*. São Paulo: Apec, 1973, p.158.

³¹ Vide MARTINS, J.S. Modernização agrária e industrialização no Brasil. *América Latina*, p.3-16, abr-jun. 1969; MARTINS, J.S. Modernização e problema agrário no estado de São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n.6, pp. 121-145, 1969; OLIVEIRA, F. A economia brasileira; crítica à razão dualista. *Estudos CEBRAP*, n.2, p.3-82, out. 1972; DUARTE, J.C., QUEDA, O. Agricultura e acumulação. *Debate e Crítica*, n.2, p.90-97, jan-jun. 1974; SILVA, S. Agricultura e capitalismo no Brasil. *Contexto*, n.1, p.23-32, nov. 1976; SILVA, S. Formas de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no campo. In: PINSKY, J. (Org.), *Capital e trabalho no campo*. São Paulo: Hucitec, 1977, p.7-24.

*dativa afirmação das necessidades históricas...A tese da funcionalidade da agricultura atrasada para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil nega a importância fundamental dos conflitos sociais ao defender a funcionalidade entre o velho e o novo. Essa tese conduz ao esquecimento do aspecto das relações entre o velho e o novo: afirma corretamente, a unidade entre o velho e o novo, mas esquece que essa é a unidade de uma contradição.*³²

Segundo a visão da agricultura que privilegia a acumulação de capital, existiria uma simbiose em que o “moderno” (urbano-industrial) cresce e se alimenta da existência do “atrasado”. A alimentação, como principal componente do custo de reprodução da força de trabalho urbana, é primordial para a determinação dos salários, influenciando a taxa de lucro das empresas e a acumulação. O atraso da agricultura permitiria uma alta taxa de exploração da força de trabalho rural, possibilitando que os preços agrícolas se mantivessem baixos, contemplando, assim, as necessidades da acumulação no pólo dinâmico da economia.

A nosso ver, Sergio Silva é o autor que mais aprofunda a discussão da importância da agricultura atrasada no processo de acumulação e reprodução do capital³³. Mesmo considerando uma certa estabilidade da estrutura de preços relativos (agricultura-indústria), ela contribuiria significativamente, segundo ele, para a acumulação de capital, em razão da existência de um diferencial de produtividade favorável à indústria.

Para analisar os preços, o autor recorre à Lei do Valor. Como existe um diferencial de produtividade favorável à indústria, a taxa de lucro aí se eleva e os capitais aplicados na agricultura tenderiam a migrar para este setor, ocasionando uma tendência à superprodução industrial e à subprodução agrícola. Com isso, haveria uma tendência à queda dos preços industriais e à elevação dos preços agrícolas, promovendo uma alteração nos preços relativos, que ajustaria novamente as taxas setoriais de lucro.

Os dados da economia brasileira, no entanto, mostram que o diferencial de produtividade não repercutia ao nível dos preços, impedindo, assim, o funcionamento do mecanismo de ajuste da taxa média de lucros. Como, então, explicar a inexistência de fluidez intersetorial dos capitais e, conseqüentemen-

³² SILVA, S. Agricultura e capitalismo no Brasil. op. cit., p.24-25.

³³ Principalmente em SILVA, S. Formas de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no campo. op. cit. A obra de Sergio Silva será tratada mais detalhadamente pois sua análise será fundamental para a explicação neste trabalho sobre a adoção da política de crédito rural como suporte à modernização da agricultura brasileira. Fica desde já registrada aqui a dívida para com o autor, já que foi a leitura de seus textos que motivou as pesquisas e análises desenvolvidas sobre a agricultura brasileira.

te, a não transferência para os preços dos diferenciais de produtividade? Segundo Sergio Silva, a existência de uma produção agrícola atrasada e não subordinada diretamente ao capital faz com que sua expansão não resulte do capital e com isso não influa diretamente sobre a taxa média de lucro.

Desde o pós-guerra, em particular a partir dos anos cinquenta, com a aceleração das transformações na agricultura e das suas relações com o conjunto da economia, tender-se-ia ao estabelecimento de uma nova estrutura de preços, que agudizaria a contradição entre o desenvolvimento do capitalismo no campo e as formas de acumulação dominantes.

Nos primeiros momentos de subordinação da agricultura aos interesses hegemônicos da acumulação industrial, a tônica da subordinação se dará por meio da transferência de recursos agrários para financiar a indústria. Isso, seja via mecanismo cambial, seja via produção de alimentos e matérias primas a baixos preços, seja via fornecimento da força de trabalho.

Progressivamente, a importância do setor agrícola vai perdendo terreno, em termos de participação no Produto Interno Bruto. Além disso, como já se expos anteriormente, a rápida industrialização exige, nos momentos de intenso crescimento do produto, que a participação da agricultura seja cada vez mais efetiva.

De um lado, os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos vão se tornando maiores, principalmente com a crescente entrada de recursos externos. Por outro, a intensa industrialização, notadamente a partir do final dos anos cinquenta, passa a exigir rápidas respostas da agricultura, em termos de fornecimento de alimentos e matérias primas industriais. Acrescente-se ainda a pressão resultante da tendência de alteração nos preços relativos que se originavam da capitalização crescente do campo.

É importante esclarecer que, não se responsabiliza aqui unicamente a agricultura pela aceleração da inflação. Boa parte das pressões inflacionárias decorriam, inclusive, das inversões industriais e do seu mecanismo de financiamento.

Tais mudanças tornam cada vez mais necessária a reformulação da articulação e da forma de subordinação da agricultura à acumulação de capital. A busca de um novo padrão de crescimento para o setor é que justifica a crescente preocupação, a partir do final dos anos cinquenta, com a defesa da modernização por parte de muitos economistas e políticos.

O pressuposto básico desta tese, vale a pena insistir, é o de que os objetivos prioritários da política agrícola, e por suposto da política de modernização, não são eleitos pelo próprio setor, mas decorrem da dinâmica de acumulação do conjunto da economia.

1.3. A Concepção de Modernização

Na segunda metade da década de sessenta, ganham força total as propostas de modernização que, desde o início da década, faziam parte das interpretações de muitas análises sobre a agricultura. A mudança significativa ocorrida nesse período é que, a partir de então, estas propostas são incorporadas pelos planos de governo e tomam forma através das políticas públicas voltadas para o setor rural.

“Nos planos dos governos militares, à medida que se esvai a força das propostas transformadoras da estrutura agrária, vão tomando cada vez mais força as propostas modernizantes, por onde caminhará a política agrícola de todo o período. No pós-64 a questão da agricultura passa a ser tratada pelo princípio da eficiência, dando-se destaque à reação do setor aos preços e à necessidade de se proceder a intensificação da utilização de insumos modernos, para o aumento da produção e da produtividade.”³⁴

Antes de discutir a modernização da agricultura brasileira e sua subordinação crescente à dinâmica da acumulação de capital no conjunto da economia, torna-se necessário esclarecer rapidamente o que se entende aqui por modernização.

“Por modernização da agricultura se entende basicamente a mudança na base técnica da produção agrícola. É um processo que ganha dimensão nacional no pós-guerra com a introdução de máquinas na agricultura (tratores importados), de elementos químicos (fertilizantes, defensivos, etc.), mudanças de ferramentas e mudanças de culturas ou novas variedades. É uma mudança na base técnica da produção que transforma a produção artesanal do camponês, à base da enxada, numa agricultura moderna, intensiva, mecanizada, enfim, numa nova maneira de produzir. A modernização da agricultura no Brasil é, pois, um processo antigo. Nesta transformação da forma de produzir houve substituição de determinadas culturas por outras e, dentro da mesma cultura, por outras variedades modernas.”³⁵

³⁴ GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. São Paulo: Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1991. (Tese, Doutorado), p.188.

³⁵ KAGEYAMA, A. et. al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.C. et. al. (Orgs.) *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990, Série 127, p.113.

No texto acima citado, os autores discutem a modernização agrícola no período do pós-guerra, fazendo uma distinção entre a modernização ocorrida até a primeira metade da década de sessenta, e a industrialização da agricultura, de 1965 em diante. Para eles, essa industrialização é um momento da modernização a partir do qual a indústria passa a comandar a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola. Nesta tese, no entanto, não se fará tal distinção, considerando a modernização como o processo que se inicia no pós-guerra e se consolida na segunda metade da década de sessenta e na década de setenta. Apesar de não se fazer tal distinção, toda a análise desenvolvida nos próximos capítulos procurará mostrar que a modernização implicará num aumento da produção e da produtividade e que a acumulação do excedente daí decorrente se fará principalmente no setor não agrícola, seja no setor de insumos e de transformação de produtos de origem rural, seja no conjunto do setor industrial. Mais do que isso, procurar-se-á mostrar também que o crédito rural subsidiado irá atuar como um importante mecanismo da reprodução ampliada do setor industrial, seja via custo de reprodução da força de trabalho, seja, principalmente, via ampliação da reprodução dos setores industriais a montante e a jusante da agropecuária.

Falar em modernização da agricultura brasileira significa pensar um processo de modernização que não exclui a convivência com a agricultura tradicional. Essa persiste até os dias atuais, mas vai perdendo sua importância enquanto forma mais geral de produzir.

Além disso, a modernização não exclui a pequena produção independente pois, mesmo utilizando máquinas e insumos modernos e se enquadrando numa nova divisão do trabalho, a força de trabalho da pequena produção pode continuar a ser predominantemente familiar.

Se, por um lado, a modernização toma corpo subordinada à acumulação, por outro, é o avanço da industrialização que permite sua consolidação. Esta depende não só da generalização do processo produtivo moderno em todas as fases da produção e comercialização mas, também, da produção endógena de toda a gama de insumos e máquinas modernas, que pressupõem um estágio razoavelmente avançado da industrialização.

A concepção de modernização adotada implicou em várias faces da subordinação da agricultura à dinâmica da acumulação. Uma delas remete à sua abertura externa, a qual se explica não pela modernização em si do setor rural

mas, antes de tudo, pela contribuição devida à agricultura no ajustamento do desequilíbrio externo.

Num momento histórico inicial, como já exposto anteriormente, a agricultura gerava divisas externas para as importações necessárias ao parque industrial emergente. Apesar de os determinantes da dinâmica da acumulação estarem se deslocando em direção ao mercado interno, a economia brasileira continuava a depender em muito do mercado externo, pois a capacidade para importar máquinas e insumos industriais atrelava a industrialização àquele mercado.

Muitas são as análises que tratam da transferência de recursos reais do setor primário para financiar a constituição do parque industrial brasileiro. E todas elas privilegiam a política cambial como sendo um dos – senão o mais importante – instrumentos utilizados com essa finalidade. A existência do confisco cambial, de bonificações cambiais diferenciadas para os produtos agrícolas e industriais³⁶ são exemplos clássicos que corroboram tais interpretações.

Nesse momento inicial se, por um lado, a produção agrícola exportável tinha um papel a cumprir como fator de impulsão da industrialização, por outro o mercado interno também tinha seu papel nessa articulação, via satisfação das necessidades básicas para a reprodução do contingente de trabalhadores urbanos.

Esse papel, como exposto na discussão das diversas interpretações sobre as várias correntes que trataram da agricultura e o desenvolvimento econômico brasileiro, era cumprido, principalmente, pela pequena produção agrícola.

A crescente urbanização, produto do avanço da industrialização, no entanto, coloca cada vez mais em xeque a produção tradicional. É por esse motivo que a polêmica gerada pelas diferentes interpretações abordadas no item 1.2, se centrava na capacidade ou incapacidade de a agricultura tradicional atender à crescente demanda interna de alimentos.

Um indicador que comprova a preocupação dessas análises está nos sucessivos problemas ocorridos no abastecimento interno, os quais demandaram ações do Estado³⁷, ainda que nem sempre consistentes e sistemáticas. É certo

³⁶ Esta questão será tratada com mais detalhes no próximo item deste capítulo, quando se abordar a Instrução 70 da SUMOC.

³⁷ Muitas foram as formas de intervenção do Estado na primeira metade deste século, desde a criação do Comissariado de Alimentação Pública (1918), passando pela Superintendência do Abastecimento (1920), Comissão Reguladora do Tabelaamento (1937), SAPS – Serviço de Assistência da Previdência Social (1940), Coordenação de Mobilização Econômica (1942), Comissão Nacional de Alimentação (1945), COFAP-

que, muitas vezes, a ação do Estado ficava mais na esfera da comercialização, principalmente no tabelamento de preços ou requisições de estoques.

Mas não se pode negar que, progressivamente, essa ação passou a caminhar na direção de incentivos à mecanização, facilidades de crédito etc. Em suma, caminhava-se na direção da construção do modelo de modernização agrícola, o qual, na verdade, só adquiriu contornos mais definitivos na segunda metade da década de sessenta.

A preocupação com a produtividade agrícola e com a pressão inflacionária gerada pelos produtos agrícolas destinados ao mercado interno, vai se tornando cada vez mais presente nas análises e relatórios da década de cinquenta.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos³⁸, por exemplo, vai manifestar grande preocupação com a modernização já que, segundo ela, emergia desde o final dos anos quarenta uma nova mentalidade dos agricultores centrada na consciência de preços e custos. Constata, no entanto, a Comissão que esta nova mentalidade está restrita a certas regiões e culturas, na medida em que alguns produtos (arroz, trigo e cana-de-açúcar, por exemplo) apresentavam grande aumento da produtividade. Enquanto isso, outros (como o milho, a mandioca e o feijão) tinham seus aumentos de produção dependentes exclusivamente da extensão da área cultivada.

O Relatório de Israel Pinheiro, Presidente da Comissão de Finanças do Congresso, também responsabiliza a insuficiência da produção agrícola pelo aumento do custo de vida. Segundo o Relatório,

*“era a insuficiência agrícola do País que favoreceria a importação em larga escala de gêneros alimentícios... O mesmo Relatório apontava uma série de medidas que deveriam superar as crises de abastecimento.”*³⁹

Entre estas, estava a recomendação para

“a criação de um Banco Rural para crédito especializado e a longo prazo; a cons-

Comissão Federal de Abastecimento e Preços (1951) e Comitê Nacional de Organização e Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (1951). Ver LINHARES, M.Y.L., SILVA, F.C.T. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Brasília: BINAGRI-Biblioteca Nacional da Agricultura, 1979.

³⁸ A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos decorreu de reivindicações brasileiras, desde o início do Governo Dutra, por financiamento norte-americano para programas de expansão e reequipamento de setores de infraestrutura. Em 19 de dezembro de 1950 os Governos americano e brasileiro celebram um acordo constituindo a Comissão, que teve seus trabalhos iniciados em julho de 1951 e seu relatório final apresentado em dezembro de 1953. Ver COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. *Estudos Diversos*. Rio de Janeiro, nov. 1954. Ver principalmente a parte I do Relatório Geral da Comissão no qual está inserido um diagnóstico da situação da economia brasileira nos anos cinquenta, a análise da agricultura e do fenômeno inflacionário, do balanço de pagamentos e dos efeitos econômicos e financeiros dos 41 projetos para financiamento.

³⁹ LINHARES, M.Y.L., SILVA, F.C.T. *História Política do Abastecimento (1918-1974)*. op. cit., p.148-149.

trução de armazéns, silos e armazéns frigorificados, bem como incentivar, ao máximo, a mecanização da lavoura.⁴⁰

O Relatório da Missão Klein e Saks também dedicava especial atenção ao problema agrícola enfatizando, no entanto, a dependência da produção tradicional à ação dos intermediários. Segundo o Relatório, o agricultor ficava na dependência do intermediário, pois este controlava também os meios de crédito e de armazenamento.

Um dos maiores estrangulamentos se situaria na questão do financiamento. Um sistema de crédito mais eficiente retiraria a dependência ao intermediário, impedindo que ele impusesse os preços agrícolas⁴¹.

Parte dos diagnósticos da época investiam também contra os mecanismos de controle de preços utilizados por diversas vezes pelo Estado e clamavam pela competição, ainda que, como observava o Relatório de Klein e Saks, ela somente surtiria efeito se se obtivesse um suficiente abastecimento.

No início dos anos sessenta, as pressões geradas pela agricultura tomam ainda maior força com novos problemas no abastecimento urbano que promovem um crescimento dos preços dos alimentos acima do verificado para os produtos industriais. Como resposta, cria-se a SUNAB-Superintendência Nacional do Abastecimento, bem como tomam corpo as políticas de armazenagem, de preços mínimos, de assistência técnica e, principalmente, de crédito subsidiado.

É nesse período que se intensifica, inclusive, o debate *reforma agrária x modernização rural*. A defesa das opções tecnológicas contidas num processo de modernização, em contraposição à idéia de reforma agrária, pode ser bem visualizada nesta longa transcrição de um texto de Pastore.

“Embora do ponto de vista tecnológico a utilização dos novos fatores de produção tornasse a agricultura mais eficiente, do ponto de vista econômico esse fato não estaria garantido, pois os preços dos novos fatores de produção seriam tão elevados que economicamente não existiriam incentivos para sua utilização mais intensiva. Somente através de uma revolução tecnológica na agricultura, com a produção de fertilizantes, corretivos, equipamentos para irrigação, etc., a preços mais baixos, e de alterações na qualidade de alguns fatores de produção, como de sementes de melhor qualidade, novas variedades, etc., é que os agricultores utilizariam técnicas mais produtivas, provocando o impulso para o desenvolvimento do setor agrícola como um todo. A causa do atraso relativo da agricultura estaria, as-

⁴⁰ LINHARES, M.Y.L., SILVA, F.C.T. *História Política do Abastecimento (1918-1974)*. op. cit., p.149.

⁴¹ BRASIL. Relatório Klein e Saks. Rio de Janeiro: Comissão de Desenvolvimento Industrial, 1954. Ver especialmente o item “O Problema da Alimentação no Brasil”.

sim, nos preços elevados dos fatores de produção mais modernos, e não na ausência de resposta dos agricultores aos estímulos econômicos. O impulso para o desenvolvimento econômico do setor teria de ser procurado na redução dos preços dos fatores mais eficientes tecnicamente, e não em correções do comportamento dos agricultores.

De um modo geral o papel dos preços relativos no processo de desenvolvimento da agricultura sempre foi negligenciado. Possivelmente porque o apelo ideológico das estratégias baseadas em uma reforma agrária radical fosse maior do que a frieza de um plano baseado na melhoria das opções tecnológicas e nos investimentos na produção de fatores mais eficientes e mais baratos. Mas a história do desenvolvimento econômico da agricultura em vários países está repleta de exemplos que demonstram que o impulso para o desenvolvimento efetivo do setor somente ganha momento quando as alterações econômicas adequadas são efetivamente postas em prática.⁴²

Ao realizar tal diagnóstico, os defensores da modernização só poderiam concluir que

“a reforma agrária seria apenas uma forma de redistribuir a pobreza, e não de aumentar a eficiência do setor agrícola. Ela se justificaria pelo desejo de se provocar uma redistribuição mais equitativa das terras disponíveis, ou de alterar deliberadamente a distribuição de rendas da população engajada no setor. Mas a elevação da produtividade dos fatores de produção tradicionais, terra e mão-de-obra, somente se faria com uma adequada revolução tecnológica, e com o barateamento dos preços dos fatores de produção para a agricultura.”⁴³

Segundo a visão modernizante, a transformação agrícola dependeria muito menos de alterações na estrutura fundiária e muito mais da diversificação da estrutura produtiva. E esta dependeria, acima de tudo, dos níveis a serem alcançados nos processos de mecanização, de utilização de insumos industriais e variedades de sementes adequadamente selecionadas e de qualificação técnica da mão-de-obra⁴⁴.

Nos anos sessenta, com o crescente papel desempenhado pelo endividamento externo e pelos serviços da dívida, o desequilíbrio externo exige uma maior abertura ao comércio internacional. É nesse quadro que se insere a expansão das culturas de exportação, com a elevação de sua rentabilidade.

Isso explica o manto da competitividade externa, que está subjacente à concepção de modernização. E, também, as políticas de preços mínimos e de crédito rural terem como um de seus objetivos a expansão das culturas de exportação. Uma prova dessa subordinação da agricultura está no comportamen-

⁴² PASTORE, A.C. *A Resposta da Produção Agrícola aos Preços no Brasil*. op. cit., p.13.

⁴³ PASTORE, A.C. *A Resposta da Produção Agrícola aos Preços no Brasil*. op. cit., p.13-14.

⁴⁴ DELFEM NETTO, A. *Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira*. op. cit., p.113-114.

to, no período, das exportações in natura e do processamento de produtos agrícolas.

Outra face da subordinação ao processo de acumulação, que faz parte estratégica da concepção de modernização, diz respeito às transformações tecnológicas. Elas tiveram por pilar a existência de toda uma tecnologia já disponível, buscando o governo a disseminação do seu uso com a montagem e ampliação do aparato de serviços de extensão rural.

É por esse motivo que a discussão sobre as transformações vai ser totalmente condicionada pela visão de que o problema era de disseminação das modernas técnicas agropecuárias. E os modelos de difusão acabam se transformando em manuais nessa questão. A obra que mais inspirou os pesquisadores brasileiros foi o trabalho de Hayami e Ruttan⁴⁵, que desenvolve um modelo de inovações técnicas e institucionais induzidas. O pressuposto básico do modelo é o de que

*“a mudança técnica é conduzida com eficiência pela sinalização do mercado através dos preços, desde que estes reflitam com eficácia as mudanças na oferta e demanda de produtos e fatores e que haja uma efetiva interação entre agricultores, instituições públicas de pesquisa e indústrias produtoras de insumos e equipamentos agrícolas.”*⁴⁶

O ponto de partida do modelo é a análise realizada, pelos autores, sobre a modernização agrícola dos Estados Unidos e do Japão, a partir da dotação de fatores de produção e das inovações institucionais em ambos os países. Apesar de partirem destes países, analisam também as causas do desenvolvimento agrícola em outros, discutindo as distâncias crescentes entre sua produtividade agrícola.

Privilegiando a sinalização do mercado como orientador das transformações tecnológicas na agricultura e o caráter racional dos agentes econômicos. Hayami e Ruttan constroem um modelo onde a indução não se dá autonomamente em função da demanda por mudanças técnicas. Pelo contrário, decorrem, de um lado, do nível do progresso científico e tecnológico em geral. E de outro, do nível da pressão e articulação dos agricultores com as instituições públicas de pesquisa e com as indústrias produtoras de insumos e equipamentos agrícolas.

⁴⁵ HAYAMI, Y., RUTTAN, V.W. *Agricultural development; an international perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

⁴⁶ HAYAMI, Y., RUTTAN, V.W. *Agricultural Development: An International Perspective*. op. cit., p.88.

A própria transferência de tecnologias, mesmo que se fizesse com técnicas não adequadas às disponibilidades de fatores de produção do país importador, poderia causar um desequilíbrio no curto prazo. Mas, no longo prazo, ele poderia desaparecer pela ação tanto do mercado como das instituições, principalmente públicas.

Tal modelo, segundo seus autores, explica perfeitamente os casos empíricos básicos dos Estados Unidos e do Japão. No primeiro, o progresso técnico intensivo em terra (land-using) e poupador de mão-de-obra (labor-saving), refletiria a dotação de fatores deste país, abundante em terras e escasso em mão-de-obra. No Japão, a dotação de fatores é inversa, o que se refletiria num progresso técnico menos centrado na tratorização e mais centrado nas inovações biológicas. Mas, em ambos os países, teria sido fundamental a existência de um sistema de preços sem distorções e a presença efetiva de instituições públicas de pesquisas rurais.

O modelo de inovação induzida sintetizado acima exerceu um enorme fascínio em muitos pesquisadores brasileiros, que viam nele a base teórica capaz de explicar e justificar a emergência de um novo padrão tecnológico na agricultura brasileira. A própria definição de modernização contida na maior parte das análises sobre o tema demonstra bem este condicionamento.

*"A teoria da modernização agrícola apóia-se basicamente na criação e difusão da nova tecnologia, ou seja, na criação de novos conhecimentos e de novos insumos que trazem aumentos de produtividade dos fatores empregados nas atividades agrícolas, assim como a geração adicional de renda. E a estratégia do desenvolvimento agrícola assenta-se, por sua vez, na intensificação de pesquisas que criem esses conhecimentos e esses insumos, e na difusão dos mesmos por maior número de agricultores pois, desse modo, pode-se ter aumentos de produção e de produtividade, assim como a geração adicional de renda que impulse o crescimento econômico."*⁴⁷

É importante salientar que a idéia de uma tecnologia já disponível, da qual partiam as concepções de inovação, se baseava no fato de que havia uma tecnologia, bem como insumos e máquinas disponíveis internacionalmente, provenientes da chamada "revolução verde". Baseava-se, também, nas pesquisas agrônômicas realizadas em alguns estados da Federação, principalmente São Paulo (café, algodão, soja, trigo, cana-de-açúcar, laranja e batata), Rio de Janeiro (cana-de-açúcar) e Rio Grande do Sul (trigo e arroz).

⁴⁷ PAIVA, R.M. *A Agricultura no Desenvolvimento Econômico: Suas Limitações como Fator Dinâmico*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979, p.32.

Para a adoção das tecnologias consideradas modernas, era de fundamental importância a utilização de máquinas e equipamentos, bem como de insumos industriais. A política econômica tratará de privilegiar o seu uso alterando os seus preços relativos. Assim é que, na segunda metade da década de sessenta, serão retirados os impostos indiretos incidentes sobre as máquinas e implementos agrícolas e sobre os fertilizantes e inseticidas. As importações destes produtos, inclusive, passarão a ficar isentas de tarifas.

Além disso, a política creditícia, principal ponta de lança da estratégia modernizante, será, na década de sessenta, moldada à utilização de insumos e práticas agrícolas determinada pelos pacotes agrícolas eleitos pelo Estado. Várias foram as denominações dadas a este atrelamento do crédito a uma modernização preestabelecida, indo desde "modernização induzida" até "modernização compulsória"⁴⁸.

Mesmo antes da adoção clara de uma política de modernização, as medidas econômicas já privilegiavam o uso de máquinas e insumos industriais.

"Com a política de taxas de câmbio múltiplas, os agricultores brasileiros foram beneficiados até certo ponto por taxas de câmbio mais favoráveis às importações de fertilizantes, produtos derivados de petróleo, tratores, caminhões e outros insumos necessários à modernização de sua tecnologia. Os subsídios para importação de fertilizantes incentivaram sua utilização - principalmente na produção de algodão, cana-de-açúcar, café, arroz irrigado (mas não no planalto), batatas e tomates - nas regiões do Sul mais próximas aos principais portos.

Os subsídios para importação de tratores, caminhões e combustíveis para motores provocaram, principalmente no Sul, a primeira onda de tratorização e uma expansão acentuada da rede rodoviária e das frotas comerciais de caminhões, que proporcionavam aos agricultores um acesso mais rápido, fácil e barato aos mercados e aos insumos manufaturados e permitia mais fácil migração interna para a ocupação de novas áreas de fronteira."⁴⁹

A discussão sobre a política econômica adotada para tais produtos esclarece bem a posição aqui defendida sobre o caráter subordinado da política agrícola. Os privilégios às importações se mantinham enquanto o setor industrial brasileiro se estruturava para responder às demandas existentes. A partir desse momento, a dinâmica da acumulação industrial passava a exigir a adoção de uma nova política, com o corte de privilégios.

⁴⁸ Para a discussão da chamada "modernização compulsória", ver KAGEYAMA, A. et. al. O novo padrão agrícola brasileiro, do complexo rural aos complexos agroindustriais. op cit, p.57-60.

⁴⁹ NICHOLLS, W.H., PAIVA, R.M. *Mudanças na Estrutura e Produtividade da Agricultura Brasileira, 1963/73: Noventa e Nove Fazendas Revisitadas*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979, Relatório de Pesquisa n. 45, p.160-161.

Foi assim com as importações de tratores, que deixaram de ser privilegiadas no início dos anos sessenta, com as de fertilizantes, que perderam os privilégios no início dos anos setenta e com as de defensivos, que também deixaram de ser estimuladas ao final dos anos setenta.

A política de crédito adotada como parte integrante da política de modernização vai, inclusive, refletir e viabilizar a subordinação já descrita. Isso, na medida em que ela irá se articular com o processo de estímulo às culturas de exportação, de adoção de inovações e de utilização de máquinas, implementos e insumos industriais.

Para entender a importância da política de crédito rural e da adoção dos subsídios creditícios é necessário que ela seja discutida à luz de sua articulação com a acumulação de capitais. Para isso, é preciso retomar rapidamente a discussão do item 1.2.3.

O diferencial de produtividade entre a agricultura e a indústria, historicamente, sempre foi favorável à esta última, que obteve a taxa de lucro sempre mais elevada. Isso porque, no caso brasileiro, o diferencial de produtividade nunca repercutiu nos preços, impedindo que a taxa de lucros da agricultura se igualasse à da indústria.

Tal fato estava na raiz da subordinação da agricultura aos interesses hegemônicos da acumulação industrial. Essa subordinação garantiu a transferência de recursos agrários para financiar a indústria, seja via mecanismo cambial, seja via produção de alimentos e matérias primas a baixos preços, seja via fornecimento da força de trabalho.

Contudo, a acelerada industrialização, principalmente a partir do final dos anos cinquenta, passa a exigir rápidas respostas da agricultura, em termos de fornecimento de alimentos e matérias primas industriais. Rapidez que não podia ser garantida pela produção agrícola tradicional, demandando uma crescente capitalização do campo.

Acrescente-se, ainda, a pressão resultante da tendência de alteração nos preços relativos em decorrência dessa capitalização, o que provocou a adoção da política de modernização, que irá reformular a articulação e a forma de subordinação da agricultura à acumulação de capital.

Dada a menor rentabilidade da produção rural, o aumento da taxa de crescimento econômico e a expansão dos investimentos necessários ao processo de modernização somente seriam conseguidos através de incentivos à

produção agropecuária. Uma forma possível de incentivo seria através de alterações nos preços relativos do setor rural, promovendo o aumento das taxas de retorno setoriais. Isso poderia ser obtido através de mecanismos de política que atuassem via redução de impostos ao setor, de alterações de tarifas, ou subsídios.

O governo, no entanto, optou pelo incentivo ao setor rural via subsídios creditícios, sendo muitas as razões apontadas a favor dessa política. Sayad, ao pensar nessa questão questiona

“porque o governo prefere, ou usa tão intensamente, a política de crédito como instrumento de planejamento? A resposta é complexa. Do ponto de vista da psicologia das autoridades encarregadas do planejamento, o crédito aparentemente representa uma solução muito mais segura que o planejamento via preço. Se o governo quer incentivar os investimentos do setor A via preços, deveria aumentar a rentabilidade do setor, permitindo uma elevação real dos preços de seus produtos e lucros. Mesmo esquecendo os problemas que tal elevação poderia acarretar quanto ao controle da inflação, a medida pode parecer incerta. As autoridades planejadoras deveriam aguardar, após o aumento de preços, que o aumento da rentabilidade fosse percebido pelos investidores, e estes reinvestissem os lucros extraordinários no setor A. Existe ainda a possibilidade de que o aumento de preços seja ‘desfeito’ pelas forças de demanda e oferta, ou comprometendo o incentivo ou causando um aumento incontável do montante de subsídios que o governo deveria pagar.

Quando o crédito é utilizado, o resultado pode parecer muito menos ‘incerto’ e muito mais ‘rápido’. Os montantes disponíveis para crédito são criados imediatamente, e não é preciso aguardar uma mobilização de poupança do setor privado via aumento de lucro ou transferências de ativos de um setor para outro. Ao mesmo tempo, os investimentos realizados no setor a incentivar podem ser observados diretamente através das liberações de empréstimos, que, aos olhos das autoridades, parecem indicar exatamente quanto está sendo investido no setor e a que velocidade. É natural, então, que o planejamento via crédito configure para o planejador uma alternativa muito mais direta e segura que o planejamento via preços.

Outra razão da preferência pelo planejamento via crédito está intimamente associada à forma de organização do setor governamental no Brasil. Fundos especiais de crédito são criados e controlados diretamente pelo Conselho Monetário Nacional ou pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, formados apenas por ministros e, portanto, restritos somente ao Poder Executivo. A administração e o controle dos programas, por outro lado, dependem unicamente de resoluções do Banco Central e da execução do Banco do Brasil, ou do BNDE, mais uma vez controlados apenas pelo Poder Executivo e, assim, muito mais flexíveis e menos sujeitos a conflitos que no caso de subsídios e impostos.

Poder-se-ia argumentar que as tarifas também restritas ao Poder Executivo apresentam a mesma vantagem. Mas no caso de tarifas, o montante de incentivos que pode ser gerado esgota-se rapidamente. A proteção a um setor implica imediata-

*mente em desproteção ou aumentos de custos para outros setores, e a possibilidade de gerar incentivos pode se esgotar rapidamente. Além disso, as restrições impostas pela balança de pagamentos limitam bastante a utilização deste instrumento.*⁵⁰

Ainda que se concorde com Sayad que a menor incerteza, a maior rapidez e a maior possibilidade de controle pelo Poder Executivo possam ter sua importância na opção pelo subsídio creditício, pode-se argumentar que a preferência tem raízes ainda mais profundas, envolvendo a subordinação da agricultura à indústria.

A história brasileira está repleta de evidências sobre a adoção da política de subsídios creditícios como forma de atender reivindicações e solucionar conflitos latentes advindos das prioridades adotadas na formulação da política econômica. Como já se observou anteriormente, os objetivos prioritários da política agrícola, e por suposto da política de modernização, não são eleitos pelo próprio setor, mas em função dos objetivos da dinâmica de acumulação do conjunto da economia.

Nesse sentido, a política de modernização deveria incentivar o crescimento agrícola e, ao mesmo tempo, compatibilizar-se com as demais políticas econômicas. Isso poderia se dar, principalmente, minimizando as implicações negativas sobre a taxa de inflação e sobre os controles de preços.

Dada a existência de uma agricultura extensiva, sua modernização criaria pressões sobre os preços agrícolas, já que a capitalização implicaria em monetização e elevação de custos. A adoção de incentivos creditícios resolveria esse problema com o menor custo relativo para a acumulação de capital.

Ao privilegiar o crédito subsidiado, a política econômica permitia o rebaixamento dos preços relativos contra a agricultura. Enquanto o segmento extensivo conseguia conviver com os baixos preços, o segmento envolvido no processo de capitalização teria sua compensação aos preços garantida pelos subsídios que rebaixariam os custos da produção moderna.

A compensação, portanto, atuaria como se, do ponto de vista dos produtores, se estivesse diante de dois patamares diferenciados de preços. Os preços contidos funcionariam como preço base ao qual se submetia a chamada agricultura atrasada.

Já para os produtores modernos, é como se estivessem diante de preços

⁵⁰ SAYAD, J. Planejamento, crédito e distribuição de renda. *Estudos Econômicos*. v.7, n.1, Jan-abr. 1977, p.15/17.

relativos diferenciados. Estes, ao invés de atuarem sobre os preços de seus produtos finais, incidiam através da redução de seus custos, via rebaixamento dos preços dos insumos, ou via custos reais negativos do capital de giro tomado através do crédito rural.

Tal procedimento reduzia o custo dessa política de incentivo, uma vez que o seu caráter seletivo, ao discriminar os produtores que não tomariam crédito, evitaria a adoção de incentivos generalizados para a agricultura.

Enquanto o segmento capitalizado da agricultura representasse uma parcela pouco significativa do total do setor, a racionalidade dessa política estaria garantida⁵¹. Isto porque permitiria, inclusive, uma melhor canalização dos recursos para os setores mais dinâmicos e hegemônicos da economia.

Delfim Netto consegue, de certa forma, captar essa racionalidade, ao afirmar que a manutenção desse crescimento extensivo é mais conveniente do ponto de vista social. Esta conveniência estaria no fato de que uma unidade de capital que possa ser utilizada alternativamente na agricultura ou na indústria deveria ser aplicada nesta última, já que a produtividade marginal do capital é mais elevada no setor industrial do que no agrícola. Ao adotar esse procedimento de política agrícola, estar-se-ia maximizando a produtividade marginal do capital.⁵²

Se, de um lado, a opção do governo pelo incentivo ao setor rural, via subsídios creditícios, se assentava, como se viu, em uma certa racionalidade, por outro, ela trazia dificuldades na sua implementação já que acabaria gerando problemas para a execução orçamentária em razão do impacto dos subsídios sobre a política econômica, principalmente a monetária.

É fundamental que se faça aqui uma advertência. Ao insistir, nesta tese, que os objetivos da política de modernização não são eleitos pelo próprio setor agrícola, mas decorrem da dinâmica da acumulação do conjunto da economia, não se afirma a idéia de passividade do setor agrário – da elite e dos trabalhadores. Do contrário, como lembra Sergio Silva⁵³ estar-se-ia cometendo o equívoco de tornar a história da Modernização o domínio de necessidades

⁵¹ Vale a pena ressaltar, no entanto, que a racionalidade dessa política de financiamento acabará desembocando, na generalização do processo de modernização, em grandes contradições, o que irá colocar em cheque todo o modelo de desenvolvimento agrícola nos anos setenta. As contradições aqui mencionadas serão tratadas no capítulo 5 desta tese.

⁵² DELFIM NETTO, A. A agricultura no programa de ação econômica do governo – 1964/66. op. cit., p.290.

⁵³ SILVA, S. Agricultura e capitalismo no Brasil. op. cit. Além das leituras de seus textos, fundamental foi a permanente vigilância de Sergio Silva, cumprindo realmente sua função de orientador e impedindo que um viés economicista e até certo ponto determinista se expressasse com toda intensidade.

abstratas e inexoráveis, através de um determinismo histórico simplista que estaria suprimindo o verdadeiro motor da história – as lutas sociais – substituindo a luta social concreta pela afirmação das necessidades abstratas. Além de equivocada e idealista, tal postura seria retrógrada pois, seria como se tudo já estivesse resolvido antes mesmo das lutas serem travadas. A história da luta pela transformação da estrutura agrária brasileira não pode incorrer nesse erro.

“O Brasil se desenvolve sem que medidas radicais tenham sido adotadas para a transformação dessa estrutura não porque o Brasil prescindiu dessas transformações para se desenvolver, mas simplesmente porque as forças sociais que lutavam por essas transformações foram, pelo menos nesse particular, derrotadas. Apagar da história os conflitos sociais não pode justificar-se por nenhuma necessidade histórica em geral, mas unicamente pelas necessidades de determinadas forças sociais...”

As regras do ‘jogo social’ são um resultado do próprio ‘jogo social’. Assim o fato de que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil se realize sem transformações radicais da estrutura agrária, ou mesmo que ele tenha deixado para trás a necessidade de tais transformações, é um dado importante, que devemos analisar se pretendemos entender a economia brasileira e, mais em geral, as condições objetivas dos conflitos atuais. Mas esse fato faz parte das condições objetivas da sociedade brasileira não enquanto revelação de necessidades históricas abstratas, mas como resultado de determinados conflitos sociais.

Em outros termos, a história do Brasil não estava escrita quando Cabral chegou aqui. Nem mesmo o que aconteceu depois de 1964, por exemplo, estava escrito em 1964.”⁵⁴

Ainda que esta tese tenha se centrado nos mecanismos de política econômica voltados para o financiamento agrícola, não se desconhece o jogo das forças sociais, nem se descarta as ações tanto dos trabalhadores quanto da elite agrária. O reduzido tratamento destas questões se deve, em parte, à necessidade de seletividade nos cortes do tema objeto da tese mas, acima de tudo, à consciência do autor sobre suas limitações em termos de formação política e social para um tratamento com a dimensão e a acuidade que ele merece.

É importante que fique claro que, apesar da subordinação progressiva da agricultura, a modernização não foi imposta pelo restante da sociedade ao meio rural. Pelo contrário, o processo ganha força e se consolida no período pós-64, quando ocorrem mudanças políticas e institucionais que limitam a participação do conjunto dos trabalhadores.

Anterior a esse período, o processo de industrialização já se fundava

⁵⁴ SILVA, S. Agricultura e capitalismo no Brasil. op. cit., p.24.

num pacto político-social em que o apoio das elites rurais implicavam na exclusão dos trabalhadores do campo dos limites desse pacto. Essa é a razão para o fato de as conquistas trabalhistas não terem avançado no meio rural da mesma forma que no meio urbano. Por outro lado a participação dos trabalhadores rurais no cenário político é um dos elementos que atuam na deterioração das bases de sustentação do pacto populista. As mudanças institucionais e políticas ocorridas no pós-64 irão reafirmar mais uma vez a marginalização dos trabalhadores do campo.

Tal fato é que dá sustentação à interpretação de muitos autores que chamam a modernização que aí emerge de *modernização conservadora*. Nesse sentido, essa política não pode ser vista terminantemente como algo imposto ao meio rural, mas como produto de um processo político, do qual participaram, inclusive, as elites rurais, que viam na modernização a reafirmação de seu projeto político. Quando se fala nesta tese na subordinação da agricultura durante a modernização, portanto, está se ressaltando

“o caráter secundário da burguesia rural no novo pacto do poder – como já o era no período populista – dirigido por interesses industriais e financeiros.”⁵⁵

1.4. A Consolidação do Processo de Modernização

No início dos anos sessenta, tomam corpo as políticas públicas de armazenagem, de preços mínimos e de crédito subsidiado, além de medidas de controle na área do abastecimento, com a criação, inclusive, da SUNAB. O Plano Trienal, segundo o qual

“a atual estrutura agrária do País erige-se, assim em grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-se o seu ajustamento às exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira”⁵⁶,

propunha implementar um programa de desenvolvimento da agricultura que privilegiasse a pesquisa, o fomento, uma política de preços mínimos e o crédito agrícola⁵⁷.

Mesmo assim, os desequilíbrios na produção e nos preços agrícolas tornavam-se cada vez mais intensos, exacerbando ainda mais o debate sobre a

⁵⁵ BASTOS, P.C. *A política agrícola e a modernização da agricultura*. s.d., mimeo, p.11.

⁵⁶ BRASIL. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965) (Síntese)*. op. cit., p.149.

⁵⁷ BRASIL. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965) (Síntese)*. op. cit., p.161-167.

agricultura e o desenvolvimento econômico⁵⁸.

Os defensores da política de modernização insistiam que a crise agrícola só se mantinha em razão de a política de fomento ser bastante difusa, além de estar muito centrada na expansão da fronteira agrícola, sem grandes alterações na sua base técnica. De um lado, os desequilíbrios na produção e nos preços desempenhavam importante papel na crise econômica do início dos anos sessenta. De outro, o meio rural contribuía de maneira decisiva para a perda das bases de sustentação social do Estado e, portanto, para a crise política do período.

Indícios dessa contribuição, por exemplo, podem ser extraídos das mobilizações a favor e contra a reforma agrária, dos movimentos de organização dos trabalhadores rurais, das discussões acerca da implementação do Estatuto do Trabalhador Rural etc.

Os acontecimentos de abril de 1964 permitem uma reconciliação entre os interesses industriais e os da elite agrária sem, contudo, resolver de imediato os conflitos envolvidos na questão agrária e sem direcionar claramente a política econômica na direção do processo de modernização.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) é um bom exemplo da falta de um claro direcionamento da política pública para o meio rural. Segundo seu diagnóstico, a agricultura era retardatária, apresentava baixos índices de produtividade, propiciava contínuas crises de abastecimento e gerava constantes pressões inflacionárias. No entanto, apontava para o fato de que a reforma necessária demandava ações na direção:

- a) da eliminação do controle de preços;
- b) de facilidades à exportação;
- c) do aprimoramento da política de preços mínimos;
- d) da expansão do crédito agrícola;
- e) do aumento da capacidade de armazenagem;
- f) do incentivo à utilização de adubos, corretivos e sementes melhoradas;
- g) dos investimentos em mecanização, em pesquisas e aperfeiçoamento de métodos de produção; etc⁵⁹.

Assim, no período que sucede o movimento de abril de 1964, os con-

⁵⁸ Já tratado no capítulo anterior.

⁵⁹ BRASIL. *Programa de ação econômica do governo: 1964-1966 (Síntese)*. op. cit., 1964.

flitos vão estar expressos nos próprios mecanismos de intervenção do Estado no meio rural. De um lado, atuava o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), que deveria ser, inclusive, o responsável pela elaboração e implementação dos Planos de Reforma Agrária, os quais seriam consequência da promulgação da legislação agrária do Estatuto da Terra aprovado já no governo militar. O Estatuto previa a possibilidade da desapropriação de terras por interesse social.

O IBRA seria, também, o responsável pela adoção da tributação progressiva das terras ociosas não incorporadas ao processo produtivo. A elite rural se organizou, na tentativa de impedir a atuação do IBRA e o Estado, apesar de apto para aplicar o Estatuto da Terra⁶⁰, não o implementa para valer, tendo realizado um volume totalmente insignificante de desapropriações.

De outro lado, havia o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), responsável pela política agrícola. Sua ação abarcava desde a adoção de incentivos à modernização até a responsabilidade sobre a colonização e o sindicalismo rural. O INDA tinha a clara preferência das elites rurais, pois sua política de atuação estava de acordo com as concepções dessas elites sobre a questão agrária⁶¹.

O Estatuto da Terra previa tanto a desapropriação prioritária de áreas objeto de tensão social, quanto estímulos à empresa rural e à colonização de terras devolutas.

A posição da elite agrária não esteve, no período, ameaçada pela atuação do Estado. Por outro lado, apesar dos instrumentos modernizantes já estarem embutidos nas concepções de política agrícola do INDA, estes, ainda aí, o estavam de maneira incipiente.

É razoável supor que a não adoção plena das principais linhas de política modernizante não se deveu a conflitos e dificuldades existentes no seio do bloco dominante do poder, mas a circunstâncias do momento por que passava a economia brasileira. Esta avaliação requer que se considere a política econômica levada a cabo pelo Estado, expressa na implementação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Logo após o golpe militar de março de 1964, o governo implementa

⁶⁰ O Ato Institucional n. 9, de 1969, determina que, dos atos de desapropriação de terras assinados pelo governo, não caberia qualquer recurso na esfera judicial.

⁶¹ A posição expressa nas inúmeras manifestações da Sociedade Rural Brasileira é um claro indicador dessa preferência.

um programa de estabilização, que buscava conter os déficits governamentais, os salários e o crédito. O programa partia do diagnóstico de que as causas da elevação inflacionária nos anos anteriores eram

*“os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior a do aumento da produtividade. Estas causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação.”*⁶²

Com base em tal diagnóstico, os instrumentos de ação econômica de combate à inflação estiveram centrados na contenção dos salários⁶³ e em políticas monetária, creditícia e fiscal restritivas. As políticas restritivas tiveram impacto direto sobre o nível de atividade, com o produto industrial crescendo apenas 5% em 1964 e caindo 4,7% em 1965.

O produto interno bruto só não apresentou queda em 1965 em razão do grande crescimento do produto agrícola (12,1%) nesse ano. Após a seca de 1963, quando cresceu apenas 1%, e após o mau desempenho em 1964, com um crescimento de 1,3%, o produto agrícola recupera-se em 1965, contribuindo não apenas para a manutenção do produto interno bruto em níveis aceitáveis como, também, dando uma decisiva contribuição ao combate à inflação.

Já no primeiro trimestre de 1965, o crescimento dos preços agrícolas dá mostras de arrefecimento, o que se mantém durante o restante do ano, ocasionando uma sensível redução nos preços relativos agricultura-indústria.

O crescimento agrícola de 1965, aliado à queda no nível de atividade industrial e à queda na demanda por alimentos decorrente da redução da massa de salários, postergou a adoção de medidas mais concretas na direção da modernização agrícola.

No entanto, em 1966, em consequência da queda dos preços agrícolas, há uma retração na atividade agrícola que gera um decréscimo de 1,7% no produto do setor. Em contrapartida, o produto industrial se recupera apresentando um aumento de 11,7% nesse ano. A recuperação se deveu, em grande medida, à melhoria no balanço de pagamentos e às políticas monetária e creditícia mais folgadas implementadas do segundo trimestre de 1965 ao primeiro trimestre de 1966. Tal fato recolocou em primeiro plano a discussão da proposta de moder-

⁶² BRASIL. *Programa de ação econômica do governo: 1964-1966*. op. cit., p.28.

⁶³ O salário mínimo real médio caiu 7% em 1965, voltando a apresentar uma queda de 7% em 1966. Os dados de salário real médio na indústria de transformação mostram comportamento idêntico ao verificado para o salário mínimo real médio.

nização agrícola.

Já se viu que a proposta implementada passava necessariamente pela adoção de uma política financeira expansiva. E que esta não se casava, no pós 1964, com a política recessiva e de contenção fiscal e monetária. A política de estabilização representava, assim, se não um empecilho, pelo menos o adiamento da consolidação do processo de modernização.

Somente com a implementação da reforma financeira e com a mudança da política econômica, o Estado teve condições de viabilizar a adoção de uma política de modernização, que é colocada como centro das políticas públicas voltadas para o meio rural, sepultando os possíveis resquícios da visão reformista ainda existentes no seio do aparelho do Estado.

Com os salários devidamente contidos pela adoção da fórmula de reajuste salarial, a redução do ritmo inflacionário, a diversificação do sistema financeiro, o relativo saneamento das finanças públicas nos anos anteriores e o nível de capacidade ociosa existente, muda-se a orientação geral da política econômica após 1967.

O objetivo primordial passa a ser o da retomada do crescimento, com o combate à inflação se dando nos quadros de um novo diagnóstico. O diagnóstico oficial deixava de lado a idéia de uma inflação de demanda e passava a falar em pressões de custos sobre os preços. Entre estes custos estava, principalmente, o do crédito, mantido alto nos anos anteriores como parte da estratégia monetária e creditícia restritiva.

A partir daí, o nível de dispêndio do governo vai se manter elevado, sendo o déficit público resultante financiado em boa parte pela emissão de títulos públicos. É nesse quadro de políticas monetária, fiscal e creditícia expansionistas que irá se inserir a expansão do crédito agrícola a juros favorecidos, como parte fundamental da estratégia modernizante para a agricultura.

Ao mesmo tempo em que a área econômica do governo implantava as reformas financeira e fiscal e ditava novos rumos para a política econômica, o Ministério da Agricultura se reformulava para implementar uma política agrícola voltada para a modernização. Além disso, ele também discutia com a elite rural as linhas da nova política. Em 1967, no Primeiro Congresso Nacional de Agropecuária realizado em Brasília, representantes das Confederações e Federações da Agricultura dos diversos estados do país reunidos com técnicos do governo trabalharam na formulação dos pontos que a política de modernização

deveria privilegiar.

As propostas apresentadas nesse congresso representavam um reforço das posições do INDA, tendo sido quase todas encampadas pelo Programa Estratégico de Governo (PED) de 1967. A proposta de criação de um Banco Nacional de Desenvolvimento Agrícola⁶⁴ não foi incorporada na forma sugerida mas, as linhas financeiras de ação, que deveriam ficar a cargo do banco, foram incorporadas pelas modificações realizadas na política de crédito rural.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento lista nove áreas estratégicas de ação que teriam o objetivo de garantir a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação. Entre elas estava a que tratava da elevação da produção e da produtividade agrícolas que deveria ser obtida através de quatro linhas principais de ação:

- a) implementação de programas integrados de aumento de produtividade dos produtos alimentícios básicos;
- b) implementação de programas de incentivo ao uso de insumos modernos e combate a doenças;
- c) fortalecimento e especialização do crédito rural; e
- d) incentivo à industrialização no meio rural⁶⁵.

A partir de então, as políticas públicas voltadas para o meio rural partirão, todas elas, do pressuposto de que cabia à modernização da agricultura brasileira realizar as transformações necessárias para promover o incremento da produção.

1.5. Evolução Histórica da Política de Crédito Rural

A sustentação da política de modernização implicou, portanto, na utilização do crédito rural como o seu principal instrumento. Tratava-se de criar um adequado sistema de financiamento, com novos instrumentos fiscais e financeiros, bem como a utilização plena de instrumentos já existentes.

Ao analisar a política de crédito rural, Luiz Carlos Guedes Pinto estabelece três períodos distintos na sua evolução. O primeiro, que vai desde o pe-

⁶⁴ O qual deveria ser submetido ao Ministério da Agricultura e seria o responsável por toda a política agrícola financeira.

⁶⁵ Ver BRASIL. *Diretrizes do governo – programa estratégico de desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Jul. 1967, principalmente páginas 38, 40 e 78-79.

riodo colonial até 1937, passando pela República Velha; o segundo de 1937 até 1965; e o último, a partir de 1965⁶⁶.

As primeiras experiências de financiamento rural no Brasil referem-se ao período colonial e se destinavam a financiar os proprietários dos engenhos de açúcar para aquisições de escravos, máquinas e ferramentas⁶⁷.

No século passado, o crédito rural envolvia quase que exclusivamente as operações relacionadas ao café, através de casas comissárias e bancárias. No final do período colonial, em 5 de outubro de 1885, instituiu-se o penhor agrícola, através do Decreto Imperial nº 3.272, artigo 10.

Durante o período de expansão cafeeira, no entanto, o sistema de crédito rural passava ao largo do poder público. Até o final do século XIX, papel importante foi desempenhado pelos chamados “comissários”. Estes, não apenas compravam a produção, como também financiavam novas plantações aos fazendeiros, bem como a aquisição de equipamentos. Os “comissários” nada mais eram do que corretores, alguns deles também fazendeiros e que financiavam as lavouras dos vizinhos.

*“Dentre os intermediários entre produtor e exportador, a figura principal era a do comissário, que exerceu um papel importante no financiamento do fazendeiro e na colocação da mercadoria. Em uma época de desenvolvimento bancário incipiente, concentrado sobretudo no Rio de Janeiro, os fazendeiros obtinham créditos para manter e expandir a empresa agrícola junto aos comissários... O comissário mantinha uma conta corrente com o produtor, fazendo-lhe adiantamentos por conta do café a ser vendido... Recebia o café nos portos, armazenava-o e vendia, procedendo-se a seguir ao acerto de contas, que abrangia a comissão pela venda, as despesas de armazenamento, os juros das importâncias adiantadas.”*⁶⁸

Com o grande desenvolvimento da economia cafeeira, cada vez mais a comercialização da produção vai se centralizando nas casas de exportação. Desde o início, os exportadores adquiriam a produção, principalmente dos “comissários”, além de financiá-los. E serão justamente as casas de exportação que estarão na origem e expansão das casas bancárias.

“A medida que a economia cafeeira se desenvolve, o papel das casas de exporta-

⁶⁶ PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, 1980. Versão Preliminar para Discussão, p. 1.

⁶⁷ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA DO BRASIL. *Estudo de Crédito Agrícola no Brasil – Relatório de Pesquisa Institucional*. Convênio BC/BID/CIDA, 1969 apud NÓBREGA, M. F. *Desafios da Política Agrícola*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1985, p.37.

⁶⁸ FAUSTO, B. Expansão do café e política cafeeira. In: FAUSTO, B. (Org). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1975. Tomo III – O Brasil Republicano, v. I – Estrutura de poder e economia (1889-1930), p.209-210.

*ção, centralizando a compra de toda a produção, cresce. A importância dos capitais aplicados nessa esfera da economia está ligada ao nascimento dos primeiros bancos brasileiros. As operações comerciais explicam o nascimento e o desenvolvimento dos bancos.*⁶⁹

Nos últimos anos do século XIX e na primeira década do século atual, a exportação e o financiamento bancário acabarão por se deslocar para as mãos dos comerciantes e bancos estrangeiros.

*"A partir do comércio de exportação, gradativamente em mãos dos grupos externos, foram se integrando as funções de comercialização, conduzindo... a uma diminuição da importância das casas comissárias... No início deste século, as casas comissárias e os bancos nacionais, que através delas ou diretamente haviam fornecido empréstimos de vulto à cafeicultura, foram afetados pela queda de preços e a depressão geral... A necessidade de modernizar os negócios cafeeiros e dotá-los de melhores recursos creditícios veio também concorrer para as dificuldades enfrentadas pelas casas comissárias.*⁷⁰

O controle cada vez maior do comércio e do financiamento do café por grupos externos ajuda a promover grandes modificações na economia cafeeira. Ele aprofundou o mecanismo de baixa dos preços, ao mesmo tempo em que aumentou em muito a margem de comercialização dos intermediários. Sem contar, ainda, que a especulação cambial⁷¹ propiciava lucros mais acentuados aos grupos externos⁷².

As dificuldades impostas pela crise levam ao surgimento das propostas de intervenção governamental na comercialização e financiamento, as quais tomam corpo no Convênio de Taubaté, de 25 de fevereiro de 1906. É nesse momento que o Estado começa a participar mais decisivamente da montagem de um sistema de crédito.

Tal sistema tratava do financiamento das compras de café com o objetivo de reduzir a oferta do produto no mercado e de sua valorização. Ainda que o objetivo da ação fosse o de defesa dos preços do café, através das chamadas operações de valorização cafeeira, o funcionamento da operação acabava por

⁶⁹ SILVA, S. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976, p.59.

⁷⁰ FAUSTO, B. *Expansão do café e política cafeeira*. op. cit., p.210-212.

⁷¹ A maior concentração das exportações de café se dava nos meses de junho e julho, principalmente nos períodos de baixa nos preços do produto, o que provocava a alta da taxa de câmbio. Quando as exportações se reduziam, a procura de divisas pelos importadores provocava, inversamente, a redução da taxa de câmbio.

⁷² Para uma análise mais detalhada desses mecanismos de baixa dos preços do café, de controle dos grupos externos, dos aumentos nas margens de comercialização e das dificuldades enfrentadas pelos comissários e pelas casas bancárias nacionais, ver FAUSTO, B. *Expansão do café e política cafeeira*. op. cit.; DELFIM NETTO, A. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1959; TAUNAY, A.DE. *História do café no Brasil*. Rio de Janeiro: D.N.C.- Departamento Nacional do Café, 1939-1943, v. VII e IX; e DENIS, P. *Le Brésil au XXe siècle*. Paris: A. Colin, 1909.

se constituir também numa estabilização do Balanço de Pagamentos, via maximização da receita cambial, numa certa estabilização da renda agrícola do cafeeiro e na estabilização da renda agregada da economia.

É no bojo da montagem desse sistema de financiamento do café que surge o Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, em 1909, que passou, em 1926, a se chamar Banco do Estado de São Paulo, tendo sido daí em diante um dos principais importantes agentes de financiamento daquele estado. As operações de valorização cafeeira foram também as responsáveis pelo surgimento, em 1921, da Carteira de Redescontos junto ao Banco do Brasil.

Com a grande depressão de 1929, que se mantém no início da década seguinte, o Banco do Estado de São Paulo e o Banco do Brasil passam, a partir de 1931, a atuar de maneira ainda mais decisiva no financiamento das aquisições e retirada do café do mercado.

Nessa época, mais precisamente em 07 de maio de 1933, surge o Decreto nº 22.626, que ficou conhecido como “Lei da Usura”. Ele estabelecia a taxa máxima de 12% nos juros a serem cobrados pelos empréstimos.

Em razão das dificuldades impostas pela recessão, grandes eram, nesse período, as pressões sobre o Estado para adoção de mecanismos de apoio à agricultura. O crédito rural acabou por ser beneficiado pelo Decreto nº 22.626, que estabeleceu 6% como taxa máxima a ser cobrada da atividade agrícola.

Até a primeira metade da década de trinta deste século, como já se viu, o crédito rural se constituía num instrumento de defesa dos preços do café. Não estava, portanto, sistematizado para financiar todo o processo produtivo. A primeira tentativa de organização do crédito rural em nova perspectiva se dá em 1937, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil – CREAMI pela Lei nº 454, de 09 de julho de 1937. Essa Lei estabeleceu também as normas de aplicação dos recursos bem como das garantias a serem oferecidas.

“A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, em 1937, terá constituído o passo decisivo para a formulação e consolidação de uma política de assistência creditícia ao setor rural, na qual se lastrearia no futuro a política agrícola do país.

A CREAMI proporcionaria ao setor rural três vantagens especiais: garantia da existência de recursos para financiamento das atividades rurais, a partir da previsão de fontes supridoras que alimentariam o Banco do Brasil; estabelecimento de prazos adequados à natureza e especificidades das operações; concessão de taxas de juros favorecidas, já que os financiamentos seriam feitos a custos inferiores àque-

Num primeiro momento, os recursos utilizados nos empréstimos agrícolas são muito pouco significativos quando comparados com o valor da produção agrícola do país. Isso porque, apesar da criação da CREA, a principal fonte de recursos continuava atrelada às operações ligadas à Carteira de Redescobertos junto ao Banco do Brasil.

Sob influência dos sistemas de crédito norte-americano e europeu, previu-se, quando da instituição da CREA, o lançamento de bônus que deveriam se constituir em fonte de recursos para o financiamento agrícola. Em razão do quase nulo desenvolvimento do mercado de capitais no país, o lançamento de bônus acabou não se transformando em realidade, ficando para o governo a responsabilidade de garantir a oferta de recursos para o financiamento agrícola.

Diante da limitação nas fontes iniciais de recursos, em abril de 1939 fixou-se um limite máximo aos empréstimos concedidos aos produtores, estabelecendo-se que o financiamento não poderia exceder o teto de 1/3 (um terço) da estimativa da safra agrícola ou do rendimento da criação. Em maio de 1942 esse limite foi ampliado para 60% das garantias exigidas do produtor.

Em 1943 é criada a Caixa Nacional de Crédito Cooperativo, que em 1951 passou a ter nova denominação, Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC). Em 1950, é criado o Banco da Amazônia e em 1952 o Banco do Nordeste do Brasil⁷⁴. Apesar disso e da existência dos bancos privados, o crédito rural continuou a ser, na sua maior parte, suprido pelo Banco do Brasil.

Nos anos quarenta surge também a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) que, na verdade, só passa a ter atuação em 1952. Desde o início, a política da CFP estará atrelada aos créditos do Banco do Brasil, como parte integrante da política creditícia, não tentando em nenhum momento estabelecer uma política de estabilização dos preços através de preços mínimos.

A preocupação com as fontes de recursos e com a necessidade de linhas específicas de financiamentos levou o governo a efetuar modificações no regulamento da CREA, que entraram em vigência em abril de 1952.

⁷³ MUNHOZ, D.G. *Economia agrícola: agricultura – uma defesa dos subsídios*. Petrópolis: Vozes, 1982, p.20. A taxa de juros incidente sobre os financiamentos rurais com recursos da CREA foi inicialmente fixada em 7% ao ano, inferior, portanto, às taxas vigentes para os financiamentos dos demais setores da economia.

⁷⁴ Em 1947, o Governo do Presidente Dutra chegou a enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei propondo a criação de um banco rural. Tal projeto não se limitava à criação deste banco propondo, inclusive, a criação de outros bancos estatais (industrial, de exportação e importação, de investimento e hipotecário) e de um banco central. O projeto permaneceu em tramitação durante quinze anos na Câmara dos Deputados, não obtendo, finalmente, aprovação.

Alguns programas especiais de financiamento foram implementados, visando o atendimento das demandas e pressões de segmentos agrários determinados. Assim foi feito para atender interesses do café paulista, do cacau baiano e do arroz gaúcho.

Afora os empréstimos vinculados aos programas especiais, os demais se constituíam normalmente de desconto de duplicatas e títulos, portanto, operações de curto prazo sem vínculo específico com o custeio e muito menos com o investimento rural.

Pelo novo regulamento da CREA, aprovado em 1952, os recursos utilizados para o financiamento rural foram classificados, segundo suas fontes de suprimento, em comuns e específicos. Recursos comuns eram os provenientes do encaixe geral do banco e aqueles obtidos mediante redesconto de seus contratos de financiamento. Já os recursos específicos provinham da colocação de letras hipotecárias e bônus que o banco emitisse, de depósitos obrigatórios, da arrecadação de quaisquer tributos ou contribuições que fossem criados para esse fim e de quaisquer outras verbas destinadas a atender aos financiamentos rurais.

Em outubro de 1953, a Instrução nº 70, da Superintendência da Moeda e do Crédito, instituiu o sistema de taxas múltiplas de câmbio, em substituição ao sistema de mercado livre flutuante com controles quantitativos. Segundo o sistema de taxas múltiplas, cabia à Carteira de Câmbio do Banco do Brasil mandar vender, em pregão público, as disponibilidades de cambiais que pudessem se destinar ao pagamento de importações. As importações foram divididas em cinco categorias, segundo a sua maior ou menor essencialidade.

O sistema de licitação de cambiais gerava ágios que eram recolhidos ao Banco do Brasil, que passou, portanto, a concentrar significativo volume de recursos, resultante dos leilões de divisas para importações. Os ágios recolhidos ao Banco do Brasil destinavam-se a atender, em ordem de prioridade:

- a) ao pagamento de bonificações aos exportadores;
- b) à regularização das operações cambiais;
- c) ao financiamento a longo prazo e juros baixos da modernização dos métodos da produção agrícola e recuperação da lavoura nacional; e
- d) à compra de produtos agropecuários, de sementes, adubos, inseticidas, máquinas e utensílios para emprego na lavoura.

Apesar de o saldo líquido de ágios e bonificações não se destinar ex-

clusivamente ao financiamento das atividades rurais, o montante disponível para essa finalidade era muito significativo⁷⁵.

A partir de 1961, iniciou-se o desmantelamento desse sistema de licitações cambiais para importações, estabelecido pela Instrução nº 70 da SUMOC. A Instrução nº 204 da SUMOC, de março de 1961, extingue o sistema de taxas múltiplas de câmbio e, por consequência, o sistema de ágios e bonificações.

Com a extinção dos ágios resultantes dos leilões de divisas, promove-se também a eliminação de uma importante fonte de recursos para financiamento das atividades rurais, restando apenas os recursos comuns e os específicos, mencionados anteriormente.

Desmonta-se, portanto, o padrão até então vigente de financiamento da agricultura, que somente tomaria novos contornos com a criação do SNCR, que tratará de diversificar as fontes de financiamento agrícola⁷⁶.

Apesar de extinguir uma importante fonte de recursos para o financiamento, isso não significa que o Estado recua da sua preocupação de utilizar o financiamento rural como um elemento crucial na estratégia de expansão e modernização da produção agrícola.

Em março de 1961, no Governo do Presidente Jânio Quadros, cria-se um grupo de trabalho por decisão da Presidência da República, com o objetivo de estudar e propor medidas que transformassem a ação do crédito rural em importante mecanismo de apoio à agricultura.

Já aí fica clara a articulação do crédito rural com uma proposta de modernização, na medida em que, apesar de ser visto como um mecanismo chave no apoio à agricultura, ele deveria cumprir o seu papel, articulando-se, principalmente, à assistência técnica.

Isto vai ficar ainda mais claro, quando o grupo de trabalho der origem à institucionalização do Grupo Executivo de Crédito Rural (GECRE), através do Decreto nº 50.637 de 20 de maio de 1961. Compunham o GECRE:

- a) os ministros da Fazenda e da Agricultura;
- b) os diretores executivos da SUMOC e do Gecre;
- c) os presidentes dos Bancos do Brasil, do Nordeste, da Amazônia e

⁷⁵ Desde outubro de 1953, quando foi baixada a Instrução n.º 70 da SUMOC, até setembro de 1955, segundo os balancetes do Departamento de Contabilidade do Banco do Brasil, foram recolhidos ao Banco, na conta de ágios, Cr\$ 64,3 bilhões, enquanto que as bonificações pagas aos exportadores nacionais totalizaram Cr\$ 39,4 bilhões, resultando, nesse período, um saldo líquido de ágios e bonificações de Cr\$ 24,9 bilhões.

⁷⁶ Essa diversificação será tratada no próximo capítulo.

Nacional de Crédito Cooperativo;

- d) os presidentes da Associação Brasileira de Crédito, Assistência Técnica e Extensão Rural (ABCAR) e da Confederação Rural Brasileira; e
- e) representantes das cooperativas e dos bancos privados.

Entre as atribuições do GECRE estavam as de:

- a) formular a política nacional de crédito rural;
- b) garantir o entrosamento com a assistência técnica;
- c) articular as entidades que administrassem crédito rural com os planos nacionais;
- d) sugerir critérios para localização de agências bancárias e cooperativas;
- e) administrar o Fundo de Crédito Rural;
- f) promover o estudo da legislação sobre crédito rural;
- g) tomar providências para o treinamento de pessoal necessário à implementação dos programas de crédito rural; e
- h) recomendar normas e métodos de trabalho aos órgãos que operassem com crédito rural.

No mesmo momento em que o GECRE era criado, o Estado aprovava o documento “Diretrizes para a Política Nacional de Crédito Rural”. Muitos estudiosos da política agrícola têm insistido que havia uma contradição no documento, na medida em que o mesmo explicitava que a concessão do crédito rural, visto como instrumento essencial nos programas de aumento da produção e melhoria da produtividade rural, não visaria predominantemente propósito lucrativo nem se subordinaria às normas que regem as operações típicas de crédito bancário. Segundo as “Diretrizes” o importante era suprir os produtores de recursos suficientes, no tempo oportuno e a prazos adequados às épocas previstas para a realização de suas rendas, assegurando-se, a par disso, o retorno dos capitais emprestados e o ressarcimento dos custos operacionais.

O entendimento nesta tese, no entanto, difere bastante dessa interpretação, entendendo-se que as “Diretrizes para a Política Nacional de Crédito Rural” queriam estabelecer a idéia inovadora, já em termos de política econômica, de que a política de crédito rural deveria ser o esteio e a cunha do processo de modernização. Senão vejamos.

O documento estava sintonizado com as características específicas da

produção rural, que diferem das do setor urbano, principalmente quanto aos tempos de produção. Justamente por isso, tinha-se consciência da necessidade de que a realidade dos preços relativos (agricultura/indústria) e da produtividade implicavam em custos financeiros menores do que os cobrados das atividades urbanas.

Mas, ao mesmo tempo em que buscava viabilizar os custos operacionais e financeiros da modernização agrícola, o documento também acenava com a necessidade de compatibilizar as taxas de juros rurais com o retorno dos capitais emprestados. Assim sendo, ele se preocupou com as fontes de recursos a serem aplicados no crédito rural. Além da utilização dos depósitos à vista nos bancos comerciais, com menores custos bancários pois não tinham a contrapartida da remuneração aos depositantes, o documento sugeria a utilização, por parte do Estado, do mecanismo da isenção dos depósitos compulsórios junto às autoridades monetárias para os bancos que mantivessem operações de crédito rural. Esta, inclusive, foi uma política incorporada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) na segunda metade da década.

Uma outra evidência de que as "Diretrizes para a Política Nacional de Crédito Rural" estavam movidas pela idéia da modernização agrícola está na definição do crédito rural contida no documento. Ele estabelece a distinção entre quatro tipos de crédito: o supervisionado, o orientado, o corrente e o cooperativo.

A caracterização era feita no documento com base na melhoria da produtividade e renda e na articulação com a extensão rural. Essa diferenciação será também incorporada pelo SNCR, ainda que sem a utilização dos quatro diferentes tipos, fazendo-se a distinção apenas do crédito rural corrente e do orientado, como se verá mais adiante.

Apesar da existência da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil desde 1937, somente na segunda metade da década de sessenta é que vai ser criado um sistema orgânico e institucionalizado. Antes dessa data inúmeras eram as dificuldades: escassez de agências do Banco do Brasil, escassez de recursos para atender os financiamentos de longo prazo e a própria fragilidade do sistema, que não permitia a participação dos demais bancos comerciais. Como nos lembram Nicholls e Paiva

"houve um aumento substancial do crédito agrícola público, principalmente para a lavoura; mas café, arroz, cana-de-açúcar, trigo, algodão e amendoim foram mais beneficiados do que a maioria das principais culturas de alimentos de con-

*sumo interno e do que as atividades pecuárias... Apesar desses progressos, a expansão substancial da produção agrícola durante a década de 50 deveu-se, principalmente, ao desenvolvimento das rodovias e, em menor grau, ao crédito agrícola a curto prazo.*⁷⁷

⁷⁷ NICHOLLS, W.H., PAIVA, R.M. *Mudanças na estrutura e produtividade da agricultura brasileira. 1963/73: noventa e nove fazendas revisitadas*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979, Relatório de Pesquisa n. 45, p.161.

O objetivo deste capítulo será analisar a política de crédito implementada com o Sistema Nacional de Crédito Rural. Será abordada, inicialmente, a evolução ao longo do tempo da política de crédito rural como um dos principais instrumentos da política de modernização.

O objetivo do item 2.1 é buscar a origem do funcionamento do sistema de crédito do Banco do Brasil em 1937, enfatizando sua fragilidade inicial, que não permitia a participação dos demais bancos comerciais. Ao mesmo tempo, será tratada a evolução da política de crédito até sua transformação em importante instrumento de intervenção do Estado na agricultura, na segunda metade da década de sessenta.

Dessa forma, será discutida a trajetória da expansão do crédito rural e a maneira pela qual a intervenção do Estado se serve cada vez mais de uma política financeira, até sua consolidação no Sistema Nacional de Crédito Rural (SCNR), montado em 1965 e 1966.

Durante o período imediatamente posterior ao golpe de 1964, a política de estabilização não permitiu o uso do crédito como o grande instrumento de política econômica. Mas, logo após a Reforma Financeira de 1966 com, a reordenação do crédito agropecuário e a política agrícola contida no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967), essa penalização deixa de existir. Começa, então, a verdadeira montagem de um sistema de crédito capaz de financiar a evolução e a modernização da agricultura brasileira.

Trata-se aqui de detalhar o funcionamento desse sistema, identificando o papel desempenhado pelas entidades executoras da política de crédito rural. Trata-se, também, de discutir as modalidades de crédito segundo as características dos tomadores, para se captar a lógica interna da política creditícia e a participação dos diversos protagonistas rurais, com os seus diferentes interesses.

Além disso, busca-se identificar os beneficiários da política de modernização agrícola, visando captar as articulações a nível do Estado que possibilitaram, na diversidade estrutural que constitui o setor agrícola, estabelecer conteúdos bastante nítidos às políticas públicas voltadas para o setor.

A análise do financiamento por meio do sistema de crédito rural requer que se considere dois blocos analíticos bastante distintos. O primeiro deles, e normalmente o mais difundido nas análises, é a consideração da evolução do crédito rural, suas formas, mecanismos e o papel por ele desempenhado na garantia da expansão e modernização agrícola. Busca-se discutir aqui, inclusive, o papel do crédito subsidiado na formação e administração dos preços no conjunto da economia.

O segundo bloco, que normalmente não é tão considerado nas análises correntes, refere-se à origem dos recursos que garantiram a expansão do crédito. Em suma, o interesse, nesta tese, é entrar na controvérsia gerada sobre a política monetária para a agricultura, principalmente na discussão do impacto inflacionário dos subsídios ao crédito rural.

Para isso serão discutidas as várias fontes de financiamento dos empréstimos rurais. Realizar-se-á aqui, também, a análise do Orçamento Monetário do ponto de vista da expansão e contração dos recursos. O sentido da análise do movimento dos recursos, via orçamento, é o de buscar captar as pressões que os empréstimos agrícolas possam ter gerado.

A intenção é identificar as expansões ativas do crédito. Ou seja, aquelas que, com a mudança na composição dos ativos financeiros em poder do público – substituindo os depósitos à vista por aplicações remuneradas – possam ter sido responsáveis por expansões primárias de moeda. Essa expansão do crédito rural terá, certamente, que ser contrabalançada pelo crescimento econômico, para se ter uma idéia da pressão inflacionária ou não dos subsídios.

2.1. O sistema nacional de crédito rural

Como já visto, o avanço da modernização demandava uma expansão expressiva do crédito rural. Nicholls e Paiva, ao discorrerem sobre os produtores modernos de trigo e arroz, que passavam a produzir cada vez mais soja, afirmam que

“esses produtores, incentivados pelas possibilidades de lucro, tinham grande necessidade de crédito agrícola que estava sendo liberado em montantes cada vez maiores a taxas muito favoráveis, para a aquisição de mais maquinaria e fertilizantes, bem como outros insumos modernos cujos custos estavam subindo rapi-

damente.”¹

Quando Nicholls e Paiva afirmam que os produtores de trigo e arroz tinham grande necessidade de crédito agrícola, a constatação não se refere a necessidades intrínsecas a esses produtos mas, sim, decorrentes das formas de produção modernas, capitalistas.

Muitas são as especificidades do setor agrícola, principalmente as que decorrem do maior tempo de rotação do capital, quando comparado com o industrial. Quanto mais longo for o ciclo de determinada cultura, maior a necessidade de capital de giro e o prazo de retorno do capital fixo, o que exige a montagem de uma política de financiamento com prazos adequados.

A necessidade de crédito agrícola advém portanto, da necessidade de capital gerada pela expansão da monetização, que está associada à capitalização. Com a modernização criam-se novas demandas – de máquinas, equipamentos, ferramentas e insumos – ao mesmo tempo que insumos, antes produzidos internamente, passam a ser supridos por fornecedores externos (como por exemplo, as sementes selecionadas).

“O processo de modernização pode ser visualizado pela elevação do consumo intermediário na agricultura, que indica a crescente dependência da agricultura de compras industriais para a produção de suas mercadorias. O consumo intermediário é o valor de todos os insumos que entram no processo de produção (excluindo a força de trabalho). Inclui as despesas com sementes, defensivos, fertilizantes, rações e medicamentos para animais, aluguel de máquinas, embalagens e outros itens que possam ser considerados matéria-primas ou insumos produtivos.

O aumento da participação do consumo intermediário no valor bruto da produção significa que a atividade agropecuária depende cada vez mais de compras (intra e inter-setoriais) para que possa se efetivar. Em outras palavras, o processo de produzir torna-se cada vez mais dependente da produção de outros setores da economia, mais intensivo no uso de capital fixo e circulante. A participação do consumo intermediário no valor da produção pode então ser vista como um indicador sintese do processo de modernização: quanto mais complexa se torna a base técnica da produção, com a utilização crescente de insumos (químicos, físicos e biológicos), maior tende a ser a proporção do consumo intermediário na produção.”²

Na Tabela 2.1, pode-se observar o expressivo crescimento do consumo intermediário e sua participação no valor bruto da produção agropecuária, no período de modernização da agricultura brasileira.

¹ NICHOLLS, W.H., PAIVA, R.M. *Mudanças na estrutura e produtividade da agricultura brasileira, 1963/73; noventa e nove fazendas revisitadas*. op. cit., p.166.

² KAGEYAMA, A. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. op. cit., p.120.

Tabela 2.1

**Consumo intermediário na agricultura como % do valor bruto da produção
Brasil – 1939-1980**

| Ano | Consumo Intermediário/VBP (em %) | Taxa Anual de Variação (em %) |
|------|----------------------------------|-------------------------------|
| 1939 | 10,0 | - |
| 1949 | 11,1 | 1,0 |
| 1954 | 13,2 | 3,5 |
| 1959 | 14,3 | 1,6 |
| 1965 | 21,5 | 7,0 |
| 1968 | 25,1 | 5,3 |
| 1970 | 27,6 | 4,9 |
| 1975 | 34,4 | 4,5 |
| 1980 | 38,7 | 2,4 |

Fonte: KAGEYAMA, A. et. al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. op. cit., p.121.

Além dos motivos acima aludidos para as necessidades de crédito rural decorrentes da estratégia de modernização, vale a pena ressaltar aquelas decorrentes da incorporação de novas áreas.

Inicialmente, as formas de organização da produção, com a exploração extensiva da terra, é que garantem a rentabilidade para sua ocupação produtiva. Porém, à medida que essas regiões vão se consolidando, para que a produção agrícola continue a ser rentável, requer-se a intensificação do capital.

Isso pode ser observado, em diferentes épocas, nas regiões de ocupação da fronteira agrícola brasileira que, com terras férteis, e uma infra-estrutura disponível, viabilizam inicialmente a expansão da produção. Foi nas grandes manchas de terras férteis existentes no noroeste do Paraná, nas áreas de Goiânia, Anápolis e Ceres em Goiás e nas áreas a leste de Campo Grande e Dourados em Mato Grosso do Sul, que o capital penetrou mais intensamente, dando origem à interpretação de alguns autores para um crescimento tipo “mancha de óleo”.

Em duas pesquisas que a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) realizou nas décadas de setenta e oitenta, a necessidade de intensificação do capital nessas regiões pôde ser constatada. Segundo tais pesquisas, o crescimento da utilização de máquinas, equipamentos, insumos industriais e, por consequência, do crédito rural era bem mais intenso nas regiões já consoli-

dadas ou em fase de consolidação, do que nas de incorporação recente daqueles estados da federação³.

Antes de tratar da criação do sistema de crédito rural, cabe uma menção à relação entre o crédito rural, a estrutura de preços e a intensificação da capitalização do campo.

Já foi mencionado que a agricultura extensiva conseguia conviver com baixos preços dos seus produtos. O mesmo não ocorria com a agricultura capitalizada pois, na medida em que a produtividade crescia menos rapidamente na agricultura que na indústria, a agricultura moderna apresentava uma tendência à elevação dos preços, tanto relativamente à indústria, quanto em relação à agricultura extensiva.

Quando da penetração inicial do capital, a existência continuada de fatores como a fertilidade da terra, por exemplo, garante a rentabilidade aos produtores que realizam uma inversão adicional de capital, o que permite a capitalização inicial sem pressões altistas sobre os preços.

No entanto, na medida em que o capital vai se consolidando nas áreas agrícolas e que a produtividade agrícola cresce a um ritmo inferior à da indústria, há uma tendência à elevação dos preços relativos a favor da agricultura. Ela é mais intensa nos momentos de aceleração do crescimento industrial e da urbanização, quando a produção rural é mais exigida.

A tendência a alta dos preços agrícolas, embora presente nas fases de intensa modernização da segunda metade da década de sessenta em diante, vai ser contrarestanda pela ação do crédito rural. Este acabou por se constituir num elemento de freio ao processo inflacionário nesse período inicial de modernização⁴.

Como se viu no item anterior deste capítulo, apesar da existência de linhas e fontes de financiamento há várias décadas, somente na metade dos anos sessenta é que se cria um sistema orgânico e institucionalizado. A institucionalização se processa junto com a reforma bancária e a estruturação do Sistema Financeiro Nacional, iniciado com a promulgação da

³ A primeira pesquisa, realizada através de convênio celebrado entre a UFMG e o Ministério da Agricultura, se referia à dinâmica da produção agrícola de alimentos no Brasil enfocando a produção de arroz, feijão, milho e mandioca. A segunda, financiada pelo CNPq e pela FINEP tratou de analisar o avanço da modernização das regiões de fronteira agrícola do Centro-Oeste do País e o papel desempenhado pelo financiamento agrícola.

⁴ Refere-se aqui aos momentos iniciais da modernização pois, conforme tratará o próximo capítulo, a utilização desse padrão de financiamento agrícola trouxe enormes contradições, que estiveram na raiz dos problemas inflacionários dos anos subsequentes.

Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Ela havia sido enviada, ainda em 1963, pelo presidente João Goulart, só vindo a ser promulgada no final de 1964, com várias alterações promovidas pelo Congresso Nacional, com base no parecer do relator do projeto, deputado Ulysses Guimarães.

Esta Lei estabeleceu as normas que regulariam tal sistema, definindo as instituições que o compunham e suas áreas específicas de atuação. Nessas áreas estava incluída a rural, tendo sido estabelecido no artigo 54 que o Conselho Monetário Nacional deveria elaborar proposta a ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, sob a forma de projeto de lei institucionalizando o crédito rural.

Nessa institucionalização, deveria estar contida a regulamentação do campo específico do crédito rural, as modalidades de aplicação, bem como as respectivas fontes de recursos, o que foi aprovado em 05 de novembro de 1965, através da Lei nº 4.829. Criou-se, então, a Comissão Consultiva de Crédito Rural, subordinada ao Conselho Monetário Nacional⁵.

A necessidade de transformação do sistema financeiro nacional se fez presente principalmente a partir do esgotamento dos mecanismos de financiamento que haviam movido o ciclo expansivo do final dos anos cinquenta. O salto industrial do período do Plano de Metas

*“realizou-se à margem de um sistema de intermediação financeira e de financiamento governamental mais adequado. O gasto público crescente foi financiado em grande medida na base de déficits também crescentes, mediante créditos do Banco do Brasil. O crescimento do crédito privado baseava-se fundamentalmente na expansão primária dos meios de pagamento, por intermédio do referido déficit e do aumento dos depósitos bancários à vista.”*⁶

E na crise dos anos sessenta,

“vale acentuar que, diante da aceleração do galope inflacionário, os mecanismos vigentes foram perdendo a sua funcionalidade. Assim, era cada vez mais difícil elevar ou mesmo manter os níveis de gastos públicos sem uma reforma tributária de peso. Esta, por sua vez, não era viável no contexto político de então. Por outro lado, o desenvolvimento da indústria de bens de capital e bens de consumo duráveis necessariamente impunha a criação de novos esquemas de criação de liquidez e fi-

⁵ Em 07 de junho de 1963, o Governo do Presidente João Goulart havia encaminhado ao Congresso Nacional projeto destinado a complementar a reforma bancária nos aspectos que diziam respeito ao crédito rural, tendo sido proposto nesse projeto a criação de uma Comissão Nacional de Crédito Rural. O projeto foi aprovado em dezembro de 1963 na Câmara dos Deputados, sendo rejeitado pelo Senado Federal.

⁶ SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G.M., COUTINHO, R. (Orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1984, v.1, p.79.

nanciamento, o que também exigia reformas profundas no sistema financeiro da época.”⁷

Diante das limitações que o funcionamento do sistema financeiro impunha ao desenvolvimento da economia brasileira na segunda metade dos anos sessenta, o Estado realiza profundas mudanças no marco institucional que regia o conjunto do sistema econômico e, em particular, nas regras e forma de operação dos agentes financeiros, públicos e privados. A reforma financeira implementada promoveu

“uma modernização operativa, diversificação de instrumentos financeiros e um certo grau de especialização de funções, que permitiram o funcionamento mais fluido dos mercados monetário e creditício, bem como o aparecimento de um mercado de capitais institucionalizado. Tudo isto ocorreu dentro de um contexto institucional de centralização administrativa, mas com um manejo acentuadamente pragmático da política econômica e financeira.

Do ponto de vista dos esquemas de financiamento global, substituiu-se um esquema inflacionário aberto e um endividamento externo ligado a graves problemas de balanço de pagamentos, por uma inflação controlada e uma nova etapa de endividamento externo ligado, sobretudo, a movimentos autônomos de capitais.

No que se refere ao financiamento corrente do setor privado e público, conseguiu-se uma expansão considerável da liquidez, razoavelmente separada de sua fonte originária de expansão primária de meios de pagamento. Essa expansão se obteve, sobretudo, graças ao desenvolvimento dos esquemas de endividamento extrabancário e mediante a captação e circulação intersetorial de excedentes, através da emissão de títulos de dívidas pública e privada, com correção monetária.

No que se refere ao financiamento do consumo, promoveu-se uma ampliação e diversificação do consumo de bens duráveis das camadas médias urbanas, que serviu de base à recuperação e expansão de uma série de setores produtivos novos ou modernizados na indústria, comércio e serviços.

Em contrapartida, o financiamento de longo prazo a investimentos em setores e áreas prioritárias continuou dependendo, basicamente, de fundos especiais, estrangeiros ou públicos, ligados às agências de desenvolvimento, nacionais ou regionais, embora com a criação de novos instrumentos de financiamento e a proliferação de fundos públicos assinados a fins específicos.

Finalmente, de 68 para cá, começou a desenvolver-se mais efetivamente um mercado de capitais, mediante a constituição de bancos de investimento, reorganização dos setores financeiros tradicionais, fusões de grupos financeiros, abertura de capitais de empresa, e ativação progressiva dos mercados diretos de valores, principalmente em bolsa.”⁸

⁷ SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. op. cit., p.84.

⁸ TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro; ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973, p.213-214.

O Sistema Financeiro Nacional foi estruturado tendo como órgão máximo o Conselho Monetário Nacional, que substituiu o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), extinta e transformada em autarquia, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil. A Lei nº 4.595 determinou que

*“o Conselho Monetário Nacional será integrado pelos seguintes membros: I – Ministro da Fazenda, que será o Presidente; II – Presidente do Banco do Brasil S.A.; III – Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; IV – Seis (6) membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, com mandato de seis (6) anos, podendo ser reconduzidos.”*⁹

Estabeleceu ainda que

*“poderão participar das reuniões do Conselho Monetário Nacional o Ministro da Indústria e do Comércio e o Ministro para Assuntos de Planejamento e Economia, cujos pronunciamentos constarão obrigatoriamente da ata das reuniões.”*¹⁰

O Conselho Monetário Nacional ficava com a função normativa e deliberativa de elaborar a política monetária e creditícia, cabendo ao Banco Central da República do Brasil fiscalizar e executar as referidas normas e deliberações. O Banco Central incorporou a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária do Banco do Brasil, além de exercer algumas funções controladoras até então atribuídas à Carteira de Câmbio. Com relação ao crédito rural, foram reservados ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central cinco funções:

- 1) estabelecer as normas para o crédito agrícola concedido pelos bancos oficiais e privados;
- 2) fornecer fundos para desconto e redesconto no crédito agrícola;
- 3) coordenar e fiscalizar a aplicação desses fundos;
- 4) baixar normas aos bancos sobre práticas de empréstimos agrícolas; e
- 5) auxiliar no treinamento de bancários do Sistema Nacional de Crédito Rural.¹¹

Além disso, a Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, efetuou a reforma do mercado financeiro e de capitais, criando diversos intermediários financeiros ao mesmo tempo que estabeleceu os limites de atuação dos antigos e novos intermediários.

⁹ BRASIL. Lei n. 4.595 - 31 dez. 1964, Capítulo II, Art. 6º.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 4.595 - 31 dez. 1964, Art. 6º, § 2º.

¹¹ MEYER, R.L. et al. Mercados de crédito rural e os pequenos agricultores do Brasil. In: ARAÚJO, P.F.C., SCHUH, G.E. (Orgs.) *Desenvolvimento da agricultura: análise de política econômica*. op. cit., p.160.

Antes da criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central da República do Brasil, a Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, criou as ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e instituiu o mecanismo da correção monetária.

A adoção da correção monetária já significava uma orientação para as mudanças que viriam a seguir, sinalizando que as operações ativas e passivas do sistema financeiro deveriam operar com taxas de juros reais positivas. Apenas os setores e áreas prioritários deveriam operar em condições especiais. Entre estes, estava o setor rural, razão pela qual institucionaliza-se o Sistema Nacional de Crédito Rural.

É dentro do contexto dessa reformulação do sistema financeiro brasileiro que se inserem as modificações implementadas no financiamento da agropecuária nacional.

Como decorrência da Lei nº 4.595, ao ser criada pelo Conselho Monetário Nacional, a Comissão Consultiva de Crédito Rural dá corpo ao processo de institucionalização de um sistema voltado para o financiamento rural. Este já tinha começado a se esboçar anteriormente com a constituição, pelo Decreto nº 54.019, da Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR). A Lei 4.595 estabeleceu que a Comissão Consultiva de Crédito Rural seria

“constituída de representantes:

1. do Ministério da Agricultura;
2. da Superintendência da Reforma Agrária;
3. da Superintendência Nacional de Abastecimento;
4. do Banco Central da República do Brasil;
5. da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil S.A.;
6. da Carteira de Colonização do Banco do Brasil S.A.;
7. do Banco Nacional de Crédito Cooperativo;
8. do Banco do Nordeste do Brasil S.A.;
9. do Banco de Crédito da Amazônia S.A.;
10. do Instituto Brasileiro do Café;
11. do Instituto do Açúcar e do Alcool;
12. dos Bancos Privados;
13. da Confederação Rural Brasileira;
14. das Instituições Financeiras Públicas Estaduais ou Municipais, que operem em crédito rural;
15. das Cooperativas de Crédito Agrícola.”¹²

Nessa fase inicial de institucionalização do sistema, as medidas adotadas pelas Autoridades Monetárias se centrarão:

¹² BRASIL. Lei n. 4.595 - 31 dez. 1964, Art. 7º, inciso III.

- a) no aperfeiçoamento das modalidades de crédito rural;
- b) na organização de um sistema centralizado de controle e coordenação;
- e
- c) na montagem inicial de uma política de crédito de investimento à agricultura.

Até então as operações de assistência ao meio rural se faziam sob o amparo da Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957. Esta, em seu artigo 30, fixou um limite permanente de 20% sobre os limites normais de cada estabelecimento bancário para as operações de redescontos agrícolas.

A rede bancária privada beneficiava-se das operações de refinanciamento previstas na Lei nº 3.253, mediante o uso da mesma modalidade praticada no crédito comercial comum: o simples desconto de promissórias rurais, as quais se submetiam aos prazos e juros usuais praticados no crédito comercial¹³.

Mesmo os organismos oficiais¹⁴, apesar da adoção de critérios específicos, ao operarem em crédito rural, o faziam em sua maior parte com recursos oriundos do redesconto.

Visando aperfeiçoar as práticas adotadas no financiamento rural, o Decreto nº 54.019 determinou que a Coordenação Nacional de Crédito Rural, que ele criara, passasse a operar em crédito rural de custeio, inclusive por intermédio da rede bancária particular, utilizando-se para isso de recursos advindos do Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR).

Adicionalmente, em 1965, estabeleceu o Governo que as operações de redesconto deveriam ser feitas mediante promissórias rurais apenas no período da comercialização das safras. Com o objetivo de garantir essa orientação, procurou dar preferência aos financiamentos de custeio agrícola nos períodos de não comercialização. Para isso limitou em 25% a utilização em redesconto de promissórias rurais.

Durante o ano de 1965, o amparo à comercialização das safras agrícolas, bem como às operações de assistência através da política de preços mínimos, as quais se faziam mediante o uso de promissórias rurais, obrigou as Au-

¹³ O mesmo procedimento de desconto de títulos era utilizado pela rede bancária privada ao operar em crédito industrial. Por essa razão a reformulação não se restringiu à adoção de medidas que disciplinassem o crédito rural, atingindo também o crédito industrial.

¹⁴ Os organismos oficiais mais importantes em termos de financiamento rural eram o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Banco do Nordeste do Brasil.

toridades Monetárias a estabelecerem limites extras para o redesconto de notas promissórias.

Além de tomar medidas para o aperfeiçoamento das modalidades de crédito rural adotadas pelo sistema bancário, como aconteceria com as novas modalidades de crédito agrícola e industrial através da mobilização de recursos provenientes de fundos, buscou o Governo constituir um sistema de controle centralizado que facilitasse a coordenação desses fundos.

Com esse objetivo, em 03 de setembro de 1965, o Decreto nº 56.835 constituiu o Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI), que incorporaria os diversos fundos existentes. Para administrar o FUNAGRI, o referido decreto criou no Banco Central a Gerência de Coordenação do Crédito Rural e Industrial (GECRI)¹⁵, que incorporou a Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR), que havia sido criada pelo Decreto nº 54.019.

Logo após sua criação, o GECRI acompanhou, pelo Executivo, a tramitação no Congresso Nacional da Lei de Crédito Rural, tendo, após a sanção da referida lei, trabalhado na sua regulamentação.

No âmbito da montagem da política de crédito de investimento à agricultura, a Resolução nº 2 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de junho de 1965, autorizou a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil a efetuar empréstimos especiais para aquisição de tratores, máquinas e implementos agrícolas.

Determinou a Resolução nº 2 que os empréstimos seriam pagos em 4 (quatro) prestações anuais, recomendando ainda que o FUNAGRI desse prioridade a esse tipo de operação. A Resolução nº 8, de 13 de novembro de 1965, alterou posteriormente as normas da Resolução nº 2.

Logo no início da década de sessenta, o crédito rural havia apresentado um crescimento razoável, ainda que não tivesse tido um comportamento coerente no período. Em 1961 o volume de recursos aplicado no financiamento rural apresentou um crescimento real de 9,0%, voltando novamente a crescer 7,9% em 1962. Com as políticas de estabilização implementadas a partir de 1963 há uma redução no ritmo de crescimento do crédito rural. Nesse ano, a queda no seu volume foi de 3,7%. Em 1964 e 1965 o crédito rural apresenta um crescimento real de 7,8% e 14,9% respectivamente, voltando novamente a

¹⁵ A Gerência de Coordenação de Crédito Rural e Industrial (GECRI) foi constituída tendo por finalidade prover recursos para financiamento à agricultura, pecuária e indústria, bem como sua distribuição e o controle e coordenação de sua aplicação através dos fundos existentes ou a serem criados.

decrecer 2,8% em 1966 (Tabela 2.2).

Tabela 2.2
Variação real do crédito rural
1961 – 1980 (Em %)

| Ano | Variação Real do Crédito Rural [*] |
|------|---|
| 1961 | 9,0 |
| 1962 | 7,9 |
| 1963 | - 3,7 |
| 1964 | 7,8 |
| 1965 | 14,9 |
| 1966 | - 2,8 |
| 1967 | 27,0 |
| 1968 | 50,8 |
| 1969 | 16,4 |
| 1970 | 24,2 |
| 1971 | 20,1 |
| 1972 | 20,5 |
| 1973 | 29,9 |
| 1974 | 27,4 |
| 1975 | 29,2 |
| 1976 | 3,1 |
| 1977 | 3,0 |
| 1978 | - 15,6 |
| 1979 | - 3,6 |
| 1980 | - 18,4 |

* Dados deflacionados pelo Índice 2 da Conjuntura Econômica. Estão excluídas do volume do crédito rural as entidades financeiras não-bancárias. Contudo, sua participação, no crédito agrícola é muito pequena, não ultrapassando 4%, mesmo nos últimos anos em que é maior o seu peso.

Fonte: OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.M.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 12, n.2, mai-ago. 1982, p.148.

Aparentemente, o crescimento verificado em 1965 pode dar a impressão de que já aí deflagrava-se uma política de crescimento e modernização agrícola assentada na utilização do crédito rural. No entanto, não é nesse ano que se consolida a política agrícola de utilização do crédito como sustentação da estratégia modernizante.

Deve-se ressaltar que a plena institucionalização do crédito rural somente se dá com a promulgação da Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965, que só foi regulamentada pelo Decreto nº 58.380 de maio de 1966. Além disso a regulamentação do percentual dos depósitos à vista junto aos bancos comerciais a ser aplicado nesse crédito só se deu com a Resolução nº 69 do Conselho

Monetário Nacional, de 22 de setembro de 1967.

Assim, a origem do substancial crescimento real na assistência prestada ao setor agropecuário em 1965 deve ser buscada num conjunto de fatores que envolvem:

- a) o comportamento conjuntural da política monetária e creditícia do período;
- b) a significativa produção agrícola no ano, que foi favorecida pelas condições climáticas;
- c) o crescimento dos empréstimos para aquisição de tratores;
- d) as operações vinculadas à sustentação da política de preços mínimos;
- e) as operações vinculadas à compra e venda e financiamento de produtos de importação e exportação; e
- f) os saldos líquidos das operações de café.

Tratar-se-á a seguir dos fatos que sustentam essa argumentação sobre a assistência prestada ao setor agropecuário nesse ano. O primeiro fator a explicar o crescimento real dos empréstimos rurais é a existência de políticas monetária e creditícia extremamente folgadas durante 1965 e o primeiro trimestre de 1966 (Tabela 2.3). Como se vê, as taxas de expansão da moeda e do crédito em 1965 e no primeiro trimestre de 1966 estiveram sempre acima da taxa de crescimento dos preços, o que denota que o crescimento real da liquidez não foi exclusivo do setor agropecuário, mas de todo o setor privado.¹⁶

Além disso, a produção agrícola no ano de 1965 recebeu uma grande ajuda das boas condições climáticas, que possibilitaram elevadas taxas de crescimento da produção. Uma das lavouras que apresentou maior crescimento no ano foi o café. A grande colheita do produto, aliada a redução nas suas exportações¹⁷, acabou por ampliar enormemente as operações de aquisição do Instituto Brasileiro do Café.

Em 1964, o volume de aquisições do IBC foi de 4,9 milhões de sacas, elevando-se para 21,4 milhões em 1965. Dessas 21,4 milhões, 12,7 milhões eram de cafés produzidos na última safra. As operações se concentraram principalmente no último trimestre do ano, período em que as aquisições saltaram de Cr\$ 83,4 bilhões no terceiro trimestre, para Cr\$ 290 bilhões.

¹⁶ Para uma análise mais detalhada da política econômica desse período ver RESENDE, A.L. A política brasileira de estabilização, 1963/68, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.12, n.2, dez. 1982.

¹⁷ As exportações de café, que tinham sido de 14.496 mil sacas em 1964, reduziram-se para 13.488 mil sacas em 1965.

Tabela 2.3
Meios de pagamento e empréstimos ao setor privado
Taxas de crescimento real nos últimos 12 meses
1964 – 1967 (%)*

| Ano | Trimestre | Meios de Pagamento | Empréstimos ao Setor Privado | Empréstimos de Bancos Comerciais ao Setor Privado |
|------|-----------|--------------------|------------------------------|---|
| 1964 | I | -6 | -14 | -15 |
| | II | 2 | -4 | -1 |
| | III | 0 | 1 | 5 |
| | IV | -7 | -7 | -6 |
| 1965 | I | 9 | 2 | 5 |
| | II | 17 | 6 | 15 |
| | III | 30 | 12 | 23 |
| | IV | 42 | 25 | 41 |
| 1966 | I | 21 | 16 | 28 |
| | II | 1 | 8 | 9 |
| | III | -12 | 1 | -3 |
| | IV | -17 | -2 | -9 |
| 1967 | I | -5 | 2 | -4 |
| | II | 10 | 14 | 14 |
| | III | 18 | 10 | 22 |
| | IV | 20 | 26 | 33 |

* Indicadores de liquidez deflacionados pelo IPA.

Fonte: RESENDE, A.L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M.P. (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p.218.

Tal fato levou a que, no passivo do Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias, houvesse uma queda de 56% no saldo líquido de operações de café, financiadas, então, por recursos ligados à expansão monetária.

Mesmo excluindo-se o café, verifica-se que a assistência prestada ao setor agropecuário pelas autoridades monetárias apresentou um crescimento nominal de 76,4% no ano de 1965 (Tabela 2.4).

Como se pode notar, o crescimento dos empréstimos rurais das Carteiras de Crédito Geral (CREGE) e de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) foi de apenas 48,3% e 27,5% respectivamente.

O crescimento dos empréstimos realizados pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial deveu-se, em grande medida, nesse ano, ao crescimento expressivo das operações de empréstimos para aquisição de tratores de fabri-

cação nacional, que apresentou uma evolução de 101,2%. Essa evolução mostra sua importância, quando se verifica que o crescimento das operações de financiamento para aquisição de tratores foi de Cr\$ 59,5 bilhões em 1965.

Tabela 2.4
Autoridades monetárias:
assistência prestada ao setor agropecuário (exceto café)
(saldos em bilhões de Cr\$ ao final do ano)
1963 – 1965

| Ano | Compra e venda e fin. prod. de imp-exportação | Política de preços mínimos | CREAI | CREGE | Total |
|------|---|----------------------------|-------|-------|---------|
| 1963 | 71,3 | 15,5 | 211,0 | 20,8 | 319,6 |
| 1964 | 148,7 | 21,7 | 442,3 | 44,5 | 657,2 |
| 1965 | 254,8 | 274,5 | 564,0 | 66,0 | 1.159,3 |

Fonte: RELATORIO ANUAL, 1965. Brasília: Banco Central da República do Brasil, p.60

O maior impacto sobre as operações ativas das autoridades monetárias deu-se por intermédio da Política de Preços Mínimos e da Compra e Venda e Financiamento de Produtos de Importação e Exportação, que cresceram no ano, respectivamente, 1.165,0% e 71,4%. Tais operações responderam, respectivamente, por 50,3% e 21,1% do crescimento da assistência prestada ao setor agropecuário (exceto café). Considerando o conjunto das compras de produtos realizadas pelo Governo Federal, principalmente o café pelo Instituto Brasileiro do Café e o arroz pela Comissão de Financiamento da Produção, elas representaram no ano de 1965 3% do Produto Interno Bruto¹⁸.

As operações de compra e venda e financiamento de produtos de importação e exportação efetuados pela CACEX, que já tinham sido significativas em 1964, voltaram a crescer acentuadamente em 1965, tendo sido as compras do Governo Federal basicamente de trigo (produto de importação), açúcar e arroz (produtos de exportação).

Já as operações de sustentação da política de preços mínimos corresponderam a imobilizações feitas por conta da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), merecendo destaque as aquisições de arroz, que foram de 30% da safra rizícola. É importante salientar, no entanto, que o crescimento das imobilizações realizadas pela CFP implicou numa sensível redução da as-

¹⁸ No ano de 1964, elas foram de 0,8%, em relação ao PIB.

sistência prestada ao Instituto Riograndense de Arroz (IRGA), contribuindo para a política de montagem de um sistema centralizado de controle e coordenação das operações de assistência.

Se o ano de 1965 não pode ser visto como o de consolidação da política agrícola de uso do crédito como sustentação da estratégia modernizante, deve, no entanto, ser entendido como um ano em que já se buscava construir essa estratégia. Além disso, já começam a se manifestar, nessa época, os problemas do crescimento da assistência prestada ao setor agropecuário e suas pressões sobre as operações ativas das Autoridades Monetárias.

Mesmo procedendo a:

- a) uma mudança na distribuição do crédito, segundo o critério da essencialidade;
- b) um enxugamento das operações de redescontos concedidas para suprir as eventuais necessidades de caixa dos bancos comerciais;
- c) um aumento dos depósitos compulsórios à ordem do Banco Central;
- d) um aumento dos depósitos das autarquias junto às Autoridades Monetárias; e
- e) um aumento na captação de recursos junto ao público, através da colocação de LTNs (Letras do Tesouro Nacional)¹⁹ e, principalmente, de ORTNs (Obrigações do Tesouro Nacional);

as Autoridades Monetárias financiaram a maior parte de suas operações ativas em 1965 com recursos de origem monetária.

Em 1964, a colocação de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional foi de apenas NCr\$ 35,1 milhões, não chegando mesmo a cobrir as operações de resgate das Letras do Tesouro Nacional, as quais totalizaram NCr\$ 83,6 milhões.

No entanto, os incentivos dos juros e correção monetária e as medidas de incentivo fiscal através do imposto de renda aumentaram os atrativos e a confiança em tais títulos, levando a que o volume de colocação das ORTNs atingisse Cr\$ 334,1 bilhões e NCr\$ 339,1 milhões, respectivamente, em 1965 e 1966.

A colocação líquida de Letras e Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional foi responsável pelo financiamento de 55% do déficit de caixa do Tesouro no ano de 1965. Em 1966, novamente a colocação de títulos foi respon-

¹⁹ BRASIL. Lei n. 4.357 - 16 jul. 1964; e BRASIL. Lei n. 4.621 - 30 abr. 1965.

sável pelo financiamento de 56,8% do déficit do Tesouro Nacional.

É importante esclarecer que as pressões não decorreram apenas da assistência ao setor agropecuário mas, também, dos empréstimos em cruzeiros vinculados a operações de “swaps” e da queda dos recursos provenientes de depósitos compulsórios ligados ao processo das importações e transferências financeiras para o exterior.

Em 1965, 45% do desequilíbrio de caixa do Governo Federal foram financiados através da base monetária. Em 1966, no entanto, há uma modificação na estrutura de financiamento do déficit, decorrente da intensificação na colocação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e do financiamento via Empréstimo Programa da USAID. Em 1966, a participação das Autoridades Monetárias no financiamento do déficit de caixa do Tesouro caiu para 13,6% apenas.

Apesar de as Autoridades Monetárias terem reduzido sua participação no financiamento do déficit de caixa do Tesouro em 1966, não significa que as pressões se reduziram. Isso decorreu, de um lado, do financiamento não monetário do déficit e de outro da redução conjuntural de algumas fontes de pressão, entre as quais se incluíram as de assistência ao setor agropecuário. Em contrapartida, algumas pressões aumentaram bastante no ano, como é o caso dos descontos do Banco Central aos bancos, que apresentou um crescimento de 167,9% em 1966. Ele deveu-se, em boa medida, às pressões das atividades, principalmente urbanas, sobre o sistema bancário, que decorreram do impacto da política de contenção do ritmo da expansão monetária.

Os empréstimos rurais das Carteiras de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) e de Crédito Geral (CREGE) cresceram em 1966, respectivamente, 58,2% e 48,4%²⁰. Na Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, os empréstimos para aquisição de tratores e outras máquinas e implementos voltaram a apresentar crescimento significativo em 1966 (100,9%). Além dos empréstimos rurais, os industriais da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) também apresentaram evolução significativa em 1966 (145,6%).

As operações de sustentação da política de preços mínimos, que havia sido, em 1965, uma das maiores fontes de expansão da base monetária, apresentaram um declínio de 1,0% em 1966. Mas ele é resultado, em boa medida, do mau comportamento do produto agrícola, que apresentou queda de 1,7% no

²⁰ RELATORIO ANUAL. Brasília: Banco Central da República do Brasil, 1966.

ano.

O desempenho agrícola em 1966 acabou por se refletir na queda de 65,2% no volume das aquisições de produtos agrícolas realizadas pela Comissão de Financiamento da Produção. No entanto, deve-se ressaltar que, em oposição à queda na compra direta pelo Governo, houve notável crescimento nas operações de financiamento da produção agrícola (209,5%) e nos financiamentos à comercialização através de promissórias rurais (289,4%).

Da mesma forma que para as operações de sustentação da política de preços mínimos, as operações de compra, venda e financiamento de produtos de importação efetuados pela CACEX registraram um crescimento de apenas 2,3% em 1966. Isso se deveu à queda de 17,2% nos produtos de exportação, decorrente da redução nas compras de arroz, que haviam pressionado as compras no ano anterior, contrabalançada pelo crescimento de 17,5% nos produtos de importação, basicamente trigo.

As operações de empréstimos e descontos ao café em 1966 também apresentaram declínio em relação ao ano anterior. Isso, conjugado com o crescimento das Receitas do Fundo de Reserva de Defesa do Café, resultou numa sensível melhora na posição da Conta Café, que tinha se revelado negativa em 1965. Tal resultado superavitário decorreu, principalmente, do baixo volume da última safra, que levou a uma queda no total das aquisições de excedentes por parte do Instituto Brasileiro do Café, que em 1965 tinham sido de 22 milhões de sacas, reduzindo-se para 16,7 milhões de sacas em 1966.

Os anos de 1965 e 1966 serviram, pois, para mostrar que a sustentação da política de modernização, via crédito rural, requeria a captação de recursos não inflacionários, o que dependia de mudanças no mercado de capitais, no conjunto do sistema financeiro e no sistema tributário. Somente com a implementação das reformas financeira e tributária é que o volume do crédito rural poderá, a partir de 1967, situar-se em montantes compatíveis com o financiamento da estratégia modernizante. Esta é a razão para que se sustente nesta tese o argumento de que somente a partir dessa data se dá a consolidação da política de modernização com base no crédito rural.

Com a criação do SNCR, o Estado buscava assegurar os recursos para financiar as necessidades de capital-dinheiro para a agricultura dentro da estratégia de modernização. Para isso o SNCR deveria dar conta de:

- a) não comprometer a demanda por crédito;

- b) permitir condições de pagamento compatíveis com as especificidades do setor rural decorrentes do tempo de rotação do capital; e
- c) possibilitar taxas de juros favorecidas, capazes de viabilizar a rentabilidade rural.

Ele não poderia, no entanto, comprometer tanto a rentabilidade global do sistema financeiro, quanto os recursos necessários aos demais segmentos da economia que estavam articulados à Reforma do Sistema Financeiro, ao qual vinculava-se o SNCR, na sua criação²¹.

Em 05 de novembro de 1965, através da Lei nº 4.829, o crédito rural ganhará sua legislação própria. Esta, destacou como metas

- I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;*
- II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;*
- III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;*
- IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo.*²²

Criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), através da Lei nº 4.829, regulamentada pelo Decreto nº 58.380 de 10 de maio de 1966, os integrantes básicos do SNCR ficaram definidos como sendo o Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil S.A., o Banco de Crédito da Amazônia S.A. o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo. Foram definidos como órgãos auxiliares, os Bancos Oficiais, os Bancos Privados, as Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento e as Cooperativas de Crédito, desde que operassem com crédito rural, dentro das diretrizes fixadas pela lei.

Estavam ainda vinculados ao SNCR, conforme o disposto na Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Ao Conselho Monetário Nacional foi atribuída toda a orientação do

²¹ No item 3.3, que aborda a origem dos recursos para a expansão do crédito, será tratada a solução encontrada pelo SNCR para viabilizar a oferta de recursos destinados ao financiamento agrícola sem comprometer a rentabilidade dos agentes financeiros envolvidos no sistema de crédito.

²² BRASIL. Lei n. 4.829 - 05 nov. 1965, art. 3º

crédito rural, ficando a cargo do Banco Central a coordenação e fiscalização das fontes de financiamento e das aplicações dos bancos comerciais privados e do Banco do Brasil.

As normas do crédito rural estabeleciam as diversas categorias de empréstimo – custeio, investimento e comercialização. O Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966, que regulamentou a Lei nº 4.829, estabeleceu o financiamento da industrialização de produtos agropecuários como uma forma de crédito de custeio.

Foram instituídas, ainda, linhas especiais de crédito destinadas às cooperativas de produtores e para a colonização, as quais gozavam de taxas especiais reduzidas. Os contratos de crédito que tivessem duração superior a doze meses também beneficiavam-se de taxas ainda mais reduzidas.

Na montagem do SNCR o crédito rural ficou dividido em duas modalidades segundo o tipo de tomador e, como nos lembra Bastos

“para aqueles produtores de ‘reconhecida capacidade técnica’ era concedido o ‘crédito corrente’, independente de maiores formalidades e da apresentação de projetos. Trata-se fundamentalmente de grandes produtores, muitos dos quais já articulados aos esquemas bancários e que dispunham de boa receptividade junto às agências e aos gerentes locais.

Aos pequenos produtores ou então a aqueles envolvidos com técnicas consideradas tradicionais era reservado o ‘crédito orientado’, para a cessão do qual era exigida a apresentação de um projeto de aplicação, geralmente elaborado por técnicos da agência local de extensão rural. Nestes casos era explicitamente induzido o uso de técnicas modernas, químicas e mecânicas. O acesso ao crédito, portanto, era dificultado pela necessidade de apresentação de um projeto, e sua execução era supervisionada por extensionistas ou funcionários do banco. A distinção entre ‘crédito corrente’ e ‘crédito orientado’, marcada pelo subjetivismo da ‘reconhecida capacidade técnica’, ficava a cargo da gerência das agências locais da rede bancária e dependia portanto em larga medida das relações entre os produtores e os funcionários.”²³

Como se enfatizou anteriormente, o SNCR deveria possibilitar taxas de juros favorecidas que fossem capazes de viabilizar a rentabilidade rural. Isso era fundamental para estimular a modernização sem pressões sobre os preços agrícolas.

Tal fato fica evidente na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias e que criou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central da República do

²³ BASTOS, P.C. *A Política Agrícola e a Modernização da Agricultura*. s.d., mimeo, p.20-21.

Brasil. O Art. 4º trata das competências do Conselho Monetário e, entre estas, inclui no inciso IX, a de

“limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da República do Brasil, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover:

- *recuperação e fertilização do solo;*
- *reflorestamento;*
- *combate a epizootias e pragas, nas atividades rurais;*
- *eletrificação rural;*
- *mecanização;*
- *irrigação;*
- *investimentos indispensáveis às atividades agropecuárias.”*²⁴

Em 1966, o Decreto nº 58.380, que regulamentou a Lei nº 4.829, estabeleceu que

*“as taxas de operações, sob qualquer modalidade de crédito rural, serão inferiores em pelo menos 1/4 (um quarto) às taxas máximas admitidas pelo Conselho Monetário Nacional para as operações bancárias de crédito mercantil.”*²⁵

É, portanto, a partir de 1967, que se dá, efetivamente, a institucionalização do financiamento rural, com a montagem de uma nova sistemática operacional.

“O Banco do Brasil implantou uma nova sistemática operacional simplificando a concessão de empréstimos rurais, mediante crédito pessoal sem a constituição de garantias reais e dispensada a inscrição de documentos em Cartórios ou qualquer modalidade de registro público, dentro dos preceitos da Lei nº 4.829, de 5-11-65, que institucionalizou o crédito rural.

Isso possibilitou ao Banco uma redução no tempo de concretização dos contratos, permitindo uma ampliação de sua faixa de atendimento.

*Também o Decreto-lei nº 167, de 14-2-1967, cujas inovações e facilidades foram acolhidas pelo banco, propiciou uma dinamização no crédito agropecuário concedido pela CREA.”*²⁶

Em 1967, há uma modificação no comando da equipe econômica e, com ela, uma mudança nas prioridades de política econômica, colocando-se como prioridade primeira a retomada do crescimento econômico. As Diretrizes de Governo, divulgadas em julho de 1967, explicitavam as prioridades da política econômica colocando em primeiro lugar a aceleração do desenvolvimento e em

²⁴ BRASIL. Lei n. 4.595 - 31 dez. 1964, art. 4º, inciso IX.

²⁵ BRASIL. Decreto n. 58.380 - 10 mai. 1966, art. 18º, parágrafo segundo.

²⁶ RELATÓRIO ANUAL. Brasília: Banco Central da República do Brasil, 1967, p.97.

segundo lugar a contenção da inflação. Lago, ao discutir a prioridade da retomada do crescimento, afirma que

“esta somente seria compatível com um programa de redução da inflação que não resultasse em uma contenção “indevida” da demanda. A existência de significativa capacidade ociosa no setor industrial sugeria que a produção poderia reagir a estímulos adequados. Por outro lado, a nova equipe estava convencida de que a pressão sobre o nível dos preços era principalmente oriunda da área de custos (notadamente o custo do crédito). A ação sobre os preços através de controles diretos passaria logo a merecer maior atenção do governo e permitiria compatibilizar uma queda do ritmo de aumento dos preços (de caráter mais gradual do que aquele que a administração anterior pretendia), com taxas de crescimento da produção e do emprego mais elevadas.”²⁷

Com a nova prioridade de política econômica

“Um maior estímulo à demanda foi dado, já a partir de 1967, através de políticas monetária, creditícia e fiscal mais ‘flexíveis’, que se tornariam nos anos seguintes gradualmente expansionistas. Foi particularmente notável a expansão do crédito, e especialmente do crédito ao consumidor e à agricultura. A concessão de isenções fiscais e de juros favorecidos ao setor agrícola aliada a um maior volume de crédito tinha entre outros objetivos o de assegurar uma oferta adequada de alimentos (cujo impacto sobre os índices de inflação era significativo) estimular as exportações de produtos primários e, talvez sem a mesma ênfase, aumentar a renda rural e conseqüentemente corrigir desequilíbrios regionais e reduzir o êxodo rural.”²⁸

A partir de 1967, observa-se um crescimento real bastante substantivo do crédito rural. Já em 1967, as operações de empréstimos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), apresentaram um aumento de 48,9%.

Juntamente com o crescimento do crédito, começa também a se evidenciar o seu comportamento seletivo. Assim, dentre os empréstimos da CREAI, as operações normais de crédito apresentaram um crescimento de 39,9%, enquanto as operações especiais, um acréscimo de 53,9%. Nessas últimas estão incluídas as relativas ao financiamento para aquisição de tratores, máquinas e implementos agrícolas e os financiamentos concedidos às lavouras de exportação.

Deve-se ressaltar nesse ano, também, o crescimento de 52,5% na assistência creditícia prestada pelas Autoridades Monetárias às Autarquias, na qual estão incluídos os empréstimos ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o

²⁷ LAGO, L.A.C. A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre”; 1967-1973. In: ABREU, M.P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p.235.

²⁸ LAGO, L.A.C. A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M.P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. op. cit., p.237.

Instituto Riograndense do Arroz (IRGA) e as operações de financiamento para aquisição de produtos de exportação.

Em 1968 fica marcante a mudança de orientação de política econômica e o expansionismo da política creditícia. Nesse ano, os empréstimos ao setor privado responderam por 69,5% dos fatores de expansão da base monetária.

A importância da expansão do crédito ao setor privado e sua pressão sobre a base monetária ficam mais evidentes quando ela é contraposta às operações de financiamento do déficit fiscal do Tesouro Nacional. Mesmo com o crescimento de 42,5% no financiamento do Tesouro Nacional pela via monetária, o impacto expansionista dessas operações representou apenas 10,5% dos fatores de expansão da base monetária.

Dentre os empréstimos ao setor privado, cresceram 59% os realizados pelos bancos comerciais e 69,3% os efetuados pelas autoridades monetárias. É importante salientar, no entanto, que não foi a agropecuária o setor que mais pressionou os empréstimos ao setor privado nesse ano²⁹. Apesar de os empréstimos à agricultura e à pecuária terem crescido acima da inflação, seu crescimento foi de 56,8%, enquanto que os empréstimos ao setor industrial cresceram 64,9%.

A pressão da assistência ao setor rural só não foi maior em 1967 e 1968, em razão do limitado crescimento da produção agropecuária nesses anos³⁰. Isso possibilitou que o atendimento das autoridades monetárias à política de sustentação de preços mínimos não fosse tão demandado, tendo tal atendimento crescido 16,6% em 1967 e 36,3% em 1968. Entretanto, é importante ressaltar que as aplicações em crédito rural com recursos do Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR), apresentaram, já em 1968, um crescimento de 79,1%.

Merecem destaque, ainda no ano de 1967, os descontos efetuados pelas Autoridades Monetárias. Por exemplo, enquanto as operações de desconto comum aos bancos comerciais apresentaram um crescimento de apenas 0,3% no ano, as operações de refinanciamento de empréstimos bancários às atividades consideradas prioritárias, apresentaram um acréscimo de 50,1%. Dentre os refinanciamentos às atividades prioritárias, devem ser ressaltados os refinanciamentos às atividades rurais, que cresceram 96,7% no ano. Eles tiveram a se-

²⁹ Nos anos subsequentes, a pressão do crédito rural sobre a base monetária será mais marcante.

³⁰ O decréscimo na safra de café em 1968 é um bom exemplo.

guinte composição em 1967:

- a) os realizados ao amparo do Decreto-lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, e que são operações de custeio agrícola contempladas com limites especiais permanentes dos bancos, com base em 1% dos depósitos registrados no balanço de cada estabelecimento, em 31 de dezembro de 1966; as faixas extras de redesconto relacionadas nos itens b e c, também eram amparadas pelo Decreto-lei nº 167.
- b) os devidos aos limites extra-temporários, concedidos pelas Autoridades Monetárias, para redesconto de notas promissórias rurais, com o objetivo de facilitar a comercialização das safras;
- c) os devidos à segunda faixa especial temporária de redesconto para dar cobertura à comercialização das safras agrícolas nas regiões centro e sul do País; e
- d) os redescontos efetuados com base em operações de financiamento do café, cacau, fumo, mamona e sisal. No caso do café, por exemplo, foram definidos limites de refinanciamento com base em 10% dos depósitos consignados nos balanços de 30 de dezembro de 1966, para os bancos que operassem tradicionalmente em zona cafeeira.

Em 1968, no entanto, a política creditícia expansionista ocasionou um maior crescimento nos redescontos de liquidez nas operações de redescontos do Banco Central, que decorreu da preocupação em assegurar a normalização dos desníveis de encaixe do sistema bancário. Assim, enquanto as operações de redesconto de liquidez cresceram 172,6%, as de refinanciamento realizadas através de redescontos para custeio agropecuário teve uma evolução de apenas 33%.

Em agosto de 1968, a Resolução nº 97³¹ do Conselho Monetário Nacional baixou normas com o objetivo de evitar que o sistema bancário, ao atender as normas instituídas anteriormente, tivessem uma alta concentração do crédito rural nas operações de comercialização. Com esse intuito, a Resolução nº 97 estabeleceu que:

- a) os empréstimos à comercialização não poderiam exceder 67% do total do crédito rural concedido por cada instituição;
- b) 70%, pelo menos, dos empréstimos de comercialização teriam que

³¹ Que entrou em vigor somente em maio de 1969.

ter valores inferiores a 600 vezes o maior salário mínimo vigente no país e 10%, no mínimo, deveriam possuir valores inferiores a 50 vezes o referido salário; e

- c) os bancos sem carteiras de crédito agrícola somente poderiam destinar 50% das exigibilidades para o financiamento da comercialização rural, devendo o restante destas ser depositado no FUNAGRI.

Dando seqüência à articulação da política de crédito rural com o sub-setor industrial que produz equipamentos e insumos, ou seja, reafirmando o caráter de indutor da modernização que lhe era reservado, duas novas medidas são aprovadas em 1973. A Circular nº 211 do Banco Central do Brasil, de 24 de julho de 1973, aprovou normas para concessão de crédito rural aos produtores de sementes ou mudas melhoradas e a seus cooperantes, recomendando, inclusive, prioridade a esse tipo de operação, para cuja cobertura poderiam ser utilizados os recursos da Resolução nº 69³². A Circular nº 212 do Banco Central do Brasil, de 08 de agosto de 1973, autorizou a inclusão dos serviços de aviação agrícola no rol de insumos modernos do Manual de Crédito Rural.

2.2. A Origem dos Recursos

Desde a montagem do SNCR, as fontes de recursos para fazer face às necessidades de expansão do crédito rural sempre estiveram assentadas, de um lado, na aplicação compulsória dos bancos comerciais e, de outro, na complementação de recursos realizada pelas Autoridades Monetárias.

Era necessário, no entanto, que se garantisse uma significativa participação de recursos que não tivessem origem nos desembolsos das Autoridades Monetárias. Era preciso desde a origem regular a participação dos bancos comerciais privados na oferta de crédito rural, obrigando-os a aplicar uma parcela fixa dos recursos captados através dos depósitos à vista em empréstimos para o setor rural.

A alternativa encontrada pelo SNCR para a obtenção dos recursos ne-

³² A Resolução nº 69 do Conselho Monetário Nacional, de 22 de setembro de 1967, determinava que 10% sobre os depósitos nos estabelecimentos bancários deveriam ser aplicados em operações típicas de crédito rural. Em 19 de julho de 1973, a Resolução nº 260 elevou o referido percentual para 15%. Segundo a Circular nº 211, os créditos concedidos aos produtores de sementes ou mudas melhoradas poderiam ser incluídos dentro do percentual de obrigatoriedade constante de tais Resoluções.

cessários à expansão creditícia foi o estabelecimento, através da Resolução nº 69 do Conselho Monetário Nacional, de 22 de setembro de 1967, de um percentual de 10% sobre os depósitos à vista nos bancos comerciais³³, a ser obrigatoriamente canalizado para os empréstimos rurais.

Vale salientar que as exigibilidades não incidiam sobre o total dos depósitos à vista, já que a Resolução nº 69 estabeleceu que o cálculo seria feito tomando-se o total dos depósitos e deduzindo-se destes os depósitos à prazo fixo, os depósitos vinculados a operações de câmbio, os depósitos transitórios de entidades públicas, os depósitos dos governos estaduais e municipais e suas autarquias, nos bancos oficiais e os recolhimentos compulsórios, em dinheiro, dos bancos comerciais junto ao Banco Central.

Os bancos que, por não possuírem agências em condições de cumprir tal exigência, ou por outro motivo qualquer, não atingissem o limite mínimo de recursos carreados para o setor rural, deveriam efetuar o repasse da diferença, depositando-a na conta FUNAGRI, gerida pelo Banco Central. O FUNAGRI era um fundo de refinanciamento do Banco Central, que remunerava os recursos a ele recolhidos pelas entidades financeiras a uma taxa de apenas 7% (no seu início), repassando os recursos aos outros agentes do SNCR, que efetuavam os empréstimos.

O limite de 10% era visto pelo Estado como o máximo possível sem que se comprometesse a rentabilidade dos bancos comerciais. Como tal montante seria insuficiente para garantir a demanda rural por crédito, estabeleceu o SNCR que às autoridades monetárias caberia complementar os recursos necessários, através de fundos especiais, compostos seja de receitas tributárias, seja de recursos externos, ou ainda de aplicações das Autoridades Monetárias, definidas na elaboração anual dos Orçamentos Monetários.

Dessa forma, as fontes de recursos aplicados em financiamento rural podem ser sintetizadas nas seguintes:

- a) recursos provenientes das exigibilidades dos bancos comerciais;
- b) recursos externos;
- c) recursos de fundos e programas administrados pelo Banco Central do Brasil;

³³ O percentual de exigibilidade aplicava-se a todos os bancos comerciais, fossem eles estatais ou privados. No caso do Banco do Brasil a exigência seria até dispensável, já que os empréstimos rurais do banco se constituem na sua principal operação ativa e sua política de financiamento rural é definida pelo próprio governo.

d) recursos canalizados pelas Autoridades Monetárias para o Banco do Brasil³⁴.

Em 1964, o Estado cria dois fundos especiais para o financiamento agrícola, o Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR) e o Fundo Agroindustrial de Reversão (FAR). O FNRR visava garantir os recursos necessários ao financiamento das atividades rurais, obtidos, principalmente, na área externa. Para isso utilizava como fonte o confisco cambial, empréstimos externos e os *supplier's credits*. Como esses não eram em montante suficiente, fazia uso também de dotações orçamentárias.

O FAR, tinha um papel político importante, já que visava reduzir as dificuldades e conflitos envolvidos na possível aplicação do Estatuto da Terra. Este fundo se destinava a financiar novas atividades agroindustriais aos proprietários de terras que tivessem sido objeto de desapropriação pelo Estatuto da Terra e cujo pagamento tivesse sido feito nos termos do Estatuto, por meio de Títulos da Dívida Agrária.

Em 03 de setembro de 1965, através do Decreto nº 56.835, foi criado o Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI), que incorporou os fundos FNRR, FINAME, FUNDECE, FINEP e FIPEME, além de vir a incorporar no futuro os fundos que, com finalidades análogas, viessem a ser criados. O FUNAGRI era, assim, um fundo que visava possibilitar a coordenação e fiscalização das operações de crédito referentes à agricultura e à indústria.

Em 1966, foi criado o Fundo de Estímulo ao Produtor Rural (FUNFERTIL), que se responsabilizava integralmente pelo pagamento dos juros cobrados nas operações de financiamento destinados à compra de fertilizantes e suplementos minerais. Este fundo, que tinha boa parte de seus recursos fornecido pela AID (Agência para o Desenvolvimento Internacional), representou um grande estímulo à aquisição de fertilizantes químicos, já que os produtores ficavam desobrigados de arcar com os juros³⁵.

O crescimento do consumo de fertilizantes (Tabela 2.5) e, como decor-

³⁴ Tais recursos eram normalmente canalizados através da Conta Movimento, que existiu enquanto o Banco do Brasil exerceu o papel de banco comercial e autoridade monetária. Nela eram contabilizados os déficits de caixa do banco, quando as aplicações excediam suas fontes de recursos. O que, aliás, se constituiu em uma rotina durante todos os anos em que o banco exerceu essa dupla função. E foi justamente essa conta, como se verá adiante, um dos itens de maior pressão sobre o Orçamento Monetário, principalmente na década de setenta.

³⁵ Os produtores não arcavam com os juros dos empréstimos, cobertos pelo FUNFERTIL que remunerava as instituições financeiras com taxas de juros idênticas às operações normais de financiamento rural.

rência. do FUNFERTIL, foi bastante rápido³⁶ levando o governo, diante da denúncia de existência de empréstimos para compras de fertilizantes que eram desviados para outros fins³⁷, a instituir, em 1969, um novo fundo – o Fundo Especial para o Desenvolvimento da Agricultura (FUNDAG) que, em 1970, substituiu o FUNFERTIL.

Tabela 2.5
Consumo aparente de fertilizantes
1950 – 1970 (em toneladas)

| Ano | Nitrogenados | Fosfatados | Potássicos |
|------|--------------|------------|------------|
| 1950 | 14.187 | 50.836 | 23.523 |
| 1951 | 18.561 | 73.569 | 28.709 |
| 1952 | 10.605 | 46.923 | 15.347 |
| 1953 | 20.579 | 64.816 | 31.226 |
| 1954 | 17.762 | 77.389 | 28.348 |
| 1955 | 22.951 | 88.575 | 49.523 |
| 1956 | 30.238 | 93.559 | 41.632 |
| 1957 | 28.558 | 118.689 | 60.189 |
| 1958 | 41.390 | 143.349 | 65.082 |
| 1959 | 44.785 | 124.005 | 57.425 |
| 1960 | 66.790 | 131.591 | 106.146 |
| 1961 | 54.810 | 118.363 | 73.004 |
| 1962 | 50.879 | 117.519 | 68.447 |
| 1963 | 65.192 | 156.818 | 92.015 |
| 1964 | 50.808 | 135.052 | 69.504 |
| 1965 | 66.569 | 120.097 | 99.732 |
| 1966 | 71.134 | 116.648 | 93.337 |
| 1967 | 103.382 | 204.606 | 136.937 |
| 1968 | 144.320 | 273.094 | 184.295 |
| 1969 | 164.430 | 265.667 | 200.290 |
| 1970 | 275.936 | 415.938 | 306.692 |

Fonte: IPEA/IPLAN. *Tecnologia moderna para agricultura*. Brasília, 1975. Série Estudos para o Planejamento, n. 11, v. II – Fertilizantes químicos.

É importante ressaltar que o FUNDAG ampliou os estímulos à adoção de insumos modernos, já que ele abarcava as operações de financiamento das despesas com fertilizantes, calcário, suplementos alimentares minerais e protéi-

³⁶ Em 1966, o FUNFERTIL financiou 10% do consumo de fertilizantes no Estado de São Paulo, chegando em 1968 a financiar 49% do mesmo e 75% do seu consumo nacional (MEYER, R.L. Mercados de crédito rural e os pequenos agricultores do Brasil. op. cit., p.164.

³⁷ Empréstimos esses denominados na época de operações de financiamento de "adubo papel".

cos, sementes melhoradas, inseminação artificial e defensivos agrícolas. Além disso ele não se destinava exclusivamente ao financiamento das operações de aquisição de insumos modernos, tendo também outras incumbências ligadas ao subsídio de exportações de produtos agrícolas que estivessem com preços externos conjunturalmente baixos.

O FUNDAG arcava com parte dos juros cobrados nas operações de financiamento para a compra dos demais insumos modernos, que não o fertilizante. Estes insumos (máquinas, rações, medicamentos, defensivos etc.), não obtinham as mesmas condições dos fertilizantes mas, ainda assim, recebiam um subsídio significativo.

Só para se ter uma idéia, basta lembrar que, quando da sua implementação, da taxa de juros de 15% cobrada na aquisição de um insumo, o FUNDAG se responsabilizava pelo pagamento de 8%, ficando ao produtor a responsabilidade pelos 7% restantes. Ou seja, o mutuário do crédito arcava com menos da metade da taxa de juros cobrada no empréstimo, a qual já era subsidiada.

A pecuária teve também em 1967 o seu programa de desenvolvimento (CONDEPE), com recursos oriundos do Banco Mundial e do Banco Inter-americano de Desenvolvimento, que se destinava a financiar investimentos no setor³⁸. Tal programa, no entanto, sofreu alguns percalços decorrente da aplicação da correção monetária. A instituição da correção foi necessária porque os empréstimos tinham prazo de pagamento de 12 anos e 3 a 4 anos de carência, mas as resistências dos pecuaristas dificultou, inicialmente, a sua atuação.

Em 22 de setembro de 1967, a Resolução nº 69 do Conselho Monetário Nacional regulamentou a obrigação de os bancos comerciais canalizarem 10% de seus depósitos à vista para o crédito rural, como previsto na Lei nº 4.829 de novembro de 1965³⁹. A mesma resolução estabeleceu as normas a vigorarem para o crédito rural, além de transferir para o Conselho Monetário Nacional a execução da política creditícia rural.

Em 1971, além dos fundos já existentes, outros foram criados com o

³⁸ O programa destinava-se a pequenos e médios produtores, definindo os mesmos como os que tinham respectivamente patrimônio de até US\$ 10.000 e US\$ 30.000, com os limites dos empréstimos sendo fixados entre US\$ 5.000 e US\$ 30.000. O programa atendia inicialmente os produtores dos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, sendo em março de 1971 estendido para o Norte e Nordeste através da Resolução nº 181 do Conselho Monetário Nacional.

³⁹ O percentual dos depósitos à vista a ser aplicado no crédito rural foi elevado para 15% em 1973, para 17% em 1979, para 20% em 1980 e para 25% em 1981. Tais mudanças, no entanto, serão analisadas quando da discussão das contradições envolvidas nos mecanismos de financiamento no capítulo seguinte.

objetivo de prover o meio rural de melhor infra-estrutura sócio-econômica. Nesse ano são criados o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agricultura do Norte e Nordeste (PROTERRA), o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) e o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL).

2.3. O financiamento agrícola e a crise dos anos setenta

No início dos anos setenta, já se começava a sentir as pressões monetárias e financeiras decorrentes da política econômica implementada no final da década anterior. Elas advinham do crescimento dos ativos em moeda estrangeira das Autoridades Monetárias e da alocação de recursos às atividades julgadas prioritárias – basicamente agricultura e exportações.

Visando minorar o impacto monetário decorrente do ingresso de divisas, a Resolução nº 265 do Conselho Monetário Nacional, de 31 de agosto de 1973, restabeleceu, ao nível de 40%, o depósito de 25% da Resolução nº 236, de 19 de outubro de 1972 sobre contravalor em cruzeiros resultante da negociação das divisas provenientes de empréstimos contratados ao amparo da Lei nº 4131, de 03 de setembro de 1962 e das Resoluções nºs. 63 e 64, de 21 e 23 de agosto de 1967.

Depois das operações de câmbio, o mais importante fator determinante da expansão monetária nesse período foi a evolução dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado, que cresceram 47,2% em 1971, 43,5% em 1972 e 48% em 1973. Esse crescimento decorreu basicamente da política creditícia de incentivo às exportações e aos programas especiais ligados ao setor rural.

Em 1971, os empréstimos ligados ao comércio exterior (CACEX, CÂMIO e adiantamentos de câmbio pela CREGE e CREAM), expandiram-se 86,4%. Apesar de alguns produtos, como o açúcar, terem se beneficiado dos programas especiais de amparo a produtos de exportação, as operações mais beneficiadas em termos percentuais foram as de financiamento à exportação de produtos manufaturados, com recursos do Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX).

Pelo lado da assistência ao meio rural, em 1971, os empréstimos ao café apresentaram um aumento de 55,3%, o que representou pressão sobre as Au-

toridades Monetárias, já que os recursos líquidos do Fundo de Reserva de Defesa de Café (FDRC) cresceram apenas 11,4%. Esse pequeno crescimento deveu-se, em parte, à diminuição de receita resultante da redução da “quota de contribuição” e, em parte, ao aumento das despesas com compras de garantia, como resultado do grande crescimento na produção de café no ano de 1971.

Apesar de os financiamentos decorrentes da política de preços mínimos terem experimentado um crescimento de apenas 28,7% em 1971, um elemento muito significativo de pressão monetária naquele ano foi o relacionado aos repasses de recursos financeiros, realizados através dos diversos fundos administrados pelo Banco Central.

Tais fundos apresentaram um crescimento de 51,7% em suas aplicações no ano, sendo que as maiores expansões foram as dos fundos destinados à assistência ao meio rural. O Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR) cresceu 80,7%⁴⁰, o Fundo de Desenvolvimento da Pecuária (FUNDEPE) 256,2% e o Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (FUNDAG) 483,3%⁴¹.

No ano de 1971, o Banco Central arcou com o crescimento de 49,2% nas operações de descontos seletivos ligados às atividades de exportação de manufaturados, custeio e comercialização rural. Nesse ano, inclusive, a pressão se restringiu aos descontos seletivos, sendo bastante pequeno o montante dos empréstimos da Resolução nº 168 do Conselho Monetário Nacional, de 22 de janeiro de 1971⁴².

A desagregação dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado mostra que os créditos ao comércio e à indústria apresentaram em 1973 um crescimento de 45%, enquanto os financiamentos agrícolas cresceram 49,8%. Deve-se ressaltar, ainda, que os empréstimos ligados ao comércio exterior apresentaram crescimento de 54,6% nesse mesmo ano.

A atuação das Autoridades Monetárias no âmbito da política de crédito

⁴⁰ O FNRR, que é o fundo quantitativamente mais importante, apresentou uma expansão de Cr\$ 547 milhões em suas aplicações, das quais somente Cr\$ 40 milhões (7,3%) foram financiados com recursos externos, oriundos de acordo com o Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID), sendo os restantes Cr\$ 507 milhões (92,7%) provenientes de recursos internos.

⁴¹ O FUNDAG destinava-se a estimular as exportações de produtos agropecuários e aumentar a produção e a produtividade da terra, subsidiando parte das despesas com a aquisição de insumos modernos. Ele veio a substituir o Fundo de Estímulos Financeiros ao Uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais (FUNFERTIL) que foi extinto. Em 1971, 20,1% das aplicações foram feitas a “fundo perdido”, as quais se relacionavam à cobertura de subsídios de encargos nas operações de aquisição de insumos modernos.

⁴² A Resolução nº 168 regulamentou a assistência financeira aos estabelecimentos comerciais através de contratos de abertura de crédito, em substituição ao sistema de desconto de liquidez.

foi a de continuar atendendo a liquidez necessária à dinamização das atividades econômicas prioritárias, mantendo e aprofundando sua política de crédito seletivo. Isso ocorreu, sobretudo, através do destino de crescentes volumes de fundos para financiamentos de investimentos em setores de infra-estrutura, para apoio às atividades agropecuárias e estímulos à exportação, principalmente de produtos manufaturados.

Tal aprofundamento pode ser visualizado através das operações, no início da década de setenta, com fundos especiais de financiamento e outros recursos administrados pelo Banco Central do Brasil (Tabela 2.6).

TABELA 2.6
Fundos e programas administrados pelo Banco Central¹
(variação percentual no ano das aplicações)
1971 – 1973

| Discriminação | 1971 | 1972 | 1973 |
|-----------------------|-------|-------|-------|
| FDPAP ² | 59,6 | 1,8 | 59,4 |
| FUNAGRI ³ | 167,4 | 31,4 | 72,3 |
| PROTERRA ⁴ | — | — | 101,4 |
| FINEX ⁵ | 5,2 | 567,1 | 119,8 |

¹ Foram relacionados apenas os fundos mais importantes para a agricultura e o FINEX

² FDPAP – Fundo de Defesa dos Produtos Agropecuários: canalizava recursos para produtos importantes da pauta de exportação, além de repassar recursos ao FUNAGRI.

³ FUNAGRI – Fundo Geral para a Agricultura e Indústria: atendia principalmente o setor rural, através de suas subcontas Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR), Fundo para o Desenvolvimento da Pecuária (FUNDEPE) e Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (FUNDAG). Atendia o setor industrial através do Fundo de Financiamento para Importação de Bens de Produção (FIBEP) e do Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE), além de financiar o programa “Corredores de Transporte para Exportação”. Em 1973, os fundos destinados ao atendimento do setor rural absorveram 77,3% das aplicações realizadas pelo FUNAGRI.

⁴ Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agro indústria do Norte e do Nordeste: começou a operar em 1972 como um dos instrumentos da política de integração nacional.

⁵ FINEX – Fundo de Financiamento à Exportação: incentivava a exportação de produtos manufaturados.

Fonte: Dados originais de RELATÓRIO ANUAL, 1973. Brasília: Banco Central da República do Brasil, v.10, n.3, mar. 1974, p.101.

O ingresso de recursos externos⁴³ destinados a esses fundos e programas, que em 1970 respondiam por 17,3 das aplicações efetuadas pelo Banco Central, não chegou sequer a acompanhar o volume de recursos aplicados nesses fundos e programas, passando, inclusive, em 1973, a responder por apenas

⁴³ Os recursos provinham de agências internacionais de financiamento - Interamerican Development Bank (IDB) e International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) - de entidades governamentais - U.S. Agency for International Development (USAID), Commodity Credit Corporation (CCC) e Canadian Wheat Board (CWB) - e de bancos japoneses - The Dai-ichi Kangyo Bank Ltd. e The Mitsubishi Bank Ltd.

11,9% das aplicações. Com isso, as fontes internas acabaram responsabilizando-se pela maior parte da política seletiva de crédito.

No final de 1973, o panorama de complicações recebe mais um outro ingrediente – a quadruplicação dos preços do petróleo. O Governo Médici encerrava-se, portanto, deixando um rastro de profunda desordem para o início do Governo Geisel.

A herança se caracterizava por um cenário cujos principais ingredientes eram:

- a) uma economia profundamente aquecida, que registrou um crescimento de 13,98% do PIB em 1973;
- b) uma manifestação bastante desigual desse crescimento, com o produto da agropecuária não apresentando nenhuma evolução (0,03%), ao mesmo tempo em que o produto industrial crescera no ano 16,96% e o do setor de serviços 15,01%;
- c) profunda modificação nos preços das matérias primas transacionadas no mercado internacional, principalmente o petróleo;
- d) superavit de 7 milhões de US\$ na balança comercial em 1973, mas acompanhado do prenúncio de um significativo déficit para o ano de 1974⁴⁴;
- e) reserva internacional de US\$ 6,4 bilhões, das quais, US\$ 4.514 milhões acumulados durante os anos de 1972 e 1973; e
- f) variação anual da inflação e dos preços em 1973 na casa dos 12%, decorrente da artificialidade do tabelamento e que, inevitavelmente, deixaria reflexos para o ano seguinte.

A manipulação dos dados de inflação dava bem a medida da vontade do Governo de não tomar medidas de austeridade que pudessem manchar a imagem de sucesso do período de milagre econômico. Mesmo assim, visando minorar as pressões inflacionárias que já se manifestavam através do impacto monetário derivado do ingresso de divisas e do apoio às atividades consideradas prioritárias, foram intensificadas as operações de mercado aberto, as quais constituíram-se no principal instrumento de neutralização das fontes de expansão monetária. Com isso, o crescimento dos títulos públicos federais em poder do público foi de 69,5% em 1972 e 46,5% em 1973.

Resolveu também o Governo alterar o percentual sobre depósitos que

⁴⁴ Em 1974 o déficit foi de US\$ 4,7 bilhões.

os estabelecimentos bancários deveriam manter aplicados em operações típicas de crédito rural, contratados com produtores ou suas cooperativas. O percentual, que desde 22 de setembro de 1967 era de 10%, conforme a Resolução nº 69 do Conselho Monetário Nacional, foi elevado em 19 de julho de 1973 para 15% pela Resolução nº 260 do mesmo Conselho.

Visando ainda a adaptação aos novos níveis, a Resolução nº 260 determinou que a elevação se processaria de forma gradual, mediante a aplicação em operações típicas de crédito rural de 30% dos acréscimos mensais verificados nos depósitos, até que se atingisse o percentual de 15%.

Além dessas medidas, o governo procurou conter, ainda, nos dois últimos meses do ano de 1973, o crescimento dos empréstimos realizados pelo Banco do Brasil ao setor privado. O novo Ministério da Fazenda, que tinha à frente Mário Henrique Simonsen, assume com o discurso da necessidade de um drástico ajuste contracionista com o objetivo de corrigir os desequilíbrios externos e internos da economia brasileira.

Mas o programa de medidas restritivas vai ser contrabalançado pela ação do Ministério do Planejamento, que permanecia com a mesma equipe anterior do ministro João Paulo dos Reis Velloso e, também, pelas circunstâncias do período de distensão política, marcado pelo desejo de uma abertura "lenta, gradual e segura".

O ano de 1974 terá início com uma aceleração nos índices de preços⁴⁵. Apesar de o discurso contemplar a necessidade de medidas restritivas, o novo ministério dará continuidade à política já adotada ao final de 1973⁴⁶. O resultado observado na liquidez da economia, entretanto, acabou sendo de restrição, como decorrência do déficit no balanço de pagamentos que atuou contraindo a expansão interna do estoque de moeda.

Diante do déficit no Balanço de Pagamentos, no início de 1974, em 07 de fevereiro a Resolução nº 279 do Conselho Monetário Nacional suspendeu o depósito de 40% sobre o contravalor em cruzeiros de empréstimos externos em moeda, que havia sido fixado pela Resolução nº 236, de 19 de outubro de 1972.

⁴⁵ Em parte, decorrente do excesso de demanda do final de 1973, da repressão dos preços do final do governo Médici e do crescimento generalizado dos preços internacionais.

⁴⁶ Que, como já se viu, restringiu-se à adoção da taxa de retenção de 40% sobre os empréstimos externos em moeda (Resolução nº 265 do Conselho Monetário Nacional) e à diminuição no ritmo de crescimento dos empréstimos do Banco do Brasil nos dois últimos meses do ano.

Em 13 de setembro de 1974, a Resolução nº 300 reduziu de 12 para 8 anos o prazo mínimo de amortização de empréstimos externos, vinculados ou não à aquisição de bens. Adicionalmente, em 24 de outubro de 1974, a Resolução nº 305 reduziu temporariamente de 25% para 5% o imposto de renda sobre juros, comissões e despesas resultantes de empréstimos em moeda, devidamente registrados no Banco Central do Brasil. Posteriormente, em 05 de agosto de 1975, a Circular nº 334 do Banco Central do Brasil revogou a Circular nº 305, restabelecendo a alíquota de 25%.

Além disso, atuaram também de maneira contracionista sobre a base monetária os saldos positivos do Tesouro Nacional junto às Autoridades Monetárias e, mais uma vez, as operações de crédito ligadas à dívida mobiliária, ainda que no segundo semestre a atuação do Banco Central nas operações do mercado aberto tenha sido no sentido de colocar títulos em volume inferior aos resgates efetuados. No segundo semestre, várias foram as medidas adotadas visando o afrouxamento da liquidez. Além da alteração já citada nas operações do mercado aberto, merecem destaque:

- a) ampliação dos créditos do Banco do Brasil através da Carteira de Crédito Rural (CREAI) e Carteira de Crédito Geral (CREGE);
- b) liberação de até 6% dos depósitos compulsórios efetuados em espécie pelos bancos comerciais (até 4% pela Resolução nº 295 do Conselho Monetário Nacional, de 23 de julho de 1974 e 2% pela Resolução nº 303, de 11 de outubro de 1974);
- c) ampliação de 15% no refinanciamento de contratos vinculados à fabricação de produtos manufaturados exportáveis (Resolução nº 296 do Conselho Monetário Nacional, de 23 de julho de 1974); e
- d) refinanciamento de operações de financeiras com o comércio lojista.

O discurso restritivo não se refletiu, entretanto, no comportamento dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado, que se constituíram no principal fator expansionista da base monetária. Tais empréstimos apresentaram em 1974 um incremento de 78,9%, superando bastante o crescimento verificado em 1973 (50,4%).

As aplicações de recursos para o setor rural não foram afetadas pela pretensão contracionista. Tanto assim que as aplicações em custeio com recursos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) apresentaram crescimento de 69,1%. Os créditos para investimento, entretanto, tiveram um menor

crescimento (47,4%), enquanto os financiamentos decorrentes da política de preços mínimos apresentaram uma evolução de 136,0%.

A análise da evolução dos fundos e programas geridos pelo Banco Central também indica a não existência de restrição ao setor rural. As aplicações líquidas cresceram 51,1% no ano mas, dentre as aplicações que mais se sobressairam, estão as voltadas para o setor rural: FNRR (93,8%); FUNDEPE (51,2%); FUNDAG (112,3%); PROTERRA (84,4%); e CWB (67,1%). Excluídos os fundos e programas direcionados à área rural destacaram-se: Corredores de Exportação (201,6%); FINEX (121,6%); Operações Especiais (82,2%); e Reserva Monetária (85,8%).

O mau desempenho do produto agrícola pelo terceiro ano consecutivo (1972: 4,0%; 1973: 0,0% e 1974: 1,0%)⁴⁷, levou o governo a manter o ritmo de aplicações de recursos no setor, além de tomar, no segundo semestre de 1974, e em 1975, novas medidas de proteção ao mesmo. Foram instituídos nesse período os seguintes programas: Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (PROAGRO)⁴⁸; Programa Nacional de Pastagens (PRONAP)⁴⁹; Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte (PRODEPE)⁵⁰ e Programa Nacional de Armazenagem (PRONAZEM)⁵¹.

Além dos programas acima mencionados, ênfase adicional foi dada

⁴⁷ Sofreram quedas acentuadas na produção café, trigo (-37,5%), algodão (-10,6%) e cana-de-açúcar (-5,2%). Aumentos significativos foram obtidos apenas nas lavouras de soja (25,6%), cacau (57,8%) e arroz (16,3%), tendo os demais produtos apresentado crescimento quase que nulo (feijão: 1,4%; batata inglesa: -0,2%; mandioca: 4,4%; milho: 0,4%).

⁴⁸ Em 09 de outubro de 1974, a Resolução nº 301 do Conselho Monetário Nacional, aprovou o Regulamento do PROAGRO, com a finalidade de exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações típicas de crédito rural, de custeio e investimento, cujo pagamento fosse dificultado pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que viessem a atingir bens, rebanhos e plantações. A Circular nº 241 do Banco Central do Brasil, de 23 de dezembro de 1974, estabeleceu as normas que regem a execução do PROAGRO. Em 02 de abril de 1975, a Circular nº 248 cancelou as normas sobre o PROAGRO, divulgadas pela Circular nº 241, por terem sido codificadas no Manual do Crédito Rural, Capítulo 19, do Banco Central do Brasil. É importante salientar que o PROAGRO não garantia o total das perdas dos produtores rurais, apenas exonerava-os das obrigações financeiras relativas às operações de custeio e investimento.

⁴⁹ O PRONAP foi regulamentado em 05 de junho de 1975, pela Circular nº 256 do Banco Central do Brasil, e visava o aperfeiçoamento do manejo do rebanho bovino, através do estímulo ao uso de técnicas racionais de alimentação do gado, principalmente no período da seca, via formação de pastagens artificiais ou melhoramento das pastagens naturais.

⁵⁰ O PRODEPE objetivava prover os pecuaristas de assistência técnica e creditícia e se destinava à pecuária bovina de corte e/ou mista.

⁵¹ O PRONAZEM foi instituído pelo Decreto nº 75.688, de 02 de maio de 1975, e regulamentado em 13 de agosto de 1975, pela Circular nº 268 do Banco Central do Brasil. O PRONAZEM tinha como meta a eliminação do déficit da capacidade armazenadora existente. O objetivo era eliminar o déficit e, ao mesmo tempo, aumentar a participação do setor privado no desenvolvimento da infra-estrutura de armazenagem, além de criar suporte à política de estoques reguladores, reduzir as perdas ocasionadas pelo retardamento das colheitas e pela guarda dos produtos em locais inadequados, além de amenizar os custos de fretes de produtos agrícolas que se elevam nos períodos de pique da safra.

àqueles vinculados à política de integração nacional. Essa política buscava, segundo os mentores da política econômica da época, aproveitar o potencial do Brasil como fornecedor mundial de produtos agrícolas, através do estabelecimento de áreas e programas integrados.

Vários programas voltados para a política de integração nacional já haviam sido implantados em anos anteriores:

- a) Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA);
- b) Projeto Aripuanã, para desenvolvimento de projetos de colonização do município de Aripuanã (Mato Grosso);
- c) Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE); e
- d) Programa do Trópico Semi-árido, para estimular o desenvolvimento econômico e social do Nordeste.

Além destes, é criado em 1975 o Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte no Norte e no Nordeste (PRODENC 2)⁵² e, em 1974 e 1975, são criados três novos programas com o objetivo de orientar, na direção dos cerrados e do pantanal matogrossense, o processo de ocupação que já vinha ocorrendo, a partir da região de Dourados (MS), do sul de Goiás, do oeste de Minas Gerais e da área de influência imediata de Brasília. São estes:

- a) o Programa de Desenvolvimento Especial do Pantanal, em Mato Grosso, criado em 1974;
- b) o Programa Especial da Região Geo-Econômica de Brasília, criado em 1975; e
- c) o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), o mais importante deles.

Importante parcela dos programas criados nesse período tinha também uma articulação significativa com o processo de modernização, buscando o aumento da produtividade agrícola, além de possuir um razoável grau de envolvimento com os setores produtores de insumos, máquinas e equipamentos, constantes do complexo agroindustrial. Tais programas visavam induzir os agricultores à utilização intensiva de fertilizantes, sementes melhoradas e mecanização. No ano de 1975, por exemplo, o crescimento no número de tratores produzidos no País foi de 23,7%.

⁵² O PRODENOR foi instituído em 13 de agosto de 1975, por decisão do Conselho Monetário Nacional, inicialmente para assistir aos pecuaristas atingidos pelas enchentes ocorridas no Norte e no Nordeste, em julho de 1975 e se destinava à pecuária bovina e bufalina, de corte e/ou mista.

Assim, além de o setor agropecuário já se beneficiar de taxas reais de juros negativos, a partir de 1974, o governo intensificou ainda mais esse estímulo, passando a subsidiar totalmente os encargos de insumos modernos. São criados:

- a) o Programa de isenção de encargos bancários aos créditos rurais destinados à aquisição de insumos subsidiáveis. A Resolução nº 311 do Conselho Monetário Nacional, de 11 de novembro de 1974, isentou totalmente de encargos bancários as operações de crédito rural destinadas à aquisição de insumos utilizáveis nas atividades agropecuárias e que já vinham sendo parcialmente subsidiadas pelo Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (FUNDAG) e contratadas no período de 1º de julho a 31 de dezembro de 1974. A Circular nº 236 do Banco Central do Brasil, de 18 de novembro de 1974, estabeleceu quais seriam os insumos subsidiários objetos das operações de crédito rural, que estariam isentos de encargos bancários. Em 31 de dezembro de 1974, a Circular nº 244 do Banco Central do Brasil prorrogou os benefícios da Resolução nº 311 para as operações que viessem a ser contratadas até 30 de junho de 1975. As Circulares nºs 251 e 283, respectivamente de 05 de maio e 23 de novembro de 1975, prorrogaram novamente os benefícios para os créditos contratados até 30 de junho de 1976. A Circular nº 283 excluiu também da abrangência desses benefícios os financiamentos contemplados pelo Programa de Subsídios ao Preço de Fertilizantes (PROFERT), já que estes tinham sido definidos, especificamente, em Regulamentos constantes das Circulares de nºs 257 e 262, de 17 de junho e 10 de julho de 1975, respectivamente;
- b) o Programa de Subsídios ao Preço de Fertilizantes (PROFERT), que estabeleceu um novo mecanismo de estímulo ao uso de fertilizantes químicos e minerais e foi regulamentado em 14 de abril de 1975, pela Circular nº 249 do Banco Central do Brasil, cancelada pela Circular nº 257, de 17 de junho de 1975, que apresentou novo regulamento do programa. A Circular nº 262, de 10 de julho de 1975, deu nova redação ao Capítulo V desse Regulamento. A Circular nº 271, de 20 de agosto de 1975, prorrogou para 30 de setembro de 1975 o prazo constante da Circular nº 257 e estabeleceu que, a partir de 1_

de outubro de 1975, prevaleceriam as tabelas aprovadas pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). Apesar de os fertilizantes não se beneficiarem do subsídio total dos encargos, como os demais insumos, estando sujeitos aos encargos normais do crédito rural, eles contavam com um benefício especial de 40% sobre o preço de aquisição pelo produtor. O subsídio era fixado sobre o preço de aquisição dos fertilizantes, fossem eles adquiridos com recursos decorrentes de operações de crédito rural ou com recursos próprios do comprador. O resultado disso acabava sendo, inclusive, muito superior ao subsídio total dos encargos.; e

- c) o Programa Nacional de Calcário Agrícola (PROCAL). O PROCAL foi regulamentado em 09 de janeiro de 1975, pela Circular nº 245 do Banco Central do Brasil e objetivava a defesa da terra, o aumento da produtividade do solo, através da correção de acidez e a criação das bases necessárias ao êxito da política de estímulo ao uso de fertilizantes.

Além destes programas, foram ainda liberados recursos para a aquisição de colheitadeiras automotrizes. Em 15 de janeiro de 1975, a Circular nº 246 do Banco Central do Brasil autorizou o financiamento com recursos do crédito rural de colheitadeiras automotrizes de procedência estrangeira, além de fixar limites de financiamento de colheitadeiras automotrizes produzidas no país, em função dos níveis de nacionalização. Apesar de a Circular nº 246 limitar, em 30 de junho de 1975, o prazo para a realização de tais operações, ele foi posteriormente estendido até 31 de maio de 1976 pela Circular nº 282 de 04 de dezembro de 1975.

Visando melhorar também a administração do crédito rural, o Banco Central do Brasil, através da Circular nº 242, de 26 de dezembro de 1974, desmembrou a Gerência de Coordenação do Crédito Rural e Industrial (GECRI) em duas outras – Gerência do Crédito Rural (GERUR) e Gerência do Crédito Industrial e Programas Especiais (GESPE).

A partir de julho de 1975, há uma aceleração na expansão do crédito rural provocada, em parte, pela implementação dos programas acima mencionados e, também, pelo atendimento às regiões atingidas por dificuldades climáticas.

Em 13 de agosto de 1975, as Circulares de nºs 269 e 270 do Banco

Central do Brasil comunicaram a aprovação de medidas de caráter emergencial e prioritário, visando oferecer aos agropecuaristas condições para a retomada de suas atividades rurais ante os efeitos danosos das geadas ocorridas em regiões dos estados do Paraná, São Paulo, sul de Mato Grosso e sul de Minas Gerais e das enchentes em regiões dos estados do Amazonas, Pará, Pernambuco, Alagoas e Sergipe.

Os distúrbios climáticos, que afetaram diversas áreas do País, promovendo a queda na produção de várias lavouras e produtos hortigranjeiros, exerceram uma importante influência na elevação dos preços dos produtos agrícolas e gêneros alimentícios, contribuindo para que não se assistisse, no ano, a uma maior desaceleração da inflação. Os dados da Tabela 2.7, indicam a pressão exercida pelos produtos agrícolas e pelos gêneros alimentícios.

Apesar desses dados revelarem que as maiores pressões sobre os índices de preços por atacado vieram dos produtos agrícolas e dos gêneros alimentícios, deve-se registrar que alguns produtos industriais também exerceram pressão⁵³.

Além dos produtos agrícolas, a tabela 2.7 acusa também uma pressão das máquinas, veículos e equipamentos, que são um sub-setor dos bens de produção. A desagregação trimestral dos dados mostra, ainda, uma enorme pressão dos preços dos bens duráveis de consumo no 1º trimestre do ano.

O crescimento significativo dos preços de algumas matérias primas não-alimentares, principalmente de bens de produção, decorria tanto da mudança internacional dos preços relativos como, em alguns casos, eram ainda resquícios da descompressão dos preços implementada desde o início de 1974.

A desagregação trimestral do crescimento dos preços mostra que o impacto advindo dos produtos agrícolas e gêneros alimentícios teve maior intensidade no terceiro trimestre do ano de 1975, justamente no período em que ocorreram os distúrbios climáticos.

A variabilidade da taxa mensal da inflação acabou por reforçar uma idéia já presente na avaliação dos membros da equipe econômica do governo, desde o crescimento dos preços no primeiro quadrimestre do ano anterior. Essa idéia era a de que os movimentos dos preços deviam-se a dois fatores. O primeiro resultava de focos inflacionários básicos e o segundo de acidentes climá-

⁵³ Principalmente motores elétricos, elétrodos para solda elétrica, gasolina, minérios de manganês, fios de rayon, isoladores de porcelana, borracha hevea, máquinas para indústria do vestuário, óleo diesel, chapas galvanizadas e petróleo bruto.

ticos e de impactos imprevistos da conjuntura internacional.

Tabela 2.7
Indicadores de preços (variações percentuais)
1975

| Discriminação | Variação (%) | | | | |
|------------------------------|--------------|-----|------|-----|-------|
| | Trimestral | | | | Anual |
| | I | II | III | IV | |
| Índice Geral de Preços | | | | | |
| Disponibilidade Interna | 6,2 | 6,2 | 7,5 | 6,6 | 29,2 |
| Oferta Global | 6,1 | 6,2 | 8,2 | 6,8 | 30,2 |
| Índice de Preços por Atacado | | | | | |
| Oferta Global | 5,3 | 6,1 | 9,0 | 7,2 | 30,5 |
| Produtos Agrícolas | 4,4 | 3,4 | 16,2 | 6,7 | 33,8 |
| Produtos Industriais | 6,0 | 7,8 | 4,9 | 8,0 | 29,1 |
| Disponibilidade Interna | 5,7 | 6,3 | 7,4 | 7,2 | 29,3 |
| Bens Duráveis Consumo | 12,0 | 1,7 | 6,1 | 6,1 | 28,2 |
| Gêneros Alimentícios | 5,2 | 5,0 | 12,6 | 7,0 | 33,1 |
| Bens de Produção | 6,0 | 8,3 | 4,3 | 7,4 | 28,6 |
| Matérias Primas | 3,9 | 7,6 | 3,8 | 8,2 | 25,6 |
| Materiais Construção | 6,0 | 5,0 | 4,2 | 4,6 | 21,3 |
| Máq. Veic. e Equipam. | 7,0 | 8,6 | 5,3 | 6,1 | 29,8 |

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.30, n.7, jul. 1976, p.169-178.

Segundo os responsáveis por esse diagnóstico, era necessário expurgar dos índices os fatores acidentais. A suspeita, desde o primeiro semestre de 1974, de que haveria expurgo aumentava ainda mais a instabilidade dos índices, já que maior incerteza em relação às taxas mensais da inflação gerava dúvidas acerca da desindexação da correção monetária, botando mais lenha na fogueira da especulação financeira.

No segundo semestre de 1975, é finalmente alterada a sistemática de cálculo da correção monetária, passando-se a considerar, na fixação de seus coeficientes, o índice de preços por atacado, isento das oscilações consideradas atípicas e resultantes de acidentes climáticos ou de impactos imprevistos da conjuntura internacional.

Do ponto de vista da política monetária, deve-se acrescentar à expansão do crédito rural o crescimento do crédito às atividades urbanas provocadas pela retomada do crescimento da economia no último trimestre do ano. Após

um período de fraco desempenho do setor industrial, há, ao final de 1975, uma recuperação de parcelas significativas desse setor, que se estendeu até 1976, ano em que ele apresentou uma taxa de crescimento da ordem de 11%..

A evolução da política monetária, em 1975, pautou-se pelo atendimento ao setor industrial – com o objetivo principal de acelerar a substituição de importações, em especial nas indústrias de bens de capital, de insumos básicos e eletrônica de base – pela instituição de linhas especiais de redescontos para estímulos às exportações e pela assistência financeira aos produtores rurais.

A política de estímulo ao setor industrial e às exportações objetivava atenuar os desequilíbrios do Balanço de Pagamentos. As Resoluções nºs 329 e 330, do Conselho Monetário Nacional, de 16 de julho de 1975, criaram uma linha especial de redesconto destinada a oferecer suporte financeiro aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio, para financiar empresas comerciais exportadoras nacionais e a amparar títulos relativos a manufaturados exportáveis depositados em entrepostos aduaneiros. Estabeleceram, ainda, tais resoluções, as faixas de redesconto, os prazos e as taxas a vigorar nessas operações de assistência financeira. A Resolução nº 353, de 02 de dezembro de 1975, instituiu o Programa Especial de Estímulo às Exportações, com o objetivo de suprir de capital de giro as empresas produtoras e exportadoras que apresentassem aumentos em suas vendas ao exterior.

Além de atender especificamente aos objetivos acima mencionados, a intenção do governo, no início de 1975, era evitar medidas que causassem impactos desfavoráveis no desenvolvimento das atividades econômicas. O resultado foi a adoção de uma política monetária e creditícia mais liberal, com a manutenção de uma relativa folga na liquidez do sistema.

Visando a manutenção dessa folga de liquidez, a Resolução nº 318 do Conselho Monetário Nacional, de 27 de fevereiro de 1975, permitiu a liberação adicional dos depósitos compulsórios efetuados em espécie pelos bancos comerciais, ampliando o percentual de 4% para 8%, aplicado sobre os depósitos sujeitos a recolhimento, para financiamento de capital de giro das empresas industriais e comerciais de pequeno e médio portes. Adicionalmente, o Banco Central do Brasil implementou, a partir de março, o chamado mecanismo do “refinanciamento compensatório”, que consistia na efetivação de depósitos do Banco Central diretamente nas contas de reservas, mantidos pelos bancos comerciais junto ao Banco do Brasil, a taxa de juros reduzida e prazo definido de

retorno. Tal procedimento objetivava neutralizar as contrações indesejadas no nível de liquidez do sistema.

Diante da política monetária implementada em 1975, os dois grandes fatores de expansão da base monetária foram os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado e as aplicações do Banco Central junto às instituições financeiras. Os empréstimos do Banco do Brasil apresentaram, no ano, uma evolução de 63,9% sendo que os créditos do Banco Central a instituições financeiras acusaram aumento de 80%. Por outro lado, atuaram preponderantemente como fator de contração da base monetária:

- a) os recursos líquidos do Tesouro Nacional junto às Autoridades Monetárias, que decorriam basicamente da colocação líquida de títulos federais junto ao público;
- b) os depósitos sobre importações (Resolução nº 331 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de julho de 1975) e outros depósitos;
- c) os recursos próprios; e
- d) o desempenho negativo do Balanço de Pagamentos.

Deve-se ressaltar que, em razão da enorme quantidade de fundos e programas administrados pelo Banco Central do Brasil, já listados anteriormente, o acréscimo no fluxo de recursos canalizados durante 1975 ao conjunto de todos os fundos e programas foi bastante significativo (121,7%).

É importante acrescentar que, além dos fundos e programas destinados à assistência financeira dos produtores rurais, contribuíram também para esse crescimento os recursos alocados ao setor exportador. O Fundo de Financiamento das Exportações (FINEX), por exemplo, apresentou um crescimento de 149,4% em suas aplicações no ano de 1975.

Em 1975, o total dos saldos de empréstimos ao setor privado concedido pelo Sistema Monetário apresentou um crescimento de 56,7%, tendo sido de 67,6% o crescimento dos empréstimos à atividade agropecuária. Nesse ano, os financiamentos concedidos para “operações subsidiadas” e “melhoramentos e equipamentos”, tiveram aumentos superiores à 80%. Os recursos alocados na política nacional de sustentação de preços mínimos acusaram um incremento de 94,9%. O maior responsável pelo crescimento nos créditos concedidos à produção agropecuária foi o Banco do Brasil, que apresentou uma expansão de 81,3% em seus empréstimos.

Diante dos fatores climáticos desfavoráveis, a cafeicultura apresentou

uma queda de 72% em sua produção em 1976, o que levou a uma expansão de apenas 0,4% no produto das lavouras. Com isso o setor agropecuário apresentou um crescimento de 4,2%, exclusivamente por conta da enorme expansão da pecuária (12,2% no ano). No entanto, ressalte-se que, excluída a produção de café, a expansão do produto agropecuário no ano de 1976 foi de 10,5%.

Em 1976, portanto, mantém-se a pressão de demanda sobre o crédito rural, que acrescida da exercida pela demanda urbana, gerava uma forte pressão sobre as operações de liquidez. As pressões monetárias, no entanto, não advinham apenas das dificuldades de caixa que levavam os bancos comerciais a recorrerem às operações de assistência financeira de liquidez junto à Autoridade Monetária para atender a crescente demanda por empréstimos. As pressões dos bancos comerciais eram reforçadas, também, pelo nível das taxas de juros do mercado monetário, que se situavam em patamares superiores à taxa de assistência financeira de liquidez cobrada pelo Banco Central.

As elevações observadas no índice de preços no primeiro trimestre do ano, o crescimento da demanda global e a expansão da liquidez, reforçavam as teses dos responsáveis pela política econômica, que advogavam a contenção da expansão da liquidez como medida de combate à inflação. A partir de março, as Autoridades Monetárias vão adotar uma série de medidas visando conter o ritmo da expansão creditícia. Entre estas, destacam-se:

- a) elevação da taxa de depósitos compulsórios sobre os depósitos à vista nos bancos comerciais. Pela Resolução nº 375 do Conselho Monetário Nacional, de 09 de abril de 1976, o percentual de recolhimento, que era de 27%, foi elevado para 33%. Pela mesma Resolução, a pena pecuniária devida pelos bancos comerciais, no caso de deficiências relativas ao recolhimento compulsório (22% ao ano, para o período até 8 dias, e de 27% ao ano, para o período de 8 até 15 dias) foi aumentada para um percentual único de 31% ao ano, pelo prazo em que ocorresse a deficiência. Em 21 de julho de 1976, a Resolução nº 382 do Conselho Monetário Nacional elevou, mais uma vez, o percentual de recolhimento para 35%, passando a pena pecuniária para 43% ao ano. A elevação da taxa do compulsório teve como coadjuvante a implementação de medidas que visavam uma maior participação da moeda no seu recolhimento total. A Resolução nº 388 do Conselho Monetário Nacional, de 15 de setembro

de 1976, determinou que os estabelecimentos bancários continuariam aplicando, exclusivamente em financiamentos de capital de giro às pequenas e médias empresas, a importância equivalente, no mínimo, a 12% do total de seus depósitos sujeitos a recolhimento compulsório, mas que tais aplicações se fariam, exclusivamente, com recursos próprios dos bancos comerciais. A Resolução nº 390, da mesma data, estabeleceu que, a partir da posição referente à segunda quinzena do mês de agosto, os acréscimos de recolhimentos compulsórios dos bancos comerciais não poderiam ser convertidos em LTN e ORTN, mantendo-se, portanto, aos níveis nominais existentes na data dessa Resolução. Com essas medidas, a participação da moeda no total do recolhimento compulsório, que era de 22% em dezembro de 1975, elevou-se para 44,2% ao final de 1976;

- b) aumento do custo da assistência financeira de liquidez. Promoveu-se uma elevação do custo dos empréstimos de liquidez aos bancos comerciais concedidos pelo Banco Central do Brasil. A Circular nº 294 do Banco Central do Brasil, elevou a taxa de desconto dessas operações (intra-limite), de 18% ao ano, para 22% ao ano, e, ainda, para 28% ao ano em 21 de maio de 1976 pela Circular nº 301;
- c) aumento das taxas máximas de juros dos bancos comerciais. A Resolução nº 368 do Conselho Monetário Nacional, de 09 de abril de 1976, elevou a taxa máxima para as operações ativas dos bancos comerciais;
- d) liberação das taxas de juros incidentes sobre as operações ativas das financeiras, bancos de investimento e bancos comerciais. A Resolução nº 361, do Conselho Monetário Nacional, de 12 de março de 1976, estabeleceu que as aplicações de bancos de investimentos e financeiras seriam feitas a taxas de mercado e a Resolução nº 389, de 15 de setembro de 1976, determinou que as operações ativas dos bancos comerciais fossem realizadas, também, a taxas de mercado;
- e) imposição de restrições ao crédito direto ao consumidor. A Resolução nº 383 do Conselho Monetário Nacional, de 21 de julho de 1976, reduziu os prazos máximos e aumentou a participação mínima dos mutuários nas operações de financiamento praticadas pelas sociedades de crédito, financiamento e investimento; e

- f) imposição de restrições de crédito ao mercado imobiliário. A Resolução nº 386 do Conselho Monetário Nacional, de 21 de julho de 1976, vedou às instituições financeiras não integrantes do sistema financeiro da habitação, a concessão de empréstimos vinculados por qualquer forma à aquisição de terrenos que não se destinassem a uso próprio e à produção de unidades habitacionais. A Circular nº 311 do Banco Central do Brasil, de 21 de outubro de 1976, complementou a Resolução nº 386, ao comunicar que os bancos de investimento somente poderiam realizar operações de crédito destinadas à produção e comercialização de empreendimentos imobiliários que não se destinassem a urbanização, loteamentos ou a empreendimentos com fins residenciais.

Para reforçar tais medidas, o Banco Central utilizou-se também das operações no mercado aberto para enxugar ainda mais a liquidez da economia.

Da liberação de juros, foram excluídas as operações de crédito rural, o que denotava não ser dessa vez ainda que ele seria afetado pelos propósitos contracionistas da política monetária. Pelo contrário, os recursos monetários aplicados no financiamento rural foram até ampliados através:

- a) dos refinanciamentos destinados a amparar as atividades agrícolas voltadas para o setor externo (café, cacau, fumo, mamona e sisal);
- b) da implementação do Programa Nacional do Alcool, criado pelo Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975 e regulamentado em 30 de março de 1976, pela Resolução nº 364 do Conselho Monetário Nacional;
- c) pela implementação, em 1976, de novos programas (Programa Nacional de Armazenagem – Pronazem, Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – Polonordeste e Programa Especial da Região Geo-Econômica de Brasília, complementar ao Polocentro, e que visava promover o desenvolvimento da economia agropecuária de Goiás e noroeste de Minas Gerais); e
- d) pela implementação de mais um sub-programa do Funagri, Programa da SEPLAN, que passou a contar com recursos originários da subscrição de ORTNs por entidades públicas.

Só os Fundos e Programas administrados pelo Banco Central do Brasil, e destinados ao fortalecimento da agropecuária, apresentaram em 1976 um

crescimento da ordem de 132,44% em suas aplicações. Dentre estes Fundos, destaque deve ser dado ao Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (FUNDAG), que se destinava à realização de operações subsidiadas – sendo as mais importantes, as incluídas no Programa de Subsídio ao Preço dos Fertilizantes (PROFERT) – e que apresentou um crescimento de 327,7% no ano.

A idéia da importância dos Fundos e Programas administrados pelo Banco Central do Brasil, e destinados à agropecuária, é dada pelo fato de que eles tiveram em 1976 aplicações que corresponderam a 3,44 vezes as aplicações do Fundo de Defesa de Produtos de Exportação (FDPE) – entre os quais estavam incluídos os refinanciamentos destinados às atividades agrícolas voltadas para o setor externo (Tabela 2.8).

Tabela 2.8
Fundos e programas administrados pelo Banco Central do Brasil
1974 – 1976 (saldos das aplicações em Cr\$ milhões)

| Discriminação | 1974 | 1975 | 1975/74 % | 1976 | 1976/75 % |
|-------------------|--------|--------|--------------|--------|--------------|
| Total Líquido | 29.004 | 47.100 | 62,4 | 85.637 | 81,8 |
| FUNAGRI | 8.313 | 18.679 | 124,7 | 43.469 | 132,7 |
| FNRR | 5.344 | 13.681 | 156,0 | 23.567 | 72,3 |
| FUNDEPE | 1.060 | 1.326 | 25,1 | 2.023 | 52,6 |
| FUNDAG | 889 | 1.592 | 79,1 | 6.809 | 327,7 |
| FUNDECE | 231 | 254 | 10,0 | 309 | 21,6 |
| COREX | 721 | 1.582 | 119,4 | 2.402 | 51,8 |
| FIBEP | 8 | 1 | -87,5 | - | - |
| PROCAL | - | 192 | - | 1.146 | 496,9 |
| PRONAZEM | - | - | - | 418 | - |
| PROALCOOL | - | - | - | 30 | - |
| Prog. SEPLAN | - | - | - | 2.708 | - |
| Outros | 60 | 51 | -15,0 | 4.057 | 7.854,9 |
| PROTERRA | 1.559 | 2.242 | 43,8 | 4.012 | 79,0 |
| PROAGRO | - | 48 | - | 504 | 950,0 |
| PIN | - | - | - | 753 | - |
| POLONORDESTE | - | - | - | 2 | - |
| FDPE | 11.047 | 12.776 | 15,7 | 14.177 | 11,0 |
| FINEX | 1.210 | 2.866 | 136,9 | 6.065 | 111,6 |
| Reserva Monetária | 4.526 | 7.835 | 73,1 | 13.828 | 76,5 |
| Outros | 2.998 | 2.654 | -11,5 | 2.827 | 6,5 |

Fonte: RELATÓRIO ANUAL: 1976. Brasília: Banco Central da República do Brasil. v.13, n.4, abr. 1977. p.72.

A única medida restritiva ao setor rural ocorreu em 22 de dezembro de 1976, com a Resolução nº 402 do Conselho Monetário Nacional extinguindo, a partir de 1º de janeiro de 1977, a bonificação de 40% sobre o preço dos fertilizantes adquiridos por operações de crédito rural, benefício que vigorava para as operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 1975. Essa Resolução extinguiu, ainda, a isenção dos encargos bancários sobre os financiamentos de aquisições dos demais insumos, estabelecida pela Resolução nº 311 de 11 de novembro de 1974, restabelecendo, deste modo as taxas normais de crédito rural para as operações da espécie.

Apesar de as restrições à política monetária não terem atingido o setor rural, ainda assim assiste-se à queda na participação dos bancos comerciais no montante do crédito rural. O resultado final foi um crescimento de apenas 3,1% no volume do crédito rural em 1976 (Tabela 2.2), devido ao aumento, bem acima da inflação, verificado nos créditos oficiais, principalmente nos empréstimos do Banco do Brasil.

Os recursos alocados pelo Banco do Brasil para o setor rural no ano absorveram 51,6% dos financiamentos totais que ele concedeu. Os créditos à agricultura expandiram-se 61,5% e à pecuária 54,4% em relação a 1975. Além disso, a expansão nos Fundos e Programas administrados pelo Banco Central do Brasil destinados ao fortalecimento da agropecuária foi de 132,44% (Tabela 2.8).

Essa expansão dos créditos oficiais ao setor rural trabalhava contra a decisão de mantê-lo, pelo menos temporariamente, fora das restrições à política monetária. Isso porque, em 1976, apesar da política monetária restritiva e do crescimento expressivo de algumas rubricas representativas de recursos com que contavam as Autoridades Monetárias⁵⁴, observou-se uma expansão de 49,8% na base monetária, como resultado do forte ritmo de crescimento das operações ativas. Dentre estas, a principal variação foi a dos empréstimos do Banco do Brasil, que cresceram 62% durante o ano⁵⁵, tendo sido mais da metade absorvidos pelo setor rural.

O ano de 1976 encerra-se com um significativo incremento do PIB

⁵⁴ Como, por exemplo, os depósitos sobre importações, os recursos próprios e a colocação líquida de títulos federais junto ao público.

⁵⁵ Fora os empréstimos do Banco do Brasil, a segunda maior variação deveu-se ao comportamento das contas cambiais, como consequência da significativa expansão do saldo das reservas externas verificada no segundo semestre do ano.

(9,2%), tendo o setor industrial crescido 10,9% e a agropecuária 4,2%. Paralelamente, o déficit na balança comercial foi de US\$ 2.218,3 milhões, tendo o índice geral de preços – disponibilidade interna apresentado um aumento de 46,3%, muito superior ao verificado em 1975 (29,4%).

Diante desse quadro, o diagnóstico oficial era de que vislumbravam-se

“para 1977, sérios problemas para a balança comercial e para a redução da taxa inflacionária, caso fosse mantido o elevado ritmo de crescimento econômico industrial, aliado aos efeitos negativos na economia, que normalmente surgiriam como consequência da baixa expansão agrícola, em 1975 e 1976.

A opção pelo equilíbrio na balança comercial e redução da taxa de inflação exigiria, em contrapartida, que o Governo orientasse a política econômica, em 1977, no sentido de desacelerar, a curto prazo, o ritmo de crescimento global da economia, através de medidas que propiciassem queda no ritmo da produção industrial e dos negócios em geral. Tal esquema, contudo, não seria seguido para o setor agrícola, não só por sua importância para o setor exportador brasileiro e para o abastecimento interno, mas também pelos próprios problemas enfrentados pela agricultura, em 1975 e 1976, em boa parte causados por força de condições climáticas adversas.

Neste sentido, procurou o Governo acionar os instrumentos tradicionais de política econômica, utilizando, de um lado, a política de investimentos públicos – através da programação de uma série de cortes em seus planos e programas de investimento – e, de outro, a política monetária e creditícia, com objetivos mais restritivos que anteriormente.

Com relação à política monetária e creditícia, especificamente, observou-se, já em 1976, que, com o recrudescimento da taxa de inflação, as medidas de caráter restritivo tornaram-se mais intensas, principalmente no segundo semestre do ano, com vistas a arrefecer a demanda global por bens e serviços.”⁵⁶

Mesmo vislumbrando problemas para a economia, caso não se acionassem instrumentos restritivos de política monetária e creditícia durante 1977, entendeu o governo que a vigência das medidas adotadas em 1976 permitiria um controle efetivo sobre a expansão dos meios de pagamento e do crédito.

Nesse sentido, foram mantidas em 1977 as diretrizes da política monetária adotadas no ano anterior, complementando-as com:

- a) redução do limite máximo de captação, pelos bancos comerciais e de investimento, dos depósitos a prazo fixo inferiores a 180 dias⁵⁷;
- b) aumento da carência mínima dos empréstimos em moeda estran-

⁵⁶ BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil, v.14, n.4, abr. 1978, p.59.

⁵⁷ Tal limite, que era de 20% do total dos depósitos a prazo fixo, foi reduzido, em 23 de junho de 1977, para 10% pela Resolução nº 431 do Conselho Monetário Nacional.

- geira⁵⁸, buscando tal medida não só controlar a liquidez, como também melhorar o perfil da dívida externa;
- c) nova elevação da taxa de depósito compulsório incidente sobre os depósitos à vista nos bancos comerciais⁵⁹;
 - d) modificação na contabilização das LTNs vinculadas aos depósitos compulsórios⁶⁰;
 - e) nova elevação das taxas cobradas pelo Banco Central nas operações de assistência à liquidez⁶¹; e
 - f) congelamento temporário, no Banco Central, da contrapartida em cruzeiros dos empréstimos externos que ingressassem no País, entre 17 de novembro de 1977 e 20 de janeiro de 1978⁶².

Apesar de o governo assumir que a orientação restricionista dada à política econômica não se aplicava ao setor rural, a primeira medida de restrição surgiu logo no início de 1977, em 26 de janeiro. Nessa data, a Resolução nº 416 do Conselho Monetário Nacional determinou um aumento do custo do crédito rural, nas operações de investimento.

A taxa básica, que era de 15% ao ano, foi elevada para 18% no caso das operações de crédito entre 1.000 e 5.000 vezes o maior valor de referência (MVR) e para 21% no caso de operações de valor superior a 5.000 MVR. Nas operações de comercialização, as taxas de desconto de notas promissórias e duplicatas rurais e notas e cédulas de crédito industrial, foram elevadas de 15% para 22% ao ano. Somente os créditos ligados às operações de custeio agrícola tiveram sua taxa básica mantida (15% ao ano).

Os resultados obtidos pela política econômica implementada em 1977⁶³ tiveram um peso decisivo na manutenção, no ano de 1978, da política de controle da demanda agregada. Esta tinha como objetivo compatibilizar o crescimento econômico com o ajuste do balanço de pagamentos e com a redução no ritmo de crescimento dos preços internos. A política econômica

⁵⁸ A carência mínima de tais empréstimos foi elevada, a partir de junho, de 6 para 30 meses.

⁵⁹ A Resolução nº 446, do Conselho Monetário Nacional, de 19 de outubro de 1977, elevou a taxa de 35% para 40%, aumentando ainda a pena pecuniária pelo atraso deste recolhimento de 43% para 47% ao ano.

⁶⁰ A Circular nº 357 do Banco Central do Brasil, de 19 de outubro de 1977, determinou que tal contabilização fosse realizada pelo valor de aquisição, e não pelo valor de face, o que implicou em novo aumento na participação da moeda no total do compulsório.

⁶¹ A Circular nº 358 do Banco Central do Brasil, de 19 de outubro de 1977, elevou essa taxa de 28% (no limite normal) para 30%.

⁶² Conforme a Resolução nº 449 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de novembro de 1977.

⁶³ A política econômica implementada em 1977 redundou em expansão das exportações, ligeiro decréscimo nas importações e quebra no ritmo ascendente da inflação.

para o ano de 1978 assentou-se em:

- a) uma política de contenção monetária;
- b) uma política fiscal compensatória⁶⁴; e
- c) uma redução nos dispêndios das empresas públicas e nos gastos de investimento na execução orçamentária da União⁶⁵.

O programa monetário para o ano de 1978 foi traçado em janeiro, quando da aprovação do Orçamento Monetário anual, aprofundando-se a política implementada no ano anterior. Assim, projetou-se uma expansão de 25% para a base monetária⁶⁶ e de 28,1% e 35,1% respectivamente, para os empréstimos do Banco do Brasil e dos bancos comerciais ao setor privado⁶⁷.

No entanto, a política monetária colocada em prática ficou comprometida, logo no primeiro semestre do ano, pela acentuada captação de recursos externos, que provocou um acréscimo de US\$ 856 milhões no saldo das reservas internacionais⁶⁸ gerando, obviamente, pressões sobre a expansão da base monetária.

Diante da pressão sobre os meios de pagamento, as Autoridades Monetárias reagiram, ampliando a colocação de títulos federais no mercado, ao mesmo tempo em que procuraram conter suas operações ativas. Dentre estas, as mais sacrificadas foram os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado e os repasses de recursos de fundos e programas administrados pelo Banco Central.

Mesmo tendo a política contracionista sofrido um arrefecimento no último trimestre do ano, os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado apresentaram, no ano, uma elevação de apenas 37,5%, enquanto os bancos comerciais apresentaram um acréscimo de 57,4%.

A manutenção sob controle das operações de crédito do Banco do Brasil ao setor privado não demonstrou dessa vez nenhuma prioridade ao setor

⁶⁴ Com a concessão de incentivos fiscais aos setores considerados prioritários.

⁶⁵ Ressalte-se, no entanto, a elevação das dotações no orçamento para os setores prioritários, como por exemplo, o Proálcool, os programas de investimentos autorizados para a Petrobrás e os programas de integração regional (Polonordeste, Polamazônia e Polocentro).

⁶⁶ Vale ressaltar que o aumento da base monetária em 1977 foi de 50,7%.

⁶⁷ Em 1977, foi de 48,7% e 52,6% respectivamente, a expansão dos empréstimos do Banco do Brasil e dos bancos comerciais ao setor privado.

⁶⁸ Em 20 de junho de 1978, o Conselho Monetário Nacional, através de sua Resolução nº 479, determinou que os empréstimos ingressados no País, a partir de 21 de junho, tivessem seu contravalor em cruzeiros transitoriamente destinado à constituição de depósitos restituíveis em prazo a ser definido pelo Banco Central. A Circular nº 379 do Banco Central, também de 20 de junho de 1978, estabeleceu em 30 dias o prazo para liberação de tais depósitos.

agrícola, já que os empréstimos concedidos à produção agrícola acusaram um crescimento de apenas 35,2% no ano. Ao mesmo tempo, as operações realizadas pelo Banco em sustentação à política nacional de preços mínimos apresentaram uma expansão de apenas 12,6% em 1978.

Por outro lado, os fundos e programas administrados pelo Banco Central tiveram uma evolução de apenas 10,7% nas suas aplicações no ano com o Funagri – principal fundo destinado ao setor rural – mostrando um acréscimo ainda menor nas suas aplicações (6,5%). Nesse ano, as restrições à liquidez só não afetaram a produção de álcool anidro⁶⁹ e o setor exportador⁷⁰ (Tabela 3.9).

Nos discursos oficiais, esteve sempre presente o argumento de que o Governo, através do crédito rural – principalmente através das operações do Banco do Brasil realizadas com repasses e/ou refinanciamentos do Banco Central – teria implementado uma política de empréstimos que se pautava na prioridade do atendimento ao setor agrícola.

Dentre os fundos e programas ressaltados nesses discursos, estão o Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais, o Fundo Nacional de Refinanciamento Rural⁷¹, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), o Programa Especial da Região Geo-Econômica de Brasília, o Programa Nacional de Armazenagem e o Proálcool. Além desses fundos e programas, o discurso oficial enaltecia também a Resolução nº 493 do Conselho Monetário Nacional, de 10 de outubro de 1978, que permitia ao Banco do Brasil e aos demais bancos comerciais a instalação de ‘Postos Avançados de Crédito Rural’, com o objetivo de promover a assistência creditícia a pequenos produtores rurais cuja atividade se desenvolvesse em municípios completamente desassistidos de agências bancárias, ou quando seu crédito se revelasse insuficiente.

Apesar das menções oficiais a estes fundos e programas, todos contidos no Fundo Nacional para a Agricultura e Indústria (Funagri), a Tabela 2.9 mostra que o crescimento das aplicações do Funagri em 1978 foi de apenas 6,5%. Como se pode notar, se, até 1977, o setor rural havia passado relativa-

⁶⁹ As aplicações do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), acusaram um crescimento de 282,0%.

⁷⁰ O Fundo de Financiamento à Exportação (Finex) apresentou uma expansão de 128,1% em suas aplicações.

⁷¹ Que teria assistido aos tricultores do Centro-Sul do País e do Centro-Oeste afetados pelos maus resultados da safra tritícola de 1977/78 e teria atendido os produtores rurais e pecuaristas que sofreram prejuízos em razão da estuagem ocorrida no início do ano.

mente ileso diante da política contracionista implementada pelo Governo Federal, o mesmo já não se deu em 1978, quando ele acabou por sofrer restrições monetárias superiores às dos demais setores da economia.

Tabela 2.9
Fundos e programas administrados pelo Banco Central do Brasil
(saldos das aplicações em Cr\$ milhões)
1977 – 1978

| Discriminação | 1977 | 1978 | % |
|-------------------------|---------|---------|-------|
| Total Bruto | 146.166 | 161.869 | 10,7 |
| Transferência de fundos | 30.828 | 27.057 | -12,2 |
| Total Líquido | 115.338 | 134.812 | 16,9 |
| FUNAGRI | 61.971 | 65.981 | 6,5 |
| FNRR | 28.490 | 32.575 | 14,3 |
| FUNDECE | 2.301 | 2.516 | 9,0 |
| FUNDEPE | 11.691 | 3.659 | -68,7 |
| FUNDAG | 340 | 372 | 9,4 |
| COREX | 2.868 | 3.196 | 11,4 |
| PROCAL | 1.741 | 1.870 | 7,4 |
| PRONAZEM | 1.190 | 1.849 | 55,4 |
| PROALCOOL | 1.469 | 5.611 | 282,0 |
| SEPLAN | 9.109 | 11.418 | 25,3 |
| Outros | 2.772 | 2.915 | 5,2 |
| Retornos do FIBEP | 87 | 53 | -39,1 |
| FUNINSO | 10 | 43 | 330,0 |
| PROTERRA | 4.443 | 5.005 | 12,6 |
| Canadian Wheat Board | 585 | 493 | -15,7 |
| CCC | 156 | 146 | -6,4 |
| USAID | 1.006 | 932 | -7,4 |
| FDPE | 17.018 | 8.403 | -50,6 |
| FINEX | 7.152 | 16.313 | 128,1 |
| FERCAM | 80 | 80 | 0,0 |
| Reserva Monetária | 20.128 | 35.270 | 75,2 |
| Reservas Técn. Segurad. | 50 | - | - |
| FUMCAP | 94 | 89 | -5,3 |
| PROAGRO | 1.263 | 105 | -91,7 |
| PIN | 1.284 | 1.562 | 21,7 |
| POLONORDESTE | 11 | 97 | 781,8 |
| POLAMAZONIA | - | 240 | - |

Fonte: RELATÓRIO ANUAL. Brasília: Banco Central da República do Brasil. v.15, n.3, mar. 1979, p.83.

Uma indicação muito substantiva, além das anteriormente mencionadas, de mudança no comportamento do Governo para com o setor rural, está na queda de 68,7% nas aplicações do Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (Fundag). Ela é muito significativa, pois uma das principais características do Fundag é a absorção de grande parte das operações subsidiadas realizadas pelos fundos e programas administrados pelo Banco Central. A queda substancial nas aplicações do Fundag, portanto, é uma indicação de que, apesar de o discurso oficial procurar esconder, em 1978 dava-se início, de maneira efetiva, à retirada dos subsídios contidos nos financiamentos ao setor agrícola.

A progressiva retirada dos subsídios e a queda real no montante dos empréstimos ao setor agrícola manifestaram-se de maneira diferenciada sobre os diversos segmentos. Os produtos voltados para o mercado externo, que tinham importância crucial no equilíbrio do balanço de pagamentos – a prioridade primeira da política econômica no período – conseguiram sair ilesos das políticas creditícias restricionistas. Produtos como a soja conseguiram, inclusive, obter um crescimento na participação dos subsídios associados às taxas de juros no montante do seu preço doméstico.

Santana⁷², da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), buscou avaliar a estrutura de intervenção do governo e o efeito final do conjunto das políticas econômicas, identificando a participação individual de cada medida adotada sobre o setor de soja em grão.

Partindo dos coeficientes técnicos de produção da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), Santana calculou, para o período compreendido entre as safras 1977/78 e 1982/83, a participação individual de cada uma das medidas de política econômica sobre as taxas finais de proteção efetiva do setor. Os dados obtidos pelo autor (Tabela 2.10) mostram que, ao canalizar um enorme volume de crédito a taxas de juros altamente subsidiadas, a política de crédito teve a maior participação positiva na formação dessas taxas finais de proteção efetiva.

As complicações entre o setor agrícola e a política econômica adotada não se restringiram, no entanto, apenas às de ordem monetária. Se a estratégia de política econômica perseguida conseguiu seu intento através da política de restrição às importações⁷³, por outro lado, a elevação dos encargos da dívida

⁷² SANTANA, C.A.M. Efeitos das políticas econômicas brasileiras sobre o setor de soja em grão. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.17, n.3, p. 633-678, dez. 1987.

⁷³ Para isso muito contribuíram as restrições às importações do setor público e o início de operação do pólo

externa colocava dificuldades à consecução do objetivo prioritário de redução do déficit em conta-corrente do Balanço de Pagamentos.

Tabela 2.10

Proteção efetiva da política de crédito rural ao setor doméstico de soja –
1977/78 – 1982/83 – (em Cr\$/t)

| Discriminação | Safrá | | | | | |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| | 77/78 | 78/79 | 79/80 | 80/81 | 81/82 | 82/83 |
| Preço doméstico em Maringá (PR) | 2.674 | 4.022 | 6.014 | 9.995 | 21.553 | 46.085 |
| Proteção crédito de custeio | 228 | 355 | 1.381 | 2.658 | 4.369 | 12.256 |
| Proteção do EGF | 10 | 48 | 259 | 316 | 681 | 2.495 |
| Proteção total do crédito | 238 | 403 | 1.640 | 2.974 | 5.050 | 14.751 |
| Proteção crédito custeio/preço (%) | 8,5 | 8,8 | 23,0 | 26,6 | 20,3 | 26,6 |
| Proteção crédito total/preço (%) | 8,9 | 10,0 | 27,3 | 29,8 | 23,4 | 32,0 |

Fonte: SANTANA, C.A.M. Efeitos das políticas econômicas brasileiras sobre o setor de soja em grão. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.17, n.3, dez. 1987, p.635.

O setor agrícola será exatamente um dos que terão maior peso nas dificuldades da economia brasileira, complicando a estratégia de política econômica delineada pelo Governo. As fortes geadas e a prolongada estiagem, ocorridas no Centro-Sul do País, determinaram uma queda de 7,0% no produto das lavouras, ocasionando um decréscimo de 3,0%⁷⁴ no Produto Agrícola.

A queda na produção trouxe como consequência tanto a redução no ritmo de crescimento das exportações⁷⁵, quanto dificuldades ao abastecimento do mercado interno⁷⁶. Com isso, o impacto da queda no produto agrícola refle-

⁷⁴ petroquímico de Camaçari, na Bahia.

Tal índice se deve ao bom desempenho da pecuária, que apresentou um crescimento de 9,7%, graças, principalmente, ao comportamento da produção de leite (17,8% superior a do ano anterior) e dos abates de aves e suínos, que registraram um aumento de 18,1% e 13,2% no ano, com o abate de bovinos acusando um aumento de apenas 5,1%.

⁷⁵ Em razão da menor disponibilidade de excedentes exportáveis.

⁷⁶ A queda na produção se deu tanto nos produtos de mercado interno, como o milho, o arroz e o feijão, que tiveram, respectivamente, um declínio de 29,7%, 19,0% e 4,2% na produção, quanto nos produtos de

tiu-se tanto sobre o balanço de pagamentos quanto sobre o nível dos preços internos.

No que se refere aos preços internos, ficou evidente a pressão exercida pelo setor rural, já que os dois principais componentes do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) – o índice de preços por atacado e o do custo de vida – acusaram para os produtos de origem agrícola um crescimento superior aos dos demais componentes.

O item “gêneros alimentícios” apresentou uma evolução de 51,9% no ano, sendo o principal responsável pelo crescimento de 43,0% verificado no índice de preços por atacado. Já no caso do índice do custo de vida, o crescimento nos preços do item “alimentação” foi de 46,0% em São Paulo, fato que impulsionou sobremaneira o índice do custo de vida, que fechou o ano com uma elevação de 39,9%.

exportação, como a soja e o algodão, que apresentaram uma redução de 23,8% e 17,5%, apesar do incremento de 10,0% na área cultivada de soja. As exportações só não foram mais afetadas em razão do crescimento de 28,0% na produção de café. A expansão de 29,6% na produção de trigo - cultura de inverno - também contribuiu para conter as importações do produto.

Capítulo
2

O financiamento da grande expansão

É inegável que o sistema de financiamento rural montado na segunda metade dos anos sessenta cumpriu o papel fundamental de viabilizar a modernização da agricultura brasileira. Como enfatiza Reydon

*"apesar de questionado por diversos autores, entendemos que o papel que o crédito subsidiado tem no sentido de elevar o nível de tecnificação da agricultura é inegável. Sem esta política, a modernização da agricultura brasileira, apesar de ainda pequena, não teria atingido nem sequer estes níveis. Inclusive a tecnificação de pequenas e médias produções so parece ter sido possível dada a existência da política de crédito subsidiado."*¹

Apesar desse papel desempenhado pelo crédito subsidiado, que se constituiu no principal instrumento de subordinação da agricultura ao capital, muitas foram as contradições que se manifestaram durante sua existência. Em razão disso, após a análise no capítulo anterior do funcionamento do sistema de crédito rural acoplado às fontes de recursos que serviram de base para a expansão do crédito, neste capítulo proceder-se-á à interpretação das crescentes necessidades financeiras para atender à demanda de crédito rural.

Com o elevado crescimento da demanda de crédito rural no bojo do processo de expansão e modernização agrícola, os problemas de fundos de recursos para fazer face a essa expansão eram iminentes e não tardariam a ocorrer, já nos anos setenta. Com isso, serão discutidos neste capítulo as pressões sobre a base monetária nesse período, ou seja, o impasse criado para a expansão do crédito em condições favorecidas.

As políticas públicas, principalmente as de financiamento rural a taxas de juros subsidiados, foram, como se viu, o elemento fundamental para alavancar a modernização agrícola, sendo responsáveis, em grande parte, pelo auge do funcionamento desse sistema. Por outro lado, elas foram também responsáveis pela crise do SNCR e, por conseguinte, pela crise que se manifesta na agricultura brasileira, já nos anos setenta. O ex-Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega, ao discutir, em meados dos anos oitenta, a necessidade de reavaliar a política agrícola, mais precisamente, ao discutir nessa reavaliação a ques-

¹ REYDON, B.P. *A política de crédito rural e a subordinação da agricultura ao capital, no Brasil, no período de 1970-75*. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", da Universidade de São Paulo, fev. 1984. (Dissertação, Mestrado em Agronomia, Área de Concentração: Economia Agrária), p. 84.

tão dos subsídios, lembra que a agricultura brasileira

“precisa, pois, de um tratamento permanente e estável, adequado em suas dimensões e compatível com uma sábia política de finanças públicas. Em outras palavras, que o subsídio seja eficaz em termos econômicos, justo do ponto de vista social e claro perante a sociedade.

O subsídio via crédito, como é ministrado no Brasil, não atende satisfatoriamente essas condições. É instável, porque depende da conjuntura e da política monetária. Perde eficácia, na medida em que é generalizado. É injusto, porque não alcança todos os produtores. E não é inteiramente conhecido pela sociedade, porque gerado implicitamente pela expansão monetária. É concentrador de renda pessoal e regional, eis que distribuído segundo a capacidade de produção, beneficiando relativamente mais os grandes produtores e as regiões mais ricas.”²

A seguir serão discutidas essas e outras contradições geradas pelo mecanismo de financiamento e pela política de modernização.

3.1. Distorções de caráter distributivo

A existência dos subsídios foi colocada como algo essencial à política agrícola, na medida em que viabilizou o crescimento do setor ao elevar a rentabilidade dos tomadores de crédito sem pressões sobre os preços relativos da agricultura. No entanto, ela elevou a rentabilidade apenas daqueles que tinham acesso ao crédito, o que acabou por gerar uma enorme distorção de caráter distributivo, provocando grande deterioração na distribuição de renda dentro do setor agrícola.

As distorções manifestaram-se através das dificuldades de acesso ao crédito pelos produtores menores, na diferenciação na concessão do crédito entre diferentes culturas e na diferenciação na distribuição espacial do crédito³. A elevação dos subsídios, que acompanhou o processo inflacionário na década de setenta, e as mudanças na política econômica, que elegeram novas prioridades relacionadas ao balanço de pagamentos, contribuíram para aumentar ainda mais essa distorção.

3.1.1. Concentração do crédito em certos produtos

A concentração do crédito segundo as diversas culturas tem levado

² NÓBREGA, M.F. *Desafios da Política Agrícola*. op. cit., p. 163.

³ Para uma análise mais detalhada do que é realizada nesta tese sobre as distorções de caráter distributivo, ver PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit.

muitas análises a se concentrarem no argumento de que o acesso às compensações da política econômica - principalmente financeira - depende do produto e de seu destino final.

Grande parte das análises que tratam do crescimento insuficiente da produção de alimentos fixa-se no argumento de que as condições econômicas vigentes implicaram na alocação dos recursos disponíveis à agricultura nas culturas de exportação em detrimento das de alimentos.

Um dos primeiros trabalhos a fazer uma análise diferenciando o comportamento dos produtos domésticos e exportáveis foi o de Barros e Graham⁴. Segundo eles, os produtos exportáveis cresceram mais do que os domésticos, além de os primeiros terem obtido maiores ganhos de produtividade do que os últimos.

Apesar de boa parte dos analistas insistir no argumento de que os produtos exportáveis foram beneficiados pela política de estímulo às exportações, torna-se necessário compreender como esse estímulo atuaria na agricultura. O primeiro estímulo econômico seria dado pela política de promoção das exportações e pelo comportamento do comércio internacional. É evidente que a nova política cambial, implementada a partir da segunda metade da década de sessenta, que se assentava em periódicas minidesvalorizações do cruzeiro, permitiu que as exportações agrícolas nesse período pudessem se livrar dos mecanismos de contenção na taxa de câmbio, tão utilizada nos anos anteriores⁵.

Apesar de os estímulos decorrentes da política de minidesvalorizações, no que se refere à política de promoção das exportações implementada a partir de 1968, deve-se ter em mente que os maiores benefícios se dirigiram aos produtos manufaturados de exportação. Os prêmios fiscais e financeiros concedidos destinaram-se às exportações industriais, não tendo sido introduzida pelo governo federal nenhuma medida que incentivasse significativamente as exportações de produtos agrícolas primários. O setor agrícola, portanto, só usufruiu parte dos benefícios concedidos por esse esforço exportador.

Como exemplo do que se afirmou acima, basta examinar os subsídios concedidos às exportações dos diversos grupos de produtos que compunham a pauta de exportação no período. A Tabela 3.1 contém as taxas médias do sub-

⁴ BARROS, J.R.M., GRAHAM, D.H. A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. v.8, n.3, dez. 1978, p.695-726.

⁵ Já se analisou nos primeiros capítulos o funcionamento em anos anteriores da política cambial e do confisco como instrumentos fundamentais de transferência de recursos do setor agrícola exportador para o industrial.

sídio por segmento da pauta e mostra como as taxas de subsídio aos produtos agrícolas foi, inclusive, negativa.

Tabela 3.1
Taxas médias do subsídio na exportação: 1971 - 1974⁽¹⁾
(Em Porcentagem do Valor Exportado)

| Produtos | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Agricultura "in natura" | -12,0 | -10,8 | -11,4 | -10,5 |
| Agricultura Transformada | 1,2 | -2,5 | -0,6 | -2,7 |
| Outros Produtos Primários | -14,5 | -13,9 | -13,3 | -11,5 |
| Manufaturados | 18,1 | 22,6 | 22,2 | 22,1 |

(1) As taxas negativas referem-se a impostos sobre a exportação (ICM e quota de contribuição do cacau).

Fonte: ZOCKUN, M.H.G.P. et al. *A agricultura e a política comercial brasileira*. São Paulo: IPE/USP, 1976. Série Ipe/Monografias, v.8.

A segunda condição econômica seria propiciada pela discriminação contra os produtos de mercado interno, já que os exportáveis gozavam de um mercado mais livre que os domésticos, permanentemente alvo de controle de preços. Com isso,

*"o retorno dos investimentos em modernização foi maior nas culturas de exportação e o risco menor"*⁶

Há uma certa discordância entre os diversos autores sobre essa discriminação. Barros e Graham, por exemplo, parecem sugerir em determinado momento que as taxas de retorno menores devem-se à queda nos preços relativos.

Rezende⁷, no entanto, acredita que a manifestação da discriminação não viria com o achatamento dos preços relativos dos produtos domésticos. Pelo contrário, os preços teriam tido comportamento até inverso. A razão estaria no caráter discricionário da ação do governo, que não oferecia aos produtores e demais agentes econômicos regras estáveis e antecipadas, levando a imprevisibilidade dos preços e a instabilidade das taxas de retorno para os produtos domésticos. Com isso, a incerteza geraria a necessidade de maior taxa de retorno para esse segmento, o que implicaria em uma elevação do nível médio

⁶ BARROS, J.R.M., GRAHAM, D.H. *A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos*. op. cit., p.717.

⁷ REZENDE, G.C. *A agricultura e a reforma do crédito rural*. *Revista Brasileira de Economia*. v.39, n.2, p. 185-206. abr-jun. 1985.

dos preços de produção dos alimentos.

Por outro lado, não se deve desconhecer a enorme instabilidade das taxas de retorno para os produtos exportáveis, já que

“as preocupações com o abastecimento interno e contenção da inflação têm resultado na manutenção de controles quantitativos sobre as exportações agrícolas que de forma alguma são tomadas contra os produtos manufaturados. Um exame mais cuidadoso desses controles chama a atenção pela extrema instabilidade das medidas adotadas, que não raro se alteram mês a mês, principalmente quando a preocupação que norteia o critério é o abastecimento interno. Estabelecimentos de quotas globais de exportação, licenças sujeitas a exames de preços e quantidades pela Cacex, exportações vinculadas a formação de estoques ou ao compromisso de vender certa proporção do mercado interno ou mesmo ao que foi vendido nesse mercado em períodos anteriores, restrições de qualidade etc., formam um amplo conjunto de medidas arbitrárias, impondo em consequência grande margem de risco à anuidade exportadora do setor agrícola.

*Sem dúvida, o desempenho da exportação agrícola foi surpreendente nos últimos anos, dadas tantas limitações. Aparentemente os estímulos externos de preços e a queda de risco advinda da polinca de minidesvalorizações compensaram, para alguns produtos, parte dos efeitos negativos da polinca comercial para o setor.”*⁸

Melo⁹ analisa a instabilidade dos preços de alimentos e conclui que ela decorre da instabilidade dos rendimentos físicos desses produtos e das baixas elasticidades-preço da demanda, pois esta fica restrita ao mercado interno. Já os de mercado externo teriam preços mais estáveis, pois as flutuações na oferta e demanda nos diversos países tenderiam a se anular dada a amplitude do mercado mundial.

Muitas análises discutem a maior instabilidade da produção agrícola alimentar em relação à produção de produtos exportáveis, considerando o maior risco envolvido na produção alimentar. Para isso levam em consideração o retorno das diversas culturas, a sua escala e o grau de especialização do agricultor. Apesar de, via de regra, concluírem que o risco da produção alimentar é superior, alguns textos trazem evidências muito importantes sobre algumas culturas.

Melo¹⁰, por exemplo, conclui que a instabilidade da renda do produtor de arroz é pequena, e enorme para o de café, que é um produto de exportação e

⁸ MELO, F.B.H., ZOCCUN, M.H.G.P. Exportações agrícolas, balanço de pagamentos e abastecimento do mercado interno. op. cit., p.19-20.

⁹ MELO, F.H. *Agricultura brasileira: incerteza e disponibilidade de tecnologia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1978. (Tese. Livre Docência).

¹⁰ MELO, F.B.H. Instabilidade de renda e estabilização de preços agrícolas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.13, n.3, p.829-862, dez. 1983.

para o trigo. Rezende¹¹ confirma essas evidências e acrescenta ser a reduzida instabilidade da renda para o arroz fruto da ação da política de preços mínimos aliada à política de crédito subsidiado do EGF. Já no caso do trigo, conclui Rezende em outro texto¹² que a alta instabilidade teria sido compensada pela ação do crédito subsidiado de custeio, já que o volume de crédito de custeio, que representava 30% do valor da produção do trigo em 1969, passou a financiar em 1978 100% do valor da produção tritícola.

A análise dos dados não deixa dúvidas de que houve uma enorme diferenciação na distribuição do crédito segundo as diversas culturas. Em 1976, por exemplo, 58,2% dos empréstimos rurais foram absorvidos pelas culturas de algodão, cana-de-açúcar, café, soja e trigo, ao mesmo tempo que tais culturas responderam por 35,6% do valor da produção. Por outro lado, feijão e mandioca, que foram responsáveis, respectivamente, por 5,4% e 7,9% do valor da produção, receberam apenas 1,8% e 0,8% do crédito rural (Tabela 3.2).

A generalização sobre essa concentração entre produtos exportáveis e domésticos, no entanto, é bastante discutível, já que outros produtos destinados ao mercado interno absorveram parcelas significativas do crédito, como é o caso de arroz e milho que receberam 15,0% e 10,1% do crédito rural.

Tabela 3.2

Participação percentual no valor bruto da produção e no crédito de custeio de alguns produtos selecionados – 1976

| Produto | Valor Bruto da Produção | Crédito |
|----------------|-------------------------|---------|
| Algodão | 3,90 | 6,54 |
| Arroz | 15,05 | 14,99 |
| Café | 2,50 | 10,76 |
| Cana-de-açúcar | 7,85 | 9,68 |
| Feijão | 5,38 | 1,85 |
| Mandioca | 7,88 | 0,82 |
| Milho | 13,36 | 10,08 |
| Soja | 15,41 | 19,18 |
| Trigo | 5,91 | 12,07 |

Fonte: PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit., p.155.

¹¹ REZENDE, G.C. Estocagem e variação estacional de preços: uma análise da política de crédito de comercialização agrícola (EGF). *Pesquisa e Planejamento Económico*, v.14, n.1, p.95-136, abr. 1984.

¹² REZENDE, G.C. *A agricultura e a reforma do crédito rural*. op. cit.

Além disso, é importante salientar que os dados sobre a importância do crédito no valor da produção mostram que não se pode traçar uma delimitação clara entre os produtos que receberam crédito a partir do seu destino para o mercado interno ou externo. Como se pode ver na Tabela 3.3, a importância do crédito de custeio no valor de produção do arroz é praticamente idêntica à da soja. No caso do feijão, a importância do crédito foi crescendo anualmente, pois enquanto em 1974 sua participação no valor da produção era de 7,5%, em 1981 essa importância chegou a 42,1%. A delimitação mais clara evidenciada por esses dados se refere à mandioca que tem uma baixa participação do crédito de custeio no valor da produção.

Tabela 3.3
Relação entre o crédito de custeio destinado à algumas culturas
e o valor de produção – 1977 - (em %)

| Cultura | Crédito de custeio / valor da produção |
|----------|---|
| Arroz | 40,8 |
| Feijão | 17,8 |
| Mandioca | 5,3 |
| Milho | 19,8 |
| Soja | 41,5 |
| Trigo | 101,0 |

Fonte: Banco Central da República do Brasil/Departamento de Crédito Rural e IBGE. Produção agrícola municipal.

Apesar da concentração do crédito segundo as diversas culturas, a diferenciação no comportamento das mesmas não depende somente do produto e de seu destino final. Por isso, não há como concordar com a discussão que trata essas compensações à produção e aos preços agrícolas através da simples dicotomia produtos para exportação x produtos para mercado interno.

O critério último da compensação não é dado pelo destino do produto que os agricultores cultivam, mas sim pelo grau de acesso à política econômica. É o caso de produtos como arroz, milho, algodão, etc.

“Mais importante que esta dicotomia entre mercados finais de consumo parecem ser, a nível de hipótese, o grau de integração agroindustrial atingido pelas diversas culturas, a nível sub-regional (porque esta integração, por sua vez, é intensamente diferenciada em termos de um mesmo produto segundo os núcleos de pro-

dução). A análise conjunta das bases técnicas e financeiras que são estabelecidas para a produção, tanto quanto as formas de integração nos mercados nacionais e internacionais e nas estruturas industriais, parecem constituir um meio sólido para investigação. Neste particular o caso da produção de arroz, em termos de diferenças regionais e de formas de organização da produção, parece constituir um aspecto privilegiado para o estudo da penetração do crédito e da modernização e para a discussão da oposição mercado externo versus gêneros alimentares básicos.¹³

Pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais sobre a dinâmica da produção agrícola de alimentos no Brasil, tentando captar o desigual processo de capitalização das diversas culturas alimentares, bem como as manifestações regionais dessa produção, estudou as formas de organização da produção de arroz, feijão, milho e mandioca¹⁴. Segundo constatou a pesquisa, houve um crescente avanço da capitalização, acompanhada pela tendência de concentração da área agrícola, principalmente nas culturas de arroz e milho.

O processo de modernização verificado não se deu, no entanto, de forma homogênea, diferenciando-se segundo a cultura e as diversas regiões produtoras. No caso do arroz e do milho, ele resultou tanto em algumas poucas áreas em que persistia a pequena produção mais atrasada, quanto em outras onde se processou a substituição por outras culturas e pela pecuária, e ainda em muitas áreas onde a pequena produção foi substituída gradativamente pela produção em larga escala, resultando não na eliminação da cultura, nem na manutenção do atraso, mas sim na sua transformação em produção capitalista.

Nas culturas de feijão e mandioca, constatou-se uma modernização bastante mais reduzida, tendo a capitalização das regiões produtoras resultado muito menos numa transformação das formas de organização da produção e muito mais numa tendência ao desaparecimento gradual dessas culturas com a substituição por outras, acompanhada por grande modificação nas práticas de cultivo. Mas mesmo para esses produtos, principalmente o feijão, algumas regiões assistiram a um processo de diferenciação social dos produtores, com a progressiva capitalização da cultura. Um bom exemplo desse comportamento

¹³ BASTOS, P.C. *A Política Agrícola e a Modernização da Agricultura*. op. cit., p.32.

¹⁴ A pesquisa foi realizada em três etapas no final dos anos setenta. Vide LEMOS, M.B., SERVILHA, V. *Formas de organização da produção de arroz e feijão no Brasil*. Brasília: BINAGRI-Biblioteca Nacional de Agricultura, 1979; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. CEDEPLAR. *Produção de arroz e feijão no Brasil: formas de organização da produção*. Belo Horizonte: UFMG, Jul. 1980; e LEMOS, M.B., SERVILHA, V. *Formas de organização da produção de milho e mandioca no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1980.

pode ser buscado no dinamismo da produção de feijão da região de Irecê na Bahia.

Finalmente, é importante acrescentar que o processo de modernização e capitalização desses produtos, dada a débil evolução da produtividade, levou a uma extrema dependência do crédito oficial, principal fator de garantia para a expansão da produção.

Outra evidência contra a classificação das atividades agrícolas segundo o destino do produto para efeito da análise aqui realizada, pode ser dada pela freqüente substituição de culturas exportáveis por culturas de mercado interno. Vários são os anos em que a queda na área de produção da soja é acompanhada pelo crescimento da de milho. No Centro-Oeste do país, a pesquisa da UFMG constatou algumas vezes a substituição da soja pelo arroz. E, em ambos os casos, as culturas de mercado interno se valiam de idêntico nível tecnológico, com a utilização dos mesmos equipamentos e insumos que a cultura da soja.

“Concluindo: essa discussão sugere a necessidade de se ir além do mero grau de abertura do mercado de um produto - ou seja, de uma classificação produtos domésticos-produtos exportáveis -, tendo em vista uma classificação das atividades agrícolas segundo o seu grau de incerteza. Tudo indica que os níveis prevalecentes de retorno e risco nas diferentes atividades são muito influenciados pela ação dos principais instrumentos da política agrícola: a garantia de preços mínimos e o crédito subsidiado. Dessa forma, o Governo, ao mesmo tempo em que contribui para gerar incerteza na agricultura (como argumentado na seção anterior), suaviza o impacto negativo dessa atuação, compensando o setor através dos preços mínimos e do crédito.”¹⁵

3.1.2. Concentração espacial da modernização

A utilização do crédito como o principal mecanismo de incentivo à produção rural acentuou as disparidades regionais na agricultura brasileira, que não se originaram da modernização agrícola, pois estavam presentes muito antes da expansão creditícia do final dos anos sessenta. Os dados da Tabela 3.4 descrevem, por si só, a concentração regional observada na distribuição do crédito rural, já que 79% dos financiamentos se destinaram às regiões Sul e Sudeste do País.

¹⁵ REZENDE, G.C. Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil. *Revista de Economia Política*, v.6, n.1, jan-mar, 1986, p.70.

Tabela 3.4

Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas
segundo as regiões do Brasil – 1974 - (em %)

| Região | Financiamento |
|--------------|---------------|
| Norte | 1,01 |
| Nordeste | 11,59 |
| Centro-Oeste | 8,73 |
| Sudeste | 42,54 |
| Sul | 36,13 |

Fonte: Banco Central da República do Brasil – Departamento de Crédito Rural.

Se tomarmos a distribuição do crédito agrícola apenas desconsiderando-se o crédito à pecuária, a concentração torna-se mais evidente, uma vez que as regiões Sul e Sudeste, receberam, em 1974, 83% do crédito agrícola. Por outro lado, tais regiões responderam por 72% do produto agrícola brasileiro nesse ano. Enquanto isso, as três outras regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, contribuíram com 28% do produto agrícola, receberam apenas 17% do crédito destinado à agricultura¹⁶.

Ao se referir às origens do sistema de crédito rural montado pela CREAL, Mailson da Nóbrega lembra que as ações do governo estavam limitadas,

“no plano espacial, basicamente à rede de agências do Banco do Brasil, que se localizavam, em maior número, justamente nos estados onde existiam, ainda que timidamente, investimentos em pesquisa, educação e infra-estrutura rural (...)

Em 1961 como decorrência dos estudos do grupo de trabalho instituído pelo presidente Jânio Quadros, o Banco do Brasil criou as Unidades Móveis de Crédito Rural – Movec, que eram constituídas de equipes que se deslocavam às zonas não servidas por agências, para conceder crédito in loco aos produtores de menor porte (...)

Apesar dos elevados propósitos da criação das Movec, (...) o sistema acabou por desviar-se de seus objetivos, funcionando em algumas regiões como instrumento de ação de política partidária.”¹⁷

A concentração espacial do crédito rural, assim como no caso da concentração entre lavouras, é produto do grau de integração agroindustrial atingido pelas culturas, a nível sub-regional. Ela é reflexo das formas regionais

¹⁶ PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit., p.168.

¹⁷ NOBREGA, M.F. *Desafios da política agrícola*. op. cit., p.56-57.

de organização de produção e da integração nos mercados nacionais e internacionais e nas estruturas industriais.

Um bom exemplo do que se afirma acima pode ser dado pelo arroz no Rio Grande do Sul que, por exemplo, respondeu em 1977 por 24,0% do valor da produção da cultura no país, ao mesmo tempo em que arrebanhou, nesse ano, 47,1% do crédito de custeio nacionalmente destinado ao produto. Isso reflete as diferenças nas bases técnicas e financeiras da cultura entre o Rio Grande do Sul e as demais regiões produtoras do país. Ao mesmo tempo, essa diferença regional acaba por transformar a produção de arroz gaúcho na grande responsável pela enorme relação crédito agrícola de custeio/valor da produção nacional do produto analisado no item anterior.

O mesmo fenômeno pode-se observar no trigo gaúcho, que respondeu em 1977 por 30,3% do valor da produção da cultura no país e que recebeu 48,7% do crédito de custeio destinado ao produto. No caso da soja, as formas de organização da produção do Rio Grande do Sul se assemelham às das demais regiões, levando a que essa cultura no estado respondesse, em 1977, por 44,2% do valor da produção nacional e recebesse 43,3% do crédito nacional de custeio destinado à produção rizícola.

Por outro lado, produtos como o feijão e o milho, cujas formas de produção no Rio Grande do Sul estão menos integradas ao mercado nacional, mais dispersos junto aos pequenos produtores com menor grau de especialização do que o observado em nível nacional, o comportamento é justamente diverso. O Rio Grande do Sul respondeu, em 1977, por 14,2% e 4,5% do valor da produção nacional, respectivamente, de milho e de feijão e recebeu 5,4% e 2,5% do crédito nacionalmente destinado a essas culturas.

Em suma, a concentração espacial do crédito rural acaba por ser a resultante dessas diferentes manifestações regionais das formas de organização da produção das diversas culturas, o que transforma a questão espacial num problema relacionado ao grau de capitalização e de integração ao desenvolvimento do capitalismo nacional.

3.1.3. Concentração do crédito entre os produtores

Uma das discussões que mais espaço têm ocupado nas análises sobre os problemas da política de crédito rural tem sido a referente à distribuição do crédito entre os seus tomadores.

"No plano individual, o crédito não alcançava a grande massa de produtores mais carentes desse amparo governamental - os pequenos e médios -, enquanto o acesso a fontes oficiais de financiamento era difícil para aqueles que não possuíam capacidade de oferecer garantias reais.

O problema da insuficiência de garantias começou a ser obviado pelo Banco do Brasil em fins da década de 50, estabelecendo-se que nas operações até um determinado valor poderia ser dispensada a constituição de garantias reais, o que permitiu se ampliasse o acesso dos pequenos produtores aos benefícios do crédito rural...

O certo, porém, é que tanto a experiência da dispensa de garantias nos empréstimos concedidos aos pequenos produtores quanto as Movec terminaram por criar uma mentalidade favorável à assistência do crédito governamental aos agricultores de menor porte, que continuou sendo aperfeiçoada até os dias de hoje."¹⁸

Muitos analistas, apesar de não desconhecerem as medidas mencionadas por Nóbrega e tomadas com o objetivo de ampliar o acesso dos pequenos produtores ao Sistema Nacional de Crédito Rural, constatam que a distorção foi marcante (Tabelas 3.5 e 3.6). Eles têm insistido no fato de que os programas de crédito não têm atendido os produtores que mais necessitariam dos recursos, o que deveria ser o pressuposto das taxas de juro favorecidas.¹⁹

Tomando os dados dos empréstimos rurais concedidos pelo Banco do Brasil, Pinto calculou o Índice de Gini da distribuição do crédito pelos contratos de crédito agrícola e pecuário (Tabelas 3.7 e 3.8). O resultado evidenciou uma enorme concentração do crédito rural, mostrando também que

"é impressionante a similitude da distribuição da terra e do crédito, o que é um indicador de que a política agrícola é condicionada pela estrutura agrária".²⁰

Não restam dúvidas de que as normas do Sistema Nacional de Crédito Rural estabeleciam encargos financeiros diferenciados segundo o tamanho dos produtores. (Tabela 3.9).

Mas o tratamento diferenciado segundo a categoria dos tomadores não aconteceu desde o início da implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural. Somente em 1970 é que será estabelecida uma diferenciação nas taxas

¹⁸ NOBREGA, M.F. *Desafios da política agrícola*. op. cit., p.56-57.

¹⁹ Para uma discussão sobre essa distorção, ver principalmente PINTO, L.C.G. *Notas sobre a política de crédito rural*. op. cit. Para a discussão, tanto da concentração, como da reversão da tendência na segunda metade da década de 70. Ver também MELO, F.B.H. *A economia política dos preços de alimentos no Brasil*. São Paulo: IPE/FEA/USP, 1979. mimeo; MELO, F.B.H. *A política econômica e a pequena produção agrícola*. *Estudos Econômicos*. v.12, n.3, p.67-85, 1982; SAYAD, J. Planejamento, crédito e distribuição de renda. op. cit.; REZENDE, G.C. Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos*. v.12, n.2, ago. 1982, p.118/21; e BASTOS, P.C. *A Política Agrícola e a Modernização da Agricultura*. op. cit., p.27/29.

²⁰ PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit., p.142.

de juros adotando-se uma taxa mais reduzida (de 13% ao ano²¹) para as operações de custeio de até 50 (cinquenta) salários mínimos. Nesse ano institui-se também a obrigatoriedade dos agentes financeiros destinarem um percentual determinado do montante total dos empréstimos para pequenos e médios produtores.

Tabela 3.5
Empréstimos rurais segunda a finalidade e a classe de produtores
(em % do valor dos empréstimos) - 1966 - 1976

| Ano | Agricultura | | | Pecuária | | |
|------|------------------|----------------|-----------------|------------------|----------------|-----------------|
| | Pequenos produt. | Médios produt. | Grandes produt. | Pequenos produt. | Médios produt. | Grandes produt. |
| 1966 | 34,13 | 45,60 | 20,27 | 33,27 | 54,34 | 12,39 |
| 1967 | 32,29 | 47,20 | 20,51 | 39,23 | 55,30 | 5,47 |
| 1968 | 31,07 | 49,72 | 19,21 | 39,53 | 45,93 | 14,54 |
| 1969 | 30,95 | 45,21 | 23,24 | 42,54 | 42,11 | 15,35 |
| 1970 | 27,57 | 47,16 | 25,27 | 39,45 | 45,91 | 14,64 |
| 1971 | 24,61 | 43,99 | 31,40 | 30,32 | 51,26 | 18,42 |
| 1972 | 20,69 | 42,17 | 37,14 | 28,92 | 50,09 | 20,99 |
| 1973 | 17,22 | 38,75 | 44,03 | 17,42 | 47,62 | 34,95 |
| 1974 | 15,12 | 37,43 | 47,45 | 17,24 | 48,41 | 34,35 |
| 1975 | 11,77 | 34,18 | 54,05 | 15,06 | 49,48 | 35,42 |
| 1976 | 11,38 | 35,09 | 53,53 | 12,12 | 40,97 | 46,91 |

Fonte: COMCRED (Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito)

Tabela 3.6
Valor do financiamento e da produção segundo extratos de área
1970 - 1980

| Extratos de área | Valor do financiamento/ valor da produção | | |
|-----------------------------|--|------|------|
| | 1970 | 1975 | 1980 |
| Menos de 10 Hectares | 0,05 | 0,06 | 0,08 |
| De 10 a menos de 100 Ha | 0,14 | 0,19 | 0,19 |
| De 100 a menos de 1000 Ha | 0,24 | 0,35 | 0,28 |
| De 1000 a menos de 10000 Ha | 0,24 | 0,42 | 0,29 |
| 10000 Ha e mais | 0,36 | 0,75 | 0,35 |

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, 1970, 1975 e 1980

²¹ Nos demais empréstimos vinculados ao Sistema Nacional de Crédito Rural eram cobradas taxas de 15% ao ano para operações através de cooperativas e de 17% ao ano para operações de custeio realizadas diretamente com produtores rurais. No caso dos financiamentos com prazo superior a 12 meses, as taxas cobradas foram fixadas em 3% nas operações com pequenos e médios produtores, em 5% com cooperativas e 7% com os grandes produtores.

Tabela 3.7

Índice de Gini da distribuição do crédito para a agricultura e a pecuária
concedido pelo Banco do Brasil
1969 - 1979

| Ano | Agricultura | | | Pecuária | | |
|------|-------------|--------------------|-------------------|----------|--------------------|-------------------|
| | Índice | 50 ⁻⁽¹⁾ | 5 ⁺⁽²⁾ | Índice | 50 ⁻⁽¹⁾ | 5 ⁺⁽²⁾ |
| 1969 | 0,731 | 7,4 | 51,2 | 0,600 | 12,2 | 34,5 |
| 1973 | 0,787 | 5,3 | 58,9 | 0,719 | 7,8 | 49,5 |
| 1975 | 0,808 | 4,5 | 60,8 | 0,705 | 7,8 | 44,8 |
| 1977 | 0,815 | 4,2 | 62,3 | 0,725 | 6,9 | 47,6 |
| 1979 | 0,798 | 5,2 | 61,4 | 0,711 | 7,3 | 45,6 |

⁽¹⁾ Percentagem do valor correspondente aos 50% dos menores contratos (valor inferior a mediana)

⁽²⁾ Percentagem do valor correspondente aos 5% dos maiores contratos (valor superior ao 95º percentil)

Fonte: PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit., p.138-139.

Tabela 3.8

Distribuição da posse da terra e do crédito agrícola - 1975

| Indicador | Distribuição da terra | Distribuição do crédito agrícola |
|-----------------|-----------------------|----------------------------------|
| Índice de Gini | 0,855 | 0,808 |
| 50 ⁻ | 2,5% | 4,5% |
| 5 ⁺ | 68,6% | 60,8% |
| 1 ⁺ | 44,9% | 38,2% |

Fonte: PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit., p.142.

Apesar dos dispositivos que diferenciavam os encargos financeiros segundo a categoria dos tomadores, as normas do Sistema Nacional de Crédito Rural permitiam que, sem a sua violação, se caminhasse segundo a lógica da concentração do crédito rural. Uma prova disso pode ser obtida pela análise da distribuição desse crédito, comparando-se as distribuições do Banco do Brasil e dos bancos comerciais (Tabela 3.10 e 3.11).

Os dados das tabelas 3.10 e 3.11 mostram que os bancos comerciais, quando comparados com o Banco do Brasil, possuem uma distribuição do crédito rural mais centrada nos empréstimos à pecuária, à comercialização e à cooperativas. Já o Banco do Brasil tem uma distribuição que privilegia, mais do que os bancos comerciais, os empréstimos à agricultura. Isso, sem contar ainda que, se a desagregação fosse ainda maior, seria mostrado que no Banco

do Brasil há uma maior participação dos créditos destinados ao investimento, enquanto nos bancos comerciais, dos destinados ao custeio.

Tabela 3.9
Condições dos empréstimos normais¹ do SNCR – 1980

| Finalidade: categoria do tomador ² | Encargos financeiros (% ao ano) | | |
|---|---------------------------------|--------------------|-------|
| | Juros | Correção monetária | Total |
| • Custeio | | | |
| Mini e pequenos produtores | 2 | 19 | 21 |
| Médios e grandes produtores | 2 | 28 | 30 |
| • Investimento | | | |
| Mini e pequeno produtores | 2 | 24 | 26 |
| Médios e grandes produtores | 2 | 33 | 35 |
| • Comercialização | | | |
| Pré-comercialização | | | |
| Mini e pequenos produtores | 2 | 19 | 21 |
| Médios e grandes produtores | 2 | 28 | 30 |
| Desconto | 2 | 28 | 30 |
| Preços Mínimos | 2 | 24 | 26 |

¹ Na presente tabela constam apenas as condições das linhas normais de crédito, excluídas as linhas especiais (como Polonordeste, Polocentro, Polamazônia etc.) e os empréstimos a produtores localizados nas áreas da Sudene e da Sudam.

² As faixas de enquadramento dos tomadores é a definida pela Resolução nº 671 do Banco Central do Brasil, de 17 de dezembro de 1980. O enquadramento se dá em função do valor anual da produção agropecuária do candidato ao crédito: miniprodutor (cuja produção atinge até 100 vezes o maior valor de referência – MVR); pequeno produtor (entre 100 e 400 MVR); médio produtor (entre 400 e 2 mil MVR); e grande produtor (acima de 2 mil MVR).

Fonte: MATA, M. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos. *Revista Brasileira de Economia*, v.36, n.3, jul-set. 1982. Tabela elaborada com base na Circular nº 501 do Banco Central do Brasil, de 7 de fevereiro de 1980.

A explicação para esse comportamento começa a ficar mais clara se agregarmos a esta constatação os dados referentes ao valor médio dos financiamentos, bem como ao ritmo de crescimento do número de contratos e de seu valor. O valor médio dos contratos de financiamento agrícola é bem inferior aos valores médios dos contratos de financiamento da pecuária, da comercialização e das cooperativas. O valor médio dos contratos de financiamento às cooperativas chega a ser, na maior parte dos anos, superior a 15 (quinze) vezes o valor médio dos financiamentos agrícolas.

Tabela 3.10
Distribuição do crédito rural do Banco do Brasil
 1972 - 1979 (em %)*

| Ano | Custeio e investimento agrícola | Custeio e investimento pecuário | Comercialização | Cooperativas |
|------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|--------------|
| 1972 | 52,1 | 23,2 | 20,1 | 4,6 |
| 1973 | 53,9 | 23,2 | 16,8 | 6,1 |
| 1974 | 49,1 | 20,4 | 24,9 | 5,6 |
| 1975 | 50,2 | 25,9 | 17,6 | 6,3 |
| 1976 | 53,4 | 27,2 | 13,8 | 5,6 |
| 1977 | 53,6 | 22,2 | 17,7 | 6,5 |
| 1978 | 57,4 | 23,2 | 12,2 | 7,2 |
| 1979 | 59,2 | 22,1 | 10,4 | 8,3 |

* As percentagens foram calculadas com base nos saídos de dezembro de cada ano.

Fonte: BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA DO BRASIL. *Crédito rural*. Brasília: mimeo, diversos números.

Como se vê, os dados mostram uma clara preferência dos bancos comerciais por financiamentos com prazos mais curtos (custeio e comercialização) e por financiamentos de maior valor (pecuária, comercialização e cooperativas). Fica, pois, evidenciado que os bancos comerciais, ao selecionar os tomadores, buscam reduzir seus custos operacionais e aumentar o potencial de reciprocidade dos clientes.

Tabela 3.11
Distribuição do crédito rural dos bancos comerciais
 1972 - 1979 (em %)*

| Ano | Custeio e investimento agrícola | Custeio e investimento pecuário | Comercialização | Cooperativas |
|------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|--------------|
| 1972 | 34,3 | 32,5 | 24,2 | 9,0 |
| 1973 | 38,7 | 34,5 | 16,8 | 10,6 |
| 1974 | 37,8 | 33,2 | 19,1 | 9,9 |
| 1975 | 37,7 | 34,0 | 20,5 | 7,8 |
| 1976 | 39,5 | 37,9 | 14,8 | 7,8 |
| 1977 | 40,2 | 35,1 | 16,6 | 8,1 |
| 1978 | 36,8 | 34,8 | 19,4 | 9,0 |
| 1979 | 37,3 | 38,2 | 13,5 | 11,0 |

* As percentagens foram calculadas com base nos saldos de dezembro de cada ano.

Fonte: BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA DO BRASIL. *Crédito rural*. Brasília: mimeo, diversos números.

Apesar de os dados evidenciarem um comportamento mais seletivo dos bancos comerciais, isso não significa que o Banco do Brasil se guia somente por princípios de justiça social. Tal constatação advém da análise do ritmo de crescimento do crédito considerando o tamanho médio dos empréstimos. O número de contratos tem um crescimento inferior ao seu valor, o que evidencia uma tendência histórica observada de concentração do crédito.

Além disso, os dados se referem ao número e valor dos contratos e não aos tomadores. Alguns tomadores de maior porte obtêm financiamentos através de mais de um contrato, fato que subestima os valores médios dos empréstimos²². A concentração do crédito rural é, portanto, superior àquela constatada através dessas informações.

A concentração do crédito nas mãos dos produtores que, a priori, apresentam liquidez mais elevada, não é nenhuma novidade, fazendo parte da lógica de funcionamento do capital financeiro.

Toda operação de crédito, mesmo aquelas que operam a taxas favorecidas, é influenciada pelo risco da atividade em que o crédito vai ser utilizado e pelas garantias oferecidas pelo tomador do empréstimo. Quanto maior o patrimônio líquido do tomador, menor a taxa de juros a ser paga e maior a oferta de empréstimos que ele recebe. Assim

“se a taxa de juros é mantida a um nível muito baixo, os agentes financeiros estarão dispostos a emprestar somente a tomadores que ofereçam garantias reais muito elevadas, ou representem um risco muito pequeno e/ou tenham um índice de liquidez muito elevado. (...) Como a maioria dos programas de crédito no Brasil têm taxas de juros muito baixas, isso significa que os agentes financeiros encarregados de distribuir os fundos especiais alocarão uma parcela maior do crédito às firmas que apresentem um risco menor, ofereçam um montante de garantia real maior e tenham um índice de liquidez maior. (...)”

O leitor mais inocente poderia argumentar que, na medida em que os programas de crédito são administrados por bancos oficiais, estas considerações sobre risco e taxas de juros não se aplicam. Bancos oficiais e Bancos de Desenvolvimento atendem a objetivos ‘sociais’ e devem admitir como resultado normal um volume de inadimplência maior. Este argumento esquece a complexidade da organização de uma atividade como a bancária e as dificuldades de controle de uma organização qualquer quando risco está envolvido. (...)”

²² Segundo pesquisa conduzida pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da USP, na região de Ribeirão Preto-SP, os pequenos agricultores tinham em média menos de um contrato, os médios dois contratos e os grandes três contratos. Pesquisa citada por PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit., p.130-131.

Um banco oficial pode não tentar obter o maior lucro possível na administração de um programa de crédito qualquer. Mas sem dúvida, como qualquer organização bancária é obrigado a minimizar o volume de inadimplência. (...)

A segunda consequência dos programas de crédito com taxas de juros subsidiadas refere-se à distribuição de riqueza. Se a taxa de juros é limitada, uma parcela maior do crédito subsidiado é distribuída em função da distribuição de riqueza prevalecente na economia. Assim, no caso do crédito rural, por exemplo, distribuir-se-á uma parcela maior do crédito subsidiado em função das áreas de terra possuídas pelos tomadores. Isso significa que os grandes proprietários terão uma maior parcela de crédito, e portanto um montante absoluto do crédito maior. O programa de crédito, destarte, acentuará a desigualdade existente na distribuição de riqueza (no caso do exemplo, terra) distribuindo mais subsídios para aqueles que já detêm um maior volume de riqueza.”²³

A concentração da modernização e do crédito em termos de estabelecimentos segundo o seu tamanho leva a concordar com Rezende, quando diz que

“a década dos 70 caracterizou-se, de um lado, por uma deterioração das possibilidades econômicas dos pequenos produtores na agricultura e, de outro lado, por uma melhoria das alternativas de emprego dessa mão-de-obra nos mercados de trabalho urbanos e rurais. Nessas condições, não parece difícil compreender o surgimento, nesse período, de um problema de produção de alimentos.

É fato bem conhecido que os pequenos agricultores de baixa renda – caracterizados por uma inadequada dotação de recursos materiais e humanos – não têm tido acesso ao crédito rural subsidiado. Tendo permanecido assim à margem do sistema oficial de crédito rural, esses pequenos agricultores ficaram também à margem do processo de modernização da agricultura, ou seja, não foram capazes de participar dos ganhos de renda e de produtividade na agricultura. Como veremos a seguir, o resultado foi uma tendência à concentração de renda e riqueza dentro da agricultura e, coincidindo com uma ampliação de oportunidades de emprego fora da agricultura, uma dramática intensificação do êxodo rural.”²⁴

Apesar de o crédito e a modernização estarem concentrados tanto em termos de culturas quanto de produtores, não seria possível traçar uma ligação entre modernização e exportação e entre alimentos e pequenos produtores de baixa renda. Muitos são os autores que estabelecem essa ligação. A citação a seguir de Rezende é um bom exemplo disso.

“é possível conjecturar que a década dos 70 tenha presenciado um aumento da importância relativa da pequena produção nas atividades antes mencionadas, decorrente do abandono desse setor por parte de agricultores crescentemente capitalizados. Nessa hipótese, a oferta de alimentos básicos, nesse período, ter-se-ia tornado ainda mais dependente das possibilidades efetivas da pequena produção de baixa

²³ SAYAD, J. Planejamento, crédito e distribuição de renda". op. cit., p.29-31.

²⁴ REZENDE, G.C. Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil. op. cit., p.74-75.

renda na agricultura.²⁵

Não se pode concordar com a conclusão de que há um abandono da produção de alimentos por parte dos agricultores crescentemente capitalizados. Pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais sobre a dinâmica da produção agrícola de alimentos, já citada no item anterior deste capítulo, mostrou que a oferta de alimentos básicos não tem se tornado mais dependente da pequena produção de baixa renda. Pelo contrário, a pesquisa apontou um avanço na modernização e capitalização da produção agrícola alimentar, mostrando que

*“a modernização não se reflete apenas num processo de concentração da propriedade, mas também na transformação das formas de produção, passando o capital, cada vez mais, a ter um papel determinante, deixando a terra de ser o meio de produção quase que único. Isso se traduz, inclusive, na exploração de médios estabelecimentos (às vezes, mesmo os pequenos), tanto em condições mais extensivas quanto intensivas, de forma que o determinante da expansão é menos o tamanho da propriedade e mais o nível de desenvolvimento do capital”*²⁶

E, como decorrência dessa capitalização

*“as áreas que se modernizam têm no crédito agrícola oficial o pressuposto da expansão e da acumulação do capital, o que implica na necessidade do crescimento desse crédito subsidiado como garantia da expansão da produção a baixos preços”*²⁷

Se a política de financiamento rural implementada implicou na concentração do crédito entre os produtores na fase de expansão do sistema, no momento de enfrentar as contradições geradas tal política deixou novamente marcas significativas de distorção na alocação dos recursos. Como se verá adiante, uma das contradições se manifestará através das “contas em aberto” no Orçamento das Autoridades Monetárias e na estatização do crédito rural. É que

*“a taxa de juros fixada pelo CMN, os excessos de demanda por empréstimos agrícolas, não atendidos por recursos do sistema financeiro privado, seriam integralmente satisfeitos por recursos fornecidos pelas Autoridades Monetárias. Entretanto, dadas as dificuldades financeiras recentes, limites máximos globais de expansão têm sido perseguidos através de políticas de distribuição do crédito agrícola que tentam discriminar entre tomadores, particularmente por tamanho do produtor”*²⁸

²⁵ REZENDE, G.C. Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil. op. cit., p.74.

²⁶ LEMOS, M.B., SERVILHA, V. *Formas de Organização da Produção de Arroz e Feijão no Brasil*. op. cit., p.156.

²⁷ LEMOS, M.B., SERVILHA, V. *Formas de Organização da Produção de Arroz e Feijão no Brasil*. op. cit., p.156-157.

²⁸ OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.M.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil.

A discussão feita nas páginas anteriores, ao apontar para o fato de que houve desconcentração do crédito rural no período de retirada dos subsídios, abre espaço para interpretações que insistem em que os programas de crédito acentuaram a desigualdade existente na distribuição de riqueza. Segundo alguns desses autores, a retirada do subsídio levaria os grandes tomadores a aumentar a substituição entre o crédito rural e outras formas de financiamento. Sayad chega mesmo a afirmar que

*“se a taxa de juros fosse mais elevada, os problemas de distribuição de crédito entre tomadores com características diferentes seriam atenuados.”*²⁹

Os dados apresentados acima não deixam a menor dúvida de que o sistema creditício assentado no crédito subsidiado foi acompanhado da concentração do mesmo e que a retirada do subsídio promoveu a sua desconcentração. Dessa forma faz algum sentido a afirmação de que a elevação dos juros melhoraria a distribuição do crédito. Mas é necessário fazer uma ressalva quanto ao caráter concentrador do crédito.

Não se pode afirmar que a existência do crédito subsidiado acarreta inevitavelmente a sua concentração. No caso brasileiro, o sistema creditício rural desembocou na concentração não apenas em razão do subsídio, mas acima de tudo pela existência de um subsídio generalizado, sem que se tivesse adotado uma política seletiva de crédito.

A prova disso está na distribuição do crédito por classe de produtores durante os anos setenta. Muito antes da retirada dos subsídios, a distribuição do crédito dá sinais de desconcentração, com o valor médio real dos contratos de financiamento crescendo até 1976, e decrescendo a partir desse ano, antes mesmo da queda dos subsídios.

3.2. Os Movimentos no Preço da Terra

A capitalização do campo traz uma nova característica à propriedade fundiária, na medida em que a terra vai progressivamente perdendo a condição de principal meio de produção. Ao tratar da economia cafeeira da República

²⁹ *Estudos Econômicos*, v.12, n.2, mai-ago. 1982, p.154.

SAYAD, J. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. São Paulo: Pioneira/FIPE, 1984, p.20.

Velha. Sergio Silva ressalta que, com a intensificação do uso do capital na agricultura,

*"a terra perde a sua importância como meio de produção, e a separação entre trabalhador e meios de produção depende cada vez menos da propriedade da terra. Nesse momento, a questão da disponibilidade de terras é secundária (ou mais precisamente, é subordinada à disponibilidade de capital) e, em geral, já foi resolvida pela ocupação do solo determinada pelo próprio desenvolvimento do capitalismo."*³⁰

Isso não quer dizer que a terra perca sua importância, pois, apesar de perder a condição de meio de produção principal, ela ainda mantém um peso decisivo como meio de produção, além de a propriedade fundiária passar agora a ser também, para o produtor, um meio fundamental de acesso ao mercado financeiro do crédito subsidiado.

Pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais³¹, analisando a produção de alimentos em várias regiões do País, ao tratarem do processo de valorização da terra, que se manifesta com maior ênfase nas regiões de incorporação recente, observaram que, nas regiões de fronteira, a expansão do arroz se explica tanto pela lucratividade corrente da produção como também pela incorporação econômica da terra com sua concomitante valorização.

Para isso foi fundamental a ação do Estado através do crédito. Assim, apesar do alto volume de capital aplicado nas lavouras de arroz de cerrado, o valor do capital empregado pelo fazendeiro é baixo e está expresso no baixo valor da terra. Como o Estado financia todos os investimentos necessários, bem como todo o custeio, a crédito subsidiado inclusive, o volume de produção gerado é bastante alto se comparado com o baixo gasto de capital inicial. Com isso, considerando-se esse capital inicial, o lucro obtido com essa produção é alto. Aliando-se a isto a grande valorização da terra, a resultante deste processo é uma enorme expansão da lavoura de arroz do cerrado.

É, portanto, fundamental o processo de valorização do capital que se estabelece a partir da terra. Uma prova dessa importância está na constatação na pesquisa de que, quando há queda na produtividade, como se observou na safra de 1978 em Mato Grosso, a grande produção, mais sensível às condições de mercado, chega a aumentar a sua área cultivada, gerando algo que pode parecer paradoxal.

³⁰ SILVA, S. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. op. cit., p.73.

³¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. CEDEPLAR. *Produção de arroz e feijão no Brasil: formas de organização da produção*. op. cit., p.259-261.

No entanto, esse paradoxo é facilmente desvendado ao se olhar não apenas para a lucratividade corrente da produção, mas também para a valorização da terra. As oscilações de produtividade e de preços acabam levando a uma redução no número de anos em que o cerrado é utilizado com a cultura do arroz, acelerando-se a sua substituição por outras culturas ou pela pecuária. Ao mesmo tempo, observa-se uma contínua abertura de novas áreas de cerrado que levam a uma tendência final de expansão da área total cultivada.

Assim, com o processo de ocupação, a terra rapidamente adquire valor passando, inclusive, a ser objeto de especulação, compra, venda e grilagem. Como se nota, portanto, a rentabilidade da terra, enquanto ativo, adquire movimentos que se descolam do movimento dos preços, da produção e da produtividade agrícola. Reydon utiliza modelos econométricos para captar os elementos que participam da formação do preço da terra de lavoura para 17 estados da federação nos anos de 1970 e 1975 e conclui que

*“apesar da elevação do nível tecnológico, e da elevação de sua influência sobre o preço da terra, os elementos não produtivos (especulativos) apresentaram um maior crescimento no período. Elementos especulativos estes, provavelmente advindos da própria política creditícia, que possibilitam ganhos não produtivos elevados, mas extremamente dependentes da propriedade territorial.”*³²

Esse descolamento entre os movimentos no preço da terra e nos preços, produção e produtividade agrícolas se baseia em algumas importantes características da nova ótica assumida pelo mercado de terras. Sergio Silva, ao abordar os determinantes da elevação do preço da terra, chama a atenção para o fato de que dois deles – a elevação da renda e a queda da taxa de juros – estão associados às fases de expansão. Um terceiro determinante, que ele chama de processo de capitalização da renda, se manifesta como uma tendência de mais longo prazo, através da elevação do preço da terra determinada pelo desenvolvimento do capitalismo no campo.³³

Com a intensificação da capitalização do campo e com os vínculos crescentes dos produtores aos mercados financeiros urbanos, a ótica de avaliação financeira para a mobilização dos capitais nas terras passa a ter como

³² REYDON, B.P. *A política de crédito rural e a subordinação da agricultura ao capital, no Brasil, no período de 1970-75*. op. cit., p. 105. Em sua tese de doutorado Reydon voltou a tratar do mercado de terra agrícola. Ver REYDON, B.P. *Mercado de terra agrícola e determinante de seus preços no Brasil: um estudo de caso*. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, mai. 1992. (Tese, Doutorado).

³³ SILVA, S. A capitalização da renda da terra e a especulação. *Jornal do Engenheiro Agrônomo*, São Paulo, jul. 1978.

paradigma a aplicação de capital dinheiro em outros ativos do mercado financeiro, que rendem juros a taxas correntes do mercado.

O critério para a imobilização de capitais em terras é, agora, o da compensação à expectativa de valorização financeira de ativos alternativos, como por exemplo títulos privados de renda fixa e variável, títulos públicos, ações etc.

No caso do período histórico analisado nesta tese, a adoção do subsídio ao crédito rural como mecanismo de compensação faz com que a taxa de lucro no meio rural não se guie apenas pelo comportamento da produção e dos preços. Com isso, o preço da terra, que tem na renda da terra capitalizada a fonte de sua formação, se descola do movimento dos preços, da produção e da produtividade. Além dessa atuação do subsídio, segundo Reydon³⁴ o crédito eleva o preço da terra através de dois mecanismos: o especulativo – possibilitando a obtenção de mais crédito – e o produtivo – pela maior extração de lucros.

Por esses motivos observa-se, ao longo do período de modernização da agricultura brasileira, um crescimento dos preços da terra acima dos preços recebidos pela agricultura. Como decorrência, a apropriação de novas terras para uso produtivo requer volumes crescentes de capital que são imobilizados. Esse é um dos elementos de pressão para a canalização ainda maior de recursos para o financiamento do crescimento da produção agrícola.

Além disso, com o descolamento do preço das terras do movimento dos preços, os produtores são levados a desviar seus recursos próprios para a inversão em novas terras, deixando o financiamento corrente de sua produção para os recursos provenientes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

A existência desse fenômeno tem levado alguns analistas a investirem contra o fenômeno especulativo do mercado de terras, esquecendo-se que ele é apenas uma das manifestações da capitalização do campo e da inclusão da terra como mais um dos ativos que compõem as carteiras de títulos do mercado financeiro.

Vale a pena enfatizar que o funcionamento desse mercado de terras, sob a ótica do mercado financeiro, aumenta os obstáculos ao acesso à terra para os trabalhadores e agrava as condições de sobrevivência das pequenas unidades

³⁴ REYDON, B.P. *A política de crédito rural e a subordinação da agricultura ao capital, no Brasil, no período de 1970-75*. op. cit., p.64.

de produção já existentes.

“A terra ao ter acentuada sua característica de um bem mercantil de alta lucratividade acaba por impossibilitar o acesso a ela de qualquer forma de produção que não tenha um elevado grau de capitalização.”³⁵

A decorrência natural desse processo de valorização financeira só pode ser, pois, o empobrecimento relativo de um grande número de pequenos produtores e o agravamento dos conflitos pela posse da terra.³⁶

3.3. A modificação na composição dos haveres financeiros

O capítulo anterior insistiu no argumento de que a consolidação do processo de modernização agrícola só aconteceu quando houve uma reestruturação do sistema financeiro nacional, na segunda metade dos anos sessenta.

Se, por um lado, a reestruturação possibilitou que se constituíssem fontes de recursos monetários sem impacto inflacionário imediato, o desenvolvimento desse sistema financeiro acabou por transformar completamente a estrutura dos haveres financeiros da economia brasileira, ocasionando o esgotamento das fontes iniciais de recursos.

Isso levou, progressivamente, à estatização do crédito rural com sérias implicações sobre o déficit público. Como lembra Oliveira e Montezano

“ao longo do processo de desenvolvimento econômico e financeiro experimentado pelo País nos últimos 15 anos, as fontes de recursos monetários não inflacionárias, onde o atual sistema de financiamento agrícola ainda se alimenta, perderam definitivamente sua importância relativa.

A principal tese deste trabalho é a de que, quando foram instaurados, em meados dos anos 60, os mecanismos monetários de carreamento de recursos para a agricultura eram eficazes, porém ao longo do tempo foram perdendo eficiência à medida que a estrutura financeira do País se transformava. Os recursos monetários não inflacionários (depósitos a vista), que representavam importante fonte dos empréstimos totais, vieram sistematicamente perdendo importância, tornando-se hoje

³⁵ REYDON, B.P. *A política de crédito rural e a subordinação da agricultura ao capital, no Brasil, no período de 1970-75*. op. cit., p.105.

³⁶ Sobre a discussão a respeito dos movimentos no preço da terra e sua relação com o crédito rural ver também os textos de REZENDE, G.C. *Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil*. op. cit.; SAYAD, J. *Preço da terra e mercados financeiros. Pesquisa e Planejamento Econômico*. v.7, n.3, 1977; e SAYAD, J. *Planejamento, crédito e distribuição de renda*. op. cit..

A partir da reforma do sistema financeiro, há uma progressiva substituição dos haveres monetários pelos não monetários. Isso torna-se ainda mais importante quando a inflação se acelera, o ritmo do crescimento se contrai e a especulação financeira se exacerba. A Tabela 3.12 traz a estrutura dos haveres financeiros em poder do público e mostra quão rápida foi a substituição dos haveres monetários pelos não monetários.

A modificação na composição dos haveres financeiros em poder do público decorreu, inicialmente, da implantação da reforma financeira do final dos anos sessenta. Posteriormente, essa modificação acabou se acentuando, tanto na fase de expansão do milagre econômico, quanto na fase descendente do ciclo nos anos setenta e oitenta.

Assim, parte da expansão dos ativos financeiros não-monetários em poder do público deve-se à estrutura de mobilização de recursos montada pela reforma financeira com vistas à geração de poupanças.

Outra parte da expansão decorreu das taxas reais de juros incidentes sobre os ativos não-monetários, que passaram a representar uma alternativa bem mais atraente para o público, notadamente com a aceleração da inflação. Na medida em que se elevava a taxa de inflação, maior se tornava o custo de retenção de moeda, seja papel moeda, seja depósitos à vista nos bancos comerciais. Com isso, em razão da menor demanda por moeda, a base sobre a qual se assentavam as exigibilidades tenderia, inevitavelmente, a se reduzir proporcionalmente aos demais haveres financeiros em poder do público.

Analisando-se o comportamento dos agregados monetários ao longo das décadas de setenta e oitenta, observa-se que houve no período uma clara e ascendente demanda por ativos indexados. Tanto assim que os depósitos à vista nos bancos comerciais, que representavam 12,9% do PIB em 1970, passam para apenas 1,0% do PIB em 1989.

A queda, como se pode notar na tabela 3.13 foi produto de uma tendência histórica. Esta só foi interrompida no ano de 1986 quando, com a aplicação do Plano Cruzado, observou-se um baixo custo de retenção de moeda por parte do público, tanto pela redução da inflação³⁸, quanto pelo comportamento das taxas de juros no ano. Ao mesmo tempo, pode-se observar também

³⁷ OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.B.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. op. cit., p.139-140.

³⁸ A inflação, medida pelo INPC, em 1986 foi de 58,6%.

que houve no período uma tendência de estabilidade no comportamento do agregado ampliado M4 em relação ao PIB. Este passou de 22,5% em 1970, para 21,9% em 1989.

Tabela 3.12
Estrutura dos haveres financeiros
1959 - 1989 (em % do total dos haveres)

| Ano | Haveres monetários | Haveres não monetários |
|------|--------------------|------------------------|
| 1959 | 92,6 | 7,4 |
| 1960 | 93,4 | 6,6 |
| 1961 | 94,7 | 5,3 |
| 1962 | 94,1 | 5,9 |
| 1963 | 94,5 | 5,5 |
| 1964 | 92,2 | 7,8 |
| 1965 | 87,1 | 12,9 |
| 1966 | 79,7 | 20,3 |
| 1967 | 73,3 | 26,7 |
| 1968 | 66,1 | 33,9 |
| 1969 | 62,9 | 37,1 |
| 1970 | 56,1 | 43,9 |
| 1971 | 49,2 | 50,8 |
| 1972 | 44,8 | 55,2 |
| 1973 | 43,3 | 56,7 |
| 1974 | 42,9 | 57,1 |
| 1975 | 38,5 | 61,5 |
| 1976 | 36,3 | 63,7 |
| 1977 | 33,6 | 66,4 |
| 1978 | 31,3 | 68,7 |
| 1979 | 33,1 | 66,9 |
| 1980 | 32,9 | 67,1 |
| 1981 | 24,9 | 75,1 |
| 1982 | 18,2 | 81,8 |
| 1983 | 12,5 | 87,5 |
| 1984 | 11,6 | 88,4 |
| 1985 | 11,8 | 88,2 |
| 1986 | 19,9 | 80,1 |
| 1987 | 10,1 | 89,9 |
| 1988 | 9,4 | 90,6 |
| 1989 | 7,8 | 92,2 |

Fonte: BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil. vários anos e meses.

Assim como 1986 foi historicamente atípico em decorrência da implementação do Plano Cruzado, o ano de 1990 também o será. Em março

desse ano implementa-se o Plano Brasil Novo (Plano Collor), que promoveu profundas alterações no comportamento da economia e que refletiu enormemente na evolução dos agregados monetários.

Tabela 3.13
Depósitos a vista e M4 em relação ao PIB
1970 - 1991 (% s/ PIB)

| Final de Período | Depósitos à Vista | M4 |
|------------------|-------------------|------|
| 1970 | 12,9 | 22,5 |
| 1971 | 12,8 | 23,5 |
| 1972 | 12,4 | 25,8 |
| 1973 | 12,4 | 27,4 |
| 1974 | 11,9 | 26,2 |
| 1975 | 11,3 | 28,0 |
| 1976 | 10,4 | 28,6 |
| 1977 | 9,4 | 28,4 |
| 1978 | 9,1 | 29,6 |
| 1979 | 8,4 | 28,4 |
| 1980 | 7,4 | 25,1 |
| 1981 | 7,5 | 31,9 |
| 1982 | 5,9 | 33,8 |
| 1983 | 3,9 | 28,1 |
| 1984 | 3,3 | 31,2 |
| 1985 | 3,7 | 33,7 |
| 1986 | 9,0 | 37,4 |
| 1987 | 3,5 | 30,7 |
| 1988 | 1,8 | 26,8 |
| 1989 | 1,0 | 21,9 |
| 1990 | 2,0 | 13,5 |
| 1991 | 1,6 | 15,8 |

Fonte: RELATÓRIO ANUAL, 1989. Brasília: Banco Central da República do Brasil. v.26, 1990, p.37. RELATÓRIO ANUAL, 1991. Brasília: Banco Central da República do Brasil. v.28, 1992, p.40.

O bloqueio de grande parte dos ativos financeiros³⁹ levou a que, ao final de março de 1990, o M4 representasse apenas 12,1% do PIB. É verdade que as conversões de cruzados novos em cruzeiros, previstas na Lei 8.024, bem

³⁹ O montante dos ativos financeiros bloqueados foi de cerca de 2/3 do total dos meios de pagamento, considerado em seu conceito mais amplo, ou seja, levando-se em consideração o papel moeda em poder do público, os depósitos a vista nos bancos comerciais, os títulos federais em poder do público, os depósitos de poupança e os depósitos a prazo.

como outras posteriormente autorizadas⁴⁰, levaram a um crescimento desse percentual que, ao final do ano, situava-se já em 13,5%.

Se a proporção do M4 em relação ao PIB caiu, por outro lado a mudança no comportamento dos agentes econômicos levou a uma ascensão na relação depósitos a vista/PIB, que cresceu de 1,0% ao final de 1989, para 2,0% ao final de 1990.

A modificação na participação relativa dos haveres financeiros ocorrida no país não é exclusividade da nossa economia, já que decorre da natureza da acumulação financeira no processo geral de acumulação⁴¹. Essa modificação requer, inclusive, que se dedique um cuidado especial quando da discussão do comportamento do crédito rural no final da década de sessenta e na década de setenta.

Tomando-se, por exemplo, o período de implantação da política de modernização assentada em grande medida no crédito rural subsidiado – 1967-1973 – verifica-se que a taxa real de crescimento médio anual do crédito rural, nesse período, foi de 21,2%. Apesar desse enorme crescimento real, observa-se para o mesmo período que os empréstimos do sistema monetário ao setor privado cresceram, em termos reais, à taxa média de 23,5%⁴².

Como se pode notar, a crescente oferta de crédito ao setor privado constituiu-se em um dos objetivos da política econômica implementada no período. Os dados acima mostram que, apesar do significativo crescimento real observado no montante do crédito rural, os empréstimos do sistema monetário ao setor não rural apresentaram crescimento superior ao do crédito rural.

Além da queda na participação dos empréstimos rurais no total dos empréstimos do sistema monetário, com o crescimento proporcionalmente mais elevado dos haveres financeiros não monetários, houve também no período uma queda acentuada na participação dos empréstimos monetários nos empréstimos totais do sistema financeiro ao setor privado. Segundo Silva⁴³, em 1964 os empréstimos do sistema monetário representavam 74,3% do crédito total ao

⁴⁰ Principalmente as que permitiam o pagamento de impostos com cruzados novos.

⁴¹ Para uma análise da acumulação financeira, levando-se em consideração a acumulação oligopólica e a acumulação capitalista em escala internacional e as relações destas com a criação de capital fictício, ver HILFERDING, R. *El Capital Financiero*. Madrid: Editorial Tecnos, 1963. Para a análise do movimento de centralização e do comportamento dos haveres monetários e não monetários na dinâmica da acumulação financeira, ver GURLEY, J.G., SHAW, E.S. Financial aspects of development. *The American Economic Review*, n. 4, set. 1955.

⁴² GALVÊAS, E. *Sistema Financeiro e Mercado de Capitais*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1985, p.16.

⁴³ SILVA, P.A. *Desenvolvimento Financeiro e Política Monetária*. Rio de Janeiro: Interciência, 1981, p.36.

setor privado, enquanto em 1973 essa participação havia se reduzido para 50,0%⁴⁴.

Como se vê, o setor rural não foi aquinhado com a expansão dos empréstimos advindos do sistema não monetário. Como dentro do sistema monetário, a Resolução nº 69 do Conselho Monetário Nacional previa como fonte de recursos a aplicação de um percentual dos depósitos nos estabelecimentos bancários, a participação dos empréstimos rurais⁴⁵ no total dos empréstimos do sistema financeiro caiu de 21,1% em 1967, para 12,1% em 1973⁴⁶.

A mudança nos haveres financeiros e nas fontes de oferta de crédito acabou por provocar duas conseqüências significativas, que ampliaram os impactos do crédito rural sobre o conjunto da economia nos anos seguintes.

A primeira delas foi a progressiva estatização do crédito rural, tendo o Banco do Brasil, que respondia em 1967-1968 por 53,3% do crédito rural total, passado a responder por 67,4% em 1972-1973.⁴⁷

A segunda conseqüência decorre da primeira e se refere ao fato de que, como a estatização se fazia através dos empréstimos do Banco do Brasil, levava-o a se constituir em permanente fator de expansão da base monetária.

O importante é que, com a queda na participação dos haveres monetários no total dos haveres em poder do público, há uma limitação na capacidade dos bancos comerciais de sustentarem o processo de modernização, já que se reduz a fonte de recursos à qual estava atrelado o financiamento rural por parte deles. Como cabia às Autoridades Monetárias a complementação dos recursos, o crédito rural estatiza-se cada vez mais.

Isso se dá ao mesmo tempo em que o déficit público se expande, obrigando o Estado a tomar medidas para sua diminuição, o que reduz a capacidade de financiamento por parte do Tesouro Nacional.

Essa contradição, decorrente das mudanças nos haveres financeiros em poder do público e da política de financiamento rural montada para dar suporte à modernização brasileira, advém, em última instância, da submissão da política brasileira de sustentação agrícola à política monetária.

⁴⁴ A expansão dos empréstimos do sistema financeiro não monetário decorreu, sobretudo, do crescimento do crédito ao consumidor e à área de habitação, do suprimento crescente de créditos de curto e médio prazos pelas financeiras e bancos de investimento e do aumento da participação do BNH e de fundos, como o FINAME, na oferta de capital de investimento.

⁴⁵ Exclusivo créditos às cooperativas e à comercialização de produtos agrícolas.

⁴⁶ MATA, M. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos. *Revista Brasileira de Economia*, v.36, n.3, jul-set. 1982, p.223-225.

⁴⁷ MATA, M. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos. *op. cit.*, p.223.

A contradição apontada acima ficou bastante evidente na década de setenta, quando o confronto das necessidades de financiamento da agricultura e as fontes de recursos acabou se transformando num verdadeiro embate entre os Ministros da Agricultura, Alysso Paulinelli e da Fazenda, Mário Henrique Simonsen.

O primeiro, defendendo tanto a manutenção dos subsídios, quanto a alocação significativa de recursos para financiamento rural. E o segundo, responsabilizando a agricultura por sua contribuição na elevação dos preços, advogando a redução dos subsídios bem como a adoção da prática do expurgo das pressões agrícolas sobre os índices de preços.

Naquele momento, a questão parecia um embate de surdos mas, na verdade, as discordâncias deviam-se acima de tudo, ao fato de as caixas de ferramentas dos dois ministros serem muito distintas do ponto de vista analítico.

Fritz Barros, assessor do Ministério da Agricultura nos anos oitenta, parece ter captado bem a origem da contradição embutida na política de financiamento agrícola, quando nela identifica duas distorções em termos de seus impactos sobre a demanda agregada e afirma sobre tais distorções que

“a primeira, mais grave, decorre do fato de a atual sistemática separar do Ministro da Agricultura a responsabilidade de captar recursos para o financiamento da atividade agropecuária brasileira. Este só se preocupa com o volume de crédito que será alocado no orçamento para atender às necessidades do setor rural. Para ele, num sistema como o atual, quanto mais recursos melhor. A captação é um problema do Ministério da Fazenda.

Se este não conseguir recursos pela venda de títulos públicos, consegue pela emissão da moeda. Neste caso, a colheita fica aleatoriamente dividida: O Ministro da Agricultura, em condições normais de temperatura e pressão, colhe uma boa safra, e o da Fazenda, em condições anormais, inflação.

A segunda distorção decorre dos subsídios implícitos nos financiamentos agropecuários. Por causa deles, boa parte dos recursos utilizados nesses financiamentos foi encurralada para fontes mais baratas de captação, os depósitos à vista do público. A principal consequência dessa política foi a submissão, pelo menos em parte, da política rural brasileira à política monetária.

Percebe-se, portanto, que o atual sistema coloca em choque dois ministros: o da Fazenda e o das fazendas. Este confronto é percebido a nível de jornal.”⁴⁸

Esse processo de discussão sobre a retirada dos subsídios é algo que revela os limites da submissão da política brasileira de sustentação agrícola à

⁴⁸ BARROS, F. Política agrícola e administração monetária: o dilema. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL-SOBER, XXIV, 1986, Brasília. *Anais ...* Brasília: SOBER, 1986, p.31.

política monetária. Por outro lado, revela também a força dos interesses em jogo pois, apesar da manifesta vontade dos responsáveis pela política econômica, a retirada dos subsídios só se tornará possível alguns anos após, dado os interesses rurais envolvidos na decisão.

Tal fato é mais um exemplo que se soma a outros já apontados ao longo da tese, e denota a não passividade da elite agrária durante o processo de modernização. É também um alerta contra o determinismo histórico simplista que acaba apagando as forças sociais envolvidas nesse processo.

3.4. O crescimento real da demanda de crédito

Os dados da Tabela 3.14 mostram um crescimento do crédito rural a taxas bem superiores às apresentadas pelo valor bruto da produção agrícola, o que levou alguns autores a concluir que a ação do crédito rural sobre a expansão e o desenvolvimento agrícola foi muito limitada no caso brasileiro. Segundo esses analistas, o crescimento do financiamento agrícola não tem levado a um crescimento compatível na produção, o que comprova a ineficiência do crédito como mecanismo de estímulo ao setor agrário.

Tabela 3.14
Crescimento anual do crédito rural e da renda interna agrícola (em %)
1966 - 1977

| Ano | Taxa Anual de Crescimento do Crédito | Taxa Anual de Crescimento da Renda Interna Agrícola |
|------|--------------------------------------|---|
| 1966 | 49,2 | 17,3 |
| 1967 | 57,9 | 31,9 |
| 1968 | 89,1 | 27,8 |
| 1969 | 39,9 | 24,2 |
| 1970 | 48,1 | 19,5 |
| 1971 | 43,8 | 40,0 |
| 1972 | 39,2 | 27,5 |
| 1973 | 50,3 | 44,9 |
| 1974 | 71,3 | 48,3 |
| 1975 | 66,9 | 33,8 |
| 1976 | 50,9 | 56,8 |
| 1977 | 42,9 | 72,0 |

Fonte: BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil, vários anos e meses. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, diversos números.

Boa parte dessas análises caminha para a conclusão de que essa ineficiência derivaria do fato de que a inexistência de controles levou a que os recursos tomados na rubrica do crédito rural fossem desviados para outras aplicações financeiras. Isto porque o crédito subsidiado permitia aos tomadores a sua pura e simples aplicação a taxas de mercado, proporcionando um ganho líquido na especulação financeira, o que reduziria o impacto sobre a expansão agrícola do crédito.

Ainda que a existência desse possível diferencial a favor do tomador do crédito rural possa levar a algumas distorções especulativas, é de se supor que a maior parcela dos recursos não teve esta destinação e que, portanto, a conclusão de tais analistas está, no essencial, equivocada, pelas razões indicadas a seguir.

Inicialmente, é importante salientar que a análise da relação crédito rural/valor bruto da produção agrícola, tomando-se como base o ano civil, apresenta um primeiro problema metodológico, já que o ano agrícola não coincide com o ano civil.

Com isso, muitas culturas têm um ciclo de produção em que parte das atividades produtivas (como por exemplo, preparo do terreno, plantio, tratos culturais etc.) está localizada em um ano civil e a colheita (e, conseqüentemente, a venda da produção) no ano civil seguinte. Dessa forma, o crédito rural fornecido em um ano se refletirá no valor bruto da produção agrícola do ano posterior.

A análise correta deveria, portanto, ser efetuada utilizando-se o efeito intertemporal do crédito rural, relacionando-se o valor da produção agrícola de um ano com os financiamentos concedidos para a referida safra. Isso demandaria muito trabalho, já que o crédito teria que ser desagregado por cultura e pelos períodos de plantio e de colheita de tais culturas.

Uma aproximação poderia ser obtida tomando-se o saldo dos financiamentos rurais concedidos em 31 de dezembro de um determinado ano e comparando-se com o valor da produção agrícola do ano seguinte⁴⁹. Para se dar uma idéia da modificação decorrente dessa aproximação, na Tabela 3.15 foram colocadas duas colunas com o valor da relação crédito rural/renda interna agrícola. Na primeira coluna estão os dados da relação, considerando tanto o cré-

⁴⁹ Outra aproximação poderia ser obtida tomando-se o saldo dos financiamentos rurais concedidos em 30 de junho de um determinado ano e comparando-se com o valor da produção agrícola do mesmo ano.

dito quanto a renda para o mesmo ano e, na segunda, os dados da renda comparados com os saldos do crédito no final do ano anterior.

Como não é objetivo desta tese fazer uma análise detalhada desse efeito, é suficiente ressaltar que a relação crédito rural/valor bruto da produção agrícola deve ser menor do que a evidenciada pelos dados, tomando-se o critério do ano civil.

Tabela 3.15
Crédito rural e renda interna agrícola
1965 - 1977 (em %)

| Ano | Crédito rural / renda interna agrícola ¹ | Crédito rural / renda interna agrícola ² |
|------|--|--|
| 1965 | 22,7 | 16,3 |
| 1966 | 28,9 | 19,4 |
| 1967 | 34,6 | 21,9 |
| 1968 | 51,2 | 27,1 |
| 1969 | 57,7 | 41,2 |
| 1970 | 71,5 | 48,3 |
| 1971 | 73,5 | 51,1 |
| 1972 | 80,2 | 57,7 |
| 1973 | 83,2 | 55,4 |
| 1974 | 96,2 | 56,1 |
| 1975 | 120,0 | 71,9 |
| 1976 | 115,5 | 76,5 |
| 1977 | 96,0 | 67,1 |

¹ Considerando tanto o crédito quanto a renda para o mesmo ano.

² Considerando os dados da renda comparados com os saldos do crédito no final do ano anterior.

Fonte: BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil, vários anos e meses. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, diversos números.

Além desse problema de não coincidência entre o ano civil e o ano agrícola, outro fato que pressiona o crescimento do crédito rural acima do crescimento da produção agrícola é que, com a incorporação crescente de produtores ao sistema moderno de produção, parcelas que não faziam parte da demanda oficial por crédito passam a fazê-lo.

Não há pesquisas que mostrem essa incorporação de produtores ao circuito oficial de crédito rural, mas Smith, ao analisar a política agrícola entre os anos de 1950 e 1967, fornece a informação de que, no início da década de cinquenta, do total dos financiamentos agrícolas apenas 18% advinham do crédito rural de origem bancária, sendo o restante provido por fontes informais de cré-

dito.⁵⁰

Muitos produtores que possuem recursos de capital de giro para o custeio da produção, dada a existência do crédito subsidiado, tomam financiamento utilizando os recursos

próprios para outras finalidades. Eles desviam o capital próprio para aplicações financeiras a taxas de mercado, ou, como já apontado anteriormente, para a aquisição de novas terras, o que, por sua vez, permite um novo acesso ao mercado do crédito agrícola.

Por último, vale lembrar que o crédito rural financia atividades agrícolas consideradas modernas, destinando-se ou aos produtores de reconhecida capacidade técnica ou àqueles que se submetem ao crédito orientado, que traz no seu bojo um pacote tecnológico. O aumento na utilização de insumos modernos acaba por realimentar a pressão sobre o crédito rural, que, inevitavelmente, passa a crescer a taxas superiores ao aumento da produção.

Com a modernização, a aquisição de máquinas, implementos, fertilizantes, defensivos, corretivos e outros insumos modernos constitui-se em uma necessidade técnica imposta pelo novo padrão tecnológico, pois os produtores que não as adotarem não conseguirão sobreviver. Sem o recurso aos modernos insumos e equipamentos, não há possibilidade de se alcançar uma escala de produção compatível com o novo padrão.

As modernas tecnologias, por outro lado, só poderão ser adotadas com a tomada do crédito rural subsidiado, que reduz o custo da produção modernizada. Assim, a modernização impõe a necessidade de financiamento.

3.5. O crescimento dos custos da produção moderna e as necessidades de financiamento

Enfatizou-se no item anterior que a crescente modernização impõe uma elevação nas necessidades de financiamento. Além do crescimento do crédito decorrente da intensificação do novo padrão tecnológico, essa necessidade é potencializada pelo crescimento dos custos da produção moderna.

É interessante fazer um contraste entre esta afirmação e a explicação

⁵⁰ SMITH, G. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: ELLIS, H.S. (Coord). *The Economy of Brazil*. Berkeley: University of California Press, 1969, p.213-265.

corrente dos anos sessenta, segundo a qual o atraso da agricultura levava à escassez de produtos agrícolas, que redundava em pressões sobre os preços dos mesmos. A posição aqui defendida quanto a este item da análise é a de que os custos da produção capitalizada tendem a ser mais elevados do que os da produção tradicional. Vale a pena lembrar também que parte dos autores, mesmo não afinados com as explicações estruturalistas do passado, cometem alguns equívocos em suas interpretações, dos quais a citação abaixo é um exemplo.

“Estamos agora em condições de sugerir uma explicação, mais abrangente para o desempenho insatisfatório da oferta de alimentos na década dos 70. Em síntese, nossa hipótese é que a retomada do crescimento econômico em 1968, além de ter trazido forte aumento na demanda interna de alimentos, causou uma elevação dramática na renda alternativa que pequenos produtores agrícolas poderiam obter nos mercados de trabalho urbanos e rurais. Dada a elevada participação dessa pequena produção na oferta de alguns dos mais importantes alimentos básicos, e na falta de progresso técnico nessas atividades, o resultado foi uma tendência à elevação do custo unitário na produção alimentar (puxado pela elevação do item relativo a mão-de-obra), pressionando os preços. Essa tendência à elevação de preços – que se materializou graças ao forte êxodo rural, em parte decorrente do modelo concentrador prevalecente – não foi capaz, entretanto, de estimular a produção desses alimentos pelos agricultores capitalizados. As razões para isso são duas. Em primeiro lugar, porque se manteve altamente instável o retorno nessas atividades e porque se elevava a rentabilidade dos exportáveis, as duas coisas refletindo, em grau importante, a própria ação do Governo. Em segundo lugar, porque o custo de produção de alimentos, também para agricultores capitalizados, sofreu forte elevação. Com efeito, vimos que esses alimentos básicos, quando são produzidos por esses agricultores, o são em pequena escala, certamente com escasso uso de outros fatores além de mão-de-obra e terra. Mas isso implica que a parcela relativa ao custo de mão-de-obra no custo unitário total é muito maior nessas lavouras do que em outras atividades agrícolas. Uma vez que não ocorreu aumento de produtividade na produção de alimentos, a forte elevação dos salários rurais, ocorrida na primeira metade dos 70, não poderia senão afetar diferencialmente os custos unitários desses alimentos.”⁵¹

Deve-se concordar com Rezende que o crescimento econômico após 1968 gerou aumentos na demanda interna de alimentos e na renda alternativa que os pequenos produtores poderiam obter no mercado de trabalho. E, que a falta de um crescimento significativo na produtividade tende a elevar os preços agrícolas. No entanto, não se pode concordar com a idéia de que os alimentos tiveram seus preços pressionados para cima pela forte elevação dos salários rurais.

Parece, inclusive, que o equívoco advém da própria bagagem teórica

⁵¹ REZENDE, G.C. Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil. op. cit., p. 78-79.

fornecida pelo modelo das inovações induzidas descrito no Capítulo 2. Ao tomar como ponto de partida teórico tal modelo, a adoção do progresso tecnológico poupador de mão-de-obra (labor-saving), principalmente por meio do acelerado processo de mecanização, num país com abundante mão-de-obra, a única explicação possível para os seguidores do modelo é demonstrar a racionalidade da mecanização poupadora de trabalho como resposta aos aumentos observados nos salários da mão-de-obra rural. Estes decorreriam das maiores oportunidades de emprego no setor industrial. E, como consequência dessa análise, o peso maior da mão-de-obra nos segmentos agrícolas que não se modernizaram acabaria por ocasionar uma elevação nos custos de produção e, portanto, nos preços de seus produtos. Santos testa a hipótese da inovação induzida de Hayami e Ruttan e chega à conclusão

*"de que o processo de modernização da agricultura brasileira não se adaptou aos pressupostos da hipótese da inovação induzida, desenvolvendo-se, pelo contrário, através de vieses de mudança técnica, poupando fatores abundantes e utilizando fatores escassos."*⁵²

Como já apontado no capítulo 2 (Tabela 2.1) a participação do Consumo Intermediário no Valor Bruto da Produção Agrícola cresceu de 21,5% em 1965, para 38,7% em 1980. Essa é uma clara indicação de que o peso do custo da mão-de-obra no total dos custos da produção agrícola brasileira reduziu-se sensivelmente nesse período. Não se pode, portanto, dizer que os custos de produção tenham sido pressionados pela elevação dos salários rurais. A não ser que eles tivessem apresentado uma alta taxa de crescimento no período e que os preços relativos (produtos agrícolas/insumos industriais) tivessem se movido favoravelmente na direção dos preços dos produtos agrícolas.

No mesmo trabalho em que testa a hipótese das inovações induzidas, Santos⁵³ constata que houve na agricultura brasileira uma persistente mudança técnica poupadora de trabalho desde 1951 até 1973. Nesse período, a participação observada do fator trabalho no custo total com os fatores de produção decresce de 63,3% do custo de produção em 1951, para 19,9% em 1973.

Em contrapartida, o preço relativo do trabalho de 1951 até 1971 apresentou ligeiras variações ascendentes e descendentes, tendo permanecido prati-

⁵² SANTOS, R.F. Processo de modernização da agricultura brasileira: um teste da hipótese da inovação induzida. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.17, n.3, dez. 1987, p.679.

⁵³ SANTOS, R.F. Processo de modernização da agricultura brasileira: um teste da hipótese da inovação induzida. *op. cit.*, p.679-710.

camente estável no período. Somente a partir de 1971 o preço relativo do trabalho apresenta um comportamento ascendente, mas isso apenas até 1975, tendo decrescido desde então até 1981. Por outro lado, a participação do fator trabalho no custo total se eleva entre 1973 e 1979, decrescendo depois.

Conclui Santos que as mudanças técnicas poupadoras ou intensivas em mão-de-obra na agricultura brasileira somente guardaram uma correlação com o preço relativo do trabalho⁵⁴ entre 1971 e 1973 e entre 1975 e 1979, o que não seria suficiente para indicar uma relação persistente das mudanças tecnológicas com as variações nos preços relativos do trabalho.

Outra informação muito reveladora pode ser encontrada na análise da utilização de máquinas no teste acima descrito. De 1951 a 1965, crescem tanto o preço relativo das máquinas quanto a participação observada do fator máquinas no custo total dos fatores de produção, ao inverso do que se poderia esperar com o modelo teórico das inovações induzidas. De 1965 até 1975 há uma queda no preço relativo das máquinas mas, mais uma vez, os dados não correspondem ao esperado, pois nesse período há uma queda persistente na sua participação no custo total. Entre 1975 e 1981, o preço relativo das máquinas volta a se elevar, mas a participação no custo total também se eleva entre 1975 e 1979, decrescendo apenas entre 1979 e 1981.

No que se refere aos outros insumos, Santos engloba nesses custos herbicidas, inseticidas, sementes e mudas, produtos agrícolas usados como insumos intermediários, custos de estruturas das propriedades, impostos etc., obscurecendo com isso o comportamento dos insumos industriais que são agregados a outros custos. Mesmo assim, apesar de englobado com outros custos, pode-se perceber que, entre 1951 e 1957, enquanto o preço relativo dos outros insumos cresce, há uma queda na participação do custo destes no custo total. No entanto, entre 1957 e 1969, há um pequeno crescimento no seu preço relativo bem como na sua participação nos custos totais, indo contra o esperado pelo modelo teórico. A partir de 1969 e até 1981, observa-se uma queda nos preços relativos, enquanto a participação dos outros insumos nos custos cresce até 1973, caindo de 1973 até 1979 e voltando a subir até 1981. Daí o autor concluir que não se pode observar qualquer relação persistente do uso de outros insumos com o comportamento das variações dos preços.

⁵⁴ No sentido proposto pela hipótese das inovações induzidas. Segundo o modelo, elevações no preço do trabalho deveriam corresponder a mudanças técnicas poupadoras de mão-de-obra, e quedas no preço do trabalho a mudanças intensificadoras do uso de mão-de-obra.

A análise de Santos esclarece também um aspecto interessante com relação à utilização da terra, já que, entre 1959 e 1981, as transformações técnicas teriam sido predominantemente poupadoras de terra. Dada a grande extensão territorial brasileira e a ocupação da fronteira agrícola, dever-se-ia esperar que houvesse uma queda nesse período no preço relativo da terra. No entanto, há um crescimento continuado e extraordinário desses preços.

A explicação para esse aparente paradoxo pode ser obtida no item 3.2, que trata dos impactos da modernização e da política de crédito rural sobre a propriedade fundiária, onde procurou-se mostrar que os preços da terra sobem mais que os agrícolas, na medida em que ela se constitui, no caso brasileiro, muito mais num ativo imobilizado do que num ativo produtivo.

Pode-se ainda argumentar que o crescimento do consumo intermediário tenha se dado apenas nas culturas que não se destinam ao abastecimento alimentar. Tal fato, no entanto, não corresponde à verdade pois, como já mencionado anteriormente, parcelas substantivas da produção de alimentos se modernizaram no período.

3.6. O crescimento da inflação e a elevação do subsídio

Antes de se discutir o impacto que o crescimento da inflação gerou em termos de elevação dos subsídios creditícios, é importante esclarecer o que pode ser considerado como subsídio. O termo é utilizado na ciência econômica com as mais variadas acepções, quase sempre deixando-se de precisar com rigor os limites de sua concepção.

O maior rigor na conceituação dos subsídios está presente normalmente nos textos que os utilizam à luz da contabilidade nacional⁵⁵. Segundo tal conceituação, os subsídios existem quando se trata de:

- a) auxílios concedidos pelo Governo a empresas envolvidas no processo produtivo;
- b) despesas do Governo destinadas a cobertura de déficits operacionais de empresas, quando os bens ou serviços produzidos por elas sejam considerados necessários ao bem-estar social e quando a ausência

⁵⁵ A própria Organização das Nações Unidas aborda os subsídios em seu já clássico texto sobre o sistema de contas nacionais. Vide UNITED NATIONS. *A System of National Accounts*. New York, 1968, Serie F, n.2, Rev.3, principalmente p.123-124.

do subsídio implique ou na redução da produção ou em preços mais elevados desses bens ou serviços;

- c) despesas do Governo decorrentes da implementação de políticas que visem cobrir custos operacionais das empresas, com o objetivo de reduzir preços ao consumidor; e
- d) despesas do Governo realizadas, que tenham como fonte recursos orçamentários, normalmente tributos indiretos.

Na discussão do financiamento da agricultura, a conceituação do termo subsídio vai mais além da concebida pela contabilidade nacional, já que inclui casos não considerados naquela concepção. Na contabilidade nacional, por exemplo, as despesas do Governo que se destinem a financiar investimentos não são contabilizadas como subsídios e sim como transferências de capital. Na análise do crédito rural, considera-se normalmente como subsídio os gastos governamentais realizados com o objetivo de financiar os investimentos rurais requeridos pelo processo de modernização.

Nos textos que tratam do tema aqui analisado, o subsídio creditício corresponde simplesmente ao diferencial entre as taxas de juros de mercado e a subsidiada, em todos os financiamentos rurais em que se manifeste tal diferencial. A concepção usualmente utilizada nada tem a ver, portanto, com os valores dos subsídios incluídos no sistema de contas nacionais, até porque os subsídios creditícios ao setor rural não se originam de receita tributária e nem estão contidos na despesa orçamentária, já que, como se viu, muitas vezes foram financiados por meio da colocação de títulos públicos no mercado. Em suma, as fontes de financiamento estão contidas no passivo das Autoridades Monetárias, seja ele monetário ou não monetário.

Considera-se, portanto, como subsídio todos os diferenciais existentes no crédito de custeio, de comercialização e de investimento, independente de se destinarem a cobrir os custos operacionais correntes ou de financiar o aumento na capitalização do beneficiário do crédito.

Ao adotarem essa simplificação no conceito de subsídio, os autores fogem da discussão em torno da indagação se o gasto governamental resulta em preços mais baixos ao consumidor, se estaria apenas suplementando o lucro do produtor rural, se permanece na agropecuária ou se é transferido para o setor industrial via consumo intermediário rural.

Apesar de os autores fugirem dessa discussão, para alguns deles estéril,

ainda assim se reafirma nesta tese o argumento demonstrado anteriormente de que, mesmo considerando os momentos em que os preços dos produtos agrícolas não tenham crescido menos que os dos produtos industriais, o subsídio foi fundamental como mecanismo de garantia da taxa de lucro do setor rural, em razão dos diferenciais de produtividade favoráveis ao setor industrial.

É importante enfatizar que essa discussão se refere aos subsídios creditícios ao setor rural e que, portanto, não desconhece variadas outras formas de subsídios à agricultura, como os que decorrem, por exemplo de tarifas protecionistas ou da garantia de preços mínimos.

A preocupação com os subsídios na maior parte das análises decorre das elevadas taxas de crescimento dos saldos dos empréstimos rurais e da forma, considerada inflacionária, de financiamento desse crescimento e, por decorrência, do subsídio. No que se refere à preocupação com o crescimento dos saldos dos empréstimos, ela se volta principalmente para a significativa participação que eles têm como proporção da renda interna da agricultura. Enquanto tal participação teria se elevado enormemente durante a fase de modernização da agricultura, o mesmo não teria acontecido com o conjunto da economia, pois os empréstimos bancários teriam mantido estável sua participação na renda interna da economia (Tabela 3.16). Segundo Sayad

“enquanto os saldos de crédito rural correspondiam, no final do período, a quase 95% da renda interna da agricultura, o saldo de empréstimos bancários da economia representava menos do que 40% da renda interna da economia como um todo. Ainda assim, não podemos concluir que o crescimento tenha sido exagerado. Afinal de contas, os demais setores da economia contam com fontes de financiamento alternativas, como os empréstimos dos bancos de investimentos, o crédito ao consumidor, o mercado de ações.

Mas a diferença entre o saldo de empréstimos rurais como porcentagem da renda interna da agricultura e o mesmo quociente para a economia como um todo, é digna de atenção, pelo fato de no caso do crédito rural estar implícito um subsídio de magnitude não desprezível. Se considerarmos que o crédito rural opera com taxas de juros de 15% a.a., e que a taxa de inflação da economia em 1975 foi da ordem de 30%, cada cruzeiro de crédito rural gerou um subsídio de, pelo menos, 15 centavos. Desta forma, os agricultores estavam recebendo, em 1975, pelas estimativas antigas da FGV, um subsídio da ordem de 11% do total da sua renda (74% de 15%). Em 1976, supondo que a participação do crédito rural tivesse permanecido a mesma (e deve ter aumentado), o subsídio nos Programas de Crédito Rural montaria a pelo menos 22% da renda interna do setor (74% de 30%).”⁵⁶

Conforme o próprio Sayad reconhece, a simples constatação de que te-

⁵⁶ SAYAD, J. *Crédito Rural no Brasil: Avaliação das Críticas e das Propostas de Reforma*. op. cit., p. 54-55.

nha havido crescimento na relação crédito/renda, não é suficiente para se concluir pelo seu exagero, já que os demais setores da economia contam com fontes de financiamento alternativas. Isso está diretamente relacionado com a discussão realizada no item 3.3 deste capítulo sobre a modificação na composição dos haveres financeiros pois, como se viu, a diversificação promovida nestes, com o advento da reforma financeira da segunda metade dos anos sessenta, acarreta uma progressiva substituição dos haveres monetários pelos não monetários (Tabela 3.11).

Conjuntamente com essa substituição, há uma diversificação nas fontes de financiamento dos setores não agrícolas, já que, nos empréstimos ao setor privado não financeiro, ocorre no período uma crescente supremacia dos empréstimos provenientes de emprestadores do sistema não monetário e que, via de regra, se destinam ao setores não agrícolas.

Tabela 3.16

Saldo de empréstimos rurais como porcentagem da renda interna da agricultura (excluindo comercialização) – 1960-1975

| Ano | Crédito rural/renda interna agrícola | Empréstimos bancários/renda interna |
|------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 1960 | 16,9 | 30,3 |
| 1961 | 23,7 | 29,2 |
| 1962 | 25,9 | 28,6 |
| 1963 | 25,8 | 25,9 |
| 1964 | 27,6 | 23,2 |
| 1965 | 21,7 | 21,4 |
| 1966 | 24,6 | 18,3 |
| 1967 | 29,4 | 20,3 |
| 1968 | 33,2 | 23,8 |
| 1969 | 34,2 | 23,8 |
| 1970 | 38,9 | 23,7 |
| 1971 | 38,1 | 24,3 |
| 1972 | 46,0 | 27,5 |
| 1973 | 49,3 | 30,9 |
| 1974 | 72,4*(56,5) | 33,3*(31,5) |
| 1975 | 95,4*(74,4) | 36,7*(37,3) |

Estes dados se baseiam nas novas estimativas das Contas Nacionais; os dados entre parênteses se baseiam nas estimativas antigas.

Fonte: SAYAD, J. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. op. cit., p.54.

Deve-se considerar, além disso, que o setor rural não foi o único a usu-

fruir dos subsídios e a apresentar uma participação crescente do crédito na renda setorial. Os créditos destinados aos produtos manufaturados de exportação tiveram também uma significativa participação na renda gerada pelo setor, além de representarem grandes pressões sobre os montantes dos empréstimos, principalmente via fundos e programas administrados pelo Banco Central. Tal comportamento se fez presente desde o início da estratégia de incentivo às exportações de manufaturados do final dos anos sessenta, intensificando-se ainda mais após a crise do balanço de pagamentos de 1973.

Além das ponderações apresentadas acima, não se deve perder de vista o destinatário último dos subsídios, já que boa parte dos mesmos vazava para o setor industrial via relações intersetoriais⁵⁷. Há momentos de intensificação do subsídio em que esse fenômeno se torna ainda mais significativo, como é o caso do enorme crescimento dos recursos alocados, na metade dos anos setenta), via Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola (FUNDAG), que se destinava à realização de operações subsidiadas, dentre as quais se sobressaiam as incluídas no Programa de Subsídio ao Preço dos Fertilizantes (PROFERT).

Preocupado com a possível transferência dos recursos do crédito rural para o setor industrial, Sayad busca avaliar os efeitos da elevação dos preços dos insumos sobre os saldos de crédito, apresenta a Tabela 3.17 e constata que

“a taxa de variação dos preços, pagos pela agricultura por insumos comprados fora do setor foi substancialmente maior do que a elevação do nível de preços, particularmente após o ano de 1973. Mas na mesma tabela, apresentamos as taxas de crescimento dos saldos de crédito rural para custeio (que deveriam financiar este tipo de elevação), e podemos ver que o crescimento destes saldos é substancialmente superior ao necessário para financiar esta elevação, mesmo se supusermos que a agricultura não pode efetuar nenhuma substituição de insumos mais caros por mais baratos. Se considerarmos o período de 70-75 como um todo, e observarmos as médias de elevação de preços dos insumos pagos em relação ao crédito rural, ainda restam 31,55% de crescimento nos saldos do crédito para custeio acima do necessário, para financiar a elevação de preços.”⁵⁸

Ao constatar a deterioração dos termos de troca da agricultura com a indústria, Sayad identifica apenas uma parcela do fenômeno, pois somente está aí quantificada a transferência via preços relativos, não se identificando os recursos transferidos via elevação da participação dos insumos industriais na renda interna agrícola. Com isso, não se pode falar em crescimento nos saldos do crédito em níveis acima do necessário. Ainda que não se disponha dos dados

⁵⁷ Tema já abordado várias vezes nesta tese.

⁵⁸ SAYAD, J. *Crédito Rural no Brasil: Avaliação das Críticas e das Propostas de Reforma*. op. cit., p.58-61.

anuais para avaliar a evolução da participação do consumo intermediário no valor bruto da produção, a Tabela 2.1 mostra que houve um crescimento de 40,22% no consumo intermediário nos anos setenta e de 24,64% na primeira metade da década.

Mesmo qualificando melhor o que normalmente se denomina de subsídio, principalmente no que se refere aos gastos governamentais em termos de suplementação do lucro do produtor rural, da sua permanência ou não na agropecuária etc. os dados sobre o crescimento dos subsídios e dos empréstimos possuem um ingrediente muito valioso para as contradições apresentadas neste capítulo. É o que se refere ao fato de que o crescimento dos subsídios se eleva nos momentos de crescimento da inflação e agrava a pressão sobre as fontes monetárias de financiamento agrícola.

Tabela 3.17

Crescimento anual nos preços pagos por insumos comprado fora do setor agrícola, no índice geral de preços e nos saldos de crédito (1970-1975 - Em %)

| Ano | Preços dos insumos | IGP | Crédito de custeio | Crédito rural total |
|------|--------------------|------|--------------------|---------------------|
| 1970 | 20,4 | 19,8 | 38,0 | 42,0 |
| 1971 | 31,8 | 20,4 | 35,0 | 39,0 |
| 1972 | 25,5 | 16,8 | 38,0 | 45,0 |
| 1973 | 48,2 | 15,2 | 65,0 | 62,0 |
| 1974 | 14,6* | 32,0 | 68,0 | 59,0 |
| 1975 | 30,9 | 30,0 | 62,0 | 86,0 |

* Queda no crescimento devida em boa parte aos subsídios nos preços dos fertilizantes.

Fonte: SAYAD, J. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. op. cit., p.60

Na década de setenta, as crescentes pressões sobre a taxa de inflação levam a um rápido aumento nos subsídios implícitos em todas as linhas especiais de crédito fornecidas aos setores considerados prioritários e que tinham taxas de juros favorecidas. Entre estes estão energia, exportação, certos ramos industriais e a agricultura.

Com o crescimento da inflação, o subsídio se torna crescente, e como a taxa de juros era estabelecida em termos nominais, ela variava positivamente segundo o nível da inflação, sendo tanto maior quanto maior fosse o cres-

cimento do índice de preços.

3.7. A expansão da dívida pública interna

Já se discutiu anteriormente que, com a montagem do Sistema Nacional de Crédito Rural, progressivamente foram-se esgotando as fontes iniciais de recursos, levando a progressiva estatização do crédito rural, com sérias implicações sobre o déficit público. Essa estatização se fazia mediante empréstimos do Banco do Brasil, constituindo o processo fator de expansão da base monetária.

Como já se viu, os recursos utilizados nos financiamentos rurais decorrem ou dos depósitos à vista do público nos bancos comerciais⁵⁹ ou, então, cada vez mais, do financiamento do Tesouro Nacional. Em última instância, a política de financiamento rural tornou-se prisioneira da política monetária.

Para fugir do impacto monetário de tal financiamento, a saída das Autoridades Monetárias brasileiras em muitos momentos caminhou para a obtenção de recursos através do lançamento de títulos junto ao público. Essa alternativa não significou neutralidade, já que contribuiu para o alargamento da dívida e do déficit público no futuro. No máximo, no momento da adoção de tal política, ela representou uma opção de *trade off* entre impactos imediato e futuro.

Na década de setenta, o crescimento da inflação agrava a pressão sobre as fontes monetárias de financiamento agrícola. Como o suprimento das linhas especiais de crédito era feito por meio de contas em aberto no orçamento monetário, os rombos em tal orçamento viraram uma rotina, que acabavam gerando fontes de pressão sobre a base monetária com reflexos inflacionários.

Mais uma vez, a alternativa encontrada pelas Autoridades Monetárias, para se constituir em fonte de contração da base monetária, foi o lançamento de títulos públicos no mercado financeiro. Tal fato acabava por se transformar em pressões sobre as taxas de juros de mercado, com a conseqüente elevação do subsídio implícito nas linhas de crédito com taxas de juros favorecidas. Gera-se, assim, novas demandas por essas linhas de crédito, realimentando a pres-

⁵⁹ Os depósitos à vista nos bancos comerciais, por possuírem baixo custo de captação, excluídos os recursos das Autoridades Monetárias, foram, na verdade, a única fonte encontrada para conviver com os subsídios implícitos nos financiamentos rurais.

são sobre as contas em aberto do orçamento monetário.

Portanto, como o crescimento da demanda de crédito era atendida por recursos estatais, e dado que a contenção da inflação em muitos momentos foi implementada via controle monetário, a política antiinflacionária implicou no financiamento de tais gastos mediante o lançamento de títulos públicos no mercado financeiro. Com isso, cresce a participação dos títulos públicos no total dos haveres financeiros em poder do público (Tabela 3.18).

Tabela 3.18
Participação dos títulos da dívida pública federal nos
haveres financeiros – 1963 – 1980 (em %)

| Ano | Títulos da dívida pública federal/haveres financeiros |
|------|---|
| 1963 | 0,4 |
| 1964 | 1,3 |
| 1965 | 4,4 |
| 1966 | 10,9 |
| 1967 | 12,0 |
| 1968 | 11,0 |
| 1969 | 13,1 |
| 1970 | 16,0 |
| 1971 | 16,4 |
| 1972 | 18,4 |
| 1973 | 17,7 |
| 1974 | 16,4 |
| 1975 | 21,0 |
| 1976 | 22,5 |
| 1977 | 23,6 |
| 1978 | 23,2 |
| 1979 | 20,6 |
| 1980 | 19,5 |

Fonte: BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil, diversos números.

3.8. As demais políticas agrícolas

As demais políticas agrícolas funcionavam como acessórias das políticas de crédito rural. As políticas de preços mínimos, de extensão rural, de seguro agrícola etc, tiveram no crédito rural o seu principal instrumento de ação,

e sua mola propulsora.

Um bom exemplo dessa articulação pode ser obtido pela análise do comportamento da extensão rural. Durante o processo de modernização tecnológica da agricultura brasileira, o papel reservado à extensão rural foi o de garantir a difusão das modernas técnicas de produção. Isso acabou por dar à extensão o papel predominante de promover a aproximação do tomador do crédito com o banco, ao invés de dar aos técnicos o verdadeiro papel de extensionistas. Estes se transformaram em agentes fiscalizadores da aplicação do crédito rural.

Paralelamente, a extensão rural foi deixando de ser uma atribuição específica do Estado, com a assistência técnica sendo transferida em boa medida para as empresas privadas especializadas no fornecimento de equipamentos e insumos agropecuários. Cada vez mais, os produtores rurais vão se tornando dependentes destas empresas, cujos departamentos de assistência técnica vão se configurando como departamentos promotores de vendas. O caráter de educação e formação do produtor rural dos treinamentos é substituído por um caráter puramente mercadológico.

A extensão rural acabou, como as demais políticas agrícolas, caminhando na direção dos médios e grandes produtores e ampliando as distorções de caráter distributivo, já tratadas anteriormente. O sistema de extensão rural não se preocupou com a difusão de tecnologias que estivessem direcionadas aos pequenos produtores.

Pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais junto a produtores de alimentos, em seis Estados da Federação, constatou que a principal política de que se tem valido o Estado é a política de crédito, e a Emater revelou-se nas regiões pesquisadas

“menos um órgão de assistência técnica e mais um escritório de administração, elaboração e fiscalização de projetos, a serviço da política oficial de crédito rural... Os pacotes tecnológicos incentivados por essa conjugação crédito oficial - Emater, são muito mais adequados à expansão dos grandes estabelecimentos agrícola.”⁶⁰

Além dessas constatações referentes à política de assistência rural, a pesquisa identificou uma razoável diferenciação no fluxo de comercialização acompanhada de grande variação dos preços recebidos pelo produtor. Verificou

⁶⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. CEDEPLAR. *Produção de Arroz e Feijão no Brasil: Formas de Organização da Produção*. op. cit., p.257-258.

ainda que a utilização do empréstimo do governo federal na comercialização (EGF) era praticamente inexistente junto aos produtores, servindo tal crédito quase que exclusivamente aos intermediários que realizam seus lucros bancando a compra da produção às custas do crédito subsidiado.

A constatação da pesquisa referente ao EGF remete a outra política que durante a fase de modernização manteve estreita relação com a política creditícia: a política de preços mínimos, que assumiu nesse período um caráter estritamente financeiro. A fixação de preços mínimos e a sua regulamentação no Brasil sempre estiveram a cargo da Comissão de Financiamento da Produção. Apesar de ter sido instituída em 21 de janeiro de 1943 pelo Decreto-Lei nº 5.212, a CFP, na prática, só começou a operar a partir do Decreto-Lei nº 1.506 de 19 de dezembro de 1951. No entanto, é somente nas crises de abastecimento do início dos anos sessenta que os preços mínimos assumirão razoável importância.

“Até 1963 o programa de preços mínimos, na prática, não garantia aos produtores nem mesmo um preço de sustentação e sua ênfase na política governamental era praticamente nula. Em 1963, a orientação da política mudou bruscamente, e preços mínimos foram firmemente fixados de modo a estimular a produção, mas ainda sem uma definição geral dos objetivos da política.”⁶¹

Em 26 de setembro de 1962, face à constatação de que 99% do crédito de comercialização era contratado com beneficiadores e exportadores, o Governo promulga a Lei Delegada nº 2 especificando que o crédito de comercialização destinava-se apenas aos agricultores e suas cooperativas. No entanto, diante da forte pressão dos intermediários, em 07 de dezembro de 1965, o Decreto-Lei nº 53.991 incluí novamente beneficiadores, exportadores e agroindústria entre os beneficiários do crédito de comercialização.

Os dados da Tabela 3.19 mostram que mais da metade das operações de preços mínimos são realizadas com intermediários e beneficiadores de produtos agrícolas, funcionando o crédito subsidiado como financiamento de seus estoques, e rebaixando o seu capital de giro. Além disso, a extensão dos benefícios da política de preços mínimos aos beneficiadores, exportadores e à

⁶¹ SMITH, G.W. A política de preços mínimos, in LOPES, M.R. (Ed.), *A política de preços mínimos: estudos técnicos 1949/1978; coletânea de artigos técnicos acerca da Política de Garantia de Preços Mínimos*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1979, p.75. Para uma análise mais exaustiva dos preços mínimos ver os artigos dessa coletânea e DELGADO, G.C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1978. Coleção Análise e Pesquisa, v.3.

agroindústria, inevitavelmente, aumenta ainda mais o seu poder de mercado no processo de comercialização.

Tabela 3.19
Participação dos intermediários nos empréstimos realizados
através da política de preços mínimos – 1967-1974

| Região | 67/68 | 68/69 | 69/70 | 70/71 | 71/72 | 72/73 | 73/74 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Centro-Sul | 43,1 | 45,9 | 36,4 | 47,8 | 46,7 | 43,5 | 48,0 |
| Norte-Nordeste | 91,7 | 80,9 | 81,0 | 85,0 | 90,5 | 87,1 | 87,2 |
| Brasil | 56,1 | 53,3 | 41,6 | 52,0 | 51,7 | 49,7 | 54,2 |

Fonte: ALBUQUERQUE, C.P., OLIVEIRA, J.C., *Avaliação da política de preços mínimos*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1977. p.55.

Como já se disse anteriormente, a política de preços mínimos foi se convertendo cada vez mais numa política financeira, deixando de funcionar como política de sustentação de preços⁶². Esta afirmação pode ser corroborada pelos dados sobre a participação das aquisições e financiamentos no montante de recursos alocados pela Política de Preços Mínimos (Tabela 3.20) e sobre a relação preços mínimos/preços pagos aos produtores (Tabela 3.21).

A Tabela 3.20 mostra que há um enorme crescimento real no montante destinado às operações da Política de Preços Mínimos, e que o Governo vai, progressivamente, se desincumbindo da função de aquisição dos produtos e se concentrando em operações de financiamento da comercialização. Como se pode notar, ao invés de adotar uma política centrada na sustentação dos preços com a conseqüente adoção de estoques reguladores, a prioridade passou para os Empréstimos do Governo Federal (EGF).

Mais do que isso ainda, o preço mínimo passou a ser considerado não como preço de garantia e sim como valor de referência para o estabelecimento tanto do crédito de custeio quanto de comercialização. Esse comportamento pode ser evidenciado pelo progressivo distanciamento entre os valores dos pre-

⁶² Com isso, a política de preços mínimos no Brasil deixou de cumprir as finalidades normalmente citadas na bibliografia sobre o tema: diminuir a incerteza que envolve o futuro comportamento dos preços agrícolas; abrandar as flutuações estacionais dos preços agrícolas; possibilitar incrementos compatíveis na renda rural; induzir alterações quantitativas e qualitativas na produção, adequando-a às exigências dos mercados interno e externo; auxiliar a política de abastecimento nacional; e disciplinamento geográfico da produção. Para a discussão dessas finalidades ver COMISSÃO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO (CFP). *A política de preços mínimos*, in LOPES, M.R. (Ed.). *A Política de Preços Mínimos: Estudos Técnicos 1949/1979: Coletânea de artigos Técnicos Acerca da Política de Garantia de Preços Mínimos*. op. cit., p.135-139.

ços mínimos e os preços recebidos efetivamente pelo produtor⁶³ (Tabela 3.21). Renato Maluf, ao colocar em dúvida a idéia de que a fixação dos preços mínimos tradicionalmente bem abaixo dos níveis de mercado caracterizaria a prática de uma política “passiva” de comercialização, indaga se isto não se deve à articulação da política de preço mínimo com a de crédito rural, reforçando a idéia aqui desenvolvida.⁶⁴

Tabela 3.20
Aquisições e financiamentos da política de preços mínimos¹
(1965-1973)

| Ano | Compras diretas (% s/ o total) | Financiamentos (% s/ o total) | Total-índice (1965=100) ² |
|------|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| 1965 | 88,41 | 11,59 | 100 |
| 1966 | 0,03 | 99,97 | 1.772 |
| 1967 | 18,50 | 81,50 | 3.844 |
| 1968 | 17,49 | 82,51 | 3.775 |
| 1969 | 1,82 | 98,18 | 3.574 |
| 1970 | 32,05 | 67,95 | 6.245 |
| 1971 | 3,63 | 96,37 | 4.478 |
| 1972 | 2,56 | 74,44 | 7.612 |
| 1973 | 2,18 | 97,82 | 5.907 |

¹ Excluídos aquisição e financiamento de café.

² Dados deflacionados pelo índice da Coluna 2 de *Conjuntura Econômica*.

Fonte: Tabela confeccionada com base nos valores obtidos em DELGADO, G.C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Brasília. Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1978. Coleção Análise e Pesquisa, v.3, p.15.

O trabalho de Maluf, na verdade, ultrapassa em muito as questões levantadas nesta tese, pois a intervenção do Estado na comercialização é um dos seus itens. Tal trabalho se constitui em leitura obrigatória daqueles que pretendam discutir a comercialização agrícola no Brasil. Faz ele, inclusive, uma crítica ao que chama a visão funcionalista da comercialização “com larga influência nos trabalhos que se referem à questão”, contrapondo-lhe uma abordagem alternativa. Quanto aos preços mínimos, Maluf ressalta os limites dos modelos de equilíbrio, que têm como suposto a concorrência, e coloca a ne-

⁶³ Esse afastamento dos preços mínimos dos preços de mercado criava um desestímulo às vendas dos produtores ao governo reduzindo, assim, os montantes das Aquisições do Governo Federal (AGF).

⁶⁴ MALUF, R.S.J. *Um “mal necessário”? comercialização agrícola e desenvolvimento capitalista no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1992, Cadernos de Economia n.12 do Programa Nacional de Pesquisa Econômica - PNPE, p.264.

cessidade de pensá-los a partir da revisão da própria teoria da formação dos preços agrícolas, do desenvolvimento das relações agricultura-indústria e seus desdobramentos na análise das estruturas de mercado resultantes desse processo.

No caso do seguro agrícola, facilmente se percebe que

*“o PROAGRO, na realidade, não se constitui num programa de seguro agrícola, mas de seguro de crédito rural (...) já que é (...) um programa de cobertura das obrigações financeiras relativas ao crédito rural”*⁶⁵

Tabela 3.21
Preços mínimos/preços pagos aos produtores
(1965-1973)

| Ano | Arroz | Feijão | Milho | Algodão | Soja | Amendoim | Mamona |
|------|-------|--------|-------|---------|------|----------|--------|
| 1965 | 1,32 | 0,84 | 0,98 | 0,81 | 0,83 | 0,84 | - |
| 1966 | 0,68 | 0,39 | 1,03 | 0,80 | - | -,79 | - |
| 1967 | 0,63 | - | - | - | - | - | - |
| 1968 | 0,50 | 0,65 | 0,83 | 0,86 | 0,47 | 0,65 | - |
| 1969 | 0,63 | 0,32 | 0,68 | 0,86 | 0,49 | 0,68 | 0,88 |
| 1970 | 0,84 | 0,53 | 0,82 | 0,92 | 0,54 | 0,77 | 0,69 |
| 1971 | 0,65 | 0,54 | 0,77 | 0,74 | 0,53 | 0,65 | 0,66 |
| 1972 | 0,87 | 0,63 | 0,81 | 0,85 | 0,68 | 0,87 | 0,43 |
| 1973 | 0,56 | 0,27 | 0,66 | 0,70 | 0,40 | 0,54 | 0,31 |

Fonte: DELGADO, G.C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. op. cit., p.21.

O próprio governo, ainda que a posteriori, reconheceu que a política de crédito rural acabou por subordinar as demais políticas agrícolas e

*“obscureceu o potencial de utilização de outros importantes instrumentos de apoio à agricultura, mais justos econômica e socialmente, tais como a oferta de infra-estrutura – estradas, armazenamento, eletrificação rural e irrigação –, a pesquisa e a educação rural.”*⁶⁶

“Essa situação refletiu-se nas próprias atitudes do Ministério da Agricultura. Pobre de instrumentos e, em certas ocasiões, de recursos humanos, não restava àquela Pasta outro caminho senão utilizar o Banco do Brasil como base de suas operações de política agrícola.

Não é sem razão, pois, que o Ministério e as secretarias de Agricultura agiam fun-

⁶⁵ PINTO, L.C.G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. op. cit., p.267 e 290.

⁶⁶ Ernane Galvêas, ministro da Fazenda, Discurso de abertura do Seminário Internacional de Crédito Rural - Rio de Janeiro, 23 de agosto de 1982. Citado por NÓBREGA, M.F. *Desafios da Política Agrícola*. op. cit., p.59.

damentalmente em função do crédito rural. Raramente se concebía programa, projeto ou atividade sem que se lhe associasse uma linha de crédito rural subsidiado (...)

Apesar disso, não se pode dizer que a experiência do uso quase exclusivo do crédito como incentivo ao setor rural foi inconveniente para o País. Embora se possa afirmar que a ausência, durante décadas, de uma política adequada de pesquisa, educação e assistência técnica seja responsável pelos baixos índices de produtividade exibidos pela agricultura brasileira, é preciso ter em conta que sem a ação do crédito a situação do setor seria decerto pior.⁶⁷

Apesar de muitos autores, e até o próprio governo, mencionarem ter havido uma subordinação das demais políticas agrícolas à política de crédito rural, seria mais adequado falar em submissão à estratégia de modernização tecnológica da agropecuária. Todas as políticas agrícolas implementadas nestas três últimas décadas tiveram por objetivo viabilizar as políticas de modernização, expressas nas novas formas de desenvolvimento tecnológico, de infra-estrutura agrícola, assistência técnica etc. Enfim, todas elas faziam parte de um todo coerente de políticas agrícola e agroindustrial modernizantes.

3.9. A tendência à elevação dos preços

As contradições levantadas nos itens acima estão na raiz da tendência à elevação dos preços da agricultura capitalista anteriormente mencionada. As mudanças na estrutura da produção, aliadas às políticas econômicas de sustentação da agricultura durante o processo de modernização, levam a uma certa rigidez nos custos da produção agrícola, que interferem no processo de formação dos preços desse setor, vis-à-vis o restante da economia.

Como a agricultura é bastante concorrencial, ela coloca-se em desvantagem no processo de formação dos preços com os segmentos a montante, que são oligopólicos e têm poder de determinação sobre os preços dos equipamentos e insumos utilizados na produção agrícola moderna.

Ainda que sem o objetivo de tratar da elevação dos preços agrícolas, Silva e Kadota, ao analisarem a interdependência entre inflação e crescimento associada à experiência brasileira entre 1970 e 1979, apresentaram resultados consistentes com a proposição de tendência à elevação dos referidos preços. Ao final da análise concluem os autores que

⁶⁷ NÓBREGA, M.F. *Desafios da Política Agrícola*. op. cit., p.59-60.

"existem associações inequívocas entre a dispersão dos preços relativos, a da taxa de inflação e a sua instabilidade. (...) Mais importante, ainda, é a observação de que a maior dispersão dos preços relativos está associada com os surtos inflacionários originados nos choques de oferta. Há também a registrar que as associações supra citadas não são episódicas, ou seja, não têm um caráter transitório.

Há uma diferença sistemática de comportamento nas variações dos preços relativos entre setores. Em primeiro lugar, observa-se que os preços dos produtos agrícolas têm uma dispersão inequivocamente maior que a dos preços industriais. Em segundo, dentro do setor industrial, os setores mais competitivos apresentam uma dispersão de preços relativos maior que a dos setores concentrados.

Estes resultados têm inequívocas implicações para a política de estabilização. Inicialmente, percebe-se que tal política, quando voltada simplesmente ao controle da demanda agregada, tem como consequência perdas definitivas para alguns setores competitivos relativamente aos não competitivos. Desta forma, dentre os perdedores estão, seguramente, os subsetores agrícolas e industriais competitivos.

À luz desses resultados, fica patente que instruir as políticas de estabilização a partir de modelos de produto único é inapropriado, por não contemplar os efeitos redistributivos implícitos no comportamento sistemático e diferenciado dos preços relativos no processo inflacionário."⁶⁸

É importante extrair do trabalho acima citado que, apesar das variações dos preços agrícolas estarem associadas ao processo inflacionário, as políticas de estabilização centradas no controle da demanda agregada têm efeitos redistributivos que implicam perdas para os setores competitivos, principalmente o agrícola.⁶⁹

Além dos reflexos sobre o processo inflacionário decorrentes da dinâmica de ajustes de preços, que se manifesta de maneira diversa entre setores competitivos e oligopolistas, deve-se salientar, adicionalmente, que as políticas de estabilização que buscam corrigir os impactos inflacionários decorrentes do mecanismo de financiamento agrícola também deixam suas marcas, tanto na estrutura de produção agrícola como no próprio processo inflacionário.

Com as pressões geradas sobre a política de crédito rural e sobre o orçamento monetário do governo, a elevação das taxas de juros rurais, a ser tratada no próximo capítulo, impõe também uma elevação dos custos de produção

⁶⁸ SILVA, A.M., KADOTA, D.K. Inflação e preços relativos: o caso brasileiro, 1970/1979. *Estudos Econômicos*. v.12, n.1, jan-abr. 1982, p.26-27.

⁶⁹ Uma análise mais profunda desta questão foge ao objetivo e à dimensão desta tese, pois demandaria uma discussão sobre as estruturas de mercado e sua dinâmica, para que se pudesse colocar os fundamentos da agricultura como um setor competitivo já que parcelas da mesma podem ser enquadradas como "mercados propriamente competitivos", e outras como integrantes da estrutura chamada de "oligopólio concentrado". Muitos são os textos que tratam das estruturas de mercado. Entre estes ver POSSAS, M.L. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo: Hucitec, 1985.

agrícola. Tal fato ocorre porque a monetização dos custos de produção implica na necessidade crescente de capital de giro, que vinha sendo garantido pelo crédito rural subsidiado.

Por outro lado, a capitalização do campo leva à unificação crescente dos mercados, o que impõe a busca da taxa média de lucro por parte dos produtores rurais, razão da tendência à elevação dos preços e à instabilidade na oferta de produtos agrícolas.⁷⁰

Pode parecer um tanto paradoxal que, justamente no período de manifestação das contradições do mecanismo de financiamento, coincidente ainda com as mudanças nas condições externas decorrentes da crise do petróleo de 1973 e com a crise do chamado “milagre econômico brasileiro”, tenha ganhado novo impulso a proposta de modernização.

Várias seriam as explicações para este fato. Em primeiro lugar, em função dos percalços no balanço de pagamentos da economia brasileira, de um maior endividamento externo e das medidas de controle seletivo das importações, a política externa passou a dar grande peso ao estímulo e subsídio às exportações.

Em segundo lugar, deve-se levar em consideração o significativo crescimento dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional, no final da década sessenta e no início dos anos setenta. Pode-se perceber que a crise acabou representando um certo estímulo à exportação de produtos agrícolas. Melo e Accarini, ao considerarem o período entre 1974 e 1978, afirmam que as

“exportações agrícolas, excetuando-se o desempenho da soja e sub-produtos, têm sido fortemente influenciadas por preços temporariamente favoráveis de alguns produtos importantes, como açúcar, cacau e café.”⁷¹

Em terceiro lugar, o estímulo fornecido ao setor canavieiro, como decorrência da estratégia de enfrentar a crise energética buscando um combustível sucedâneo para o consumo de petróleo, provocou remanejamentos de culturas e, ao mesmo tempo, acabou por garantir novos subsídios a este sub-setor agrícola.

Em quarto lugar, a estratégia implementada pelo II PND, baseada na substituição de importações de insumos industriais, dos quais muitos deles se

⁷⁰ Vale a pena ressaltar que a instabilidade mencionada é bastante diferente do diagnóstico estrutural da insuficiência da oferta de produtos agrícolas. Aqui, não é o atraso que pressiona a produção e os preços agrícolas, mas sim a intensificação do uso de técnicas mais capitalizadas.

⁷¹ MELO, F.B.H., ACCARINI, J.H. *A Política Econômica e o Setor Agrícola no Brasil do Pós-Guerra*. São Paulo: IPE/USP, 1979, p.93.

destinavam ao uso pelo setor agrícola, significou novos subsídios ao processo de modernização rural.

E, por último, como se verá no próximo capítulo, somente ao final dos anos setenta, o Estado conseguirá alterar sua política agrícola calcada nos subsídios através do mecanismo de crédito. Até lá, o crescimento da inflação irá contribuir ainda mais para o aumento dos subsídios e, portanto, para o incremento do estímulo modernizante.

Capítulo
4

A busca de um novo padrão

O capítulo anterior tratou das crescentes necessidades financeiras requeridas, já nos anos setenta, para o atendimento da demanda de crédito rural. Neste capítulo, serão analisadas as mudanças nas regras financeiras implementadas no final da década de setenta e na década de oitenta.

Serão discutidas, a partir das dificuldades do Sistema Nacional de Crédito Rural vigente durante toda a década de setenta, as reestruturações observadas a partir dessa época na direção de um novo aparato financeiro do Estado para regulação da expansão agrícola, seja em nível da liquidez, seja em nível da modificação nos juros reais.

Na medida do possível, a discussão buscará ir além da questão do crédito rural, para abordar as implicações desse processo sobre o próprio modelo de desenvolvimento agrícola.

Neste capítulo, em síntese, serão analisadas as mudanças de política monetária, com seus reflexos sobre a agricultura (através da elevação das taxas nominais de juros e a inserção do sistema de financiamento no domínio das operações privadas do mercado financeiro). Mais do que isso, discutir-se-á o novo padrão de financiamento e seus efeitos sobre os diversos segmentos agrícolas (mais e menos dinâmicos). E, ainda, quais os impactos desarticuladores do novo mecanismo.

4.1. Mudanças nas regras financeiras

Diante das contradições evidenciadas no mecanismo de financiamento do padrão de crescimento agrícola, a política para o setor caminhou na direção da alteração das regras financeiras até então adotadas.

“A partir de 1978 o Estado começa a se desvencilhar dessa política financeira, elevando taxas de juros, reduzindo subsídios financeiros e apontando crescentemente para o sistema de crédito privado e para as condições gerais do mercado financeiro, como nova forma de inserção da clientela agropecuária. Essa tendência muito recente, que se acentua particularmente em 1983, com a interferência do FMI sobre a política econômico-financeira, é, possivelmente, o momento de

maior embaraço e crise do projeto de modernização conservadora, sob a égide financeira estatal.”¹

O apoio às atividades rurais a partir de 1979, como asseguravam os próprios textos oficiais, visava não apenas garantir a oferta de alimentos básicos, mas também o equilíbrio do balanço de pagamentos, em razão da importância do excedente agrícola exportável e da menor utilização de insumos importados por parte do setor agrícola, quando comparado com o industrial.

Em 1980, as operações de apoio creditício ao setor rural foram consideradas “contas em aberto” no orçamento monetário. Além disso, estímulos adicionais foram dados para as operações de EGF. Tal política, que até então era executada exclusivamente pelo Banco do Brasil, passou também a ser executada pelos demais integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Nos anos de 1979 e 1980 afrouxou-se a ortodoxia da política monetária e, conseqüentemente, os déficits do Tesouro foram, em boa medida, financiados através do uso de instrumentos monetários. A conjugação de uma política monetária mais frouxa com as “contas em aberto” no orçamento em 1980 evidenciou definitivamente a contradição gerada pelo mecanismo de financiamento rural. Nesse ano, por exemplo, a taxa de juros incidente sobre as operações creditícias rurais foi da ordem de 45%, enquanto todos os índices de preços se situaram em patamares bem superiores a 100% (Tabela 4.1).

Tabela 4.1
Índices de preços – 1980 – (variações no ano – em %)

| Índices | Variação no ano – % |
|--|---------------------|
| Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna | 110,24 |
| Índice Geral de Preços – Oferta Global | 108,50 |
| Índice de Preços por Atacado – Disponibilidade Interna | 121,33 |
| Índice de Preços por Atacado – Oferta Global | 118,69 |

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.35, n.3, mar. 1981.

A evidência mais clara dessa contradição fez com que a convivência com a austeridade fosse mais acentuada, a partir de 1981, passando a política monetária para o primeiro plano. Alterou-se substancialmente o financiamento do déficit do Tesouro, que passou a ser mais decisivamente financiado pela

¹ DELGADO, G.C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: Ícone Ed., 1985, p.46.

emissão de títulos da dívida pública. Estes, que em 1980 representavam 19,5% do total dos haveres financeiros em poder do público, passam para 28,7% em 1981. Esse comportamento, inclusive, persiste nos anos seguintes passando a dívida pública a representar 54,2% dos haveres financeiros em 1987 (Tabela 4.2).

Tabela 4.2
Dívida pública federal/total dos haveres financeiros
1980 - 1989 (em %)

| Ano | Dívida pública/total dos haveres |
|------|----------------------------------|
| 1980 | 19,5 |
| 1981 | 28,7 |
| 1982 | 32,4 |
| 1983 | 36,7 |
| 1984 | 37,9 |
| 1985 | 42,5 |
| 1986 | 48,3 |
| 1987 | 54,2 |
| 1988 | 42,5 |
| 1989 | 53,5 |

Fonte: BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil, diversos números.

Juntamente com o aprofundamento da austeridade monetária, há uma elevação nas taxas de juros, o que tenderia a elevar o subsídio implícito nas linhas de crédito que operavam com taxas de juros favorecidas.

Em razão disso, apesar da definição das "contas em aberto", o controle sobre a aplicação dos recursos ao setor rural passou a ser cada vez mais rigoroso. Assim, enquanto o montante total do crédito no conjunto da economia brasileira crescia, quando comparado com o PIB, o inverso ocorreu com o crédito rural. Enquanto o montante total do crédito passa de 21,7% do PIB em 1980 para 40,0% em 1984, os financiamentos às atividades rurais passam de 2,7% do PIB em 1980 para 2,3% em 1984 (Tabela 4.3).

A redução do montante do crédito rural na participação no PIB no início da década de oitenta² deve-se a:

² A discussão de algumas das mudanças na política econômica agrícola na década de oitenta já havia sido objeto de vários trabalhos realizados na UFMG, ainda que estes estivessem todos centrados na discussão do impacto dessas mudanças sobre a agricultura mineira. Vide NABUCO, M.R., LEMOS, M.B. A rota do capital agrícola em Minas Gerais na década de oitenta. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, III, 1986.

- a) redução da participação das autoridades monetárias na concessão do crédito rural, tendo sido transferida à rede privada parcela crescente dos financiamentos ao setor; tal redução, no entanto, sofreu alguns percalços durante a década de oitenta, alterando-se substancialmente de ano para ano, como aponta a Tabela 2.2;
- b) limitação dos níveis de adiantamento, com o uso mais intenso de recursos próprios por parte dos agricultores; e,
- c) gradual aproximação dos custos dos empréstimos – até então altamente subsidiados – com os custos vigentes no mercado financeiro.

Tabela 4.3
Proporção do crédito em relação ao PIB
1980 – 1987 (em %)

| Crédito | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Crédito total | 21,7 | 28,9 | 36,0 | 38,5 | 40,8 | 40,9 | 21,9 | 40,1 |
| Crédito rural | 2,7 | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 2,0 | 2,9 | 3,3 | 3,7 |
| Crédito indal. | 6,0 | 7,5 | 8,3 | 9,5 | 10,4 | 10,2 | 4,9 | 11,7 |

Fonte: RELATÓRIO ANUAL. Brasília: Banco Central da República do Brasil. dados de 1980: v.21, 1985, p.39; dados de 1981: v.22, 1986, p.35; dados de 1982: v.23, 1987, p.36; dados de 1983-1987, v.24, 1988, p.44.

4.1.1. Redução dos limites de adiantamento

As primeiras alterações buscavam reduzir a participação dos recursos oficiais no total dos gastos envolvidos com o financiamento rural, sendo o limite de adiantamento fornecido pelo sistema de crédito rural progressivamente reduzido. Ainda que para os pequenos e mini-produtores fosse mantido o limite de 100% do total do custeio, para os médios e grandes, responsáveis pela absorção da maior parte dos recursos utilizados, o limite caiu respectivamente para 80 e 60% do custeio. Posteriormente, eles foram rebaixados para 70 e 50%.

Diamantina. *Anais ...* Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1986, p.181-198; NABUCO, M.R., SERVELHA, V. Tendências recentes da agricultura mineira. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, II, 1983, Diamantina. *Anais ...* Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1983, p.169-189; SAFAR, C.A.M. *Capitalização e crise: liquidez e rentabilidade do produtor agropecuário mineiro no período 1970-85*. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 1992. (Monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas); e SERVELHA, V. A agricultura mineira e a reforma monetária. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, III, 1986, Diamantina. *Anais ...* Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1986, p.199-212.

A Resolução nº 783, de 16 de dezembro de 1982, do Conselho Monetário Nacional, estabeleceu os limites e encargos para janeiro a junho de 1983 nas operações de crédito rural. Tal resolução reduziu em 10% os limites de financiamento nas operações de custeio e pré-comercialização, passando-o para 60%. Ao mesmo tempo aumentou em 10% os limites de financiamento nas operações de investimento. Em 13 de agosto de 1984, a Resolução nº 940 reduziu novamente esses limites para 50%.

Em 1985, o governo definiu como meta prioritária a ampliação da produção de alimentos, sem prejuízo do crescimento da produção voltada para a exportação e energia. Para implementar tal prioridade, buscou-se corrigir os VBCs e ampliar o nível de financiamento dos produtos considerados básicos. Para tanto, o limite de adiantamento no financiamento de tais produtos foi ampliado para 100% para os mini e pequenos produtores, 90% para os médios e 80% para os grandes.

Além da prioridade via ampliação dos níveis de financiamento, várias medidas se destinaram à minimização de problemas no financiamento do produtor rural ao longo do ano de 1985.³

A alteração nos limites de adiantamento teve um papel importante na amenização dos problemas de abastecimento em 1986. Nesse ano houve quebra da safra nas lavouras do centro-sul, em razão da prolongada estiagem que atingiu a região a partir do segundo semestre de 1985. A safra do norte/nordeste amenizou a queda, em virtude das chuvas em níveis adequados, mas contribuiu também para essa amenização o estímulo decorrente da concessão de até 100% do crédito de custeio.

É importante fazer alguma menção ao comportamento da agricultura em 1986. A quebra na safra 1985/86, aliada ao crescimento da demanda decorrente da implementação do Plano Cruzado, levou a uma situação de escassez de vários produtos agrícolas, implicando em pressões sobre seus preços.

Para complementar a oferta no mercado interno e resolver o problema, o governo chegou a realizar importações de diversos produtos, registrando-se alguns problemas, como no caso do arroz. Temendo a escassez, e subestimando

³ Entre estas estão as providências estabelecidas pelas Circulares do Banco Central do Brasil de nºs 912 de 31 de janeiro de 1985, 916 de 22 de fevereiro de 1985, 923 de 19 de abril de 1985, 973 de 02 de dezembro de 1985, 980 de 20 de dezembro de 1985, 985 de 08 de janeiro de 1986 e 986 de 14 de janeiro de 1986, que procuraram minimizar os efeitos das chuvas, enchentes, inundações e estiagem. Além destas, acrescenta-se ainda as Circulares nºs 936 de 11 de junho de 1985 e 951 de 05 de agosto de 1985 que prorrogaram as dívidas dos produtores de soja face às baixas cotações do produto.

a safra nacional, o governo deu autorização para sua importação pela iniciativa privada, o que acabou gerando um excesso de oferta do produto e trazendo problemas para sua comercialização.

A pressão sobre os preços, no entanto, foi contrarestanda por alguns fatores que atuaram no sentido da estabilidade entre os quais a importação e, ainda, as cotações da soja no mercado externo, fazendo com que o preço no mercado interno se situasse próximo ao preço mínimo, mesmo com o declínio de 27% na produção da cultura em 1986.

No caso da pecuária, além do aumento da demanda, atuaram na mesma direção o significativo abate de matrizes entre 1982 e 1984, diminuindo a capacidade produtiva do rebanho, além da estiagem que atingiu as principais regiões de pastagem. O governo, que havia congelado os preços, autorizou importações com isenções de impostos, reduziu a alíquota de ICM incidente na comercialização de carne bovina e ameaçou com o confisco de animais, mas não conseguiu reduzir as pressões altistas sobre os preços. Além disso, a demanda por produtos substitutos – suínos e frangos – sofreu acréscimo acentuado, gerando, também, pressões sobre os preços.

Portanto, o governo foi levado a intensificar, em 1986, a política de apoio ao setor agrícola conduzida em 1985, que tinha por orientação a ênfase à produção de alimentos, sem prejuízo para as lavouras voltadas para a exportação. Essa orientação aumentou o estímulo aos pequenos produtores e às regiões menos favorecidas.

Apesar dessa política de maior apoio ao setor agrícola, não se registraram modificações nos percentuais de adiantamento nos financiamentos de crédito rural, que já haviam sido elevados durante o ano anterior. As alterações nos mecanismos de crédito rural vão se dar, principalmente, nas exigibilidades dos bancos comerciais e nas definições das taxas de juros, que serão analisadas nas seções seguintes.

Apenas em 1990, a política de crédito rural buscará introduzir novas modificações nos adiantamentos aos produtores nos financiamentos rurais, que não se dará, no entanto, via elevação nos percentuais de adiantamento. A Resolução nº 1.737 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de agosto de 1990, reajustou os parâmetros de classificação dos produtores rurais, com o objetivo de aumentar o adiantamento creditício a grande parte deles.

Como se pode perceber do exposto acima, a política de redução dos

limites de adiantamento no financiamento rural, ainda que colocada como um dos mecanismos de mudança nas regras financeiras, foi perseguida de maneira bastante errática ao longo dos anos oitenta.

4.1.2. Elevação no percentual de obrigatoriedade de aplicação dos bancos comerciais

Junto com a política de rebaixamento dos limites de adiantamento e, ainda, visando conter a participação dos recursos oficiais no crédito rural, ampliou-se o percentual de obrigatoriedade dos bancos comerciais.

Em 19 de julho de 1973, a Resolução nº 260 do Banco Central estabeleceu para os bancos comerciais a obrigação de aplicar no crédito rural 15% do montante dos recursos captados através dos depósitos à vista. Tal percentual foi alterado para 17% pela Resolução nº 556 de 12 de julho de 1979, para 20% pela Resolução nº 671 de 17 de fevereiro de 1980 e para 25% pela Resolução nº 698 de 17 de junho de 1981.

Mesmo com as majorações no percentual de obrigatoriedade de aplicação dos bancos comerciais, o Estado não consegue estabelecer fontes não inflacionárias de financiamento com base em aplicações dos bancos comerciais. Como se pode notar na Tabela 4.4., quando entra em vigor a Resolução nº 69 do Banco Central, que exige a aplicação de 10% dos depósitos à vista em operações de crédito rural, essas exigibilidades representavam 22,7% do total do crédito agrícola. Progressivamente, as exigibilidades vão decrescendo como participação no montante do crédito agrícola total, até chegar a 13,0% em 1972. Com a Resolução nº 260, de julho de 1973, as exigibilidades voltam a apresentar um crescimento, subindo para 19,3% em 1973.

No entanto, a tendência à queda volta a se manifestar nos anos subsequentes, chegando as exigibilidades em 1977 a representar apenas 10,0% do total do crédito agrícola. Em 1978, essa participação sobe para 11,0% (Tabela 4.4), embora não tenha decorrido de mudança no percentual de obrigatoriedade, mas de contenção no montante total do crédito agrícola.

A partir de 1979, novas modificações são introduzidas no percentual de obrigatoriedade de aplicação dos bancos comerciais, mas as elevações nos percentuais das exigibilidades determinadas pelas Resoluções nºs 556, 671 e 698, não mais conseguem recuperar as participações iniciais no montante do crédito agrícola total (Tabela 4.4).

Tabela 4.4.

Exigibilidades Bacen (bancos comerciais) como proporção
do crédito agrícola total – 1967 – 1980 (em %)

| Ano | Exigibilidades/crédito agrícola total |
|------|---------------------------------------|
| 1967 | 22.7 |
| 1968 | 16.9 |
| 1969 | 15.9 |
| 1970 | 14.2 |
| 1971 | 14.3 |
| 1972 | 13.0 |
| 1973 | 19.3 |
| 1974 | 14.6 |
| 1975 | 13.0 |
| 1976 | 11.1 |
| 1977 | 10.0 |
| 1978 | 11.0 |
| 1979 | 11.0 |
| 1980 | 10.0 |

Fonte: OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.M.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. op. cit., p.150.

Tal fato decorre acima de tudo da queda da participação dos depósitos à vista nos bancos comerciais no total dos haveres financeiros em poder do público. Isso se evidencia desde a implementação da Reforma Financeira de 1966 e se manifesta com maior intensidade nos anos oitenta (Tabela 4.5).

Assim, a participação dos bancos comerciais nos empréstimos ao setor agrícola, que havia crescido entre 1965 e 1968, passa a apresentar um decréscimo significativo a partir de então. Como se pode notar pela Tabela 4.6, cada vez mais o Banco do Brasil vai assumindo a tarefa de se responsabilizar pelo fornecimento do crédito agrícola necessário. Assiste-se, assim, a um fenômeno que podemos denominar de progressiva estatização do crédito rural, que se traduz em maiores pressões por um financiamento inflacionário.

Já no início da década de oitenta, Oliveira e Montezano, ao analisarem as fontes de financiamento à agricultura, constatavam essa tentativa de majoração nas exigibilidades, ainda que a avaliassem como ineficaz.

“O sistema nacional de crédito rural subsidiado, porém, continua ainda vinculando as exigibilidades das instituições financeiras comerciais a fontes monetárias exclusivamente. Como essas fontes têm minguado persistentemente em termos relativos e como a demanda por crédito agrícola tem-se expandido rapidamente, a

*consequência tem sido de duas ordens: ampliação desesperada e ineficaz no percentual sobre depósitos à vista das aplicações compulsórias dos bancos comerciais e, simultaneamente, pressões crescentes sobre a programação monetária do governo, o que tem tendido a uma crescente estatização do crédito rural e a acelerar a ampliação dos meios de pagamento, da taxa nominal de juros e da taxa de inflação.*⁴

Tabela 4.5
Comportamento dos depósitos à vista em relação ao PIB
1970 – 1991 (% s/ PIB)

| Final de período | Depósitos à vista |
|------------------|-------------------|
| 1970 | 12,9 |
| 1971 | 12,8 |
| 1972 | 12,4 |
| 1973 | 12,4 |
| 1974 | 11,9 |
| 1975 | 11,3 |
| 1976 | 10,4 |
| 1977 | 9,4 |
| 1978 | 9,1 |
| 1979 | 8,4 |
| 1980 | 7,4 |
| 1981 | 7,5 |
| 1982 | 5,9 |
| 1983 | 3,9 |
| 1984 | 3,3 |
| 1985 | 3,7 |
| 1986 | 9,0 |
| 1987 | 3,5 |
| 1988 | 1,8 |
| 1989 | 1,0 |
| 1990 | 2,0 |
| 1991 | 1,6 |

Fonte: RELATORIO ANUAL. Brasília: Banco Central da República do Brasil, v.26, 1990, p.37; v.28, 1992, p.40.

Na década de oitenta, o governo busca sair da armadilha que representava o estabelecimento de exigibilidades com base no montante dos depósitos à vista junto aos bancos comerciais. Apesar de a Resolução 698, de junho de 1981, ter elevado a compulsoriedade dos empréstimos rurais para 25% do

⁴ OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.M.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. op. cit., p.140.

montante total dos depósitos à vista, a permanente tendência ao declínio nas participações dos bancos comerciais no crédito agrícola colocava limites ao aumento das exigibilidades.

Tabela 4.6
Participação do Banco do Brasil nos empréstimos rurais
1961 – 1990 (em %)

| Ano | Participação do Banco do Brasil |
|------|---------------------------------|
| 1961 | 71,4 |
| 1962 | 72,2 |
| 1963 | 70,0 |
| 1964 | 66,0 |
| 1965 | 54,3 |
| 1966 | 61,1 |
| 1967 | 55,7 |
| 1968 | 49,9 |
| 1969 | 53,2 |
| 1970 | 62,6 |
| 1971 | 63,3 |
| 1972 | 63,7 |
| 1973 | 63,0 |
| 1974 | 67,1 |
| 1975 | 68,3 |
| 1976 | 72,2 |
| 1977 | 74,6 |
| 1978 | 77,1 |
| 1979 | 77,6 |
| 1980 | 79,2 |
| 1981 | 74,1 |
| 1982 | 65,4 |
| 1983 | 56,2 |
| 1984 | 57,8 |
| 1985 | 63,6 |
| 1986 | 62,7 |
| 1987 | 75,0 |
| 1988 | 77,5 |
| 1989 | 65,7 |
| 1990 | 64,4 |

Fonte: BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil, diversos números.

Isso porque, além dos 25% a serem aplicados em crédito rural, os bancos comerciais se submetiam a outras exigibilidades, como, por exemplo, apli-

car 12% em financiamentos às pequenas e médias empresas, além dos 35% sobre os depósitos à vista dos bancos comerciais, que correspondiam aos depósitos compulsórios junto ao Banco Central. Se somarmos a esse total de 72% dos depósitos à vista nos bancos comerciais já comprometidos com as exigibilidades um certo percentual correspondente ao encaixe voluntário necessário para fazer face à sazonalidade no comportamento dos depositantes, o raio de manobra para aumentos na exigibilidade chegava ao limite do possível no início dos anos oitenta. Já em 1982, Oliveira & Montezano enfatizavam que o problema se devia à

“inércia do sistema de cálculo das exigibilidades que ainda continua se baseando exclusivamente nos depósitos à vista como unidade de conta. A rápida perda de importância dos depósitos à vista como fonte de recursos no sistema financeiro está levando a sistemática de cálculos das exigibilidades a comprometer seriamente o controle da participação do sistema financeiro privado no crédito rural. Alterações no percentual de exigibilidades já perderam muito do seu potencial como política de novo direcionamento dos empréstimos. A continuar a política de subsídios, seria a base de cálculo das exigibilidades o que essencialmente estaria agora a exigir alterações. Dadas as modificações estruturais ocorridas no sistema financeiro nacional, um aumento significativo da participação das entidades financeiras privadas no crédito rural provavelmente só poderá ocorrer através do uso de fontes não-monetárias.”⁵

Em razão disso, a Resolução nº 783 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de dezembro de 1982, alterou o esquema de destinação compulsória de recursos ao setor rural, através de uma mudança na base de cálculo das exigibilidades dos créditos. Se o cálculo antes era feito com base nos depósitos à vista, a partir dessa resolução passou a basear-se nas aplicações globais da instituição financeira. Para esse efeito, na destinação de recursos ao setor rural, passaram a ser incluídas as operações com empreendimentos agroindustriais.

Foi estabelecida a destinação compulsória de 10% das aplicações globais da instituição financeira em crédito rural e agroindustrial. Em 11 de janeiro de 1983, a Resolução nº 793 do Conselho Monetário Nacional determinou que as aplicações compulsórias das instituições financeiras fossem limitadas ao valor da média trimestral dos depósitos líquidos à vista no trimestre anterior.

Apesar das mudanças nas aplicações compulsórias e do crescimento observado nos empréstimos dos bancos comerciais às atividades rurais, a partir de 1982 e 1983, a pressão sobre as fontes oficiais de crédito continuou muito

⁵ OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.M.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. op. cit., p.154.

grande. Em 1983, 56,2% do montante total dos empréstimos às atividades rurais era fornecido pelo Banco do Brasil.

Em 1984, a participação do Banco do Brasil no total dos empréstimos sobe para 57,8%. Isso deveu-se, sobretudo, à mudança promovida pela Resolução nº 904 do Conselho Monetário Nacional de 05 de abril de 1984. Ela alterou a forma de cálculo das aplicações compulsórias em crédito rural, voltando a vincular tais aplicações aos depósitos líquidos à vista, determinando que as instituições financeiras aplicassem em crédito rural e agroindustrial percentuais crescentes das médias de seus depósitos líquidos à vista, de acordo com o valor total de suas operações ativas. O período base fixado para o cálculo das médias dos depósitos e das operações ativas compreendia o trimestre imediatamente anterior ao mês precedente ao da posição levantada.

Para isso a Resolução nº 904 utilizou uma escala para as exigibilidades, que ia de 10 a 55%, em função do valor das operações ativas totais de cada estabelecimento bancário (10% para os bancos com operações ativas totais e equivalentes a até 130 mil MVR e 55% para os bancos com aplicações superiores a 5,5 milhões MVR).

As mudanças na forma de cálculo das aplicações compulsórias em crédito rural promovidas pela Resolução nº 783 de dezembro de 1982, decorreram da constatação pelo Estado de limitações ocasionadas pela queda da participação dos depósitos à vista nos haveres financeiros em poder do público.

Com a passagem das exigibilidades para uma proporção do valor das operações ativas totais das instituições financeiras, as pressões bancárias foram significativas e a Resolução 904 estabeleceu uma forma de cálculo híbrida. No entanto, apesar do caráter híbrido da nova fórmula, a mudança teve o resultado que os bancos comerciais desejavam, na medida em que restituiu ao sistema oficial de crédito uma maior participação no total dos empréstimos rurais.

Os efeitos da Resolução nº 904, conjugados com a ampliação no limite de adiantamento nos financiamentos dos produtos considerados básicos decorrente da estratégia de ampliação da produção de alimentos estabelecida para o ano de 1985⁶ e com as prorrogações de dívidas e prazos de carência para os produtores de soja e para os agricultores afetados pelo excesso de chuvas nas regiões sudeste e nordeste, levaram a que o acréscimo nos recursos destinados ao setor rural fossem supridos principalmente pela rede oficial de crédito.

⁶ A ampliação dos limites de adiantamento no financiamento já foi analisada na seção anterior.

Além disso, atuou também na mesma direção o fato de os preços de mercado de parte dos produtos não terem acompanhado a correção dos preços de garantia. Sentiu-se, portanto, o efeito sobre a demanda de recursos proveniente das operações de EGF, com a posterior conversão desses empréstimos em AGF.

Em 1986, a pressão das operações de AGF sobre os recursos do sistema de crédito oficial será ainda maior, pois a Circular nº 982 do Banco Central do Brasil, de 26 de dezembro de 1985, definia que, em 1986, tais operações seriam realizadas exclusivamente pelos bancos oficiais federais.

Com isso, como se pode ver na Tabela 4.3, o crédito rural que representava em 1984 2,0% do PIB, em 1985 saltará para 2,9%. Além disso, o crescimento real nas aplicações do Banco do Brasil em financiamentos das atividades rurais foi de 28,8% no ano, enquanto os bancos comerciais, principalmente como decorrência da Resolução nº 904, apresentavam um decréscimo real de 2,0% nas suas aplicações em crédito ao setor.

Em 1986, a quebra da safra 1985/86 e a necessidade de adaptar a política de crédito rural às novas circunstâncias da economia decorrentes da implantação do Plano Cruzado, levaram o Conselho Monetário Nacional a baixar, em 06 de março de 1986, a Resolução nº 1.109. Como se viu, até então, os limites mínimos de aplicações obrigatórias em crédito rural e agroindustrial eram estabelecidos em função dos depósitos à vista nos bancos comerciais, variando entre 10% e 55% sobre os referidos depósitos, percentual que dependia do montante total das operações ativas das instituições financeiras.

Com o Decreto-lei nº 2.284, que instituiu o Plano Cruzado, esperava-se uma enorme monetização, que redundaria em grande elevação em tais depósitos como proporção dos ativos financeiros em poder do público. Em razão disso, a Resolução nº 1.109 determinou que, para efeito das exigibilidades, congelar-se-iam as operações ao saldo existente em 28 de fevereiro de 1986, data de implementação do Plano Cruzado. Determinou, ainda, que, para o cumprimento da obrigatoriedade, poderiam ser computados os saldos das operações de descontos de títulos referentes à comercialização agrícola.

Após o período de intensa monetização dos ativos financeiros, o governo tratou de estabelecer novo critério para as exigibilidades. Através da Circular nº 1.030 do Banco Central do Brasil, de 16 de maio de 1986, estabeleceu que, para efeito da exigibilidade de aplicação obrigatória de recursos em cré-

dito rural, os percentuais sobre os depósitos à vista, com vigência a partir de 1º de maio de 1986, seriam 10%, 20% e 30%, respectivamente, para pequenos, médios e grandes bancos.

Além de incentivar adicionalmente a maior alocação de recursos a lavouras de alimentos básicos, visando adequar a política de crédito rural à condução da política de apoio ao setor agrícola, redefiniu também o governo critérios de distribuição dos recursos vinculados às aplicações obrigatórias.

Para isso, a Resolução nº 1.130 do Conselho Monetário Nacional, de 15 de maio de 1986, estabeleceu que os créditos para investimento no setor rural correspondessem a, pelo menos, 30% do total da exigibilidade. Ela também estendeu aos bancos comerciais privados de qualquer porte a obrigatoriedade de que tivessem, no mínimo, 30% do total da exigibilidade representados por créditos rurais deferidos a mini e pequenos produtores.

Ainda com o objetivo de reduzir a participação de recursos do Tesouro Nacional nos financiamentos rurais e, ao mesmo tempo, viabilizar a contrapartida nacional exigida nos programas especiais de crédito abrangidos pelo Funagri, com exceção do PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor), que eram co-financiados por organismos financeiros internacionais, foi baixada, em 14 de julho de 1986, a Resolução nº 1.149 do Conselho Monetário Nacional.

Essa Resolução determinava que a concessão de novas dotações para utilização em financiamentos previstos nos programas abrangidos pelo Funagri ficaria sujeita ao compromisso de o agente financeiro aplicar percentual do valor que lhe fosse deferido em programa a ser indicado pelo Banco Central do Brasil, a título de contrapartida.

Em 16 de julho de 1986, a Circular nº 1.048 do Banco Central do Brasil complementou o disposto na Resolução nº 1.149, definindo que as novas dotações seriam concedidas na base de 65% do volume de recursos a aplicar, cabendo ao agente financeiro a alocação dos 35% restantes, a título de contrapartida.

Visando, também, assegurar fontes permanentes e estáveis para apoio creditício às atividades rurais, o Decreto nº 93.115, de 14 de agosto de 1986, criou o Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR), a ser administrado e operado pelo Banco do Brasil. Várias eram as fontes de recursos do FDR, sendo a principal delas composta pelos retornos de operações de crédito rural realizadas pelo Banco do Brasil por conta do Tesouro Nacional até 27 de fevereiro de 1986,

bem como das reaplicações efetuadas após essa data.

Com a manutenção dos preços de mercado de alguns produtos próximos ao preço mínimo, como por exemplo da soja e do arroz, já mencionada anteriormente, houve uma demanda significativa por operações de AGF. Isso levou o Governo Federal a estabelecer, pela Resolução nº 1.137 do Conselho Monetário Nacional, de 05 de junho de 1986, um esquema de parcelamento dos pagamentos efetuados para essas operações, com o objetivo de aliviar o dispêndio de recursos imediatos.

O conjunto de medidas implementadas em 1986 permitiu um crescimento real de 88,3% nos recursos alocados em crédito rural amenizando, ao mesmo tempo, sua pressão junto às instituições oficiais de crédito. Dessa forma, as aplicações do Banco do Brasil no financiamento às atividades rurais, registrou um crescimento real de 85,4% no ano⁷, enquanto as dos bancos comerciais apresentaram um crescimento real de 106%, principalmente como decorrência da enorme elevação ocorrida nos depósitos à vista.

Além das alterações no crédito de custeio, o governo restringiu substancialmente o crédito de investimento, através de uma brutal redução no financiamento à pecuária, ainda que tenha elevado a participação do financiamento tanto à formação das culturas permanentes, como das máquinas e equipamentos agrícolas no total do crédito. Assim, além de reduzir o total do crédito de investimento, promoveu sua racionalização e adequação à nova realidade financeira do Estado.

A retomada do processo inflacionário, conjugada com os problemas de não sustentação do sucesso do Plano Cruzado, ocasionou uma redução no saldo real dos depósitos à vista nos bancos comerciais. Isso obrigou o governo a elevar para 20%, 40% e 60%, no caso de bancos comerciais pequenos, médios e grandes, respectivamente, o percentual obrigatório dos depósitos líquidos à vista destinados ao setor rural.

Tal medida foi implementada pela Resolução nº 1.349 do Conselho

⁷ O principal componente dos empréstimos ao setor rural, o crédito de custeio agrícola, apresentou um crescimento real de 80,1%, enquanto a área financiada pelo Banco do Brasil cresceu 45% em 1986. A taxa de crescimento do saldo dos empréstimos rurais pelo Banco do Brasil nesse ano superou a verificada para o desembolso com custeio agrícola, em razão da retomada do crescimento das aplicações em investimentos agrícolas e pecuários e ao amparo da Política de Garantia de Preços Mínimos (2/3 sob a forma de EGF e 1/3 de AGF). Quase 40% desse amparo à Política de Garantia de Preços Mínimos adveio de abertura de crédito – com recursos próprios das reservas técnicas do banco – em favor da Companhia de Financiamento da Produção, utilizados no pagamento de produtos destinados à formação de estoques. Dados extraídos de RELATORIO ANUAL. Brasília: Banco Central da República do Brasil, v. 22, 1986.

Monetário Nacional, de 1º de julho de 1987. Mesmo com essas modificações, observa-se em 1987 um brutal crescimento na participação do Banco do Brasil no montante total dos recursos alocados em crédito ao setor, respondendo no ano pela maior parte (75%) dos mesmos (Tabela 4.6).

Na busca de uma fonte adicional de recursos para o setor rural, foi criada a caderneta de poupança rural, com os bancos comerciais controlados pelo Governo Federal sendo autorizados a receber depósitos nas mesmas condições das já tradicionais cadernetas de poupança vinculadas ao setor habitacional.

A Caderneta de Poupança Rural, instituída através da Resolução nº 1.188 do Conselho Monetário Nacional, de 05 de setembro de 1986, tinha, pois, o objetivo de captar recursos destinados ao desenvolvimento da agricultura e aliviar a participação de recursos do Tesouro Nacional no crédito rural.

A regulamentação das cadernetas, a fixação das normas operacionais sobre a matéria e o estabelecimento de critérios para a aplicação dos recursos captados foram definidos pelas Circulares do Banco Central do Brasil de números 1.130, de 12 de fevereiro de 1987 e 1.255, de 17 de novembro de 1987.

A primeira disciplinou o acolhimento de depósitos no Banco do Brasil e a segunda os depósitos junto ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil. Estabeleceu-se que 60% da captação realizada deveria ser alocada em crédito à agropecuária. A Circular nº 1.255 determinou ainda que 10% das aplicações deveriam ser destinadas a projetos de irrigação.

É importante ressaltar que, em 1988, a consolidação da poupança rural⁸ permitiu que os bancos comerciais oficiais contabilizassem em seus balanços ao final do ano NCz\$ 3.156 milhões captados junto ao público através das cadernetas de poupança rural. Esse dado revelou-se bastante expressivo, pois a poupança rural constituiu-se, no ano de 1988, na maior fonte supridora de recursos para os créditos concedidos ao setor, superando, ainda que por pequena margem, os recursos advindos das exigibilidades dos bancos comerciais.

Ao colocar em prática o Plano de Estabilização Econômica (Plano Verão) a partir de 14 de janeiro de 1989, o governo procurou evitar que a reversão das expectativas inflacionárias se refletisse em crescimento da monetização e

⁸ O Banco do Brasil já operava com a caderneta de poupança rural em 1987, mas os Bancos da Amazônia, do Nordeste do Brasil e Nacional de Crédito Cooperativo passaram a atuar nesse segmento apenas em 1988.

do consumo, como havia ocorrido durante o Plano Cruzado.

Assim, a política monetária em 1989 esteve associada às diretrizes do Plano Verão, praticando o Banco Central uma política ativa de taxas de juros, com o objetivo de manter elevado o custo de retenção de moeda e estimular a poupança em detrimento do consumo.

A implementação de uma política monetária voltada para a manutenção de taxas de juros reais positivas induziu na economia uma maior demanda por ativos indexados⁹. A queda na relação M1/PIB, que, como já visto em outras oportunidades¹⁰, faz parte da tendência histórica, implicou na tendência de queda nos empréstimos dos bancos comerciais no crédito rural, já que não se alterou o percentual de obrigatoriedade de aplicação.

Esse fenômeno foi muito significativo em 1989, como observa o próprio Relatório do Banco Central, segundo o qual

“o processo de aperfeiçoamento das normas que regem as atividades rurais no País teve continuidade no ano de 1989, período que se caracterizou, também, pela redução no fluxo creditício para o setor, em função da aceleração do processo inflacionário e do conseqüente agravamento da crise econômica.

A tradicional fonte de recursos para este tipo de crédito, que é a parcela dos depósitos à vista dos bancos comerciais com aplicação obrigatória em crédito rural, apresentou acentuada redução, em virtude da crescente preferência do público por ativos indexados. A utilização das ‘contas remuneradas’, que apresentam a vantagem de proteger parcialmente os depósitos mantidos em conta corrente contra a corrosão da inflação, explica, em parte, a queda relativa nos depósitos à vista e, conseqüentemente, na oferta de crédito.”¹¹

A queda no montante de recursos destinados ao crédito rural não se restringiu exclusivamente à parcela dos depósitos à vista dos bancos comerciais com aplicação nesse setor. Outras fontes de recursos tiveram, em 1989, o mesmo comportamento. Naquele ano, o desempenho da poupança rural já não mostrou a mesma vitalidade do ano anterior, constituindo-se tal fato em problema adicional, com o financiamento rural defrontando-se com situação de escassez de recursos. Nesse ano, a queda real no repasse de verbas federais para tal financiamento¹² não foi compensada pela captação das cadernetas de pou-

⁹ O crescimento de M1 em 1989 foi de 1.423%, enquanto a base monetária e o INPC apresentaram uma evolução de 1.754% e 1.864%, respectivamente.

¹⁰ Ver Tabela 3.13.

¹¹ RELATÓRIO ANUAL, 1989. Brasília: Banco Central da República do Brasil, v.26, 1990, p.41.

¹² A dotação do Orçamento de Operações Oficiais de Crédito para o ano de 1988 foi suficiente apenas para cobrir as operações de custeio agrícola e pecuário com mini e pequenos produtores, e os Empréstimos do Governo Federal (EGFs) a produtores rurais e suas cooperativas.

pança.

A caderneta de poupança rural que, na época, era a maior fonte supridora de recursos, também apresentou decréscimo devido, basicamente, a dois motivos. O primeiro decorreu da queda real observada nas aplicações em poupança rural, já que parte dos recursos se direcionaram para ativos de maior liquidez ou rentabilidade, como as aplicações financeiras de curtíssimo prazo.

O segundo motivo decorreu da política ativa de taxas de juros, que ocasionou sérios problemas de caixa aos agentes financeiros que operavam no sistema de poupança rural. Tal fato deveu-se à desvinculação entre o custo de captação e a remuneração recebida pela alocação dos recursos.

O Banco do Brasil, inclusive, enfrentou um problema de escassez de recursos decorrente da cobertura da diferença entre o que pagou aos depositantes da caderneta de poupança – corrigida pelas Letras Financeiras do Tesouro (LFTs) – e o que recebeu dos tomadores de empréstimos rurais – corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Somente em novembro, em plena safra 1989/90, é que se providenciou a abertura de crédito no Orçamento Geral da União para cobrir a diferença acima mencionada, ocorrida no 1º semestre do ano.

O problema de caixa tornou-se tão sério que a Lei nº 1.869, de 07 de novembro de 1989, determinou a cobertura pelo Tesouro às instituições financeiras oficiais que operavam com poupança rural, em função do diferencial entre ativo e passivo. Com isso, só ao final do ano é que o Banco do Brasil pode retomar os financiamentos às atividades agropecuárias.

Em razão da queda nos recursos da caderneta de poupança rural, principal fonte supridora de crédito para o setor, a Circular nº 1.515 do Banco Central do Brasil, de 25 de julho de 1989, elevou de 60% para 65% a parcela do saldo dessas cadernetas que deveria ser destinada, obrigatoriamente, para esse financiamento.

Com o mesmo objetivo de ampliar as fontes de recursos alocados ao crédito rural, as Resoluções do Conselho Monetário Nacional de nºs 1.635, de 28 de agosto de 1989, e 1.644, de 26 de agosto de 1989, alteraram as normas que regiam o piso de aplicações obrigatórias nesse tipo de crédito.

Outra queda no suprimento de recursos para esse crédito ocorreu no montante canalizado pelo Tesouro Nacional. Já ao final do ano anterior, o Decreto nº 97.163, de 06 de dezembro de 1988, com o objetivo de impor maior

austeridade aos gastos do governo, estabeleceu que a verba consignada no Orçamento Geral da União, no sub-anexo "Orçamento das Operações Oficiais de Crédito", para aplicação no financiamento agrícola e pecuário, fosse alocado exclusivamente em empréstimos a mini e pequenos produtores. Ou então, quando se tratasse de operações de EGF, em assistência a produtores e respectivas cooperativas.

Em 10 de abril de 1989, no entanto, o Decreto nº 97.620 deu mais flexibilidade à decisão anterior, estabelecendo que os recursos orçamentários poderiam ser alocados também em operações com médios e grandes produtores, desde que se destinassem a financiamentos de investimentos agropecuários e agroindustriais vinculados a fundos e programas especiais de crédito. Essa flexibilidade não foi suficiente, contudo, para promover um crescimento real nos recursos do Tesouro Nacional destinados ao apoio creditício rural.

As reduções nas fontes de apoio creditício ao setor rural acima mencionadas acabaram por ocasionar uma redução de 52% a esse crédito em 1989 em relação ao ano anterior, ao registrar um crescimento de apenas 847%, contra uma inflação medida pelo INPC de 1.864%.

No primeiro semestre de 1989, inclusive, o Banco do Brasil suspendeu os empréstimos para investimentos, em função de limitações orçamentárias, liberando apenas as parcelas de financiamentos já contratados. Em setembro, eles foram retomados, em razão da alocação de recursos do Banco Mundial, via Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial e Programa Nacional de Desenvolvimento Rural.

Tais fatos acabaram por gerar, no ano de 1989, uma queda de 53,1% nos empréstimos do Banco do Brasil ao setor rural, tendo a escassez de crédito para custeio do plantio da safra 89/90 se refletido no péssimo desempenho da produção agrícola no ano de 1990. A produção agropecuária apresentou uma queda de 3,7%, que só não foi maior em razão do incremento verificado na produção animal. Já a queda registrada pelas principais lavouras foi bem mais significativa (Tabela 4.7), tendo o produto real da lavoura apresentado uma variação negativa de 10,2%.

A queda da produção agrícola na safra 89/90 desempenhou um importante papel nas dificuldades de abastecimento e na acentuação das pressões inflacionárias¹³, o que colocou na ordem do dia a discussão da redefinição da po-

¹³ Os preços dos produtos agrícolas no atacado, no conceito de oferta global, apresentaram crescimento de

lítica agrícola.

Como resultado dessa preocupação, é implementado em agosto de 1990 um elenco de medidas com vistas a priorizar as culturas voltadas para o abastecimento interno. O objetivo era minimizar o efeito de possíveis choques de oferta sobre as taxas inflacionárias.

Nesse elenco de medidas, sobressai a concessão de aumentos reais nos preços mínimos de garantia do arroz, feijão e milho¹⁴ e nos Valores Básicos de Custeio (VBC) para financiamento da safra de verão 1990/91¹⁵.

Tabela 4.7

Taxa de crescimento da produção agrícola – principais culturas
1990 – 1991 (em %)

| Cultura | 1990/1989 | 1991/1990 |
|------------------------------|-----------|-----------|
| Algodão arbóreo (em caroço) | -19,1 | 15,7 |
| Algodão herbáceo (em caroço) | -2,1 | 9,6 |
| Amendoim (em casca) | -9,3 | 1,5 |
| Arroz (em casca) | -32,8 | 27,8 |
| Banana | 0,0 | -0,4 |
| Batata-inglesa | 4,1 | 1,4 |
| Cacau (em amêndoa) | -9,7 | -9,8 |
| Café (em coco) | -4,4 | 4,1 |
| Cana-de-açúcar | 3,9 | 0,3 |
| Feijão | -3,4 | 22,9 |
| Fumo (em folha) | -0,4 | -5,9 |
| Laranja | -1,7 | 8,3 |
| Mandioca | 2,6 | 0,9 |
| Milho | -19,7 | 11,5 |
| Soja | -17,4 | -25,1 |
| Tomate | 3,6 | 2,8 |
| Trigo | -44,3 | -5,8 |

Fonte: RELATÓRIO. Brasília: Banco Central da República do Brasil, v. 28, 1992, p. 28.

A simples alteração nos preços mínimos não representava garantia de aumentos no plantio. Era necessário também reverter a escassez de recursos,

¹² 1,66% em 1990, enquanto os dos produtos industriais cresceram 1,268%.

¹⁴ No caso do milho, por exemplo, o aumento real nos preços de garantia foi de 54% para as regiões Sul e Sudeste e de 31% para a região Centro-Oeste.

¹⁵ Resolução nº 1.739 do Conselho Monetário Nacional, de 21 de agosto de 1990.

que tinha sido a tônica do ano anterior, levando-se em conta, inclusive, que o simples aumento nos Valores Básicos de Custeio (VBC) já implicava em aumento real de recursos destinados à mesma área de plantio.

Para isso contou o governo, em primeiro lugar, com o crescimento das operações de financiamento dos bancos comerciais e bancos múltiplos, o qual resultara basicamente do aumento do volume de depósitos à vista em tais instituições. No ano de 1990, as aplicações em crédito rural dessas instituições apresentou um crescimento real de 25,8%, e foi consequência da mudança na composição dos meios de pagamento, devida ao bloqueio de grande parte dos ativos financeiros.

O crescimento não se restringiu às aplicações dos bancos privados, sendo necessária também a complementação através do crédito rural do Banco do Brasil, que apresentou em 1990 um crescimento real de 17,1% em seus financiamentos rurais.

Antes mesmo da adoção do elenco de medidas em agosto de 1990, a carência de recursos dos agricultores, decorrente tanto da reduzida safra de 89/90, quanto do confisco de ativos pelo Plano Collor, levou o Conselho Monetário Nacional a baixar a Resolução nº 1.713, em 23 de maio de 1990. Essa Resolução autorizou a prorrogação, por uma safra, do vencimento de operações contratadas com recursos da caderneta de poupança rural. Ela incidia sobre o pagamento de 51,04% do valor da correção monetária debitada no mês de abril de 1990.

Além das alterações nos preços mínimos de garantia e nos VBC, foram tomadas outras medidas destinadas ao incentivo ao setor agropecuário. A Resolução nº 1.736 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de agosto de 1990, criou nova modalidade de crédito rural, com base em recursos livres das instituições financeiras, com garantia de caução de apólice de seguro ou de contrato de venda no mercado futuro.

Ainda com o objetivo de aumentar o fluxo de recursos destinados aos financiamentos rurais, a Resolução nº 1.745 do Conselho Monetário Nacional, de 30 de agosto de 1990, integrou as sociedades de crédito imobiliário ao Sistema Nacional de Crédito Rural. Estabeleceu também a sistemática para aplicação, nessa área, de recursos captados em depósitos de poupança pelas referidas instituições e pelos bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário. Segundo essa sistemática, deveriam ser direcionados para as operações de cré-

dito rural no mínimo 10% dos recursos captados pelas cadernetas de poupança de tais instituições.

A Resolução nº 1.753 do Conselho Monetário Nacional, de 24 de setembro de 1990, regulamentada pela Circular nº 1.822 do Banco Central do Brasil, da mesma data, alterou a base de cálculo da exigibilidade de aplicações em crédito rural, que passava a ter o percentual de 25%.

Como consequência do estímulo à produção de alimentos voltados para o mercado interno, as áreas plantadas de arroz, feijão e milho apresentaram significativos aumentos, que se refletiram no comportamento favorável da produção dessas culturas em 1991 (Tabela 4.7).

A expansão do milho só não foi maior em 1991 em razão da forte estiagem que prejudicou a produção da região sul, onde, apesar do crescimento de 12,8% na área plantada, a produção declinou 28,2%. Mesmo com o crescimento de 11,5% na colheita nacional de milho, foi necessário o recurso às importações, já que a queda no ano anterior tinha sido de 19,7%.

Os demais produtos de mercado interno não tiveram grandes influências no abastecimento, a não ser os decorrentes de problemas na demora na liberação de recursos destinados ao custeio e de dificuldades motivadas pelo prolongamento do congelamento de preços estabelecidos no início de 1991.

O crescimento da produção das culturas voltadas para o mercado interno permitiu a reversão do comportamento dos preços desses produtos. Depois de terem exercido no ano anterior forte pressão sobre os preços no atacado, em 1991 a evolução dos preços dos produtos agrícolas manteve-se no mesmo patamar da variação dos praticados nos produtos industriais.

Já aqueles de exportação, como a soja, tiveram um comportamento exatamente inverso. Para isso, contribuíram a queda nos preços relativos de garantia, já que o reajuste de seus preços mínimos foi inferior ao dos preços das três principais culturas de mercado interno, e a estiagem no sul do País, que gerou um decréscimo de 40% no rendimento da soja colhida na região.

4.1.3. Elevação dos juros e redução dos subsídios

Além da adoção de medidas visando aumentar o montante de capital próprio dos produtores e garantir a participação dos intermediários financeiros privados no crédito rural, havia, no início dos anos oitenta, a convicção de que era necessário enfrentar as contradições geradas pelos significativos subsídios

implícitos nas operações de financiamento rural.

Em termos de política econômica, o Estado estava convencido de que ela teria, potencialmente, mais graus de liberdade na sua execução, atuando sobre as taxas de subsídios implícitos no crédito rural, bem como em outras linhas de crédito não-agrícola. Para aproveitar essa potencialidade, deveria a política econômica atuar no sentido de limitar

“os objetivos da política de taxas de juros preferenciais na massa de recursos requeridos para os subsídios, sem necessariamente afetar a liquidez das demais atividades, se tais subsídios forem destinados às aplicações prioritárias específicas.”¹⁶

Essa medida visava também conter a demanda por recursos oficiais e, ao mesmo tempo, penetrar no cerne da estrutura do crédito subsidiado.

A decisão de elevar os juros e reduzir progressivamente os subsídios ganha força na década de oitenta, a partir do crescimento do subsídio que acompanhou a aceleração inflacionária de 1980 e 1981. As medidas implementadas buscarão também elevar as taxas de juros cobradas nos empréstimos ao setor rural.

Em 1982, por exemplo, criaram-se novas regras para as taxas de juros, que passaram a ser pós-fixadas. A Resolução nº 782 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de dezembro de 1982, definiu os critérios gerais a serem adotados na fixação dos encargos financeiros a prevalecer em 1983 e nos anos seguintes, estabelecendo que eles seriam de 5% ao ano, acrescidos dos seguintes percentuais de variação do INPC:

- a) para as áreas da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, 55,0%; e,
- b) para as demais regiões do País, 70,0%.

Para efeito de cálculo, as estimativas semestrais do INPC seriam realizadas com base no índice calculado para o semestre civil anterior.

A Resolução nº 783 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de dezembro de 1982, apesar de ampliar em 10% os limites de financiamento nas operações de investimento, estabeleceu que os destinados à aquisição de máquinas, tratores e equipamentos, veículos, bovinos e reflorestamento – que anteriormente estavam sujeitos aos menores juros de mercado para operações bancárias comuns com pessoas jurídicas – passariam a ter juros de 8,0% ao ano

¹⁶ OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.M.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. op. cit., p.154.

mais a correção monetária das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

Pela Resolução nº 783, o custo do financiamento se reduzia para 60,0% ao ano, apenas nos casos de aquisição:

- a) de máquinas e equipamentos, matrizes e reprodutores bovinos, bovinos de serviço, bezerros em "feiras de bezerros", até o valor de 100 MVR (Maior Valor de Referência) por mutuário;
- b) máquinas e veículos de tração animal ou movido por combustível não importado; e,
- c) aeronaves de fabricação nacional, seus complementos e demais investimentos necessários à aviação agrícola.

Em 09 de junho de 1983, a Resolução nº 827 do Conselho Monetário Nacional altera os critérios da Resolução nº 782, estabelecendo juros de 3,0% ao ano para o crédito rural e 5,0% ao ano para o agroindustrial, mais os seguintes percentuais de variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional:

- a) para as áreas da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, 70,0% em 1983, 80,0% em 1984 e 85,0% a partir de 1985, inclusive; e,
- b) para as demais regiões do País, 85,0% em 1983, 95,0% em 1984 e 100,0% a partir de 1985, inclusive.

A Resolução nº 827 estabeleceu ainda que, para os programas especiais, exceto, Polonordeste, Prohidro, Projeto Sertanejo, Procanor, Probor (nas áreas da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha) e Polamazônia a correção monetária ficava limitada aos seguintes percentuais da variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional: 55,0% em 1983, 65,0% em 1984 e 70,0% a partir de 1985, inclusive. Para os financiamentos de tratores, máquinas e equipamentos, embarcações, bovinos, reflorestamento e reflorestamento, seria cobrada correção monetária plena mais juros de 3,0% ao ano.

Diante da aceleração inflacionária observada no ano de 1983 (Tabela 4.8), são alterados novamente os percentuais de variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional que, pela Resolução nº 876 do Conselho Monetário Nacional de 20 de dezembro de 1983, passam a ser os seguintes:

- a) para as áreas da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, 70,0% até junho de 1984, 80,0% de julho a dezembro de 1984 e 85,0% a partir de 1985, inclusive; e,
- b) para as demais regiões do País, 100,0% a partir de 1984, inclusive.

Para as áreas atingidas pela seca, foram mantidos os juros de 35,0% ao ano, estabelecidos pela Resolução nº 783 do Conselho Monetário Nacional de 16 de dezembro de 1982.

Em 1984, portanto, estabelece-se para as regiões não privilegiadas a cobrança de taxas de juros de 3% a.a. mais a variação integral da ORTN. Além disso, os Valores Básicos de Custeio (VBCs), passaram a abranger somente uma parcela dos custos variáveis de produção, enquanto o seguro rural passou a dar cobertura a apenas 80% do valor do financiamento.

Tabela 4.8

Índices de preços – 1982-1983 – (variação no ano – em %)

| Índice | 1982 | 1983 |
|--|-------|--------|
| Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna | 99,72 | 211,00 |
| Índice Geral de Preços – Oferta Global | 99,23 | 212,92 |
| Índice de Preços por Atacado – Disponibilidade Interna | 97,72 | 234,04 |
| Índice de Preços por Atacado – Oferta Global | 96,86 | 238,29 |

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.37 e v.38.

Além dessas mudanças, a Resolução nº 937 do Conselho Monetário Nacional, de 1º de agosto de 1984, permitiu que bancos comerciais pactuassem os créditos rurais amparados por recursos próprios livres, ou seja, aqueles que excediam as exigibilidades, a taxas idênticas às operações bancárias comuns. Logo em seguida, a Resolução nº 958 do Conselho Monetário Nacional, de 12 de setembro de 1984, autorizou também os bancos de investimento e as sociedades de crédito, financiamento e investimento a praticar operações de crédito rural a taxas de mercado.

A partir do Plano Cruzado, o governo procurou adaptar os encargos financeiros do crédito rural às novas condições vigentes na economia. Até então, tais encargos eram definidos tomando-se, como já visto, uma taxa de juros de 3% ao ano acrescida de um percentual da correção monetária, que variava segundo a região ou mesmo o programa de apoio rural. Ao ser extinta a correção monetária, a Resolução nº 1.109 do Conselho Monetário Nacional, de 06 de março de 1986, manteve inalteradas as taxas de juros do crédito rural e agroindustrial. Dessa forma, todos os financiamentos às atividades rurais passaram a arcar com o mesmo encargo financeiro de 3% ao ano.

A queda da inflação, portanto, encarregou-se de trazer ao cenário político pressões para que se promovessem alterações nas taxas a serem aplicadas ao setor rural. A Circular nº 1.022 do Banco Central do Brasil, de 09 de abril de 1986, fixou em 6% ao ano a taxa de juros para o financiamento de custeio da safra de 1986 das culturas de inverno.

Mas é a Resolução nº 1.131 do Conselho Monetário Nacional, de 15 de maio de 1986, que tratou de corrigir definitivamente as distorções apontadas e reduzir as pressões, estabelecendo que os juros aplicáveis ao crédito rural seriam fixados, doravante, com base na taxa anual de captação do sistema bancário para 180 dias, apurada e divulgada pelo Banco Central, com rebate de 10 pontos percentuais, tendo como piso o nível de 3% ao ano.

Nesse sentido, essa Resolução fixou, até 28 de fevereiro de 1987, as taxas para os financiamentos rurais diferenciadas por regiões e segundo a classificação do produtor. Por exemplo, enquanto as taxas normais para custeio e investimento foram fixadas em 10% ao ano, para os produtores das regiões da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha elas oscilaram entre 3% e 8% ao ano.

Ao mesmo tempo, as taxas para as operações de EGF foram fixadas em 10% ao ano para os produtos "in natura", e em 15% ao ano para os beneficiados ou industrializados, sem distinção de produtor ou região.

Como nos dois anos anteriores, as diretrizes da política agrícola para 1987 continuaram a buscar a ampliação da oferta de alimentos básicos para atender às necessidades do mercado interno e permitir a formação de adequados estoques reguladores. A diferença é que, nesse ano, a política de crédito rural caracterizou-se pela substancial redução do subsídio implícito nas taxas de juros.

Em 27 de fevereiro de 1987, a Resolução nº 1.266 do Conselho Monetário Nacional promove uma profunda alteração nas taxas de juros cobradas nos empréstimos rurais, revogando a Resolução nº 1.131, de 15 de maio de 1986, que estabelecia taxas fixas de 3,8% a 10% ao ano, reajustando-as para 215% para a maior parte das operações. Tal modificação era inevitável, em razão da retomada do processo inflacionário após o sucesso inicial do Plano Cruzado e do excessivo ônus que a elevação da inflação traria às contas públicas.

Em 1º de julho do mesmo ano, a Resolução nº 1.350 do Conselho Monetário Nacional, altera novamente as taxas de juros incidentes sobre as opera-

ções de crédito rural a serem formalizadas com recursos obrigatórios ou de programas especiais (exceto o PAPP). Esses empréstimos, a partir de então, ficaram sujeitos à atualização monetária igual à do valor das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN).

Em 1988, a política monetária implementada pelo governo esteve fortemente orientada no sentido de garantir taxas de juros reais positivas, com vistas a inibir os movimentos especulativos.

No que se refere ao custo do crédito, manteve-se em 1989 a mesma política de juros reais positivos vigentes no ano anterior, adaptando-se apenas as operações de crédito rural às diretrizes do Plano Verão.

Nesse sentido, em 02 de fevereiro de 1989, foram baixadas duas Resoluções do Conselho Monetário Nacional, estabelecendo os encargos financeiros das operações de crédito rural e agroindustrial formalizadas a partir de 15 de janeiro de 1989, com recursos da exigibilidade de aplicação obrigatória nesta modalidade de crédito (Resolução nº 1.576) e com recursos do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (Resolução nº 1.577). Determinaram tais Resoluções que os encargos não poderiam exceder a taxa de juros de 12% a.a. mais a correção monetária calculada com base no Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

A Resolução nº 1.738 do Conselho Monetário Nacional, de 16 de agosto de 1990, apesar de manter a política anterior de juros reais positivos, reduziu-os até o limite de 9% a.a. e correção monetária com base na variação dos Bônus do Tesouro Nacional (BTN), incidentes nas operações contratadas com recursos obrigatórios e os provenientes das operações oficiais de crédito. Tal decisão representou uma queda de 3% a.a. nos juros incidentes sobre o crédito rural, que eram, até então, de 12% a.a..

4.1.4. Os recursos alocados ao setor agropecuário

Todas essas medidas, discutidas nos itens 4.1.1. a 4.1.3, acabaram por diminuir não só a oferta, como também a demanda pelo crédito rural, em razão da redução do limite do adiantamento, que provocou a necessidade de recursos adicionais por parte dos produtores rurais. Estes, ou os tomavam através de operações bancárias de crédito pessoal, ou tinham que se valer de recursos próprios.

Em ambos os casos, o resultado implicava na elevação do custo do ca-

pital aplicado ao custeio. Se ele fosse financiado por meio de operação bancária, a política monetária restritiva, que resultou na elevação das taxas de juros reais, se encarregava de promover a pressão no custo do financiamento do plantio.

Além disso, a tomada de empréstimo, mesmo quando este integrava o sistema de crédito rural, levava a um aumento efetivo do custo do dinheiro, pois a maior participação dos bancos privados no total dos financiamentos implicava em aumento da reciprocidade exigida ao produtor rural.

Se o recurso, por outro lado, provinha de meios próprios do produtor, sua utilização implicava em elevação implícita do custo. Isto porque, de posse do dinheiro, o produtor tinha a liberdade de escolher entre bancar parte de sua produção ou aplicá-lo às taxas correntes, as quais, via de regra, se situavam em patamares superiores ao nível da inflação.

Outro fator que promoveu uma redução na demanda pelo crédito rural foi a queda da rentabilidade, devida ao encarecimento dos custos financeiros da produção, que acompanhou a elevação das taxas de juros aplicadas nos financiamentos rurais. Esta queda só não afetaria a demanda por crédito caso os preços relativos da agricultura se elevassem, o que não ocorreu.

Se a demanda por crédito apresentou redução, o mesmo ocorreu com a oferta, devido, primeiro, à própria diminuição dos aportes de recursos oficiais e, segundo, porque o aumento do percentual de obrigatoriedade para as aplicações dos bancos comerciais não teve um impacto tão significativo. Isso porque a mudança na obrigatoriedade coincidiu com o período de elevação da inflação, acelerando a especulação financeira. Esta só poderia ser acompanhada pela queda da participação dos depósitos à vista no montante total dos haveres financeiros. E, como se viu, a obrigatoriedade se restringia a uma parcela do montante total dos depósitos à vista desses bancos comerciais.

No ano de 1987, por exemplo, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor apresentou uma variação de 374%, o saldo dos empréstimos rurais acusou no ano um crescimento de 263%. Esta redução, em termos reais, dos empréstimos ao setor rural serve claramente de exemplo à argumentação acima, na medida em que ela se deveu a duas causas básicas:

- 1) ao decréscimo nas aplicações efetuadas pelos bancos comerciais, em função da redução dos depósitos à vista do público, e que era utilizado como contingenciamento para as aplicações compulsórias dos

bancos junto ao setor agropecuário; e

2) à redução dos subsídios, pela inclusão da correção monetária nos financiamentos rurais no pós-Plano Cruzado.

A redução nos recursos alocados ao setor agropecuário na década de oitenta provocou, obviamente, impactos no comportamento do setor. Se, desde o final da década de sessenta a política de crédito rural atuava como um mecanismo indutor da modernização e compensador das perdas que a agricultura sofria com o movimento dos preços relativos como já visto anteriormente,

“nos anos oitenta ela deixa de ter essa função e, muito pelo contrário, passa a atuar como um mecanismo a mais de transferência de renda para fora do setor agrícola. Os custos da produção agrícola passaram a se elevar não apenas pela deterioração das suas relações de troca, mas também pelo crescimento dos custos financeiros decorrentes da mudança da política creditícia.”¹⁷

É evidente que a simples redução nos recursos alocados ao setor agropecuário não é o suficiente para garantir que a rentabilidade agrícola tenha sido declinante. Ela pode, inclusive, ter sido compensada pelo crescimento do autofinanciamento dos produtores rurais. Vários foram os trabalhos desenvolvidos na UFMG, visando tratar dessa questão, ainda que todos eles centrados no comportamento da agricultura mineira¹⁸. O que se constata a partir desses trabalhos é que os produtores rurais de Minas Gerais na década de setenta se serviram do crédito como estímulo à modernização, aumentando as despesas daí decorrentes. O crédito melhorava sua liquidez e permitia mesmo ganhos de especulação. Com a redução do crédito no momento em que sua estrutura de custos era alta, há uma piora na sua liquidez, o que obriga o produtor a abandonar o padrão de gastos anterior. Isso afeta, principalmente, as áreas mineiras do cerrado que vinham consolidando sua exploração capitalista, reduzindo seu dinamismo, pelo menos até não ser reequacionada a questão do financiamento para os investimentos. Essas áreas rurais mineiras, portanto, têm uma grande dependência financeira para a expansão da agricultura, o que subordina seu dinamismo aos estímulos do Estado.

¹⁷ SERVILHA, V. A agricultura mineira e a reforma monetária. op. cit., p. 206.

¹⁸ Vide NABUCO, M.R., LEMOS, M.B. A rota do capital agrícola em Minas Gerais na década de oitenta. op. cit.; NABUCO, M.R., SERVILHA, V. Tendências recentes da agricultura mineira. op. cit.; SAFAR, C.A.M. Capitalização e crise: liquidez e rentabilidade do produtor agropecuário mineiro no período 1970-85. op. cit.; e SERVILHA, V. A agricultura mineira e a reforma monetária. op. cit..

4.2. Os impactos sociais e tecnológicos do novo padrão de financiamento

4.2.1. O tratamento diferenciado aos pequenos produtores e às regiões menos desenvolvidas

O item 3.1.3, que tratou da concentração do crédito entre os produtores, mostrou que o tratamento diferenciado aos pequenos produtores não existiu desde o início da implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural, tendo sido estabelecido apenas em 1970. É justamente no período de modificações no funcionamento do sistema que ocorre um processo de desconcentração do crédito rural, pois há um crescimento na relação valor do financiamento/valor da produção para os pequenos estabelecimentos e uma queda nessa relação para os estabelecimentos maiores.

Tal comportamento se deve, em grande medida, ao maior diferencial existente nesse período nas condições dos empréstimos segundo a categoria do tomador, com a redução proporcional da correção monetária aos mini e pequenos produtores (Tabela 3.9).

Na segunda metade da década de oitenta será aprofundada essa preocupação com os pequenos produtores, com a política monetária e financeira atuando via exigibilidade dos bancos e taxas diferenciadas da correção monetária. Já foi visto que a Resolução nº 1.130 do Conselho Monetário Nacional, de 15 de maio de 1986, estendeu aos bancos comerciais privados de qualquer porte a obrigatoriedade de que tivessem, pelo menos, 30% do total da exigibilidade representados por créditos rurais deferidos a mini e pequenos produtores. E a Resolução nº 1.131 do Conselho Monetário Nacional, de 15 de maio de 1986, fixou taxas para financiamentos rurais diferenciadas por regiões e segundo a classificação do produtor.

Várias outras medidas foram ainda tomadas visando o apoio a tais produtores. A Resolução nº 1.159 do Conselho Monetário Nacional, de 24 de julho de 1986, por exemplo, estabeleceu que no primeiro ano de operação de cada mutuário, no PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor)¹⁹, deveriam ser agregados aos créditos para investimento, que tinham condições mais privi-

¹⁹ A Circular nº 993 do Banco Central do Brasil, de 22 de janeiro de 1986, aprovou a linha especial de crédito rural do PAPP, que passou a absorver os programas especiais de crédito até então existentes para a região Nordeste: Polonordeste, Projeto Sertanejo, Prohidro e Procanor. A aprovação do regulamento da linha especial de crédito do PAPP, no entanto, somente se deu em 1º de outubro de 1986, por meio da Circular nº 1.075 do Banco Central do Brasil.

legiadas, os recursos necessários ao respectivo custeio agrícola.

A Resolução nº 1.329 do Conselho Monetário Nacional, de 02 de junho de 1987, redefiniu as operações de crédito rural vinculadas ao PAPP, estabelecendo o limite de 230 OTNs para a renda máxima do produtor beneficiado pelo Programa. Estabeleceu, ainda, o limite de 500 OTNs para o financiamento, abrindo, no entanto, uma exceção para quem tivesse investimentos em irrigação. Nesse caso o limite do financiamento foi ampliado para 1.000 OTNs. Operações de financiamento direcionadas para associações ou cooperativas de pequenos produtores tiveram os limites fixados em 10.000 e 50.000 OTNs, respectivamente.

Estabeleceu, adicionalmente, a mesma Resolução taxa de juro de 3% ao ano acrescida de atualização monetária igual ao índice aplicável aos depósitos em caderneta de poupança a ser cobrada dos produtores beneficiados pelo Programa²⁰.

Mas o grande benefício ao pequeno produtor gerado pelo PAPP advinha da admissão por essa Resolução de que apenas uma parcela do financiamento deveria ser reembolsada. Ela foi definida em 50% para os contratos firmados em 1987 e 1988, 40% para 1989 e 30% nos anos subseqüentes.

Em 02 de julho de 1987, a Resolução nº 1.355 do Conselho Monetário Nacional determinou que, em operações de custeio formalizadas com mini-produtores, pequenos produtores e cooperativas do grupo I²¹, o limite de financiamento fosse de 100%. As Resoluções nºs 1.306, de 10 de abril de 1987, e 1.312, de 24 de abril de 1987, permitiram também a recomposição dos saldos devedores de operações formalizadas até 28 de fevereiro de 1986 com mini e pequenos produtores.

Portanto, a desconcentração observada no crédito rural, no final das décadas de setenta e oitenta, não se deve apenas ao processo de retirada do subsídio, mas também à adoção junto a essa mudança, de uma política mais seletiva de crédito, que antecede a retirada dos subsídios²².

Como se pode ver, quando a política de favorecimento creditício aos pequenos e médios produtores foi complementada por outras políticas, o resul-

²⁰ Posteriormente, a Resolução nº 1.367, de 30 de julho de 1987, estabeleceu que as operações de crédito rural para investimento, no âmbito do PAPP, estariam sujeitas à atualização monetária correspondente à variação nominal da OTN.

²¹ No grupo I estão incluídas as cooperativas de pequenos produtores.

²² Com o valor médio real dos contratos de financiamento decrescendo a partir de 1976. Até esse ano, o valor médio tinha apresentado uma tendência ascendente.

tado final acabou gerando um processo de diferenciação dos produtores rurais. É o caso do feijão, por exemplo, que na década de 70, em razão da possibilidade de desabastecimento, recebeu apoio decisivo em termos de pesquisa, assistência técnica e preços mínimos satisfatórios. Isso, inclusive, pôde ser constatado pelo trabalho realizado por pesquisadores da Unicamp em 1981/82²³.

Já se viu que a política de redução dos subsídios, promovida pelas alterações na estrutura das taxas de juros e a menor participação das autoridades nos financiamentos ao setor rural, determinou uma redução no montante total de crédito rural. Essa redução, no entanto, manifestou-se de forma diferenciada em termos espaciais, provocando maior concentração regional dos recursos.

Em 1983, quando a alteração se deu com mais intensidade, observou-se uma enorme concentração do crédito rural em termos espaciais. A região sul do País, que absorveu em 1982 36,5% dos empréstimos, ficou com 41,5% em 1983. A região sudeste teve sua posição mantida quase inalterada, passando de 26,9%, em 1982 para 26,1% em 1983. Em compensação, a região nordeste perdeu posição, passando de 20,7% em 1982 para 17,4% em 1983.

Essa concentração do crédito rural em benefício das regiões mais desenvolvidas do País ocorreu mesmo com a adoção de um tratamento diferenciado para as regiões menos desenvolvidas. Como visto, em dezembro de 1982, a Resolução nº 782 do Conselho Monetário Nacional definiu os critérios gerais a serem adotados na fixação dos encargos financeiros a prevalecer em 1983 e nos anos seguintes, estabelecendo que eles seriam de 5% ao ano, acrescidos de percentuais de variação do INPC segundo as regiões: 55% para as áreas da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha e 70% para as demais regiões do País.

Em junho de 1983, a Resolução nº 827 alterou os critérios da Resolução nº 782, estabelecendo os seguintes percentuais de variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional: para as áreas da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, 70,0% em 1983, 80,0% em 1984 e 85,0% a partir de 1985, inclusive; e, para as demais regiões do País, 85,0% em 1983, 95,0% em 1984 e 100,0% a partir de 1985, inclusive. Como já visto, o crescimento da inflação em 1983 levou à alteração para 1984 do percentual das ORTNs que incidiam nas operações de crédito rural para as demais regiões do

²³ Vide KAGEYAMA, A.A. et al. Diferenciação camponesa e mudança tecnológica: o caso dos produtores de feijão em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, X. *Anais* ... v.1, p.223-261.

País, passando-o para 100%, embora para as áreas privilegiadas ele tenha permanecido intacto.

Com o Plano Cruzado, houve necessidade de se alterar as regras de fixação das taxas para os financiamentos rurais, sendo mais uma vez garantida a diferenciação por regiões. Dessa forma, conforme já comentado, as taxas normais para custeio e investimento foram fixadas em 10% ao ano, sendo que para os produtores das regiões da Sudam, Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, oscilaram entre 3% e 8% ao ano.

Em 1987, com o fim do período de congelamento de preços e salários, alteram-se as regras de fixação dos encargos financeiros e, em 01 de julho de 1987, a Resolução nº 1.350 do Conselho Monetário Nacional estabelece que as operações de crédito rural ficariam sujeitas à atualização monetária igual à do valor das Obrigações do Tesouro Nacional, eliminando-se a diferenciação regional dos anos anteriores. A mesma Resolução estabeleceu que, até 01 de dezembro de 1987, continuariam em vigor nas regiões com tratamento diferenciado, as condições financeiras anteriormente fixadas para o crédito rural de custeio. Ao mesmo tempo, determinou que, a partir de 1º de janeiro de 1988, os subsídios ao crédito rural para as regiões privilegiadas deveriam estar previstos no Orçamento Geral da União, em conformidade com o art. 3º do Decreto nº 94.442, de 12 de junho de 1987.

Apesar de todas essas providências, seu impacto foi bem menor do que o gerado pelas medidas na direção da desconcentração entre os produtores segundo extratos de área. Pois, como já se discutiu anteriormente, a desconcentração regional depende das formas de organização da produção das diversas culturas e da integração agroindustrial atingida pelas mesmas, a nível sub-regional. Depende, portanto, do grau de capitalização e de integração ao desenvolvimento do capitalismo nacional, o que, logicamente, reduziu o potencial desconcentrador das medidas, em razão, de sua implementação se dar em período prolongado de crise da economia nacional.

4.2.2. As mudanças tecnológicas e as relações agricultura – indústria

Com a reorganização do processo de produção dentro de novas bases técnicas e a crescente subordinação da agricultura, várias são as transformações por que passa esse segmento. Há uma progressiva, ainda que lenta, perda de sua participação na geração do Produto Interno Bruto (Tabela 4.9) e uma pres-

são por montantes significativos de crédito rural subsidiado, o que passa a gerar problemas nos mercados monetário e financeiro.

Tabela 4.9
Participação da agropecuária no Produto Interno Bruto
a custo de fatores - 1965-1985 (em %)

| Ano | Agropecuária/PIB |
|------|------------------|
| 1965 | 16,5 |
| 1966 | 14,8 |
| 1967 | 14,3 |
| 1968 | 12,3 |
| 1969 | 11,9 |
| 1970 | 12,3 |
| 1971 | 12,9 |
| 1972 | 12,9 |
| 1973 | 13,3 |
| 1974 | 12,9 |
| 1975 | 12,1 |
| 1976 | 13,0 |
| 1977 | 14,7 |
| 1978 | 11,6 |
| 1979 | 11,1 |
| 1980 | 10,8 |
| 1981 | 10,0 |
| 1982 | 8,6 |
| 1983 | 11,1 |
| 1984 | 11,5 |
| 1985 | 11,1 |

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, diversos números.

Enquanto o crédito rural tinha por objetivo a sustentação da modernização em suas fases iniciais, o SNCR funcionava como um sistema específico, que subsidiava os modernos defensivos, fertilizantes, sementes selecionadas e máquinas e equipamentos. A pressão gerada por esse modelo sobre o sistema monetário e financeiro impôs a busca de um novo padrão de financiamento rural, com a inserção do SNCR no sistema financeiro dentro de novas bases.

Ao lado da mudança no padrão de financiamento, a modificação na dinâmica da economia brasileira decorrente da crise que se gestava ao final do "milagre econômico" impôs modificações ao padrão de crescimento da agri-

cultura. O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), dentro da estratégia de substituir importações, buscou consolidar a auto-suficiência da produção interna de vários insumos básicos, entre os quais assumiram importante papel os fertilizantes, principalmente os nitrogenados e fosfatados (Tabela 4-10).

A ação do Estado, decorrente da implantação do II PND, e seus efeitos no decorrer dos anos subseqüentes, tornou o setor de fertilizantes quase totalmente auto-suficiente na primeira metade dos anos oitenta. Papel importante nesse sentido desempenharam as empresas estatais, principalmente o grupo Petrofértil, que detem o controle da produção das matérias primas nitrogenadas e de boa parte das matérias primas para os fertilizantes fosfatados. A presença do Estado foi decisiva no processo de internalização da indústria de fertilizantes.

“Ainda sobre a política de geração de tecnologia, é relevante explicitar o vigoroso envolvimento do Estado nessa última esfera de inovações físico-químicas, a partir da aprovação, em novembro de 1974, do Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola e do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, ambos inseridos na meta de substituição de importações de insumos básicos do II PND. A Tabela 14²⁴ indica proporcionalmente a participação do Estado, das multinacionais e do capital privado nacional na produção de matéria-primas, produtos intermediários e produtos finais da indústria de fertilizantes, que, de resto, é o principal segmento da esfera das inovações “físico-químicas”.”²⁵

Conjuntamente à auto-suficiência na produção de fertilizantes, uma importante implicação dessa política para o padrão de crescimento agrícola foi a queda nos preços relativos desses insumos. Apesar dessa queda, o impacto sobre o custo total da produção agrícola será relativizado pelo aumento da sua participação no consumo agropecuário decorrente da intensificação no seu uso. A Tabela 4.12 mostra quão intenso foi o crescimento do consumo aparente de fertilizantes nesse período.

As décadas de setenta e oitenta podem ser divididas em três distintos períodos. O primeiro, que vai até 1980, onde se observou um aumento da participação do custo dos fertilizantes no custo total de produção, como consequência do seu maior consumo e da elevação do seu preço, principalmente após as elevações no preço do petróleo. O segundo, de 1981 a 1983, no qual se verificou uma diminuição de seu consumo. No terceiro período, de 1984 em diante, quando houve uma redução nos preços dos fertilizantes, que foi

²⁴ Transcrita a seguir como Tabela 4.11.

²⁵ DELGADO, G.C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. op. cit., p.93.

acompanhada da elevação de seu consumo.

Tabela 4.10
Participação da produção interna no consumo aparente de fertilizantes –
1968-1989 (em %)

| Ano | Nitrogenados | Fosfatados | Potássicos |
|------|--------------|------------|------------|
| 1959 | 23,8 | 55,2 | - |
| 1960 | 23,6 | 58,8 | - |
| 1961 | 24,8 | 69,6 | - |
| 1962 | 26,3 | 73,1 | - |
| 1963 | 19,9 | 63,2 | - |
| 1964 | 14,3 | 74,7 | - |
| 1965 | 21,7 | 69,0 | - |
| 1966 | 9,0 | 72,1 | - |
| 1967 | 7,6 | 53,2 | - |
| 1968 | 6,4 | 44,9 | - |
| 1969 | 3,9 | 48,1 | - |
| 1970 | 7,4 | 40,7 | - |
| 1971 | 24,9 | 45,3 | - |
| 1972 | 21,5 | 32,7 | - |
| 1973 | 33,0 | 41,4 | - |
| 1974 | 36,9 | 42,4 | - |
| 1975 | 41,3 | 51,7 | - |
| 1976 | 41,6 | 68,1 | - |
| 1977 | 29,3 | 75,0 | - |
| 1978 | 37,7 | 74,0 | - |
| 1979 | 36,3 | 74,2 | - |
| 1980 | 42,3 | 74,9 | - |
| 1981 | 52,2 | 82,2 | - |
| 1982 | 61,6 | 85,6 | - |
| 1983 | 93,7 | 99,2 | - |
| 1984 | 81,3 | 90,7 | - |
| 1985 | 84,1 | 97,6 | 0,2 |
| 1986 | 72,2 | 91,1 | 0,8 |
| 1987 | 77,4 | 89,1 | 2,4 |
| 1988 | 80,4 | 93,1 | 4,1 |
| 1989 | 86,1 | 98,4 | 8,9 |

Fonte: Dados de 1959 a 1970: IPEA/IPLAN. *Tecnologia moderna para a agricultura*. Brasília, 1975. Série Estudos para o Planejamento, n. 11, v.II – Fertilizantes químicos; dados de 1971 a 1989: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, diversos números.

Tabela 4.11

Participação dos capitais privados e do Estado na oferta interna do ramo de fertilizantes agrícolas – 1979 (em %)

| Insumos e Produtos Finais | Estatais | Multina- cionais | Privadas Nacionais |
|----------------------------|----------|---------------------|-----------------------|
| Amônia | 98,7 | 1,3 | 0,0 |
| Rocha Fosfática | 56,1 | 16,2 | 27,7 |
| Enxofre | 100,0 | 0,0 | 0,0 |
| Acido Fosfórico | 74,2 | 10,6 | 15,2 |
| Acido Nitrico | 85,9 | 14,1 | 0,0 |
| Acido Sulfúrico | 41,5 | 19,2 | 40,3 |
| Fertilizantes Nitrogenados | 59,9 | 4,9 | 34,5 |
| Fertilizantes Fosfatados | 37,0 | 5,4 | 57,6 |
| Granulados Complexo NPK | 52,9 | 0,0 | 47,1 |

Fonte: DELGADO, G.C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*, op. cit., p.94.

Tabela 4.12

Consumo aparente de fertilizantes – 1971-1989 (em toneladas)

| Ano | Nitrogenados | Fosfatados | Potássicos |
|------|--------------|------------|------------|
| 1971 | 278.324 | 535.864 | 350.846 |
| 1972 | 411.605 | 885.184 | 459.984 |
| 1973 | 346.102 | 804.512 | 528.532 |
| 1974 | 389.183 | 914.151 | 521.302 |
| 1975 | 389.232 | 993.718 | 511.256 |
| 1976 | 481.542 | 1.285.378 | 697.964 |
| 1977 | 688.623 | 1.569.928 | 927.165 |
| 1978 | 702.243 | 1.530.992 | 989.151 |
| 1979 | 778.653 | 1.685.012 | 1.103.374 |
| 1980 | 905.560 | 1.988.486 | 1.306.573 |
| 1981 | 667.840 | 1.319.243 | 766.646 |
| 1982 | 643.613 | 1.198.475 | 876.382 |
| 1983 | 553.141 | 991.829 | 727.063 |
| 1984 | 823.936 | 1.554.534 | 1.076.038 |
| 1985 | 827.839 | 1.308.612 | 1.061.604 |
| 1986 | 989.611 | 1.648.788 | 1.290.598 |
| 1987 | 963.848 | 1.651.693 | 1.539.186 |
| 1988 | 876.866 | 1.498.615 | 1.368.267 |
| 1989 | 868.999 | 1.177.216 | 1.223.515 |

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário estatístico do Brasil*, diversos números

O comportamento dos defensivos agrícolas, apesar do estímulo dado

pele Plano Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA) de 1975, não foi o mesmo evidenciado para os fertilizantes já que, mesmo com a internalização de certos produtos, houve um crescimento nas importações de ingredientes ativos em decorrência das estratégias competitivas das empresas internacionais do setor²⁶. É que na indústria de defensivos, apesar de sua reorganização na década de oitenta, as políticas industriais de estímulo à internalização da produção de ingredientes ativos e bens intermediários não se deram com intensidade. Isso tanto em razão da estrutura de mercado existente, quanto pela emergência recente das inovações biológicas que usam tecnologia de ponta²⁷, quanto ainda pela difusão das novas tecnologias que esbarram na assistência técnica veiculada principalmente pelos órgãos públicos.

Como se pode notar, as mudanças em período recente não se restringiram a mudanças na política de financiamento rural, aprofundando ainda mais as modificações no padrão tecnológico implantado no período da modernização. Como nos lembra Guilherme Delgado

“O padrão de difusão de tecnologia adotado em período recente apresenta três características principais, que condicionam sua adoção e a produtividade econômica daí decorrente a condições exógenas ao setor agrícola. Tais características peculiares dos chamados pacotes tecnológicos transferidos para a agricultura geralmente implicam em:

- 1. Adaptação das inovações biológicas a estratégias industriais das inovações mecânicas e físico-químicas.*
- 2. Estreita vinculação da adoção tecnológica à política de crédito rural e aos serviços de assistência técnica governamental.*
- 3. Inovações em geral apoiadas numa matriz energética intensiva no uso de derivados de petróleo.*

Essa estratégia tecnológica, apoiada nos princípios técnicos da chamada Revolução Verde, que combina as inovações físico-químicas e mecânicas com a criação de variedades vegetais altamente exigentes em adubação química e irrigação, está, no momento, sendo objeto de crítica e revisão pelos que dela foram grandes apologistas em passado recente. Mas a interação a nível institucional e tecnológico de uma política alternativa é ainda incerta.

Persegue-se um novo padrão tecnológico no discurso oficial da EMBRAPA, tendo como elementos balizadores principais a economia do petróleo e de insumos importados em geral. Essa nova orientação tem, contudo, uma aplicação mais res-

²⁶ Em 1975, a indústria de defensivos agrícolas apresentou uma importação de US\$ 235,4 milhões, que aumentou para US\$ 276,6 milhões em 1986. Para uma discussão detalhada do comportamento da indústria de defensivos, bem como das indústrias de fertilizantes e de máquinas e implementos ver KAGEYAMA, A. et. al.

²⁷ O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. op. cit.
As biotecnologias.

trita às inovações biológicas, sob comando do sistema EMBRAPA, só apresentando soluções potenciais a longo prazo.

*As novas orientações técnico-científicas, embora conhecidas, continuam inocuas enquanto opções de reajustamento tecnológico, tanto pela fruição da política interna em definir um novo padrão tecnológico para a indústria da agricultura, quanto pela paralisação dos investimentos públicos e privados no ramo a montante da agricultura.*²⁸

Tal aprofundamento da modernização tem, no entanto, impactos adicionais sobre o comportamento agrícola. Nos dizeres de alguns professores e economistas da Unicamp

*“Ocorre que a própria mudança na base técnico-econômica da agricultura brasileira implicou uma sensível mudança no processo de formação dos preços agrícolas, os quais se tornaram relativamente mais rígidos para baixo em função da monetização dos seus custos de produção (...) Diante deste quadro, tanto a manutenção e ampliação do espaço ocupado pela produção brasileira no mercado mundial de produtos agrícolas, bem como a expansão regular da oferta e a redução real dos preços internos de alimentos passam não apenas por uma política de fomento à produção, mas também por uma política industrial para a agricultura que leve a uma redução dos custos dos insumos, máquinas e do processamento industrial de produtos agrícolas.”*²⁹

²⁸ DELGADO, G.C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. op. cit., p.96-97.

²⁹ KAGEYAMA, A. et. al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. - op. cit., p.114.

Conclusão

Pode parecer estranho que uma tese que pretende discutir o financiamento da agricultura brasileira nas últimas décadas, comece dispendendo parte substancial de seu esforço no primeiro capítulo tratando da construção da hegemonia urbano-industrial e das diversas posições que se confrontaram na década de sessenta através de suas análises sobre a estrutura agrária brasileira.

A discussão realizada sobre a construção da nova hegemonia urbano-industrial serviu para mostrar que novas condições sociais foram geradas nesse período. Estabeleceram-se novas relações de força entre as classes sociais e entre os segmentos de classe, além de terem sido gestados novos mecanismos de apropriação dos excedentes rurais que tiveram papel preponderante no processo de acumulação de capital. Tudo isso tendo como elemento motor uma reestruturação ao nível do Estado e de sua atuação na sociedade.

São exatamente essas novas condições sociais que estarão por trás das diversas posições que se confrontarão nos anos sessenta no debate sobre a questão agrária. Para uns, a expansão da economia brasileira simultânea à manutenção da estrutura agrária – através da persistência de relações de produção não capitalistas – colocava barreiras à penetração do capital no campo, limitando a sua modernização. Nesse sentido, a estrutura agrária se colocava como um entrave ao desenvolvimento, cuja solução demandava a promoção de uma reforma agrária.

Para outros, o atraso decorreria da funcionalidade das formas tradicionais de produção de alimentos, tanto nas regiões de ocupação antiga quanto nas de fronteira agrícola, que eram responsáveis pelo lento, mas funcional, processo de capitalização da agricultura.

Todas essas análises padeciam do defeito de entenderem a transformação agrária de maneira muito determinista, a partir de processos lineares, seja de desintegração das formas não capitalistas, seja de constituição de um proletariado ou de uma burguesia rural. Mesmo algumas das análises que vieram a seguir, e que privilegiavam a discussão do comportamento da agricultura à luz da acumulação de capital, acabaram por incorrer nesse erro ao afirmarem a unidade no processo de acumulação de capital decorrente da submissão das for-

mas atrasadas de produção na agricultura ao capital industrial.

O que se procurou mostrar no início desta tese é que, apesar da existência de um padrão extensivo de expansão da produção agrícola, sem modificações significativas em termos de forças produtivas, algumas parcelas da agricultura brasileira já tinham iniciado um processo de modernização.¹

A análise do primeiro capítulo visou também mostrar as contradições inerentes ao padrão extensivo de crescimento, seja a decorrente da modernização, ainda que limitada, de certas áreas agrícolas, seja a que decorre das limitações da produção assentada nas formas tradicionais de produção. Estas últimas, principalmente nos momentos de intenso crescimento urbano-industrial, reafirmam sua incapacidade de expandir na intensidade desejável a produção de excedentes comercializáveis.

Além disso, o nível já atingido pela acumulação de capital requer uma progressiva inclusão da agricultura no circuito produtivo capitalista, gerando um novo campo de valorização do capital e demandando uma redefinição das relações agricultura-indústria. Essa incorporação da agricultura permitirá a construção de um novo padrão de crescimento agrícola centrado em incrementos da produtividade, ao mesmo tempo que permite uma expansão do Departamento produtor de bens industriais para o setor rural, que tem neste um mercado cativo e um aumento da transformação industrial de produtos agropecuários². É justamente essa redefinição, com a incorporação crescente do setor rural como fornecedor de produtos para a indústria e como consumidor de produtos desta, que permitiu o crescimento recente das análises centradas no complexo agroindustrial.

Procurou-se mostrar também que, apesar da política econômica, principalmente a creditícia, ter privilegiado o grande estabelecimento, diferentemente do que estava subjacente a muitas das posições em confronto na década de sessenta, a penetração do capital no campo e a subordinação da agricultura não implicaram na eliminação da pequena produção. De um lado, assistiu-se a um processo de diferenciação, onde parcelas substantivas de pequenos produtores se transformaram em produtores com um razoável grau de capitalização³. Por

¹ Ainda que tais modificações nas forças produtivas tenham se circunscrito basicamente a São Paulo e a algumas áreas da região sul do País.

² Neste processo de transformação devem ser considerados não apenas os produtos agrícolas e pecuários mas também os oriundos da silvicultura, como é o caso recente da expansão da celulose, que foram desenvolvidos a partir de grandes projetos de reflorestamento.

³ Muitas dessas pequenas unidades capitalizadas se integraram à agroindústria, sendo em boa medida por estas

outro, parte dos pequenos produtores que não se modernizaram se mantiveram pauperizados, embora fossem perdendo crescentemente sua importância econômica enquanto abastecedores do mercado interno de alimentos. Se sua importância, do ponto de vista da produção agrícola foi decrescendo, isso não quer dizer que tenham perdido importância, já que continuaram a constituir um elemento importante do exército de reserva, não apenas para a indústria mas também para o meio rural, dada a natureza polivalente deste trabalho familiar.⁴

Se a modernização da agricultura se impôs, em razão das limitações do padrão extensivo anterior e da ampliação do espaço de valorização do capital, ela não o fez de forma linear, sem contradições. Ela se deu sob o manto da intervenção estatal, dada a articulação com a acumulação de capital no conjunto da economia e aos múltiplos interesses em jogo. É importante deixar claro que, nesta tese, não se está defendendo a idéia de que a determinação final do processo se deu a partir de mecanismos puramente econômicos. Ao contrário, os interesses em jogo e a ação do Estado como expressão desses interesses refletiram sempre o grau de mobilização e de poder dos diversos segmentos envolvidos.

A intervenção do Estado na determinação de preços de produtos alimentares importantes da cesta de consumo da classe trabalhadora, por exemplo, sempre se deu a partir da capacidade de mobilização do operariado urbano, do nível do custo de reprodução da força de trabalho industrial e do grau de mobilização dos produtores rurais.

Outro exemplo significativo pode ser obtido na montagem da estratégia modernizante, que refletiu não apenas os interesses industriais, mas também os das classes dominantes rurais. Estas, em 1964, reunidas em Morro Alto, elaboraram uma série de reivindicações que ficaram conhecidas como a Declaração de Morro Alto, quase todas, visando a adoção de políticas econômicas de cunho modernizante. Posteriormente, participaram em Brasília, em 1967, do Primeiro Congresso Nacional de Agropecuária, que reuniu representantes da área econômica e agrícola do Estado e representantes das Federações e Confederações da Agricultura, saindo daí documentos com sugestões modernizantes,

controladas através de controles técnicos ou financeiros. Muitos são os setores onde se observa essa integração, principalmente na produção de aves, suínos, laticínios, tomate etc.

⁴ Por natureza polivalente do trabalho familiar, refere-se aqui ao fato de que os membros da família destes pequenos produtores pauperizados se constituem em exército de reserva para o próprio meio rural, através de seu assalariamento temporário como forma de complementação da renda familiar.

na sua quase que totalidade implementadas no final dos anos sessenta pela política econômica agrícola.

Outra manifestação, ainda, da força desses interesses em jogo pode ser o longo processo de discussão travado nos anos setenta sobre a retirada dos subsídios. Apesar da vontade dos mentores da política econômica de retirá-los, isto só se deu, como se viu, no final da década, em função dos interesses rurais envolvidos na decisão.

A ação do Estado como impulsionador da modernização foi decisiva, subsidiando determinados tipos de produtos, certas regiões produtoras que apresentavam menor taxa de lucro, realizando a produção ou garantido o fornecimento de matérias primas do complexo agroindustrial, compensando os produtores, cujas taxas de lucros eram rebaixadas pela ação dos mecanismos de controle de preços etc. Procurou-se mostrar, ao longo da tese, que a política de crédito rural foi, dentre as políticas públicas, a que melhor cumpriu esse papel. Além disso, o Estado apoiou a modernização da agricultura assumindo várias incumbências na área da infra-estrutura, da pesquisa e da extensão rural, ainda que as demais políticas agrícolas acabem se transformando em políticas acessórias das políticas de crédito rural.

O Capítulo 2 tratou do funcionamento do Sistema Nacional de Crédito Rural montado pelo Estado, tendo sido aí realizada uma exaustiva compilação das medidas de política econômica adotadas, bem como das fontes de recursos utilizadas para fazer face às necessidades de expansão do crédito.

Pelo exposto, não há dúvidas quanto ao fato de que do ponto de vista da dinâmica capitalista, tal sistema tenha dado conta da empreitada a que se propunha. Por outro lado, como se pode notar, as fontes de recursos sempre estiveram assentadas na aplicação compulsória dos bancos comerciais e na complementação de recursos realizada pelas Autoridades Monetárias.

Essa complementação acabou levando a que, já no início dos anos setenta, se começasse a sentir as pressões monetárias e financeiras decorrentes da alocação de recursos à agricultura⁵. O Capítulo 3 dedicou-se a discussão dessa e outras contradições geradas pelo mecanismo de financiamento e pela política de modernização.

A política de incentivo à modernização da agricultura, através da ado-

⁵ As pressões não advieram somente dos recursos alocados à agricultura, mas também à outras atividades julgadas prioritárias, como foi o caso das exportações, e do crescimento dos ativos em moeda estrangeira das Autoridades Monetárias.

ção do crédito subsidiado, acabou se convertendo numa grande política de incentivo à concentração. A análise dos dados apresentados nesta tese não deixa dúvidas de que houve uma enorme diferenciação na distribuição do crédito segundo as culturas, os produtores e as regiões.

Procurou-se mostrar também que a política econômica de incentivo à modernização não esteve orientada pelo critério de eliminação da pequena produção, de privilégios às regiões mais desenvolvidas e nem tampouco marcada pela compensação segundo o destino do produto que os agricultores cultivam (dicotomia produtos para exportação x produtos para mercado interno). Procurou-se mostrar que o critério último da compensação é dado pelo grau de acesso dos diversos produtores à política econômica.

Em suma, que a concentração do crédito rural resulta das diferentes manifestações regionais das formas de organização da produção das diversas culturas. Dessa forma, a modernização transforma as formas de produção, com o determinante da expansão sendo menos o tamanho da propriedade e mais o nível de desenvolvimento do capital. Como o crédito rural subsidiado passa a ser o pressuposto dessa expansão e acumulação, ele viabiliza o processo de diferenciação dos produtores, levando à coexistência de uma moderna pequena produção com a pauperização de muitos outros pequenos produtores.

Além do impacto distributivo acima mencionado, a política de crédito subsidiado acaba se convertendo também numa política de estímulo à concentração da propriedade, pelo impacto que gera sobre os movimentos na direção da valorização das terras.

A consolidação do processo de modernização agrícola só se tornou possível com a reestruturação, na segunda metade da década de sessenta, do sistema financeiro nacional, pois permitiu que se constituíssem fontes de recursos monetários para o financiamento agrícola sem impacto inflacionário imediato. Por outro lado, essa mesma reestruturação transformou a estrutura dos haveres financeiros, que tiveram sua composição modificada a partir de então. Com a progressiva substituição dos haveres monetários pelos não monetários caminha-se rapidamente para o esgotamento das fontes iniciais de recursos, criando pressões por complementações por parte das Autoridades Monetárias, o que se traduz numa progressiva estatização do crédito agrícola.

Aliada à pressão sobre as fontes de recursos, a crescente modernização impõe uma elevação nas necessidades de financiamento, tanto pela incorpo-

ração de áreas anteriormente não vinculadas ao sistema de crédito rural, quanto pelo crescimento do crédito que decorre da intensificação do novo padrão tecnológico. Tal fato se deve, sobretudo, aos maiores custos da produção moderna, expressos na elevação do consumo intermediário.

Se já não bastassem as contradições do mecanismo de financiamento agrícola expostas acima, o crescimento da inflação na década de setenta cria novos impactos pela elevação dos subsídios, uma vez que estes eram tanto maiores quanto maior fosse o crescimento do índice de preços.

O esgotamento das fontes iniciais de recursos e a elevação das necessidades de financiamento que vão sendo cada vez mais estatizadas, provocam sérios impactos sobre o déficit público, já que a política de financiamento rural acaba se tornando prisioneira da política monetária. Na tentativa de fugir do impacto monetário, as Autoridades Monetárias buscam financiar a agricultura obtendo recursos através da colocação de títulos junto ao público, contribuindo para a expansão ainda maior da dívida pública interna.

A partir dessas dificuldades em que mergulhou o Sistema Nacional de Crédito Rural, reestruturações são realizadas pelo Estado no final dos anos setenta e nos anos oitenta com o objetivo de criar um novo aparato financeiro para regulação da expansão agrícola. As mudanças nas regras financeiras implementadas pelo Estado foram agrupadas nesta tese em três tipos, que visavam:

- a) a redução da participação das Autoridades Monetárias na concessão do crédito rural, mediante a elevação no percentual de obrigatoriedade de aplicação dos bancos comerciais;
- b) a limitação dos níveis de adiantamento no financiamento rural, com o uso mais intenso de recursos próprios por parte dos agricultores; e
- c) redução dos subsídios, através da gradual aproximação dos custos dos empréstimos com os custos vigentes no mercado financeiro.

Com a mudança da política de financiamento rural na década de oitenta, há uma busca progressiva de se construir um novo padrão de crescimento agrícola. Com a retirada do subsídio ao crédito, já que não mais estaria assegurada previamente a rentabilidade dos capitais aplicados na agricultura, a solução encontrada pelo Estado foi buscar uma política que assegurasse a rentabilidade através da instrumentalização da garantia de preços mínimos.

Essa política exercia um certo fascínio nos formuladores de política agrícola, pois poderia ser bastante seletiva. Como os preços mínimos são fixa-

do crédito rural, não se constituiu ainda, como se mostrou acima, uma nova e consistente política de financiamento rural, que contemplasse políticas duradouras envolvendo a pesquisa, a educação, a infra-estrutura agrícola etc. É de se destacar que a pretensa política de preços mínimos de garantia, com a conseqüente montagem de uma política de estoques reguladores, tornou-se prisioneira da política de combate à inflação, via política monetária.

A instabilidade da política de combate à inflação, agravada nos últimos dez anos, só amplificou as incertezas dos agricultores, impedindo o cumprimento de uma das funções primordiais de uma política de fomento agrícola, que é a de estabilizar a renda do produtor.

A submissão da política agrícola às políticas de estabilização e aos desequilíbrios internos e externos da economia brasileira tem inviabilizado a montagem de uma política seletiva, que sirva efetivamente de estímulo à modernização e eficiência econômica. Sem contar que, além de ineficaz, continua a ser injusta do ponto de vista social.

Se, antes, a política creditícia se constituiu no principal esteio da expansão e modernização, via disponibilidade de recursos e subsídios, ela continua a ser ainda hoje a forma de sustentação mínima da produção rural. Só que, agora, submetida ao objetivo maior de apenas impedir ou minimizar o efeito de possíveis choques de oferta agrícola sobre as taxas inflacionárias.

Enquanto a ação da política creditícia permanecer relativamente isolada, e não for exercida de forma simultânea com outros instrumentos de política agrícola, continuar-se-á a conviver com as vicissitudes da instabilidade.⁶ A necessidade de integração será ainda maior quando da retomada do crescimento da economia, que exigirá uma efetiva participação da agricultura. Tal participação requer a montagem de uma política agrícola que leve em consideração as transformações e contradições ocorridas durante o período modernizante. Entre estas, deve-se ressaltar as seguintes:

- a) a modernização trouxe uma crescente subordinação da agricultura a dinâmica industrial expressa na sua maior mercantilização, no aumento das aquisições de insumos agrícolas de origem industrial, no estreitamento das ligações da agricultura com o departamento industrial produtor de bens de produção e na ampliação no forneci-

⁶ Pelo exposto, não se pode deixar de frisar que a montagem de tal política agrícola envolve, logicamente, as diretrizes políticas, econômicas e sociais que venham a ser seguidas com vistas à solução da crise que atinge o País há duas décadas.

mento de matéria-primas para a agroindústria:

- b) as mudanças na base técnica da agricultura e no processo de trabalho tornaram irreversíveis o nível atingido pelas relações interseccionais, tendo seu funcionamento e suas futuras modificações se tornado cada vez mais dependentes da dinâmica do conjunto da economia; muitas das transformações futuras, inclusive, irão depender das determinações do progresso tecnológico em outros setores – como por exemplo do rumo e ritmo da biotecnologia;
- c) a sustentação da produção rural via política de financiamento se, por um lado, garantiu o seu crescimento, por outro trouxe contradições significativas a partir do impacto sobre o déficit público, via políticas monetária e creditícia, o que impedirá sua reutilização no futuro nas mesmas bases anteriores;
- d) tal impacto decorreu, acima de tudo, da utilização do financiamento como meio de garantia da taxa de lucro sem manifestações significativas nos preços relativos, o que demandará novas políticas agrícolas (tecnológicas, de assistência, de preços, de abastecimento, de estabilidade da renda do produtor etc.);
- e) diante da impossibilidade de adoção de uma política de financiamento assentada na generalização dos subsídios, a manutenção de uma política agrícola submetida às políticas de estabilização e aos desequilíbrios internos e externos da economia brasileira, desarticulada das políticas acima mencionadas, acabará inevitavelmente por desembocar em possíveis choques de oferta e em pressões sobre os preços agrícolas;
- f) qualquer nova política agrícola, como a tecnológica por exemplo, irá demandar fontes expressivas de recursos, que deverão estar contidas no planejamento, no momento da retomada do crescimento.

Referências bibliográficas

I - Fontes Institucionais

- BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA DO BRASIL. *Crédito rural*. Brasília: mimeo, diversos números.
- BOLETIM. Brasília: Banco Central da República do Brasil, vários meses e anos.
- BRASIL. *Diretrizes do governo – programa estratégico de desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, jul. 1967.
- BRASIL. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965) (Síntese)*. Brasília: Presidência da República, dez. 1962.
- BRASIL. *Programa de ação econômica do governo: 1964-1966*. Brasília: Presidência da República, 1964.
- BRASIL. *Relatório Klein e Saks*. Rio de Janeiro: Comissão de Desenvolvimento Industrial, 1954.
- CEPAL. *Economic survey of Latin America – 1949*. United Nations, 1951.
- COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Estudos diversos*. Rio de Janeiro, nov. 1954.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, diversos números.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, vários anos.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, 1970.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, 1975.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, 1980.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, 1987.
- IPEA/IPLAN. *Tecnologia moderna para a agricultura*. Brasília: IPEA, 1975, Série Estudos para o Planejamento, n. 11, v. II -Fertilizantes químicos.
- RELATÓRIO ANUAL. Brasília: Banco Central da República do Brasil, vários anos.
- RELATÓRIO. Rio de Janeiro: Banco do Brasil, vários anos.
- UNITED NATIONS. *A system of national accounts*. New York, 1968. Séries F, n.2, Rev.3.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. CEDEPLAR. *Produção de arroz e feijão no Brasil: formas de organização da produção*. Belo Horizonte: UFMG, jul. 1980.

II - Livros

- ABREU, M.P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana. 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ARAÚJO, P.F.C., SCHUH, E. (orgs.). *Desenvolvimento da agricultura: natureza do processo e modelos dualistas*. São Paulo: Pioneira, 1975.
- BERGSMAN, J. *Brazil: industrialization and trade policies*. London: Oxford University Press, 1970.
- CASTRO, A.B. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1969 v.1.
- DELFINETTO, A. et al. *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: ANPES, 1966. Estudo n.5.
- DELGADO, G.C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: Ícone Ed., 1985.
- DENTS, P. *Le Brésil au XXe siècle*. Paris: A. Colin, 1909.
- FURTADO, C. *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB-Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1964.
- GALVÊAS, E. *Sistema financeiro e mercado de capitais*. Rio de Janeiro: IBMEC, 1985.
- GUTMARÃES, A.P. *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- HAYAMI, Y., RUTTAN, V.W. *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.
- HILFERDING, R. *El capital financiero*. Madrid: Editorial Tecnos, 1963.
- LEMONS, M.B., SERVILHA, V. *Formas de organização da produção de arroz e feijão no Brasil*. Brasília: BINAGRI – Biblioteca Nacional de Agricultura, 1979.
- LINHARES, M.Y.L., TEIXEIRA DA SILVA, F.C. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Brasília: BINAGRI – Biblioteca Nacional de Agricultura, 1979.
- MALAN, P.S. et al. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.
- MALUF, R.S.J. *Um "mal necessário"? comercialização agrícola e desenvolvimento capitalista no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1992. Cadernos de Economia n.12 do Programa Nacional de Pesquisa Econômica – PNPE.
- MELO, F.B.H., ACCARINI, J.H. *A política econômica e o setor agrícola no Brasil do pós-Guerra*. São Paulo: IPE/USP, 1979.
- MUNHOZ, D.G. *Economia agrícola: agricultura – uma defesa dos subsídios*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- NÓBREGA, M.F. *Desafios da política agrícola*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1985.

- PAIVA, R.M. *A agricultura no desenvolvimento econômico: suas limitações como fator dinâmico*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.
- PASTORE, A.C. *A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil*. São Paulo: Apec, 1973.
- POSSAS, M.L. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo: Hucitec, 1985.
- PRADO JUNIOR, C. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- _____. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- RANGEL, I. *A questão agrária brasileira*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.
- SAYAD, J. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. São Paulo: FIPE/Pioneira, 1984.
- SCHULTZ, T.W. *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press, 1964.
- SILVA, P.A. *Desenvolvimento Financeiro e Política Monetária*. Rio de Janeiro: Inter-ciência, 1981.
- SILVA, S. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- TAUNAY, A.D'E. *História do café no Brasil*. Rio de Janeiro: D.N.C.-Departamento Nacional do Café, 1939-1943.
- TAVARES, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro; ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- WEFFORT, F.C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

III - Teses e Dissertações

- GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira. 1960-1980*. São Paulo: Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1991. (Tese, Doutorado).
- MELO, F.B.H. *Agricultura brasileira: incerteza e disponibilidade de tecnologia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1978. (Tese, Livre Docência).
- REYDON, B.P. *A política de crédito rural e a subordinação da agricultura ao capital no Brasil, no período de 1970-75*. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" da Universidade de São Paulo, fev. 1984. (Dissertação, Mestrado em Agronomia, Área de concentração: Economia Agrária).

_____. *Mercado de terra agrícola e determinante de seus preços no Brasil: um estudo de caso*. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, mai. 1992. (Tese, Doutorado).

SERVILHA, V. *A agricultura e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR-Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais, jul. 1977 (Dissertação, Mestrado).

IV - Artigos em Livros

FAUSTO, B. Expansão do café e política cafeeira. In: FAUSTO, B. (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, 1975. Tomo III – O Brasil republicano, v.1 – Estrutura de poder e economia (1889-1930).

KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro; do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.C. et al. (Orgs.) *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990. Série 127.

PASTORE, A.C. Exportações agrícolas e desenvolvimento econômico. In: VEIGA, A. (Coord.) *Ensaio sobre política agrícola brasileira*. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979.

RESENDE, A.L. Estabilização e reforma; 1964-1967. In: PAIVA, M.P. (Org.) *A ordem do progresso; cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p.213-231.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G.M., COUTINHO, R. (Orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1984. v.I.

SILVA, S. Formas de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no campo. In: PINSKY, J. (Org.) *Capital e trabalho no campo*. São Paulo: Hucitec, 1977. p.7-24.

SMITH, G. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: ELLIS, H.S. (Coord.) *The economy of Brazil*. Berkeley: University of California Press, 1969. p.213-265.

V - Artigos em Periódicos

BARROS, J.R.M., GRAHAM, D.H. A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. v.8, n.3, p.695-725, dez. 1978.

DUARTE, J.C., QUEDA, O. Agricultura e acumulação. *Debate & Crítica*, São Paulo, n.2, p.90-97, jan-jun. 1974.

GURLEY, J.G., SHAW, E.S. Financial aspects of development. *American Economic Review*, n.4, set. 1955.

MARTINS, J.S. Modernização agrária e industrialização no Brasil. *América Latina*, abr-jun. 1969.

-
- _____. Modernização e problema agrário no estado de São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n.6, 1969.
- MATA, M. Crédito rural; caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos. *Revista Brasileira de Economia*, v.36, n.3, p.215-245, jul-set. 1982.
- MELO, F B H. A política econômica e o setor agrícola no período pós-guerra. *Revista Brasileira de Economia*, v.33, n.1, p.25-63, jan-mar. 1979.
- _____. A política econômica e a pequena produção agrícola. *Estudos Econômicos*, v.12, n.3, p.67-85, 1982.
- _____. Instabilidade de renda e estabilização de preços agrícolas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.13, n.3, p.829-862, dez. 1983.
- MELO, F B H., ZOCKUN, M.H.G.P. Exportações agrícolas, balanço de pagamentos e abastecimento do mercado interno. *Estudos Econômicos*, v.7, n.2, p. 09-50, mai-ago. 1977.
- OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos CEBRAP*, n.2, p.3-82, out. 1972.
- OLIVEIRA, J C., MONTEZANO, R.M.S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. *Estudos Econômicos*, v.12, n.2, p.139-159, mai-ago. 1982.
- PAIVA, R.M. Reflexões sobre as tendências da produção, da produtividade e dos preços no setor agrícola do Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, n.2 e 3, jun-set. 1966.
- _____. O mecanismo de autocontrole no processo de expansão da melhoria técnica da agricultura. *Revista Brasileira de Economia*, n.3, set. 1968.
- _____. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dez. 1971.
- RESENDE, A.L. A política brasileira de estabilização: 1963/68. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.12, n.2, dez. 1982.
- REZENDE, G.C. Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos*, v.12, n.2, ago. 1982.
- REZENDE, G.C. Estocagem e variação estacional de preços; uma análise da política de crédito de comercialização agrícola (EGF). *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.14, n.1, p.95-136, abr. 1984.
- _____. A agricultura e a reforma do crédito rural. *Revista Brasileira de Economia*, v.39, n.2, pp. 185-206, abr-jun. 1985.
- _____. Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil. *Revista de Economia Política*, v.6, n.1, p.64-81, jan-abr. 1986.
- SANTANA, C.A.M. Efeitos das políticas econômicas brasileiras sobre o setor de soja em grão. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.17, n.3, p.633-678, dez. 1987.
-

- SANTOS, R.F. Processo de modernização da agricultura brasileira, um teste da hipótese da inovação induzida. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v 17, n.3, p.679-710, dez. 1987
- SAYAD, J. Planejamento, crédito e distribuição de renda. *Estudos Econômicos*, v 7, n.1, jan-abr. 1977, p.9-34, 1977
- _____. Preço da terra e mercados financeiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v 7, n.3, 1977.
- SILVA, A.M., KADOTA, D. Inflação e preços relativos; o caso brasileiro, 1970/1979. *Estudos Econômicos*, v 12, n.1, p.5-30, jan-abr. 1982.
- SILVA, S. Agricultura e capitalismo no Brasil. *Contexto*, n.1, p. 23-32, nov. 1976.
- _____. A capitalização da renda da terra e a especulação. *Jornal do Engenheiro Agrônomo*, São Paulo, jul. 1978.

VI - Outras Publicações

- ALBUQUERQUE, C.P., OLIVEIRA, J.C., *Avaliação da política de preços mínimos*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1977, p.55.
- BARROS, F. Política agrícola e administração monetária; o dilema. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL-SOBER, XXIV, 1986, Brasília. *Anais ...* Brasília: SOBER, 1986.
- BASTOS, P.C. *A política agrícola e a modernização da agricultura*. s.d., mimeo.
- CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL-UFMG. *Produção de arroz e feijão no Brasil: formas de organização da produção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFMG, jul.1980.
- DELFIM NETTO, A. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1959.
- _____. *Problemas econômicos da agricultura brasileira*. São Paulo: Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP, Boletim n.40.
- DELGADO, G. C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1978. Coleção Análise e Pesquisa, v.3.
- KAGEYAMA, A.A. et al. Diferenciação camponesa e mudança tecnológica; o caso dos produtores de feijão em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, X. *Anais ...* v.1, p.223-261.
- LEMOS, M.B., SERVILHA, V. *Formas de organização da produção de milho e mandioca no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1980.

- LOPES, M.R. (Ed.) *A política de preços mínimos: estudos técnicos 1949/1978: coletânea de artigos técnicos acerca da política de garantia de preços mínimos*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1979.
- MELO, F.B.H. *Políticas de desenvolvimento agrícola no Brasil*. São Paulo: IPE/FEA/USP, jan. 1979. Trabalho para Discussão n.29
- _____. *A economia política dos preços de alimentos no Brasil*. São Paulo: IPE/FEA/USP, 1979 mimeo.
- MELO, F.B.H., ACCARINI, J.H. *A política econômica e o setor agrícola no Brasil do pós-guerra*. São Paulo: IPE/USP, 1979.
- NABUCO, M.R., LEMOS, M.B. A rota do capital agrícola em Minas Gerais na década de oitenta. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, III, 1986, Diamantina. *Anais ...* Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1986, p.181-198.
- NABUCO, M.R., SERVILHA, V. Tendências recentes da agricultura mineira. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, II, 1983, Diamantina. *Anais ...* Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1983, p.169-189.
- NICHOLLS, W.H., PAIVA, R.M. *Mudanças na estrutura e produtividade na agricultura brasileira, 1963-73: noventa e nove fazendas revisitadas*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979, Relatório de Pesquisa n.45.
- PINTO, L.C.G. *Notas sobre a política de crédito rural*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, 1980. Texto Preliminar para Discussão.
- RODRIGUES, O. *Informe sobre las criticas a la concepción de la CEPAL*. s.d., mimeo.
- SÁFAR, C.A.M. *Capitalização e crise: liquidez e rentabilidade do produtor agropecuario mineiro no periodo 1970-85*. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 1992. (Monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas).
- SERVILHA, V. A agricultura mineira e a reforma monetária. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, III, 1986, Diamantina. *Anais ...* Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1986, p.199-212.
- ZOCKUM, M.H.G.P. et al. *A agricultura e a política comercial brasileira*. São Paulo: IPE/USP, 1976. Série IPE/Monografias, v.8.

Índice

Capítulo 1

- Banco da Amazônia, 45
- Banco do Brasil, 44, 45, 46
 - Carteira de Câmbio, 46
 - Carteira de Redescontos, 44, 45
 - CREAL, 44, 45, 46, 49
- Banco do Estado de São Paulo, 44
- Banco do Nordeste do Brasil, 45
- Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, 44
- BNCC, 45
- Caixa Nacional de Crédito Cooperativo, 45
- CASTRO, A.B., 17
- CFP, 45
- CMBEU, 25
- Comissão de Finanças do Congresso, 25
- Convênio de Taubaté, 43
- Decreto:
 - Decreto Imperial nº 3.272, 42
 - Decreto nº 22.626, 44; Decreto nº 50.637, 47
- Diretrizes para a Política Nacional de Crédito Rural, 48
- Estatuto da Terra, 38
- Estatuto do Trabalhador Rural, 37
- GECRE, 47, 48
- IBC, 10
- IBRA, 38
- INDA, 38, 41
- Jânio Quadros, 47
- Lei:
 - Lei da Usura, 44
 - Lei nº 454, 44
- Ministério da Agricultura, 40
- Missão Klein e Saks, 26
- PAEG, 15, 37, 38
- PED, 41
- PINHEIRO, I., 25
- Plano Trienal, 14, 36
- Primeiro Congresso Nacional de Agropecuária, 40
- SILVA, S., 21
- SNCR, 8, 47, 49
- SUMOC:
 - Instrução nº 70, 46; Instrução nº 204, 47
- SUNAB, 26, 36
- Universidade de Chicago, 18

Capítulo 2

ABREU, M.P. (Org.), 65

AID, 78

Banco Central da República do Brasil, 59, 60, 66, 71, 83, 98, 104;

Circular nº 211, 76; Circular nº 212, 76; Circular nº 236, 89; Circular nº 242, 90;
Circular nº 244, 89; Circular nº 245, 90; Circular nº 246, 90; Circular nº 249, 89;
Circular nº 251, 89; Circular nº 257, 89; Circular nº 262, 89; Circular nº 269, 90;
Circular nº 270, 90; Circular nº 271, 89; Circular nº 282, 90; Circular nº 283, 89;
Circular nº 294, 96; Circular nº 301, 96; Circular nº 305, 86; Circular nº 311, 97;
Circular nº 334, 86

Banco do Brasil:

CACEX, 66, 69, 81

Caixa de Mobilização Bancária, 59

Carteira de Câmbio, 59, 81;

Carteira de Redescontos, 59

CREAL, 62, 65, 66, 68, 73, 81, 86

CREGE, 65, 66, 68, 81, 86

GECRI, 62, 90

GERUR, 90

GESPE, 90

Banco Mundial, 80

BID, 80

BNDE, 70

CFP, 66, 69, 105

CIP, 90

CNCR, 60, 61, 62

Comissão Consultiva de Crédito Rural, 57, 60

CONDEPE, 80

CONJUNTURA ECONÔMICA, 92

Conselho Monetário Nacional, 57, 59, 60, 70, 72, 80;

Resolução nº 2, 62; Resolução nº 8, 62; Resolução nº 63, 81;

Resolução nº 64, 81; Resolução nº 69, 63, 76, 77, 80, 85;

Resolução nº 97, 75; Resolução nº 168, 82; Resolução nº 236, 81, 85;

Resolução nº 260, 85; Resolução nº 265, 81; Resolução nº 279, 85;

Resolução nº 295, 86; Resolução nº 296, 86; Resolução nº 300, 86;

Resolução nº 303, 86; Resolução nº 305, 86; Resolução nº 311, 89, 99;

Resolução nº 318, 93; Resolução nº 329, 93; Resolução nº 330, 93;

Resolução nº 331, 94; Resolução nº 353, 93; Resolução nº 361, 96;

Resolução nº 364, 97; Resolução nº 368, 96; Resolução nº 375, 95;

Resolução nº 382, 95; Resolução nº 383, 96; Resolução nº 386, 97;

Resolução nº 388, 95; Resolução nº 389, 96; Resolução nº 402, 99;

Resolução nº 416, 101; Resolução nº 493, 103

COREX, 83, 87

CWB, 87

Decreto:

Decreto nº 54.019, 60, 61, 62; Decreto nº 56.835, 62;

Decreto nº 58.380, 63, 70, 71, 72; Decreto nº 76.593, 97

Decreto-lei: Decreto-lei nº 167, 75

EMBRAPA, 105

Estatuto da Terra, 78

FAR, 78

FDPAP, 83

FDPE, 98

FDRC, 82

FIBEP, 83

FINAME, 78

FINEP, 78

FINEX, 81, 83, 87, 94

FIPEME, 78

FNRR, 61, 74, 78, 82, 83, 87, 103

FUNAGRI, 62, 77, 78, 83, 103

FUNDAG, 79, 80, 82, 83, 87, 89, 98, 105

FUNDECE, 78, 83

FUNDEPE, 82, 83, 87

Fundo de Reserva de Defesa do Café, 69

FUNFERTIL, 78

FUNRURAL, 81

GECRI, 62

Geisel, E., 84

Goulart, J., 57

Guimarães, U., 57

IAA, 73

IBC, 64, 66, 69

IBRA, 70

INDA, 70

IPEA/IPLAN, 79

IRGA, 67, 74

KAGEYAMA, A. et. al., 55

Lei:

Lei de Crédito Rural, 62;

Lei nº 3.253, 61; Lei nº 4.357, 60; Lei nº 4.504, 70;

Lei nº 4.595, 57, 59, 60, 71; Lei nº 4.728, 59;

Lei nº 4.829, 57, 63, 70, 71, 72, 80; Lei nº 4131, 81

LTN, 67

Médici, E.G., 84

Ministério da Fazenda, 85

Ministério do Planejamento, 85

OLIVEIRA, J.C., MONTEZANO, R.M.S., 63

ORTN, 60, 67

PED. 52
PIN. 81
Plano de Renovação e Revigoração de Cafezais, 103
POLAMAZÔNIA, 88
Política de Garantia de Preços Mínimos, 66
POLOCENTRO, 88, 97, 103
POLONORDESTE, 88, 97
PROAGRO, 87
PROÁLCOOL, 103
PROCAL, 90
PRODENOR, 88
PRODEPE, 87
PRODOESTE, 81
PROFERT, 89, 98
Progr. de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, 97
Progr. Especial da Região Geo-Econômica de Brasília, 88, 97, 103
Programa da SEPLAN, 97
Programa de Desenvolvimento Especial do Pantanal, 88
Programa do Trópico Semi-árido, 88
Projeto Aripuanã, 88
Projeto Sertanejo, 103
PRONAP, 87
PRONAZEM, 87, 97, 103
PROTERRA, 81, 83, 87
Reforma Financeira de 1966, 52, 58
RESENDE, A.L., 65
Reserva Monetária (Fundo administrado pelo Banco Central), 87
SANTANA, C.A.M., 106
SCNR, 52
Simonsen, M.H., 85
Sistema Financeiro Nacional, 56, 59
SNCR, 60, 69, 70, 76
SUMOC, 59
UFMG, 55
USAID, 68
VELLOSO, J.P.R., 85

- Abordagem estruturalista, 11-15
Acarini, J.H., 161
AGF (Aquisições do Governo Federal), 157, 176, 178
Agricultura e acumulação de capital, 19-22
AID (Agência para o Desenvolvimento Internacional), 78
Araújo, P.F.C., 17, 59
Assistência técnica, 3
Ato Institucional nº 9, 38
Atraso da agricultura, 11-15
- Banco Central da República do Brasil, 4, 5, 42, 59, 68, 70, 71, 72, 83, 98, 100, 104, 115, 118, 124, 134, 139, 141, 153, 166, 167, 172, 173, 180
Circular nº 211, 76
Circular nº 212, 76
Circular nº 241, 87
Circular nº 242, 90
Circular nº 244, 89
Circular nº 245, 90
Circular nº 246, 90
Circular nº 248, 87
Circular nº 249, 89
Circular nº 251, 89
Circular nº 256, 87
Circular nº 257, 89
Circular nº 262, 89
Circular nº 268, 87
Circular nº 269, 90
Circular nº 270, 90
Circular nº 271, 89
Circular nº 282, 90
Circular nº 283, 89
Circular nº 294, 96
Circular nº 301, 96
Circular nº 311, 96
Circular nº 357, 101
Circular nº 358, 101
Circular nº 379, 102
Circular nº 993, 193
Circular nº 1.075, 193
Circular nº 1.130, 179
Circular nº 1.255, 179
Circular nº 1.515, 181
- Circular nº 1.822, 185
GECRI (Gerência de Coordenação do Crédito Rural e Industrial), 90
GERUR (Gerência do Crédito Rural), 90
GESPE (Gerência do Crédito Industrial e Programas Especiais), 90
Banco da Amazônia, 45, 70, 179
Banco do Brasil, 45, 70
CACEX (Carteira de Comércio Exterior), 66, 69, 81
Caixa de Mobilização Bancária, 59
CÂMIO (Carteira de Câmbio), 46, 59, 81
Carteira de Redescontos, 44, 59
CREAI (Carteira de Crédito Agrícola e Industrial), 44, 45, 46, 49, 62, 65, 68, 81, 86, 118
CREGE (Carteira de Crédito Geral), 65, 68, 81, 86
Banco do Estado de São Paulo, 44
Banco do Nordeste do Brasil, 45, 70, 179
Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, 44
Banco Mundial, 80
Banco Nacional de Crédito Cooperativo, 45, 70, 179
Banco Nacional de Desenvolvimento Agrícola, 41
Barros, F., 138
Barros, J.R.M., 111, 112
Bastos, P.C., 36, 71, 116, 120
Bergsman, J., 10
BID (Interamerican Development Bank), 80, 82, 83
BIRD (International Bank for Reconstruction and Development), 83
BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), 70
- Cademeta de poupança rural, 179, 181
Caixa Nacional de Crédito Cooperativo, 45

| | |
|--|---|
| Castro, A.B., 17 | Resolução nº 8, 62 |
| CCC (Commodity Credit Corporation), 83 | Resolução nº 63, 81 |
| Centro-periferia, 11-12 | Resolução nº 64, 81 |
| CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), 12 | Resolução nº 69, 63, 76, 77, 80, 85, 170 |
| CFP (Comissão de Financiamento da Pro- dução), 45, 66, 69, 105, 155, 156 | Resolução nº 97, 75 |
| CIP (Conselho Interministerial de Preços), 90 | Resolução nº 168, 82 |
| CNPq (Conselho Nacional de Pesquisas), 56 | Resolução nº 181, 80 |
| COFAP (Comissão Federal de Abasteci- mento e Preços), 25 | Resolução nº 236, 81, 85, 89 |
| Comissão Consultiva de Crédito Rural, 57, 60 | Resolução nº 260, 85, 170, 170 |
| Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 25 | Resolução nº 265, 81, 85 |
| Comissão Nacional de Alimentação, 24 | Resolução nº 279, 85 |
| Comissão Reguladora do Tabelamento, 24 | Resolução nº 295, 86 |
| Comissariado de Administração Pública, 24 | Resolução nº 296, 86 |
| Comissários, 42 | Resolução nº 300, 86 |
| Comitê Nacional de Organização e Ali- mentação e Agricultura das Nações Unidas, 25 | Resolução nº 301, 87 |
| Composição dos haveres financeiros, 132- 139 | Resolução nº 303, 86 |
| Compra e Venda e Financiamento de Pro- dutos de Importação e Exportação, 66 | Resolução nº 305, 86 |
| Concentração do crédito em certos pro- dutos, 110-117 | Resolução nº 311, 89, 99 |
| Concentração do crédito entre produto- res, 119-128 | Resolução nº 318, 93 |
| Concentração espacial da modernização, 117-119 | Resolução nº 329, 93 |
| CONDEPE, 80 | Resolução nº 330, 93 |
| Confisco cambial, 24 | Resolução nº 331, 94 |
| Conjuntura Econômica, 92, 141, 165, 197 | Resolução nº 334, 86 |
| Conselho Monetário Nacional, 4, 5, 57, 59, 70, 71, 72 | Resolução nº 353, 93 |
| Resolução nº 2, 62 | Resolução nº 361, 96 |
| | Resolução nº 364, 97 |
| | Resolução nº 368, 96 |
| | Resolução nº 375, 95 |
| | Resolução nº 382, 95 |
| | Resolução nº 383, 96 |
| | Resolução nº 386, 96 |
| | Resolução nº 388, 95 |
| | Resolução nº 389, 96 |
| | Resolução nº 390, 96 |
| | Resolução nº 402, 99 |
| | Resolução nº 416, 101 |
| | Resolução nº 431, 100 |
| | Resolução nº 431, 100 |
| | Resolução nº 446, 101 |
| | Resolução nº 449, 101 |
| | Resolução nº 479, 102 |
| | Resolução nº 493, 103 |

- Resolução nº 556, 170
 Resolução nº 671, 170
 Resolução nº 698, 170, 172
 Resolução nº 782, 186, 187, 195
 Resolução nº 783, 168, 174, 175, 186, 187, 188
 Resolução nº 793, 174
 Resolução nº 827, 187, 195
 Resolução nº 876, 187
 Resolução nº 904, 175, 176
 Resolução nº 912, 168
 Resolução nº 916, 168
 Resolução nº 923, 168
 Resolução nº 936, 168
 Resolução nº 937, 188
 Resolução nº 940, 168
 Resolução nº 951, 168
 Resolução nº 958, 188
 Resolução nº 973, 168
 Resolução nº 980, 168
 Resolução nº 982, 176
 Resolução nº 985, 168
 Resolução nº 986, 168
 Resolução nº 1.022, 189
 Resolução nº 1.030, 176
 Resolução nº 1.048, 177
 Resolução nº 1.109, 176, 188
 Resolução nº 1.130, 177, 193
 Resolução nº 1.131, 189, 193
 Resolução nº 1.137, 178
 Resolução nº 1.149, 177
 Resolução nº 1.159, 193
 Resolução nº 1.188, 179
 Resolução nº 1.266, 189
 Resolução nº 1.306, 194
 Resolução nº 1.312, 194
 Resolução nº 1.329, 194
 Resolução nº 1.349, 178
 Resolução nº 1.350, 189, 196
 Resolução nº 1.355, 194
 Resolução nº 1.367, 194
 Resolução nº 1.576, 190
 Resolução nº 1.577, 190
 Resolução nº 1.635, 181
 Resolução nº 1.644, 181
 Resolução nº 1.713, 184
 Resolução nº 1.736, 184
 Resolução nº 1.737, 169
 Resolução nº 1.738, 190
 Resolução nº 1.739, 183
 Resolução nº 1.745, 184
 Resolução nº 1.753, 185
 Consumo intermediário, 54-55, 144
 Contradições nos anos setenta, 108-162
 Convênio de Taubaté, 43
 Coordenação de Mobilização Econômica, 24
 Coordenação Nacional de Crédito Rural, 60, 61, 62
 COREX (Programa Corredores de Transporte para Exportação), 83, 87
 Crescimento da inflação e elevação do subsídio, 146-152
 Crescimento real da demanda de crédito, 139-142
 Crédito rural, 3-4
 Crédito subsidiado, 32-33
 Crise dos anos setenta, 71-107
 Custos da produção moderna (crescimento), 142-146
 CWB (Canadian Wheat Board), 83, 87
 Debate dos anos sessenta, 11-22
 Decreto nº 22.626 ("Lei da Usura"), 44
 Decreto nº 50.637, 47
 Decreto nº 54.019, 60
 Decreto nº 56.835, 62
 Decreto nº 58.380, 63, 70, 71, 72
 Decreto nº 75.688, 87
 Decreto nº 76.593, 97
 Decreto nº 93.115, 177
 Decreto nº 94.442, 196
 Decreto nº 97.163, 181
 Decreto nº 97.620, 182
 Decreto Imperial nº 3.272, 42

- Decreto-Lei nº 167, 72, 75
 Decreto-Lei nº 1.506, 155
 Decreto-Lei nº 2.284, 176
 Decreto-Lei nº 5.212, 155
 Decreto-Lei nº 53.991, 155
 Delfim Netto, A., 15, 16, 17, 19, 27, 34, 43
 Delgado, G.C., 22, 155, 165, 198, 200, 202
 Demanda de crédito (crescimento real), 139-142
 Denis, P., 43
 Diretrizes para a Política Nacional de Crédito Rural, 48, 49
 Distorções de caráter distributivo, 110-128
 Dívida pública interna, 152-153
 Duarte, J.C., 19
- EGF (Empréstimo do Governo Federal à Comercialização), 155, 156, 165, 176, 178, 180, 182, 189
 Elevação dos juros e redução dos subsídios, 185-190
 Elevação do subsídio, 146-152
 Elite agrária, 35, 37
 EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), 105
 Estatuto da Terra, 38
 Estatuto do Trabalhador Rural, 37
 Evolução da política de crédito rural, 41-50
 Expansão da dívida pública interna, 152-153
- FAR (Fundo Agroindustrial de Reconversão), 78
 Fausto, B., 42, 43
 FDAP (Fundo de Defesa dos Produtos Agropecuários), 83
 FDRC (Fundo de Reserva de Defesa do Café), 69, 82
- FDPE (Fundo de Defesa de Produtos de Exportação), 98
 FDR (Fundo de Desenvolvimento Rural), 177
 FIBEP (Fundo de Financiamento para Importação de Bens de Produção), 83
 FINAME (Financiamento Nacional de Máquinas e Equipamentos), 78, 137
 Financiamento agrícola e crise dos anos setenta, 81-107
 Financiamento da grande expansão, 51-107
 FINEP (Financiadora Nacional de Estudos e Projetos), 56, 78
 FINEX (Fundo de Financiamento às Exportações), 81, 83, 87, 94, 103
 FIPEME (Financiamento à Pequena e Média Empresa), 78
 FNRR (Fundo Nacional de Refinanciamento Rural), 61, 74, 78, 82, 83, 87, 103
 FUNAGRI (Fundo Geral para a Agricultura e a Indústria), 62, 76, 77, 78, 83, 97, 103, 177
 Funcionalidade da agricultura, 15-19
 FUNDAG (Fundo Especial para o Desenvolvimento Agrícola), 79, 80, 82, 83, 87, 89, 98, 105, 150
 FUNDECE (Fundo de Democratização do Capital das Empresas), 78, 83
 FUNDEPE (Fundo para o Desenvolvimento da Pecuária), 82, 83, 87
 FUNFERTIL (Fundo de Estímulos Financeiros ao Uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais), 78
 FUNRURAL (Fundo de Assistência do Trabalhador Rural), 81
 Furtado, C., 12
- Galvêas, E., 136, 158
 GECRE (Grupo Executivo de Crédito Rural), 47, 48
 GECRI (Gerência de Coordenação do Crédito Rural e Industrial), 62

- Geisel, E., 84
 Gonçalves Neto, W., 22
 Goulart, J., 57
 Graham, D.H., 111, 112
 Guimarães, A.P., 14
 Gurley, J.G., 136
- Haveres financeiros, 132-139
 Hayami, Y., 28
 Hegemonia urbano-industrial, 8-11
 Hilferding, R., 136
- IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), 73
 IBC (Instituto Brasileiro do Café), 10, 64, 66, 69
 IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), 121, 199, 200
 IBRA (Instituto Brasileiro da Reforma Agrária), 38, 70
 IGP (Índice geral de preços), 92, 100, 107
 II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), 161, 198
 Impactos sociais e tecnológicos do novo padrão, 193-203
 INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário), 38, 41, 70
 Inflação e subsídio, 146-152
 Inovações induzidas, 28-29, 144
 INPC (Índice nacional de preços ao consumidor), 182
 IPA (Índice de preços por atacado), 92, 107
 IPC (Índice de preços ao consumidor), 181
 IPEA/IPLAN, 79, 199
 IRGA (Instituto Riograndense do Arroz), 67, 74
- Juros e subsídios, 185-190
- Kadota, D.K., 160
 Kageyama, A., 22, 30, 54, 195, 201, 202
- Lago, L.A.C., 73
 Lei do Crédito Rural, 62
 Lei nº 454, 44
 Lei nº 1.869, 181
 Lei nº 3.253, 61
 Lei nº 4.131, 81
 Lei nº 4.357, 60, 67
 Lei nº 4.595, 57, 59, 60, 71, 72
 Lei nº 4.621, 67
 Lei nº 4.728, 59
 Lei nº 4.829, 57, 63, 70, 80
 Lei nº 8.024, 135
 Lei da Usura, 44
 Lei Delegada nº 2, 155
 Lemos, M.B., 116, 127, 166, 192
 Limites de adiantamento, 167-170
 Linhares, M.Y.L., 25, 26
 LFTs (Letras Financeiras do Tesouro), 181
 LTNs (Letras do Tesouro Nacional), 67, 96
- Malan, P.S., 10
 Maluf, R.S.J., 157
 Martins, J.S., 19
 Mata, M., 123, 137
 Médici, E.G., 84
 Melo, F.B.H., 10, 113, 120, 161
 Meyer, R.L., 59, 79
 Minas Gerais, 2
 Ministério da Agricultura, 40, 56, 138
 Ministério da Fazenda, 85
 Ministério do Planejamento, 85
 Modernização, 7-8, 22-40, 202
 Modernização conservadora, 3, 36
 Modificação na composição dos haveres financeiros, 132-139
 Montezano, R.M.S., 63, 127, 133, 171, 172, 174, 186

- Movimentos no preço da terra, 128-132
 Mudanças nas regras financeiras, 164-192
 Mudanças tecnológicas, 196-203
- Nabuco, M.R., 166, 167, 192
 Necessidades de financiamento, 142-146
 Nicholls, W.H., 30, 50, 54
 Nóbrega, M.F., 42, 110, 118, 120, 158, 159
- Oliveira, F., 19
 Oliveira, J.C., 63, 127, 133, 171, 172, 174, 186
 Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, 182, 190
 Origem dos recursos, 76-81
 ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), 60, 67, 96, 97
- Padrão de financiamento (a busca de um novo padrão), 163-203
 PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), 15, 37, 38, 39
 PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor), 177, 190, 193, 194
 Pastore, A.C., 10, 19, 27
 Paiva, R.M., 15, 16, 18, 29, 30, 50, 54
 Paulinelli, A., 138
 PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento), 41
 Pequenos produtores (tratamento diferenciado), 193-195
 Percentual de obrigatoriedade de aplicação dos bancos comerciais, 170-185
 Pesquisa, 3
 PIN (Programa de Integração Nacional), 81
 Pinto, L.C.G., 42, 110, 114, 118, 120, 122, 125, 158
 Plano Collor, 135, 184
 Plano Cruzado, 133, 176, 178, 180, 192, 196
- Plano de Metas, 57
 Plano de Defesa e Revigoramento dos Cafezais, 103
 Plano Trienal, 14, 15, 36
 Plano Verão, 179, 190
 PNDA (Programa Nacional de Defensivos Agrícolas), 198, 201
 POLAMAZÔNIA (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia), 88, 102
 Política de Preços Mínimos, 66, 156, 178
 Política de promoção das exportações, 111
 Políticas agrícolas, 153-159
 POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados), 88, 97, 102, 103
 POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), 88, 97, 102, 193
 Possas, M.L., 160
 Postos avançados de crédito rural, 103
 Prado Júnior, C., 14
 Preço da terra, 128-132
 Preços (tendência à elevação), 159-162
 Prêmios fiscais e financeiros, 111
 Primeiro Congresso Nacional da Agropecuária, 40
 PROAGRO (Programa de Garantia de Atividade Agropecuária), 87, 158
 PROÁLCOOL (Programa Nacional do Alcool), 97, 102, 103
 PROCAL (Programa Nacional de Calcário Agrícola), 90
 PROCANOR, 193
 PRODENOR (Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte do Norte e do Nordeste), 88
 PRODEPE (Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte), 87
 PRODOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), 81
 Produtos domésticos x produtos exportáveis, 111-116

- PROFERT (Programa de Subsídio ao Preço dos Fertilizantes), 89, 98, 150
 Programa da SEPLAN, 97
 Programa de Desenvolvimento Especial do Pantanal, 88
 Programa Especial da Região Geo-Econômica de Brasília, 88, 97, 103
 Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial, 182
 Programa Nacional de Desenvolvimento Rural, 182
 Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola, 198
 Programa do Trópico Semi-árido, 88
 PROHIDRO, 193
 Projeto Aripuanã, 88
 Projeto Sertanejo (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste), 103, 193
 PRONAP (Programa Nacional de Pastagens), 87
 PRONAZEM (Programa Nacional de Armazenagem), 87, 97, 103
 PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agro-indústria do Norte e do Nordeste), 81, 83, 87

 Quadros, J., 47
 Queda, O., 19

 Rangel, I., 15
 Recursos alocados ao setor agropecuário, 190-193
 Redução dos limites de adiantamento, 167-170
 Redução dos subsídios e elevação dos juros, 185-190
 Refinanciamento compensatório, 93
 Reforma agrária, 26, 27, 38
 Reforma bancária, 56
 Reforma financeira, 57-60, 70
 Regiões menos desenvolvidas (tratamento diferenciado), 195-196
 Regras financeiras (mudanças), 164-193
 Relações agricultura-indústria, 196-203
 Relatório Klein e Saks, 26
 Resende, A.L., 64
 Reydon, B.P., 109, 130, 131, 132
 Rezende, G.C., 112, 114, 117, 120, 126, 127, 132, 143
 Ruttan, V.W., 28

 Sáfar, C.A.M., 167, 192
 Santana, C.A.M., 105, 106
 Santos, R.F., 144
 SAPS (Serviço de Assistência da Previdência Social), 24
 Sayad, J., 32-33, 120, 126, 128, 132, 148, 149, 150, 151
 Schuh, G.E., 17, 59
 Schultz, T.W., 18
 Serra, J., 57, 58
 Servilha, V., 2, 11, 116, 127, 167, 192
 Shaw, E.S., 136
 Silva, A.M., 160
 Silva, F.C.T., 25, 26
 Silva, P.A., 136
 Silva, S., 4, 19, 20, 21, 34, 35, 43, 129, 130
 Simonsen, M.H., 85, 138
 Sistema Financeiro Nacional, 56, 59
 Smith, G.W., 142, 155
 SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural), 4, 5, 49, 53-75, 76, 77, 120, 131, 152, 165, 184, 193, 197
 Sociedades de Crédito Imobiliário, 184
 Subsídios (crescimento), 146-152
 Subsídios (redução), 185-190
 Subsídios às exportações, 111
 SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), 59
 Instrução nº 70, 24, 46, 47
 Instrução nº 204, 47

-
- SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento), 24, 26
- Taunay, A.D'E., 43
- Tavares, M.C., 58
- Tendência à elevação dos preços, 159-162
- Tesouro Nacional, 68, 74
- The Dai-Ichi Kangyo Bank Ltd., 83
- The Mitsubishi Bank Ltd., 83
- Tratamento diferenciado aos pequenos produtores e às regiões menos desenvolvidas, 193-196
- UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), 2, 55, 116, 129, 154, 192
- UNICAMP, 195, 202
- United Nations, 146
- USAID (U.S. Agency for International Development), 68, 83
- Vale do Jequitinhonha, 2
- VBCs (Valores Básicos de Custeio), 183, 184, 188
- Veiga, A., 10
- Velloso, J.P.R., 85
- Weffort, F.C., 9
- Zockun, M.H.G.P., 10, 112, 113

Capítulo 3

- ALBUQUERQUE, C.P., OLIVEIRA, J.C., 156
BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA DO BRASIL, 124
Banco Central da República do Brasil, 115, 118, 134, 135, 139, 141, 153
Banco do Brasil, 122, 125, 137, 158;
 CREAL, 118
CFP, 155
COMCRED, 121
Conselho Monetário Nacional: Resolução nº 69, 137
Decreto-Lei: Decreto-Lei nº 1.506, 155; Decreto-Lei nº 5.212, 155;
 Decreto-Lei nº 53.991, 155
DELGADO, G.C., 157, 158
EGF, 114, 155, 156
FUNDAG, 150
Hayami, Y., Ruttan, V.W., 144
IBGE, 121
II PND, 161
Lei: Lei Delegada nº 2, 155
MATA, M., 123
Ministério da Agricultura, 158
Paulinelli, A., 138
PINTO, L.C.G., 114, 122
Plano Collor, 135
Plano Cruzado, 133
Política de Garantia de Preços Mínimos, 156
PROFERT, 150
SAYAD, J., 149, 151
Simonsen, M.H., 138
SNCR, 120, 122, 131
UFMG, 116, 117, 127, 129, 154
ZOCKUN, M.H.G.P. et al., 112

PAPP, 177, 190, 193, 194
Plano Collor, 184
Plano Cruzado, 176, 178, 180, 188, 189, 196
Plano Verão, 179, 190
PND, 182, 201
PNDR, 182
POLAMAZÔNIA, 187
POLONORDESTE, 187
PROBOR, 187
PROCANOR, 187
PROHIDRO, 187
Projeto Sertanejo, 187
SNCR, 164, 184, 193, 197
LFMG, 192
UNICAMP, 195, 202