

Instituto de Economía

TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA

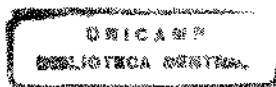
Antônio Márcio Buainain

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr. Rinaldo Barcia Fonseca.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Antônio Márcio Buainain em 22/11/1999 e orientada pelo Prof. Dr. Rinaldo Barcia Fonseca.

CPG. 22/11/1999

Campinas, 1999



UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	I/UNICAMP
	B85t
V.	
TOMBO	41328
PROC.	278/00
	☐ ☒
PREC.	R\$ 11,00
DATA	06-07-00
CPD	

CM-00142406-6

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

B85t Buainain, Antonio Marcio
Trajetória recente da política agrícola brasileira / Antonio
Marcio Buainain. -- Campinas, SP : [s.n.], 1999.

Orientador: Rinaldo Barcia Fonseca
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Política agrícola – Brasil. I. Fonseca, Rinaldo Barcia. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.
III. Título.

ÍNDICE

1.	ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A INTERVENÇÃO PLANEJADA E CAÓTICA NO BRASIL	1
2.	A POLÍTICA ECONÔMICA DA CRISE: ESTRATÉGIA E PROGRAMAS DE AJUSTE	26
2.1	CRISE EXTERNA E PROGRAMAS DE AJUSTE DE BALANÇO DE PAGAMENTOS	30
2.2	AS INTERVENÇÕES HETERODOXAS	33
2.2.1	PLANO CRUZADO	37
2.2.2	PLANO BRESSER	42
2.2.3	PLANO VERÃO	43
2.2.4	PLANO COLLOR	44
2.3	O PLANO REAL: AS CONTRADIÇÕES DA ESTABILIDADE	46
2.4	CONCLUSÃO	56
3.	MODELO E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO SETORIAL: UMA NOTA DIDÁTICA	63
3.1	ESPECIFICIDADES DA AGRICULTURA E INTERVENÇÃO DO ESTADO	63
3.2	REGULAÇÃO ESTATAL E SEUS INSTRUMENTOS	65
3.2.1	POLÍTICAS MACROECONÔMICAS	69
3.2.2	POLÍTICAS SETORIAIS	74
3.3	PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA	79
4.	POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA E INTERVENÇÃO PLANEJADA NA DÉCADA DE 70	88
4.1	DA CRISE AGRÁRIA À MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA	89
4.2	O SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO	94
4.3	O SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO AGROPECUÁRIO: CONSTRUÇÃO E CRISE	100
4.3.1	CONSTRUÇÃO, COMPONENTES E FUNÇÕES DO SNPA	100
4.3.2	CRISE E DESMANTELAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO AGROPECUÁRIO	111
4.4	A INTERVENÇÃO PLANEJADA NA AGRICULTURA	119
4.4.1	PRINCIPAIS COMPONENTES/INSTRUMENTOS DA INTERVENÇÃO PLANEJADA	133
4.4.1.1	Política de Crédito Rural	135
4.4.1.2	Programa de garantia de preços mínimos	139
4.4.2	OUTROS COMPONENTES/INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO	140
4.4.2.1	Pesquisa agropecuária: a criação da EMBRAPA	140
4.4.2.2	Programas de desenvolvimento regional e rural	143
4.4.2.3	Programas específicos por produto	145
5.	CRISE ECONÔMICA, PRAGMATISMO E CRISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA: DA INTERVENÇÃO PLANEJADA AO MODELO LIBERAL	151
5.1	FASES E ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA A PARTIR DOS ANOS 80	151
5.1.1	FASE PRÉ-CRUZADO	152
5.1.2	NOVA REPÚBLICA ATÉ O PLANO CRUZADO	154
5.1.3	FASE LIBERAL	158
5.2	A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL DURANTE A DÉCADA DE 80	173
5.2.1	A MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS	174
5.2.2	A GESTÃO DOS RECURSOS	182
5.3	POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS DURANTE A DÉCADA DE 80	190
5.3.1	A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS	190
5.3.2	A GESTÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS	198

6.	TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ANOS 90: TRANSIÇÃO PARA UM NOVO PADRÃO DE INTERVENÇÃO?	213
6.1	EVOLUÇÃO E CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ANOS 90	213
6.1.1	A EXAUSTÃO E REORIENTAÇÃO DO CRÉDITO RURAL	217
6.1.2	CRÉDITO RURAL E PEQUENO PRODUTOR	229
6.1.3	A FALÊNCIA DO PROAGRO	231
6.1.4	A PERDA DE CREDIBILIDADE DOS PREÇOS MÍNIMOS	235
6.2	OS NOVOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA	240
6.2.1	CÉDULA DO PRODUTOR RURAL (CPR)	245
6.2.2	CONTRATO DE OPÇÃO DE VENDA (COV)	250
6.2.3	PRÊMIO PARA ESCOAMENTO DE PRODUTO (PEP)	252
6.2.4	ZONEAMENTO AGROCLIMÁTICO, PEDOCIMÁTICO E PROAGRO	253
6.3	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	255
6.4	ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OS LIMITES DA "NOVA" POLÍTICA AGRÍCOLA	257
7.	CONCLUSÃO	269
8.	BIBLIOGRAFIA	309
9.	ANEXO I: ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA E DESEMPENHO RECENTE DA AGRICULTURA BRASILEIRA.	323

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Inflação Acumulada e Média Anualizada (%).....	50
Tabela 2: Evolução do Crédito Rural	180
Tabela 3: Taxa Real de Juros do Crédito Rural.....	185
Tabela 4: Condições do crédito rural: 1967-90.....	187
Tabela 5: Condições de financiamento, segundo tipo de crédito e tamanho do produtor (1968-88).....	188
Tabela 6: Limites de Financiamento	190
Tabela 7: Índice de Preços Mínimos Reais Brasil (1970-95)	203
Tabela 8: Política de Garantia de Preços Mínimos Algodão Pluma.....	206
Tabela 9: Política de Garantia de Preços Mínimos Algodão Carvão.....	206
Tabela 10: Política de Garantia de Preços Mínimos Arroz.....	207
Tabela 11: Política de Garantia de Preços Mínimos Feijão.....	207
Tabela 12: Política de Garantia de Preços Mínimos Milho.....	208
Tabela 13: Política de Garantia de Preços Mínimos Soja	208
Tabela 14: PGPP - <i>Stocks</i> de Produtos Seleccionados	210
Tabela 15: Fontes do Crédito Rural.....	218
Tabela 16: Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas.....	220
Tabela 17: Exigibilidades em Crédito Rural	221
Tabela 18: Crédito Rural - Taxas de Juros.....	223
Tabela 19: Situação Geral do Crédito Rural Comportamento Geral das Taxas de Juros (1995-98).....	226
Tabela 20: Comportamento das Taxas de Juros do Crédito Rural (Custeio)	227
Tabela 21: Distribuição do Crédito Rural por Tamanho do Produtor	230
Tabela 22: Principais Instrumentos da Política Agrícola Atual	239
Tabela 23: CPR avaliadas pelo Banco do Brasil (Janeiro de 1998)	250
Tabela 24: Valor Médio dos Contratos.....	268
Tabela 25: Taxa Real de variação do PIB por setor e per capita.....	323
Tabela 26: Relações entre Preço Mínimo e Preço Recebido de Produtos Amparados pela PGPM, em Estados Seleccionados 1990-96	324

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do PIB por setor e per capita.....	28
Gráfico 2: Taxa de câmbio real (1974.1-1997.1).....	172
Gráfico 3: Fontes do Crédito Rural (1985-96)	176
Gráfico 4: Evolução do Crédito Rural	177

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Intervenção e Regulação dos Fluxos Agregados	66
Figura 2: Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário Principais componentes: articulação vertical e horizontal.....	102
Figura 3: Comissão Estadual de Planejamento Agropecuário Estrutura Organizacional.....	104
Figura 4: Modelo de Intervenção Setorial	122
Figura 5: Esquema da modernização compulsória	124
Figura 6: Modelo Institucional da EMBRAPA.....	143
Figura 7: Novos Instrumentos de Financiamento Agrícola.....	241
Figura 8: Resumo do processo de emissão e circulação da CPR.....	247
Figura 9: Linha de crédito para aquisição de CPR.....	249

Este trabalho está sendo concluído com exatos 15 anos de atraso. Durante este período, meu débito para com um grande número de amigos e colegas cresceu tanto que se tornou impagável. Diante da modéstia do trabalho que ora apresento, não me resta outra alternativa que não declarar moratória unilateral e torcer para que os credores compreendam o gesto de impotência.

No lugar dos agradecimentos de praxe, o melhor é pedir desculpas ao pequeno grupo que ao longo destes anos nunca deixou de estar ao meu lado, mesmo estando muitas vezes distantes: minha tese é muito menor do que as tantas valiosas contribuições e lições aprendidas com e por intermédio deles.

Não é possível deixar de mencionar alguns nomes, lembrar e reviver algumas histórias. Fred Katz, ex-aluno de Economia Brasileira Contemporânea de minha primeira turma, grande amigo, companheiro de mestrado e leal escudeiro durante os dois anos de Birkbeck College, com a maturidade dos mais velhos e a visão estratégica adquirida ao longo de uma bem sucedida carreira empresarial, fez o possível para convencer-me a ficar em Londres e concluir, de maneira pragmática, meu trabalho de tese, àquela altura com pouco mais da metade escrita, lida e aprovada pela minha supervisora, Miss Fiona Atkins. Tivesse eu ouvido seus conselhos o prazo não teria sido tão longo e os débitos não ter-se-iam acumulado. Mas recém saindo da pós-adolescência, eu ainda queria fazer a revolução e escrever a grande obra, algo que no mínimo superasse o Desenvolvimento do Capitalismo da Rússia de Lênin e A Questão Agrária de Kautsky, resolvendo de uma vez por todas a polêmica sobre o futuro do camponês no capitalismo contemporâneo. A realização desta Missão exigia uma vasta pesquisa de campo em todo o país, e foi para isto que voltei ao Brasil no final de 1982, após ter concluído todas as cadeiras do mestrado devido a não aceitação do diploma brasileiro. Trazia na bagagem, além da rica experiência acadêmica e de vida que uma cidade como Londres pode oferecer, o manuscrito da tese e Luana, nossa filha inglesa. Voltei, não fiz a pesquisa, cheguei a tempo de conhecer, na prática, a recessão e seus efeitos sobre as populações já tão miseráveis do Recife.

Acho que Fred nunca se perdoou por não ter me convencido. O que ele não sabe é que sempre fui o maior cabeça dura do Pequenópolis e do Colégio Estadual Campograndense. Conta minha mãe que uma vez foi chamada ao colégio para retirar-me da sala, pois eu não deixava a aula de história do Brasil prosseguir por não aceitar a afirmação da "tia" de que o Brasil havia sido descoberto por Cabral. Eu estava inconformado com a falta de lógica da afirmação e argumentava, apaixonadamente, que se o Brasil ficava nas Américas e se Colombo havia descoberto a América, logo... Acho que até hoje não fui convencido e continuo cabeça dura. Valentina que o digal!

O grupo do Centro de Estudos de Conjuntura, durante o período 1985-89, também é credor dos grandes. Para mim foi uma grande escola. Internamente respirávamos o debate da política econômica, discutíamos com paixão as variações da inflação, da taxas de juros; angustiava-nos a redução do raio de manobra da política econômica tantas vezes mencionada nesta tese. A cada semana o informe dos responsáveis pela política monetária dava conta de uma nova redução. O que não conseguíamos explicar era como o espaço do raio de manobra, que já vinha se estreitando desde os anos 70, nunca terminava. Escrevendo este trabalho, dei-me conta que estamos diante de um paradoxo e renunciei à tentação de tentar explicar uma constatação que parece tão óbvia e evidente. O fato é que o raio de manobra continuou diminuindo e, felizmente, ainda não acabou o espaço para tentar fazer algo e tirar o país da crise.

As discussões eram incessantes, o que não deixava de produzir alguma ineficiência, coisa secundária naqueles tempos pré-globalização. Segundo fofocas de gente próxima, o tempo médio que eu consumia para descer a rampa do Instituto era de 30 minutos; para ir da minha sala à cozinha, outros 25'; para tomar café um mínimo de 20'. Levando em conta que sou viciado em café, um mínimo de 4 travessias diárias pela rampa, chegava-se à fantástica estimativa de tempo "perdido" de 1 hora e 15'. A estimativa nunca foi confirmada cientificamente, e ainda hoje é lembrada de tempos em tempos. Independente de sua comprovação, esta estimativa resulta de análise

superficial, que se atém às aparências do fenômeno e não chega nem a tatear sua verdadeira essência. Aquele não era certamente um tempo perdido, era um tempo de diversão, convivência, discussão, fofoca, reflexão, conflitos. Quantas soluções para o país nós encontramos nestes trajetos? Quantos projetos maquinamos, quantas fantasias foram desenvolvidas?

O trabalho no CECON significou o abandono da grande obra e, mesmo hoje, passados 10 anos desta experiência, não ficou nem uma ponta de arrependimento pela opção de dedicar-me ao trabalho de montar o CECON. Deste período, a vontade seria relembrar histórias e estórias, e mencionar a todos, Suzigan, Biasoto, Elba, Romano, Rogério, Maurício, Presser, Fernando Mineiro e cada um dos demais. Não o faço por que teria que consultar os anais do Centro, tantas foram as pessoas que viveram comigo este rico período. Não quero deixar de mencionar a presença do Ricardo Carneiro, com quem aprendi muito, inclusive os rudimentos da atividade de coordenação, que desde então vem sendo uma presença marcante em minha vida profissional; Hildo Meirelles de Souza Filho, primeiro assistente de pesquisa e desde então amigo e parceiro leal e dedicado, com que tenho tido o prazer e privilégio de conviver, compartilhar trabalhos e projetos.

Il fratello Cismondi, psicanalista disfarçado em economista da Divisão de Análise de Políticas Econômica e Social da FAO, é outro grande credor. Durante nossa intensa convivência romana, entreviu com muita eficiência em todas as ocasiões —não tenho idéia se foram muitas ou poucas— em que eu fazia qualquer referência à necessidade de definir um novo tema e estrutura para uma tese que um dia teria que ser feita, adequando o nível de pretensão às já então evidentes restrições pessoais. Defendia com ardor, fantasia e romantismo a não capitulação diante do sistema (não importava muito saber o que era o sistema) e a manutenção dos projetos ambiciosos, independente dos resultados "formais": o importante é o caminho e a caminhada, e não a chegada, insistia ele citando o poeta espanhol. Quando lhe faltavam os argumentos, sacava do

bolso sua última cartada e lançava-me na *dolce vita* romana. Só um louco resistiria. Cabeça dura eu sou, mas louco não!

El hermano Fernando Rello, camponês mexicano disfarçado em economista laureado com o prêmio nacional de economia no México e posteriormente em *sommelier*, foi outro grande companheiro e amigo do período romano. Contrapunha-se firmemente ao Cismondi, e por diversas vezes sugeriu que eu, pragmaticamente, transformasse em tese os trabalhos sobre as políticas agrícolas no processo de ajuste estrutural, tema que ocupava boa parte do tempo dos três mosqueteiros do Grupo da América Latina e Caribe, como éramos conhecidos Cismondi, Rello e eu devido à nossa conhecida posição "anti-liberal".

Não posso deixar de lembrar de Antônio Pérez, inspirador e chefe dos três mosqueteiros, que após mais de 25 anos no "sistema", mantinha-se fiel aos ideais cepalinos e ilpeanos dos anos 70. Com ele e na "bíblia" do planejamento agropecuário, do qual foi idealizador e um dos principais autores, aprendi coisas relevantes que foram usadas neste tese: a importância do planejamento, as diferenças entre políticas, instrumentos, parâmetros etc.; a importância da estratégia e da definição de meios para alcançar os objetivos seguindo uma determinada estratégia; a relevância da avaliação de alternativa, do acompanhamento das políticas e projetos, do desenho de cenários. Aprendi também que o planejamento é totalmente impotente diante da política, e que por isso mesmo só pode ser útil se colocado a serviço da boa política.

O ambiente dos governos aos quais prestávamos assistência técnica em matéria de políticas agrícolas era de euforia. A crise era coisa do passado. A solução já havia sido encontrada e inclusive testada em países como o Chile. Argentina e México eram os felizardos recém chegados. O importante, ouvíamos por toda parte, inclusive no Brasil, eram as reformas estruturais, a liberalização comercial, a privatização, o desmontagem do setor público, verdadeiro vampiro que chupava todo o sangue e energia da sociedade em

benefício de poucos políticos e agentes privilegiados. Feitas estas reformas e estabilizada a inflação, tudo se resolveria: os empresários nacionais e internacionais utilizariam a riqueza acumulada durante a crise para realizar novos investimentos e reformar as estruturas arcaicas dos países, tornando-as competitivas no mercado internacional. As privatizações trariam novas estradas, portos, serviços mais baratos e melhores. O Estado, liberado do domínio das sanguessugas do passado, finalmente poderia alocar recursos para a promoção de suas funções básicas: prover saúde, educação e segurança para o povo. O emprego cresceria e a renda seria mais bem distribuída.

A verdade é que não conseguimos convencer nenhum ministro em nenhum país da América Latina e Caribe a desenhar e implementar políticas setoriais que promovessem o desenvolvimento com equidade da agricultura, enviesada a favor dos segmentos mais pobres e que transformassem a estrutura bi-modal e iníqua que caracteriza o mundo rural na América Latina. Além de desnecessárias, pois as reformas estavam a caminho, o raio de manobra para ações desenvolvimentistas do Estado havia sido reduzido um pouco mais pela própria contenção fiscal, componente central das reformas. Mas não havia por que se preocupar, pois passada a primeira fase que exigia algum sacrifício, inclusive o agravamento do desemprego, pobreza e exclusão social, estes problemas seriam resolvidos de forma sustentável.

As intermináveis discussões dos três mosqueteiros ficaram inconclusas, mas foram pretextos para provar muitos grandes vinhos, em rodadas inesquecíveis de degustações que organizávamos como parte prática do curso de *sommelier* que Fernando e eu fizemos durante três anos. Mas valeu o caminho e a caminhada.

Pena que os defensores da nova revolução também não tinham razão e que as reformas não produziram o futuro radiante prometido. A crise continua e o Estado liberal tem demonstrado tanta ou mais incompetência que o Estado desenvolvimentista, pelo menos em matéria de desenvolvimento humano. A

grande vantagem de haver retornado ao Instituto é que deixei de ser um dos três mosqueteiros atrasados nadando contra a corrente. Tudo indica que o encanto foi quebrado e que as ilusões desfazem-se rapidamente. O trabalho é grande: não se trata de voltar ao passado e defender teses ou instituições que nunca foram as nossas, como o Estado autoritário, sua visão de sociedade e sua política econômica cuja crítica foi a base deste Instituto, e na qual nos formamos. Relendo a tese tive, em alguns momentos, a impressão de que poderia denotar algum saudosismo da intervenção planejada. Tive vontade de revisar tudo para evitar mal-entendidos. Desisti por que corria o risco de demorar alguns anos mais. Consola-me o fato de que isto já foi feito com brilhantismo por vários colegas do Instituto.

Não poderia deixar de mencionar alguns amigos e companheiros de trabalho que também sempre estiveram ao meu lado, como Sérgio Sales, Pacheco, Alonso, Matoso, Ademar Romero e José Maria. O Zé, um dos primeiros amigos de Campinas, é figura indispensável para tornar mais aprazível e inteligente nossa convivência no Instituto de Economia. Independente da veracidade ou não dos fatos, sua figura alimenta um rico folclore de casos divertidos, contados e recontados em nossas reuniões sociais. Acadêmico até o âmago, dedica-se, como poucos, aos estudantes, independente de serem ou não seus alunos. Pode levar um coordenador de pesquisa, pressionado a cumprir o prazo de entrega de um relatório, às raias da loucura ao interromper a elaboração do documento sob sua responsabilidade para atender a uma legião de estudantes às vésperas de uma prova, ou ajudar a um mestrando a revisar sua tese ou a um graduando a fazer um projeto de monografia. Para o coordenador da pesquisa, é notável sua "falta" de senso de prioridade. Estou convencido que uma grande escola é feita principalmente por pessoas como o Zé Maria, e não pelos coordenadores de pesquisas sujeitos aos prazos que muitas vezes pouco tem a ver com o dia a dia da atividade docente.

Nos últimos anos, como coordenador de vários projetos de pesquisa, tenho tido o privilégio de uma rica convivência profissional e humana com

pesquisadores também de fora do Instituto de Economia. Quero destacar Marcelo Magalhães, que tem sido, nos últimos tempos, meu grande companheiro e um dos principais responsáveis pelo bom andamento dos trabalhos sob minha responsabilidade. Com os gringos Ruy de Villalobos e Hector Maletta, co-autores de muitos trabalhos utilizados nesta tese, venho aprendendo e divertindo-me muito. Carlos Guanzirolli tem sido outro amigo e interlocutor permanente nos últimos anos. Como coordenador do projeto FAO/Incra, do qual tenho participado como pesquisador desde 1995, pediu-me para escrever —e cobrou-me diariamente— o trabalho que serviu de base para a elaboração desta tese. Não ficou satisfeito, pois esperava que eu formulasse uma política para apoiar o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Não deu para tanto e eu fiquei nas recomendações gerais, necessariamente vagas. O trabalho pode não ter sido útil para os objetivos do Carlos, mas foi indispensável para a elaboração desta tese.

O débito com o amigo Pudim, hoje inexplicavelmente transformado em Rinaldo (metamorfose que antecedeu a ocupação da atual posição de Diretor Adjunto do Instituto), também é grande. Desde que cheguei em Campinas o Pudim tem sido um companheiro inseparável e leal. Sempre nos afinamos com perfeição, mesmo na divergência. Nos últimos tempos, diante da verdadeira caça às bruxas promovida pelo "sistema" contra os não doutores, transformados quase em parias acadêmicos, incompetentes por definição, independente de qualquer avaliação de sua produção intelectual e desempenho profissional, o já Rinaldo assumiu o papel de "meu último defensor", segundo palavras do Professor João Manuel (afirmação falsa, uma vez que o próprio João, entre tantos, nunca deixou de apoiar-me). Assumiu também, junto com o João Manoel, a chata posição de cobrar a elaboração da tese, cobrança cada vez mais insistente e chata. Nos últimos meses havia me transformado em um refugiado dentro do Instituto, evitando encontrar-me com credores tão insistentes e convincentes como estes dois. Senti na pele a tal da redução do raio de manobra, e cheguei à conclusão de que já não havia alternativa a não

ser sentar e escrever a tese. Mesmo sendo cabeça dura, aprendi que a única alternativa é sempre a melhor alternativa. Concluído o trabalho, só posso confirmar a validade desta profunda sabedoria popular.

Independente do resultado obtido, também valeu o caminho e a caminhada de elaboração deste trabalho: durante a viagem, de poucos meses, revivi com emoção os últimos 15 anos de vida profissional, re-coletando e re-elaborando os trabalhos que realizei, sempre em boa companhia, ao longo de deste período.

Não é justo esquecer os tantos amigos não economistas com os quais convivi, na presença e na ausência, durante todos estes anos. Com eles comparti momentos de prazer e angústia, as saudades e a distância decorrentes das mudanças, as alegrias dos reencontros, em Campo Grande, Rio de Janeiro, Recife, Londres, Roma e em várias cidades do interior do país. Impossível listar a todos, mas não quero deixar de mencionar meus irmãos Nelson, Assef, Conceição Maria e Marcelo; meus cunhado(a)s Silvana, Fafá, Virgínia, Rafael e Thomas; meus primos Zé, Almir, Miguel, Joni e Luiz; e o grupo de amigos que sempre integrou o "gabinete": Pikunas, Marilda, Paulo, Ana Néri, Said, Julieta, Marcelo Martins, Chedid, Aldemir, Tarcísio, Amauri, Marcos e Fátima Lins, Castelo e Zuca.

Por último, quero mencionar duas pessoas que não podem e não querem, para minha sorte, assumir posição de credores. Não fosse isto a dívida explodiria. São meus pais, que mesmo atribuindo grande importância à tese, nunca deixaram de se orgulhar do filho sem tese e de estar ao meu lado. Também nunca deixaram de perguntar, de quando em quando, sobre a tese.

Outra dia, em meio a um grande sufoco para concluir a tabulação de resultados de uma pesquisa de campo que havíamos feito no Nordeste, contratei a esmo uma estudante de mestrado de estatística para ajudar a descascar o que parecia ser —e era— um bom abacaxi. Passados alguns dias, Marcelo, que acompanhava de perto o trabalho da Celeste, informou-me que a

moça era não apenas muito eficiente como de grande seriedade e dedicação. Concluiu que eu era um cara de sorte, pois sempre encontrava pessoas legais em meu caminho. Brincando, reagi prontamente dizendo que não se tratava de sorte, mas de competência do coordenador para selecionar sua equipe. Revendo estes últimos 15 anos (e os demais), sou obrigado a reconhecer que eu sou de fato um cara de muita sorte, e que a competência auto-atribuída não tem nada ver com assumir tantas dívidas com credores da qualidade humana e profissional dos meus.

Este trabalho é inteira e unicamente dedicado à Valentina, companheira inigualável. Aos meus queridos filhos Pedro Ivo e a Luana, que cresceram esperando esta tese, um grande beijo e minha esperança de que tenham, em suas vidas, tanta sorte como eu venho tendo.

1. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A INTERVENÇÃO PLANEJADA E CAÓTICA NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas reflexões gerais sobre um tema que acabou assumindo um papel norteador para o desenvolvimento desta tese: o caráter planejado da intervenção do Estado na economia e sua evolução para o que chamamos, com reconhecido exagero, de intervenção caótica. Estas reflexões são no máximo fragmentos de tema extremamente complexo, cuja compreensão foge completamente aos objetivos desta tese e às possibilidades de seu autor. A complexidade não decorre apenas de seu caráter multidisciplinar, mas também —e principalmente— por estar profundamente imbricado à História recente do país, aos meandros e bastidores do poder palaciano e dos movimentos políticos da chamada sociedade civil.

O capítulo está organizado —ou fragmentado, para ser mais preciso— em quatro partes: na primeira apresentamos o sentido que estamos atribuindo às expressões "intervenção planejada" e "intervenção caótica". Na segunda levantamos alguns pontos sobre o sentido e papel do próprio planejamento, em particular as relações entre o planejamento como instrumento de organização das ações do Estado e a natureza do Estado (autoritário, clientelista e democrático). Na terceira parte discutimos a vigência de um padrão de intervenção planejado no Brasil, e apresentamos uma das hipóteses centrais desta tese: o "padrão de intervenção planejado" nunca chegou a funcionar plenamente, e que sua "desconstrução" acompanhou *pari passu* sua construção. Finalmente apresentamos alguns elementos sobre as relações entre o processo de desarticulação da intervenção, a crise econômica que eclode nos anos 80 e o impasse político resultante da forma particular assumida pela transição democrática no Brasil. Todos estes temas são retomados sistematicamente ao longo de todo o documento.

É importante explicitar, já nesta primeira linha, que a expressão "intervenção planejada" não é aqui utilizada como conceito rigoroso que expressa um padrão bem definido de intervenção do Estado na economia. Este trabalho não tem qualquer pretensão de construir categorias analíticas para explicar e diferenciar as formas concretas assumidas pela intervenção do Estado em diferentes períodos da história recente, ou mesmo em diferentes conjunturas. Ainda que falte rigor epistemológico à expressão, sua utilização justifica-se pela força e facilidade com que transmite a idéia de que, em um determinado contexto histórico do processo de desenvolvimento brasileiro, o Estado assumiu a função de principal articulador e impulsionador do processo de acumulação de capital e da transformação estrutural da economia e sociedade nacional, chamando para si o papel de liderar a construção/modernização da sociedade.

Este processo teve início nos anos 50, mas ganhou novo impulso após golpe militar de 1964, quando o planejamento foi transformado em "princípio fundamental" das ações do setor público (Decreto-Lei n.º 200, 25/02/1967).

Apesar da forte presença de idéias liberais —no sentido de redução do estado e fortalecimento do mercado—, as quais se contrapunham no jogo político de então, ao pretenso ideário comuno-estatizante do governo Goulart, o fato é que a implementação do projeto de transformação capitalista abraçado pelas forças vencedoras exigia, não o desmantelamento do Estado, mas sim o reforço de seu poder de intervenção, seja na economia *strictu senso*, seja no conjunto de relações sociais e instituições vigentes.

Apesar de o adjetivo "planejado" transmitir uma idéia de estratégia, ordem e coerência, paradoxalmente, a própria construção do padrão de intervenção "planejado" não foi tão planejado como se poderia imaginar. Ao contrário, a partir da "herança" dos anos 50¹ —marcados pelo fortalecimento do

¹ Apenas como ilustração, foram desta época a criação do BNDES e Sudene, duas instituições chaves do padrão de intervenção nos anos 60 e 70.

Estado nacional desenvolvimentista e de sua capacidade de intervenção/regulação econômica—, e tendo como referência os objetivos gerais definidos para a economia nacional e uma visão estratégica do caminho a ser seguido, foram-se estruturando e configurando lentamente os componentes, instrumentos, mecanismos, normas etc. que, em seu conjunto, embasaram e sustentaram as intervenções do Estado brasileiro na economia, desde meados dos anos 60.

Por que, então, planejado? Primeiramente para reforçar as diferenças entre intervenções motivadas pela conjuntura econômica, descoladas de uma orientação estratégica estruturadora de objetivos de longo prazo (a visão ou projeto de sociedade), quase sempre em resposta a crises de natureza e dimensão variada, daquelas orientadas por um projeto sócio-político e de acordo a uma visão estratégica mais ou menos clara, senão para o conjunto, pelo menos para parte dos agentes intervenientes. Em todos os períodos observam-se tanto intervenções associadas ao manejo da conjuntura, motivadas por um sem número de necessidades, desajustes, crises, tensões etc. intrínsecas ao funcionamento das economias de mercado, como intervenções com objetivos de transformar as estruturas vigentes, as quais em geral se prolongam no tempo, requerem coordenação de ações, mobilização antecipada de recursos, antecipação de necessidades para implementar etapas futuras e assim por diante. Enfim, requerem planejamento. A vigência de uma intervenção planejada requer uma certa integração —não necessariamente livre de atritos e contradições— entre o manejo da conjuntura e os objetivos estratégicos e políticas de longo prazo.

Em segundo lugar para indicar a presença, em maior ou menor grau, do próprio planejamento —entendido simplesmente como a organização de meios em função de determinados fins— na concepção e formulação das políticas pública, independente de os resultados corresponderem ou não ao planejado, ou até mesmo de que o planejado tenha sido ou não executado tal como planejado. Neste sentido, o planejamento era considerado um instrumento

fundamental da intervenção do Estado na economia, filtrando demandas, estipulando metas, gerando diagnósticos, formulando propostas e coordenando ações. Naturalmente que à medida que as ações planejadas deixem de ser seguidas, a natureza, racionalidade e dinâmica da intervenção vão se modificando, dando lugar a ações "caóticas" no sentido de responderem, desordenadamente, às situações e pressões típicas de conjuntura, perdendo de vista os objetivos estratégicos de longo prazo.

A idéia da intervenção planejada e caótica não se confunde, necessariamente, com a distinção que faz De Janvry (1993, 194) entre *planned mode* e *crisis response mode*. Segundo este autor, "*if the state fundamentally acts in crisis response, the time it has to solve the crisis at hand is typically short and often further shortned by a lack of correspondance between political time needed to develop solutions. In a crisis response mode, most instruments used tend to be redistributive, ... If the state acts in a planning mode, defining policy in termos of either longer-run structural changes or the antecipation of crisis, then the instrumentos used can be not only redistributive but also growth promoting*". Enquanto o corte entre planning and crisis modes foca sobre o "*time horizon the state confronts in the definition of policy*", a distinção entre intervenção planejada e caótica focaliza mais sobre "como" do que sobre os objetivos e condições em que se dá a intervenção. Neste sentido é perfeitamente possível responder, de maneira planejada, a situações de crise e de emergência, assim como é possível que ocorram intervenções não planejadas em contextos de normalidade.

Na verdade, se as intervenções do Estado na economia e as relações entre Estado e a sociedade fossem determinadas por uma racionalidade puramente técnica, como propugnava a tecnocracia autoritária que dominou o país nos anos do regime militar, a melhor maneira de enfrentar as situações de crise seria determinada "tecnicamente" pelo planejamento "cauteloso e criterioso" das políticas públicas, inclusive aquelas que orientam e condicionam as ações da sociedade. Nos casos limites poder-se-ia "planejar" até mesmo as ações da

própria sociedade, ajustando-as às necessidades e exigências definidas pelo modelo.

A intervenção não planejada, que no limite assume o caráter de intervenção caótica, pode ser vista por dois ângulos: pelo lado do desenho e implementação e pelo lado da funcionalidade e dos resultados. Em relação ao desenho, as características básicas associadas à intervenção não planejada são o caráter isolado e pontual de cada ação e a concepção imediatista que orienta a formulação das políticas, as quais tendem a esgotar-se imediatamente após sua aplicação. À medida que o padrão planejado vai perdendo eficácia e desmantelando-se, ou sendo desmontado, as intervenções passam a assumir, de maneira cada vez mais generalizada, freqüente e intensa, um caráter de urgência. Os recursos financeiros e operacionais do setor público são crescentemente absorvidos por "necessidades inadiáveis", problemas urgentes que colocam em risco, de fato ou como pretexto, a estabilidade do próprio sistema. As próprias ações do Estado e políticas assumem a forma de medidas de emergência. A energia, inicialmente do Estado, mas progressivamente da própria sociedade, é drenada pela e para a solução dos problemas de conjuntura—efetivamente relevantes ou apenas super dimensionados, não importa—, pouco restando para debater e conceber o futuro e para o planejamento de ações orientadas à superação de problemas estruturais e à construção do futuro (não) concebido.

Outra característica que pode ser associada ao padrão de "intervenção caótico" é que o Estado passa a responder, cada vez mais, a demandas fragmentadas, conflitantes entre si e incompatíveis, seja com os meios à disposição do Estado seja com objetivos declarados dos programas de governo. Neste sentido, as ações do Estado vão se distanciando do sentido "público" e vão sendo "privatizadas" por "pequenos" e "grandes" interesses. A incompatibilidade entre meios e fins, que se acentua inclusive devido à dificuldade de arbitrar entre demandas conflitantes e de adequar às demandas privadas e respostas do setor público aos meios disponíveis, tende a aumentar

tanto a ineficácia da intervenção pública como a agravar os próprios desequilíbrios que o Estado pretende superar, acentuando o sentido "caótico" da intervenção.

Em relação à implementação, as características básicas que aos poucos vão marcando as intervenções não planejadas são a falta de coordenação entre ações do setor público e a improvisação na implementação. À medida que o aparato de planejamento e outros órgãos do Estado vão se debilitando, reduz-se também a própria capacidade de o Estado implementar, de maneira eficaz, as políticas públicas. A isto se somam os problemas associados à redução paulatina dos recursos financeiros. Inicialmente a redução é absorvida pela máquina por intermédio do corte das sempre presentes gorduras, excessos, gastos injustificáveis, adiáveis etc. De corte em corte chega-se a um ponto em que os recursos disponíveis são claramente insuficientes para viabilizar as políticas vigentes, reduzindo drasticamente a capacidade de intervenção do Estado.

Em relação aos resultados, o fato mais marcante da intervenção não planejada é sua gradativa perda de eficácia. Inicialmente o manejo da conjuntura é integrado ao processo de planejamento. O desafio é precisamente "conduzir" a conjuntura em harmonia com os objetivos e estratégia de longo prazo da economia. Na prática da intervenção planejada os instrumentos de política econômica são usados precisamente para domar e adequar a conjuntura aos objetivos de longo prazo, reduzindo os desvios e atrasos decorrentes das flutuações e desequilíbrios conjunturais.

A fricção entre conjuntura e estrutura, curto e longo prazo, sempre esteve no cerne da atividade de planejamento. Como já se mencionou atrás, coexistem as intervenções de emergência e o manejo da conjuntura com a execução de ações cujo horizonte de duração e objetivos transcendem o curto prazo. A ruptura do padrão planejado ocorre quando problemas de conjuntura — efetivos ou não — deixam de ser transitórios e passam a ser permanentes, como ocorreu

no início dos anos 80 com os desequilíbrios provocados pela crise da dívida. Aos poucos os problemas de conjuntura e de curto prazo passam a absorver e concentrar maior parcela das energias, recursos e capacidade operacional do Estado, em detrimento das demais ações; à medida que as pressões de curto prazo vão ganhando terreno, os objetivos e horizonte da política econômica vão se restringindo e encurtando; em termos institucionais ganham força os responsáveis pela condução da política econômica —em geral o Ministério da Fazenda e Banco Central— em detrimento dos organismos de planejamento e de intervenção setorial.

Não interessa discutir aqui as possíveis razões que poderiam explicar por que cada país enfrenta crises da mesma natureza à sua maneira, vale dizer, cada um segue uma trajetória particular, seja em termos da política econômica adotada seja em relação aos efeitos dinâmicos da crise e de seu enfrentamento sobre as instituições e sobre a própria economia. Uma solução "rápida e eficaz" poderia exigir medidas que transcendam a capacidade vigente do Estado; poderia faltar a chamada "vontade política"; poderia também ser um problema de competência técnica, erro de avaliação, hipóteses equivocadas, apostas perdidas; poderiam faltar os recursos necessários para implementar as possíveis soluções, enfim, muitos fatores de natureza econômica, política, cultural e institucional poderiam explicar as dificuldades para enfrentar situações de emergência sem perder o controle dos instrumentos de intervenção. O fato é que quando não ocorre uma rápida "estabilização" da crise, a tendência é o avanço das concepções de curto prazo e o esvaziamento das funções de planejamento e de decomposição da capacidade de intervenção do Estado. Quando se estabelece esta trajetória, é inevitável que cedo ou tarde a intervenção assuma um caráter caótico.

As contradições inerentes à intervenção caótica tendem a se agravar —acentuando a natureza caótica— à medida que a própria disponibilidade de recursos vai impondo limites à ação do Estado. A evolução para um padrão de intervenção caótica é particularmente rápida quando, por

razões variadas, a redução de recursos financeiros e humanos não é acompanhada de redimensionamento equivalente das responsabilidades a cargo do Estado para adequá-las à capacidade efetiva de financiamento e operação do setor público. Esta situação é particularmente grave se inexistem (ou são inadequados) mecanismos e regras —ou simplesmente instituições— que permitam arbitrar a alocação dos recursos e canalizá-los para aquelas áreas/projetos/políticas que possam contribuir mais fortemente para a superação da crise. Nestas condições, o excesso de gastos pode agravar os problemas já existentes, especialmente aqueles de natureza macroeconômica; o excesso de promessas em relação aos meios e à capacidade de ação do Estado tende a reduzir a eficácia das políticas. Naturalmente que esta situação favorece aos setores e agentes melhor localizados na máquina pública, os quais sempre chegam primeiro aos recursos e logram assegurar seu quinhão. A grande maioria acaba excluída, o que termina por comprometer os resultados e eficácia da própria política, logo da capacidade de regulação e de intervenção do Estado.

É comum atribuir apenas à crise e à conjuntura econômica o abandono do planejamento, relegando-se outros aspectos sem os quais dificilmente seria possível explicar o fato de que em algumas circunstâncias responde-se à crise por meio de intervenções planejadas, e em outras a resposta é descoordenada e tende a assumir um caráter caótico. Entre estes aspectos poder-se-iam indicar fatores de natureza política, institucional e até mesmo cultural.

No caso brasileiro, as pressões políticas que vieram à tona com a Nova República também contribuíram de maneira decisiva para inviabilizar a recuperação do planejamento e da intervenção planejada. Planejamento requer ordem, regras, definição de metas, de prioridades e de instrumentos, disposição de meios, delegação de funções e cobrança de responsabilidades, qualificação técnica dos recursos humanos, estabelecimento de hierarquias institucionais e

funcionais, entre outros requisitos. Neste sentido, a vigência do planejamento "enrijece" o funcionamento da máquina; o respeito às suas regras e aos planos dificulta o atendimento de pedidos e a acomodação das pressões, particularmente quando estas são desarticuladas, partem de indivíduos e não de setores e interesses organizados, assumem o caráter de relação pessoal e ocorrem à margem das instituições.

Um sistema político clientelista, cuja base política forma-se por meio do favor e pressão pessoal, sem qualquer vínculo a programas de ação e/ou linha partidária, dificilmente pode conviver com a presença de um planejamento efetivo das ações públicas. O funcionamento de um sistema político desta natureza requer grande flexibilidade para permitir o atendimento dos pedidos e a realização dos acertos que dão sustentação política ao governo de turno. Ocorre um abastardamento do planejamento, o qual deixa de ser instrumento de racionalização das ações públicas para funcionar como receptor passivo de decisões tomadas na base do famoso "toma lá dá cá". Quase sempre seu papel é o de viabilizar o acerto, ou seja, assegurar os recursos necessários para a ação "privatizada" do Estado. Execução, controle e avaliação de impactos são atividades secundárias, desnecessárias e até mesmo contra-indicadas.

Durante a vigência do regime militar, o planejamento, longe de incorporar qualquer traço de democracia e participação, era viabilizado e refletia o caráter autoritário do regime. O autoritarismo do regime condiciona radicalmente a conformação e o funcionamento das instituições, incluindo os requisitos e mecanismos utilizados para amealhar a sustentação política necessária à manutenção de qualquer governo, autoritário ou não. A presença das chamadas instituições civis democráticas, como ocorreu no Brasil durante maior parte do regime militar, não altera a essência autoritária e os mecanismos de decisão típicos destes regimes. As pressões da sociedade são parcialmente suprimidas pelo uso da força e do arbítrio, sendo possível inclusive congelar demandas provenientes da própria base de apoio do regime. O núcleo do projeto nacional é construído "autoritariamente", segundo a visão

hegemônica dos que conquistaram o poder. Este projeto refletia um conjunto de interesses gerais de alguns grupos e segmentos da sociedade. A partir da definição deste projeto, só cabiam aos demais grupos ou setores a ele aderir: era o famoso "Brasil, ame-o ou deixe-o". A viabilidade do planejamento autoritário é dada precisamente pela exclusão de demandas conflitantes em relação ao "projeto nacional", o qual delimita também o campo de negociação dos interesses e demandas particulares da base política de apoio ao governo. O caráter autoritário do regime resulta, necessariamente, em um planejamento não-participativo, tecnocrático e centralizador, cuja eficiência dificilmente logra sustentar-se, como bem o ilustra a experiência do II PND.²

A digressão acima não pretende e nem permite idealizar o planejamento e o Estado democrático não-clientelista, sugerindo que este adota um padrão de intervenção de natureza essencialmente pública, ações eficientes e sempre em favor da maioria (ou da sociedade, do bem-comum, fracos e oprimidos etc.). O longo e complexo debate sobre a natureza do Estado já demonstrou que o Estado liberal idealizado, neutro, puro e protetor da sociedade, aqui entendida como a maioria, está longe de ser verdadeiro.

Sem entrar propriamente no tema, parece haver consenso de que o Estado é de fato um *locus* de conflitos e disputas sociais, no qual se defrontam as demandas e os interesses legítimos (e ilegítimos e até mesmo ilícitos), específicos e fragmentados das classes sociais, dos grupos de interesse, das corporações, dos movimentos sociais, clubes e etc., com graus e formatos de organização e de sociabilidade fortemente diferenciados. Incluem desde os poderosos *lobbies* do chamado complexo industrial militar, os sindicatos de

² Vários autores (Batista, 1989; Carneiro, 1993) que analisaram a experiência do II PND concordam que a concepção e orientação estratégica do plano era correta e atacava os principais pontos de estrangulamento da estrutura produtiva do país. Também concordam em apontar erros na inclusão ou dimensionamento de alguns projetos, como o acordo nuclear e a ferrovia do aço. Estes erros podem ser atribuídos ao processo de decisão autoritário que marcou este período. Observou-se também ineficiência na aplicação dos recursos, de difícil controle em um regime que controlava desde a imprensa até os sindicatos.

trabalhadores da indústria automobilística, as associações de consumidores e de comerciantes até os movimentos de defesa de minorias *gays*, de proteção às baleias, os grupos de defesa dos fumantes reprimidos e/ou lutando para proteger os supostos interesses dos fumantes passivos. A plêiade de demandas é enorme, e até o momento não surgiu nenhum "modelo de equilíbrio geral" capaz de harmonizá-las, nem mesmo no plano teórico, como se faz com o funcionamento do mercado.

Neste particular, talvez a principal diferença entre um Estado democrático não-clientelista e um Estado clientelista seja o fato de que no primeiro as regras do jogo são bem definidas e os conflitos passam e são arbitrados, necessariamente, por instituições que, independente da "representatividade eleitoral", refletem um certo equilíbrio em termos da distribuição do poder político dos interesses fragmentados da sociedade. Nestes casos, os "acertos" só se viabilizam quando se transformam em "acordos", o que pressupõe a adequação de seus termos às regras vigentes. Como os recursos são escassos, a disputa entre os vários segmentos tende a funcionar como mecanismo de avaliação das demandas alheias, constituindo-se, no mais das vezes, em freio eficaz ao desvio em relação às regras.

Este jogo não assegura, por si só, que seja possível ao sistema de planejamento integrar, orgânica e harmoniosamente, as demandas que passam pelos filtros institucionais e se transformam em políticas públicas. É possível, no entanto, assegurar um mínimo de consistência e racionalidade à ação do Estado, examinar se os objetivos de ações específicas chocam-se diretamente com os objetivos gerais do governo, os quais são aprovados pelas próprias instituições do Estado; analisar a consistência entre os objetivos e os meios disponíveis, assim como a adequação ao conjunto de regras e normas vigentes (por exemplo: afeta ou não o meio ambiente; discrimina racialmente etc.). A disputa entre os interesses divergentes tende a estabelecer um sistema de pesos e contrapesos, de pressões e contrapressões, de negociações e compromissos que, apropriadas e filtradas pelo sistema de planejamento, se

traduzem em princípios, diretrizes, metas, políticas e programas de governo, enfim, em intervenções planejadas.

A emergência do governo civil em um contexto de forte desequilíbrio macroeconômico, ainda se recuperando da falência externa de 1982, não contribuiu para a superação imediata das contradições que vinham moldando as ações do Estado e para a recuperação de sua capacidade de intervenção. Ao contrário, com a redemocratização, vieram à tona tensões, reivindicações, problemas etc. que vinham sendo reprimidos, ainda que com crescente dificuldade, pelo governo autoritário. A simples necessidade de incorporar novas demandas a uma agenda já carregada e de negociar alternativas em um marco institucional mais democrático, ao mesmo tempo em que abria novas perspectivas para a redefinição das políticas públicas, "amarrava" as ações do Estado e as soluções "técnicas" (supostamente eficientes, segundo a ideologia disseminada durante o regime militar) aos "objetivos políticos". Daí que muitas avaliações superficiais, à época veiculadas por representantes saudosistas do *ancien regime*, buscavam associar o regime civil à "bandalheira", re-introduzindo inclusive o velho mote da corrupção e a velha ladainha sobre o caráter (ou falta de caráter) dos políticos, insinuando as virtudes e vantagens do regime militar.

É preciso considerar que no Brasil a transição do governo militar para governo civil deu-se sem qualquer mudança substancial na base de poder que vinha sustentando o regime militar desde a sua implantação.³ É certo que mudaram alguns nomes, e que emergiram novos caciques, mas a base de poder manteve-se intacta, apenas acrescida dos representantes dos partidos recém-chegados ao poder, seja em vários estados da federação, em municípios importantes e no governo federal. Uma convivência que muitos imaginavam

³ Esta tese é sustentada por João Manoel Cardoso de Melo em um trabalho intitulado "Mudar o regime para conservar o poder", de circulação restrita, escrito em 1987 após a experiência do Plano Cruzado.

transitória, movimento tático necessário para superar sem traumas o regime militar e consolidar a democracia, prolongou-se no tempo e dificultou a construção de um consenso político suficientemente forte para sustentar um programa de reformas necessário para a superação da crise.

Em contexto já claramente marcado tanto pela crescente restrição da capacidade financeira do Estado como pela necessidade de impor uma disciplina fiscal e operacional consistente com a redução das fontes de financiamento, a conformação adquirida pela transição democrática significou um aumento das pressões sobre os recursos financeiros e sobre a capacidade operacional do Estado. Às velhas demandas, cada vez mais difíceis de serem atendidas devido à crise, somaram-se as novas; o movimento social, até então excluído do processo de formulação de políticas e largamente marginalizado durante o regime militar, trazia suas reivindicações de cidadania, cujo atendimento significava inevitável elevação de gastos públicos e a transferência de recursos fiscais, até então destinados prioritariamente ao atendimento das "velhas" demandas, para o atendimento de novas reivindicações por melhores salários dos servidores públicos civis, acesso aos serviços médicos, à educação, à terra, moradia etc. Implicava também promover uma substancial redistribuição de renda em favor dos assalariados empregados na pirâmide do sistema produtivo. Paralelamente, as reivindicações de parte dos novos sócios do condomínio reforçavam as mesmas "velhas" demandas. Qualquer solução mais consistente para os problemas deste período exigia uma tomada de posição, a definição explícita de perdedores e ganhadores, fossem estes os excluídos de sempre ou os detentores de riqueza líquida estacionada em títulos de curto prazo da dívida pública, ou ainda os credores internacionais. No marco político que sustentava o modelo de transição adotado, era praticamente impossível superar estas contradições sem romper, diretamente, o pacto político implícito. Nestas condições, a "melhor" alternativa era empurrar os problemas para adiante, usando e abusando da vasta experiência populista acumulado em décadas de exercício do poder.

É preciso ressaltar que ao longo do período foram feitos vários intentos, senão de reverter, pelo menos de colocar uma certa ordem na gestão da política econômica. Recordamos alguns exemplos marcantes: a extinção da conta movimento em 1985, a unificação dos orçamentos monetário e fiscal em 1988, a definição de regras de intervenção em alguns mercados agrícolas em 1987 e 1988 e a própria Constituição de 1988. Várias destas medidas foram determinantes na configuração do quadro institucional dos anos 90, tendo produzido resultados, positivos ou negativos, que marcaram a evolução do país e as políticas públicas adotadas nestes últimos anos.⁴

Uma possível leitura da política econômica do governo Collor, é que ela também refletia e reconhecia a total incapacidade de regulação do Estado por intermédio de instrumentos clássicos de política econômica e nos limites institucionais vigentes. O restabelecimento da capacidade de intervenção do Estado requereria a ruptura radical dos contratos privados vigentes e a mudança, não menos radical, do marco institucional que definia as regras gerais para o funcionamento da economia brasileira e vinha orientando as relações entre o Estado e o setor privado. Congelamento de contas bancárias, confisco de parte da poupança privada, imposição de perdas reais aos credores em geral, abertura comercial, privatização, desregulamentação da economia, fechamento de agência públicas compunham o pacote "regenerador".

Uma análise detalhada das transformações recentes do Estado brasileiro e dos instrumentos de intervenção indicaria que em nenhum campo completou-se a "obra" de construção do sistema de planejamento, o qual deveria ser a

⁴ Apenas a título de exemplo pode-se citar alguns casos. Para muitos a Constituição de 1988 desempenhou um papel relevante na evolução da crise brasileira nos anos 90, sendo até hoje apontada como uma das causas do nosso atraso. A reforma da Constituição ocupa lugar central na estratégia de modernização adotada nos últimos anos. Outro exemplo é a extensão do benefício da aposentadoria aos trabalhadores rurais, independente da contribuição. Estudos recentes indicam esta política contribuiu de forma decisiva para reduzir a pobreza rural. (IPEA, 1999; Maletta, Buainain e Villalobos, 1999).

espinha dorsal da intervenção planejada. O caso do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário, que será exposto adiante, ilustra bem tanto o processo de conformação como o alcance, eficácia e vigência do modelo de intervenção.

A vigência de um padrão de intervenção planejado foi, na melhor das hipóteses, efêmera. O Sistema Nacional de Planejamento, criado em 1967 no bojo das reformas administrativas como órgão reitor do processo de modernização do Estado—do qual o "planejamento" era componente e instrumento essencial—, operou de forma efetiva no período 1974-78, quando começou a perder espaço político, técnico e operacional na condução das ações do setor público. Nos primeiros anos da década de 80, a própria Secretaria de Planejamento da Presidência da República distanciou-se das atividades clássicas de planejamento, passando a concentrar recursos na administração cotidiana da crise externa.

Com a mudança de regime em 1985, é possível apontar algumas tentativas no sentido de revitalizar a intervenção pública baseada no planejamento. No entanto, as dificuldades em recuperar o sistema de planejamento público refletem-se nos próprios planos elaborados neste período. O I PND da Nova República: 1986-89 tinha um caráter unicamente qualitativo, uma declaração de intenções,—boas, diga-se de passagem—, e de diretrizes gerais sem no entanto definir os meios e os recursos necessários para implementar a estratégia de desenvolvimento, alcançar as metas de crescimento econômico e os indicadores sociais definidos.

Neste mesmo ano de 1985 foi lançado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), documento tecnicamente muito superior ao I PND. Apresentava diagnóstico do problema agrário, definia com clareza objetivos e estratégias, fixava metas, inclusive temporais, estimava custos e assim por diante. O tratamento dado pelo governo ao I PNRA talvez seja o exemplo mais ilustrativo e eloquente do descaso em relação às atividades de planejamento: foi

abandonado sumariamente antes mesmo de ter início, sendo substituído por ações isoladas, intervenções de emergência, mudanças de regras de intervenção segundo a necessidade de o governo assegurar maior ou menor número de votos da bancada ruralista no Congresso Nacional.

A adoção do Plano Cruzado no início de 1986, recorrendo explicitamente a instrumentos de política econômica heterodoxos e intervindo de forma direta nas condições dos contratos privados, pode ser lida como um sinal da própria debilidade do Estado para administrar a crise nos marcos da institucionalidade vigente. A intervenção e ruptura abrupta e unilateral das regras que vinham demarcando e condicionando as relações econômicas seriam, de acordo a esta leitura, condições necessárias para restabelecer, não apenas a estabilidade monetária, mas a própria capacidade de ação e de iniciativa do Estado, ambas necessárias para a retomada do crescimento econômico com desenvolvimento social, proposta (ou promessa) longamente acalentada nos anos de oposição ao regime militar.

Neste sentido, o Plano Cruzado propriamente dito seria apenas o primeiro passo de uma série de reformas estruturais necessárias para a superação da crise. Com efeito, em 1986, durante os poucos meses de estabilidade após o Plano Cruzado, foram lançados vários planos, entre os quais os Planos de Metas e Verde, que definiam as principais linhas de ação para os anos seguintes, as prioridades e as políticas que seriam utilizadas para alcançar os objetivos declarados e algumas poucas metas definidas. O exame destes planos e da própria política econômica adotada neste período revela que o Cruzado procurava restabelecer —e não romper— o padrão de intervenção anterior à crise, em particular a capacidade e raio de manobra das políticas públicas. Estes planos também foram abandonados em poucos meses devido ao recrudesimento da inflação e às mudanças políticas ocorridas em 1987, após a saída da equipe econômica responsável pelo Cruzado.

O Plano Cruzado é um ponto de inflexão relevante no processo de deterioro da capacidade de intervenção planejada do Estado. A aceleração da inflação após o Cruzado⁵ inaugurou um lustro marcado pela edição de sucessivos pacotes econômicos, os quais, independente do conteúdo mais ortodoxo ou heterodoxo, eram intervenções *ad extremum*, tendo assumido um caráter de intervenção de choque que modificava (arbitrariamente) as regras do jogo e os contratos entre agentes privados e entre o Estado e a sociedade. A instabilidade monetária, agravada inclusive pelo "risco institucional" associado aos pacotes econômicos, acelerou o processo de erosão da capacidade de intervenção do Estado, contribuindo para reduzir o raio de manobra das políticas econômicas e reforçar o caráter caótico das ações do setor público.

A partir de 1986 os demais "planos" apresentados nos últimos anos da década de 80 não passaram de breves documentos de política econômica conjuntural. Alguns "planos" setoriais eram obras de "ficção", já que definiam objetivos e políticas sem qualquer relação com a realidade. É certo que no contexto de "hiperinflação eminente" que dominou os anos 1987-90, dificilmente se poderia imaginar a definição de planos cujo horizonte superasse uns poucos meses; ainda assim, é provável que a paralisia e avanço da intervenção caótica tenha alguma relação com a revitalização do Estado-clientelista produzido pela negociação sobre pontos-chaves da Constituição em elaboração e para aprovar a extensão do mandato do então Presidente Sarney.

⁵ O processo de recrudescimento e aceleração da inflação nos anos posteriores ao Cruzado foi competente e indevidamente atribuído ao próprio Plano, o qual passou a ser responsabilizado pela maioria dos problemas do país. Em uma nação que tem uma necessidade atávica de entregar seu destino a salvadores da pátria—necessidade eficientemente utilizada pela elite dominante—e encontrar bodes expiatórios para suas mazelas, o Plano Cruzado foi facilmente cruxificado como o responsável por todos os problemas econômicos dos anos posteriores. Ainda hoje, vez por outra é possível ler artigos assinados por pessoa "ilustrada" atribuindo ao Cruzado e à moratória unilateral de outubro de 1986 as desconfiças do capital internacional em relação ao Brasil—a qual se traduz em juros mais elevados. Como ficará claro ao longo deste trabalho, o fato de considerarmos o Plano Cruzado como um ponto de inflexão, a partir do qual aumenta a instabilidade econômica e a deterioração da capacidade de intervenção do Estado—que está na base da chamada intervenção caótica—não significa que compartilmos a visão de que o Cruzado tenha sido o responsável pelo "destino" que a nação vem construindo.

A verdade é que se havia vontade para re-introduzir o planejamento como instrumento de racionalização das ações do Estado após a redemocratização, esta não resistiu às pressões da conjuntura econômica e política. Do ponto de vista econômico, a necessidade de controlar a crescente instabilidade monetária, que já no início de 1986 transformara-se em ameaça real de hiperinflação, amarrava e imobilizava todos os instrumentos de política econômica em torno deste objetivo central. A própria abordagem e administração de problemas de rotina foi crescentemente subordinada à esta "lógica": independente da previsibilidade e da possibilidade de intervenções preventivas, os problemas passaram a ser administrados à medida que iam efetivamente surgindo ou à medida que ganhavam *status* de prioridade sob o patrocínio de articulações/pressões políticas. Diante da evolução da crise, o Estado perdia capacidade de intervenção planejada, seja para antecipar e evitar a eclosão de problemas previsíveis seja para enfrentar suas causas, sendo levado a focar, cada vez mais, em ações emergenciais, atacando os vários focos de "incêndio" na medida em que iam surgindo e segundo a intensidade de cada um.

A importação de carne durante o Plano Cruzado é um exemplo emblemático —e uma antecipação— da improvisação que veria a se generalizar nos últimos anos da década. A seqüência, transcrita abaixo com evidente ironia, é mais ou menos esta. Detectada a crise de abastecimento de carne e leite, o governo autorizou a importação destes produtos da Europa e anunciou, para breve, o pronto restabelecimento do mercado. Nada indica que a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços tenha avaliado a viabilidade e a eficácia das importações para normalizar o abastecimento do mercado doméstico em tão curto prazo de tempo; tampouco parece ter levado em conta algumas questões básicas para o sucesso da operação, tais como a logística de desembarque, a capacidade de armazenagem e distribuição etc.

O resultado da falta de planejamento básico comprometeu de fato a intervenção, e a vontade genuína de solucionar de imediato o problema de

abastecimento transformou-se em fonte de desgaste para o governo. Os navios que traziam a carne "atrasaram" (na verdade, ou os responsáveis não tinham informações precisas sobre as datas de embarque e rota dos navios ou o governo conhecia a data e havia deliberadamente anunciado que a carne chegaria antes para do que de fato estava previsto). O desembarque foi difícil porque o porto do Rio de Janeiro não estava equipado para o manuseio de peças congeladas inteiras; também não estavam disponíveis câmaras frigoríficas suficientes para armazenar o volume importado; não haviam suficientes caminhões refrigerados para transportar a carne e tampouco a rede de supermercados e de açougues, estruturada em função do abastecimento diário de produto fresco, tinha capacidade para armazenar e distribuir o produto congelado. Estes inconvenientes poderiam ter sido evitados com um mínimo de planejamento, do qual poderia ter resultado inclusive uma recomendação aos ministros responsáveis de que, dada a dimensão do desabastecimento, não era possível regularizar o mercado via importação. Com base nesta avaliação técnica os ministros poderiam tomar a decisão de informar a população das reais dificuldades e pedir-lhe apoio para superar o momento difícil até que os mercados se ajustassem às novas condições decorrentes da estabilidade, ou assumir os eventuais bônus e ônus da decisão de importar carne —mesmo já sabendo da ineficácia da medida.

Esta decisão foi tomada em uma situação emergencial, sob forte pressão e disputa política. Não estava em jogo apenas a regularização do abastecimento doméstico, mas o próprio prestígio do governo e possivelmente a hegemonia dos setores responsáveis pelo Cruzado dentro da ampla coalizão de forças que integravam o governo. De qualquer maneira, os fatos expostos acima em forma de caricatura, ilustram, de um lado os limites do planejamento tanto para enfrentar situações excepcionais como para lidar com a dimensão política inerente ao processo de decisão das políticas públicas e ações do Estado em geral; de outro lado, independente das suas motivações, estes fatos refletem, com razoável fidelidade, o caráter improvisado das intervenções do Estado, que

foi se generalizando à medida que avançava a crise, a desestruturação do setor público e que o Estado perdia capacidade de planejamento e de intervenção. Ilustram, também, um dos sentidos mais significativos da "intervenção caótica": uma boa intenção que, por falta de planejamento,⁶ leva a um curso de ação completamente infrutífera e termina produzindo efeitos contrários aos esperados.

Este sentido de improvisação —e de caos— foi aumentando após 1987 e no final da década o país vivia sob a nova ditadura do "curto prazo" e da "conjuntura", sob ameaça permanente de uma explosão inflacionária e o temor de novos "pacotes" econômicos, cujos efeitos positivos eram cada vez mais fugazes e superficiais e os efeitos colaterais adversos cada vez mais potentes e duradouros.

Até mesmo o significado e duração de "curto prazo" mudavam à medida que se acentuava a instabilidade. Em poucos anos o curto prazo foi reduzido de 1 ano para seis meses, 3 meses, 1 mês até significar apenas 1 dia. Quando parecia que já não era possível encurtá-lo ainda mais, as operações *over night* generalizaram-se no mercado financeiro e o curto prazo passou a indicar a metade de um dia.

Vivia-se, também, sob o signo da improvisação em termos de política econômica: problemas com abastecimento de arroz? Autorizavam-se importações e vendiam-se estoques públicos existentes; ameaça de *black out*

⁶ É provável que atribuir à falta de planejamento a adoção de políticas infrutíferas reflita uma visão *naïve*, simplista e tecnocrática do funcionamento do Estado. Mesmo reconhecendo plenamente que as decisões são essencialmente políticas, acreditamos que em muitos casos o resultado das políticas é seriamente comprometido pela ausência/deficiência de planejamento em geral (diagnóstico, desenho, execução e acompanhamento da implementação das políticas). Ou seja, assim como não é possível atribuir algumas ausências à "falta de vontade política" —como se a vontade política tivesse capacidade de criar os recursos e condições necessárias para viabilizá-la—, tampouco é razoável atribuir sempre à "política" os erros e as deficiências das políticas públicas. Neste sentido, a principal função do planejamento seria precisamente assegurar a consistência e a viabilidade das decisões, que são sempre políticas, explicitando seu custo, as condições necessárias para sua execução, o tempo exigido para sua implementação e para colher resultados e assim por diante.

devido à sobrecarga da rede de energia? Definia-se o horário de verão e elevava-se a tarifa de consumo de energia elétrica residencial. Epidemia de dengue, recrudescimento da malária ou da paralisia infantil, enfermidades que pareciam erradicadas ou pelo menos sob controle? Lançava-se uma campanha de vacinação. De repente, uma pergunta incômoda: mas onde estão as vacinas? Importava-se de Cuba.

A reforma anunciada no início do Governo Collor pode ser considerada como um marco do processo de intervenção caótica —e ao mesmo tempo que reflete o esgotamento e a impotência do Estado para conter a hiperinflação e regular a economia nos marcos da política econômica do arroz com feijão que vinha implementada nos últimos anos da década de 80. Naquele contexto, a virtual eliminação da política agrícola em 1990 indica mais a incapacidade para intervir do que uma ação positiva do Estado no sentido de promover mudanças e estruturar um novo padrão de intervenção baseado na liberalização e não intervenção. Não é por outra razão que a primeira fase do Plano Collor produziu apenas o caos.

Em termos gerais, pode-se dizer que no período 1970-90 a política agrícola brasileira transitou de um padrão de intervenção planejado para a intervenção caótica. Como se sabe, na segunda metade dos anos 60 montou-se um complexo aparato de intervenção pública na agricultura, cujo objetivo fundamental era promover o processo de modernização das estruturas econômicas e sociais no campo, responsáveis pela crise agrária que havia sacudido o país no final da década de 1950 e início dos anos 60. Para promover as transformações propostas, o Estado articulou um conjunto de programas e instrumentos que deveriam cobrir praticamente todas as áreas relevantes para

promover os objetivos estratégicos definidos para o setor⁷, desde a pesquisa agropecuária, extensão rural, infra-estrutura, mecanização, industrialização etc. Montou ainda um complexo sistema de planejamento (Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário), que deveria coordenar o desenho e implementação das intervenções públicas na agricultura, a qual estava a cargo de um amplo conjunto de instituições descentralizadas, vertical e horizontalmente.

Na verdade, o "padrão de intervenção planejada" nunca chegou a funcionar tal como idealizado, e antes mesmo de sua consolidação institucional, começou a ser desmontado a partir do final dos anos 70. Ainda assim, a política agrícola desempenhou um papel central na determinação da dinâmica e das transformações da agricultura ocorridas durante a década de 70.

A evolução da agricultura ao longo dos 70 e a crise da dívida externa no início da década de 80 redefinem, tanto as condições macroeconômicas que viabilizavam o conjunto de políticas agrícolas que vinha sendo adotado como os próprios objetivos estratégicos da política: a modernização da base técnica vai cedendo lugar à necessidade de regular os fluxos correntes de produção, adequar o desempenho do setor aos objetivos da política econômica e amortizar os efeitos negativos da crise e das políticas de ajuste sobre o setor. Inicialmente consistente esta estratégia foi aos poucos perdendo eficácia à medida que se reduzia a margem de manobra e a capacidade de regulação do Estado, e aumentavam as pressões associadas à própria evolução da conjuntura econômica.

⁷ O Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1968-70, seguindo as mesmas linhas do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) – 1964-66, definia duas linhas de ações fundamentais para a agricultura: "elevação da produção e produtividade agrícola pela transformação da agricultura tradicional, mediante mudanças de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos; ruptura das barreiras de abastecimento pela solução dos principais problemas ligados à estrutura e ao funcionamento da comercialização de alimentos" (Brasil, 1967, 11-2). Para uma análise detalhada da agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal, ver Delgado, 1985a). O artigo explicita e analisa as bases

Durante os primeiros anos da Nova República foram reforçados os instrumentos tradicionais da política agrícola dos anos 70, particularmente o crédito rural. No entanto, esta opção por uma política agrícola ativa não poderia se sustentar no contexto que caracterizou a economia brasileira nos últimos 3 anos da década passada: crise, instabilidade crescente e política econômica ancorada em unicamente em manter elevadas as taxas de juros. De fato, após o fracasso do Plano Cruzado, acelerou-se a deterioração das políticas agrícolas, as quais transitaram rapidamente para um padrão de intervenção caótica, nas linhas gerais descritas atrás. A eliminação da política agrícola no primeiro ano da administração Collor pode ser simbolicamente tomada como o auge do caos e o reconhecimento da incapacidade de intervenção do Estado nos marcos do padrão anterior.

A tentativa de reativar os instrumentos de política agrícola a partir de meados de 1991, em um contexto macroeconômico e institucional completamente diversos do vigente nos anos 80, apenas explicitou a inconsistência e ineficácia dos "velhos" instrumentos de política agrícola, notadamente o crédito e preço mínimo, para fazer a regulação setorial.

Em resumo, ao longo dos anos 80 o Estado foi perdendo lentamente a capacidade de regular tanto os fluxos produtivos como promover as mudanças da estrutura sócio-econômica do setor: de um lado, as opções de política são crescentemente determinadas por problemas de conjuntura e pela pressão de parte dos produtores; de outro, a crise financeira do setor público reduz dramaticamente a possibilidade de utilizar políticas compensatórias como as dos anos 70. As duas coisas não são independentes: os recursos disponíveis são absorvidos pelas políticas de curto prazo e por operações compensatórias emergenciais, fruto das pressões dos produtores, sem qualquer vínculo com qualquer estratégia de desenvolvimento do setor. Como será indicada adiante, a

conceituais, diagnósticos, estratégias e políticas para a agricultura dos planos editados durante este período. Ver também Aguiar, (1986, cap. 2).

evolução deste quadro produz o impasse dos anos 90; o Estado é refém do passado, que absorve os recursos cada vez mais minguados sem produzir qualquer solução sustentável para os problemas do setor.

A tese aqui sustentada é que à medida que a crise associada ao endividamento externo foi se agravando, o padrão de intervenção planejada, inclusive o aparato institucional de intervenção do setor público que vinha sendo construído desde meados/final dos anos 60, foi sendo substituído por intervenções cada vez mais desordenadas e desarticuladas entre si e cada vez mais desvinculadas de um projeto ou visão estratégica para a economia do país, até chegar a um ponto em que a intervenção perdeu quase inteiramente sua capacidade de regular os movimentos da economia e passou a ser um fator adicional de instabilidade e crise.

Vários outros fatores além da crise econômica contribuíram para agravar as dificuldades que acabaram minando a capacidade de intervenção planejada do Estado, dentre os quais se poderiam indicar a própria aceleração das mudanças na economia e na sociedade, as mudanças institucionais tanto na economia mundial como nacional, o surgimento de novas demandas, a rigidez das políticas vigentes, a perda de capacidade das próprias instituições, seja devido à evasão de pessoal ou ao envelhecimento devido tanto à falta de investimentos em atualização como às mudanças na sociedade.

O objetivo desta tese é traçar e analisar a evolução recente da política agrícola brasileira, tratando em detalhe alguns dos temas levantados nesta introdução e procurando indicar os impasses da política agrícola e algumas alternativas. O trabalho está estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo apresentamos uma reflexão sobre o planejamento e o significado da intervenção planejada e caótica; no segundo capítulo apresentamos as linhas gerais da política econômica que vem sendo implementada desde os anos 70; no capítulo 3 apresentamos os principais instrumentos de regulação setorial.

Em seguida analisamos a montagem do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário e intervenção planejada na agricultura brasileira na década de 70. No capítulo 5 discutimos como a crise econômica e as políticas de ajuste adotadas afetaram a política agrícola. No capítulo 6 apresentamos a trajetória da política agrícola nos anos 90 e no capítulo 7 fazemos uma reflexão sobre os desafios enfrentados pela agricultura no limiar do novo século e o papel da política agrícola.

2. A POLÍTICA ECONÔMICA DA CRISE: ESTRATÉGIA E PROGRAMAS DE AJUSTE

A análise da história econômica brasileira contemporânea indica que o Estado e as políticas desenvolvimentistas tiveram grande peso na definição do padrão e ritmo de desenvolvimento do país. Esta influência foi especialmente forte nos anos 70, com a implementação do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A partir da década de 80, o contexto macroeconômico passou a ser crescentemente afetado pela implementação de vários programas de estabilização e reformas estruturais, os quais, de diferentes maneiras e com intensidade diferenciada, definiam as regras do jogo, condicionando e moldando o comportamento dos agentes.

O estopim dos problemas enfrentados pela economia brasileira e dos programas de ajuste que marcaram as últimas duas décadas foi a abrupta interrupção dos financiamentos externos a partir de 1982, o que evidenciou a grande fragilidade da estratégia de crescimento dos anos 70 —*growth cum debt strategy*— assim como a ineficiência e contradições estruturais da economia que até então eram mascaradas pela relativa abundância de recursos comandados pelo setor público. Entre os principais problemas pode-se mencionar a base fiscal anacrônica para sustentar as exigências de acumulação de uma economia em estágio avançado do processo de industrialização, a megalomania que orientou parte dos gastos públicos, os “desvios” que inevitavelmente ocorrem na fase da implementação de planos e projetos em um regime autoritário.

Durante a década de 70 a política econômica pode ser dividida em três períodos. Nos anos do “milagre” (1967-73), aproveitando as condições externas favoráveis, a capacidade ociosa gerada pela recessão do período 1962-66 e as oportunidades abertas pelas reformas financeira e fiscal adotadas após o golpe de 1964, a política econômica foi claramente expansionista. O ciclo de crescimento do “milagre” terminou por evidenciar as fragilidades estruturais da

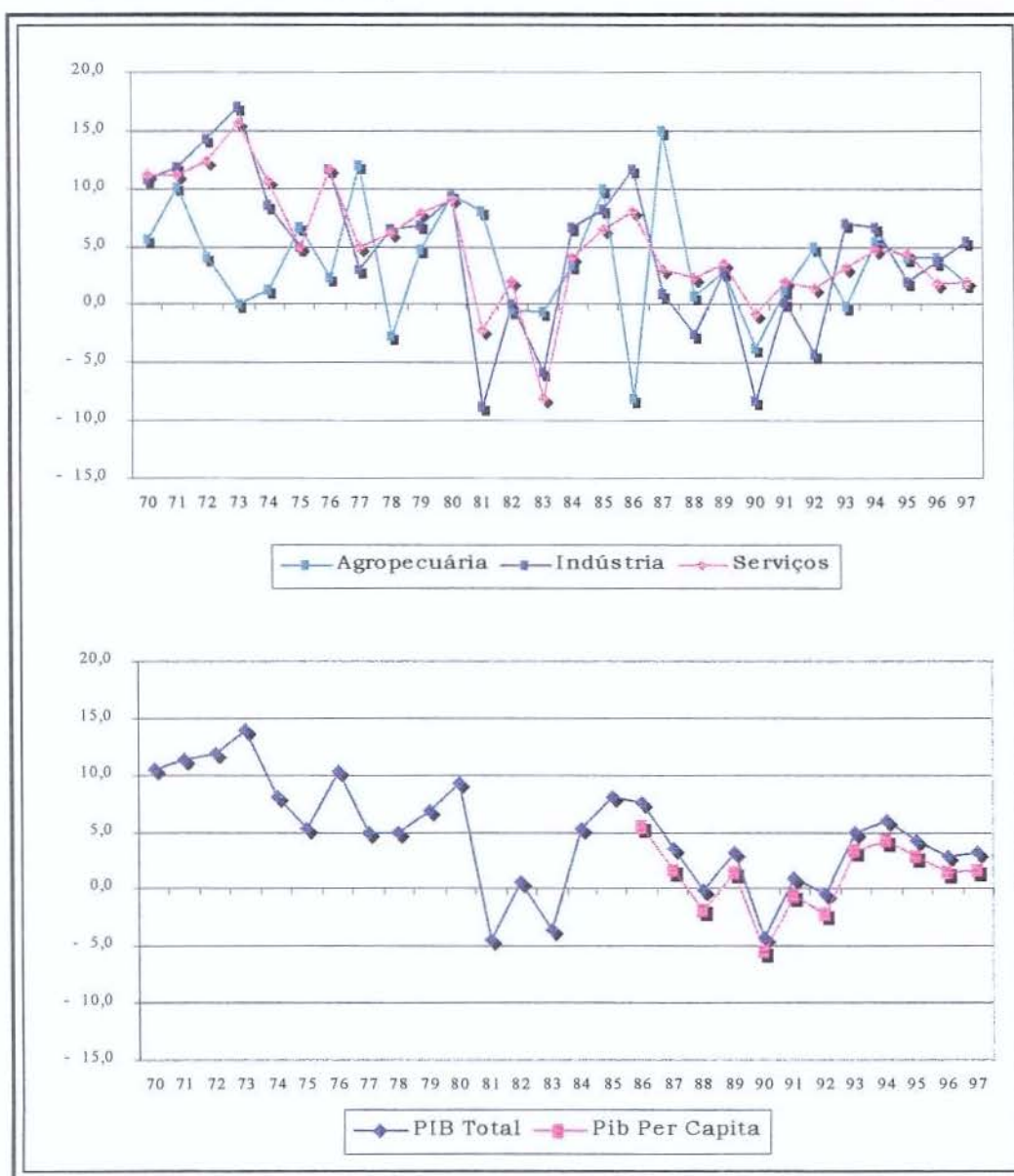
economia brasileira, notadamente a deficiência da infra-estrutura, o atraso da agricultura, do setor externo e da própria matriz industrial, levando ao lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Os objetivos eram ambiciosos: tratava-se de aprofundar o processo de substituição de importações e montar/dinamizar um forte setor externo, superando assim a precariedade inerente às exportações de produtos agrícolas e minérios. No período 1974-78 a política econômica caracterizou-se pela tentativa de conciliar, de um lado o elevado crescimento econômico previsto pelo II PND, e de outro lado conter os desequilíbrios macroeconômicos herdados da fase anterior e potencializados pelo choque de petróleo. O desafio era implementar o II PND, conter a inflação e manter o déficit externo em posição sustentável. A "solução" foi o "crescimento com endividamento" (*growth cum debt strategy*). As mudanças nas condições de financiamento internacional e os efeitos do segundo choque de petróleo em 1978 inviabilizaram a sustentação da estratégia que vinha sendo seguida, levando inicialmente à adoção de um *mix* de políticas —que seria caracterizado como "heterodoxia desastrada" (Coutinho, 1994)— que procurava preservar o nível de atividade e reorientar a demanda agregada em favor das exportações. O resultado foi o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos, notadamente o déficit e dívida pública, a inflação e o déficit externo.

Depois de registrar mais de 30 anos de crescimento acelerado, a partir de início da década de 80 a economia brasileira mergulhou em um período de grande turbulência, caracterizada por uma crescente instabilidade monetária e por ciclos curtos de crescimento e recessão que resultaram em significativa redução das taxas de crescimento do PIB e em virtual estagnação do produto per capita (ver Gráfico 1).

O PIB total, que no período 1960-1980 registrou taxa de crescimento superior a 7% a.a., cresceu apenas 2,25% a.a. no período 1980-89 e 2,22% a.a. no período 1990-94. No período 1980-1994 a evolução do PIB per capita foi negativo em sete anos (1981-83, 1988, 1990-92); em outros dois anos (1987 e

1990) o PIB per capita apenas se igualou à taxa de crescimento populacional. Até mesmo este fraco desempenho só ocorreu devido ao crescimento ligeiramente melhor do setor agropecuário (3,16% a.a.) que parcialmente compensou o desempenho da indústria de transformação e construção (1,2% a.a.), até então locomotivas do processo de acumulação de capital.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO PIB POR SETOR E PER CAPITA



Além do baixo dinamismo da atividade econômica, o desempenho da economia brasileira, entre 1980 e 1995, caracterizou-se pela instabilidade, com seis ciclos de expansão e contração bem definidos (Tabela 1, página 50). No primeiro, entre 1981/83, o PIB registrou crescimento negativo (2,1% ao ano). No segundo (1984/86), o crescimento das atividades econômicas foi positivo e elevado (6,9% ao ano). No terceiro, ocorrido durante os anos 1987/89, a economia registrou taxas de crescimento do produto pouco superiores ao crescimento populacional (2,2% ao ano); entre 1990/92 ocorreu uma forte retração das atividades econômicas, com o PIB crescendo a taxas negativas (1,6% ao ano). Por fim, nos anos de 1993/95 o PIB registrou taxas de crescimento econômico positivas (4,6% ao ano). No entanto, a fase de aceleração do crescimento foi contida pela política econômica adotada após a crise do México, que privilegiou a manutenção da âncora cambial lastreada fundamentalmente na fixação de taxa de juros real elevada para atrair e ampliar o fluxo de capital internacional para o Brasil (ver Seção 2.3). Em 1996 o crescimento foi pouco superior a 3%. Em 1997 o PIB cresceu 3.2% ao ano e as previsões para 1998 indicam uma taxa em torno a 1%.

Durante a década de 1980 e 90 o país transformou-se talvez no mais criativo e sem dúvida no mais variado “laboratório de experimentos” de políticas econômicas dos tempos modernos. Mais de 20 pacotes de estabilização econômica foram implementados e 8 moedas utilizadas.⁸ Estes pacotes seguiram orientações rotuladas como ortodoxa, heterodoxa, ortodoxa e heterodoxa, liberal intervencionista, neo-social etc., e tiveram como objetivos centrais ora restabelecer o equilíbrio das contas externas primordialmente pela redução do déficit em conta corrente ora controlar a inflação ora ambos.

Em grande medida a trajetória da política agrícola foi profundamente determinada pela evolução da conjuntura econômica e, em particular, pelos

⁸ Cruzeiro (05/10/42); Cruzeiro novo (13/02/65); Cruzeiro (31/03/70); Cruzado (27/02/86); Cruzado Novo (15/01/89); Cruzeiro (15/03/90); Cruzeiro Real (28/07/93) e Real (27/05/94).

planos econômicos adotados desde o final dos anos 70. Neste capítulo faremos uma análise dos traços marcantes da política e planos econômicos adotados a partir dos anos 80, os quais condicionaram profundamente a dinâmica da economia como um todo, do setor agropecuário assim como redefiniram os limites, objetivos e instrumentos da política agrícola.

2.1 Crise externa e programas de ajuste de balanço de pagamentos

Após a irrupção da crise da dívida, a principal prioridade da política macroeconômica era equacionar a posição do balanço de pagamentos. Para tanto, foram adotadas as clássicas recomendações do FMI, e o conjunto de instrumentos de política econômica, macro e setorial, foi mobilizado para reverter a virtual inadimplência externa do país. O objetivo número 1 da política econômica era reverter a situação deficitária da balança comercial e promover a geração de excedentes comerciais para cobrir pelo menos parte das necessidades de financiamento externo da economia.

Embora estas medidas tenham sido tratadas, à época, como um programa de ajuste a uma crise externa inesperada e conjuntural, a leitura dos documentos oficiais indica que se tratava, de fato, em promover uma mudança radical no padrão de crescimento da economia brasileira. Tratava-se de deslocar o eixo dinâmico da economia, papel que vinha sendo desempenhado pela indústria voltada essencialmente para o mercado interno, para o setor externo, reduzindo desta forma a restrição externa e a necessidade de poupança do resto do mundo.

O pacote adotado no período 1979-84 incluiu duas maxi desvalorizações da moeda, a primeira em dezembro de 1979 e a segunda em dezembro de 1982; a introdução de um regime cambial indexado à inflação doméstica para evitar a apreciação do câmbio devido à natural acomodação dos preços relativos em resposta à desvalorização real da moeda; incentivos fiscais e creditícios às exportações e redução das restrições e barreiras às exportações de matérias-primas e produtos agropecuários; maior controle e restrições às importações.

Adicionalmente, para reduzir a absorção doméstica e as pressões inflacionárias, foram introduzidas regulamentações salariais restritivas e várias tentativas de disciplinar a política monetária e fiscal.

Este conjunto de medidas em favor do setor exportador provocou, no primeiro momento, uma profunda recessão. A resposta do setor externo foi tão rápida quanto impressionante: em menos de dois anos foi eliminado o déficit comercial, que em 1982 era de 5,8% do PIB; as reservas internacionais, que em 1982 eram de apenas US\$2,6 bilhões, saltou para mais de US\$10 bilhões em 1984. Desde então a balança comercial brasileira registrou superávits, posição que se inverteu a partir de 1994.

As condições e formas particulares assumidas pelo processo de ajuste externo nos primeiros anos da década de 80, em particular a dificuldade para manter políticas fiscais e monetárias restritivas⁹, acabaram gerando um subproduto indesejado: a taxa anual de inflação pulou de 100% em 1981 para 230% em 1984, e desde então passou a ser o principal condicionante da política econômica brasileira.

Um dos principais desafios enfrentados pela política macroeconômica brasileira desde o início dos anos 80 até a edição do Plano Real foi controlar simultaneamente as pressões inflacionárias e assegurar a geração de grandes superávits comerciais. A experiência demonstrou que, na ausência de reformas estruturais mais profundas, o sucesso da estratégia de geração de excedentes externos às custas da redução da absorção doméstica tendia a ser restrito.

O crescimento dos saldos da balança comercial, inicialmente às custas de redução da absorção doméstica, afetava positivamente o conjunto da economia a medida que seu impacto sobre a demanda agregada mais do que compensava a redução da demanda doméstica. A recuperação econômica era inconsistente

⁹ Em certa medida o sucesso da política externa contribuiu para as dificuldades na área fiscal e monetária, posto que o setor recebeu vultosas transferências de recursos na forma de renúncia fiscal, subsídios diretos e investimentos públicos.

com o ajuste externo por duas razões. De um lado, mesmo levando em conta que os investimentos realizados nos anos 70 aumentaram de fato a capacidade de produção da economia e reduziram a necessidade de importação de muitos insumos, a estrutura econômica manteve-se mais próxima àquela de uma economia fechada. Apesar dos incentivos ao setor externo, a estrutura produtiva não se transformou como previsto nos manuais de macroeconomia. O resultado é que, pelo menos parcela não irrelevante do superávit era decorrente da queda da absorção doméstica: não se produzia para exportar, mas se exportava por que o mercado interno não absorvia a produção corrente. Quando existe um *trade off* entre exportações e mercado doméstico, os fluxos para o exterior são relativamente voláteis e em geral são facilmente redirecionados para o mercado interno quando este se recupera.¹⁰

De outro lado, dado o baixíssimo grau de abertura da economia, qualquer crescimento do PIB acarretava uma elevação das importações incompatível com o requisito de gerar mega saldos na balança comercial. Em um contexto de total ausência de financiamentos externos¹¹, qualquer redução do saldo sinalizava uma crise cambial futura, levando os *policy makers* a conter a expansão da economia e reforçar os incentivos cambial e fiscal ao setor externo. Como argumenta Carneiro (1993), esta política de promover seguidas desvalorizações da taxa de câmbio real contribui de maneira decisiva para elevar o patamar inflacionário, já que os agentes tentavam recompor o valor de sua riqueza medida em moeda forte elevando os preços dos bens e serviços em moeda fraca.

Desde então, controlar as pressões inflacionárias e evitar posições insustentáveis do balanço de pagamentos têm sido os principais objetivos — e

¹⁰ A explicação é simples: enquanto os preços externos são dados, os preços internos tendem a subir em decorrência da própria recuperação econômica, aumentando as margens de lucros das vendas domésticas vis a vis as externas. Este diferencial tende a ser mais importante em economias inflacionárias e dificilmente pode ser compensada pelo mecanismo de indexação da taxa de câmbio.

¹¹ Ao contrário, após a eclosão da crise da dívida o país passou a ser um grande exportador de capital, tendo transferido mais de 35 bilhões para o exterior no período da década de 90).

restrições— da política macroeconômica e setorial. Ainda hoje, após 5 anos de estabilidade monetária, o controle da inflação e do déficit em conta corrente continuam, em grande medida, determinando a trajetória do Plano Real.

2.2 As intervenções heterodoxas

Como já mencionado atrás (Seção 2.1), os vários planos introduzidos após 1985 e até o Plano Real combinavam, de maneiras e em graus variados, recomendações ortodoxas e heterodoxas. Apesar das marcantes diferenças entre as modalidades de intervenção adotadas por cada plano, tanto a base conceitual como os resultados alcançados são semelhantes. Todos se basearam em fortes intervenções no funcionamento dos mercados, modificando às vezes radicalmente as regras vigentes e rompendo, compulsoriamente, os contratos públicos e privados que regiam os negócios.

Todos reconheciam, explicitamente, a necessidade de enfrentar as verdadeiras causas da inflação e os problemas fundamentais da economia segundo reformas estruturais, particularmente a redução do déficit público, mas na prática, estes planos caracterizaram-se por intervenções de curto prazo e mais focalizadas ao combate dos sintomas que à erradicação das causas. Controle e congelamento de preços; mudanças na legislação e regulamentação trabalhista, particularmente aquelas relacionadas às regras salariais; aperto de liquidez por meio de congelamento de depósitos bancários ou empréstimos compulsórios; desvalorizações cambiais; introdução de novos indexadores oficiais; mudanças no indexador e nas regras de indexação; mudança constantes tanto das regras da política de câmbio como das políticas setoriais; medidas administrativas *ad hoc* regulando o comércio externo e as relações entre o setor público e privado e várias outras medidas se sucederam no período 1985-94 sem qualquer orientação estratégica, guiadas quase sempre pela necessidade urgente de evitar uma explosão inflacionária, a eclosão de crise aberta com os credores internacionais, crise de abastecimento. Ou ainda atender às pressões dos grupos de sustentação do governo. Este padrão de

intervenção foi amplamente utilizado durante o período 1985-94 sem qualquer barreira legal ou institucional.¹²

Apesar do discurso favorável, as reformas estruturais foram em grande medida negligenciadas e os planos e as políticas econômicas deste período caracterizaram-se pela inconsistência entre objetivos e instrumentos de curto e longo prazo, criando um círculo vicioso no qual eventuais êxitos obtidos no curto prazo, como por exemplo a redução da inflação pelo congelamento de preços, agravavam os desequilíbrios estruturais — desalinhando os preços relativos e reduzindo investimentos em setores chaves, por exemplo— tornando mais difícil a superação sustentável dos problemas.

Esta inconsistência gerou uma crescente perda de credibilidade e sustentabilidade da política econômica, reduzindo seu horizonte temporal e sua continuidade, agravando assim as inconsistências intertemporais das medidas adotadas. e os resultados dos planos seguiram um padrão comum: queda abrupta da inflação devido ao congelamento dos preços e ao choque de liquidez, seguida de uma rápida e cada vez mais incontrolável pressão inflacionaria. A cada novo plano a inflação retornava em um patamar mais elevado, contribuindo para criar um clima de crescente instabilidade e incerteza.

Esta instabilidade monetária, que se refletiu no manejo da política, no comportamento dos agentes e na evolução do lado real da economia, devia-se tanto à leitura e reação dos agentes à evolução das variáveis econômicas assim como ao próprio “risco institucional” provocado pelos sucessivos pacotes de ajuste econômico. Neste contexto, os agentes adotaram um comportamento defensivo, caracterizado pela tentativa de antecipar-se às elevações dos preços e à desvalorização do câmbio por intermédio de reajustes preventivos dos preços de bens e serviços, assim como pela existência de proteção por meio dos

¹² É preciso notar que em muitos casos as ações eram claramente contrárias às leis vigentes. O governo reinterpretava a lei segundo seus interesses, e assim mesmo ainda hoje responde a milhares de ações judiciais decorrentes da política econômica.

mecanismos institucionais e informais de indexação dos contratos e ativos financeiros, pela redução generalizada dos prazos contratuais e horizonte de planejamento e de cálculo econômico, ou seja, os agentes optaram pela manutenção de elevado grau de liquidez que possibilitasse rápidas mudanças na composição de seus portfólios. Apenas investimentos indispensáveis em modernização, em geral de retorno mais rápido, eram realizados, reduzindo assim a taxa de formação bruta de capital, o ritmo e capacidade de crescimento do produto real. Grandes volumes de recursos eram mantidos em estado de disponibilidade imediata no mercado financeiro — *quasi-money* —, engessando inteiramente a política monetária, cuja única função passou a ser evitar a fuga destes recursos para os mercados reais que agravasse ainda mais as pressões inflacionárias.

Em um contexto caracterizado pela deterioração dos principais indicadores macroeconômicos, este comportamento, embora perfeitamente racional ao nível individual, não fazia mais do que reforçar o já acentuado *self-defeatness* da política econômica. A medida que aumentava a instabilidade e os riscos os agentes “cobravam” mais caro pela detenção de quasi dinheiro indexado em seus portfólios; ao sancionar esta exigência dos agentes pelo manejo da taxa de juros de curto prazo, a política monetária provocava uma série de conseqüências indesejáveis, tais como o aumento da dívida e déficit públicos, assim como dos lucros e receitas financeiras em detrimento dos investimentos em expansão da capacidade produtiva.

O crescimento da dívida pública que lastreava estas aplicações financeiras e do seu custo fiscal tinha impacto negativo sobre a evolução do déficit público, e, portanto sobre a própria causa primeira da inflação, diagnosticada quase unanimemente como decorrente da fragilidade das finanças do Estado. Além disso, a multiplicação vertiginosa desta massa de recursos e dos seus rendimentos gerou um importante “efeito riqueza” que tinha efeitos diretos sobre a dinâmica da economia brasileira durante o período inflacionário.

Do lado das famílias, em especial da classe média, o rendimento financeiro aumentava a receita corrente e em consequência o seu poder de compra, contribuindo desta maneira para alimentar a pressão inflacionaria em vários mercados selecionados de bens e serviços de consumo; do lado das empresas, o lucro financeiro alcançou parcela significativa do lucro total, e em muitos casos superava amplamente os lucros operacionais, o que introduziu uma distorção importante nas prioridades e comportamento dos agentes, que tendiam a privilegiar a eficiência financeira (velocidade do giro do estoque, reestruturação das diretorias financeiras etc.) em detrimento da operacional (investimentos ao nível da planta).

Em seu conjunto esta "financeirização" da economia gerou uma forte corrente de solidariedade em favor da inflação —que se refletia em um padrão de comportamento dos agentes que dificultava sua redução. No curto prazo, apenas os segmentos mais pobres, que não dispunham de nenhum mecanismo de proteção antiinflacionária e que raramente importaram na contabilidade política oficial, ganhavam com a redução da inflação. Naturalmente que qualquer tentativa de convencer os agentes a trocar lucros de curto prazo, ainda que arriscados e até mesmo fictícios, pela possibilidade de compensações no longo prazo aparecia como pura ingenuidade de algumas propostas e, que quando implementadas, não fizeram mais do que acentuar as inconsistências da política econômica, posto que os agentes não se comportavam de "forma magnânima" ou com "espírito nacionalista", como seria necessário para o êxito de tais esquemas. Na verdade, os agentes comportavam-se apenas racionalmente, buscando o máximo de vantagens imediatas e de proteção para a riqueza acumulada nos mercados financeiros. Como a remuneração financeira era composta da correção monetária e da taxa de juros, a simples queda na inflação implicava uma redução do rendimento nominal dos mercados financeiros que dificilmente podia ser compensado por elevação da

taxa de juros nominal e do rendimento real.¹³ Enquanto as famílias superavitárias perdiam parcela de poder de compra oriundo dos rendimentos financeiros, o mesmo ocorria com a rentabilidade das empresas. As que podiam procuravam compensar-se por meio de elevação imediata dos preços, e mesmo os setores mais concorrenciais tinham dificuldades de absorver esta queda e tratavam de reajustar seus preços na primeira oportunidade.¹⁴

Este contexto refletiu-se diretamente no lado real da economia, que entrou em um processo de marcha lenta, com baixa taxa de crescimento econômico e com grandes oscilações entre um ano e outro, resultado direto da política de *stop and go* e dos altos e baixos da política econômica e da inflação.

2.2.1 Plano Cruzado

O Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, foi de longe a experiência de estabilização mais relevante nos anos oitenta, não apenas por ter sido o primeiro "pacote" como também por radicalizar a intervenção heterodoxa com o congelamento de preços e salários.¹⁵

O Cruzado foi precedido de uma mini reforma fiscal realizada em dezembro de 1985 e por um conjunto de medidas orientadas a melhorar a eficácia da política monetária. O diagnóstico corrente indicava que o Banco Central havia, em grande medida, perdido a capacidade de exercer a função chave de controle monetário. De um lado, na prática o Tesouro e agentes públicos descentralizados "emitiam" moeda sem qualquer controle ao realizar

¹³ Em regimes de inflação elevada e crônica os agentes atribuem grande importância ao rendimento nominal, já que os juros reais inflacionários formam apenas uma parcela pequena do rendimento total. Pequenas variações percentuais na correção monetária tem um impacto grande sobre o rendimento total.

¹⁴ Os preços agrícolas tendiam a atrasar-se em relação à evolução da inflação e recuperavam-se em "saltos" na entressafra ou quando ocorriam problemas de abastecimento. Ver por exemplo, Salazar e Carvalho (1991) e Contador e Silva (1992).

¹⁵ A heterodoxia antecede os planos de estabilização dos anos oitenta e a política econômica brasileira está cheia de exemplos de políticas heterodoxas. A correção monetária, criada ainda nos anos 60, é um dos bons exemplos de manejo heterodoxo ou pragmático da política econômica.

gastos com grande autonomia em relação ao orçamento fiscal. De outro lado, a necessidade de re-financiar quase diariamente somas significativas dos títulos em circulação e ainda financiar o déficit corrente do setor público tornava o BACEN refém do mercado, debilitando e até mesmo anulando o poder de *controller* da Autoridade Monetária. Neste contexto, o mercado reagia com força e eficácia tanto às tentativas de alongar o perfil dos títulos da dívida pública, principal título negociado no mercado aberto, como de reduzir a remuneração dos títulos, reduzindo assim a eficácia da política monetária.

Uma das medidas preparatórias mais importantes foi o fechamento da chamada "conta movimento" do Tesouro no Banco do Brasil. Tradicionalmente o Banco do Brasil desempenhou o papel de agente financeiro do Tesouro Nacional, sendo o responsável pela provisão de uma amplíssima linha de créditos públicos oficiais, que incluíam desde o crédito rural até as operações de financiamento às exportações. A operacionalização desta relação entre o Banco do Brasil e Tesouro em um contexto de quase completa ausência de mecanismos eficazes de controle e disciplina fiscal e monetária, havia transformado a conta movimento em uma "caixa sem fundo": o Banco do Brasil concedia o crédito e simplesmente repassava a conta ao Tesouro, que era obrigado a cobrir diariamente o saldo negativo através de emissão monetária. Como nem o Tesouro, Autoridade Monetária e Banco do Brasil¹⁶ tinham condições de controlar as operações de crédito realizadas por milhares de agências do Banco do Brasil em todo o território nacional, o mecanismo liquidação automática do saldo negativo da conta movimento funcionava como um ralo monetário que reduzia a eficácia de qualquer tentativa séria de impor disciplina monetária. O Programa de Crédito Rural era fundamentalmente financiado através da conta movimento, e seu fechamento significou um sério ponto de inflexão na política de crédito rural farto e barato que vinha

¹⁶ Além de não ter condições de controlar, o Banco do Brasil não tinha interesse em restringir suas operações aos limites eventualmente estipulados pela Autoridade Monetária.

sustentando a modernização da agricultura brasileira desde o final da década de 60.¹⁷

Conceitualmente, o Plano Cruzado identificava a inércia como a principal fonte de re-alimentação inflacionaria, e os estrangulamentos setoriais —particularmente a oferta de produtos agropecuários e de bens de consumo de massa— como a principal fonte de "inflação nova" que resultava em contínua escalada dos preços. O déficit fiscal desempenhava um papel secundário no diagnóstico, e assumia-se que o problema havia sido equacionado com a mini reforma fiscal de dezembro de 1985. Mais importante que o déficit, considerado pequeno em relação ao PIB, o cerne do problema eram as condições de financiamento do setor público, excessivamente dependentes de operações financeiras de curtíssimo prazo (*over night*) no mercado aberto.

A estratégia definida pelo Plano era eliminar a inércia inflacionaria através do congelamento geral de preços, tarifas e salários e incentivar a expansão da oferta através de instrumentos creditícios, fiscais e tarifários. Todos os preços foram congelados, incluindo a taxa de câmbio e os salários. O salário mínimo legal foi corrigido em 8% antes do congelamento. A reforma monetária incluiu a introdução de uma nova moeda —o Cruzado— em substituição ao Cruzeiro e a eliminação de todos os mecanismos legais de indexação dos contratos. Para auxiliar a superação dos pontos de estrangulamento do lado da oferta o governo expandiu o crédito em condições extremamente favorável para setores selecionados e lançou uma série de programas setoriais de desenvolvimento (Plano de Metas, Plano Verde).

O congelamento dos preços era inicialmente considerado como medida transitória indispensável ao sucesso do Plano. De um lado, assumia-se que as políticas monetárias clássicas já tinham demonstrado sua ineficácia para

¹⁷ Ver Seção 5.2.

controlar processos inflacionários crônicos e estruturais, especialmente em economias com elevado grau de indexação dos contratos, estrutura de mercado concentrada e oligopolizada e relativamente fechadas ao comércio internacional, como era o caso brasileiro. A recessão de 1981-83 aparentemente confirmava a rigidez dos preços domésticos, mesmo diante de forte retração da demanda. As razões eram claras: diante de uma queda das receitas os agentes com maior poder de mercado reajustavam os preços para manter suas margens, realimentando, através dos mecanismos de indexação e dos conflitos distributivos, o processo inflacionário.

De outro lado, considerava-se que a oferta respondia ao crescimento da demanda com atraso, facilitando a remarcação dos preços e alimentando a inflação. Era, portanto, necessário exercer um forte controle sobre a evolução dos preços para evitar o acirramento da inflação durante o período de maturação dos investimentos necessários para remover o estrangulamento na oferta. Políticas monetária e fiscal restritivas, ainda que tivessem efeito positivo sobre a inflação, provocariam uma redução dos investimentos e tornariam mais difícil a superação dos estrangulamentos estruturais responsáveis pelos problemas do país.

Inicialmente o Plano Cruzado obteve grande sucesso. A economia entrou em um período de grande expansão, alimentada certamente pela elevação da demanda doméstica e monetização dos ativos financeiros. A inflação mensal, que em fevereiro havia atingido 28%, caiu para quase zero em março e manteve-se neste nível em abril. Não apenas a economia, mas toda a sociedade entrou em um clima de grande euforia e mobilização em favor do Plano.

No entanto, a combinação de forte expansão com congelamento de preços em um contexto de severas restrições externas era claramente insustentável. Poucos meses após a decretação do Plano o abastecimento de vários produtos alimentares e indústrias começou a dar sinais de colapso. O governo reagiu com medidas policiais e administrativas para coibir o desrespeito ao

congelamento. Na área econômica foram introduzidas novas e mais severas restrições às exportações na tentativa de aumentar a oferta no mercado doméstico. Também foram autorizadas importações especiais de produtos selecionados, em especial alimentos e matérias-primas básicas.

Estas medidas tiveram um impacto pequeno sobre os mercados, que continuaram extremamente aquecidos. Em agosto de 1986, já eram evidentes as pressões sobre o câmbio, acentuando as antecipações de importações e postergando o fechamento de contratos de exportação. O resultado foi a queda abrupta do saldo comercial e a maior exposição da fragilidade externa. Em outubro o governo reajustou o câmbio em 1,8% sem qualquer efeito positivo sobre a sangria de divisas. Imobilizado pela eleição geral que se realizaria em novembro, o governo assistiu praticamente inerte o contínuo deterioro do Plano, apostando na hipótese de que uma vitória esmagadora nas eleições criaria as condições para salvar o Plano e realizar as reformas necessárias para colocar o país em uma nova trajetória de crescimento.

Em novembro o governo lançou o Cruzado 2, um pacote que tentava ajustar simultaneamente os desequilíbrios nos principais mercados de bens e a situação do orçamento público através de um choque tarifário e tributário. Mas ao contrário das expectativas oficiais, o Cruzado 2 não acalmou os mercados. Na verdade, aumentou a insegurança e reacendeu o processo de elevação preventiva de preços, tornando totalmente inviável o projeto de promover uma transição ordenada do congelamento para o mercado.

Novas medidas foram introduzidas em dezembro: indexação cambial para conter a especulação com o câmbio; também foram relaxadas as proibições de indexação dos contratos, o que apenas sancionou o que já vinha ocorrendo na prática; mudanças nas regras de reajuste salarial que previam correção automática quando a inflação acumulada atingisse 20%. Em fevereiro foram decretados o fim do congelamento e a moratória externa.

Um ano após seu lançamento, o Cruzado foi abandonado, a inflação havia retornado e um novo plano foi introduzido.

2.2.2 Plano Bresser

Vários planos de estabilização foram adotados após o fracasso do Plano Cruzado. Em 1987, o Plano Bresser, reconhecendo a dificuldade de atingir os objetivos de redução da inflação e crescimento econômico simultaneamente, agregou um conjunto de medidas tipicamente ortodoxas ao diagnóstico heterodoxo. Seu objetivo central não era eliminar a inflação, mas apenas conter sua aceleração através de medidas de choque e reduzir seu nível para um patamar de 10% ao mês através de políticas fiscal e monetária restritivas.

Ao contrário do Plano Cruzado, o Plano Bresser atribuía ao déficit público um papel central na explicação das pressões inflacionárias. Mais ainda, o efeito dinâmico dos gastos públicos sobre o conjunto da economia fora reduzido de maneira considerável nos anos anteriores, e sua manutenção em níveis elevados dificultava a expansão dos gastos privados—seja pelo lado do financiamento seja pelo lado da instabilidade—comprometendo assim o crescimento econômico. Em consequência, a redução do déficit público era considerada um objetivo prioritário, não apenas para o sucesso no combate à inflação como também para liberar recursos e espaço para a retomada do crescimento econômico com base em investimentos privados.

O congelamento de preços foi pré-anunciado e lançado com prazo de 90 dias para terminar. Após este prazo os preços e salários seriam reajustados de acordo a regras de indexação pré-estabelecidas e orientadas para a correção dos desequilíbrios entre os preços relativos. Uma vez corrigidas as distorções na estrutura de preços e realizados os ajustes da demanda agregada, os preços seriam totalmente liberados.

Para dar consistência ao congelamento, adotou-se uma política explícita de contenção da demanda agregada e de mudança na composição da demanda em favor dos comercializáveis. O objetivo era controlar a demanda através de

um redução imediata do déficit público em 50%, melhorando a arrecadação e o perfil dos gastos públicos. O principal alvo foi a despesa com o funcionalismo e os subsídios, em particular aqueles alocados à agricultura (conta trigo, Proálcool, preços mínimos e crédito rural subsidiado), os gastos das estatais e das autarquias descentralizadas. A tentativa de aumentar introduzir novos impostos para aumentar as receitas foi rechaçada e o ajuste ficou limitado à elevação de tarifas públicas com pequeno impacto sobre a arrecadação. A política monetária deveria sancionar a disciplina fiscal sem estrangular a economia.

Em relação ao setor externo o objetivo central de curto prazo era recuperar os saldos comerciais e normalizar as relações com os credores internacionais, abaladas desde a decretação unilateral da moratória durante o Cruzado. Em termos estratégicos o objetivo era renegociar a dívida, os atrasados e reduzir as transferências para o exterior. As principais medidas adotadas foram a midi desvalorização da taxa de câmbio, incentivos às exportações e elevação da taxa de juros doméstica para incentivar o fechamento de contratos de câmbio.

Os resultados foram desanimadores. O pequeno apoio da população e do próprio governo comprometeu, desde o início, a credibilidade do Plano. Apesar da desaceleração da economia e de taxas de juros reais elevadíssimas, a inflação voltou a subir após dois meses de vigência do Plano, contribuindo para debilitar ainda mais a posição dos responsáveis pela política econômica. O único saldo positivo foi a rápida recuperação das exportações e do superávit comercial.

2.2.3 Plano Verão

Em dezembro de 1988 a inflação atingiu 28,8%, e a ameaça de uma hiperinflação às vésperas da 1ª eleição direta para presidente da república desde 1961 levou o governo a optar por mais uma tentativa estabilização. O Plano Verão combinou o congelamento de preços e salários, desvalorização de

16,38% seguida da fixação da taxa de câmbio nominal que deveria funcionar como âncora e uma política monetária fortemente restritiva. Um conjunto de medidas complementar foi adotado: regras de conversão dos salários que implicavam em perdas reais relevantes para os assalariados em todos os níveis, taxas de juros elevadíssimas, metas de gastos do setor público, controle da liquidez.

Esta experiência foi um grande fracasso e a inflação retornou em poucos meses ao patamar pré-plano. Além dos problemas de inconsistência que haviam afetado as demais experiências, esta teve uma característica particular: nasceu para evitar a aceleração inflacionaria que poderia influir decisivamente no resultado da eleição presidencial. Ao mesmo tempo, as pressões políticas associadas à própria eleição minavam a possibilidade de sucesso do Plano, em particular a pretendida disciplina fiscal e monetária. Ao colocar os cofres públicos a serviço da eleição o governo federal liquidou sua própria política.

Com o fracasso do Plano Verão o governo abandonou, momentaneamente, o objetivo de eliminar ou reduzir a inflação por meio de medidas heterodoxas. O objetivo passou a ser mais modesto: impedir a aceleração inflacionaria e a hiperinflação através, fundamentalmente, da política monetária. Foi a política do "arroz com feijão", cujo principal instrumento de ação foi elevar as taxas de juros no *over night* na tentativa de evitar a saída de capitais do circuito financeiro para os mercados de bens, uma das principais fontes autônomas de alimentação da inflação.

2.2.4 Plano Collor

No início da década de 90, com a taxa de inflação anual de março de 1989 - fevereiro de 1990 superando 3000%, foi adotado o Plano Collor, cujo objetivo era "matar o tigre inflacionário com um só tiro". A concepção do Plano assentava-se em dois pilares. Primeiramente, considerava que a principal causa da ameaça eminente de uma explosão hiper-inflacionária era a massa de recursos financeiros de elevada liquidez pairando sobre os mercados de bens e

serviços; os instrumentos tradicionais de política monetária eram totalmente impotentes e até mesmo contraproducentes para lidar com este fenômeno que requeria uma intervenção cirúrgica, inevitavelmente traumática, que promovesse a adequação quase instantânea entre o volume de riqueza financeira e o lado real da economia. O governo dispunha de duas alternativas: realizar o ajuste através da própria hiperinflação, cujas consequências sócio-econômicas são imprevisíveis, ou impedir administrativamente o movimento da riqueza financeira e promover, via manipulação dos índices inflacionários, sua desvalorização. Esta opção foi adotada.

Em segundo lugar o Plano incorporava um diagnóstico dos problemas estruturais da economia e um conjunto de reformas orientadas a superá-los — o pacote conhecido mundialmente como reforma estrutural —, que incluía desde a abertura comercial da economia brasileira e sua desregulamentação até a privatização das estatais, passando por reformas administrativas, mudança da política cambial e uma tentativa de re-ordenamento fiscal. Apesar deste caráter inovador em relação aos seus antecessores, o Plano Collor não escapou das contradições acima mencionadas, e em muitos aspectos as agravou.

Apesar da curta redução da taxa de inflação —em pouco mais de um ano a inflação havia retomado sua trajetória ascendente—, as consequências do Plano foram radicais, quase catastróficas. A economia atravessou a mais grave recessão jamais conhecida, o que se repercutiu em um elevado nível de desemprego; milhares de empresas fecharam da noite para o dia, e milhares de famílias, especialmente de aposentados, foram injusta e cruelmente afetadas pelo confisco da popular poupança. No entanto, visto em perspectiva, é forçoso reconhecer que o plano provocou uma ruptura de padrões sócio-econômicos e comportamentais anacrônicos, cristalizados por várias décadas de economia fechada, intervenções *ad hoc* do Estado nos mercados, sem quaisquer regras ou orientação estratégica, subsídios generalizados e outras práticas de protecionismo e favoritismo, cuja remoção encontrava-se, e em certa medida continua presente, no cerne dos problemas estruturais da economia brasileira.

No início de 1991, na tentativa de frear o recrudescimento da inflação, foi adotado um novo conjunto de medidas (Plano Collor II), o qual incluiu o congelamento de preços, aperto monetário, regras para a indexação. A partir de meados de 1991, com o fracasso do Plano Collor II, o governo renunciou à adoção de pacotes econômicos de natureza intervencionista e mudou a orientação da política econômica passando a concentrar esforços no sentido de restabelecer a confiança dos agentes de que não seriam adotadas novas medidas heterodoxas de estabilização macroeconômica. Ao lado de uma política convencional de contenção e manejo da demanda agregada através de políticas fiscais e monetárias mais restritivas e da manutenção da paridade cambial que havia sido corrigida pela desvalorização de 1991, a política orientou-se no sentido de aprofundar as chamadas reformas estruturais, particularmente a abertura comercial, com a adoção de cronograma de eliminação das barreiras não tarifárias e redução das tarifas, ampliação da liberdade cambial, afrouxamento dos controles sobre capitais externos, reformulação e reforço da política de incentivos à exportações, adoção do Programa Nacional de Desregulamentação e de venda das empresas estatais.¹⁸

A crise política detonada com as denúncias que terminaram por levar à renúncia seguida da declaração de impedimento do presidente da República em dezembro de 1992, se por um lado agravou o problema da instabilidade monetária —a inflação em 1993 alcançou 2.700%—, criou algumas condições para a adoção do Plano Real em julho de 1994.

2.3 O Plano Real: as contradições da estabilidade

O fracasso do Plano Collor I e II evidenciou o esgotamento das experiências heterodoxas de estabilização e levou o governo a abandonar a

¹⁸ Segundo informe do Banco Central do Brasil, durante o ano de 1992 foram vendidas 18 empresas, a maioria do setor siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, o que gerou uma receita superior a 4 bilhões de dólares utilizados para liquidar dívidas do setor público. Bacen, (1993). Relatório do Banco Central do Brasil, 1992. Brasília, BACEN, v.29, pp.1-144.

estratégia de choques intervencionistas em favor de uma estratégia orientada pelo mercado (*market oriented strategy*); também levou à revitalização das propostas de reforma estrutural, incluídas em seu plano de governo e parcialmente abandonadas durante os primeiros anos. O objetivo era reconstruir a confiança dos agentes nas regras da economia de mercado, assegurando à sociedade que o governo não mais promoveria intervenções mudando unilateralmente estas regras e rompendo compulsoriamente os contratos vigentes. O grande desafio era convencer os agentes de que o governo não mudaria o curso de sua ação ao sabor da conjuntura econômica.

Dentro da nova estratégia de estabilização via mercado, a Administração Collor tentou aprovar reformas fiscal e dos setor público, assim como acelerou o programa de privatização. Tais reformas eram consideradas indispensáveis para o êxito da estabilização e retomada do crescimento econômico.

Embora o programa fosse consistente, sua implementação foi errática e parcial. De um lado, a crise política que finalmente levaria ao impedimento do Presidente dificultava a aprovação, pelo Congresso Nacional, das propostas de reforma; de outro, a recessão e as pressões relacionadas ao processo de *impeachment* reduziam as possibilidades de manter uma política monetária restritiva.

Com o desfecho da crise política, a nova Administração reafirmou o compromisso com a busca da estabilidade monetária e com a estratégia que vinha sendo seguida na última fase da gestão Collor. No entanto, o novo governo era intrinsecamente frágil, tanto pelo seu caráter de governo de transição (mandato tampão) como pela diversidade da base política que sustentou o *impeachment* e que buscava compensações. Esta fragilidade tornava remota a possibilidade de aprovação de medidas fortes, limitando assim a política econômica ao objetivo de impedir que a inflação disparasse descontroladamente rumo à hiperinflação. Para alcançar este objetivo o governo

utilizou basicamente a política monetária e a negociação direta de acordos envolvendo os principais agentes de cada setor.

No final de 1993 a taxa anual de inflação atingiu o patamar de 2.708 %, e nada indicava que a escalada fosse cessar sem uma mudança na política econômica. Politicamente a Administração Itamar Franco vinha se fortalecendo e ganhando suporte popular. Era evidente que as eleições previstas para o segundo semestre de 1994 estariam perdidas se nada fosse feito para controlar a inflação. Era hora de tentar um novo plano de estabilização que não rompesse com a estratégia de reconstrução das regras de mercado que vinha sendo seguida.

O Plano Real foi lançado em março de 1994, e desde então vem sendo o elemento norteador, não apenas da política macroeconômica, mas também do desempenho da economia como um todo. Ao lado da manutenção da orientação estratégica da política econômica da 2ª fase do Governo Collor, que enfatizava a promoção e aprofundamento das reformas estruturais, o Plano Real adotou um novo e engenhoso artifício que permitiu a passagem do regime de inflação elevada para a estabilidade monetária respeitando o funcionamento normal dos mercados e a maior parte dos contratos vigentes. Uma vez concluída a transição, a manutenção da estabilidade tem se baseado em três pilares: manutenção da âncora cambial lastreada em reservas internacionais superiores a 40 bilhões de dólares; concorrência internacional, que tem funcionado como um teto para os movimentos dos preços internos e por último, na aplicação de uma rigorosa política monetária e de um controle fino da demanda agregada.

O Plano Real foi adotado em duas fases: a primeira, em março de 1994 criou o Fundo Social de Emergência (FSE) e a Unidade de Referência de Valor (URV); a segunda, em julho de 1994, introduziu a nova moeda, o Real.

A grande fragilidade financeira do setor público era unanimemente identificada como a principal causa da inflação. Esta fragilidade se agravou após a aprovação da Carta Constitucional de 1988, que não apenas aumentou

as despesas da União como também a parcela da arrecadação distribuída pela União aos estados e municípios sem transferir-lhes responsabilidades adicionais. Outro problema criado foi a vinculação constitucional de grande parte das receitas da União a gastos específicos, tais como educação, saúde, programas de desenvolvimento regionais etc. Esta vinculação introduziu uma grande rigidez no manejo orçamentário, já que o percentual da parcela de receita livre ou desvinculada é baixo e insuficiente para o governo fazer perante seus vários compromissos correntes e realizar uma gestão adequada da dívida interna.

A solução para esta fragilidade requeria —e continua requerendo— uma profunda reforma do setor público, que contemple não apenas os aspectos dos gastos correntes com funcionalismo mas também sua gerência operacional e financeira, fontes e nível de receitas, nível de eficiência, definição de prioridades etc. No entanto, o desenho, negociação e implementação desta reforma leva tempo, mas sem um equacionamento, ainda que precário, das finanças públicas qualquer programa de estabilização estaria fadado ao fracasso, como já havia sido demonstrado seguidas vezes pelas tentativas anteriores. Daí que o governo tenha lançado mão de um instrumento emergencial e transitório como o Fundo Social de Emergência (FSE).

TABELA 1: INFLAÇÃO ACUMULADA E MÉDIA ANUALIZADA (%)

INFLAÇÃO ANUAL	IGP-DI	IGP-M	IPC-FIPE	INPC	MÉDIA
1985	235,11	-	228,22	239,05	234,13
1986	65,03	-	68,08	59,20	64,10
1987	415,83	-	367,12	394,60	392,52
1988	1.037,60	-	891,67	993,28	974,18
1989	1.782,90	-	1.635,90	1.863,60	1.760,80
1990	1.496,60	1.699,70	1.639,10	1.585,20	1.605,15
1991	480,18	458,35	458,61	475,10	468,06
1992	1.157,90	1.174,00	1.129,50	1.149,10	1.152,63
1993	2.708,60	2.567,40	2.490,90	2.489,10	2.564,00
Jul.93/Jun. 94	5.153,50	4.852,90	5.167,30	5.013,80	5.046,88
1o. Sem./94	763,12	732,26	780,18	759,15	758,68
2o. Sem./94	16,97	16,52	18,30	19,81	17,90
1994	909,61	869,74	941,25	929,32	912,48
1995	14,78	15,24	23,17	21,98	18,79
1996 - Jan.	15,27	16,16	24,41	22,01	19,46
Fev.	14,83	15,70	23,28	21,64	18,86
Mar.	13,02	14,86	21,24	20,05	17,29
Abr.	11,25	12,86	20,03	18,22	15,59
Mai.	12,67	13,94	19,29	17,27	15,79
Jun.	11,14	12,34	17,84	16,30	14,41
Jul.	9,89	11,82	15,10	14,87	12,92
Ago.	8,50	9,74	13,86	14,28	11,60
Set.	9,82	10,63	13,11	12,98	11,64
Out.	9,82	10,27	12,10	11,84	11,01
Nov.	8,68	9,18	11,18	10,55	9,90
Dez.	9,34	9,20	10,03	9,12	9,42
1997 - Jan.	9,10	9,24	9,40	8,42	9,04
Fev.	8,74	8,65	8,98	8,14	8,63
Mar.	9,76	9,46	8,96	8,56	9,19
Abr.	9,64	9,84	7,91	8,20	8,90
Mai.	8,16	8,39	7,07	6,95	7,64
Jun.	7,59	8,10	7,08	5,92	7,17
Jul.	6,52	6,76	5,81	4,85	5,99
Ago.	6,47	6,56	4,65	4,30	5,50
Set.	6,96	6,97	4,59	4,38	5,73
Out.	7,09	7,16	4,21	4,29	5,69
Nov.	7,68	7,63	4,41	4,09	5,95
Dez.	7,48	7,74	4,82	4,34	6,10
1998 - Jan.	6,74	6,89	3,80	4,38	5,45
Fev.	6,32	6,62	3,62	4,47	5,26
Mar.	5,34	5,61	3,17	4,28	4,60
Abr.	4,58	5,03	3,15	4,12	4,22

Fonte: FGV, FIPE, IBGE

* Média Anualizada

O FSE, constituído por 20% da arrecadação de todos os impostos federais sem qualquer vinculação a gastos específicos, tinha como objetivo aumentar o caixa da União e dar maior flexibilidade à gestão orçamentária, ampliando o poder discricionário do Tesouro quanto aos gastos.

A Unidade Real de Valor (URV), segundo componente do Plano, foi introduzida para possibilitar a transição sem traumas de um regime inflacionário para a estabilidade monetária. A URV era apenas uma unidade de referência, cujo valor em cruzeiro real era diariamente ajustado de acordo com a inflação e a taxa de câmbio. Embora o governo nunca tenha fixado de forma explícita o valor da URV ao dólar, ficou evidente para o mercado que esta era a intenção ou compromisso implícito. Com efeito, desde sua adoção a URV manteve-se estável em relação ao dólar. Os agentes tinham liberdade para reajustar seus preços e inicialmente a única obrigação era de que todos os preços deveriam ser cotados em cruzeiro real e em URV.

A idéia da URV foi bastante engenhosa. Na medida em que esta Unidade de Referência mantinha-se estável em relação ao dólar e seu valor em cruzeiro real era reajustado diariamente, eliminava-se a inércia inflacionária dos preços cotados em URV, cujas alterações refletiam apenas mudanças reais dos preços. A "urverização" dos preços superava vários problemas que contribuíram para o fracasso dos planos anteriores. De um lado, eliminava o efeito da inércia inflacionária sem qualquer intervenção traumática no sistema de preços; de outro, restabelecia para produtores e consumidores o funcionamento de sistema de preços.

Na verdade, a quase falência do padrão de referência monetário em regimes de inflação crônica e hiperinflação eminente é um dos fatores autônomos mais importantes para explicar a vertiginosa aceleração inflacionária em um contexto de pré-hiperinflação ou hiperinflação aberta. Ocorre que nessa situação a moeda perde quase totalmente sua função de medida de valor: os reajustes de preços ficam descontrolados e refletem a

inflação passada, a expectativa de inflação futura e o poder de mercado dos agentes, resultando em profundo desalinhamento dos preços relativos¹⁹. Nestas condições o sistema de preços perde sua capacidade de avaliar a riqueza, alocar os recursos e orientar a concorrência. Assim, a introdução de uma unidade de referência de valor livre da inércia inflacionária restabelecia a possibilidade do sistema de preços voltar a desempenhar suas funções tradicionais. A simples existência da unidade de referência estável permitiria o realinhamento gradual dos preços relativos, tendo como base os custos de produção, margens de lucro desejadas e poder de mercado, eliminando desta maneira a dispersão dos reajustes de preços que pouco a pouco deveriam convergir para uma taxa comum. Os consumidores, que também haviam perdido completamente a capacidade de avaliar os bens e preços alternativos —nas condições então vigentes o comportamento mais racional não era buscar o bem mais barato para comprar, mas sim comprar já— recuperavam a possibilidade de comparar e acompanhar os preços denominados em URV, recobrando assim a noção do caro e barato.

Inicialmente todos os preços deveriam ser denominados em URV, mas apenas os salários, benefícios da previdência social e contratos com o setor público foram efetivamente convertidos a URV.²⁰ Pouco a pouco o governo foi autorizando a realização de contratos em URV, e no mês de julho de 1994 todos os demais preços e contratos foram convertidos de URV e cruzeiros real para real. Os contratos e preços em URV foram convertidos a par e os preços e

¹⁹ O desalinhamento dos preços relativos em qualquer ponto do tempo foi sempre uma das razões dos fracassos dos planos de estabilização baseados em congelamentos de preços. No dia D alguns preços encontravam-se acima de seu valor médio e outros abaixo, o que significava a transferir para o período pós-congelamento as pressões inflacionárias herdadas do período anterior. Esta pressões podiam permanecer latente por algum tempo, mas mais cedo ou mais tarde se traduziam em elevações efetivas de preços, que logo se transmitiam para o conjunto da economia através da indexação.

²⁰ A URV funcionava apenas como unidade de referência. Os salários convertidos em URV eram pagos em cruzeiros reais pelo valor do dia da URV. Apesar da polêmica que se gerou em torno deste mecanismo, pela primeira vez os salários passaram a ser efetivamente protegidos da inflação, já que o valor da URV em cruzeiro real era reajustado diariamente.

contratos que ainda não haviam sido convertidos para URV foram convertidos à taxa de CR\$ 2.750 por real.²¹

Estas medidas iniciais foram complementadas por uma aceleração da redução das tarifas de importação, reforçando assim o papel das importações no controle dos preços internos, por medidas de contenção dos gastos públicos e pela aplicação de uma política monetária restritiva a fim de evitar o já conhecido impacto negativo da monetização associada à queda da inflação.²²

O êxito do Plano Real em reduzir a inflação é inegável. Desde sua implantação a economia brasileira vem registrando taxas decrescentes de inflação. Como pode ser visto na Tabela 1, página 50, a inflação medida pelo IGP-DI, que no ano anterior ao Plano (jul./93-jun.94) havia superado 5.000% a.a., caiu para 16,9% a.a. no segundo semestre de 1994 e para 14,7% a.a. em 1995.²³ A avaliação da série histórica de cada índice indica os seguintes

²¹ Este era o valor da URV em cruzeiro real no dia 1º de julho, quando se deu a conversão a real. Na verdade, a maioria dos agentes não respeitou esta taxa de CR\$ 2.750 por URV para realizar a conversão dos preços para a nova moeda. Muitos setores simplesmente converteram seus preços denominados em URV e em dólar assumindo que uma taxa de câmbio de US\$ 1 = R\$ 1. Esta operação explica, de um lado, o súbito encarecimento dos bens e serviços no Brasil, com impactos inclusive nas exportações; de outro, o próprio êxito da estabilização: os preços elevados contiveram a magnitude da bolha de consumo que havia afetado negativamente os planos anteriores e criou um colchão amortecedor para os produtores, reduzindo desta maneira as pressões inflacionárias em moeda nova.

²² Uma queda brusca da inflação aumenta automaticamente a demanda por dinheiro para fins de transação, provocando a remonetização da economia; inicialmente esta remonetização não era considerada inflacionária, já que simultaneamente ocorre uma redução da velocidade de circulação da moeda. Com base nesta avaliação os primeiros planos de estabilização heterodoxo permitiram a ampla remonetização, o que se mostrou um dos principais erros responsáveis por seus fracassos. A experiência demonstrou que o aumento da demanda de moeda supera amplamente o que seria justificado pela redução da velocidade de circulação da moeda, sendo provocado principalmente por mudanças nas preferências dos agentes e pela elevação da demanda agregada. Uma das dificuldades dos planos anteriores foi precisamente não ter evitado a excessiva remonetização e conseqüente elevação da demanda interna.

²³ Os principais índices da inflação utilizados são o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo IBGE, o Índice Geral de Preços-disponibilidade interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FIPE), da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica da Universidade de São Paulo e o IPC da Fundação SEADE e Departamento Intersindical de Estudos Sócio-Econômicos (DIESE). Exceto este último, os demais são apresentados na Tabela 1, página 50 (Ministério da Fazenda). Sem entrar em detalhes técnicos sobre os vários índices é importante apenas esclarecer que o IGP-DI atribui

resultados: o IGP-DI para 1995 foi a menor taxa desde 1957; a taxa de 21,7% registrada pelo IPC-FIPE foi a menor desde 1973 e o INPC, calculado desde 1979, nunca havia registrado uma inflação anual tão baixa quanto os 21,98% de 1995. Na verdade, há mais de 30 anos não se observava taxas de inflação tão baixas por um período tão longo. Em 1996 o IGP fechou o ano em 9,34%, caindo para 7,48 em 1997 e menos de 2% em 1998.

Não se trata aqui de analisar os problemas do Plano Real. Interessa apenas indicar que a estabilidade monetária não criou as condições suficientes para colocar a tão esperada retomada do crescimento econômico. Ao contrário, a política econômica do Plano Real, apesar de haver controlado a inflação, agravou o quadro de estagnação econômica e crise da economia brasileira.

Em que pese as controvérsias que o envolvem, para o bem ou para o mal, o Plano Real é sem dúvida um marco na história recente do país. A estabilização monetária redefiniu todo o ambiente econômico e social e poderia ter criado as condições básicas para a retomada de um processo de desenvolvimento sustentado e para a definição dos rumos estratégicos que o país deverá seguir para superar os ainda hoje graves problemas sociais que o caracterizam. Tal como a democracia, a estabilidade parece ter se convertido em "valor universal" para o cidadão brasileiro, cuja manutenção nem está em discussão nem pode ser colocada em risco por concessões de qualquer natureza. Vem-se consolidando uma forte consciência de que o *trade off* entre estabilidade e desenvolvimento é falso, e que é impossível alcançar o desenvolvimento sustentável e com equidade sem estabilidade monetária. O que sim está em aberto é o significado quantitativo da estabilidade. As próprias dificuldades que o Plano vem enfrentando para fazer deslancar a economia

maior peso aos preços no atacado, sendo assim um bom indicador da tendência da inflação; o IPC-FIPE é um índice de preços ao consumidor restrito à cidade de São Paulo, enquanto o INPC-IBGE incluiu as regiões metropolitanas do país. O IPC-SEADE/DIESE é restrito à Grande São Paulo e trabalha com uma cesta de consumo mais típica de famílias com renda baixa e média.

indicam que não é sustentável colocá-la em uma camisa de força para lograr uma inflação Suíça, e que o processo de desenvolvimento produz, inevitavelmente, atritos que se traduzem em inflação.

Uma avaliação do desempenho da economia no período recente indica que o Plano Real produziu, inequivocamente, resultados relevantes, inclusive reduzindo o nível de pobreza definida por insuficiência de renda.²⁴

a estabilidade econômica e a queda da inflação; a recuperação inicial, ainda que modesta para as necessidades do país, dos níveis de investimento; a elevação da produtividade do trabalho, fator fundamental para a inserção competitiva da economia brasileira no mercado mundial e para a elevação sustentável do nível de vida da população.

Apesar destes resultados favoráveis, esta avaliação indica que a retomada do crescimento econômico, principalmente a geração de emprego e distribuição de renda, estão longe de ser alcançadas. Ainda quando a estratégia e linhas gerais adotadas pelos responsáveis pela condução da política econômica estivessem corretas e fossem consistentes com os objetivos de curto e longo prazo definidos pelo governo, a implementação do Plano foi em grande parte comprometida pela má condução da política cambial e seus efeitos sobre as demais políticas e toda a economia.

O ajuste na política cambial após a crise do México foi incompleto e reforçou a armadilha cambial: a flexibilização da taxa de câmbio não resolveu o

²⁴ Os principais resultados foram: estabilidade econômica e a queda da inflação; a recuperação, modesta para as necessidades do país, dos níveis de investimento; a elevação da produtividade do trabalho, fator fundamental para a inserção competitiva da economia brasileira no mercado mundial e para a elevação sustentável do nível de vida da população. Na primeira metade da década de 90 a produtividade cresceu à taxa média de 7,5% ao ano, o que permitiu a recuperação parcial do atraso acumulado da década anterior, quando a produtividade cresceu menos que 2% ao ano. No período recente de 1993 até 1997 a indústria retomou o crescimento, com taxa média de 4,3% ao ano, e a produtividade elevou-se a um ritmo anual de 5,8%. Em 1997, a produtividade cresceu bem acima da média: 7,84%. Este resultado é mascarado pelo fenômeno da terceirização e pela elevação dos componentes importados. Considerando a evolução da produtividade pelo conceito do valor agregado, os resultados são bem mais modestos, ficando abaixo da metade do apresentado acima.

problema gerado pela rápida apreciação cambial nos primeiros meses do Plano e introduziu uma incerteza em relação à taxa futura que se refletia necessariamente na elevação da taxa de juros doméstica e na desaceleração econômica, desestimulando investimentos, elevando o nível de desemprego e provocando inadimplência elevada de consumidores e empresas.

A sustentação da âncora cambial sem ajuste fiscal exigiu a manutenção de taxas de juros elevadas e a aquisição de dólares pelo Tesouro financiada por endividamento interno. A taxa nominal de juros, que no primeiro mês do Plano Real, foi de 57% ao mês, caiu para 38% em meados de 1995 e 23,7% em 1996 não se traduziu em queda da taxa real, uma vez que a inflação caiu mais rapidamente que o juro nominal. Em 1997 a média mensal foi superior a 30% e em outubro de 1998 alcançou o nível de 41%. A trajetória do déficit público acompanhou a da taxa de juros: queda de 7,18% do PIB em 1995 para 5,8% em 1996, com elevação em 1997 para 6,11% superando 8% em 1998. Em 1997 o pagamento de juros reais foi responsável pela metade do déficit nominal e em 1998 (janeiro-julho) alcançou 7% do PIB. A dívida pública passou de 31% do PIB em 1995 para 42% em 1998.

A evolução desfavorável do déficit público e a necessidade de ancorar o Plano e a estabilidade em uma política monetária fortemente restritiva anularam as possibilidades de uma firme retomada do crescimento econômico; por outro lado, a evolução do déficit pública e do déficit em conta corrente restringiu, de maneira dramática, o raio de manobra da política econômica e a capacidade de intervenção do setor público como agente dinamizador da economia. Comprometeu também a criação de um ambiente favorável para que o setor privado assumisse, por meio de investimentos de risco, o papel de promotor do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

2.4 Conclusão

Ao longo dos anos 80 o país assistiu e viveu uma série de experiências e programas de estabilização e reforma estrutural de concepções variadas. Uma

característica comum a todos os planos foi o caráter fortemente intervencionista; mesmo os mais brandos, como a política econômica do feijão com arroz do período 1988-89, não deixaram de realizar intervenções *ad hoc* nos mercados, sempre que alguma variável mais crítica tivesse um desempenho “inaceitável” ou estivesse na eminência de fugir ao controle das autoridades.

O intervencionismo atingiu seu o ponto máximo no Plano Collor, quando foram congelados e confiscados²⁵ mais de 90% dos ativos financeiros da sociedade; paradoxalmente foi este plano o que não apenas adotou uma retórica liberal radical como efetivamente tomou medidas de reforma estrutural que lançaram o país e sua economia na trajetória da liberalização que vem caracterizando a política econômica dos anos 90.

Em nenhuma das áreas se pode dizer que a política econômica dos anos 80 e início dos 90 teve êxito. É certo que no *front* externo, através de um *mix* de política tradicional de ajuste de balança de pagamentos que incluía a desvalorização real da taxa de câmbio e contenção da demanda doméstica, e de intervenções menos ortodoxas que incluíam desde subsídios diretos e indiretos às exportações, reforço do protecionismo aduaneiro até o exercício extensivo de controles comerciais, logrou-se a geração de enormes superávits comerciais, se bem evitou a insolvência externa não foi suficiente para restabelecer uma posição sustentável de médio e longo prazo do balanço de pagamentos; ao contrário, a significativa drenagem de recursos para o exterior decorrente desta política está na origem do fraco crescimento da economia brasileira desde o início dos anos 80 e na crescente instabilidade monetária que marcou o Brasil e que foi na verdade o centro das preocupações da política econômica a partir da segunda metade dos anos 80.

²⁵ O percentual dos ativos que foi efetivamente confiscada varia segundo as hipóteses adotadas para realizar o cálculo. Tomando a desvalorização real da dívida interna como *proxy* do confisco (a maior parte dos ativos estava lastreado por títulos da dívida e em cadernetas de poupança que sofreram a mesma desvalorização dos títulos da dívida), pode-se estimá-lo em mais de 50%.

Independente das virtudes e defeitos e dos acertos e equívocos que orientaram o desenho e implementação dos vários pacotes²⁶, o certo é que, apesar deles ou por causa deles, segundo os diferentes pontos de vista, a inflação não apenas subiu de patamar ao longo dos anos 80²⁷ como também se acelerou e se tornou crescentemente instável e de difícil previsão. A inflação anual saltou de 90% em 1982 para 234% em 1985; reduziu-se para 65% em 1986 e em 1987 alcançou 415%; quadruplicou-se nos dois anos seguintes, alcançando o inédito patamar de 1782% em 1989; depois de uma redução no período 90-91, voltou a subir até atingir 2.700% em 1993 e mais de 5.000% no último ano (julho de 1993-junho de 1994) que antecedeu a implementação do Plano Real em julho de 1994 (Tabela 1).

A situação mudou após a introdução do Plano Real: a taxa anual de inflação, medida pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI), caiu para 14,78% em 1995, manteve a trajetória de queda em 1996 e 1997 e fechou 1998 abaixo de 5%.

Apesar da crise, o país não ficou parado nestes últimos 20 anos! É certo que o crescimento econômico arrefeceu e a riqueza per capita estagnou-se, agravando muitos dos problemas crônicos que afetam a sociedade brasileira. Apesar disso, o país atravessou profundas transformações estruturais, seja no campo econômico, político e institucional, algumas positivas, outras negativas.

Na chamada "década perdida" o país voltou ao regime democrático, definindo o quadro político e institucional que condiciona as relações Estado e

²⁶ Este debate tem se restringido à área acadêmica e lamentavelmente tem sido orientado pela lógica acadiana do vencedor. Mais do que aprender com as experiências passadas, o debate tem se orientado para reforçar politicamente a equipe econômica de plantão através da condenação dos erros das equipes econômicas anteriores.

²⁷ Carneiro (1993) associa os saltos de patamar fundamentalmente com as desvalorizações da taxa de câmbio. Se bem este fator seja sem dúvida essencial para explicar os saltos de patamar, não é suficiente para explicar as acelerações observadas entre os saltos. Esta explicação deve ser encontrada em fatores conjunturais, como por exemplo choques de oferta decorrente de quebras de safras, mas principalmente nas inconsistências da política econômica.

sociedade e a gestão das políticas públicas em geral, inclusive das políticas macroeconômicas. Esta nova institucionalidade, simbolizada na Constituição Federal de 1988, representou sem dúvida um enorme passo adiante no processo de construção de uma sociedade democrática moderna e mais justa, não cabendo neste sentido qualquer questionamento: direitos básicos da cidadania como saúde e previdência foram estendidos ao conjunto da população, superando a segmentação da sociedade em "cidadãos" com carteira do velho INPS e com direito a atendimento médico e a maioria de "indigentes", sem direito à velhice e submetido aos cuidados da beneficência. A Federação foi redesenhada no sentido de fortalecer, financeira e politicamente, os níveis estaduais e municipais, cuja autonomia havia sido consideravelmente reduzida pelo autoritarismo militar. Os poderes da República também foram redistribuídos entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, corrigindo as distorções introduzidas pelo regime anterior que haviam reduzido o Congresso a peça quase decorativa.

Isto não significa que a institucionalidade produzida com a redemocratização estivesse isenta de contradições e imperfeições, nem que a sociedade tivesse condições para arcar com o "ônus" de estender ao conjunto da população os "direitos" básicos de cidadania, como saúde, educação, seguridade social, segurança etc. Ainda assim, esta nova institucionalidade sinalizou para os rumos a serem seguidos, metas a serem alcançadas; trouxe à tona alguns velhos problemas que vinham sendo sistematicamente abafados pelo regime anterior; provocou e suscitou problemas novos, de cuja solução depende inclusive a própria sustentabilidade da democracia.

Como não poderia deixar de ser, estas tensões perpassaram a política econômica e se traduziram, em grande medida, em agravamento dos tradicionais desequilíbrios macroeconômicos que vem condicionando o desenvolvimento da economia brasileira nas últimas décadas: inflação, déficit externo e interno, debilidade fiscal, déficit de serviços sociais e assim por diante.

O processo inflacionário e a intensa instabilidade que caracterizou os 15 anos que antecederam o Plano Real, em particular o período pós-democratização, obscureceram o debate e a própria evidência de um grande número de questões relacionadas aos rumos do desenvolvimento e à construção da Nação. O país ficou totalmente sujeito à "ditadura da conjuntura", prisioneiro dos problemas sempre urgentes e cada vez mais graves, voláteis e de difícil solução. Sem diminuir sua relevância negativa, o fato é que a inflação—transformada em inimigo público n.º 1 a ser vencido a qualquer custo—provocou uma forte distorção no comportamento da sociedade, no desenho e implementação da políticas públicas e nas relações público-privado. Pobreza, educação, saúde, justiça etc. foram relegados a um distante segundo plano em nome de um combate sem regras à inflação. O exemplo mais emblemático desta distorção é o Plano Collor, que violou todas as regras vigentes e confiscou, sem qualquer reação relevante, mais riqueza social através do congelamento do que todas as terras já desapropriadas pela reforma agrária brasileira.

Após quatro anos de estabilidade de preços, a economia brasileira parece ter superado o quadro de instabilidade monetária que havia se estabelecido a partir dos anos 80, caracterizado por um ambiente de grande instabilidade e incerteza provocado por drásticas reduções de inflação devido à introdução de pacotes de estabilização seguidas de períodos de rápida aceleração inflacionária.

Não há dúvida que a estabilidade redefiniu, radicalmente, o contexto econômico, abrindo novas perspectivas para a reorganização da economia e a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade. No entanto, a recente estabilização não significa a superação, seja do risco inflacionário seja dos principais problemas estruturais—econômicos e sociais—característicos do período anterior. Os desequilíbrios nos fluxos macroeconômicos de base, em particular o fiscal e externo, continuam vigentes; os desequilíbrios decorrentes dos "estoques", particularmente a dívida pública e os vários "esqueletos"

também continuam pendentes e pressionando os fluxos correntes. A questão do financiamento ao desenvolvimento tampouco parece ter sido adequadamente equacionada: apesar do acesso ao financiamento externo, os juros domésticos continuam elevados e as linhas de financiamento de longo prazo, em particular, ainda estão distantes do balcão dos bancos comerciais e da maioria dos produtores, em particular as pequenas e médias empresas e agricultores.

Neste sentido, o principal resultado—que não é pequeno—da estabilização é que o país ganhou tempo e condições para encaminhar as soluções destes problemas. As pressões, até então de curtíssimo prazo, foram diluídas e muitas delas transferidas para o futuro. No entanto, as "novas" instabilidades que vêm se manifestando no contexto do Real, assim como os requisitos para manter a estabilidade, vêm não apenas dificultando como ainda agravando os "velhos" desequilíbrios dos 80, cuja solução vem sendo seguidamente postergada.

A simples leitura dos jornais mostra que o país mudou, mas que, paradoxalmente, continua o mesmo.

Como foi dito anteriormente, a evolução da economia e das políticas macroeconômicas ao longo destas últimas décadas, cujos traços mais gerais acabamos de indicar, tiveram forte impacto sobre os objetivos, instrumentos e eficácia da política agrícola adotada. De um lado, os objetivos da política setorial foram sempre subordinados às necessidades da política e da conjuntura econômica. Nos anos 70, o principal objetivo foi promover a modernização técnica e a industrialização da agricultura; nos anos 80 a política agrícola foi subordinada ao objetivo de gerar superávits comerciais e combater a inflação; na maior parte dos anos 90 a política ficou sem um rumo definido, sendo instrumentada ao sabor das necessidades e pressões de cada momento. Os instrumentos utilizados também refletiram, tanto as restrições impostas pela política econômica como as principais do contexto econômico: fomento tecnológico e crédito rural subsidiado na década de 70, caracterizada por

relativa estabilidade e políticas econômicas expansionistas; preços mínimos nos anos 80, caracterizados por crescente instabilidade monetária e restrições macroeconômicas; liberalização desordenada nos anos 90, reflexo da falência do Estado e das políticas vigentes no período anterior. Estes temas serão explorados ao longo deste trabalho. No próximo capítulo faremos uma breve apresentação, de caráter didático, do processo de regulação, dos principais instrumentos e arranjos de política utilizados pelo Estado para regular o setor agropecuário.

3. MODELO E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO SETORIAL: UMA NOTA DIDÁTICA

3.1 Especificidades da agricultura e intervenção do Estado

A questão da intervenção do Estado na economia sempre suscitou debates e controvérsias. No caso da agricultura, várias razões são comumente alinhadas para justificar a necessidade da intervenção e da formulação de políticas agrícolas para o desenvolvimento do setor, deslocando a controvérsia da questão "intervenção *versus* não intervenção" para a forma e o conteúdo da intervenção. Ainda que amplamente conhecidas vale a pena indicar as principais razões que pareciam justificar a formulação e implementação de políticas setoriais fortes para a agricultura.

Uma das características marcantes da atividade agropecuária é sua marcada sazonalidade, decorrente da forte dependência de fatores climáticos, ambientais e dos ciclos biológicos das plantas e animais. O progresso tecnológico tem modificado a sazonalidade "natural", encurtando os tempos de crescimento e maturação das espécies, desenvolvendo espécies adaptadas a ambientes diferentes daqueles originários, além de tecnologias que reproduzem as condições climáticas e ambientais originais, como a plasticultura e iluminação artificial. Apesar dos enormes progressos nestes campos, em maior ou menor grau a atividade agropecuária continua sazonal e, em grande medida, fortemente dependente de fatores da natureza.

Esta sazonalidade se reflete em uma acentuada rigidez da produção agropecuária, seja para responder às mudanças nas condições do mercado seja para organizar seus fluxos financeiros de forma a reduzir a necessidade de capital de giro. Enquanto na indústria é em geral possível utilizar as receitas correntes para cobrir pelo menos parte dos gastos correntes, na agricultura despesas e receitas se realizam em períodos diferentes: ao longo de vários meses o agricultor deve cobrir os gastos com preparação do solo, plantio, mão-de-obra, serviços etc., e só depois da colheita é que realizará a receita

decorrente da venda de sua produção. O mesmo acontece com os produtores animais, particularmente de animais de grande porte criados em pastos e não em estábulo. Isto significa que a necessidade de capital de giro na agricultura é proporcionalmente mais elevada que na indústria. Daí a importância de políticas de crédito rural, que coloquem à disposição dos produtores rurais recursos em condições compatíveis com as especificidades do setor.

Além disso, a sazonalidade, a forte dependência de fatores climáticos e a rigidez produtiva fazem com que a atividade agropecuária enfrente maiores riscos e incertezas do que o conjunto da economia. A concentração da oferta agrícola em poucos meses do ano, por exemplo, provoca uma pressão baixista sobre os preços agrícolas precisamente quando os produtores estão vendendo suas colheitas e necessitam de recursos para cobrir os gastos realizados durante a fase anterior. Além disso, enquanto a indústria pode ajustar-se com certa agilidade às mudanças nas conjunturas de mercado, ampliando sua produção caso tenha capacidade ociosa ou reduzindo a produção corrente, a agricultura só poderá ajustar na próxima safra.

Este conjunto de fatores justificou, desde o início do século, a adoção de políticas de preços agrícolas que reduzissem o impacto negativo destes fatores sobre o nível de renda da agricultura. Em praticamente todos os países esta proteção deu-se através de políticas de garantia de preços, garantia de renda mínima ou intervenções similares (Veiga, 1993; Fonseca, 1996). Justificou, ainda, a implementação de políticas de crédito com o objetivo de prover capital aos produtores em condições e prazos adequados às especificidades do negócio agropecuário, seja na forma de capital de giro (crédito de custeio), recursos para a comercialização (crédito de comercialização) da safra e finalmente para realizar os investimentos. Apesar da concepção liberal da economia insistir que a melhor política pública é simplesmente deixar que o mercado funcione

livremente²⁸, praticamente em todos os países do mundo as políticas agrícolas continuam fortes; na verdade, pode-se e deve-se discutir os instrumentos de intervenção, mas dificilmente se pode colocar em dúvida a necessidade de políticas agrícolas, que levem em conta as especificidades da produção e dos mercados agropecuários.²⁹

3.2 Regulação estatal e seus instrumentos

A partir do trabalho de Delgado (Delgado, 1985), é possível apresentar uma breve explicação didática do processo de regulação setorial, seus objetivos, instrumentos e limites. É o que será feito nesta seção.

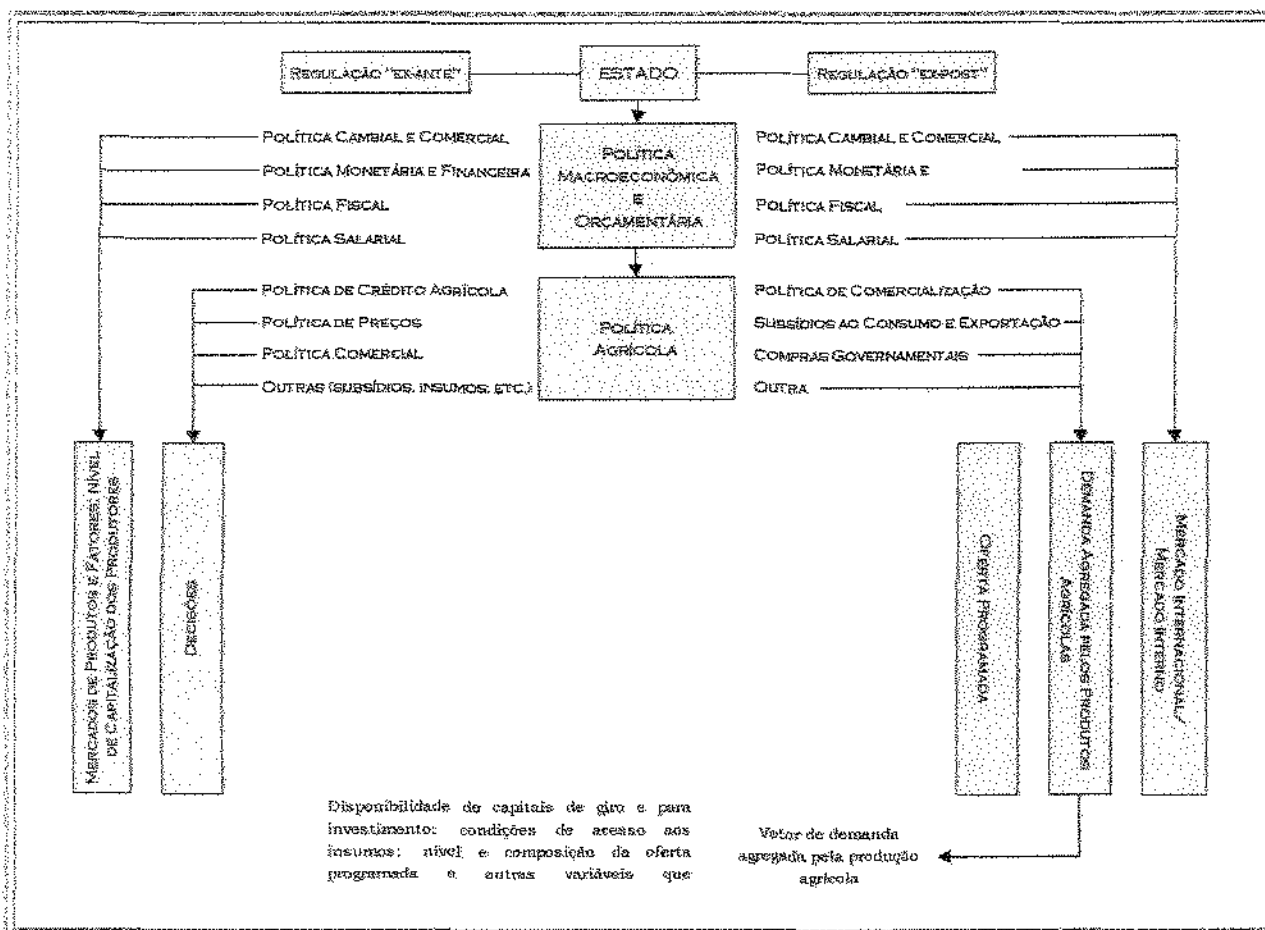
No curto prazo, a regulação refere-se especialmente às intervenções do governo no nível e composição dos fluxos correntes de produção e demanda, com o objetivo de "administrar os desequilíbrios internos" (Delgado, 1992, 7) inerentes à economia de mercado. No caso da produção agropecuária, estes desequilíbrios são agravados pelas especificidades do setor, particularmente as flutuações de produção e rendimentos físicos associadas tanto a fatores

²⁸ O mercado é sem dúvida o principal mecanismo para orientar as decisões dos agentes econômicos e definir a alocação dos recursos entre as várias alternativas. O mercado livre é uma construção teórica útil para analisar o funcionamento da economia sob certas condições. No mundo real o mercado é uma instituição imperfeita, sujeita a falhas e mal funcionamento. No passado assumiu-se que o Estado poderia suprir e substituir as imperfeições do mercado. A experiência histórica, seja dos países em desenvolvimento, desenvolvidos e socialistas, demonstrou que o Estado também é uma instituição imperfeita, sujeita a falhas e mal funcionamento. Em algumas situações as ações do Estado podem, de fato, corrigir problemas e desta melhorar os resultados decorrentes do funcionamento do mercado; em outras situações, o Estado é impotente, e as intervenções tenderão a produzir mais distorções do que aquelas produzidas pela ação do mercado, ainda que imperfeita. Avaliar as diferentes situações e definir qual a melhor, ou seja, quando e como intervir, está hoje no centro dos debates sobre as políticas públicas. Assume-se que o Estado deve intervir para desenvolver o mercado e corrigir suas falhas, e não para substituí-lo ou dificultar seu desenvolvimento. As principais falhas do mercado são as seguintes: informações imperfeitas, externalidade, provisão de bens públicos e coletivos, mercados inexistentes ou incompletos, estruturas de mercado mono ou oligopolistas. Para uma análise didática das falhas de mercado e do papel do Estado, ver Buainain, 1999p, lição 21.

²⁹ Ver sobre este ponto, FAO (1995), capítulo 4.

climáticos como à maior rigidez do processo produtivo que dificulta ajustes rápidos às mudanças nas condições dos mercados relevantes.³⁰

FIGURA 1: INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO DOS FLUXOS AGREGADOS



Fonte: com base em Delgado (1985).

No longo prazo, a regulação refere-se às intervenções orientadas para promover mudanças nas estruturas produtivas, vale dizer, na base técnica, econômica e social da produção. Naturalmente que nem estes dois

³⁰ Delgado indica claramente os limites da intervenção regulatória do Estado: "Não se pense que as intervenções compensatórias do lado da demanda final logram equilibrar as condições de demanda efetiva e demanda final. A teoria da demanda efetiva... é uma construção teórica que dá conta do desajuste endógeno entre o caráter privado da produção capitalista e o caráter social da despesa agregada, em termos de consumo e investimento. Sendo este último essencialmente instável numa economia capitalista, os ajustes da demanda efetiva se traduzem em flutuações da demanda efetiva *entre períodos de produção ou de emprego*" (Delgado, 1985, 124).

momentos—curto e longo prazo—nem as ações e os instrumentos de intervenção utilizados são estanques. Tomados dinamicamente, existe uma complexa relação de causa e efeito que condiciona mutuamente os dois momentos, vincula prazos, instrumentos, objetivos e o *timing* da política. Dar coerência intertemporal e instrumental às políticas tem sido um dos grandes desafios que enfrentam os formuladores de políticas (*policy makers*).

É preciso explicitar que as situações de desequilíbrio não são definidas em abstrato, segundo a concepção dominante nos manuais de teoria econômica. Na realidade, os desequilíbrios são definidos e administrados em função dos objetivos prioritários da política; além disso, em muitas situações, a intervenção provoca, deliberadamente, situações que os bons manuais classificariam como de "distorção econômica" e ou "desequilíbrio". Desde o ponto de vista da teoria econômica, uma elevação dos preços agropecuários não pode ser tratada necessariamente como um desequilíbrio que requeira intervenção corretiva, já que normalmente é apenas um sinal de desajuste entre oferta e demanda e o mecanismo mercantil de "acionamento" da oferta entre os consumidores. Mas, dependendo dos objetivos do governo e da política econômica, uma elevação dos preços de alimentos, por afetar o comportamento de variáveis, indicadores e/ou atividades/setores de forma indesejável, pode ser considerada um desequilíbrio relevante, exigindo e justificando a intervenção por parte do governo para coibir/reduzir o aumento e suas conseqüências. Esta intervenção pode utilizar vários instrumentos e assumir diversas formas, desde o tabelamento de preços pura e simplesmente até concessão de subsídios que reduzem o preço final do produto para o consumidor. Também pode privilegiar resultados no curto prazo ou no longo prazo, o que implicará em lançar mão de instrumentos diferenciados.³¹

³¹ É conhecido o dilema dos preços dos alimentos. A tentativa de reduzir os preços através de subsídios, importações e controle direto dos preços reduz os incentivos dos produtores e inibe investimentos e a evolução da produção, a qual no longo prazo levaria à redução do preço pela

Para fins analíticos e didáticos, pode-se pensar, como explicitado na Figura 1, que a intervenção nos fluxos ocorre em dois momentos: *ex ante* e *ex post*. No primeiro momento (regulação *ex ante*), trata-se de intervir nas variáveis chaves que determinam as decisões de que, quanto e como produzir; no segundo momento (regulação *ex post*), o objetivo é controlar as variáveis que afetam os resultados econômicos e financeiros das decisões tomadas anteriormente pelos produtores. Ou seja, os instrumentos de política agrícola são utilizados para, através das decisões dos produtores, afetar a composição e nível da oferta planejada. Dadas as condições de mercado, os incentivos transmitidos através do conjunto de instrumentos de política macro e setorial e as expectativas em relação à demanda futura, os produtores tomam suas decisões de produção e de investimentos que se traduzem, no próximo período, na oferta agregada de produtos agropecuários.

A regulação *ex post* trata de compatibilizar a oferta com a demanda agregada, absorvendo os excedentes e administrando os déficits tendo em vista tanto as relações entre o setor e a macroeconomia como a rentabilidade das cadeias relevantes e os objetivos estratégicos definidos para o setor, o que nem sempre é viável.

O que poderia individualizar um padrão de intervenção é a combinação de objetivos, instrumentos e *modus operandi* da política. No limite extremo, a não intervenção direta do Estado no funcionamento dos mercados reflete um tipo de intervenção/regulação, e não a sua ausência. Como será indicado adiante (Seção 4.4), a característica do modelo de intervenção dominante nos anos setenta e 80 era a intervenção direta do Estado nas condições, funcionamento e sinais de mercado. Trata-se de modificar os parâmetros básicos do mercado que afetam as decisões econômicas dos agentes em geral. Embora utilizasse também instrumentos extra-mercado (tabelamento de

via da elevação da produtividade e da oferta. Ver a este respeito, Streeten (1987); FAO (1995); Norton, (1993).

preços, por exemplo), a política atuava em grande medida através do mercado (subsídios, créditos, isenções, tarifas etc.).

A intervenção do Estado (regulação) atua sobre "alguns elementos básicos forjadores" das decisões dos produtores. Estas decisões refletem um conjunto amplo de condicionantes, desde a disponibilidade de recursos produtivos e financeiros, a inserção sócio-econômica dos produtores, a localização geográfica, as oportunidades e a conjuntura econômica, as instituições e valores culturais etc. Para fins didáticos e analíticos, podemos simplificar os fatores intervenientes e considerar que o desenvolvimento rural é fortemente condicionado por quatro conjuntos de fatores: os incentivos que os produtores têm para investir e produzir, a disponibilidade de recursos, particularmente terras, água, mão-de-obra, capital e tecnologia, que determina o potencial de produção, o acesso aos mercados, insumos, informações e serviços que influi de forma decisiva na capacidade efetiva de produção e finalmente as instituições, que influenciam as decisões dos agentes e inclusive sua capacidade, possibilidade e disposição para produzir (Norton, 1993, 13).

3.2.1 Políticas macroeconômicas

As políticas macroeconômicas têm um grande impacto sobre as condições gerais da produção, uma vez que determinam ou influem fortemente na formação dos preços básicos da economia. Os preços macroeconômicos afetam, direta ou indiretamente, a formação dos custos de produção, a alocação dos recursos entre os diversos setores e sub-setores da economia, as decisões de investir, as opções tecnológicas, os preços relativos, as condições de venda dos produtos, a rentabilidade de cada segmento, o ritmo de crescimento da economia, o nível e estrutura de distribuição de renda e as expectativas dos agentes. Até mesmo a disponibilidade e qualidade da infra-estrutura é afetada pela política macroeconômica (principalmente através da política fiscal). Em resumo, a política macroeconômica incide diretamente sobre os incentivos e a disponibilidade de recursos. Os preços reais, o grau de proteção efetiva, a

disponibilidade e o custo de oportunidade para a utilização dos recursos são fortemente influenciados pelas políticas e preços macroeconômicos.

Pode-se afirmar, portanto, que as políticas macroeconômicas e o marco institucional, o qual é estreitamente associado à orientação e concepção da política econômica, têm grande influência sobre o entorno e os parâmetros básicos que condicionam e orientam as decisões dos produtores, sua capacidade de implementá-las e os resultados. Como indicado na Figura 4, as políticas macroeconômicas operam em dois níveis: de um lado, estas políticas afetam diretamente tanto as condições objetivas de produção como as expectativas dos produtores através das principais variáveis objetivas e subjetivas que eles levam em conta no momento de tomar as decisões de produção e investimento, particularmente o nível de liquidez da economia, a taxa de juros, a taxa de câmbio, os impostos e o nível dos salários. Ao mesmo tempo em que afetam as condições de produção e investimento no presente, estas variáveis influem nas condições de realização do ciclo de produção anterior, em particular a capacidade de absorção dos mercados, os níveis de preços, as margens de lucro; as condições de realização da produção têm forte impacto sobre a capacidade e condições econômica e financeira dos agentes no presente, condicionando e interferindo em suas decisões de produção e investimento.

De outro lado, além de incidir sobre os mercados no presente, pode-se dizer que as políticas macroeconômicas de hoje dão forma aos mercados no futuro, ou seja, condicionam não apenas o nível e composição da demanda final (presente) da economia como também o nível e composição da demanda efetiva (demanda futura projetada pelos agentes a partir de suas expectativas em relação ao futuro). Em outras palavras, a partir do comportamento das variáveis macroeconômicas (e de outras variáveis e indicadores setoriais) os agentes formam suas expectativas com respeito ao comportamento dos mercados no futuro e das margens de lucro esperadas.

Os principais instrumentos de regulação macroeconômica são a política cambial, monetária, fiscal, salarial e comercial. Não é o caso de discorrer, aqui, sobre as complexas relações entre as variáveis macroeconômicas e o desempenho do setor agropecuário.³² Interessa apenas agregar alguns pontos adicionais sobre este tema. O primeiro refere-se ao papel central desempenhado pela taxa de câmbio real na determinação dos preços reais e dos incentivos para produzir e investir. Assumindo que os preços reais representam de maneira adequada os principais incentivos ao produtor, é possível demonstrar que a taxa de câmbio real³³ é um dos principais determinantes dos preços relativos da economia, dos preços reais (e rentabilidade) de cada setor, da competitividade e preços relativos em relação ao resto do mundo. Isto significa que a taxa de câmbio real é um dos principais determinantes tanto do crescimento diferenciado como da distribuição de renda entre os setores da economia. A literatura assume que a agricultura, cuja produção é composta majoritariamente de bens comercializáveis, é particularmente sensível às variações da taxa de câmbio real. Mais do que isso, "para muitos autores, a taxa de câmbio é a variável que exerce maior influência sobre o desempenho do setor agrícola e da economia como um todo" (Buainain, 1999).

³² Ver Buainain (1999) para uma exposição didática da influência das políticas macroeconômicas e dos macropreços sobre o setor agrícola, em especial as Lições 6 e 7. Ver também Norton (1993).

³³ O conceito mais usual de taxa de câmbio real considera "o efeito da inflação doméstica e internacional sobre o preço, em moeda local, de uma unidade de moeda estrangeira. Pode ser

expressa da seguinte forma: $E_r = E_n * \left(\frac{P^*}{P_d} \right)$, onde E_r é a taxa de câmbio real; E_n é a taxa

nominal de câmbio; P_d o índice de preços domésticos e P^* o índice de preços internacionais." (Buainain, 1999, 3). A literatura recente vem utilizando um segundo conceito de taxa de câmbio real, que seria a relação entre os preços dos bens comercializáveis (*tradeables*) e não comercializáveis (*non tradeables*) da economia (ver Diaz Bonilla, 1992; Helmers, 1988; Norton, 1987; Corden, 1990). Este conceito permite explicitar os efeitos da inflação e das mudanças de produtividade sobre os preços reais e rentabilidade dos setores produtores de bens comercializáveis e não comercializáveis. A observação dos movimentos da taxa de câmbio real medida segundo este conceito contribuem para explicar as transferências intersetoriais de capital e a "atratividade" diferenciada entre os setores de bens transáveis e não transáveis.

A política comercial é um dos principais determinantes do nível de proteção econômica, o qual reflete a relação entre os preços domésticos e os preços internacionais correspondentes. As relações entre o nível de proteção e o dinamismo e desenvolvimento de cada setor e da economia como um todo são complexas e fogem completamente ao escopo deste trabalho. Um nível de proteção excessivo pode reduzir a efetividade da concorrência como mecanismo de indução de inovações e investimentos, fatores essenciais para assegurar um crescimento sustentável e duradouro. Por outro lado, um nível de proteção demasiado baixo pode ter efeitos contrários ao postulado pela versão mais simplista da teoria de comércio internacional: em vez de assegurar maior eficiência da produção doméstica, a desproteção pode simplesmente aniquilar parte do aparelho produtivo.

A política comercial permite atribuir níveis diferenciados de proteção entre os setores da economia, favorecendo desta maneira os setores mais protegidos em detrimento dos menos protegidos. Conjuntamente, a taxa de câmbio e a política comercial "modificam os preços relativos dos diferentes tipos de bens e provocam uma re-alocação de recursos entre os setores que produzem bens importáveis, exportáveis e bens comercializáveis" (Buainain, 1999, 31).

As políticas comercial e cambial atuam sobre variáveis determinantes da dinâmica e desempenho dos vários ramos da produção doméstica: uma taxa de câmbio sobrevalorizada artificialmente reduz a competitividade dos produtores de bens comercializáveis, desalentando investimentos e o ritmo de crescimento econômico; uma taxa de câmbio baixa (subvalorizada) tende a canalizar recursos para a produção de bens comercializáveis (para o mercado externo e/ou substituição de importações) em detrimento dos ramos que produzem bens domésticos. O mesmo efeito é exercido pela política comercial: dada a taxa de câmbio, uma elevação do nível de proteção tende a elevar os preços dos produtos importáveis em relação aos exportáveis, induzindo a transferência de

recursos para a produção dos primeiros e reduzindo os incentivos para produzir exportáveis.

A política macroeconômica (e o marco institucional) também condiciona o próprio estilo e capacidade de regulação setorial. A restrição orçamentária é um determinante central das políticas agrícolas. A possibilidade de usar incentivos fiscais para promover objetivos setoriais é limitada pela política fiscal do governo. A política fiscal também afeta o setor através de vários canais, entre os quais: a política de preços e tarifas de serviços públicos; raio de manobra para utilizar o instrumento do subsídio no processo de regulação setorial; estrutura de gastos do setor público (investimentos em infra-estrutura, gastos correntes, apoio à pesquisa tecnológica e difusão de tecnologia etc.); utilização de políticas de rendas; carga fiscal que recai diretamente sobre o setor e sobre os seus produtos.

A importância dos recursos fiscais transforma o processo orçamentário e a própria política fiscal em *locus* de conflitos pela apropriação dos fundos disponíveis. A alocação destes recursos responde a procedimentos e pressões de caráter político, que podem entrar em contradição com as prioridades definidas tecnicamente e com o manejo da política setorial em função dos objetivos e estratégias traçadas para o desenvolvimento do setor. Estes dois aspectos explicam a importância que tem a restrição orçamentária e a legislação que regula o processo orçamentário para a formulação das políticas econômicas e setoriais.³⁴

As relações entre a política monetária e o desempenho e regulação setorial são fortes. De um lado, a estabilidade monetária, a liquidez geral da economia e as condições gerais de financiamento são objetos da política monetária. De outro lado, o financiamento do déficit fiscal depende da política monetária. Não são pequenas as implicações do déficit e dos mecanismos de

³⁴ Parágrafo transcrito de Buainain (1999, 4), lição 6.

financiamento sobre a economia como um todo, pois afetam diretamente a estabilidade dos preços, a disponibilidade de recursos para financiamento ao setor privado e a taxa de juros vigente.³⁵

Em resumo, as políticas macroeconômicas não apenas afetam diretamente as condições gerais e parâmetros básicos que regulam as decisões e desempenho do setor como também condicionam os objetivos definidos para o setor e a própria regulação setorial, seja através da disponibilidade de recursos seja definindo o marco (ou modelo de política) institucional vigente.

3.2.2 Políticas setoriais

Enquanto as políticas e variáveis macroeconômicas definem as condições gerais de funcionamento da economia, os instrumentos de política setorial possibilitam ao governo intervir nas condições e variáveis específicas ao setor, definindo, por exemplo, uma taxa de juros diferente da taxa juro "de mercado", condições especiais para acesso aos mercados externos, preços mínimos e máximos para alguns produtos selecionados etc.

Através da regulação setorial o Estado busca, de um lado, reforçar ou mitigar os sinais e condições determinadas pela política macroeconômica, e de outro, afetar o nível e composição da oferta e demanda nos mercados agropecuários, estimulando determinados segmentos e penalizando outros

³⁵ Apenas a título de exemplo, pode-se mencionar as relações entre a taxa de câmbio e a política monetária com os incentivos e disponibilidade de recursos. Uma taxa de câmbio sobrevalorizada comprime a renda agrícola, pois a remuneração das exportações em moeda nacional é menor, os preços internos também são negativamente afetados devido à concorrência das importações artificialmente barateadas pelo câmbio. Desta maneira, os incentivos para a expansão da produção serão menores do que seriam com uma taxa de câmbio mais competitiva. Políticas monetárias fortemente restritivas reduzem a oferta de crédito e elevam o custo do dinheiro, comprometendo a capacidade e eficiência produtiva dos agentes, particularmente daqueles mais dependentes de recursos de terceiros. Em um contexto de restrição monetária, qualquer política de financiamento setorial enfrentará problemas: se as condições de financiamento do crédito agropecuário seguirem as condições do mercado, poderão não atender às necessidades dos produtores; se, por outro lado, a opção for a de oferecer condições preferenciais, é provável que o governo enfrente restrições pelo lado fiscal, já que deverá cobrir a diferença entre a taxa preferencial e de mercado, além de problemas de eficiência e distorções típicos de políticas setorial de crédito subsidiado.

segundo as prioridades da política econômica e as pressões dos agentes. Apesar de a regulação da produção e da demanda realizarem-se em momentos diferentes, trata-se de um processo único, posto que, no nível global, a demanda futura será, pelo menos parcialmente, o resultado das decisões de produção e investimento; e de outro lado, a regulação *ex-ante* da produção cria compromissos em relação à absorção da futura produção.

Os principais mecanismos de regulação setorial (produção e demanda) são: políticas de preços, financiamento, seguro, comercialização e estoques, tributária e as de comércio exterior. A seguir indica-se o papel e o alcance de cada um dos instrumentos, ressaltando-se alguns elementos úteis para a melhor compreensão da evolução da política agrícola brasileira.³⁶

As políticas de preços agrícolas têm sido um dos componentes mais fortes das políticas agrícolas, principalmente nos países desenvolvidos. Seus objetivos específicos incluem reduzir o risco mais elevado que pode comprometer o desenvolvimento da produção agropecuária, melhorar a distribuição de renda inter e intra-setorial, incentivar a produção de alguns produtos específicos, estabilizar ou pelo menos reduzir as flutuações dos preços agrícolas. Nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, evitar preços elevados de alimentos para os consumidores finais e assegurar a oferta de matérias-primas em quantidade e preço adequados para abastecer a agroindústria local foram historicamente objetivos centrais das políticas de preços agrícolas.³⁷

³⁶ Ver Accarini (1987) e Buainain (1999) para uma exposição relativamente completa dos principais instrumentos da política agrícola.

³⁷ Nos Estados Unidos, por exemplo, a sustentação da renda dos produtores agropecuários sempre foi um dos objetivos centrais da política de preços agrícolas (ver Lopes, 1996; Veiga, 1995); na Europa, a segurança alimentar e a estabilidade sócio-econômica do meio rural têm sido preocupações dominantes no período do pós-guerra. Nos países em desenvolvimento, o foco das políticas de preços agrícolas não tem sido nem estável nem preciso: ora a política buscava incentivar a produção de alguns produtos, o que exigia a fixação de preços mínimos que na verdade eram preços máximos, bem acima dos preços de mercado; ora o objetivo era reduzir o risco, ora evitar as acentuadas flutuações dos preços para o consumidor final. Em sua tese de doutoramento Fonseca (1994) apresenta uma exelente apreciação da trajetória recente das políticas agrícolas na Europa e Estados Unidos da América.

O mecanismo mais comum de funcionamento da política de garantia de preços mínimos é a fixação, antes do início do plantio, de um preço mínimo para os produtos que integram a política. Desta maneira o governo assegura aos produtores, independente dos preços de mercado, a venda de sua produção pelo preço mínimo. A política pode incluir todos ou uma seleção de produtos, a definição dos preços mínimos pode ser feita por vários critérios técnicos³⁸ e políticos, os preços podem ser uniformes para todos os produtores e regiões ou podem ser diferentes segundo a região e/ou tipo de produtor.

Os procedimentos e instrumentos da política de preços também podem variar de país para país: em alguns casos, os produtores comercializam sua produção e o governo cobre apenas a diferença entre os preços recebidos pela venda no mercado e o preço mínimo. Este procedimento pode ou não incluir algum tipo de limitação para a proteção, seja fixando uma produção máxima

³⁸ O critério para a definição dos preços mínimos depende dos objetivos da política. Segundo a FAO (FAO, 1987, 59), *"la selección de estos criterios es un problema difícil y políticamente delicado, porque son muchos los criterios y las repercusiones económicas de los distintos criterios varían considerablemente. Algunos de ellos exigen mucha información cuantitativa. Evidentemente, la elección de los criterios o la importancia que se le dé a uno en particular, depende también de las finalidades específicas de la intervención del gobierno en los precios."* Os principais critérios para a definição dos preços mínimos são os seguintes: os preços são definidos a partir dos custos de produção. Este critério pode variar consideravelmente segundo os objetivos da política. Pode-se, por exemplo, tomar apenas o custo variável como parâmetro, e não o custo total; pode-se definir custos segundo a tecnologia adotada, segundo a região de produção. Outro critério é definir os preços a partir de uma relação de troca entre preços agrícolas e não agrícolas. As opções dentro deste critério também são múltiplas e estão relacionadas à escolha do índice de preços que serve para avaliar os termos de troca. O terceiro critério é basear a fixação dos preços mínimos nos preços de fronteira, ou preços internacionais. O argumento em favor deste critério é evitar que os mercados domésticos desenvolvam-se de forma isoladas das condições vigentes nos mercados internacionais. As opções e problemas colocados por este critério não são menores que a dos outros dois. Que preço internacional tomar como base? E como corrigir as distorções dos próprios preços internacionais? E como evitar os problemas causados pelas flutuações dos preços internacionais? Diante da grande heterogeneidade das condições de produção vigentes na agricultura, nenhum destes cortes de custo de produção é totalmente satisfatório. Neste caso, uma opção poderia ser a de definir como critério o custo aquela cuja distorção é menos prejudicial aos objetivos da política agrícola em geral. Mas poderia ser a que tem menor custo fiscal, o que levanta a questão da compatibilidade entre a opção definida para minimizar o custo fiscal e os próprios objetivos da política. Este exemplo é suficiente para ilustrar a dificuldade mencionada na citação acima.

para cada produtor e produto, seja fixando uma área máxima para o cultivo protegido pela política governamental.

Em outros casos, como o do Brasil até recentemente, um dos objetivos era reduzir a sazonalidade dos preços agrícolas, tanto para os produtores como para os consumidores. O mecanismo básico é o financiamento de estoques privados durante os meses de safra, quando os preços tendem a cair e a aquisição, pelo preço mínimo definido anteriormente, de parte da produção.

Muito embora a política de comercialização apareça muitas vezes como apêndice ou complemento da política de preços mínimos, trata-se de um instrumento particular, que foi largamente utilizado de *per se*, em função de objetivos próprios. No caso da agricultura, cuja produção é perecível e sazonal, a comercialização adquire ainda mais importância que nos demais setores. Até mesmo "pequenos" problemas de comercialização de insumos durante a fase de preparação e plantio, como falta de sementes ou outro insumo básico, podem comprometer seriamente a produção de todo um ano agrícola; da mesma forma, a ocorrência de "pequenos" problemas no momento da comercialização da safra, como insuficiência de meios de transporte e armazenagem, pode comprometer os resultados econômicos de todo o ano de produção. Em termos gerais, o mau funcionamento dos mercados agropecuários reduz a eficiência produtiva, o potencial de crescimento e até mesmo os efeitos positivos que um aumento da produção poderia proporcionar para o conjunto da população e para o próprio sucesso das políticas econômicas definidas pelos governos. Especialmente no caso brasileiro, cuja estrutura de comercialização sempre foi apontada como um dos grandes entraves para o desenvolvimento da agricultura, a política de comercialização sempre integrou os instrumentos de regulação setorial, e os instrumentos utilizados incluíram o controle das margens de comercialização, criação de canais especiais e empresas para comercializar a produção, redes de distribuição ao consumidor, construção de armazéns oficiais e assim por diante.

As políticas de financiamento da produção e comercialização agropecuária também são largamente utilizadas para a regulação setorial. Neste caso, a política opera através da oferta de vários tipos de crédito (custeio, investimento, comercialização), da fixação das taxas de juros e prazos de pagamento diferenciados segundo o tipo de financiamento, os produtos, o tipo de produtor (pequeno, médio grande; familiar ou não familiar; assentado ou não) e regiões (mais desenvolvidas; maiores riscos de seca; zonas de fronteira e outros critérios).

Por várias razões, a disponibilidade de recursos para custeio e investimento é um dos principais condicionantes da produção agropecuária. O rígido ciclo de produção torna, para a maioria dos ramos, impossível compatibilizar os fluxos de dispêndios e entradas: enquanto os gastos são contínuos ao longo de todo o ano, as receitas são concentradas sazonalmente, determinando a necessidade de maior volume de capital de giro. A insuficiência de recursos próprios e/ou crédito restringe o nível da produção, deixando ociosos os demais fatores de produção disponíveis (terra, máquinas, instalações etc.). Na presença de um risco mais elevado inerente à atividade, os agricultores tendem a ser mais conservadoras em relação à adoção de novas tecnologias e à expansão da capacidade de produção. O crédito rural, desenhado levando em conta as especificidades do setor, com prazos e condições de pagamento adequadas, é um poderoso instrumento de indução de inovações e crescimento.

O seguro rural também é um instrumento de regulação importante. O risco é inerente às atividades econômicas, uma vez que a instabilidade e incerteza são inerentes ao sistema mercantil. No caso da agricultura, o risco econômico é potencializado pelos efeitos de ocorrências aleatórias da natureza sobre a produção e rendimento. A ausência de mecanismos de proteção contra estes riscos tem efeitos sobre a produção e investimentos, sendo possível demonstrar que os produtores produzem abaixo do seu potencial para reduzir o risco. O risco aumenta se o produtor utiliza crédito, o que leva a uma redução do nível de endividamento. Também afeta as opções tecnológicas, já que os

produtores preferirão tecnologias com menor rendimento e risco mais baixo àquelas com rendimento e risco mais elevados. A provisão de um mecanismo de seguro agrícola que reduza o risco elimina estes entraves e contribui para o crescimento da produção.

Em resumo, dadas as variáveis e restrições estruturais, o comportamento e o desempenho do setor agropecuário refletem os efeitos combinados dos preços macroeconômicos e dos sinais enviados pela política agrícola. Conjuntamente estes parâmetros determinam o contexto geral que afeta as decisões de produção, sua composição e nível corrente, os investimentos, o crescimento do produto, a formação e distribuição de renda o setor. As políticas macro e setoriais traduzem-se, *ex-ante*, em um conjunto de sinais que sancionam, inibem ou estimulam certas expectativas dos agentes, afetam suas decisões de produção (o que produzir, quanto produzir e investir e como produzir), e, *ex-post*, em um conjunto de ações que afetam a demanda final (Delgado, 1985, 122).

O desenho da política agrícola —escolha e combinação dos instrumentos— e de sua operacionalização varia de país para país e depende dos objetivos específicos atribuídos à política setorial, da capacidade operacional e financeira do Estado e da própria concepção e marco institucional, que em conjunto delimitam e orientam as relações entre o setor público e privado.

3.3 Principais instrumentos da política agrícola brasileira

Embora bastante conhecidos, convém indicar rapidamente os principais instrumentos de política agrícola que vem sendo utilizados no Brasil.

O principal instrumento de planejamento é o Plano-Safra Anual, que consolida em um único documento as principais medidas de política aprovadas pelo governo para o próximo ano agrícola. Este instrumento, de escopo anual, publicado em geral à véspera do início do calendário agrícola, define a natureza produtivista e imediatista da política agrícola. Este caráter fica ainda mais evidente quando se leva em conta que as medidas incluídas no Plano-Safra

podem ser modificadas automaticamente pelo governo, não se constituindo, portanto, em compromissos seguros que possam orientar as decisões dos produtores. A seguir os instrumentos são apresentados resumidamente.

VALOR BÁSICO DE CUSTEIO (VBC). Define, para cada produto, o parâmetro para a concessão do crédito de custeio. O VBC, que inicialmente refletia basicamente o custo de produção para diferentes categorias de produção em função do grau de tecnificação e do nível de produtividade, foi bastante descaracterizado, crescentemente "politicizado", passando a ser definido mais em função da disponibilidade de recursos e das exigências da política monetária do que dos objetivos da política agrícola e das exigências da produção setorial.

LIMITE DE FINANCIAMENTO. Define um teto para o financiamento em termos de um percentual do VBC (por exemplo, limite de financiamento da soja é de 60% do VBV para grandes e médios produtores e 80% para os produtores). Trata-se de um instrumento útil que permite discriminar por tipo de produtos, de produção e de produtores. Sua eficácia como instrumento de política diferenciada é, no entanto, limitada. No passado, a fixação de um limite de 100% do VBC para financiamento do custeio dos micro e pequenos agricultores, ou de um limite de 100% de financiamento para alguns produtos típicos destes produtores, terminou favorecendo apenas pequena parcela destes produtores, possivelmente aqueles que não necessitariam de um apoio ainda mais especial da política agrícola. Temos aqui um claro exemplo do problema de *targeting* das políticas públicas: como atingir de maneira eficaz o público meta com um mínimo de vazamento para outros grupos e um mínimo de desperdício de recursos na esfera burocrática. A discriminação de taxas, prazos, tipos de financiamento pode efetivamente favorecer os produtores familiares caso seja inserida em um desenho de política com mecanismos de seleção e foco adequado. A concepção do PRONAF (ver adiante, Seção 6.3 e Seção (iv)) significou um avanço em relação às práticas anteriores de deixar o controle a cargo do agente financeiro.

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO. Incluem as taxas de juros e os prazos do financiamento. A taxa de juros é o instrumento mais importante de racionamento e distribuição dos recursos entre produtores; os prazos e forma de pagamento, ainda que secundários, não são irrelevantes, já que devem ser adequados às especificidades do processo de produção agropecuário. Embora taxas de juros elevadas excluam um grupo importante de produtores do sistema de crédito rural, taxas de juros reduzidas não garantem, por si só, o acesso aos eventuais benefícios do crédito. Na verdade, estas taxas de juros têm beneficiado muito mais os produtores patronais que os produtores familiares de pequeno e médio porte, já seja devido a um conjunto de características da produção familiar (pulverização, aversão ao risco, dificuldade de garantias etc.) já seja devido às restrições institucionais (falta de interesse do sistema bancário em operar com este público, custos de transação elevados, exigências de ordem burocrática e patrimonial incompatíveis com a situação destes produtores etc.).³⁹

VOLUME DE RECURSOS DISPONÍVEIS. Dadas as demais condições, a quantidade de recursos para financiamento agropecuário vai determinar o alcance da política de financiamento. É preciso considerar que em muitas ocasiões o racionamento é feito pelas próprias condições de financiamento, e não pelo lado da oferta de recursos. O FINAME rural é exemplo claro deste paradoxo: o setor necessita de créditos para realizar investimentos, os recursos existem e não são utilizados devido às condições de financiamento.

³⁹ A literatura tem associado de forma mecânica a necessidade de taxas de juros diferenciadas às taxas de inflação elevada, concluindo que em regimes de estabilidade monetária e inflação baixa não se justifica a utilização de uma política de financiamento específica para grupos de produtores ou setores específicos. É preciso cautela, já que a estabilização monetária no Brasil tem nas taxas de juros reais elevadas um de seus pilares básicos. Embora a taxa de juros nominais esteja caindo, isto não se refletiu em redução proporcional das taxas reais, já que a inflação também baixou. Mesmo os cenários mais otimistas para a evolução da economia brasileira nos próximos anos não prevêem uma redução dos juros domésticos ao nível praticado no mercado internacional.

INSTITUIÇÕES OU CANAIS DE DISTRIBUIÇÃO. Em geral os canais de distribuição do crédito não são considerados como instrumentos da política; no entanto, dada a evidência inquestionável de que mesmo políticas desenhadas para favorecer os produtores familiares fracassaram devido a uma institucionalidade inadequada, é fundamental considerar este aspecto em qualquer esquema de incentivos à produção familiar no Brasil. No passado, ainda que a atuação do Banco do Brasil não escapasse aos vícios gerais da política de crédito (viés em favor da agricultura patronal, em particular dos grandes produtores, uso ineficiente dos recursos, inclusive devido à forte inadimplência de grandes credores; interferência política na utilização dos recursos etc.), não se pode desconsiderar que ainda assim o BB desempenhou um papel positivo na distribuição do crédito rural, em particular aos pequenos e médios produtores. Na verdade, com todas as distorções, o BB foi praticamente a única instituição financeira que operava em larga escala com produtores de menor porte. De toda maneira, sua atuação ficou aquém das necessidades, e o volume de recursos disponível não parece ter sido o principal problema enfrentado pelos produtores familiares para ter acesso ao crédito oficial (para uma avaliação ver Rocha, 1995; Oliveira, 1995). Definir um *set up* institucional adequado ao financiamento da produção familiar é uma das principais chaves para o sucesso de qualquer programa de incentivos a este setor.

PREÇOS MÍNIMOS. O preço para cada produto coberto pelo Programa Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é anunciado antes do início do plantio e teoricamente definiria um piso para os preços recebidos pelos produtores. A política de preços mínimos é operacionalizada através dos Empréstimos do Governo Federal (EGF-cov) e das Aquisições do Governo Federal (AGF). O EGF é um crédito de comercialização que permite ao produtor reter parte de sua produção durante o período da safra. A redução da oferta reduz a pressão baixista dos preços e beneficia ao conjunto de produtores, mesmo àqueles que não participaram diretamente do programa. O AGF é o instrumento de garantia propriamente dito: caso o preço de mercado seja inferior ao mínimo o governo

federal deveria adquirir a produção pelo preço mínimo estipulado. Como será visto adiante (Seção 5.3), o nível dos preços mínimos tem variado bastante dependendo dos objetivos da política e da situação conjuntural dos mercados específicos. A força, utilidade e problemas deste instrumento foram amplamente demonstrados pelo desempenho da agricultura nos anos 80: apesar de toda a instabilidade monetária o PGPM funcionou como estabilizador e farol para os produtores. A política de preços mínimos perdeu sua credibilidade e hoje, embora ainda vigente, é muito mais um jogo de faz de conta entre governo e produtores, pois ambos sabem que o governo não tem condições de garantir os preços.⁴⁰

EMPRÉSTIMO DO GOVERNO FEDERAL (EGF-COV). O EGF é um crédito para a comercialização da safra cuja finalidade é permitir que os produtores retenham parte de sua produção para vender nos meses de entre safra, quando os preços já se recuperaram da queda normal que ocorre durante a colheita. A *rationale* do EGF é que o conjunto dos agricultores é beneficiado, e não apenas aqueles que se utilizam diretamente do empréstimo de comercialização. O EGF permite que os produtores retenham parte de sua colheita em estoques, o que reduz a oferta sazonal e a pressão baixista sobre os preços de mercado em benefício do conjunto dos agricultores. O EGF tem como parâmetro o preço mínimo e como garantia a parte da produção estocada em armazéns credenciados pelo governo. Caso os preços não se recuperem, os produtores têm a opção de transformar o EGF-cov (com opção de venda) em AGF, entregando ao governo definitivamente a parte mantida em estoque de sua produção e liquidando assim o empréstimo de comercialização.

AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL (AGF). O AGF é o instrumento de garantia do preço mínimo, pois através desta operação o governo adquire, ao preço mínimo, a produção. Ou seja, se os preços de mercado ficarem abaixo do

⁴⁰ Para uma análise detalhada da PGPM ver Goldin e Resende, (1993); FAO (1992 e 1994), Delgado (1978, 1995), Carvalho (1994), Fagundes (1988) e Mollo (1983).

mínimo, o governo deveria pagar aos agricultores o preço mínimo, adquirindo a produção e mantendo-a em estoque estratégico. Assumindo que o preço mínimo reflita o preço de equilíbrio de longo prazo do mercado, o preço de mercado não ficaria abaixo do mínimo devido a desequilíbrios sazonais entre oferta e demanda, mas sim devido a um excesso "estratégico", que pode ser uma produção excedente em relação à demanda anual e às necessidades de manutenção de nível normal dos estoques. Neste caso, este excedente seria retirado de circulação através das aquisições governamentais (AGF) e transformado em estoque estratégico que só voltaria ao mercado quando o oposto ocorrer, ou seja, a oferta ficar abaixo da demanda devido a quebras de safra, choque de consumo etc. A aquisição pode ser direta (quando o produtor decide entregar a produção diretamente ao governo em geral no período da colheita) ou indireta, quando o EGF-cov é liquidado através da entrega ao governo da produção estocada.

PREÇO DE LIBERAÇÃO DOS ESTOQUES (PLE). Para sustentar os preços mínimos o governo adquire estoques estratégicos através do AGF e do EGF-cov liquidado através da entrega da mercadoria ao governo. No passado o governo vendia seus estoques sem nenhuma regra preestabelecida, em geral em resposta à pressão inflacionária causada por elevação dos preços agropecuários, mesmo quando se tratassem de ajustes sazonais em condições de normalidade de abastecimento. Estas intervenções criaram o chamado "risco institucional", prejudicando o funcionamento do mercado de estoques —peça fundamental na formação dos preços agrícolas. O resultado foi o afastamento do setor privado desta atividade, ficando o governo como o grande comprador e formador de estoques. A fim de evitar esta distorção foi criado o PLE, que define um nível de preço a partir do qual o governo pode liberar seus estoques. O PLE é definido como a média móvel dos últimos 60 meses do preço de atacado acrescida de um *mark up* de 12 a 17%. Quando os preços de mercado atingirem o PLE, o

governo pode intervir vendendo seus estoques. Trata-se, portanto, de um preço de intervenção.⁴¹

BANDA DE PREÇOS. Teoricamente, o PLE e o preço mínimo definem uma banda para a flutuação dos preços de mercado. Se o preço fica abaixo do mínimo, o governo deveria comprar a produção pelo preço mínimo, garantindo assim aos agricultores uma renda mínima equivalente pelo menos aos gastos de custeio incorridos para produzir; se o preço sobe além do PLE, o governo liberaria seus estoques estratégicos, evitando assim maiores elevações dos preços e assegurando a normalidade do abastecimento doméstico. Mais adiante se verá que desde o final dos anos 80 a política de preços mínimos vem perdendo sua eficácia, e deixando de desempenhar seu papel de estabilizador de preços seja aos produtores seja aos consumidores.

PRÊMIO PARA ESCOAMENTO DE PRODUTO (PEP). O objetivo prioritário do PEP é garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas e ao mesmo tempo contribuir para o abastecimento interno. O preço de referência é definido pelo Governo Federal, com base em diversas variáveis, podendo se situar no nível do Preço Mínimo. O Governo, por intermédio da CONAB, oferece um bônus ou prêmio, em leilões públicos, aos interessados em adquirir o produto diretamente do produtor ou da cooperativa pelo preço de referência. Esse prêmio equivale, em média, à diferença entre o preço de referência e o de mercado. Todos os produtos da Política de Garantia de Preços Mínimos podem participar do PEP. Desta forma, o Governo, além de garantir um preço referencial ao produtor, evita uma estocagem onerosa e problemática enquanto algumas regiões estariam importando.

CÉDULA DO PRODUTOR RURAL (CPR). Trata-se de um título de promessa de entrega futura de produtos rurais emitido pelo produtor, associação ou cooperativa de produtores, e que pode ser negociado em mercados de bolsas ou

⁴¹ De fato o PLE foi inicialmente introduzido em 1988 como preço de intervenção.

balcão. Para facilitar sua circulação o CPR é um título padronizado e avalizado por instituição bancária.

CONTRATO DE OPÇÃO DE VENDA (COV). Trata-se de uma operação amplamente realizada nas bolsas estrangeiras, através da qual o comprador da opção faz um *hedge* para assegurar a compra ou venda de determinada mercadoria (ou algum derivativo) a um preço preestabelecido. Para ter esta opção, que funciona como um seguro de preço, o comprador paga um prêmio. A diferença entre um contrato de opção e a venda a futuro é que no primeiro caso o comprador pode exercer a opção se considerar a operação vantajosa, ou simplesmente desistir da opção quando assim o desejar. Nos dois casos seu custo é conhecido e corresponde ao prêmio pago pela opção. Já a operação a futuro é um contrato de compra ou venda a um preço preestabelecido nas bolsas a futuro; esta operação anula os riscos, uma vez que o produtor/comprador fica sabendo no presente que preço receberá/pagará por uma operação contratada no presente e que só será efetivada no futuro. Anula o risco, mas não elimina a possibilidade de prejuízos, já que no momento de liquidar a operação os preços de mercado podem divergir para cima ou para baixo do preço contratado. Caso os preços de mercado sejam maiores que o contratado, os vendedores vão deixar de ganhar, pois terão que liquidar seus contratos recebendo preços mais baixos; caso sejam menores, os vendedores ganharão, pois receberão mais do que receberiam caso tivessem que vender sua produção aos preços de mercado correntes no momento da liquidação.

SEGURO AGRÍCOLA. A política de crédito rural e preços mínimos é complementada pelo PROAGRO, que consiste em um seguro agrícola para cobertura específica das operações de crédito rural. A atividade agropecuária é sujeita a um elevado grau de risco e incerteza, já que devido a suas características intrínsecas tem maior dificuldade para ajustar-se rapidamente às flutuações conjunturais dos mercados e sofre diretamente os efeitos de fatores aleatórios associados às variações climáticas e ambientais. Daí a necessidade de um mecanismo especial de proteção que reduza o elevado risco

e incerteza. Enquanto os programas de preços mínimos estão orientados para reduzir os riscos econômicos, os programas de seguro têm como principal objetivo a redução de alguns dos efeitos negativos decorrentes de condições climáticas e ambientais desfavoráveis. Assim, o seguro não reduz a incerteza, mas sim seus efeitos negativos, dando aos produtores tranquilidade para tomarem suas decisões de produção e investimento. No Brasil, o seguro agropecuário vem sendo proporcionado através do Programa de Garantia à Atividade Agrícola (PROAGRO). Trata-se de um seguro que, em caso de perda total ou parcial da produção decorrente de problemas climáticos, cobre apenas o financiamento tomado pelo produtor para o custeio da safra.

No próximo capítulo iniciaremos a análise da trajetória da política agrícola no período recente, tendo como ponto de partida a construção do aparato de planejamento que deveria implementar a intervenção planejada dos anos 70.

4. POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA E INTERVENÇÃO PLANEJADA NA DÉCADA DE 70

Neste capítulo analisaremos a trajetória da política agrícola no período anterior à crise dos anos 80. Nosso objetivo principal é evidenciar que o desenho da política seguiu, ainda que de maneira incompleta, uma determinada concepção que privilegiava o planejamento como instrumento básico para organizar e racionalizar a intervenção do Estado na economia. O capítulo parte de uma rápida apreciação da chamada crise agrária dos anos 50, a qual desembocou no projeto de modernização conservadora dos anos 70. Em seguida apresenta a montagem do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário e termina com uma apreciação da intervenção planejada na década de 70.

Em termos bastante gerais, pode-se periodizar a evolução da política agrícola brasileira em 5 fases: a primeira fase, desde a montagem do Sistema Nacional de Planificação Agropecuária, em meados dos anos 60, até o final da década de setenta; a segunda fase corresponde aos primeiros anos da década de oitenta, fortemente marcados pelo crescente desequilíbrio externo e eclosão da crise da dívida; a terceira fase corresponde aos primeiros anos da Nova República, basicamente o período entre 1985-88; a quarta fase engloba o final dos anos oitenta até 1995, quando se inicia o período atual.

Esta periodização, baseada nos objetivos, estratégia e instrumentos que caracterizaram a política agrícola em cada fase, não pretende — e nem poderia — ser rigorosa. É preciso levar em conta que a política agrícola brasileira vem se transformando continuamente em resposta ao conjunto de pressões econômicas, políticas e sociais, e que este processo nem é linear nem produz, de maneira automática, políticas coerentes e bem demarcadas no tempo. Qualquer periodização contém, portanto, certa dose de imprecisão. Ainda assim parece-nos válido recorrer à periodização como artifício para destacar tanto a

evolução como as características principais assumidas pela política em cada período.

4.1 Da crise agrária à modernização conservadora

A partir da década de 1950, com o início da instalação da indústria pesada, a economia brasileira entrou em uma nova etapa do processo de industrialização via substituição das importações. O ritmo, magnitude e profundidade das transformações estruturais na base econômica e social foram acentuados e potencializados.

Alguns pontos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, acelerou-se o ritmo de crescimento econômico; em segundo lugar, o processo de urbanização também se manifestou com grande intensidade. A participação da população urbana passou de 65% em 1940 para 54% em 1960. Em terceiro lugar, o setor urbano industrial assumiu claramente a liderança do processo de acumulação de capital. Em quarto lugar o Estado Nacionalista assumiu o papel desenvolvimentista que iria caracterizar a economia brasileira no período do pós-guerra. Como resultado deste conjunto de mudanças, redefine-se o papel e inserção da agricultura no processo de acumulação de capital.

A crise de 1929 havia colocado em cheque o modelo primário exportador. Teoricamente, o próprio mercado induziria a transferência de recursos aplicados nas atividades agrícolas para outras alternativas mais rentáveis. O fato é que os tempos dos governos não coincidem, necessariamente, com os tempos de funcionamento dos mercados. Tampouco a solução dada pelo mercado corresponde, necessariamente, ao projeto político do país, o que leva os governos a intervirem nos mercados seja para modificar ou reforçar seus sinais. Durante as primeiras décadas do século, o Estado interviu sistematicamente para regular e proteger o complexo cafeeiro das crises de superprodução e da queda dos preços no mercado externo. Esta intervenção anticrise teve duas conseqüências: de um lado, ao sustentar os preços domésticos do café, principal produto de exportação, minimizou o impacto da

crise sobre a economia doméstica, assegurou o nível de renda e preservou o mercado doméstico para a indústria substitutiva de importações; de outro, protegeu os interesses e rentabilidade do setor exportador, reduzindo, desta forma, a magnitude da re-alocação intersetorial de fatores via puro mecanismo de mercado.

Neste contexto, a intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que protegia o setor agro-exportador, tratava de modificar os sinais de mercado em favor dos investimentos urbano-industriais, ainda que às custas de restringir a rentabilidade da agricultura.

A agricultura desempenhou um papel secundário, porém estratégico, na transição do modelo primário exportador para a montagem da indústria doméstica. O setor agropecuário era diretamente responsável pela geração das divisas necessárias para a importação de máquinas e insumos destinadas à indústria nascente. Os vínculos entre agricultura e acumulação não se davam apenas pelo lado da geração de divisas⁴², mas também através das relações entre a dinâmica da agricultura, nível dos salários urbanos e rentabilidade dos investimentos industriais. Em termos estruturais este vínculo manifestava-se na medida em que as condições de reprodução sociais da população no campo determinavam o custo de oportunidade da mão-de-obra e afetava o nível de salário de base nas cidades; em termos mais conjunturais, os preços dos alimentos incidiam diretamente sobre os salários urbanos. Em se tratando de uma indústria extensiva em utilização de mão-de-obra, o salário real era uma variável chave na determinação da rentabilidade e, por conseguinte, do ritmo de acumulação. Além das divisas e dos alimentos, suficientes e baratos, ao setor agropecuário cabia ainda o abastecimento de inúmeras matérias-primas para processamento industrial.

⁴² Em um modelo de economia fechada, sem produção de bens de capital, com forte restrição externa e sem fontes alternativas de financiamento, a geração de divisas colocava-se como o principal determinante do ritmo de acumulação de capital, já que permitia a aquisição de bens de capital no exterior.

Até meados dos anos 50 o setor agropecuário contribuiu positivamente para a acumulação urbano-industrial sem passar por maiores transformações estruturais e no padrão de crescimento horizontal, baseado fundamentalmente na incorporação de novas terras nas zonas de fronteiras. A fertilidade natural das novas terras incorporadas, mesmo quando transitória, compensava a maior distância dos mercados consumidores e anulava o movimento ricardiano de elevação dos preços agrícolas.

A partir de meados dos anos 50, as mudanças no processo de acumulação colocaram em xeque a aparente funcionalidade da agricultura e de seu desempenho. No final da década de 50 e primeiros anos da década de 60, o lento crescimento da produção doméstica de alimentos gerou seguidas crises de abastecimento alimentar nos mercados das principais cidades, fomentando um clima de reivindicações trabalhistas que era no mínimo inconveniente para o processo de acumulação de capital.⁴³ Além disso, a elevação dos preços agrícolas contribuía para alimentar a inflação, que já vinha crescendo, em parte devido aos atritos e desequilíbrios inerentes ao processo de crescimento acelerado e das profundas transformações estruturais em curso, e em parte devido aos mecanismos de financiamento dos investimentos públicos e à fragilidade fiscal do Estado brasileiro. Por último, a geração de divisas, em grande medida dependente das exportações agropecuárias, não era suficiente para atender à crescente demanda gerada pelo processo de acumulação de capital.

Paralelamente, as relações sociais vigentes no campo, em grande medida baseadas na concessão de terras aos produtores familiares e em formas de remuneração não assalariadas, passaram a ser crescentemente questionadas, gerando um clima de reivindicações e tensão social. O incipiente processo de

⁴³ O modelo sindical e legislação trabalhista de inspiração corporativista permitia ao governo exercer grande influência sobre os sindicatos, reduzindo assim os efeitos das reivindicações sobre o processo de acumulação de capital.

modernização dos grandes latifúndios, em particular na Região Nordeste, ao expulsar parceiros, arrendatários e posseiros de terras por eles ocupadas há décadas, agravava ainda mais as tensões e conflitos.

Neste contexto, a “Questão Agrária” emergiu como um dos principais pontos da agenda política e dos debates acadêmicos no final dos anos 50 e início dos 60. O ponto central dizia respeito à natureza da crise agrária e ao sentido das reformas estruturais necessárias para que a agricultura pudesse desempenhar satisfatoriamente suas funções no processo de acumulação de capital. Havia amplo reconhecimento de que a agricultura não tinha acompanhado as transformações sócio-econômicas em curso na economia. Seguindo o diagnóstico popularizado pela CEPAL, o atraso do setor agropecuário era visto como um dos principais obstáculos “endógenos” ao processo de crescimento econômico na região. A rigidez da produção doméstica de alimentos não permitia que a oferta interna acompanhasse o rápido crescimento da demanda decorrente do vertiginoso processo de urbanização, provocando assim sucessivas crises de abastecimento, pressão sobre o nível de salário real, tensão social e gargalos ao processo de acumulação.

Os diagnósticos e visões estratégicas eram, no entanto, bastante divergentes. De um lado, uma corrente colocava a estrutura de propriedade e as relações sociais vigentes —a estrutura agrária— como o principal obstáculo ao processo de modernização da agricultura. Uma ampla reforma agrária, redistribuindo as terras dos grandes latifúndios entre os minifundistas e agricultores sem terra, romperia com o gargalo da rigidez da oferta de alimentos e matérias-primas de origem agropecuária. Além disso, ao incorporar ao mercado milhões de famílias até então marginalizadas, a Reforma Agrária dinamizaria a vida econômica rural, ampliaria o mercado doméstico para a indústria nacional e criaria as pré-condições para a superação do modelo de crescimento excludente.

De outro lado, outra corrente advogava que o problema central residia no atraso tecnológico da agricultura, decorrente de variáveis de mercado—estreiteza do mercado, risco elevado, incentivos insuficientes devido à própria política de promoção da indústria, falta de apoio governamental— e não da estrutura de propriedade fundiária. A recomendação política derivada deste diagnóstico era a de promover a modernização da base técnica da agricultura, a integração agro-industrial e a modernização dos canais de comercialização.⁴⁴

O Estatuto da Terra, promulgado em 1964 pelo recém instalado governo militar, foi uma tentativa de conciliar as duas vertentes e promover, simultaneamente, a agricultura familiar e a modernização técnica do latifúndio.⁴⁵ Embora o Estatuto da Terra contemplasse explicitamente o caminho da reforma estrutural da agricultura, criando inclusive instrumentos apropriados para a intervenção do Estado, na prática prevaleceu a linha da modernização técnica sem distribuição da propriedade, por isso mesmo denominada “modernização conservadora”. Tratava-se de romper com os fatores que impediam e ou reduziam o dinamismo tecnológico da agricultura, o que exigia uma intervenção ampla e concertada do Estado para modificar a alocação tradicional dos fatores em favor de uma “nova alocação que privilegiasse a utilização dos chamados insumos modernos e articulasse os interesses de certa camada dos produtores rurais aos interesses da indústria em geral e da agroindústria em particular”. (Kageyama et al., 1990, 160)

O projeto de modernização econômica que emergia com o golpe de 64 requeria uma ampla mobilização de recursos e intervenção do Estado, criando incentivos, induzindo e/ou até mesmo promovendo diretamente as mudanças

⁴⁴ Ver Gonçalves (1997) e Leite (1998), para uma revisão detalhada deste debate e das suas implicações políticas e para a política agrícola.

⁴⁵ Ver Sorj (1980), Buainain, Villalobos y Maletta (1998) e vários artigos publicados na edição da Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, n.º 1, vol. 25, Junho-Abril de 1995 e para maiores informações sobre o Estatuto da Terra e sobre a experiência recente de reforma agrária

institucionais e estruturais da economia e sociedade brasileira segundo a concepção vitoriosa.

Do ponto de vista institucional, um dos componentes-chaves deste projeto era a reforma do setor público e a construção de um Sistema Nacional de Planejamento. Neste contexto foi constituído o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA), cuja função era conceber e articular a intervenção pública na agricultura. Embora a montagem do SNPA nunca tenha se completado, e sua marginalização tenha antecedido à sua desmontagem, a concepção do Sistema de Planejamento e o esforço institucional dedicado à sua montagem são elementos marcantes do padrão de intervenção planejada.

4.2 O Sistema Nacional de Planejamento

A formação do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário⁴⁶ não pode ser examinada à margem das reformas administrativas implementadas na segunda metade da década de 60, a qual institucionalizou, explicitamente, o planejamento governamental. Na verdade o SNPA foi constituído como um dos componentes do Sistema Nacional de Planejamento e Orçamento, institucionalizado em 1967 pelo Decreto-Lei n.º 200, o mesmo que definiu os princípios e normas que orientaram a reforma administrativa.

O Decreto-Lei n.º 200 considerava o planejamento como uma das principais diretrizes das atividades da administração federal. Descentralização, delegação de competência, coordenação de atividades e controle completavam os princípios basilares para a reforma do Estado e funcionamento da administração pública federal. Dentro deste modelo, o planejamento não era apenas um dos componente/atividades do sistema ao lado de outras; ao contrário, era a atividade/componente que unificava e portanto viabilizava o

⁴⁶ Esta seção e a seguinte estão baseadas em trabalho do consultor Carlos Peixoto, preparado em 1989 sob direta coordenação e supervisão do autor desta tese, à época responsável por estudo sobre experiência de planejamento descentralizado na América Latina e Caribe. Versão resumida deste estudo foi publicada em 1990 pela FAO sob o título de *'Decentralization of agricultural planning systems in Latin America'*. Ver FAO (1990).

modelo de administração/intervenção descentralizado previsto pela reforma administrativa. Não seria exagero afirmar que o planejamento era a própria alma (ou cérebro para os materialistas) do sistema, sem a(o) qual a máquina simplesmente não funcionaria.

O Decreto-Lei n.º 200 criou o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral como órgão central do sistema de planejamento e orçamento da União. Apesar de assumir de imediato a maioria das funções previstas no Decreto de criação, o Sistema Federal de Planejamento (SFP) só seria regulamentado em 1972, pelo Decreto-Lei n.º 71.353. O SFP encampava as atividades clássicas de planejamento, orçamento e modernização administrativa, sendo integrado por todos os órgãos da administração federal direta e indireta responsáveis por atividades de planejamento, orçamentárias e modernização administrativa em seu setor de atuação. A função de cabeça do sistema foi atribuída à Secretaria Planejamento (SEPLAN) do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, tendo sido também definidos os vários órgãos setoriais e os mecanismos de articulação sistêmica entre eles. Coube à SEPLAN a tarefa de coordenar a elaboração dos planos plurianuais de investimento, os quais deveriam ser aprovados pelo Congresso Nacional.⁴⁷

A articulação com os Estados, municípios, territórios e regiões estava a cargo de cada ministério, aos quais cabiam as tarefas de integrar as atividades de planificação setorial dos estados e da federação e prestar assistência técnica às administrações estaduais e municipais na consolidação dos órgãos de planejamento descentralizados.

⁴⁷ O Ato-complementar n.º 76, de 21 de outubro de 1969, já havia estabelecido a obrigatoriedade de elaboração, pelo poder executivo, de planos nacionais de desenvolvimento, cobrindo o mandato do presidente da república, o qual deveria ser submetido à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato.

No início da década de 80, o Sistema Federal de Planejamento compreendia, segundo Pécora (1981), os órgãos de decisão superior — Conselho de Desenvolvimento Econômico, Conselho de Desenvolvimento Social e Secretaria de Planejamento —, todos diretamente subordinados ao Presidente da República, os organismos do sistema propriamente dito, entre os quais se destacavam a Secretaria Geral da Secretaria de Planejamento como o cabeça do sistema, as secretarias gerais dos ministérios setoriais e finalmente as superintendências regionais, autarquias, empresas públicas e mistas com funções explícitas de planejamento público.⁴⁸

O Sistema refletia, naturalmente, a concepção autoritária e tecnocrática característica do regime militar. Como será abordado com mais detalhe em relação ao Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA), a descentralização, quando presente, era simplesmente operacional, sendo as decisões e os recursos centralizados pelo Governo Federal e seus órgãos. Também não estava prevista nenhuma instância ou mecanismo de participação formal do setor privado no processo de formulação dos planos e programas setoriais de desenvolvimento nacional, entendidos como peças essencialmente técnicas. Em alguns casos, como a SUDENE, criada antes do SFP, tal participação era prevista nos estatutos, tendo permanecido letra morta até aproximadamente início dos anos 80. Nenhum dos órgãos assessor do Presidente da República em matéria de planejamento contava com a participação do setor privado, tal como ocorre hoje com os vários conselhos assessor (Conselho de Política Monetária, Conselho de Desenvolvimento Nacional etc.).

⁴⁸ O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) merece uma nota especial. Nos anos 70 era formado por três institutos: o Instituto de Planejamento (IPLAN), o Instituto Nacional de Programação e Orçamento (INOR) e o Instituto Nacional de Pesquisa Econômica e Social (INPES). Na prática, o INOR e IPLAN desempenhavam as funções das Secretarias de Planejamento e Orçamento, enquanto o INPES teve atuação destacada na elaboração dos Planos Nacionais e na preparação de estudos setoriais.

Como assinala Peixoto (1989, 5), a formação e consolidação do sistema nacional de planejamento no período 1967/72, através de uma série de normas constitucionais e legais, ocorreu "*probablemente en el momento que existiera mayor voluntad política de utilización de este instrumental para la elaboración y ejecución de la política económica y social*". Segundo Costa Filho (1982), a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND-1972-74) em 1971 correspondeu ao início do "período de glória" do planejamento. A SEPLAN "assumiria a cabeça de uma rede razoavelmente complexa de organismos federais, enfrentando um processo de decisão de ações governamentais já relativamente fragmentadas no nível federal".

Paradoxalmente, a vontade política que permitiu a criação e consolidação do Sistema Nacional de Planejamento não foi suficiente para assegurar-lhe o poder e as condições políticas necessárias para o desempenho efetivo das funções de planejamento. Precisamente quando se iniciava o período de glória da filosofia do planejamento e durante a execução do I PND, as decisões relevantes de política econômica deslocam-se para o Ministério da Fazenda, então chefiado pelo todo poderoso Ministro Delfim Neto. Nos primeiros anos da década de 70, "*el sistema público de planificación cumple un papel cuasi decorativo en la conducción de la política económica y social en el auge del 'milagro', 1971-74*" (Peixoto, 1989, 5).

A eclosão da crise do petróleo, o fim do milagre, muito mais em decorrência de suas próprias fragilidades e contradições que do próprio choque externo, e a mudança de governo em 1974, revitalizaram o sistema de planejamento, o qual viveu seu período áureo com a elaboração, em 1974, e implementação do II PND (1975-78). A execução do II PND exigiu uma grande mobilização do sistema de planejamento, especialmente para absorver e equilibrar as tensões entre a evolução e manejo da conjuntura —cada vez mais marcada pela evolução desfavorável dos chamados agregados macroeconômicos—, e os objetivos estratégicos buscados pelo II PND.

Em termos sumários, o Ministério da Fazenda, responsável pelo manejo da conjuntura, defendia a necessidade de restringir o nível de atividade econômica para evitar a expansão do déficit externo e da inflação. O "equilíbrio" seria alcançado através da aplicação de políticas monetária e fiscal restritivas, com corte drástico dos investimentos públicos —o cerne do II PND—, corte da liquidez e elevação da taxa de juros. Esta receita opunha-se, de maneira direta, aos objetivos e exigências do II PND, o qual se baseava em um pacote de investimentos públicos em infra-estrutura produtiva de base —energia, estradas, telecomunicações, portos, ciência e tecnologia— e na estreita articulação entre Estado e setor privado nacional e multinacional para constituir e consolidar o setor de insumos industriais de ponta e o setor de bens de capital, complementando assim a matriz industrial brasileira. Restrição fiscal e monetária significavam um tiro de morte para o êxito do plano: a política fiscal reduziria a capacidade de investir e de gastar do Estado e a política monetária a capacidade e incentivo para investir do setor privado.

O papel do Estado e do gasto público ia muito além da necessidade de bancar os investimentos estatais. Passava pela concessão de crédito preferencial ao setor privado, seja através do BNDES, Banco do Brasil e Bancos Regionais, com objetivos que iam desde a implantação direta de indústrias até facilitar a venda de máquinas e equipamentos produzidos pela indústria nacional. Incluía também um pacote de generosos incentivos fiscais, com potencial para beneficiar um amplo espectro de negócios em vários setores e regiões. Naquele contexto, cortar a torneira do gasto público poderia levar a uma total desintegração de uma estrutura econômica que ainda não se havia consolidado. Poderia comprometer, inclusive, o pacto político implícito que sustentava o regime militar, o qual reunia setores da burguesia nacional, urbana e agrária, e do capital internacional.

Com altos e baixos, *stop and go*, prevaleceram os objetivos estratégicos e o II PND, sob forte controle do aparato de planejamento, seguiu seu curso,

quase como se o Brasil fosse "uma ilha de tranqüilidade em meio a um mar revoltoso".

As contradições que se acumularam durante estes anos, particularmente o crescimento da dívida externa; a aceleração inflacionária, o deterioro da situação fiscal do governo federal, cuja carga tributária líquida caía devido aos incentivos e isenções cada vez mais generalizados enquanto os gastos correntes cresciam; o tamanho do déficit da balança comercial e em conta corrente tornava cada vez mais difícil compatibilizar o manejo da conjuntura e as exigências decorrentes dos objetivos de longo prazo.

A nomeação de Delfim Neto para o Ministério de Planejamento, em substituição a Mário Henrique Simonsen, principal defensor do ajuste macro, pode ser apontada —simbolicamente— como o marco para o decadência da intervenção planejada. Comemorada à época como uma vitória dos "desenvolvimentistas" devido à promessa de promover o ajuste com crescimento, a volta do Ministro Delfim significou, na prática, o total domínio do manejo da conjuntura e a substituição do planejamento estratégico à cargo dos organismos constituídos do Estado por ações decididas e executadas por grupos especiais de assessores, algumas vezes sem qualquer vínculo formal com o setor público. Seja devido ao próprio estilo pessoal do ministro, seja devido à mudança da conjuntura —já então claramente marcada pela crise e pela instabilidade—, os problemas iam sendo enfrentados, de maneira isolada, à medida que surgiam, sem qualquer preocupação com ações preventivas —as quais requeriam a presença do planejamento. Quando da elaboração do III PND, em 1979, o Sistema Nacional de Planejamento já era uma presença quase apenas formal, com pouco poder político para consolidar objetivos, formular estratégias, políticas e programas, coordenar e controlar as ações do Estado. O esvaziamento do planejamento reflete-se no próprio texto do III PND, o qual é apenas "um breve documento de política econômica" (Costa Filho, 1982, 65).

Peixoto (1989, 6) indica que a partir deste período "*se retrocede nuevamente para la concepción de corto plazo de la política económica, y se asiste a un vaciamiento de las funciones y atribuciones que tenía el IPEA en el gobierno anterior. En esse momento comienza sin duda el período de mayor deterioro relativo de la importancia de la planificación como instrumental de gobierno*". Desde então, o planejamento como atividade e instrumento central da administração pública, vem ocupando um caráter claramente marginal, particularmente na esfera federal.

4.3 O Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário: construção e crise

4.3.1 Construção, componentes e funções do SNPA

Ao longo dos anos 70 o Brasil construiu um complexo sistema de planejamento agropecuário, o qual funcionou durante poucos anos antes de ser desmontado, inclusive institucionalmente, no final dos anos 80 e início dos 90.

Em sua concepção original, que nunca chegou a operar plenamente, o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA) seria integrado por várias instituições especializadas, com jurisdição nacional, estadual e municipal, articuladas verticalmente e horizontalmente.

No nível nacional, os principais componentes eram:

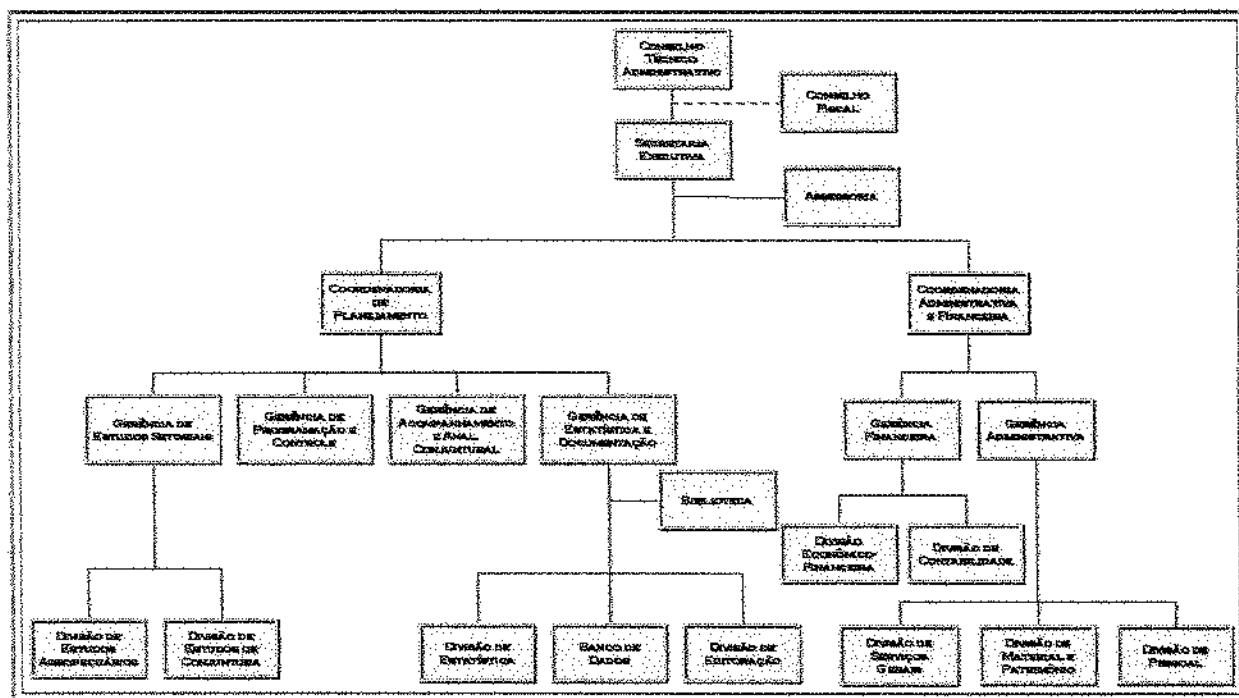
- a) A Secretaria de Planejamento da Presidência da República, órgão central e cabeça do sistema e das atividades de planejamento nacional. A participação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República no Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário dava-se através da Unidade de Planejamento Agropecuária do IPLAN/IPEA;
- b) A Secretaria Geral do Ministério da Agricultura, atuando como órgão central do planejamento setorial; A Secretaria de Planejamento Agropecuário (SUPLAN), órgão coordenador e operacional do SNPA,

responsável pelas principais atividades de planejamento setorial no nível nacional.

No nível regional o SNPA era composto pelas Superintendências Regionais de Desenvolvimento, as quais tinham como função articular o conjunto de instituições envolvidas nas atividades de planejamento e promoção do desenvolvimento regional, e pelos escritórios regionais do próprio SNPA. Estas unidades regionais, concebidas como unidade de articulação entre as esferas federal e regional, e não como órgão técnico, nunca chegou a funcionar de fato.

No nível estadual os principais componentes do SNPA eram as secretarias de agricultura dos estados, tendo as Comissões Estaduais de Planejamento Agropecuário (CEPA) as funções de órgão coordenador e operacional das atividades de planejamento setorial nos estados. Às CEPAs cabia ainda a função de alimentar a SUPLAN com as informações necessárias para o desempenho das atividades de cabeça do sistema nacional e elaboração dos planos setoriais, boletins de conjuntura, planos de safra e os demais instrumentos de planejamento utilizados.

Teoricamente, os órgãos centrais em cada nível eram responsáveis pela articulação horizontal, envolvendo vários órgãos do Ministério da Agricultura e de outros ministérios nos níveis federal e regional e várias secretarias de estado no nível estadual. A Figura 2 resume os principais componentes do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário, segundo sua concepção inicial, assim como os principais vínculos institucionais nos níveis federal, regional e estadual (articulação vertical) e dentro de cada nível (articulação horizontal).

FIGURA 2: SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO AGROPECUÁRIO
PRINCIPAIS COMPONENTES: ARTICULAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL

A concepção organizacional e espacial do Sistema seguia o modelo centralizado-descentralizado que vinha orientando o processo de reforma administrativa e a formação de novas instituições do Estado desde o final dos anos 60. O modelo, adotado na montagem do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA e empresas estaduais), no Sistema Nacional de Extensão Rural (EMBRATER e empresas estaduais), Sistema Nacional de Telecomunicações (TELEBRAS/EMBRATEL e empresas estaduais), consistia em concentrar os recursos e o poder de decisão na esfera federal e delegar a execução de várias tarefas a organismos com atuação regional, estadual e municipal.

No caso do SNPA, as Comissões Estaduais de Planejamento Agropecuário (CEPA) eram seu principal organismo descentralizado. Criadas em 1969 pela SUDENE, com o objetivo de modernizar o sistema e a capacidade de planejamento setorial dos estados nordestinos, foram incorporadas ao SNPA em

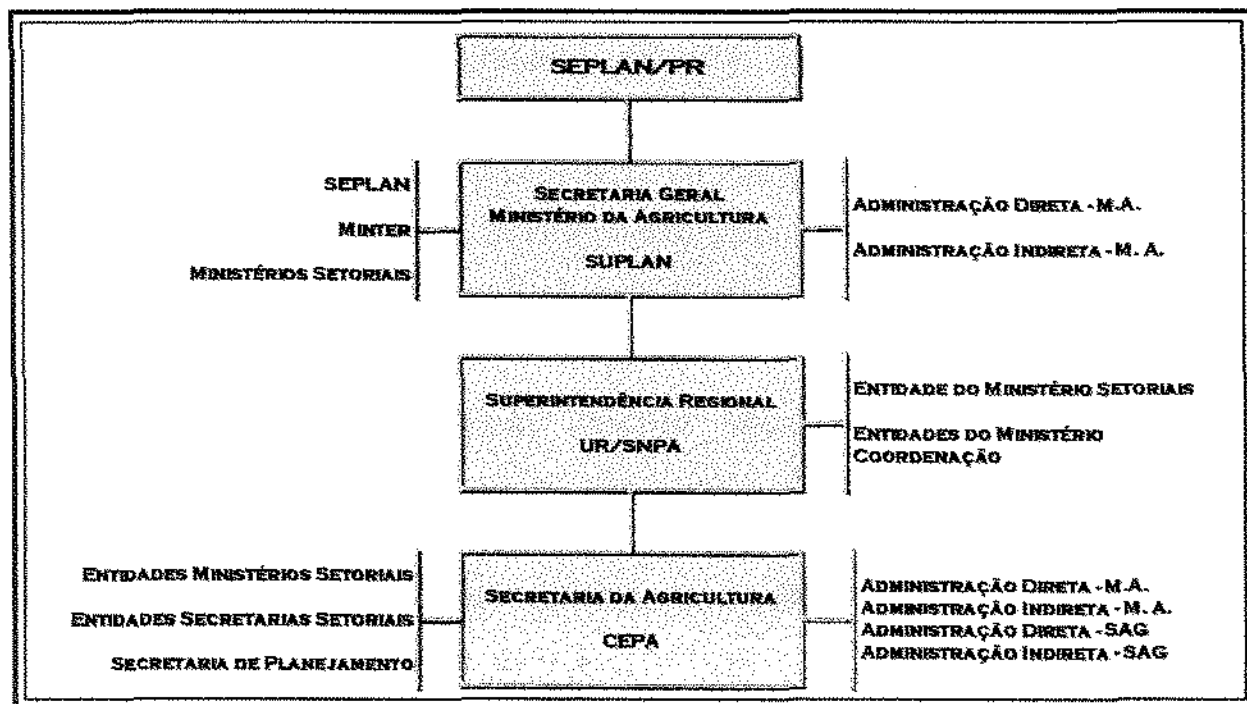
1974 e paulatinamente implantadas nos demais estados da federação.⁴⁹ Este processo de implantação das CEPAs e de construção do próprio SNPA só iria se completar em 1978, ano que pode ser identificado com o auge do Sistema e com o início do processo de sua "desconstrução".

As funções das CEPAs eram múltiplas e incluíam a realização de estudos sócio-econômicos, diagnósticos setoriais, concepção e desenho de políticas agrícolas, elaboração dos planos estaduais de desenvolvimento agropecuário, preparação de projetos e programas, elaboração do orçamento setorial, controle e avaliação das atividades do Estado diretamente vinculadas ao setor, coleta de informações etc. Além de desempenhar estas funções no nível dos estados, as CEPAs operavam como o braço estadual do SNPA (Castro Arezzo et al., 1982) . A Figura 3 resume a estrutura organizacional típica de uma comissão estadual de planejamento agropecuário.⁵⁰

Como se indicou atrás, o SNPA, tal como concebido, nunca chegou a funcionar integralmente, especialmente as atividades que envolviam e/ou pressupunham uma dose, ainda que pequena, de articulação horizontal —em qualquer nível— entre órgãos com distintas vínculos hierárquicos e/ou até mesmo entre órgãos de um mesmo ministério. As articulações horizontais previstas nunca chegaram a ser de fato implementadas. Na maioria das vezes a presença de vários ministérios e/ou secretarias nos conselhos diretivos do sistema de planejamento e nos órgãos colegiadas com funções de coordenação, foram apenas formais, não tendo logrado o objetivo principal de assegurar unidade de decisão, cooperação e articulação horizontal entre diferentes ministérios, secretarias de estado e/ou órgãos especializados.

⁴⁹ As CEPAs foram montadas com o apoio técnico da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). A experiência foi avaliada —e aprovada— pelo Ministério da Agricultura no período 197-74.

⁵⁰ A Figura 3 reproduz o organograma da CEPA do Estado do Ceará.

FIGURA 3: COMISSÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO AGROPECUÁRIO
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Embora nosso objetivo não seja analisar o funcionamento do sistema de planejamento, pode-se adiantar, como hipótese, que a principal dificuldade encontrada para estabelecer uma efetiva articulação horizontal entre os órgãos do governo era (e continua sendo) de natureza política. O exercício da cooperação e articulação institucional pressupõe a cessão de poder e de recursos entre os cooperantes, em um jogo cuja soma não é zero desde o ponto de vista dos agentes (ministros, secretários etc.) e instituições envolvidas. De um lado, o principal órgão/autoridade responsável pelo setor tem que compartilhar decisões de sua área de competência com seus parceiros. Como os órgãos setoriais são portadores de pontos de vista e prioridades fortemente associadas ao "setor", compartilhar decisões pode significar a necessidade de incorporar pontos de vista e prioridades de outros setores, sendo necessário, em muitos casos, sacrificar sua própria posição. De outro lado, a cooperação e articulação pressupõe a alocação de recursos humanos e financeiros dos órgãos para alcançar objetivos que são identificados, prioritariamente, às instituições

que lideram a ação. Na tradição política brasileira, não se verificou nenhuma destas condições necessárias para a operação de mecanismos de articulação horizontal entre instituições setoriais. Quando esta ocorreu deveu-se muito mais a iniciativas isoladas, às vezes pessoais de uma ou outra autoridade, que ao funcionamento dos mecanismos estabelecidos. Como será indicado adiante, o que ocorreu foi a subordinação dos objetivos, instituições e políticas setoriais aos objetivos definidos pelo Ministério da Fazenda, responsável pela política econômica.

No caso da articulação vertical, desde que o sistema seja bem hierarquizado, o princípio da autoridade (os de cima tem mais autoridade que os de baixo) seria, teoricamente, suficiente para impor a articulação e cooperação entre os órgãos do sistema localizados ao longo da linha hierárquica. Além disso, também teoricamente, os objetivos seriam comuns aos integrantes do sistema —parte da mesmo time—, o que asseguraria incentivos e interesse de todos em fazer funcionar bem o sistema.

Este modelo é simplista precisamente por duas razões. Primeiro por assumir como regra que a hierarquia, formalmente estabelecida, se traduza de fato em pleno exercício da autoridade entre os vários níveis hierárquicos do sistema; segundo por aceitar o pressuposto de objetivos e interesses comuns e solidários ao longo da linha hierárquica.

Como vem sendo bem elucidado pela corrente do neoinstitucionalismo econômico, em qualquer organização de grande porte a correia de transmissão da autoridade sofre curtos circuitos e pontos de estrangulamento entre os vários níveis hierárquicos (donde a recomendação de redução dos níveis hierárquicos recomendados pelos especialistas em reengenharia e reestruturação organizacional em modo desde meados dos anos 80). No caso do Estado brasileiro, a própria autoridade sobre instituições formalmente subordinadas é em geral debilitada por fatores políticos que marcam o funcionamento dos órgãos e instituições públicas. A partição política das

instituições e cargos em "áreas de influências" reduz, de forma considerável, o poder de cada autoridade/instituição sobre outra hierarquicamente subordinada. Este procedimento acaba por subtrair das instituições, cargos e funções, parte do poder a elas inerente, —e que supostamente seria exercido plenamente em todos os níveis de acordo ao estabelecido pelas leis e normas pertinentes. O cargo de ministro, por exemplo, não garante, por si só, poder para nomear ou demitir executivos de órgãos do ministério, ainda que estes sejam, formal e legalmente a ele subordinados.

Dentro deste esquema, as instituições/autoridades adquirem uma certa autonomia em relação aos níveis hierárquicos formalmente estabelecidos, cuja amplitude é variável no tempo e depende fortemente da importância ou poder das forças políticas que controlam a área de influência. Esta mesma partição das instituições é suficiente para questionar a hipótese da solidariedade de objetivos entre órgãos sujeitos a uma mesma linha hierárquica, já que não há qualquer garantia de harmonia *ex-ante* entre os interesses específicos das "áreas de influência" que influem nas decisões e ações do Estado nos vários níveis.

A "integração" de interesses particulares só é possível em sistemas com forte coesão política e elevado nível de desenvolvimento institucional. Ambos são condições básicas para que o Estado opere, politicamente, o processo de arbitragem entre os interesses necessariamente díspares e dispersos dos vários segmentos da sociedade e tenha poder para impor para submeter os interesses particulares aos resultados da arbitragem. A operacionalização das decisões políticas e a eficácia das ações do Estado dependem, fundamentalmente, da capacidade de planejamento do Estado. Neste sentido, a principal função do sistema de planejamento seria viabilizar, com a máxima eficiência, as decisões políticas tomadas pelas instâncias competentes do Estado. O desempenho desta função inclui não apenas as tarefas de execução e implementação das decisões, mas também a provisão de informações e a elaboração de análises necessárias para o processo decisório. O modelo de gestão do setor público

montado durante o regime militar assumia que a coesão política estava assegurada pela própria natureza autoritária, a qual deixava pequena margem para a erupção de conflitos sociais, subordinando-os, por princípio e pela força, às decisões tomadas em nome do máximo interesse da nação. Ao sistema de planejamento caberia, de fato, a função técnica de viabilizar estas decisões em todos os níveis.

As funções e objetivos do sistema também foram mudando ao longo de seu processo de implantação. No papel, o órgão máximo do SNPA era o Comitê Interministerial de Coordenação, a SUPLAN a unidade coordenadora, normativa e operacional no nível federal, cabendo às CEPAS as funções de coordenação e execução nos estados.

Em 1978, diante das dificuldades enfrentadas para tornar o Sistema plenamente operacional, criou-se o Conselho de Articulação do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (CSNPA), cujas principais funções eram definir as metodologias e instrumentos de planejamento do SNPA e promover e assegurar a efetiva articulação entre os vários componentes do sistema. A composição inicial deste Conselho era inicialmente restrita à SUPLAN,⁵¹ tendo sido alargada em 1981 com a incorporação das CEPAS ou órgão estadual responsável pelo planejamento setorial nos estados.

As principais atribuições da SUPLAN eram: exercer as funções de órgão setorial do Sistema Nacional de Planejamento Nacional, de programação financeira e de cabeça do Sistema de Planejamento Agropecuário; realizar estudos sobre os potenciais e principais obstáculos para o desenvolvimento do setor agropecuário, inclusive a coleta e análise de informações relativas ao setor; elaborar os planos anuais e a programação orçamentária, operacional e financeira do Ministério de Agricultura; acompanhar e avaliar a implementação

⁵¹ Seus membros eram os titulares das várias subsecretarias da SUPLAN, sendo presidido pelo Secretário Nacional de Planejamento Agropecuário.

dos projetos a cargo do ministério; finalmente, implementar o processo de modernização e reforma administrativa do setor público agropecuário.

A SUPLAN foi estruturada em vários componentes (divisões, departamentos ou subsecretarias) especializados que reproduziam as principais funções a ela atribuída: estudos setoriais; programação do desenvolvimento agropecuário; acompanhamento e avaliação; articulação, gerência e orçamento.

O sistema de planejamento foi sendo montado ao longo dos anos 70 com objetivos ambiciosos de orientar, coordenar, controlar e avaliar a intervenção do Estado na agricultura e o desenvolvimento do setor. A operacionalização do sistema dar-se-ia através da utilização de um conjunto de instrumentos de planejamento, sem os quais o sistema seria vazio e inútil.⁵² Ou seja, o SNPA somente tornar-se-ia uma realidade na medida em que tornasse efetivo o funcionamento dos seus componentes. Um documento do Ministério da Agricultura explicitava claramente esta questão: "As relações sistêmicas são resultado da dinâmica desenvolvida pela SUPLAN, URs e CEPAs para a elaboração e acompanhamento, controle e avaliação dos instrumentos básicos do SNPA, em consonância com os demais órgãos do Setor Público Agropecuário. É neste sentido que estes instrumentos, uma vez institucionalizados e legitimados pela aceitação das políticas por eles expressadas, desempenharão função estruturadora do SNPA" (Ministério da Agricultura, 1977, 35).⁵³

⁵² Os principais instrumentos do SNPA eram: (a) Planos Nacionais de Desenvolvimento; (b) Planos de Desenvolvimento Regional; (c) Planos Estaduais de Desenvolvimento; (d) Orçamento Consolidado do Setor Público Agropecuário; (e) Planos Anuais de Produção e Abastecimento; (f) Programas e Projetos Especiais; (g) Programa de Modernização do Setor Público Agropecuário; (h) Programa de Recursos Humanos; (i) Orçamento e Programação Anual do Ministério da Agricultura. (Peixoto, 1989; Ministério da Agricultura, 1977).

⁵³ Ministério da Agricultura (1977).

Os instrumentos mais importantes eram aqueles voltados para a interpretação da realidade setorial e da inserção/papel do setor no processo de desenvolvimento nacional (estudos gerais, diagnósticos etc.); informação para o planejamento e demais agentes (levantamentos estatísticos, processamento de dados, divulgação de informações etc.); orientação geral (definição de objetivos estratégicos, metas quantificadas, elaboração de planos e diretrizes para o desenvolvimento do setor e dos sub-setores); intervenção de curto prazo (planos de safra, políticas anuais, planos de abastecimento etc.), controle e avaliação (implantação de sistemas de controle e avaliação).

Na prática, nem mesmo durante a década de 70 o sistema funcionou plenamente, posto que estava sendo construído. Alguns instrumentos chegaram a ser utilizados rotineiramente, enquanto outros mal chegaram a ser implantados e/ou operacionalizados. O componente de estudos e diagnósticos foi amplamente utilizado durante os anos 70. Sob direta supervisão da SUPLAN foram realizados vários estudos sobre a agricultura brasileira ou segmentos relevantes. O mais importante, e último, foi uma avaliação abrangente da evolução e situação da agricultura na década de setenta, realizada pelo Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agropecuário, criado por meio de convênio entre a Fundação Getúlio Vargas e Ministério da Agricultura com o objetivo de qualificar profissionais de alto nível para ocupar os postos de gerência e direção do SNPA.

Os instrumentos de orientação geral, mesmo quando utilizados, foram pouco efetivos. A principal experiência foi a elaboração em 1974 do capítulo setorial do II PND, sob responsabilidade direta da SUPLAN. Sua participação na preparação do III PND foi apenas marginal, tendo contribuído alguns insumos e elementos para o diagnóstico da situação setorial. Na verdade, independente da qualidade técnica dos planos e das diretrizes, estes instrumentos nunca foram efetiva e plenamente integrados ao sistema como ferramentas operacionais de planejamento. Analisando a experiência de planejamento agrícola do Brasil nos anos 70, Castro de Arezzo et al. (1982, 8) indicavam que "a implementação de

planos e programas globais de desenvolvimento agropecuário, com definição de metas, atribuição de prioridades sub-setoriais, regionais e locais, e o estabelecimento de diferentes incentivos relacionados com estas prioridades, caracterização de responsabilidades institucionais e alocação de recursos financeiros e materiais, é praticamente desconhecida no Brasil". Ainda assim, os planos funcionavam como documentos de referência para as ações do setor público em todos os níveis e pautavam a preparação dos programas e projetos especiais, potentes instrumentos de intervenção utilizados largamente nos anos 70.⁵⁴

Os planos anuais de produção e abastecimento eram concebidos como mecanismos de coordenação da intervenção de curto prazo, cuja função era compatibilizar metas setoriais de curto prazo às necessidades globais da economia e aos objetivos estratégicos definidos pelos planos e pelas diretrizes nacionais de desenvolvimento. Os planos anuais não se limitavam a definir as metas de curto prazo para o setor; na prática articulavam, em função das metas e da estratégia geral, o manejo dos instrumentos de política agrícola utilizados para atuar, direta ou indiretamente, sobre a oferta e demanda de produtos agropecuários (produção, distribuição, comércio exterior etc.).

Estes mecanismos de coordenação das ações de curto prazo, essenciais para o funcionamento eficaz do sistema de planejamento, foram utilizados durante vários anos ao longo da década de 70. A elaboração dos planos anuais, a cargo da SUPLAN, contava com a efetiva participação e colaboração das CEPAs, tendo funcionado como o principal meio de articulação vertical entre os componentes descentralizados do sistema. A partir de 1978 os planos anuais

⁵⁴ As transformações estruturais preconizadas, implícita ou explicitamente pela estratégia de modernização conservadora, eram estimuladas e promovidas através dos instrumentos de política agrícola (crédito, preço, comercialização etc.) e de programas e projetos especiais, com alcance e objetivos regional e/ou sub-setorial. Os mais importantes foram: Pecuária, PIN/PROTERRA, PDRI, irrigação.

passaram a ser marginalizados, seja como ferramenta de planejamento seja como catalisador de ações dos órgãos do sistema.

Mesmo reconhecendo que os instrumentos globais, entre os quais os planos e programas setoriais de desenvolvimento, não chegaram a ser de fato utilizados plenamente como ferramentas para orientar as decisões de política, a avaliação da FAO sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário é mais positiva do que a de Arrezzo et al. (1982). *"During 1976-79, SNPA proved to be highly effective in formulating various short-term planning instruments. It drew up, for example, reports on the agricultural situation, the Annual Plans for Output and Supply (PAPAs) and the Annual Plans for the Agricultural Public Sector (PAPASGs). The PAPAs set out, before each new agricultural year, to provide a quantitative framework of the main variables affecting output and supply; to forecast supply trends for the major consumer centres; to identify export surpluses and import needs; to serve in an indicative capacity for the private sector with regard to input needs, credit, storage capacity, etc.; and, finally, to propose policy measures to facilitate the achievement of the output targets. The PASPAGs set out to review the structure of Agricultural Public Sector expenditures at the national, regional and State levels, and assess their compliance with agricultural policy objectives. The formulation of these instruments reinforced the SNPA and enabled it to function in its own right, during its early years, through the two way flow of directives and information."* (FAO, 1990, 21)⁵⁵

4.3.2 Crise e desmantelamento do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário

Não se trata de indicar uma data precisa para o início do processo de marginalização do aparato de planejamento, mas apenas de localizá-lo no tempo. A primeira crise do petróleo em 1973 trouxe à tona as fragilidades do

⁵⁵ O documento citado é uma publicação oficial da FAO. O caso brasileiro foi preparado pelo autor desta tese, com base em documentos preliminares elaborados pelo próprio (Buainain, 1989) e pelo consultor Carlos Peixoto (Peixoto, 1989).

"milagre" e suscitou, como resposta, um conjunto de intervenções consolidadas no II PND, cujo objetivo maior era promover transformações estruturais da economia brasileira, modernizar seu aparelho produtivo, integrar os setores econômicos e reduzir a dependência externa. Pode-se dizer que o governo respondeu à crise de forma planejada, propondo e colocando em execução um conjunto articulado de ações transformadoras da estrutura sócio-econômica do país. Embora tenha crescido a necessidade de administrar os desequilíbrios macroeconômicos através de instrumentos de política monetária e fiscal, a orientação da política econômica e das ações do Estado foi em grande medida pautada pelos objetivos reformistas consolidados no II PND, mesmo às custas da ulterior deterioração dos principais indicadores macroeconômicos (inflação, déficit em conta corrente e déficit fiscal). Este período corresponde à montagem e valorização do Sistema Nacional de Planejamento, do qual fazia parte o SNPA.

A segunda crise do petróleo em 1978 e o fracasso da "heterodoxia desastrada" adotada no final do mesmo ano agravaram a vulnerabilidade externa e os desequilíbrios internos da economia. Seja devido às crescentes dificuldades encontradas para seguir financiando o déficit em conta corrente seja devido à escalada da inflação e do déficit público, a política econômica e ações do Estado passaram a ser cada vez mais dominadas por preocupações de curto prazo, reduzindo sensivelmente o espaço para a utilização de instrumentos de planejamento de médio e longo prazo e, principalmente, o espaço de poder que vinha sendo conquistado pelas instituições de planejamento. Com efeito, o eixo de poder decisório em matéria de política econômica deslocou-se para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, cuja atuação deixava pouquíssimo espaço para a atuação dos ministérios setoriais como centros de decisão em suas áreas de competência. Apesar do nome, na prática a Secretaria de Planejamento deixou de desempenhar as funções tradicionais associadas ao planejamento, dedicando-se inteiramente ao manejo da política econômica e à administração do curto prazo.

Seria demasiado simplista atribuir ao agravamento da crise e das dificuldades imediatas toda a responsabilidade pelo esvaziamento do sistema de planejamento que se verificaria ao longo dos anos 80. É preciso reconhecer que as dificuldades, senão incapacidade, encontradas pelo Sistema de Planejamento para responder adequadamente aos problemas gerados pela crise e para adaptar-se às mudanças na conjuntura internacional e na situação econômica do país contribuíram, sem dúvida, para sua marginalização. Com efeito, como nota Peixoto (1989, 24), *"en el momento de auge del sistema, hasta 1979, se notaba um cierto desajuste entre los productos generados y los recursos disponibles, así como con la orientación de la política económica. O sea, la actividad del SNPA mostraba un cierto grado de irrealidad en relación al marco sociopolítico y económico, no escapando así de las críticas de que han sido objeto la mayoría de los sistemas de planificación latinoamericanos en esos anotados fueron sin duda una de las causas que impidieron que aquellos productos de la actividad del sistema fueros puestos en práctica, y contribuyeron al descrédito sobre la efectividad de los instrumentos de planificación y del sistema en si."*

Diante da rigidez do sistema para responder aos problemas de curto prazo, os centros de decisão passaram a recorrer, cada vez com mais frequência e intensidade, a assessorias especiais, muitas das quais montadas à margem do aparelho do Estado, reforçando a marginalização do sistema de planejamento. No próprio Ministério da Agricultura ganhou força a Coordenadoria de Assuntos Econômicos (CAE), cuja principal atribuição era precisamente o desenho e acompanhamento da política de curto prazo que integrava os planos anuais de produção e abastecimento.

A evolução do quadro econômico mais geral a partir de 1979 e início dos 80, particularmente a crescente dificuldade externa e a aceleração inflacionária, não apenas introduziram novos condicionantes para a formulação das políticas agrícolas como redefiniram a inserção e o papel do setor na economia. Isto suscitou a necessidade de redefinir os objetivos, estratégia de desenvolvimento e instrumentos de intervenção (as políticas agrícolas) que vinham sendo

utilizadas desde final dos anos 60 e durante toda a década de 70. Até mesmo a importância dos problemas de curto prazo foi naturalmente redimensionada à luz da nova conjuntura. Por exemplo, o manejo dos estoques reguladores e do abastecimento de produtos alimentares ganha nova dimensão em um contexto de aceleração inflacionária. A Secretaria de Planejamento (SUPLAN) assim como o próprio Sistema de Planejamento Setorial, ambos estruturados para operar em um contexto de estabilidade e manejando instrumentos de planejamento que requeriam prazos relativamente longos, não estavam preparados para dar resposta a estes problemas.⁵⁶ Em vez de apoiar-se nos órgãos de planejamento do Ministério, a CAE passou a desenvolver seus próprios estudos e a apoiar-se, de forma crescente, no corpo técnico e em estudos da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), cuja função básica era a operação da política de preços mínimos.⁵⁷

No caso da agricultura, este esvaziamento foi reforçado pela crescente redução do espaço de poder do próprio ministério, inclusive para tomar decisões em matérias claramente setoriais e para manejar instrumentos tradicionais de política agrícola, como crédito e preço mínimo.

O processo de marginalização efetiva do Sistema de Planejamento foi relativamente rápido. À exceção de algumas CEPAs na Região Nordeste, que lograram manter um espaço relevante de atuação no desenho, implementação e acompanhamento de programas especiais ao longo dos anos 80, já no início da década o Sistema como um todo estava praticamente inoperante.

⁵⁶ A este respeito Ramón (1985, 38) observa que os centros de decisão não pareciam sentir falta dos produtos gerados pelo sistema de planejamento para orientar e tomar as decisões de política setorial.

⁵⁷ Durante toda a década de oitenta e início dos anos 90, a CFP (e posteriormente sua sucessora) enfrentou os ministérios da área econômica, tendo assumido o papel de porta voz do setor nos debates sobre a formulação da política setorial e das políticas econômicas, destacando os efeitos destas sobre o setor agropecuário. Na prática os estudos e recomendações destes órgãos representavam os interesses de alguns segmentos do setor, e não do setor ou da agricultura, como era difundido.

O desmantelamento e o esvaziamento institucional foram mais lentos. Em 1982 o Sistema de Planejamento Agropecuário foi reformulado com o objetivo declarado de corrigir as deficiências evidenciadas no período anterior e agilizar o processo de planejamento, particularmente os componentes de análise e diagnóstico; preparação de programas e projetos; e acompanhamento e avaliação dos projetos. A análise das reformas evidencia que, paradoxalmente, as mudanças introduzidas tendiam a debilitar e não a fortalecer o sistema. As funções da SUPLAN foram substancialmente reduzidas, tendo sido em grande parte transferidas a novas secretarias⁵⁸ com o mesmo nível hierárquico da SUPLAN. A esta cabiam as funções de supervisão e coordenação dos componentes do sistema. Em termos operacionais a SUPLAN ficou responsável pela área de estudos, incluindo as análises e insumos necessários para a elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento e para a formulação das estratégias de desenvolvimento setorial.

A atribuição do orçamento e programação à outra secretaria consolidou e formalizou institucionalmente o processo de divórcio entre planejamento e orçamento, o qual já vinha sendo praticado deste o final da década de 70. Na prática a Secretaria de Programação Orçamentária e Financeira (SEPLO) preparava o orçamento anual —o qual incluía os programas do Ministério e demais órgãos da administração direta e indireta— sem levar em conta os planos, metas e prioridades declaradas do governo para a agricultura. O orçamento adquiria, desta maneira, caráter apenas formal e contábil, cada vez mais fictício, esvaziando-se como instrumento básico e central do processo de planejamento, seja na definição da alocação dos recursos segundo as prioridades, metas e estratégia adotadas pelo governo, seja no controle e avaliação das ações do setor público.

⁵⁸ Foram criadas as Secretarias de Acompanhamento e Avaliação (SECOM) e de Desenvolvimento Administrativo (SEDEAD).

Em contrapartida, o exercício de planejamento também deixou de levar em conta a disponibilidade de recursos e perdeu qualquer função como instrumento de integração e acompanhamento/avaliação das ações do setor público. Os planos e programas, peças centrais do planejamento global, perderam suas funções de orientação e coordenação e assumiram o caráter de simples declarações de intenções dos governos, em geral desprovidos de consistência interna⁵⁹ e de compromisso político. Esvaziados, os instrumentos de planejamento foram perdendo a legitimidade e aceitação que haviam alcançado durante os anos 70 e o sistema de planejamento entrou em rápido processo de desintegração.

A atribuição de funções e atividades chaves do sistema a várias secretarias com o mesmo nível hierárquico da responsável pela supervisão e coordenação⁶⁰, redimensionava o "poder" da SUPLAN e fragmentava o processo de planejamento, separando os conteúdos analíticos dos instrumentos financeiros e operacionais. Diante da dificuldade para integrar, de fato, estas funções, a tendência seria esvaziamento e a "rotineirização" do planejamento: os estudos, diagnósticos e planos, ainda quando bem elaborados tecnicamente, não eram efetivamente incorporados pela política e programas do governo, cabendo ao planejamento desempenhar as funções técnicas burocráticas associadas à programação orçamentária e operacional.

Segundo Peixoto (1989, 14), a reestruturação de 1982 "*dejó un vacío muy importante a la cabeza del SNPA: al quitarle a SUPLAN determinadas funciones que antes le pertenecían (programación presupuestaria, acompañamiento y*

⁵⁹ Em certo sentido os planos eram mero exercício e expressão de *wishfull thinking* das autoridades. O exercício raramente levava em conta os requisitos financeiros, humanos, institucionais, políticos etc. necessários para atingir os objetivos; os cenários traçados eram em geral irrealistas e reduziam a real dimensão das restrições e dificuldades a serem enfrentadas. Por último, não tinham nenhum *enforcement*.

⁶⁰ Na prática a SUPLAN não dispunha de instrumentos para coordenar, integrar e supervisionar atividades das novas secretarias situadas nível hierárquico igual. Como já foi comentado atrás, a subordinação hierárquica coloca-se como condição necessária, mas não suficiente, para o exercício destas atividades de coordenação, articulação e supervisão.

evaluación de planes y programas) y al dejar de utilizarse algunos instrumentos como los planes de corto plano, le quitó todo sentido al relacionamiento permanente de las unidades de planificación descentralizadas con SUPLAN, y toda autoridad a ésta para incidir de alguna forma en la programación anual de los organismos de la administración indirecta".

Como resultado da crescente debilidade da SUPLAN, as articulações entre os vários componentes e organismos descentralizados do sistema, que apenas engatinhavam em meio às dificuldades mencionadas acima, foram praticamente interrompidas a partir de meados dos anos 80.⁶¹ Mesmo as articulações entre as secretarias do próprio Ministério de Agricultura passaram a ser apenas ocasionais, em geral quando da elaboração de um plano de desenvolvimento ou em resposta a alguma solicitação pontual, seja do ministro seja da Presidência da República.

A desarticulação do Sistema foi praticamente confirmada pela Portaria n.º 45, de 30/03/83, a qual redefinia a composição e o papel do Conselho de Articulação, definindo como principal finalidade a proposição de "objetivos e diretrizes do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário, assim como avaliar os resultados de seu funcionamento". Mesmo do ponto de vista formal desaparece qualquer intenção de articular o conjunto das instituições do setor público agropecuário através de um sistema integrado de planejamento.

Analisando o sistema de planejamento do setor agrícola brasileiro no período 1970-85, Román (1985, 40) adiciona dois elementos para explicar a perda de espaço do Ministério: *"por un lado, la propia organización interna del ministerio y del sector público agrícola (SPA), cada vez más compleja y menos eficiente, mostrando una estructura fragmentada vertical y horizontalmente en el ministerio y en las relaciones de este con el resto del SPA y con la multiplicación*

⁶¹ Os componentes do sistema nunca chegaram a uma integração efetiva através das relações permanentes de cooperação previstas nos documentos que regulavam o seu funcionamento. Ainda assim, pode-se dizer que os processos de articulação vertical estavam pouco a pouco se constituindo e consolidando, especialmente entre o Ministério de Agricultura e as CEPAS.

de consejos y comisiones en el ámbito ministerial que se superponen entre sí, que se han desactivado, que nunca funcionaron etc., y que en general diluyen la autoridad y atomizan el poder de decisión...; concomitantemente, un aumento de la influencia o poder real de las empresas públicas, derivado de los recursos y operaciones que están al alcance de cada una, en detrimento de la autoridad y poder de coordinación del propio ministerio".

Por outro lado, durante os anos 70, como parte da montagem do próprio Setor Público Agropecuário, foram se multiplicando, em todos os níveis de governo, as instituições do Estado encarregadas da promoção do desenvolvimento do setor: empresas de extensão, pesquisa, irrigação, secretarias especiais responsáveis pela implementação de programas e projetos etc. Estas novas instituições somaram-se às autoridades e órgãos já existentes em outros ministérios (Instituto Brasileiro de Café - IBC; Instituto de Açúcar e Alcool - IAA; Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco - CODEVASF; Superintendências de Desenvolvimento Regional, Banco do Brasil etc.) e que já concentravam parcela relevante do poder de intervenção do Estado na agricultura.

Por último, a concentração de atribuições na Secretaria de Planejamento da Presidência da República e do controle de recursos (orçamento) na Fazenda —nos primeiros anos da década de 80 aproximadamente 60% dos recursos do Setor Público Agropecuário eram oriundos do orçamento fiscal da União—, sem qualquer articulação com os organismos setoriais de planejamento e em muitos casos até mesmo com os Ministros ou responsáveis pelas autarquias e empresas públicas, na prática esvaziaram totalmente o sentido do planejamento.

Em resumo, o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário, implantado durante os anos 70, começou a perder espaço e a esvaziar-se a partir de 1978 e 1979, não apenas devido à crise econômica, mas também devido às dificuldades encontradas pelo Sistema para responder com eficácia às

mudanças da conjuntura econômica. Além destes fatores, não se pode negligenciar o papel desempenhado pelas disputas políticas no processo de debilitação do Sistema de Planejamento, cuja afirmação requeria mudanças mais ou menos radicais na forma de atuação do Estado, na alocação e utilização dos recursos públicos e na tomada de decisões em geral. Em um cenário no qual parecia inevitável a redemocratização do país, a presença de um sistema de planejamento, com suas regras, metas, mecanismo de controle etc., poderia ser um poderoso instrumento nas mãos da oposição. Na visão que parecia prevalecer neste período (último governo militar), mais do que planejamento, a administração da crise e da transição requeria concentração do poder, ampla liberdade de ação e capacidade para distribuir e administrar os recursos públicos que minguavam em relação ao passado recente segundo as necessidades de manter a coesão da base de sustentação do regime. Enfim, a situação requeria "pragmatismo" e criatividade, e o Sistema de Planejamento (e boa parte do Estado) não estava preparado para estas exigências.

4.4 A Intervenção planejada na agricultura

Como foi indicado acima (Seção 4, pág. 88), a periodização é adotada neste trabalho apenas como um artifício de exposição orientado a ressaltar algumas características mais importantes em cada período. Nossa tese é que ao longo do tempo a política foi pouco a pouco perdendo sua coerência interna —a ponto de transformar esta intervenção em "caótica"—, o que dificulta ainda mais a delimitação clara de períodos e fases da política agrícola.

A fase da "intervenção planejada" pode ser considerada como o período de ouro da política agrícola brasileira, servindo até hoje de referência para críticas, reivindicações e pressões políticas por parte dos agricultores. O período que corresponde à "intervenção planejada" do Estado na agricultura não pode ser delimitado por datas precisas de início e fim. Tanto a conformação deste "padrão" como sua decomposição foram processos não lineares, que se estenderam ao longo de vários anos, em ritmo e profundidade variável. Poder-

se-ia tomar as reformas do Estado, implementadas pelo regime militar a partir de 1964, e a própria criação do Sistema Nacional de Planejamento em 1967 como o marco inicial da "intervenção planejada".⁶²

Esta ou qualquer outra data deve ser considerada apenas um marco indicativo, uma vez que o embrião do moderno Estado brasileiro —não há como separar o planejamento de uma administração pública moderna— e do sistema de intervenção planejada que viria a tomar forma clara a partir de meados dos anos 60, já se vinham configurando desde a década de 50. A criação do BNDES; a atuação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), do qual surgiu a SUDENE; a realização de vários diagnósticos sobre a economia nacional, alguns em colaboração ou sob coordenação de "missões externas mistas"; a expressiva participação de brasileiros nos cursos de especialização organizados pela CEPAL, e posteriormente pelo Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES); o aparato institucional *ad hoc* utilizado para implementar o Plano de Metas de JK formaram a base, institucional e de recursos humanos, que viabilizaram as reformas do Estado da década de 60 e o padrão de intervenção planejado.

Os objetivos da intervenção planejada eram claros: promover a expansão da oferta agropecuária, a expansão e diversificação das exportações e assegurar a normalidade do abastecimento doméstico.

A estratégia adotada refletia a derrota das teses reformistas ou "revolucionárias", que atribuíam à estrutura agrária dualista, semifeudal ou simplesmente arcaica, o atraso brasileiro e propunham a modificação da

⁶² O regime militar promoveu profundas mudanças no arcabouço normativo e institucional da economia brasileira. As reformas reestruturaram o Estado —fontes de financiamento do setor público, gestão das políticas públicas em geral e da moeda (criação do Banco Central)— e definiram as bases das relações entre o setor público e privado. Um dos pontos-chaves da reforma foi a criação do Conselho Monetário Nacional, responsável pela definição das políticas monetária, creditícia, cambial e com forte ingerência sobre o comércio exterior e regulação do capital estrangeiro. Nos anos 70 o CMN assumiria "o comando da política econômica nas mais importantes dimensões" (Vidotto, 1995, 20).

estrutura fundiária através de ampla reforma agrária como medida seminal para o desenvolvimento econômico do Brasil. O diagnóstico que fundamentou a estratégia de intervenção planejada não considerava a estrutura fundiária como um obstáculo. "Mais do que de redistribuição de terras, tratava-se de aumentar a produtividade agrícola pela modernização tecnológica e a reorientação da produção pelo agrupamento de propriedades em grandes cooperativas capitalistas" (Castro et al., 1979, 36).

Os objetivos de expandir, diversificar e estabilizar a oferta e exportação agropecuária seriam alcançados através da modernização da base técnica, fortalecimento da agroindústria e incorporação de novas terras —a expansão da fronteira agrícola— exploradas por grandes empreendimentos e agricultores familiares modernos (*farmers*), os quais seriam transferidos e instalados nas novas regiões como colonos de programas públicos e privados de colonização. Promover estas transformações na escala e velocidade compatíveis com as metas de crescimento econômico contidas no Programa Estratégico de Desenvolvimento e nos demais planos lançados na década de 70 exigia forte intervenção do Estado, o qual deveria mobilizar recursos, articular econômica e politicamente os setores envolvidos, coordenar ações de diferentes órgãos do setor público e colocar em prática um conjunto programas, políticas e instrumentos em apoio ao projeto de modernização da agricultura brasileira.⁶³

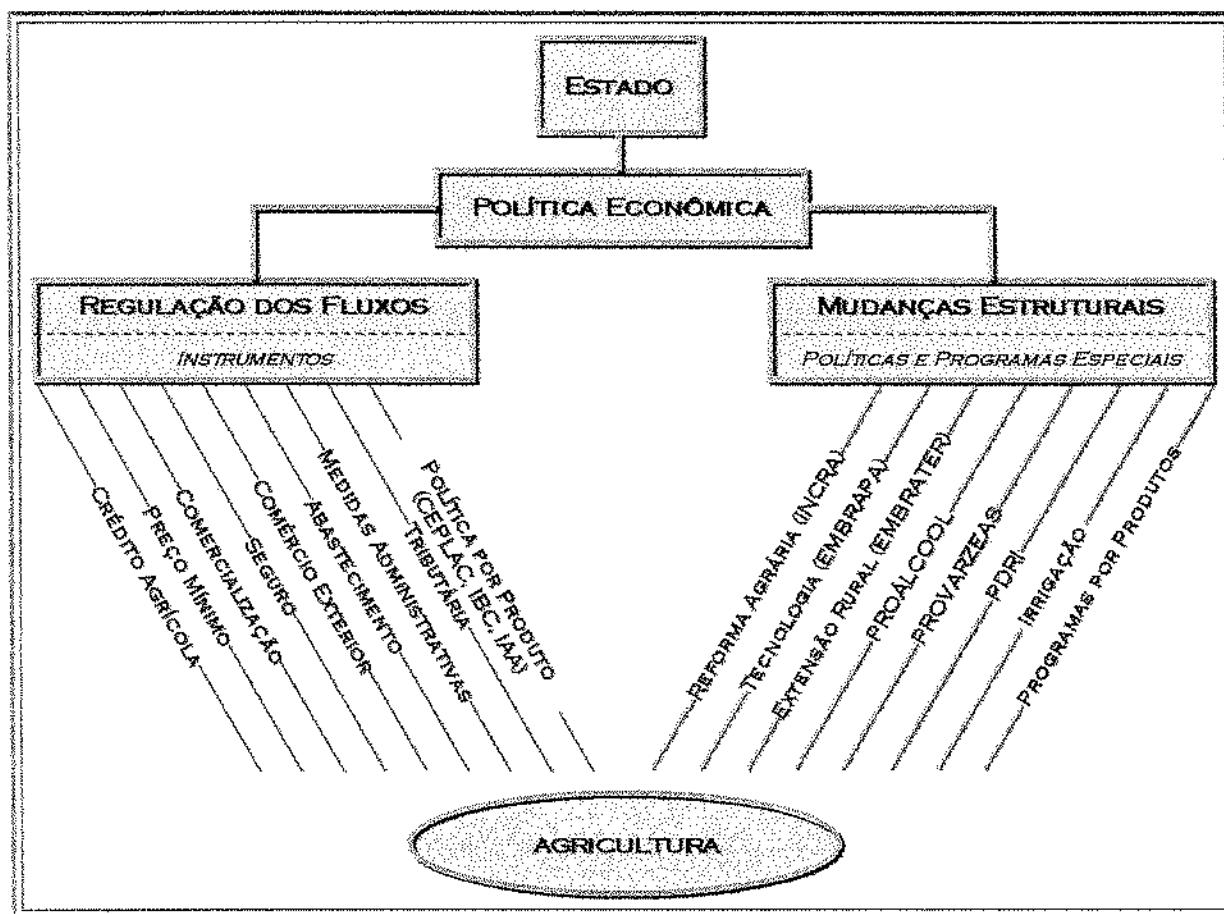
O modelo de intervenção que se configurou a partir do final dos anos 60 comportava duas linhas fundamentais de ação (Figura 4). De um lado, tal como sintetizado na Figura 4, uma forte intervenção nos fluxos de produção e de demanda agregada do setor, cujos objetivos primordiais eram:

- a) Assegurar a normalidade dos fluxos agregados;

⁶³ Kageyama et al. (1990, 162) caracterizaram esta fase como "...período de 'modernização compulsória'. Através da concessão de crédito altamente subsidiado e do subsídio direto ao consumo de alguns insumos, o Estado buscou implantar um padrão técnico-econômico por 'cima das condições de mercado' e transformá-lo no padrão dominante, modificando assim as próprias condições de concorrência e funcionamento dos mercados".

- b) Adequar a composição e destino da oferta às necessidades da política econômica;
- c) Absorver parte dos desequilíbrios e riscos inerentes à produção agropecuária;
- d) Assegurar incentivos (rentabilidade) necessários para o crescimento do setor. De outro lado, a intervenção tinha como objetivo promover transformações estruturais na dinâmica da produção, visando em particular a elevação da produtividade, a diversificação das exportações e a integração agro-industrial.

FIGURA 4: MODELO DE INTERVENÇÃO SETORIAL



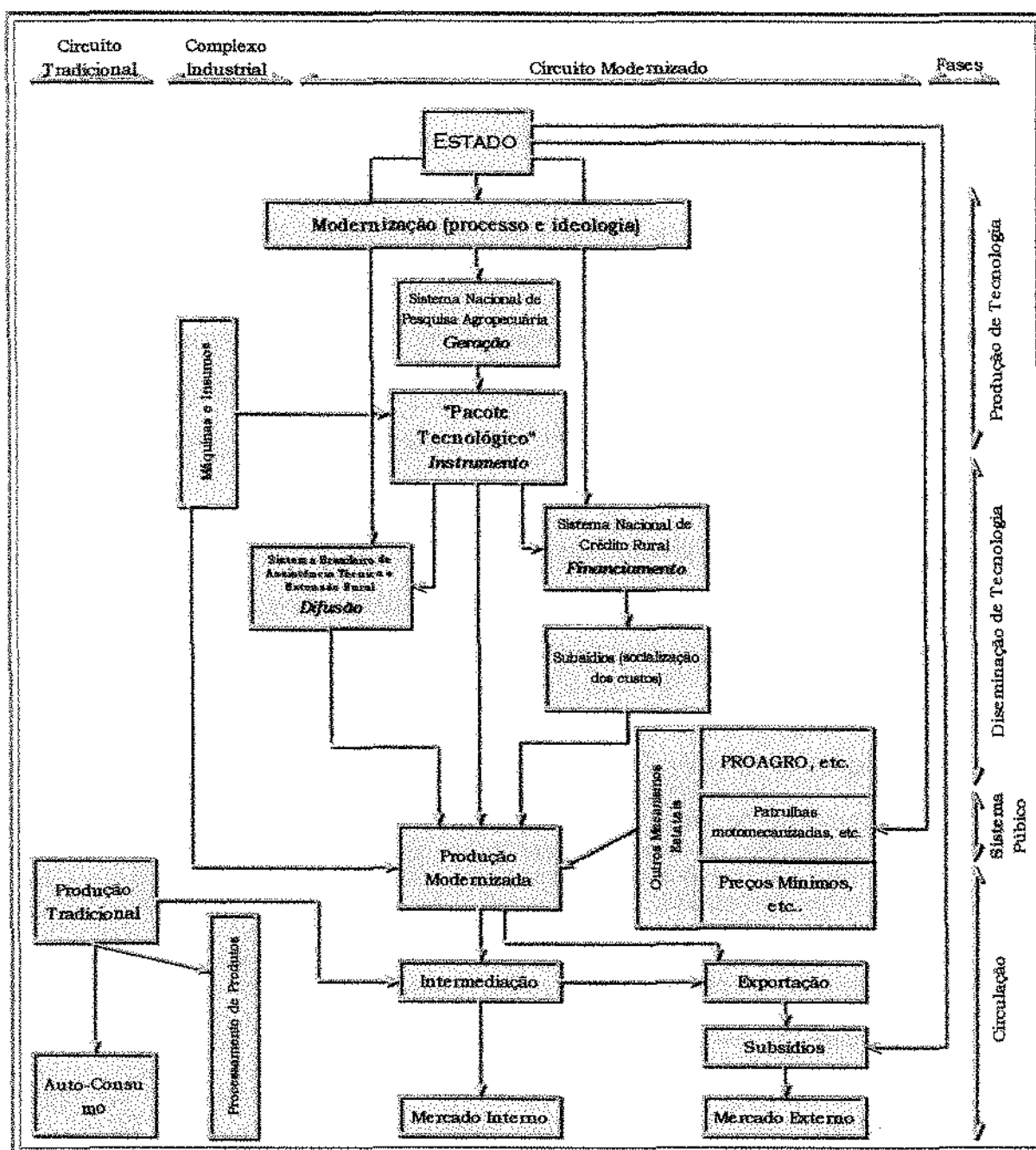
De outro lado, o Estado mobilizava um conjunto de instrumentos e ações, no mais das vezes articulados em programas especiais sob responsabilidade de autarquias ou empresas públicas especializadas, com o objetivo primordial de

promover a modernização da base técnica e a integração intersetorial. Por sua vez, a realização destes objetivos requeria o desenvolvimento da indústria produtora de máquinas e insumos para a agricultura, o fortalecimento da agroindústria processadora e a modernização da infra-estrutura. Programas e políticas de extensão rural, geração e difusão de tecnologia, comercialização, promoção da agroindústria, armazenagem, programas especiais para produtos e cadeias produtivas etc. integravam a segunda linha de intervenção. Enquanto a primeira buscava regular “quanto e para quem produzir”, a segunda atuava sobre “como produzir”.

O conjunto de instrumentos, particularmente o crédito rural abundante e altamente subsidiado, foi orientado exatamente para promover esta transformação estrutural. A obtenção de financiamento em condições favorecidas, o acesso à política de preços mínimos, aos serviços de assistência técnica e extensão rural estavam amarrados à adoção de pacotes tecnológicos e práticas consideradas modernas. As condicionalidades incluíam a utilização de sementes certificadas, adubos químicos, correção dos solos etc. A amarração e subordinação do acesso ao crédito subsidiado à modernização da base técnica —pivô das transformações estruturais— levou Kageyama et al. (1990) a caracterizar este período como o da “modernização compulsória”. A Figura 6, tomado de Aguiar (1986, 124) indica como o conjunto de instrumentos estava “amarrado” ao objetivo de promover a modernização da agricultura.

O caráter “planejado” da intervenção não significa que as políticas fossem totalmente consistentes, tanto em termos de objetivos como dos instrumentos utilizados. O caráter “planejado” traduzia-se em pacotes de políticas orientadas a objetivos de transformação das estruturas produtivas e não simplesmente em respostas *ad hoc* a problemas de curto prazo. A própria motivação das intervenções de curto prazo estiveram quase sempre condicionadas aos objetivos mais estratégicos, mesmo às custas da racionalidade e eficiência imediata.

FIGURA 5: ESQUEMA DA MODERNIZAÇÃO COMPULSÓRIA



Fonte: Aguiar (1986).

O padrão de intervenção "planejado" mobilizava instrumentos macro e setoriais em função dos objetivos de desenvolvimento globais e setoriais da economia, ambos baseados na modernização da base técnica e da infraestrutura do país. As políticas macro tinham como principal orientação dar sustentação ao programa de modernização estrutural do país perseguido a

partir dos anos 60. Este projeto estratégico incluía a modernização da infraestrutura geral —transporte, comunicação, energia—, o aprofundamento do processo de industrialização —implantação da indústria de bens intermediários (petroquímica, metais não ferrosos etc.)— e a redução da dependência externa. Este último objetivo pressupunha não apenas a continuidade do processo de substituição de importações como também a diversificação e aumento do valor agregado das exportações. O setor agropecuário colocava-se como peça chave nesta estratégia: assegurar a auto-suficiência alimentar e aumentar as receitas de exportações de produtos agropecuários, seja através da inclusão de novos produtos na pauta seja através da exportação de produtos semi ou industrializados.

A política macro desempenhava um papel contraditório em relação à agricultura, incentivando e penalizando em função da conjuntura econômica e da própria estratégia e prioridades definidas para o setor.⁶⁴

⁶⁴ Em alguns casos os incentivos concedidos à agroindústria e às exportações de produtos processados ou semi-elaborados traduziam-se em desestímulos aos produtores agrícolas. Por exemplo, as exportações de produtos *in natura* eram contingenciadas e fortemente tributadas enquanto as exportações de produtos elaborados recebiam inclusive crédito-prêmio para exportar. Enquanto o acesso dos produtores rurais domésticos ao mercado internacional era dificultado, as indústrias podiam fazer operações de *draw back*, ou seja, importar matéria-prima para reexportar produtos processados. Como resultado, os preços agrícolas no mercado interno tendiam a ficar abaixo dos vigentes no mercado mundial —favorecendo as indústrias processadoras que tinham acesso a insumos mais baratos. Em outro caso, como o complexo soja e o setor avícola, a "inconsistência" e aparente irracionalidade deste tipo de intervenção, viabilizou a expansão de setores da indústria nacional que, uma vez consolidados, passaram a desempenhar um papel relevante para a expansão da própria produção primária, inclusive em áreas de fronteira. Esta visão é sustentada por vários autores, entre os quais mencionamos o trabalho abrangente de Coit Leclercq (1988). A conclusão de Leclercq (1988, 117) é a seguinte: "*On perçoit donc clairement, à fin des années 1970, les fondements du développement de l'agro-industrie du soja au Brésil et des exportations de produits dérivés: la augmentation de la productivité et des transferts financiers par le biais du crédit rural subventionné permet aux producteurs de supporter un prix inférieur à la cotation internationale, l'agro-industrie profitant d'une matière première moins chère et des développer les exportations de produits agricoles transformés à plus forte valeur ajoutée*" (grifos do original). Ver, por exemplo, Banco Mundial (1983, 78), para argumentação no sentido oposto. Referindo-se às agroindústrias, o documento afirma que: "*That all such industries are operating efficiently moreover, is questionable. In recent years there has been evidence of growing idle capacity, especially in those industries processing cocoa and soybeans. Such a result is not surprising when private cost of capital is lowered and the competitive calculation of costs is weakened or relaxed. This situation creates a two-phased problem: the original misallocation of*

A orientação da política agrícola brasileira sempre foi fortemente condicionada pelos objetivos de natureza macroeconômica e setoriais, os quais nem sempre eram compatíveis entre si. A política agrícola cabia não apenas promover a modernização técnica, expansão da oferta etc., típicos objetivos setoriais, como também subordinar a dinâmica e interesses do setor agropecuário às necessidades da política macroeconômica e aos objetivos globais de desenvolvimento. Neste sentido, um dos papéis fundamentais da política setorial era reduzir os impactos negativos da política econômica sobre a agricultura, absorver choques e manter incentivos positivos para assegurar um desempenho satisfatório da produção agropecuária.

Nem sempre era possível compatibilizar interesses e objetivos diversos, seja ao longo das cadeias seja entre setores diferentes, ou ainda entre o setor⁶⁵ e a política macroeconômica. Este trabalho não analisou um número suficiente de casos conflituosos para extrair possíveis regras utilizadas pelos operadores da política para arbitrar estes conflitos. Ainda assim, é possível afirmar com segurança que de forma contraditória, ao longo dos anos 70, as decisões e opções de política setorial parecem ter sido compatíveis com os objetivos estratégicos definidos para o setor.⁶⁶

resources and the subsequent pressures to guarantee cheap supplies of raw materials to utilize the excess capacity. Also in question in some cases is whether the processing activities have in fact provided more net foreign exchange than would have earned through the expansion of raw crop exports. Evidence will be offered below that in the specific case of soybeans such has not been the case".

⁶⁵ Rigorosamente não se pode falar em objetivos do setor como se fossem comuns a todos os segmentos, produtores, regiões etc. Em cada momento interesses e objetivos de grupos particulares logram representar, política e ideologicamente, o setor.

⁶⁶ Alguns exemplos são suficientes para ilustrar e sustentar esta afirmação. Talvez o mais emblemático seja a política de promoção da agroindústria em geral (com forte viés em favor de algumas cadeias) e de diversificação das exportações. A própria crítica do Banco Mundial (1983) de que as políticas comercial e financeira restringiam as exportações de produtos agrícolas *in natura* (e prejudicava os agricultores) e beneficiavam diretamente a agroindústria é uma evidência de que, neste caso, a arbitragem do conflito latente nos vários elos da cadeia, particularmente entre agricultores e indústrias/exportadores, foi definido de tal modo a assegurar a consolidação dos chamados complexos agroindustriais (ver Kageyama et al., 1990), elemento fundamental da estratégia de modernização técnica, diversificação da exportações e

Antes de passar adiante, convém indicar, sumariamente, as principais características do padrão de intervenção dominante desde o final dos anos setenta até o final dos anos oitenta, quando o modelo ruiu completamente.

Uma primeira característica do modelo de regulação vigente era precisamente o fato de que os preços macro foram manipulados, fundamentalmente, como instrumentos de promoção do processo de industrialização; em muitas situações a definição de preços e políticas favoráveis à indústria afetava negativamente a rentabilidade da agricultura e desestimulava o crescimento da produção agropecuária.⁶⁷ Os exemplos clássicos são o viés antiagricultura das políticas cambial e comercial adotadas ao longo deste período, e se aplicam à muitos países latino-americanos que adotaram o modelo de substituição das importações. Vários estudos demonstraram que a sobrevalorização das moedas na maioria dos países latino-americanos e a elevada proteção comercial dada à indústria local provocaram uma redução dos preços relativos agropecuários e significaram uma elevada tributação líquida à agricultura. O resultado teria sido o sub-investimento no próprio setor e a transferência de recursos para a indústria.

elevação da geração de renda interna tendo como base a produção agropecuária. Leclercq (1988) analisa o complexo soja, Ramos (1983) o setor açucareiro e Belik (1992) analisa em sua tese de doutoramento o conjunto das políticas de promoção da agroindústria adotadas nos anos 70, todos comprovando o "viés" em favor da indústria. Pelo menos em certa medida, estas opções só não comprometiam os objetivos mais gerais devido à adoção de políticas setoriais compensatórias, como os subsídios do crédito, as isenções e incentivos fiscais, programas especiais etc. Ou seja, a "consistência" da intervenção dependia, de um lado, da capacidade de definir políticas e arbitrar conflitos em favor dos segmentos considerados estratégicos, e de outro de compensar, através de outras políticas, pelo menos parte das eventuais perdas impostas aos produtores rurais.

⁶⁷ Segundo estudo do Banco Mundial, se no período 1950-72 os preços agrícolas na Argentina tivessem sido 10% mais elevado que o nível registrado, a produção agrícola teria crescido a uma taxa de quase 9% ao ano. No Chile, a elevação dos preços em 10% durante o período 1960-1982 teria elevado a produção anual em 20%. Este resultado seria decorrente de uma associação de fatores: transferência (retenção) de capitais para (no) setor, investimentos em novas técnicas, ocupação de novas áreas e promoção do crescimento de setores vinculados à agricultura (Banco Mundial, 1986, World Development Report).

A segunda característica do modelo é que, apesar da subordinação da agricultura aos objetivos e requisitos do processo de industrialização, tanto a agricultura como as políticas agrícolas gozaram de uma certa autonomia em relação à política macroeconômica. Em algumas situações particulares os próprios instrumentos de política macro definiam condições específicas para cada setor, como, por exemplo, a política de câmbio múltiplo adotada por vários países na década de 50 e início dos anos 60.

A aplicação de políticas fiscal e monetária elásticas reduziu substancialmente o grau de restrição que em geral estas exercem sobre as políticas setoriais, permitindo a implementação de políticas agrícolas de caráter compensatório. Ou seja, além dos objetivos definidos para o setor, as políticas agrícolas buscavam compensar os efeitos negativos da política macro sobre o setor agropecuário. Assim, por exemplo, em muitas conjunturas o setor escapava dos efeitos de políticas monetárias mais restritivas, já que contava com linhas de financiamento especiais a taxas de juros preferenciais. Outro exemplo é a não extensão (não aplicação) da legislação do salário mínimo e das leis trabalhistas ao setor. Em muitos casos os agricultores (ou grupo de agricultores) eram praticamente excluídos dos sistemas tributários.

Neste contexto macroeconômico e institucional, o Estado contava com ampla capacidade de regulação e foi possível implementar políticas agrícolas (e programas setoriais) ativas e compensatórias que buscavam promover as transformações da estrutura produtiva e contrabalançar os efeitos negativos e o viés antiagricultura da política macroeconômica. Ou seja, a política agrícola não foi apenas compensatória, tendo sido desenhada e manejada de forma ativa em função dos objetivos definidos para o setor. Além do Brasil, em muitos países da América Latina os governos instrumentaram políticas agrícolas para estimular a modernização da base técnica do setor agropecuário, transferindo grandes somas de recursos para os beneficiários destas políticas; em outras situações, as políticas setoriais, especialmente as restrições às exportações, o controle direto de alguns preços agrícolas e as importações de alimentos

comercializados no mercado interno com subsídios, reforçavam os efeitos negativos da política macro.

Talvez a característica mais marcante do padrão de regulação vigente no período anterior à crise externa dos anos 80 seja seu caráter fortemente intervencionista. Na verdade toda política significa, por definição, uma intervenção em relação à situação de inexistência da política. No entanto, alguns modelos de política advogam uma linha de não intervenção e/ou de intervenção mínima. Outros modelos, como era o caso das economias centralmente planejadas, as decisões econômicas e a responsabilidade de operar a economia são de responsabilidade direta do Estado. Os modelos intermediários assumem vários arranjos institucionais e lançam mão de uma grande variedade de instrumentos. No caso em foco, estamos caracterizando a política agrícola desta fase como fortemente intervencionista para chamar a atenção para a ampla capacidade que tinha o Estado para condicionar e até mesmo impor as decisões dos produtores, para modificar os sinais de mercado e, no limite, criar sinais e situações compatíveis com os objetivos estratégicos da política adotada. Esta capacidade de intervenção foi utilizada quase sem restrições durante a maior parte dos anos 70, sem qualquer consideração com os custos implícitos e eficiência da política agrícola.

Em alguns casos os objetivos perseguidos pela política (por exemplo, modernização da base técnica) eram "estimulados" por encima das condições e sinais do mercado através de subsídios, garantias de créditos, seguros à produção, preços de garantia remuneradores etc. Apesar do caráter fortemente intervencionista, estas políticas operavam fundamentalmente modificando os sinais de mercado para induzir os agentes a tomar decisões consistentes com os objetivos da política. Praticamente não se usava instrumentos extra-mercado (normas) para modificar o comportamento dos agentes e condicionar suas decisões de produção e investimento, apoiando-se principalmente em intervenções diretas nos mercados. Como se sabe, intervenções para mudar os sinais de mercado têm custos que podem ser elevados; mesmo que em muitas

situações tal custo não apareça de forma explícita, de algum lugar está saindo os recursos necessários para bancar as transferências embutidas na modificação do sinal de mercado. No caso do subsídio este custo aparece de forma explícita, embora nem sempre seja claro quem paga a conta.

Em situações excepcionais, foram feitas intervenções à margem do mercado, tendo como objetivo mudar situações estruturais, o que dificilmente seria viável realizar através do mercado. É o caso os programas de reforma agrária (década de 60) e de alguns componentes dos programas de desenvolvimento rural integrado (década de 70).

A intervenção direta nos sinais de mercado, os quais eram "filtrados" pela política, seja em função de seus objetivos de modernização, auto-suficiência e integração agro-industrial seja em função de objetivos mais conjunturais (evitar elevação de preços), produziam uma série de "distorções". Algumas destas distorções eram consistentes com os objetivos e estratégia de desenvolvimento adotada, e contribuíram para "construir" uma base produtiva sustentável; outras se traduziram em grande desperdício de recursos, em opções econômicas insustentáveis e de validade questionável e produziram resultados sócio-econômicos indesejáveis sem qualquer contrapartida positiva.

Como já se mencionou atrás, um caso de "distorção virtuosa" foi a política de promoção do complexo soja, cuja consolidação exigiu, em vários momentos, a contenção de exportação de soja em grão com redução inclusive da geração de divisas. Dinamicamente está claro que o Brasil dificilmente teria ocupado a posição de destaque no mercado de oleaginosas sem a indústria processadora, que conferiu flexibilidade ao complexo para aproveitar as conjunturas favoráveis no mercado internacional e enfrentar os períodos de queda de preço. (ver Leclercq, 1983). A indústria desempenhou papel chave na ocupação da fronteira do Centro-Oeste e dos Cerrados em geral, hoje principal zona produtora; substituiu, pelo menos parcialmente, as fontes de financiamento oficiais, reduzindo assim os efeitos negativos da crise do sistema

de crédito rural; ampliou os canais de comercialização e o próprio mercado para os produtos nacional (Castro e Fonseca, 1995; Homem de Melo, 1985; Kageyama et al. 1990). Atualmente, a perna industrial do complexo é fundamental para assegurar sua competitividade e dinamismo. De um lado, devido ao papel que continua desempenhando no financiamento da produção; de outro lado, por anular, pelo menos em parte, a menor competitividade da agricultura brasileira em relação aos seus principais competidores internacionais (Argentina e Estados Unidos) e principalmente dos setores de apoio (transportes, seguros, etc.).

O Pró-álcool poderia ser outro exemplo de "distorção virtuosa" (ver Melo e Fonseca, 1981; Ramos, 1993). A constatação de que em vários casos as "distorções" provocadas pelas políticas produziram efeitos positivos e consistentes com os objetivos propostos não significa aprovar as políticas em sua totalidade. Em quase todos os casos tais programas sofreram os efeitos de erro de dimensionamento —característica marcante do período militar—, falta de critérios, interferência política e pequena disciplina financeira. Ainda assim, não se pode negar o papel positivo desempenhado por estas políticas, e nem aceitar a posição *naïve* que equipara, automaticamente, intervenção à ineficiência e a não-intervenção ou livre mercado à eficiência.

A gama de casos "disfuncionais" é enorme. Talvez o caso mais emblemático seja o dos incentivos fiscais para a ocupação da Amazônia pela grandes empresas. Além dos benefícios micro econômicos gerados pelas transferências fiscais e creditícias, parece consensual que o saldo negativo suplantou largamente o positivo.

As distorções geradas pelas intervenções nos preços dos alimentos básicos —leite, trigo/pão, arroz, feijão, carne— também não produziram resultados consistentes com os objetivos estratégicos nem da política macro nem da política setorial. Ao contrário, os tabelamentos e controles dos preços através da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) desde os

anos 70 acabaram bloqueando a modernização tecnológica e o crescimento destes sub-setores, os quais foram crescentemente marginalizados dos benefícios concedidos aos produtores/produtos que se integraram ao processo de modernização (ver, por exemplo, Farina 1990). Já na década de 80 era visível a disfuncionalidade resultante da precariedade da base produtiva destes produtos, mais sujeitos às flutuações na oferta, com menor e mais lenta capacidade de resposta às elevações da demanda de alimentos, menor competitividade internacional e preços reais relativamente mais elevados do que os produtos que se integraram ao processo de modernização/industrialização.

Em resumo, o entorno institucional e macroeconômico vigente durante os anos 70 e parte dos anos 80 *"ha permitido a los gobiernos intervenir em todos los momentos de la cadena producción-consumo-comercialización, sobre los precios de los productos finales y de los insumos. La combinación de políticas macro y sectoriales ha penalizado y compensado a la agricultura"* (Ruiz, 1991, 119).

A avaliação deste padrão de regulação é objeto de forte controvérsia. Alguns autores (Lopes, 1989; Valdez e Siamwalla, 1988; Norton, 1993; Timmer, Falcon e Pearson, 1985) e instituições (Banco Mundial) consideram negativos os resultados alcançados. A intervenção do Estado nos países latino-americanos em favor da indústria teria reduzido o crescimento do setor e das economias como um todo, produzido má alocação de recursos intra e interesetorialmente e agravado a má distribuição de renda. Em nossa opinião, sustentada nos estudos da FAO (FAO, 1992; 1988), apesar de suas inúmeras contradições, *"el efecto de estas políticas compensatorias fue positivo y combinó con otros factores dinamizadores como la puesta en cultivo de nuevas tierras a ritmos acelerados y el impacto positivo de la inversión en infraestructura hidráulica sobre la productividad. El crecimiento de la producción agrícola de alrededor de um 3.2% al año entre 1950 y 1980, fue relativamente elevado en sí mismo y en comparación con otras regiones del mundo, aunque no se distribuyó con equidad entre los distintos países latinoamericanos y del Caribe"* (FAO, 1992, 3). Apesar deste resultado, Buainain e Rello (1992) e FAO (1992) observam que

"las políticas de este corte, que tratan de compensar um clima macroeconómico adverso tienen desventajas y limites que la experiencia reciente permite establecer. En primer lugar, implican distorsiones que hacen ineficientes la asignación de recursos y el gasto gubernamental. Implican uma intervención del Estado tan extendida y frecuente que desemboca em uma burocratización de la toma de decisiones y em uma ineficiente gestión de empresas y recursos públicos. Por otro lado, los subsidios y demás transferencias benefician en particular a los productores grandes y medianos, em detrimento de los pequeños, lo cual preserva el secular problema de uma estructura agraria polarizada, caracterizada por um desigual concentración de los recursos productivos y el ingreso agrícola" (Buainain e Rello, 1992, 8), reproduzido parcialmente em FAO, 1992, 3). A avaliação dos resultados para o Brasil não é distinta da apontada acima. Ver, por exemplo, FAO (1992, 81-123).

Independente da avaliação positiva ou negativa que se faça do padrão de intervenção pré-crise, o fato concreto é que durante os anos 80 *"los gobiernos perdieron capacidad de regulación y se hizo necesario un câmbio de rumbo en la definición de las políticas agrícolas por una doble razón. La disminución del ritmo de crecimiento de la producción agrícola, resultado en parte de las políticas cambiarias y de precios adversas, representaba serios problemas económicos y sociales (elevación del costo de vida, aumento de las importaciones de alimentos, descontento entre los productores rurales etc.) y parecían indicar el agotamiento del patrón de regulación compensatorio. Se requería uma política para reactivar la agricultura. Por otro lado, el tipo de intervención estatal anterior se contradecía con la nueva orientación de la política macroeconómica, ya que implicaba demasiados gastos y una acción pública jugada como excesiva y en muchos casos ineficiente"* (Buainain e Rello, 1992, 12).

4.4.1 Principais componentes/instrumentos da intervenção planejada

Nosso objetivo nesta seção é apresentar, de forma sumária, as principais políticas e programas utilizados durante este período. A Figura 4, pág. 122,

indica os principais componentes e instrumentos de intervenção do Estado na agricultura brasileira durante os anos 70 e 80.

Como se mencionou, a modernização da base técnica e a integração intersetorial foram os objetivos que nuclearam a intervenção. Embora o crédito subsidiado tenha desempenhado importante papel para viabilizar esta estratégia, outros instrumentos e políticas foram utilizados, com intensidade variável ao longo do tempo, desde preços mínimos, comercialização e distribuição de alimentos, regulação do comércio externo, até aqueles mais orientados à promoção de mudanças no longo prazo, como a extensão rural e a pesquisa agropecuária.

Ao lado dos instrumentos típicos de política agrícola —crédito rural, preço mínimo, comercialização, pesquisa e extensão rural—, os quais teoricamente deveriam regular as condições de produção e o nível de investimentos no setor, foram proliferando programas especiais de desenvolvimento regional e nacional, com forte conteúdo agropecuário (tipo Programa de Integração Nacional — PIN, PROTERRA, PDRI's etc.), assim como programas ligados a produtos específicos, como o trigo, borracha, café, ou ainda a áreas particulares, como irrigação. Estes programas integravam a segunda linha de intervenção mencionada acima, voltada para promover reformas estruturais em vários elos da cadeia produtiva do agro-negócio.⁶⁸

⁶⁸ Parte destes programas e intervenções tinham como objetivo promover o desenvolvimento da indústria de máquinas e insumos agropecuários e da indústria processadora em geral. Ambas se beneficiavam da proteção geral concedida às indústrias no marco do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização substitutiva de importações; contavam ademais com mecanismos particulares de estímulo e proteção. Para a indústria de máquinas e insumos agropecuários, o crédito subsidiado significava um subsídio ao consumo; para a agricultura, além de um incentivo para a aquisição de máquinas e insumos, o crédito subsidiado funcionava como uma compensação pela proteção concedida à indústria, a qual se refletia em preços industriais mais elevados do que os preços internacionais. Já a indústria processadora contava com a garantia de suprimento de matéria prima, uma vez que a política comercial penalizava as exportações *in natura*, tendo chegado até mesmo a contingenciar as vendas externas para assegurar o abastecimento da indústria doméstica. Também foram muito importantes os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), especialmente no Nordeste do Brasil.

A estratégia de modernização era complementada por uma expressiva política de pesquisa agronômica e extensão rural, tendo à frente os sistemas EMBRAPA e EMBRATER, além de várias empresas e instituições estaduais. Enquanto a EMBRAPA tratava de desenvolver e adaptar as tecnologias agronômicas já disponíveis nos países desenvolvidos às condições brasileiras, a EMBRATER e suas empresas coligadas tinham como objetivo acelerar o processo de difusão das novas tecnologias.

4.4.1.1 Política de Crédito Rural

Como se mencionou acima, o instrumento central da política agrícola durante este período de ouro da intervenção planejada foi o crédito subsidiado, concedido através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).⁶⁹ Durante toda a década de setenta o volume de crédito cresceu aceleradamente, tendo atingido o valor máximo em 1979. O modelo de financiamento implantado nos anos 60 sobreviveu, praticamente intacto, até meados dos anos 80. Em larga medida, a crise da política agrícola e do modelo de intervenção do Estado está associada à crise da política de crédito e de financiamento rural.

O crédito foi utilizado como o instrumento de "modernização compulsória" da base técnica da agricultura, de diversificação da produção e das exportações e de estreitamento das relações intersetoriais. Foi ainda um instrumento central para a consolidação da indústria nacional produtora de máquinas, equipamentos e insumos agropecuários, assegurando mercado cativo para sua produção, independente dos preços internacionais.⁷⁰

⁶⁹ Ao lado do crédito agropecuário foram criadas várias fundos de apoio a reestruturação e expansão da agroindústria e das exportações.

⁷⁰ Como indica Kageyama et al. (1990, 160), "...ao lado do crédito agrícola concedido por finalidade e a taxas de juros e condições favorecidas, o Estado acionou fundos e mecanismos próprios de financiamento em favor dos setores urbano-industriais que não só estimulavam a reestruturação do capital existente, como também a abertura de novos empreendimentos que fortaleciam a opção pela modernização acelerada da agricultura brasileira. É o caso dos vários fundos de apoio ao desenvolvimento da agroindústria que ... foram aos poucos se tronando específicos, quer no nível de atividades que no nível regional, em resposta a pontos de

Os recursos para o financiamento da agricultura eram provenientes de duas fontes básicas: Tesouro Nacional e exigibilidades sobre os depósitos à vista. Os recursos do Tesouro Nacional eram constituídos por fundos administrados pelo Banco Central⁷¹ a partir do orçamento monetário. Como os empréstimos eram feitos a taxas subsidiadas, o valor real dos recursos destes fundos era rapidamente reduzido pelo efeito da inflação, sendo suplementados por recursos adicionais provenientes do orçamento monetário, em sua grande maioria emissão de moeda.

As exigibilidades, ou recursos obrigatórios são as aplicações compulsórias de um percentual dos depósitos à vista nos Bancos Comerciais em financiamento à agricultura nas condições fixadas pelo SNCR. Como os depósitos em contas correntes têm custo muito baixo para os bancos, era possível orientar parte destes recursos para empréstimos subsidiados sem qualquer ônus para o Tesouro ou para os bancos comerciais⁷², posto que teoricamente as exigibilidades formam parte do recolhimento compulsório que é liberado pelo Banco Central somente para aquele fim específico. O percentual da exigibilidade é definido pelo Banco Central do Brasil, segundo as necessidades de recursos e a política monetária: em 1967, quando foi

estrangulamentos existentes ou simplesmente às pressões políticas e/ou interesses particulares de grupos empresariais ligados ao regime autoritário. Ou ainda, do apoio jurídico e financeiro à empresarialização das cooperativas, através de legislação especial, de linhas de crédito próprias e até mesmo da atuação de um banco especializado no crédito cooperativo, o BNCC."

⁷¹ Os principais fundos foram o Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR), o Fundo Agro-industrial de Reconversão (FAR), Fundo de Estímulo ao Produtor Rural (FUNFERTIL), o Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI) e o Fundo Especial para o Desenvolvimento da Agricultura (FUNDAG). Inicialmente estes fundos eram constituídos com recursos fiscais, confisco cambial, empréstimos externos, ou outras fontes administradas por organismos públicos descentralizados, como o Instituto Brasileiro de Café (IBC), o Instituto Brasileiro de Açúcar e Alcool (IAA) e o Instituto Riograndense de Arroz (IRGA).

⁷² Na verdade os bancos comerciais incorriam em um custo implícito equivalente à diferença entre o custo de oportunidade do dinheiro que deixavam de emprestar à taxa de mercado e a remuneração obtida pelos empréstimos oficiais.

instituída, era 10% dos depósitos à vista; em 1973 passou para 15% e em 1979 para 17%.

Quando da implantação do SNCR pensava-se que os recursos provenientes das exigibilidades seriam suficientes para sustentar a demanda de crédito rural, o que não ocorreu. De um lado, a elevação da inflação ao longo dos anos 70 reduziu sensivelmente o percentual de depósitos à vista nos bancos comerciais; de outro lado, a queda da participação de haveres monetários na estrutura de haveres financeiros foi reforçada pela modernização do sistema financeiro que colocou à disposição do público um conjunto de alternativas para aplicações de curto prazo. Assim, no final dos anos 70 as exigibilidades mal alcançavam 11% do total dos recursos movimentados pelo SNCR. Em 1979, aproximadamente 75% destes recursos correspondiam à participação dos Bancos Oficiais, especialmente o Banco do Brasil, com recursos do Tesouro Nacional.

O Banco do Brasil era o grande banco de fomento agrícola. Operava em nome do Tesouro através da conta movimento. Esta conta representava um cheque em branco do Tesouro, ou uma conta sem limite que o Tesouro mantinha junto ao Banco do Brasil. O BB realizava as operações oficiais de crédito e simplesmente debitava a conta movimento, que era coberta de maneira automática pelo Tesouro Nacional. Na prática a conta movimento dava ao BB—ou melhor, a cada gerente das agências do BB—uma função de emissão de moeda, pois sempre fracassaram as várias tentativas de disciplinar a concessão de crédito através desta conta. Até 1985, quando foi abolida, a conta movimento significou uma válvula de descontrole monetário que tornava quase impossível a adoção de uma forte disciplina fiscal e monetária.

O crédito rural era concedido em condições especiais, variando segundo a finalidade do empréstimo (custeio, comercialização e investimento), o produto, tamanho do produtor e região. Os resultados, validade e eficácia desta política foram sempre objeto de grande controvérsia, que não será reproduzida aqui (ver

Guedes Pinto, 1981; Sayad, 1984; Munhoz, 1982; Kageyama, 1986; Gonçalves, 1987).

Guedes Pinto (1981) resume os principais resultados da política nos anos 70, destacando que os recursos foram mal distribuídos entre os tipos/tamanhos de produtores, produtos (alimentos básicos e exportação) e regiões (mais atrasadas e mais desenvolvidas). A maior parte dos recursos era apropriada pelos grandes produtores de produtos de exportação, localizados nas regiões mais desenvolvidas do país. Os que mais necessitariam do apoio da política pública foram praticamente excluídos dos elevados benefícios e transferências concedidas através do crédito rural.

Kageyama (1986) retoma a questão da distribuição do crédito entre produtos, produtores e regiões e aponta para mudanças significativas em relação aos resultados de Guedes Pinto. Segundo ela, "contrariamente às expectativas criadas no início dos anos 70 a respeito das tendências 'concentradoras e excludentes' da política de crédito rural, na verdade ocorreu um processo de desconcentração de crédito em dois sentidos: regionalmente e entre grupos de produtores." (Kageyama, 1986, 165)

Sayad (1982) e Rezende (1982) chamam atenção para os efeitos do crédito rural subsidiado sobre a concentração fundiária e sobre a valorização do ativo terra. O acesso a este fonte de recursos para o custeio e investimento, lastreada na propriedade da terra, liberava os recursos próprios dos produtores para a aquisição de patrimônio em terras e imóveis urbanos, aumentando a capacidade de endividamento.

Homem de Mello (1985; 1983) chama a atenção para os efeitos negativos do crédito (e dos demais instrumentos) sobre o ritmo de crescimento da produção de alimentos, que nos anos 70 perdeu fôlego e espaço para cultivos de exportação e para a pecuária, colocando em risco o abastecimento doméstico e a própria viabilidade da política econômica (via elevação dos preços ou aumento das importações de alimentos).

Graziano da Silva (1982; 1982a) indica que o crescimento acelerado da mecanização e do uso de insumos químicos tiveram consequências negativas sobre a situação social na agricultura e sobre o meio ambiente. Os resultados foram perversos: um violento processo de migração campo-cidade; as mudanças nas relações de trabalho na agricultura, com a difusão do bóia-fria, trabalhador temporário sem qualquer vínculo empregatício e proteção social, submetido muitas vezes a condições de trabalho e de vida desumanas; compactação dos solos devido à sobre-mecanização e inúmeros casos de contaminação de meio ambiente e dos trabalhadores por resíduos químicos.

4.4.1.2 Programa de garantia de preços mínimos

Até o final da década de setenta, o papel da política de garantia de preços mínimos foi reduzido (ver Mollo, 1983). A ênfase da política era o EGF, que funcionava como uma linha de crédito para a comercialização de maneira quase independente da política de preços de garantia. Os preços mínimos fixados para cada região eram baixos, e deveriam funcionar apenas como uma garantia de última instância. Além disso, a infra-estrutura disponível, particularmente de armazenamento, era insuficiente para viabilizar uma política de garantia de preços mínimos em larga escala; tampouco o Estado dispunha de capacidade operacional (e financeira, durante alguns anos) para ampliar o escopo desta política. Por último, Kageyama et al. (1990, 164) sustentam que o caráter secundário da PGPM pode ser explicado, em parte, "... pela subordinação da PGPM à estratégia de combate à inflação e aos efeitos da própria inflação, sempre mais elevada do que a projetada no cálculo do preço-mínimo definido antes da safra. Além disso, (...) nas condições técnico-econômicas dominantes na agricultura brasileira, por si só a garantia de preços-mínimos não induziria os produtores a adotar práticas mais modernas com a mesma rapidez e extensão que o crédito diretamente vinculado à forma de organizar a produção. No contexto de crescimentos dos mercados interno e externo, as próprias condições em que eram fornecidos os créditos de produção

já asseguravam a rentabilidade aos produtores capitalistas, tornando praticamente inócua a garantia oficial...".

Como será indicado adiante (Seção 5.3), este instrumento ganhou relevância durante a década de 80.

4.4.2 Outros componentes/instrumentos de intervenção

Como já se mencionou, a intervenção do Estado envolveu um conjunto amplo de instituições públicas e privadas, agências de financiamento, comercialização, pesquisa e extensão rural e exigiu um grande esforço de coordenação, não apenas entre instituições federais como também entre os governos federal e as administrações estaduais. Estas ações foram implementadas através de instituições públicas "especializadas", geralmente responsáveis pela regulação de um produto ou sub-setor (café, açúcar, cacau), a uma função (abastecimento, comercialização etc.) ou a um instrumento/política (reforma agrária e colonização, irrigação) ou uma atividade (pesquisa agropecuária, extensão rural etc.). Também foram implementadas através dos programas especiais de desenvolvimento rural, regional e de promoção de produtos específicos. A seguir apresentamos alguns dos principais programas e políticas que bem representam outros componentes do modelo de intervenção planejada.

4.4.2.1 Pesquisa agropecuária: a criação da EMBRAPA

Como já foi mencionado atrás (Seção 3.1), devido às especificidades da produção agropecuária, fortemente dependentes de condições naturais que variam de ambiente para ambiente, a viabilidade do processo de modernização dependia da capacitação do país para pelo menos adaptar a tecnologia disponível às condições locais. Até o final dos anos 60, o país não dispunha de um sistema de pesquisa agropecuária e a capacitação nesta área estava concentrada em instituições estaduais. Tais instituições apresentavam grandes desníveis científicos, técnicos e operacionais, operavam em poucas áreas, em geral determinadas pela realidade agrícola do estado, e cobriam apenas uma

pequena área do vasto território brasileiro. Esta limitação geográfica era reforçada pela própria prioridade que cada uma dava às culturas e problemas específicos da agricultura do seu estado.

No início dos anos 70 este segmento passa por ampla reforma institucional, com o objetivo de reforçar a capacitação do país em geração de tecnologia agropecuária. Após breve e mal sucedida tentativa de revitalizar o sistema existente através da criação de um mecanismo coordenação central—Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação Agropecuária (DNPEA)—, no final de 1972 foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.⁷³

O modelo refletia o adotado para o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário: centralização de recursos e poder e descentralização operacional. Desta forma a EMBRAPA surge como cabeça de um sistema nacional, integrado por empresas estaduais⁷⁴ e por centros regionais da própria EMBRAPA especializados produtos. Embora formalmente subordinada ao Ministro da Agricultura e integrante do Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário, a EMBRAPA sempre teve grande autonomia na gestão dos recursos e definição de suas linhas de ação, e na prática não parece ter jamais se integrado ao SNPA.

A Figura 6 reproduz o modelo adotado. O executivo, apoiado pelas unidades centralizadas, concentrava (ainda concentra) o poder de decisão e de operação de todo o sistema. As unidades descentralizadas, com pequena estrutura administrativa e burocrática de apoio, eram (são) responsáveis pelas pesquisas propriamente ditas. Apoiado em um orçamento inicial de US\$ 80

⁷³ Uma avaliação recente do papel da EMBRAPA foi realizada por Macedo (1997); Aguiar (1986) apresenta uma das visões em debate durante os anos 1980. Para ele a EMBRAPA é o principal veículo para introduzir e difundir um pacote tecnológico que subordinou a agricultura brasileira ao capital internacional.

⁷⁴ As empresas estaduais existentes foram incentivadas a integrar o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, recebendo apoio financeiro e assistência técnica do Governo Federal e de agências internacionais para adquirirem a qualificação necessária para o desempenho das atividades previstas.

milhões em 1973, que subiu continuamente até atingir US\$ 300 milhões em 1983, complementados por vultosos empréstimos internacionais, a EMBRAPA teve condições favoráveis para crescer e consolidar sua posição na área de pesquisa científica no Brasil.

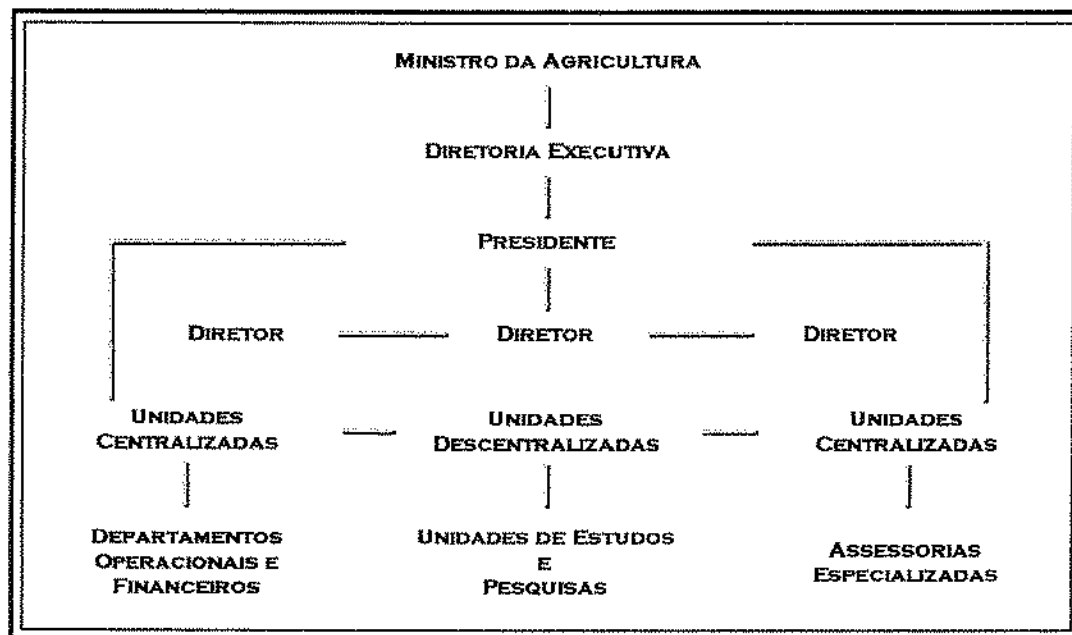
A atuação da EMBRAPA sofreu mudanças ao longo do período,⁷⁵ e uma avaliação de seu desempenho é também objeto de controvérsia que foge inteiramente ao nosso objetivo neste trabalho.⁷⁶ O fato que não parece ser negado é que, apesar das distorções que certamente permearam sua ação, o trabalho da EMBRAPA foi um dos principais responsáveis pelo processo de modernização da agricultura brasileira, pela rápida expansão da produção agrícola na fronteira da Região Centro-Oeste e pela mudança de padrão de crescimento que se observaria a partir dos anos 80, quando a elevação dos rendimentos superou a incorporação de terras como fator explicativo do crescimento do produto.⁷⁷

⁷⁵ Em 1993, após sofrer esvaziamento de pessoal e recursos, a EMBRAPA iniciou um processo de reorganização institucional. Os princípios básicos que orientaram a reforma foram: descentralização efetiva como instrumento de melhoria do desempenho (descentralização do poder de decisão e das responsabilidades), identificação das demandas locais, maior participação dos usuários na definição das prioridades, definição de mecanismos de avaliação do desempenho dos centros, introdução de programas de pesquisa integrados, sujeitos a controle do processo e dos resultados, e refletindo as demandas da comunidade e não as preferências individuais dos pesquisadores.

⁷⁶ Ver Flores et al. (1994), Graziano da Silva, (1988), Aguiar (1986).

⁷⁷ Ver sobre este tema os trabalhos de Gasques e Villa Verde (1990), Villalobos, Buainain e Maletta (1999) e Carmo (1994).

FIGURA 6: MODELO INSTITUCIONAL DA EMBRAPA



Fonte: Baseado na EMBRAPA, 1993. Macedo, 1997.

4.4.2.2 Programas de desenvolvimento regional e rural

Durante os anos 70 e com menor intensidade na década de 80, os programas de desenvolvimento regional constituíram um dos principais mecanismos de intervenção do Estado na economia. A maioria destes programas tinha forte "viés" para a promoção de atividades vinculadas à agricultura; financiados por organismos internacionais, com objetivos, concepção e alcance variados, reuniam um conjunto de instrumentos de intervenção, desde o crédito, assistência técnica, fortalecimento institucional, etc.; além disso, viabilizavam as ações do Estado nas mais variadas áreas, desde a educação até construção de infra-estrutura. Por concentrar tanto poder de intervenção, a apropriação do controle operacional desses programas e de seus recursos foram sempre objeto de fortes disputas políticas, o que em muitos casos "desvirtuou" suas ações e em praticamente todos comprometeu sua eficácia e desempenho.

Não se trata aqui de apresentar cada um deles, mas apenas indicar, para o conjunto, os principais objetivos, componentes, estratégia e impactos. Os

principais programas foram: Programa de Redistribuição de Terra e Agroindústria no Nordeste (PROTERRA); Programa de Integração Nacional (PIN); Programa de Irrigação do Nordeste; Programas de Desenvolvimento Rural Integrado em várias regiões e sub-regiões; Programas de Desenvolvimento da Agroindústria, também nas várias regiões; Projeto Sertanejo; Programa Nacional de Desenvolvimentos das Várzeas (PROVÁRZEAS) e muitos outros.⁷⁸

A maioria desses programas tinha objetivos amplos, incluindo aspectos fundiários, melhoria da produtividade, construção de infra-estrutura básica e provisão de serviços. Os programas atuavam através do próprio Estado, responsável pela implementação dos projetos e obras (diretamente ou contratando empresas privadas) e da concessão ao setor privado (empresas, pequenos produtores, colonos etc.) de financiamentos em condições especiais e isenção fiscal.

A estratégia refletia a orientação geral dos planos nacionais de desenvolvimento, que, mesmo levando em conta os aspectos sociais, pobreza e desigualdades de renda, priorizava de fato a modernização da base técnica e construção de infra-estrutura.

Pelo menos até os primeiros anos da década de 80, tanto o desenho como a implementação dos programas era centralizada, com pouca ou nenhuma participação dos beneficiários e ou da comunidade em geral. A implementação quase sempre produziu a criação de verdadeiros quistos dentro do aparelho de Estado, integrados por uma técnico-burocracia numerosa, com grande autonomia em relação aos ministérios e secretarias de estado aos quais estavam formalmente subordinados.

Trata-se, portanto, de mais uma evidência de que o Sistema Nacional de Planejamento (e seu braço setorial, o SPPA) nunca conseguiu, de fato, exercer plenamente suas funções. O caráter planejado e a consistência das ações

⁷⁸ Uma avaliação detalhada destes programas foi feita por Fereira Irmão (1984).

relativamente autônomas dos vários órgãos do setor público não era assegurado, portanto, pela presença e funcionamento efetivo do mecanismo de planejamento e coordenação central, mas pela absorção, pelos vários órgãos e níveis do setor público, da ideologia, estratégia e objetivos difundidos pelo regime militar.

Os resultados destes programas, segundo as avaliações oficiais e não oficiais, confirmam que os aspectos sociais e distributivos, inclusive a redistribuição de terra, foram marginalizados, e que os investimentos em infraestrutura, os financiamentos para modernização técnica, implantação de novas unidades produtivas e expansão de atividades já existentes absorveram a maior parcela dos recursos que não foi absorvida na manutenção da própria máquina responsável pela execução.

4.4.2.3 Programas específicos por produto

A intervenção do Estado também lançou mão de programas especiais por produtos, como o Plano Nacional para o Melhoramento da Cana-de-Açúcar (PLANALSUCAR), o Programa Nacional de Desenvolvimento do Cacau (PROCACAU), o Programa da Borracha (PROBOR), o Programa de Reflorestamento, o Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro-alcooleiro (PROSAL), o Programa Nacional para o Alcool (Proálcool), além de vários programas voltados para a pecuária e políticas especiais para alguns produtos, como o café através do Instituto Brasileiro do Café, e o trigo.

O objetivo prioritário destes programas também era a modernização tecnológica das cadeias produtivas; o principal instrumento de ação era sem dúvida o financiamento dos investimentos em modernização, mas em vários casos os mecanismos de intervenção e regulação eram muito mais complexos, envolvendo desde a pesquisa agrônômica e extensão rural até ações na esfera da comercialização, controle e o estabelecimento de cotas de comercialização e exportação, delimitação geográfica do mercado, definição e controle de preços dentro da cadeia de produção. Para vários produtos, os mecanismos de

intervenção e regulação estavam sob responsabilidade de um instituto (IAA, IBC) ou órgãos públicos (CEPLAC); em outros casos estavam integrados à estrutura dos ministérios e secretarias, não constituindo corpo técnico-burocrático próprio (reflorestamento). Como no caso anterior, a maioria destes programas estava fora do controle dos responsáveis pela política agrícola e do Sistema de Planejamento Agropecuário, o que dificultava sobremaneira o exercício do planejamento e a coordenação horizontal das intervenções do Estado na agricultura. Como já mencionamos atrás (Seções 4.3.1 e 4.3.2), a dificuldade de coordenação horizontal foi sem dúvida um dos principais fatores institucionais responsáveis pela fragilidade do sistema de planejamento montado durante a década de 70.

A ação de cada um destes programas tem sido objeto de inúmeras teses e trabalhos, e mesmo uma revisão superficial das principais ações e resultados está fora de nosso objetivo e alcance. É impossível acompanhar a trajetória da agricultura brasileira nos últimos 20 anos, seja do ponto de vista da ação do Estado e ou da dinâmica econômica e tecnológica da produção, sem levar em conta as ações destes programas e institutos. Apenas como ilustração deste tipo de intervenção, destacamos dois programas: o Proálcool e a política para promoção da produção de trigo.

Os objetivos do Proálcool variaram ao longo do tempo. Sua motivação inicial foi reduzir os efeitos da crise do mercado internacional de açúcar e apenas posteriormente, com a evolução negativa da situação internacional e o agravamento do déficit externo, adquiriria o caráter de programa de geração doméstica de energia renovável e de substituição de importação de petróleo. Teve grande impacto sobre o uso do solo e mudança da composição da produção em vários estados e regiões. Homem de Melo e Fonseca (1981), em avaliação dos primeiros 5 anos do Programa, chamavam a atenção para as suas implicações alocativas e distributivas, inclusive o conflito com as culturas

alimentares,⁷⁹ os impactos regressivos sobre a distribuição de terras e os efeitos contraditórios sobre o mercado de trabalho.

As avaliações posteriores⁸⁰ confirmaram algumas das evidências iniciais: a geografia agrícola foi de fato modificada pelo Proálcool, e a área cultivada, produtividade e produção de cana-de-açúcar cresceram continuamente durante quase 20 anos. Mesmo que o conflito entre exportáveis, energia e alimentos não tenha evoluído em crises de abastecimento, não é possível negar que a expansão da cana-de-açúcar sobre as melhores terras de São Paulo e outros estados afetou a possibilidade de desenvolvimento de atividades alternativas, entre as quais a produção de alimentos.⁸¹ Seus efeitos sobre o mercado de trabalho não podem se limitar à evidência da expansão do trabalhador temporário para o corte da cana. O Programa colocou em marcha uma complexa rede de atividades industriais e de serviços, envolvendo deste a produção de instalações industriais para a produção e armazenamento de álcool até serviços de assistência técnica e de pesquisa, cujo impacto sobre o emprego transcende o emprego agrícola.⁸²

⁷⁹ As culturas alimentares, com menor nível de tecnologia e menor rentabilidade, estavam sendo deslocadas pela cana-de-açúcar, cuja rentabilidade por hectare era superior ao dos principais alimentos. Os autores ainda chamavam a atenção para o possível agravamento da situação quando o mercado internacional voltasse a se recuperar, pois além da concorrência com a cana os alimentos voltariam a ser pressionados pelos exportáveis.

⁸⁰ Ver Ramos, (1983); Eid, (1996)

⁸¹ A situação não evoluiu para uma grave crise de abastecimento nos anos 80 devido à combinação de vários fatores: de um lado, o mercado interno de alimentos cresceu lentamente devido ao efeito da inflação sobre o poder de compra das camadas mais pobres da população e do baixo crescimento do PIB; de outro lado, como será indicado adiante, durante alguns anos a política de preços atuou ativamente para estimular a expansão da produção de alguns alimentos, contrabalançando a tendência de queda e estagnação que vinha sendo registrada no final dos anos 70. Por último, a produtividade e rendimento da produção de alimentos cresceu, reduzindo as vantagens oriundas de um nível mais elevado de produtividade e tecnologia.

⁸² O trabalho de Villalobos, Buainain e Maletta (1999) realiza, com base em documentos oficiais e informações secundárias então disponíveis, uma avaliação da trajetória e das principais questões envolvendo o Proálcool. Os autores qualificam este programa como "*...a typical product of the so called 'planned intervention period of agricultural policies'. ...The whole functioning of PROALCOOL, as a fully protected subsector, implies the administration of a complex set of prices, quotas and other administrative procedures.*" (ibid., 159) Chamam a atenção para o

O segundo programa que nos interessa destacar foi a proteção e apoio dados à produção de trigo, cuja forte expansão durante parte dos anos 80 teve efeitos relevantes sobre o desempenho do segmento produtor de grão e de cereais na Região Centro-Sul do país. A proteção ao trigo refletia a concepção e a orientação estratégicas de assegurar a segurança alimentar através da auto-suficiência na produção de alimentos. Trata-se de um dos melhores exemplos da natureza intervencionista do modelo vigente nos anos 70 e parte dos 80. Envolvia complexa regulação dos fluxos de produção, do processamento, comércio exterior (importação) e comercialização no mercado interno, com fixação de cotas por moinho e do preço final da farinha e do pão em todo o território nacional. Praticamente todos os instrumentos de política eram mobilizados, desde o crédito, preço mínimo, seguro até projetos específicos de melhoramento tecnológico, redução do risco e zoneamento agro-ecológico.

Apesar das diferenças de objetivos, arranjo institucional, amplitude, falta de coordenação etc. entre os vários programas e políticas específicas por

conflito entre as avaliações que priorizam a eficiência (*"the efficiency point of view"*) e aquelas que focam a questão do desenvolvimento. Os "eficientistas" produzem análises evidenciando que, dada a relação de preços entre o petróleo e o álcool, a manutenção do PROALCOOL implica um uso ineficiente dos recursos públicos e impõe um pesado ônus à sociedade e um significativo custo em termos de bem estar social. Uma expressão desta visão pode ser encontrado no relatório do Banco Mundial (World Bank, 1993) que propõe a eliminação de todo e qualquer mecanismo de regulação do setor sucro-alcóoleiro e de energia automotiva. Os desenvolvimentistas questionariam esta visão com base nos efeitos dinâmicos que o programa trouxe e na construção de cenários de longo prazo que incorporam modificação na atual relação de preços e no crescente peso que as comunidades estão dando aos aspectos ambientais. O álcool, como fonte de energia renovável e não poluente, pode ser valorizado no futuro próximo. Desmontar a estrutura existente, com valor de bilhões de dólares com base em análise de custo-benefício, estimada com base em preços distorcidos pela proteção e subsídio à produção de açúcar nos países desenvolvidos, seria uma grande insensatez. A avaliação destes autores coincide com a argumentação hipotéticas dos "desenvolvimentistas", mas aponta para a necessidade imperiosa de ajustes a fim de reduzir o custo do Programa e torná-lo sustentável econômica e financeiramente. As medidas necessárias para reestruturar o setor são complexas, envolve grande capacidade de articulação entre setor público e privado, adesão efetiva à reforma dos principais agente envolvidos; por requer o fechamento das unidade inviáveis, os efeitos negativos serão inevitáveis. Na atual conjuntura, seriam ainda mais graves, uma vez que o Estado não parece dispor de recursos para promover a reconversão das áreas liberadas e a implantação de atividades alternativas. Além da redução das ineficiências criadas pelo sistema anterior, que protegia e permitia a ineficiência e mal uso dos recursos, os autores chamam a atenção para a necessidade de permanente regulação do setor, o que parece incompatível com a atual orientação da política econômica do Brasil.

produto, pode-se dizer que a consistência era minimamente assegurada pela inquestionável adoção das orientações gerais implícitas e explícitas no projeto de modernização conservadora da sociedade brasileira sob a égide do regime militar. A avaliações de cada programa e da política agrícola em geral confirma que a ação do Estado neste período foi pautada, prioritariamente, pelo objetivo prioritário de promover o crescimento através da modernização e integração intersetorial.

Podemos concluir este capítulo destacando alguns elementos centrais da análise realizada. Em primeiro lugar, vimos que com a derrota das forças políticas que defendiam a modernização agrária baseada na redistribuição das terras e eliminação dos grandes latifúndios, prevaleceu a estratégia de modernização conservadora. Como é amplamente conhecido, essa estratégia baseava-se na modernização da base técnica sem mexer diretamente na estrutura fundiária. Esta proposta inseria-se, ademais, na estratégia mais geral de modernização da economia brasileira e na continuidade do processo de industrialização.

Coube ao Estado um papel central na mobilização de meios para levar adiante tal projeto. O planejamento passou a ser considerado um instrumento fundamental para organizar o processo de intervenção do Estado na economia. Foram criados o Sistema Nacional de Planejamento e os sistemas setoriais, entre os quais o SNPA. Embora tenham desempenhado papel relevante durante os anos 70, na prática o sistema de planejamento nunca chegou a funcionar plenamente.

Ainda assim, o Estado mobilizou um conjunto de instrumentos/recursos e implementou políticas de corte fortemente intervencionista orientadas pelos objetivos estratégicos definidos pelos planos de desenvolvimento nacional e setoriais. Independente do custo —inclusive social— e da eficiência das políticas públicas, parece haver pouca dúvida em relação ao sucesso obtido em relação

às metas de modernização da infra-estrutura produtiva, da base tecnológica e da matriz produtiva do país.

No caso específico da agricultura, a política adotada teve como objetivos a modernização da base técnica, a diversificação das exportações e a expansão/consolidação da agroindústria processadora. Para tanto foram mobilizados tanto instrumentos de regulação dos fluxos produtivos e da demanda agregada como instrumentos de promoção de transformações estruturais. No final dos anos 70 a política agrícola vigente já dava mostras de esgotamento e passou a ser questionada mesmo pela base governista. De um lado, os desequilíbrios intra-setoriais, particularmente o atraso na evolução da produção voltada para o abastecimento do mercado doméstico e a má distribuição dos benefícios, alimentavam as tensões sociais que vinham se acumulando nos anos anteriores e as pressões criadas pela segunda crise do petróleo e pela crise internacional. De outro lado, as novas condições que emergiam da crise exigiam a adoção de políticas macroeconômicas que restringiam o campo de manobra das políticas setoriais e levavam à redefinição dos próprios objetivos, mecanismos e viabilidade destas políticas.

No próximo capítulo examinaremos a trajetória da política durante os anos 80, procurando ressaltar como as mudanças no contexto e orientação da política macroeconômica e a dificuldade encontrada pelos governos para adaptar a intervenção às novas condições de funcionamento da economia, foram, pouco a pouco, desarticulando a política agrícola e comprometendo a sua eficácia, a ponto de produzir, no final da década de 80, uma situação que estamos chamando de "intervenção caótica".

5. CRISE ECONÔMICA, PRAGMATISMO E CRISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA: DA INTERVENÇÃO PLANEJADA AO MODELO LIBERAL

5.1 Fases e orientação da política agrícola a partir dos anos 80

A análise da política agrícola a partir da década de 80 pode ser periodizada em quatro fases. Na primeira, que corresponde ao período anterior à Nova República, observou-se uma marcada reorientação da política em relação à década de 70, em resposta às mudanças da política macro como da conjuntura econômica. A segunda fase pode ser identificada com o período inicial da Nova República, e termina em meados de 1987 após o fracasso do Plano Cruzado. A política agrícola sofreu uma inflexão, assumindo um caráter claramente expansionista. A terceira corresponde ao final da década, caracterizado pela rápida deterioração da capacidade de intervenção do Estado e pela adoção de políticas de corte liberal. A quarta pode ser identificada com o período atual, de transição/construção de um novo padrão intervenção.

Neste capítulo faremos uma revisão da trajetória da política durante a década de 80 e primeiros anos da década de 90, procurando indicar sua paulatina desarticulação e perda de eficácia. Também analisaremos a gestão dos principais instrumentos da política agrícola, marcada tanto pela crescente instabilidade como por um pragmatismo cujos efeitos foram contraditórios: ao mesmo tempo em que prolongou a vigência da política anterior, introduziu inconsistências que terminaram por inviabilizá-la e por dar-lhe o caráter de uma intervenção caótica.

Com efeito, durante os anos 80, particularmente após a Nova República, o manejo da política agrícola —crédito rural e preços mínimos— assumiu um caráter crescentemente pragmático, muito mais em respostas às pressões do momento que aos objetivos definidos pelos próprios planos a partir dos diagnósticos elaborados e declarações de intenção das autoridades responsáveis pela sua condução. Na prática, o manejo da política oscilou entre

as prioridades definidas para o setor —recuperação do crescimento da oferta agropecuária, eliminação da fome, aumento das exportações, promoção dos pequenos agricultores e redução das desigualdades entre as regiões— e as imposições de restrições decorrentes da evolução da conjuntura macroeconômica.

A reativação do setor requeria criar incentivos e viabilizar materialmente as decisões de produção e investimento dos produtores. Do ponto de vista instrumental, isto significava um manejo ativo da política de preços mínimos —reduzindo os riscos de mercado e assegurando preços remunerativos— e uma política de financiamento expansiva. Embora estes objetivos fossem, grosso modo, consistentes com os objetivos fundamentais da política econômica —reduzir a inflação e gerar superávits comercial— os movimentos de curto prazo da produção e preços agrícolas entravam em choque, com frequência, com a política econômica. Por exemplo, em uma economia altamente indexada, elevações sazonais de preços agrícolas, embora "normais", traduziam-se rapidamente em elevação da inflação, o que comprometia a eficácia da política de estabilização de preços. As intervenções corretivas que se seguiam —controle de preços, importações, contingenciamento das exportações, etc.— anulavam, pelo menos parcialmente, os efeitos e incentivos positivos da política agrícola. A evolução deste tipo de contradição reduzia, e no limite eliminava, a eficácia da política agrícola, contribuindo inclusive para agravar a instabilidade. É neste sentido que a política vai adquirindo um certo significado de intervenção caótica, pois é ineficaz para resolver os problemas a que se propõe e, além disso, introduz uma série de novas incertezas e problemas.

5.1.1 Fase pré-Cruzado

Como se indicou atrás (Seção 4.3.2), já a partir de meados da década de setenta a economia brasileira passou a enfrentar dificuldades para sustentar a estratégia de crescimento com endividamento externo. As mudanças na economia mundial no final da década —2º choque do petróleo, elevação da taxa

de juros internacional, política do dólar forte adotada nos primeiros anos da administração Reagan, recessão européia—exacerbaram a fragilidade externa da economia brasileira. No plano doméstico, a mudança na conjuntura internacional não se refletiu de imediato na política econômica brasileira. Assumindo que a crise tinha um caráter passageiro, a opção adotada foi empurrar para frente o ajuste às novas condições internacionais e redobrar a aposta na estratégia do "ajuste com crescimento e endividamento".

Mesmo assim, no final dos anos setenta as condições macroeconômicas que viabilizavam o padrão de política setorial vigente, inclusive a política agrícola, se haviam erodido ou pelo menos seriamente comprometidas. Mais ainda, o custo da aposta na transitoriedade da crise—e a política econômica adotada diante da evolução da própria crise—terminaria por erodir completamente o próprio modelo de crescimento da economia brasileira. Além disso, as mesmas mudanças no contexto macro e internacional colocavam em xeque tanto os objetivos como o arranjo institucional e operacional da política agrícola dos anos 70.

Segundo a FAO (FAO, 1992, 93) "a partir de 1979, a reversão da conjuntura favorável dos mercados internacionais de produtos agrícolas bem como os problemas de abastecimento do mercado interno provocados por más colheitas e pelo baixo dinamismo da produção de alimentos básicos, puseram em questão o padrão de intervenção vigente. Isto levou o governo a redefinir os objetivos implícitos da política agrícola e a mescla de instrumentos utilizados. Além da modernização técnica, tratava-se também de intervir na composição da produção a fim de assegurar um melhor equilíbrio entre os produtos exportáveis, domésticos e substitutivos de energia fóssil importada. Em um primeiro momento (1979-82), reforçou-se o crédito e a prioridade aos produtos da cesta básica. Esta política não se sustentou devido às condições macroeconômicas vigentes. Por outro lado, um dos principais problemas para os produtores nos primeiros anos da década era a instabilidade dos mercados

internacionais e domésticos, assim como a recessão interna. Neste contexto ganhou importância a política de preços que assegurava a venda da produção a preços remunerativos... No nível dos instrumentos, adquiriu importância a Política de Garantia de Preços Mínimos, que ocupou por vários anos durante a década de 80 uma posição de protagonista entre as políticas setoriais, substituindo o crédito subsidiado... Na realidade, os instrumentos de política agrícola foram manejados mais em função da conjuntura do que de uma estratégia setorial bem definida. Por uma parte, várias modificações foram sendo introduzidas para ajustar as políticas às restrições impostas pelas condições externas e pela política macroeconômica; de outra parte, sempre em meio a grandes pressões políticas, se ia respondendo às mudanças na conjuntura setorial, quase caso a caso segundo as prioridades do momento." (FAO, 1992, 93)

5.1.2 Nova República até o Plano Cruzado

Depois de ter registrado crescimento acelerado durante a década de setenta, no início dos anos 80 o ritmo de expansão da produção agropecuária desacelerou-se consideravelmente. A produção de grãos, em geral tomada como o principal indicador do dinamismo do setor, manteve-se estagnada em torno de 50 milhões de toneladas nos primeiros 5 anos da década. Além disso, vários estudos (Homem de Melo; 1983 e 1985) apontavam para o desequilíbrio entre a produção de alimentos para abastecer o mercado interno e a produção de *commodities* para exportação, assim como para a deterioração dos níveis nutricionais decorrentes da queda da produção *per capita* de alimentos básicos e para os efeitos distributivos perversos da elevação dos preços dos alimentos. Uma séria crise de abastecimento ainda não havia ocorrido devido à queda de poder de compra da população, fortemente atingida pela recessão do período

1981-83 e pelo arrocho salarial decorrente da política de ajuste adotada nos primeiros anos da década passada.⁸³

A estagnação da produção de grãos, as profundas mudanças no manejo da política agrícola e a própria conjuntura de crise econômica nos primeiros anos da década de 80 contribuíram para gerar um clima de crise da agricultura e da política agrícola que se prolongaria por toda a década (e os noventa). A crise da política agrícola era fortemente associada tanto à redução do volume global de crédito rural como às mudanças nas condições de operação do Sistema Nacional de Crédito Rural (ver adiante).

A percepção da crise da agricultura era ademais reforçada, de um lado, pela conjuntura desfavorável do mercado internacional, cujo dinamismo durante a maior parte dos anos 70 havia sido uma das principais trações da forte expansão da produção de grãos no Brasil, e de outro pela desaceleração do ritmo de crescimento da economia como um todo devido às políticas econômicas que vinham sendo adotadas para enfrentar a crise externa e a aceleração inflacionária no início da década de oitenta. Neste contexto, a crise real da economia, de dimensão inegável, se manifestava e era percebida pelos agentes formadores de opinião do setor com uma dimensão e proporção possivelmente maior de que uma análise fria dos indicadores de desempenho poderia sugerir. O fato é que a política agrícola tornou-se um *locus* privilegiado de disputa política, envolvendo o governo e parte de sua própria base de apoio.

O governo civil assumiu com três prioridades básicas, todas interligadas: no plano político, concluir a transição democrática; no plano econômico, promover a estabilização monetária e o crescimento econômico e no plano social o resgate da chamada dívida social. Trata-se de pagar as três dívidas (política, econômica e social) do governo com a sociedade. A retomada do

⁸³ Esta seção está baseada e reproduz parcialmente os trabalhos do autor desta tese em parceria com Hildo Meireles de Souza Filho, particularmente Buainain e Souza Filho (1986; 1988).

crescimento econômico e o compromisso da Nova República em promover aumentos reais de salários reforçava as demandas da economia sobre o setor agrícola. Era preciso expandir as exportações para cobrir os encargos da dívida e aumentar a capacidade de importação, sem o que qualquer recuperação econômica seria efêmera; mas esta expansão não poderia ser feita, como havia ocorrido no passado, às custas da redução da oferta interna de alimentos, a qual também teria que crescer aceleradamente e a preços estáveis não apenas para evitar pressões inflacionárias como também responder ao aumento do poder aquisitivo, do nível de emprego e atender as metas dos programas sociais do novo governo. Como observam Buainain e Souza Filho (1986, 65), "o problema maior não se localiza(va) nas metas em si mesmas, uma vez que grande parte da potencialidade agrícola do Brasil está por ser explorada. O ponto de estrangulamento era criar condições para o pleno desenvolvimento da agricultura quando os instrumentos tradicionais de intervenção encontra(va)m-se eles próprios desgastados—ou são de difícil utilização—técnica e/ou financeiramente, ou ainda só apresentam resultados no médio e longo prazos".

Neste contexto, e apesar das restrições macroeconômicas, o governo da Nova República—o primeiro governo civil depois de 20 anos de regime militar—reativou todos os instrumentos de apoio à agricultura. O diagnóstico oficial indicava que tanto a redução do crédito nos anos anteriores como as mudanças nas condições de operação do Sistema Nacional de Crédito Rural—em particular a introdução da indexação à ORTN—em um contexto de recessão e crise econômica, havia provocado uma excessiva descapitalização e perda de rentabilidade dos agricultores. Dificilmente o setor poderia retomar uma trajetória de crescimento sem uma injeção de recursos para financiar novos investimentos e para prover capital de giro. Além disso, os agricultores necessitavam uma referência estabilizadora que, naquele contexto, só poderia ser dada pela política de preços de garantia, uma vez que os mercados transmitiam a instabilidade decorrente da crise externa.

O segundo semestre de 1985 marcou uma inflexão na orientação da política agrícola que vinha sendo implementada desde os primeiros anos da década. Em primeiro lugar, a política de crédito tornou-se claramente expansiva. Os Valores Básicos de Custeio (VBC) foram reajustados em termos reais, passando a espelhar melhor os custos de produção. Os preços mínimos, seguindo tendências já manifestadas no ano anterior, também foram elevados a fim de estimular a expansão da oferta agrícola.

Ao lado destas medidas de estímulo à produção, procurou-se interferir no padrão de crescimento anterior, o qual favorecia culturas mais ligadas ao mercado externo, os grandes produtores e as empresas rurais. No sentido de fortalecer os pequenos produtores e a produção de alimentos básicos, foram restabelecidas as categorias de pequeno, médio e grande produtor, com financiamento especial para os pequenos e para as culturas alimentares. A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) também passou a refletir a prioridade em assegurar o abastecimento dos produtos básicos.

A reorientação da política agrícola desta fase foi organizada no Plano Verde, lançado em 1986. O Plano acatava implicitamente o diagnóstico da insuficiência da oferta de produtos agrícolas, tinha inspiração liberal mas reservava um papel central para o Estado, em especial na criação de condições adequadas para a expansão da produção e para a valorização dos capitais aplicados no negócio agropecuário. Mais do que introduzir grandes inovações, o Plano foi uma tentativa de ordenar a política e recuperar certa consistência entre diagnóstico, objetivos e instrumentos. Através de um conjunto coordenado de ações de política agrícola — crédito rural, preços mínimos, estoques reguladores, pesquisa, extensão rural —, de obras de infra-estrutura — transportes, armazenagem e irrigação —, e de reformas administrativas e institucionais, pretendia-se: (a) expandir a produção agrícola em geral; (b) corrigir as distorções geradas pelo descompasso entre o crescimento da produção agrícola voltada para o mercado interno e externo; (c) assegurar

condições de financiamento compatíveis com as especificidades da agricultura em geral, das várias regiões do país e dos produtores; (d) encaminhar soluções para os problemas mais prementes de ausência de infra-estrutura nas novas fronteiras e de recuperação da fase produtiva nas regiões Sul e Sudeste do país. Como se comentou atrás, com a volta da inflação o Plano foi engavetado.

Os resultados da "Safrá do Cruzado" evidenciaram que não havia qualquer rigidez da oferta agrícola e que, se nos anos anteriores a produção havia se estagnado na casa dos 50 milhões de toneladas, isto se devia às condições macroeconômicas que penalizavam o setor agropecuário e não favoreciam a expansão da produção. Evidenciavam também a força da política agrícola para estimular não apenas o crescimento da produção, mas também sua composição. Evidenciavam também a forte inter-relação entre as políticas macroeconômica e agrícola, assim como a importância do desempenho do setor agropecuário para o sucesso da própria política de estabilização. A questão que se colocava, já naquele momento, era a da sustentabilidade financeira, operacional e política do Plano Verde.⁸⁴

5.1.3 Fase liberal

O Plano Cruzado é um divisor de águas na história econômica recente do Brasil e da agricultura. O Plano e a política agrícola adotada neste período afetaram profundamente tanto o desempenho e dinâmica do setor agropecuário como a própria configuração da política agrícola nos anos seguintes.

A viabilidade e consistência da política agrícola do Plano Verde dependiam fortemente da afirmação do crescimento econômico e da manutenção da estabilidade monetária. A estratégia de "estabilização através do crescimento" adotada pelo Cruzado, não se sustentou e em meados/final de 1987 (safra 1987/88) a política agrícola do Cruzado começou a ser

⁸⁴ Ver Buainain e Souza Filho (1986) e Buainain (1987) para uma análise detalhada da política agrícola e do desempenho da agricultura brasileira neste período.

desmontada. É certo que as contradições que emergiram após o fracasso do Plano Cruzado explicam, pelo menos em parte, os problemas enfrentados pela política agrícola. Paradoxalmente, o próprio êxito da política no que se refere ao aumento da produção, foi também responsável pelas dificuldades operacionais e pelas contradições entre a política agrícola e a política econômica que acabaram determinando seu abandono. Como o mercado não foi capaz de absorver o aumento da oferta, o governo acabou assumindo o papel de grande comprador da safra, recaindo sobre o AGF (Aquisição do Governo Federal) o ônus da sustentação da renda agrícola. A demanda por AGF cresceu tanto que, apesar de obrigação legal de adquirir toda a produção ao preço mínimo, o governo não dispunha de meios para a sustentação desta política. Como será melhor detalhado adiante Seção 5.3, pág. 190), entre 1985 e 1987 as Aquisições do Governo Federal superaram 30 milhões de toneladas na contabilidade de saldos, enquanto durante os dez anos anteriores a média anual não superou 1,5 milhões de toneladas. Como em grande medida a re-aceleração inflacionária era vista como resultado da política fortemente expansiva adota pelo Plano Cruzado, a adoção de políticas fiscal e monetária restritivas aparecia quase como um imperativo, dificultando ainda mais a manutenção de uma política de preços de garantia ativa e da política de crédito rural expansiva.

A dificuldade de o governo sustentar financeira e operacionalmente a política de preços mínimos comprometeu sua credibilidade e evidenciou os limites de políticas artificiais de sustentação de preços bancadas pelo Tesouro e não diretamente pelos consumidores. Conforme registram Buainain e Resende (1995, 163), a partir de 1987, *"instead of providing a reference price for producers, public intervention in the markets became slowly an additional source of uncertainty"*.

Na verdade, o resultado desestabilizador da política agrícola adotada durante o Cruzado ilustra de maneira clara as complexas relações entre as políticas econômicas e a evolução da conjuntura econômica; ilustra também a

tese levantada na introdução deste trabalho de que o planejamento e a consistência conceitual/técnica da intervenção não asseguram, *ex-ante*, seus resultados. Como já foi mencionado antes, a política agrícola dos primeiros anos da Nova República significou uma tentativa de recuperar a política agrícola, não apenas através da injeção de recursos como também da introdução de novos instrumentos e, até certo ponto, de uma nova concepção de intervenção. A política adotada era consistente —e sustentável— em um cenário de estabilidade monetária e crescimento econômico. Não apenas o governo como os agentes privados tomaram decisões coerentes com este cenário: o governo implementou políticas assumindo a estabilidade e os agentes privados tomaram crédito, consumiram e realizaram investimentos com base nesta expectativa.

É inútil, senão ridículo, defender a tese de que a sociedade foi enganada. Todas as decisões econômicas envolvem riscos e são tomadas com base nas expectativas quanto à evolução futura da economia, formadas a partir das informações disponíveis. É neste sentido que as decisões são sempre uma aposta: neste caso, governo e parte do setor privado apostaram na sustentabilidade da estabilidade e tomaram decisões coerentes com esta aposta. Outra parte não fez a mesma aposta, e posicionou-se coerentemente com um cenário de volta da inflação. O desdobramento efetivo das políticas econômicas não depende apenas da sua consistência e de variáveis sob controle do Estado, mas de inúmeros outros fatores de natureza diversa, os quais determinam e condicionam a reação dos agentes à própria política.

Os resultados da política agrícola implementada no ano do Cruzado e das decisões privadas foram consistentes com as expectativas dominantes em 1986 e com o cenário de crescimento e estabilidade. A súbita reversão do quadro econômico,⁸⁵ exatamente quando começaram a aparecer os resultados da

⁸⁵ Não cabe aqui analisar as causas do fracasso do Cruzado. Ver Carneiro (1988); Carneiro e Buainain (1989), para uma discussão detalhada do tema.

política, anulou, *ex post*, a consistência das decisões de endividamento e investimento privado e a sustentabilidade dos compromissos assumidos pelo governo.

A partir de 1987 predominou, de forma quase radical, o *crisis response mode*: a aceleração inflacionária e os demais problemas sócio-econômicos que diariamente vinham à tona eram enfrentados com intervenções *ad hoc*, pontuais, marcadas por uma visão de curto prazo e pelo caráter de urgência. Nestas situações as intervenções do setor público, realizadas por vários órgãos da administração de maneira relativamente autônoma, raramente são consistentes quer entre si mesmas quer intertemporalmente.

É preciso ressaltar ainda que a instabilidade provocada pela evolução da conjuntura econômica e pela intervenção pública foi agravada, a partir de 1987, pelo processo constituinte e, particularmente, pelas negociações políticas em torno da ampliação do mandato do então Presidente de 4 para 6 anos. De um lado, reforçou-se o caráter populista do governo, sempre pronto para responder a certas demandas políticas independentemente das condições reais e da efetividade ou sustentabilidade das suas ações: o gesto e a ação em si passam a ser mais importantes que os resultados das políticas. De outro lado, este conjunto de reivindicações rebatia diretamente nas contas públicas, mais precisamente nos gastos e no déficit do Tesouro, contribuindo para agravar a crise inflacionária. Estas contradições e inconsistências foram agravadas pela adoção de sucessivos planos de estabilização adotados no período 1987-90, com horizonte de curto prazo e caracterizados por forte intervenção nos mercados em geral, contribuindo para aumentar a incerteza e levar os agentes a adotarem estratégias de antecipar-se às ações do governo, reforçando as pressões inflacionárias e as distorções econômicas.

No que se refere aos mercados agrícolas, a intervenção desestabilizadora ocorria por vários canais. De um lado, os sucessivos congelamentos e tabelamentos de preços dos alimentos em geral afetavam muito mais os

produtores que os demais agentes da cadeia agro-industrial e comercial. De outro lado, a utilização dos estoques e das importações como instrumento de controle inflacionário —e não de estabilização de preços— criou o chamado “risco institucional”.⁸⁶ Como o governo podia intervir nos mercados a qualquer hora e sem qualquer regra previamente conhecida, os agentes privados retiraram-se dos mercados de estoques, deixando ao governo a tarefa de formar, não apenas os estoques estratégicos, mas também os sazonais.⁸⁷

O resultado foi a virtual “estatização” da comercialização de grãos, em particular nas regiões de fronteira. Em termos financeiros agravou-se ainda mais a dificuldade do governo sustentar a política de preços mínimos e de crédito expansionista, assim como se deteriorou sua capacidade operacional para manejar tais políticas. Em resposta a este conjunto de contradições e problemas, e diante de sua própria incapacidade para manter uma política setorial ativa, a partir de 1988 o governo muda radicalmente a orientação, adotando uma postura de liberalização dos mercados.

As mudanças introduzidas na política agrícola a partir de 1988 decorreram de um conjunto de fatores econômicos, políticos e institucionais. No plano econômico, a crise fiscal do governo e a crescente instabilidade monetária e econômica colocaram em questão o padrão de intervenção vigente e criaram as bases para a introdução de um conjunto de reformas da política no nível instrumental e institucional, assim como para sua redefinição segundo a visão liberal.

Estas restrições econômicas foram reforçadas pelas mudanças institucionais decorrentes da aprovação da Constituição em 1988. De um lado,

⁸⁶ A idéia do risco institucional foi introduzida por Lopez (1986) para explicar o efeito das intervenções do setor público na comercialização de produtos agrícolas.

⁸⁷ Esta atitude não decorria apenas do risco institucional. Como indicam Buainain e Resende (1995, 164), outros fatores tais como mercados estagnados, altas taxas de inflação, alternativas financeiras mais atraentes também afastavam os agentes privados do mercado de estoques. Ver FAO (1992, 96).

a nova Carta, ao transferir recursos para Estados e Municípios e criar novos gastos para o governo federal, reforçou a debilidade financeira da União; de outro lado, ao unificar os orçamentos fiscal e monetário, adotar as regras da unicidade, universalidade, transparência e efetividade do orçamento público, aumentou a rigidez da execução orçamentária. O próprio orçamento de crédito, antes complemente fora do controle do legislativo, foi incorporado ao orçamento geral da União, e a liberação dos recursos dos fundos financeiros foi vinculada aos retornos dos empréstimos anteriores e/ou à suplementação orçamentária prevista no orçamento geral.

Do ponto de vista político, os produtores rurais, organizados em torno da União Democrática Ruralista (UDR) e da Frente Ampla Agropecuária, exerciam forte pressão sobre o governo a fim de ampliar as concessões e vantagens ao setor agropecuário. Naquele momento, as pressões se concentravam em três pontos básicos: renegociação das dívidas contraídas durante o Plano Cruzado, bloqueio legal ao processo de reforma agrária e limitação das intervenções do governo nos mercados agropecuários, especialmente as intervenções para conter preços, restringir e tributar as exportações.

Do ponto de vista dos produtores, em especial os grandes, a intervenção do governo estava provocando mais prejuízos do que benefícios. Os mercados internacionais de vários produtos de exportação do Brasil atravessavam uma boa conjuntura de preços, e os produtores e exportadores seriam beneficiados com o fim das restrições quantitativas às exportações de produtos agrícolas; além disso, para os produtores mais orientados ao mercado doméstico, os principais problemas eram a existência de elevados estoques públicos e as importações governamentais, os quais eram utilizados principalmente como instrumentos de combate à inflação.

A venda de estoques e as importações —então controladas pelo governo— eram consideradas as principais causas da queda e instabilidade dos preços agrícolas. O baixo dinamismo do mercado interno e a aceleração

inflacionária eram considerados como secundários diante das intervenções governamentais. Desta maneira, estando o governo incapacitado para implementar uma política de preços compensadora, os produtores entendiam que a melhor alternativa seria disciplinar as intervenções públicas nos mercados agrícolas e remover as restrições às exportações que penalizavam os produtores ligados ao mercado externo.

O resultado do embate político foi muito claro: a renegociação da dívida produziu uma ampla anistia em 1987; o alcance e a possibilidade de realização da Reforma Agrária foram consideravelmente reduzidos pela adoção pela Constituição de 1988 do princípio da indenização prévia em títulos da dívida agrária das propriedades desapropriadas, pelo valor de mercado da terra —e não pelo valor fiscal declarado pelo próprio proprietário— e do pagamento em dinheiro pelas benfeitorias. As desapropriações para fins de reforma agrária foram limitadas às propriedades improdutivas e a Constituição incorporou ainda outras disposições legais que favoreciam o alargamento do tempo necessário para a desapropriação e o encarecimento do preço final através de aplicação da correção monetária, juros e lucros cessantes desde o momento da desapropriação até a efetivação do pagamento. Neste contexto, pressionado pela falta de recursos e pelos produtores, apostar na saída do mercado aparecia como uma excelente opção, já que não necessitaria arcar com o ônus financeiro da intervenção.

A partir de 1988 foram introduzidas várias medidas com o objetivo de liberalizar e desregulamentar os mercados agropecuários. Em fevereiro de 1988, foram definidas as regras de intervenção nos mercados de arroz, feijão e milho, precisamente os produtos que o governo mantinha em estoque. Foram criados os preços de intervenção ou preços tetos, definidos a partir da média móvel dos preços no atacado nos principais mercados durante os últimos 60 meses acrescidos de um percentual de 12 a 17%. Na prática o preço de intervenção e o preço mínimo definiam um intervalo para o funcionamento do

mercado. O governo assegurava aos produtores e aos demais agentes que somente liberaria seus estoques quando os preços no atacado superassem, durante duas semanas consecutivas, o preço de intervenção.

Esta regra foi posteriormente estendida aos demais produtos cobertos pela PGPM, e complementada pela definição do preço de remissão dos estoques, publicados mensalmente pelo Banco do Brasil e pela CFP. O preço de remissão incorpora o custo efetivo dos estoques para o setor público, ou seja, é o preço pelo qual os estoques deveriam ser vendidos para zerar os gastos operacionais e financeiros do governo com a aquisição e carregamento dos estoques. A fim de reduzir os gastos fiscais, definiu-se inclusive que os estoques não poderiam ser vendidos abaixo do preço de remissão. Esta medida ampliava o intervalo de funcionamento do mercado, posto que, devido ao elevado custo financeiro de carregamento dos estoques, os preços de remissão tendiam a superar os preços de intervenção (ver Delgado, 1995).

Em maio de 1988, a Resolução n.º 155 do CONCEX removeu todas as restrições quantitativas sobre as exportações e importações de produtos básicos, e restringiu as importações estatais de grãos, transferindo esta função ao setor privado. A tributação do ICMS sobre as exportações de produtos primários não foi abolida, como era defendido pelos produtores.⁸⁸

Outras alterações importantes introduzidas a partir de 1989 dizem respeito à política comercial. Tradicionalmente a política comercial brasileira penalizou as exportações agropecuárias, especialmente as de produtos *in natura*. De um lado, a política comercial tratava de proteger a indústria nacional, inclusive a agroindústria. Além das tarifas de importação elevadas, as

⁸⁸ Apenas em 1996, como parte das medidas de redução do chamado custo Brasil e do pacote de estímulos às exportações, foi abolido o ICMS sobre as exportações de produtos primários. A Constituição de 1988 já havia eliminado tal imposto para as exportações de produtos industrializados, inclusive de origem agropecuária. No entanto, devido à importância deste imposto para a arrecadação fiscal de muitos estados da federação, a regra não havia sido estendida aos produtos primários e simi-manufaturados.

exportações de produtos agropecuários e primários em geral eram tributadas,—em casos extremos eram objeto de contingenciamento—, para garantir o abastecimento regular de matérias-primas para as indústrias locais. De outro lado, a política comercial também tratava de garantir a segurança alimentar e o abastecimento normal do mercado interno. Em alguns casos este objetivo levava ao contingenciamento e até mesmo à proibição das exportações, penalizando os produtores que poderiam vender sua produção no mercado internacional a preço mais elevado que o obtido no mercado doméstico.

Em 1990, a administração Collor promoveu uma guinada de 180° na política econômica e na própria concepção estratégica que vinha grosso modo orientando as ações do setor público nas últimas décadas. De um lado, como já se comentou na Seção 2.2.4, ampliou e aprofundou a liberalização comercial, até então restrita à agricultura; de outro, promoveu uma ampla reestruturação do aparelho de Estado, que resultou mais em desestruturação e desestabilização do setor público que na pretendida recuperação de sua capacidade de ação e de regulação. De qualquer maneira, as políticas adotadas, especialmente após o fracasso do Plano de Estabilização, passaram a refletir a concepção básica das reformas, segundo a qual o Estado deveria ser menos interventor e mais regulador.

A política comercial sofreu duas transformações radicais em relação ao padrão anterior: de um lado, a redução geral e substancial das tarifas, abrindo efetivamente a economia à concorrência internacional; de outro lado, a tarifação do comércio externo, com a substituição das barreiras não tarifárias por proteção tarifária. Simultaneamente o país iniciou as negociações com Argentina, Paraguai e Uruguai que rapidamente levariam à constituição do MERCOSUL.⁸⁹

⁸⁹ Fonseca e Buainain (prelo) analisam os efeitos do Acordo de Marakesh (Rodada Uruguai do GATT) sobre a margem de manobra para a formulação de políticas agrícolas e sobre a agricultura latino-americana. A conclusão é que a principal restrição não se encontra nas

Estas medidas foram consolidadas pela aprovação, em 31 de janeiro de 1991, da Portaria n.º 58 reformando as Tarifas Aduaneiras do Brasil (TAB), vigentes desde 1957. A nova TAB estabelecia um cronograma de redução gradativa das tarifas para o período 1991-94. No caso dos produtos agropecuários, a tarifa média seria reduzida de 13% para 9%, e a amplitude de variação tarifária de 0 a 30% para 0 a 20%. A exceção dos fertilizantes, a tarifa de importação dos demais insumos e equipamentos agrícolas também foi reduzida. A liberalização do comércio previa a adoção de uma legislação de salvaguarda efetiva, o que só veio a ocorrer em 1996.

No caso da agricultura, a nova orientação traduziu-se no fechamento de várias agências e empresas federais, entre as quais a EMBRATER, e na adoção de medidas de política para a primeira safra da década que reduziam ainda mais o já insuficiente apoio do Estado à agricultura.

O resultado beirou ao desastre. Os agricultores vinham de uma péssima safra no ano 1989/90, portanto com baixa capacidade de autofinanciamento. Em março de 1990 foram submetidos ao choque de liquidez do Plano Collor, logo após o início da colheita. Sem crédito, sem recursos próprios, não era difícil imaginar o que viria a ocorrer na safra seguinte: uma nova redução de produção, da rentabilidade e da capacidade de autofinanciamento. Segundo estimativas de Coelho e Pernambuco (1992, 23), na safra 90/91, somente os produtores de arroz irrigado registraram renda líquida e capacidade de autofinanciamento positivas.

Os princípios liberais foram confirmados pela Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, assim como pela Lei n.º 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

regras da OMC, e sim na incapacidade de os Estados sustentarem políticas agrícolas ativas dentro dos limites permitidos e admitidos pelo Acordo de Marrakesh. Outro problema é que alguns governos, entre os quais o brasileiro, reduziram desnecessariamente a margem de manobra para as políticas ao "tarifarem" em valores muito baixos as medidas de proteção não tarifária vigentes nos 7 anos anteriores ao acordo, e que foram tomadas como base para o processo de tarifação.

Ambas definiram os limites para a intervenção do Estado na agricultura e reafirmaram as novas regras de intervenção.

A Portaria Interministerial n.º 657, de julho do mesmo ano, detalha as regras disciplinadoras da formação e liberação dos estoques públicos. Para fins de manejo dos estoques públicos, introduz-se a distinção entre estoque regulador e estoque estratégico; o estoque regulador abrange os produtos contemplados pela política de preços mínimos e o estoque estratégico tem como objetivo assegurar o abastecimento do mercado consumidor de produtos básicos de consumo popular, sendo formado pelos estoques reguladores e outras aquisições que sejam necessárias. O preço de intervenção é substituído pelo preço de liberação de estoques, fixado a partir da média móvel dos preços reais de uma série de 48 a 60 meses consecutivos a qual se agrega uma margem de até 15% para contemplar o custo de carregamento dos estoques, os objetivos da política agrícola e a conjuntura dos mercados.

Em um primeiro momento, a desregulamentação das exportações e as novas regras de intervenção pareceram dar bons resultados, já que depois de uma retração no ano de 1988, em 1989 o nível de produção vegetal registrou forte crescimento —apesar da redução do volume de crédito e principalmente do forte corte nos preços mínimos. O desempenho da produção vegetal em 1989 provocou uma “euforia liberal” e as novas regras foram imediatamente responsabilizadas pelo êxito alcançado pelo setor. No entanto, os resultados positivos não se repetiram nos anos seguintes, dando origem a pressões por parte dos produtores para o que se poderia chamar de “liberalização com proteção”, que pode ser entendido da seguinte forma: se o mercado é favorável, o Estado não deve atrapalhar; se o mercado não é favorável ...

Embora não seja este o tema em questão, convém aprofundar a análise da liberalização iniciada em 1988. Na verdade, não resta dúvida de que as novas regras devem ter beneficiado a maioria dos produtores, especialmente os setores de exportação que puderam ampliar suas vendas no mercado

internacional a preços mais compensadores do que os vigentes no mercado doméstico. É a partir da liberação das exportações que os preços domésticos dos produtos exportáveis passam a refletir diretamente os preços internacionais. Os produtores de arroz, milho e feijão também foram beneficiados, já que sem a colocação de estoques públicos no mercado doméstico os preços internos apresentaram recuperação.

No entanto, vários outros fatores contribuíram para produzir os resultados positivos. Em primeiro lugar, a conjuntura nos principais mercados agropecuários foi extremamente favorável, estimulando os produtores a ampliarem a produção; em segundo lugar, parte dos produtores havia não apenas renovado seus equipamentos durante o ano do Cruzado como também feito a correção e conservação de solos, adquirido animais e renovado/ampliado as instalações, o que lhes permitia, sem investimento adicional, ampliar a produção; em terceiro lugar, a situação financeira de parte dos produtores havia melhorado sensivelmente devido à ampla anistia e renegociação das dívidas contraídas durante o Cruzado; por último, não se pode desconsiderar a hipótese, levantada por Buainain e Resende (1995), do possível efeito positivo das receitas financeiras sobre a rentabilidade global de parcela dos produtores rurais. Mas o fato é que o bom desempenho registrado em 1989 foi atribuído totalmente às medidas de liberalização, o que poderia confirmar as críticas feitas pelos setores liberais de que o problema da agricultura se resumia à intervenção do Estado.

Superada esta conjuntura favorável, o setor apresentou sucessivos resultados negativos, especialmente a produção vegetal. Em 1991 foi necessário recorrer a massivas importações devido à evidente insuficiência da oferta

doméstica. Somente em 1992, quando o governo voltou a reativar a política agrícola, a produção recuperou o nível de 1988.⁹⁰

Não se trata aqui de fazer uma crítica ou defesa do modelo liberal em termos abstratos, mas sim de indicar que sua implementação no Brasil dos anos 1990, especialmente no período 1990-94—incluindo os primeiros meses após o lançamento do Plano Real—, foi marcada por sérias inconsistências no nível macro e no nível setorial que se traduziram em um fraco desempenho econômico e agravaram ainda mais os problemas da agricultura e da política agrícola.

Do ponto de vista macro, a liberalização pressupunha a estabilização monetária, o que não ocorreu até 1995. A estabilidade colocava-se como condição *sine qua non* para o desenvolvimento de fontes alternativas para o financiamento da agricultura e para o desenvolvimento de instrumentos alternativos de apoio à agricultura, tais como as bolsas de mercadorias, os mercado futuros, de opções, papéis privados como as *rural producers notes* e os vários outros utilizados em outros países.

Por outro lado, do ponto de vista teórico, a consistência dos programas de reforma estrutural—a liberalização comercial é uma das reformas que compõem estes programas—pressupunha uma taxa de câmbio realista, que refletisse a paridade de preços com os principais parceiros comerciais. Sem isto, introduzir-se-ia uma grave distorção nos fluxos de comércio externo, com consequências ainda mais graves sobre a estrutura do aparelho produtivo e sobre a estabilidade macroeconômica. Uma taxa de câmbio valorizada criaria dificuldades adicionais para os produtores domésticos exportarem e enfrentar a competição das importações, cujos preços resultariam artificialmente reduzidos pela valorização cambial. Mesmo em economias com alto grau de abertura e

⁹⁰ Ver Seção 6 e em particular Seção 6.1.4 para algumas considerações adicionais sobre este ponto.

com grande presença de insumos importados, as eventuais vantagens decorrentes da possibilidade de reduzir custos através da importação de insumos mais baratos devido à sobrevalorização da taxa de câmbio não compensa as perdas infligidas às exportações, já que a participação dos insumos na estrutura de produção representa apenas parte do preço final (ver Norton, 1993, 16 e seguintes).

O impacto negativo da abertura comercial sobre as atividades produtivas domésticas, notadamente sobre a indústria, seria ainda mais forte do que em condições de taxa de câmbio de paridade.⁹¹ Além disso, produzir-se-ia déficit na balança comercial, que mesmo financiado pela entrada de capitais, aumentaria a vulnerabilidade externa da economia nacional.⁹²

Ao contrário do que preconizava o modelo de ajuste estrutural, a taxa de câmbio real, medida seja pelo conceito de paridade do poder de compra (PPP) seja pelo da taxa efetiva de câmbio calculada a partir de uma cesta de moedas dos dez principais parceiros comerciais brasileiros, valorizou-se acentuadamente no período 1985-90, desvalorizou-se no período 1990-92 (ver Buainain e Resende, 1995, 167) e voltou a valorizar-se no período 1993-95, como pode ser observado no Gráfico 2. Esta valorização da taxa de câmbio contribuiu sem dúvida para gerar as distorções mencionadas acima.

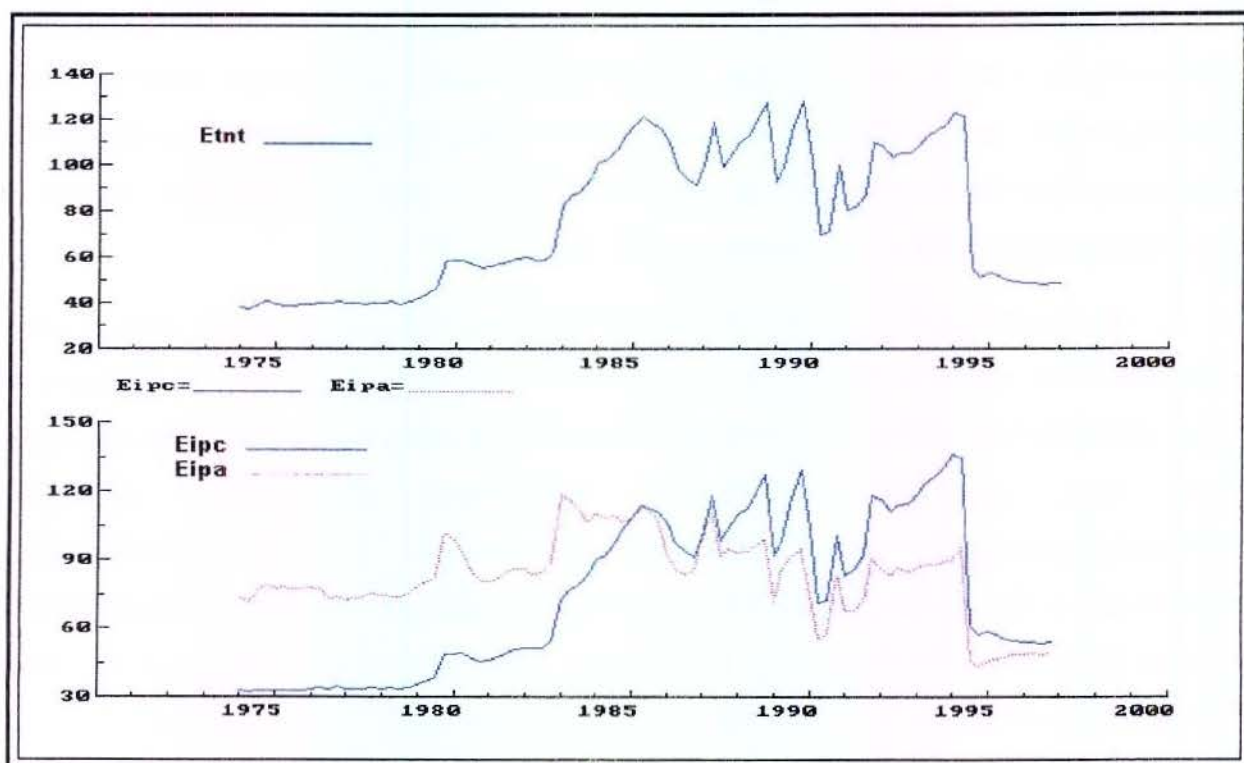
A inflação elevada e a adoção da política monetária restritiva e de juros reais elevados, comprometeu seriamente a possibilidade dos agricultores se financiarem no mercado regular de crédito; as próprias taxas de juros cobradas pelo empréstimos concedidos no marco do SNCR —variação da Taxa de

⁹¹ Toma-se o conceito de taxa de câmbio de paridade para indicar uma taxa de câmbio que reflete a evolução das inflações doméstica e internacional durante um período de tempo mais ou menos amplo, e que por isto mesmo não embutiria distorções significativas em nenhuma direção (sobre ou subvalorização).

⁹² Para uma revisão do papel da taxa de câmbio no desenvolvimento da agricultura em geral, ver Norton (1993); Valdés and Siamwalla (1988); Falcon, Pearson and Timmer (1985) e Weeks (1995); para uma análise mais detalhada da evolução da taxa de câmbio e a agricultura brasileira, ver Buainain e Resende, 1995; FAO (1994) e Banco Mundial (1993).

Referência (TR) mais juros positivos que variaram entre 9 e 16% no período 1991-95—mostraram-se totalmente incompatíveis com a capacidade de pagamento do setor, especialmente após 1994, quando o reajuste dos preços foi desvinculado da evolução da TR.

GRÁFICO 2: TAXA DE CÂMBIO REAL
(1974.1-1997.1)



Fonte: Holland (1998); Taxa de câmbio real deflacionado pelo IPC dos EUA e IPC-Fipe (Etnt), pelo IPC (Eipc) e pelo IPA (Eipa).

Além destas inconsistências entre os requisitos do modelo liberal e a política macroeconômica, no plano setorial também foram observadas muitas contradições, a grande maioria provocada pelo descontrole inflacionário e pelas políticas adotadas para conter a elevação dos preços, as quais continuaram atacando os sintomas e não as causas da inflação. A política agrícola não foi “reformada” para adaptar-se à nova institucionalidade, e em muitas situações a utilização de alguns instrumentos aumentava as distorções que se pretendia

evitar.⁹³ Pelo menos até 1992, os preços dos produtos alimentares sofreram congelamentos/ controles e o governo, apesar das regras de intervenção, continuou lançando mão de importações, até mesmo subsidiadas, como instrumento de contenção imediata de preços, sem qualquer consideração em relação aos efeitos sobre a trajetória da inflação e sobre a produção doméstica.

Nestas condições, dificilmente se poderia imaginar políticas setoriais consistentes e sustentáveis. Na verdade, as seguidas tentativas de ajustar as políticas ao novo contexto e às novas demandas, foram criando novas contradições e problemas que na prática inviabilizaram totalmente a continuidade e mesmo os ajustes do padrão de intervenção que caracterizou a política agrícola desde 1970. Esta questão será retomada adiante (Seção 6), ao tratarmos da evolução e contradições da política agrícola nos anos 90.

5.2 A política de crédito rural durante a década de 80

Ao longo dos anos oitenta foram sendo introduzidas modificações na instrumentação da política de crédito rural. Os objetivos eram múltiplos: por um lado, foram introduzidas medidas para contrapor-se à redução de recursos destinados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e, no limite, amenizar os efeitos negativos dos cortes de crédito. Por outro lado, buscava-se re-orientar a alocação dos recursos entre as diferentes finalidades, produtos e tipos de produtores. As modificações procuravam adequar as condições de financiamento rural às condições vigentes no mercado financeiro interno, reduzindo o diferencial existente entre as taxas de juros do crédito rural e as taxas de mercado.⁹⁴

⁹³ Por exemplo, a manutenção da política de preços mínimos desenhada para uma economia fechada precisa ser adaptada às condições de uma economia aberta, caso contrário atrairá importações mais baratas que serão vendidas ao governo pelo preço mínimo. Os preços de intervenção também devem estar harmonizados com os preços de fronteira, para evitar a acumulação de estoques pelo setor público.

⁹⁴ Kageyama et al (1990, 161), durante os anos 70 "a agricultura não operava ainda com o mercado financeiro em geral, mas com o 'mercado financeiro agrícola', o qual era regido por

Sem dúvida que as mudanças responderam, principalmente, à crescente dificuldade para manter o padrão de financiamento. Mas não se pode dizer que, pelo menos em parte, não refletiam um conjunto de críticas que vinha sofrendo a política de crédito rural, cujos efeitos positivos sobre a produtividade e crescimento pareciam pequenos em relação aos benefícios concedidos anterior. Apontava-se ainda a concentração dos recursos em poucos produtos, a maioria destinada à exportação; em grandes produtores e nas regiões mais desenvolvidas. Também se indicava o desvio do crédito rural tanto para aplicações no mercado financeiro como para outras finalidades.⁹⁵

5.2.1 A mobilização de recursos

A principal fonte de recursos do SNCR durante a década de 70 era os depósitos à vista nos bancos comerciais. A partir do final da década de 70 e durante toda a de 80 o volume destes depósitos foi sendo reduzido, de um lado devido ao efeito da aceleração da inflação, e de outro devido às inovações financeiras introduzidas pelos bancos.

Durante os anos 70, o crédito rural contou com recursos relativamente abundantes do Tesouro Nacional. No entanto, a partir do início dos anos 80 estes recursos passaram a sofrer as restrições impostas pela política monetária e fiscal restritiva, ambas submetidas a controles institucionais cada vez mais rígidos. Como pode ser visto no Gráfico 3, pág. 176 e na Tabela 15: Fontes do Crédito Rural, pág. 218 em 1985 e 1998 mais de 64% dos recursos do crédito rural eram provenientes do Tesouro. A partir daí a participação do Tesouro caiu de forma acentuada para 37% em 1987 e 24,5% em 1988, passando a girar

condições particulares e mais favorecidas que as vigentes no mercado em geral". As mudanças referidas no texto tratavam de introduzir o setor no mercado financeiro em geral.

⁹⁵ A literatura sobre este assunto é vastíssima. Apontamos alguns trabalhos que avaliaram e "denunciaram" as distorções do crédito rural: Guedes Pinto (1981), Kageyama (1986), Homem de Melo (1983), Said (1984). Trabalhos recentes, mas que analisam este período são: Sevilha (1994), Vidotto (1995), Oliveira (1997), Gonçalves (1997).

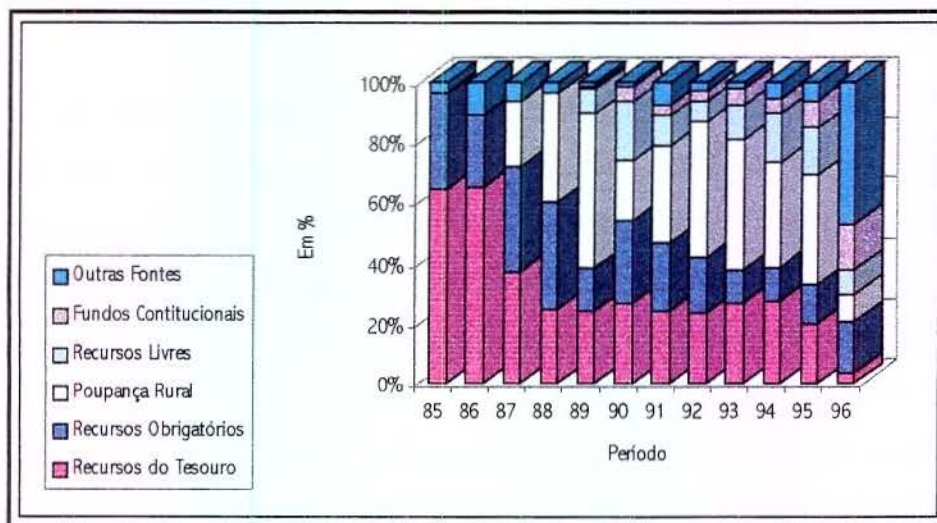
entre 22% e 27% até 1994. Após o Plano Real esta participação caiu ainda mais, chegando a 3,5% em 1996.

A origem destas restrições deve ser encontrada em duas causas que, embora interligadas, têm natureza diversa. A primeira decorre da própria orientação da política econômica, cuja prioridade passou a ser o controle da inflação. A segunda, em parte condição necessária para viabilizar a primeira, é a introdução de sucessivos controles institucionais sobre os recursos públicos. De fato, na opinião da maioria dos especialistas, um dos aspectos da fragmentação do Estado era precisamente a quase total autonomia financeira, administrativa e operacional de muitos de seus organismos, os quais fugiam ao controle dos responsáveis pela política econômica. Retomar o controle e as rédeas do gasto público era considerado condição *sine qua non* para reduzir a inflação.

A primeira mudança relevante foi fechar a conta movimento, que permitia ao Banco do Brasil realizar gastos por conta do Tesouro praticamente à margem de qualquer controle. Em 1986 as operações realizadas através desta conta foram incluídas no orçamento fiscal da União, e o repasse pelo agente financeiro ficou condicionado à prévia transferência dos fundos pelo Tesouro, impedindo assim os adiantamentos por conta de recebimentos futuros previstos no orçamento.⁹⁶

⁹⁶ Em 1986 foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o "caixa único" do Tesouro, o que permitia à recém criada STN exercer controle efetivo sobre os gastos do governo federal.

GRÁFICO 3: FONTES DO CRÉDITO RURAL (1985-96)



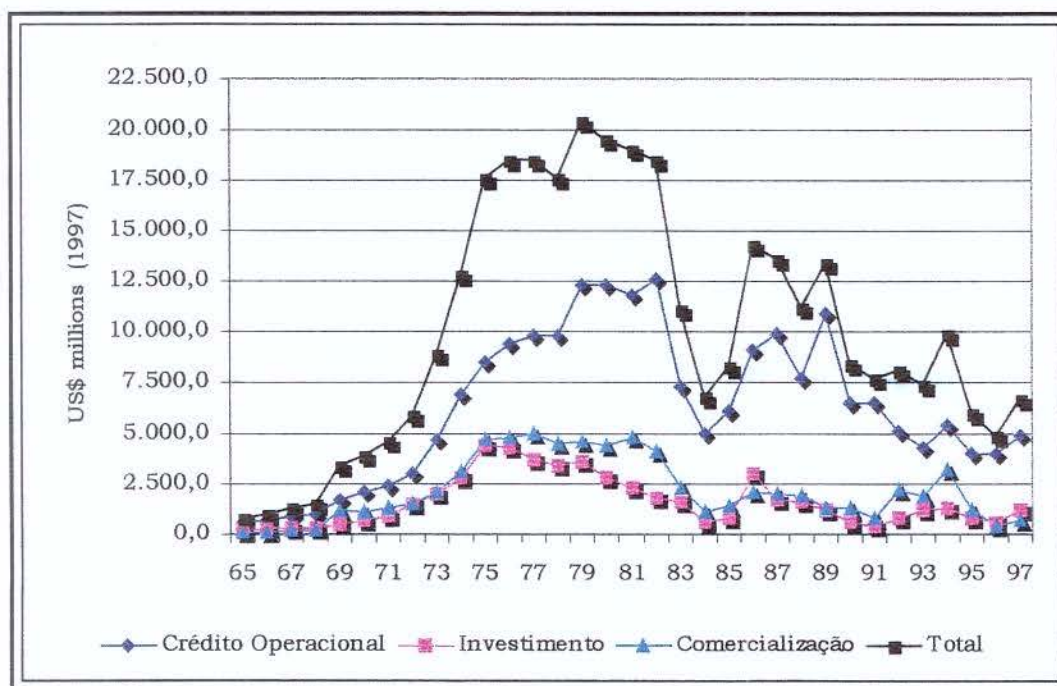
Fonte: Leite (1998, 80)

A segunda grande mudança, esta muito mais abrangente, ocorreu em 1988, com a promulgação da Constituição, que reuniu o conjunto de fundos de financiamentos públicos, entre os quais a execução da política agrícola, no Orçamento de Operações de Crédito e incorporou este último ao Orçamento Geral da União. Os efeitos destas mudanças institucionais sobre a gestão da política agrícola têm sido subestimados. Rezende e Silva (1993) mostram com clareza que este re-ordenamento institucional redefiniu o relacionamento entre os principais atores em questão: Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional. Além disso, eliminou a possibilidade, até então amplamente utilizada pelos ministérios, de operar as políticas setoriais à margem do orçamento e do controle dos responsáveis pela política econômica. Embora desejáveis, na medida em que estabeleciam o processo orçamentário universalmente aceito como adequado e democrático, o qual assegura mais transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos, estas medidas tiveram forte impacto sobre as políticas agrícolas, especialmente nos primeiros anos da década de 90. As restrições e controle sobre os gastos explicitaram, rapidamente, a falta de realismo tanto da política de crédito rural como de preços mínimos. Este tema será desenvolvido adiante.

Durante toda a década de 80, o governo tentou contrabalançar a queda dos recursos variando o percentual dos depósitos a vista que os bancos são obrigados a destinar ao crédito rural. Nota-se, na Tabela 1, pág. 222, que durante a década de 70 o percentual de exigibilidade foi de 15% entre 1973 e junho de 1979, quando passou para 17%. Em janeiro de 1980 era de 15%, subindo para 20% um ano depois, para 25% em junho de , 45% em 1983 e 55% em 1994. Durante o Cruzado foi reduzido para 30%, uma vez que a explosiva monetização que se seguiu à queda da inflação multiplicou os depósitos a vista. Em julho de 1987 o percentual já era de 60%, subindo para 90% em setembro de 1998 e para 100% em setembro de 1989.

Durante o Plano Cruzado procurou-se organizar as fontes tradicionais de financiamento e criar novas fontes de recursos. Os recursos da extinta conta movimento foram transferidos para o Fundo Rural de Desenvolvimento e foi lançada a Caderneta Verde.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL



Fonte: Conab

Os créditos agrícolas apresentam pequena flexibilidade quanto ao momento de sua liberação e os prazos de pagamento, uma vez que dependem dos ciclos das culturas e da criação. Por esta razão, pequenos atrasos em sua liberação e/ou mudanças nas condições de mercado comprometem seriamente a eficácia do crédito e os resultados financeiros do esforço produtivo. Por isso a política de crédito rural fica muito vulnerável quando sujeita tanto às necessidades de controlar o fluxo de caixa do Tesouro como aos movimentos de curtíssimo prazo da política monetária. Como será visto mais adiante, este problema se agravou desde então, e ainda hoje não está equacionado e muito menos superado.

A criação da Caderneta Verde foi um primeiro esforço com a finalidade de criar fontes alternativas de recursos para o setor rural com certa autonomia, tanto do orçamento fiscal como do vaivém da política monetária. Naquele momento, a crescente dependência de recursos fiscais para o financiamento rural já se colocava como o principal ponto de estrangulamento para a reativação da política de crédito rural.

Os recursos da Caderneta Verde deveriam ser canalizados para os investimentos —finalidade que vinha sofrendo a maior redução de recursos nos anos anteriores— e seu funcionamento acompanhava as mesmas diretrizes da Caderneta de Poupança tradicional: pagava juros de 6% ao ano aos depositantes acrescidos da correção monetária. A criação da Caderneta Verde tinha como objetivo atribuir aos fundos de financiamento do desenvolvimento rural uma maior autonomia em relação às flutuações da política econômica e, principalmente, da política monetária.

Sua criação significou, sem dúvida, um passo adiante para solucionar o problema —já então candente— do financiamento agropecuário. No entanto, a própria regra de remuneração dos depósitos indicava o limite desta fonte de financiamento; em um contexto de inflação crescente e em patamar cada vez mais elevado como o do Brasil de então, dificilmente os produtores rurais

poderiam tomar empréstimos em larga escala pagando juros pouco acima de 6% e correção monetária plena. O risco era demasiado elevado, e apenas uma minoria estaria disposta ou em condições de assumi-lo. Esta cunha entre as condições de captação dos recursos e as condições de sua aplicação continua sendo, ainda hoje, um dos principais nós a serem desatados para permitir a superação da crise de financiamento do setor rural.⁹⁷

O Gráfico 4 e a Tabela 2, que mostram a evolução do crédito rural, comprovam que estas medidas, apesar de relevantes, não tiveram êxito em conter a evolução da crise de financiamento da agricultura. O volume total de crédito caiu de US\$ 20,4 bilhões em 1979 para US\$ 13,4 bilhões em 1989 e US\$ 8,4 bilhões em 1990. Ainda assim, o volume de recursos absorvido pelo crédito rural na década de 80 superou o total dos anos 70: US\$ 138,6 bilhões e US\$ 128,7 bilhões, respectivamente.

⁹⁷ Apesar destas restrições, o estudo setorial realizado pelo Banco Mundial em 1990 (Banco Mundial, 1990) indicou que, em 1989, o volume de depósitos na Caderneta Verde havia alcançado US\$ 3,1 bilhões de dólares, e que a Caderneta Verde era uma fonte relevante de financiamento ao setor agropecuário. Não há indicação do volume de empréstimos feitos com recursos da Caderneta nem dos projetos financiados.

TABELA 2: EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL

US\$ MILHÕES (1997)

ANO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	COMERCIALIZAÇÃO	TOTAL
1965	562,4	156,6	54,3	773,3
1966	673,3	252,2	116,4	1 041,9
1967	861,0	267,1	181,1	1 309,2
1968	965,8	313,7	195,1	1 474,6
1969	1 732,7	460,6	1 160,1	3 353,4
1965/69	4 795,2	1 450,2	1 707,0	7 952,4
1970	2 112,0	666,5	1 112,9	3 891,4
1971	2 446,8	910,6	1 272,9	4 630,3
1972	2 972,9	1 479,9	1 460,8	5 913,6
1973	4 706,9	2 028,7	2 144,2	8 879,8
1974	6 948,1	2 767,3	3 131,8	12 847,2
1975	8 481,9	4 357,8	4 718,3	17 558,0
1976	9 372,4	4 328,4	4 837,5	18 538,3
1977	9 751,6	3 692,3	5 026,1	18 470,0
1978	9 750,7	3 360,4	4 479,2	17 590,3
1979	12 253,0	3 606,9	4 581,9	20 441,8
1970/79	68 796,3	27 198,8	32 765,6	128 760,7
1980	12 261,2	2 799,2	4 447,9	19 508,3
1981	11 841,2	2 318,6	4 817,7	18 977,5
1982	12 644,7	1 776,9	4 054,1	18 475,7
1983	7 250,2	1 604,8	2 260,3	11 115,3
1984	5 033,8	646,6	1 075,1	6 755,5
1985	6 100,3	800,5	1 438,4	8 339,5
1986	9 127,0	2 978,7	2 146,8	14 252,5
1987	9 885,3	1 740,2	1 954,8	13 580,3
1988	7 736,1	1 643,4	1 852,9	11 232,4
1989	10 897,8	1 236,1	1 304,1	13 438,0
1980/89	92 777,6	17 545,0	25 352,1	135 675,0
1990	6 546,5	588,2	1 310,0	8 444,7
1991	6 527,2	445,8	776,7	7 749,7
1992	5 149,7	794,7	2 165,9	8 110,3
1993	4 262,8	1 198,8	1 898,2	7 359,8
1994	5 442,1	1 295,6	3 165,6	9 903,3
1995	3 995,3	819,2	1 207,4	6 021,9
1996	3 986,1	571,4	357,8	4 915,3
1997	4 850,8	1 180,9	660,5	6 692,2
1990/97	40 760,5	6 894,6	11 542,1	59 197,2

Fontes Primárias: IBGE (1965 a 1968) e BACEN (1969 a 1997);
Fonte: Revista de Política Agrícola, Ano VII - no. 02.

A redução do crédito rural não foi inócua, mas tampouco provocou os efeitos desastrosos que se preconizava no início dos anos 80, quando os cortes foram mais acentuados. Vários autores têm sustentado que pelo menos parte

dos agricultores logrou superar as restrições de crédito oficial lançando mão de vários mecanismos, desde o auto financiamento até créditos extra bancários, como o da soja verde, fornecimento antecipado de insumos casado com compromisso de venda, articulação com a agroindústria e até mesmo crédito bancário comercial (ver, por exemplo, Goldin e Resende, 1993; FAO, 1994; Buainain, 1987). O acesso a estas fontes evitou uma crise maior da produção agropecuária, mas restringiu o volume de investimento e, em muitos anos, a produção corrente, pois os produtores reduziram seu grau de endividamento.

Ainda assim, é preciso mencionar que o efeito das restrições ao crédito oficial deve ter sido acentuadamente desigual entre os produtores (FAO, 1994). Embora faltem estudos empíricos que permitam comprovar cabalmente esta afirmativa⁹⁸, tudo indica que a redução do crédito rural aumentou a debilidade dos produtores comerciais com maior grau de endividamento e menor liquidez, assim como da grande maioria dos produtores familiares. Estes últimos, mesmo utilizando menos crédito que os grandes empresários agropecuários e tendo maior flexibilidade para adaptar-se a algumas mudanças da conjuntura, têm em contrapartida uma inserção menos favorável para contornar a restrição ao crédito oficial e são portanto mais frágeis para enfrentar situações de crise de liquidez.

É possível que a redução do crédito, pelo menos durante os anos 80, tenha contribuído para aumentar o movimento de concentração da propriedade rural, uma vez que muitos produtores familiares e agricultores de tamanho médio e até mesmo grande, recém estabelecidos nas áreas de fronteira do

⁹⁸ Esta hipótese seria comprovada ou negada pelas informações do Censo Agropecuário de 1990, o qual não foi realizado. Os dados do novo censo agropecuário confirmam a queda, entre 1980 e 1995, de 64,8% do número de estabelecimentos que utilizava créditos. O Censo de 1985 indicou que 734.351 estabelecimentos tomaram crédito naquele ano, enquanto o Censo de 1996 registrou apenas 256.165.

Centro-Oeste, foram obrigados a vender suas terras para saldar dívidas ou simplesmente perderam suas propriedades para as instituições financeiras.⁹⁹

5.2.2 A gestão dos recursos

A gestão dos recursos diz respeito à definição das condições de financiamento—taxa de juros, limites de financiamento, prazo para pagamento— em função dos objetivos da política. O manejo dos recursos—cada vez mais escassos— não foi uniforme durante os anos 80. Ainda assim, exceto em 1985 e 1986, pode-se dizer que a prioridade foi o financiamento da produção corrente (crédito de custeio), sacrificando principalmente os novos investimentos. Em 1981, por exemplo, o Banco Central determinou que 70% dos recursos do SNCR fossem destinados ao crédito de custeio; em outros momentos, mesmo sem usar tal rigor, introduziu pequenas vantagens para incentivar os bancos a realizarem empréstimos de custeio. Isto explica, pelo menos em parte, a maior estabilidade desta linha de crédito (Tabela 2, pág. 180) e o fato de a produção agrícola não ter sofrido tão pesadamente a queda do crédito rural.

Durante a década, os responsáveis pela política utilizaram ainda o Valor Básico de Custeio (VBC), os limites/condições de financiamento e o cronograma de desembolso com o mesmo objetivo de orientar os fluxos de recursos de acordo com as prioridades do governo. Naquele contexto, estes três instrumentos básicos da política de crédito eram parâmetros que afetavam as decisões dos produtores, sendo utilizados para diferenciar as condições de financiamento segundo o tamanho do produtor e o tipo do produto assim como para racionar o crédito.

A partir de sua criação em 1981, o VBC passou a ser utilizado como parâmetro para calcular o volume de crédito de custeio que os produtores

⁹⁹ O Censo Agropecuário de 1995/96 confirmou a concentração da propriedade da terra e a forte queda do número de estabelecimentos menores.

podem tomar através do SNCR. Do ponto de vista técnico e da possível eficácia da política, tratava-se, sem dúvida de um refinamento necessário. O VBC deveria refletir os custos operacionais de produção (custo variável), levando em conta inclusive as diferenças de nível tecnológico entre os produtores.¹⁰⁰ Mas como ocorria com os preços mínimos, o VBC era objeto de conflito entre as diferentes áreas do governo e sua definição descolou-se do critério técnico e passou a ser feita em função das necessidades e objetivos imediatos da política agrícola. Em um contexto no qual as taxas de juros de mercado chegavam a ser várias vezes superior às utilizadas pelo SNCR, o "grau de realismo" do VBC e os limites de financiamento —que conjuntamente definiam o volume de recursos que se poderia obter pagando taxas especiais— eram parâmetros relevantes para as decisões dos produtores.

A comparação entre os custos de produção estimados pelo IEA-SP e os VBC indica que, exceto nos anos de 1985 e 1986, os valores fixados para o VBC subestimavam os custos de produção. Tal subestimação, em conjunto com a redução dos limites de financiamento (ver Tabela 1, pág. 190), embora determinados pela política monetária, atuaram como instrumentos de racionamento e direcionamento do crédito de custeio entre produtos e produtores. Esta prática gerou enorme insatisfação entre os produtores, mas induzia à utilização de recursos próprios para complementar o crédito rural.¹⁰¹ Naturalmente que este (e qualquer) racionamento afeta mais os produtores com

¹⁰⁰ Este parâmetro/instrumento introduzia a possibilidade de incentivar a adoção de tecnologias mais adequadas às condições dos produtores, além de assegurar financiamento adequado

¹⁰¹ A política de crédito rural dos anos 70 contribuiu para profundas transformações estruturais da agricultura brasileira, mas manteve intacto o "padrão de acumulação patrimonial" que caracterizava este setor. Durante as décadas anteriores, a acumulação dava-se principalmente pela aquisição de novas terras (patrimônio), cuja valorização posterior estava assegurada, seja pelas ações do Estado integrando-as ao mercado através de obras públicas seja pelo crescimento da economia brasileira. A necessidade de capital dinheiro era reduzida pelas relações de produção vigentes e ou provida pelo Estado na forma de financiamento rural ou comercial. O SNCR exarcebou este padrão ao prover crédito sem restrições para o grupo de

menor liquidez, obrigados a reduzir o nível de produção ou tomar empréstimos no mercado.¹⁰² É provável, no entanto, que a subestimação do VBC e a redução dos limites de financiamento tenham assegurado a distribuição de crédito entre um número maior de produtores do que teria ocorrido caso a alocação fosse realizada mais livremente pelos bancos comerciais.

As condições de financiamento também mudaram radicalmente durante os anos 80, tal como mostram as informações da Tabela 5 e da Tabela 3, ambas abaixo. Na virada da década de 70, as taxas de juros variaram entre 2 e 5%, acrescidas de um percentual da correção monetária que variou entre 40 e 60% para os pequenos produtores e os demais, respectivamente. Devido à aceleração da inflação, a taxa real passou de 17% negativo em 1977 para 35% negativo em 1979 —ano em que os subsídios ao crédito rural alcançaram seu nível mais elevando de 12,3% do PIB agrícola— e 38,7% negativo em 1980.

produtores que aderiu ao projeto de modernização, permitindo que todo recurso próprio fosse canalizado para a aquisição de terras e bens raízes nas cidades.

¹⁰² Para uma análise interessante dos efeitos da liquidez e condições de financiamento sobre as decisões dos agricultores, ver Dell'Acqua y Blumenschein (1985).

TABELA 3: TAXA REAL DE JUROS DO CRÉDITO RURAL

ANO	TAXA REAL DE JUROS (%)	ANO	TAXA REAL DE JUROS (%)
1970	-3,9	1984	-5,1
1971	-4,0	1985	-2,3
1972	-1,5	1986	-33,3
1973	-1,4	1987	7,0
1974	-15,1	1988	7,0
1975	-11,5	1989	7,0
1976	-21,9	1990	9,0
1977	-16,9	1991	9,0
1978	-17,7	1992	11,8
1979	-34,3	1993	2,8
1980	-37,7	1994	-0,8
1981	-27,0	1995	46,8
1982	-28,7	1996	2,4
1983	-23,4		

Fonte: Banco Central

Nota: Até 1991, baseado em Buainain e Resende (1995). De 1992 a 1996, baseado em Leite (1998).

A fim de ilustrar melhor nossa tese de que o manejo da política foi-se inviabilizando ao longo da década, ressaltamos as principais mudanças ocorridas durante os 80 nas condições de financiamento. Em 1982 a remuneração dos empréstimos passou a ser parcialmente indexada à variação dos títulos da dívida pública brasileira (à época a ORTN). Inicialmente a indexação era parcial (entre 60 e 80% da ORTN, segundo o tamanho do produtor). Além de reduzir o subsídio, a indexação transformou os empréstimos em pós-fixados, ou seja, a remuneração efetiva somente seria conhecida no momento de sua liquidação.

A mudança radical ocorreu em 1984, com a introdução da indexação plena do crédito rural à evolução da inflação. Com exceção de 1986, quando a correção monetária foi eliminada, esta regra prevaleceu durante o resto da década. Os efeitos desta medida, cuja motivação era eliminar os subsídios e reduzir o papel do Estado no financiamento do setor, não poderiam deixar de ser fortes e abrangentes. Naturalmente que em uma economia que entrava em

um período de turbulência e instabilidade, a pós-fixação e indexação plena dos empréstimos introduzia um elemento adicional de risco e incerteza, principalmente para os produtores agrícolas, cuja renda é afetada aleatoriamente pelas condições climáticas e também pelas seguidas intervenções do governo nos mercados de produtos agropecuários.¹⁰³

¹⁰³ Mesmo antes dos programas heterodoxos de estabilização, o tabelamento dos preços de produtos alimentares, importações vendidas com subsídios e outras intervenções nos mercados agrícolas eram prática comum da política econômica brasileira.

TABELA 4: CONDIÇÕES DO CRÉDITO RURAL: 1967-90

DATA EFETIVA	RESOLUÇÃO	CONDIÇÃO
OUTUBRO-67	RES. 69	10% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO
AGOSTO-73	RES. 260	15% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO
JUNHO-79	RES. 556	17% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO
JANEIRO-80	RES. 556	15% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO
JANEIRO-81	RES. 671	20% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO
JULHO-81	RES. 698	25% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO
SETEMBRO-82	RES. 754	25% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO MAIS 10% DAS TRANSAÇÕES DE CRÉDITO SUJEITAS AO TETO
JANEIRO-83	RES. 783	45% DAS TRANSAÇÕES DE CRÉDITO SUJEITAS AO TETO
JANEIRO-83	RES. 793	45% DAS TRANSAÇÕES DE CRÉDITO SUJEITAS AO TETO OU 100% DE DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO, O QUE FOR MENOR
ABRIL-84	RES. 904	10-55% (SEIS PASSOS) DOS DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO, DEPENDENDO DO VOLUME DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO BANCÁRIO
MAIO-86	CIR. 1.030	30% DOS DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO PARA OS GRANDES BANCOS; 20% PARA OS BANCOS DE PORTE MÉDIO E 10% PARA OS BANCOS PEQUENOS.
JULHO-87	RES. 1.349	60% DOS DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO PARA OS GRANDES BANCOS; 40% PARA OS BANCOS DE PORTE MÉDIO E 20% PARA OS BANCOS PEQUENOS.
SETEMBRO-88	CIR. 1.354	90% DOS DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO PARA OS BANCOS GRANDES (INCLUINDO 30% A TAXAS DE JUROS DE MERCADO); 60% PARA OS BANCOS DE PORTE MÉDIO (INCLUINDO 20% A TAXAS DE JUROS DE MERCADO), E 30% PARA OS BANCOS PEQUENOS (INCLUINDO 10% A TAXAS DE JUROS DE MERCADO).
SETEMBRO-89	RES. 1.644	100% DOS DEPÓSITOS À VISTA LÍQUIDO PARA OS BANCOS GRANDES (INCLUINDO 40% A TAXAS DE JUROS DE MERCADO); 70% PARA OS BANCOS DE PORTE MÉDIO (INCLUINDO 30% A TAXAS DE JUROS DE MERCADO), E 30% PARA OS BANCOS PEQUENOS (INCLUINDO 10% A TAXAS DE JUROS DE MERCADO).
ABRIL-90	RES. 1.702	25% DOS DEPÓSITOS À VISTA BRUTO, ATÉ 40% DOS DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS APLICADOS À TAXA DE JUROS DE MERCADO.

Fonte: 1987/1983: Tabela 15 do *"The Rural Credit Policy of Brazil"*, preparado por IBMEC, nov./83; 1984/1990: Resoluções e Circulares do Banco Central do Brasil. Banco Mundial, 1990.

TABELA 5: CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO, SEGUNDO TIPO DE CRÉDITO
E TAMANHO DO PRODUTOR (1968-88)

(PERCENTUAL ANUAL)

ANO ²	CUSTEIO		INVESTIMENTO		COMERCIALIZAÇÃO	
	PEQUENOS	MÉDIOS/ GRANDES	PEQUENOS	MÉDIOS/ GRANDES	PEQUENOS	MÉDIOS/ GRANDES
1968/78	10	15	10	15	10	15
1979/80	13	15	13	15	18	18
1981	$0,4 \times 1 + 0,05$	$0,6 \times 1 + 0,05$	$0,5 \times 1 + 0,05$	$0,7 \times 1 + 0,05$	$0,5 \times 1 + 0,05$	$0,5 \times 1 + 0,05$
1982	45	45	45	45	45	45
1982	45	45	45	$0,7 \times 1 + 0,03$	45	45
1983	$0,85 \times 1 + 0,03$	$0,85 \times 1 + 0,03$	$0,85 \times 1 + 0,03$	$0,85 \times 1 + 0,03$	$0,85 \times 1 + 0,03$	$0,85 \times 1 + 0,03$
1984	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$
1985	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$	$1,0 \times 1 + 0,03$
1986	10	10	10	10	10	10
1987	$1,0 \times 1 + 0,07$	$1,0 \times 1 + 0,09$	$1,0 \times 1 + 0,07$	$1,0 \times 1 + 0,09$	$1,0 \times 1 + 0,07$	$1,0 \times 1 + 0,07$
1988	$1,0 \times 1 + 0,07$	$1,0 \times 1 + 0,09$	$1,0 \times 1 + 0,07$	$1,0 \times 1 + 0,09$	$1,0 \times 1 + 0,07$	$1,0 \times 1 + 0,07$

Fonte: CFP/DAEP/SUTEC

¹ Custo do Financiamento calculado do base em um percentual fixo de inflação mais os juros;

² Refere-se ao ano da colheita.

A aplicação da correção monetária ao crédito rural, de certa forma inevitável naquele contexto,¹⁰⁴ introduziu um *gap* entre a evolução dos encargos financeiros e a dos preços dos produtos agrícolas, cujo efeitos sobre a rentabilidade e solvência de boa parte dos produtores durante a década de 80 ainda não foi devidamente avaliada. Os custos financeiros explodiram, reduzindo a rentabilidade dos produtores e até mesmo sua capacidade para pagar os empréstimos. Em 1984/85, por exemplo, a participação dos custos financeiros no custo total variou de um mínimo de 31% para o feijão ao máximo de 52% para a mandioca. Em 1985/86, a participação cresceu para todos os produtos e o máximo alcançou 54% para o milho.¹⁰⁵ Como a maioria dos produtores encontrava-se debilitada financeiramente por quebras de safra em anos recentes e pelos efeitos da própria política econômica, parte deles não teve como escapar ao empréstimo e entrou em uma ciranda da qual era praticamente impossível sair. Quaisquer problemas com a produção, como os

¹⁰⁴ Um dos poucos autores que condenou a medida foi Décio Munhoz, em Munhoz (1982).

¹⁰⁵ Estimação feita a partir das informações do IEA-SP.

registrados na safra de 1985/86 devido à seca, poderiam inviabilizar a rolagem das dívidas e jogar parte relevante dos produtores na inadimplência. Isto só não ocorreu naquele mesmo ano devido à política expansionista adotada durante o Plano Cruzado, que desafogou momentaneamente e renovou o fôlego de parte do setor. As contradições reapareceriam adiante de forma ainda mais acentuada.

Finalmente, é interessante destacar que a gestão destes instrumentos e parâmetros não foi conduzida totalmente à margem dos objetivos que haviam sido definidos para a política agrícola. Tanto as condições como os limites de financiamento do SNCR foram em geral diferenciadas quando se considera o produto e tamanho do produtor, como se pode observar na Tabela 5 e na Tabela 6. Os produtos considerados básicos e os pequenos e médios produtores contaram, em geral, com condições ligeiramente melhores que os demais.

TABELA 6: LIMITES DE FINANCIAMENTO
TAMANHO DO PRODUTOR E CULTIVOS SELECIONADOS

PRODUTOS	TAMANHO DOS PRODUTORES	84/85	85/86	86/87	87/88
PRIORITÁRIOS					
ARROZ	PEQUENO	100	100	100	80
	MÉDIO	60	90	100	100
	GRANDE	60	80	80	80
FEIJÃO	PEQUENO	80	100	100	100
	MÉDIO	60	90	100	100
	GRANDE	60	90	100	100
MANDIOCA	PEQUENO	80	100	100	100
	MÉDIO	60	90	100	100
	GRANDE	60	90	100	100
SORGO	PEQUENO	100	100	100	80
	MÉDIO	60	90	100	100
	GRANDE	60	90	100	100
EXPORTAÇÃO					
ALGODÃO	PEQUENO	60	60	100	100
	MÉDIO	40	50	80	80
	GRANDE	40	40	40	60
MANI	PEQUENO	80	60	100	100
	MÉDIO	60	60	100	100
	GRANDE	60	50	100	100
SOJA	PEQUENO	60	60	100	100
	MÉDIO	40	60	60	70
	GRANDE	40	50	50	50

Fonte: CFP/DAEP/SUTEC

5.3 Política de preços mínimos durante a década de 80

5.3.1 A reorientação da Política de Garantia de Preços Mínimos

Como se mencionou, ao longo de toda a década de oitenta foram registradas importantes modificações na política agrícola. Além da redução do volume de crédito, das mudanças nas condições de financiamento rural, em particular a redução (e eliminação, em alguns anos) do subsídio e a plena

indexação do crédito à variação das ORTN, também foram introduzidas modificações na política de preços mínimos para ajustá-la à nova conjuntura.

Até o final dos anos setenta a política de garantia de preços mínimos funcionou basicamente como um débil seguro de preços (ver Mollo, 1983).¹⁰⁶ De uma parte, a política de financiamento compensava, pelo menos parcialmente, o viés da política macro que prejudicava a agricultura; além disso, durante a maior parte da década, os mercados de produtos agropecuários apresentaram um forte dinamismo, reduzindo a necessidade e utilidade de uma política ativa de preços.

De outra parte, o instrumento em si apresentava sérias limitações no contexto inflacionário que sempre caracterizou a economia brasileira. Em primeiro lugar, como a concessão do crédito de custeio era vinculada aos preços de garantia, qualquer elevação destes repercutiria sobre a base monetária. Isto levou o governo a fixar os preços mínimos pela ótica da política monetária e não em base às estimativas técnicas dos custos de produção feitas pela Companhia de Financiamento da Produção (CFP). O resultado foi a sistemática sub-avaliação dos preços mínimos. Em segundo lugar, um dos principais problemas desta política nos anos 70 era a pré-fixação dos preços mínimos na época do plantio, portanto muitos meses antes de tornarem-se operacionais. O cálculo do preço de garantia embutia uma expectativa em relação à inflação futura que sistematicamente subestimava a inflação efetiva, reduzindo ainda mais a atratividade do preço mínimo. Este preço era tratado como preço de garantia em última instância, e, portanto fixado em nível baixo, sem qualquer intenção de assegurar rentabilidade aos produtores que eventualmente vendessem sua produção ao governo. Ou seja, a PGPM era passiva para não influenciar as decisões dos produtores sobre "o quê e quanto produzir" (Fagundes, 1988).

O fortalecimento da política de preços mínimo teve início em 1979, quando o governo desvinculou a concessão do crédito de custeio do nível de preços mínimos, definindo que estes deveriam ser fixados de acordo com os custos de produção, segundo critérios técnicos de amplo reconhecimento. Manteve-se, no entanto, o preço fixo e a regra de levar em conta a expectativa, sempre subestimada, da inflação futura, o que na prática mantinha o papel secundário desta política nas decisões dos produtores.

A partir de 1981 o governo modificou a sistemática de definição dos preços mínimos, substituindo os preços fixos por preços-base, definidos e anunciados alguns meses antes do início dos trabalhos de preparo e plantio do solo, e corrigidos mensalmente até o início da colheita, quando se tornava fixo,¹⁰⁷ pela variação da ORTN, mesmo indexador utilizado nos contratos de crédito. Adicionalmente, os preços mínimos, até então definidos para cada região, foram unificados, passando a ter um único valor para todo o país. Em 1984 a indexação dos preços base tornou-se plena e foi estendida para os meses sucessivos à colheita, de forma a permitir que os produtores retivessem sua produção por mais tempo. Com estas mudanças o instrumento tornou-se mais operacional, pelo menos por um tempo.

Nas condições de crise que atravessava a economia brasileira, e particularmente em meio a forte contenção do crédito rural, "ao invés de tentar assegurar a rentabilidade dos capitais *ex ante*, via crédito altamente subsidiado, o Estado passou a manipular os preços mínimos —assegurando

¹⁰⁶ Alguns autores, como Belík (1992) sustentam que o EGF foi um instrumento importante de provisão de capital de giro barato para as empresas agro-industriais.

¹⁰⁷ O período de validade dos preços mínimos variava segundo o produto. O fato de os preços mínimos permanecerem congelados concentrava a demanda por Empréstimos do Governo Federal (EGF) nas primeiras semanas após sua vigência, o que era incompatível com a programação da política monetária —que definia mensalmente os recursos disponíveis para o EGF— e com a capacidade operacional dos agentes executores da política (CFP e Banco do Brasil). Aparentemente os pequenos produtores foram sempre os mais prejudicados por esta distorção, já que necessitavam dos recursos logo após a colheita e em geral não podiam esperar a liberação de recursos adicionais.

rentabilidade a algumas culturas— tendo em vista estimular a produção de certos produtos definidos a partir de avaliações das condições dos mercados interno e externo (...) O preço mínimo perdeu seu papel passivo diante do mercado—passivo no sentido de que não influía na alocação dos recursos produtivos entre os diversos segmentos da agricultura— e passou a desempenhar um papel cada vez mais ativo, chegando a ser o principal formador do mercado, e portanto da alocação dos recursos. O crédito, que na primeira fase do processo de modernização era manipulado—até mesmo institucionalmente—de forma quase inteiramente desvinculado da PGPM, passou a ser complementar à política de preços mínimos (...) Esta passagem não foi feita instantaneamente, nem de forma planejada e isenta de contradições—as quais em parte anularam os efeitos da política e criaram o clima de ausência de uma política agrícola (...). Mais do que uma resposta planejada aos problemas que o setor agropecuário começara a enfrentar a partir do segundo choque do petróleo, tratou-se de uma resposta às restrições colocadas pela política de ajuste externo e pela necessidade de manter sob controle a aceleração inflacionária e o crescimento do déficit público, ambos desencadeados pela própria natureza do ajuste adotado (...) A política monetária e o controle da inflação passaram a presidir a instrumentação da política agrícola, sancionando o quadro de incertezas que emanava das próprias condições de financiamento da economia. Ainda assim, como resultado da nova ênfase dada aos preços mínimos e da debilidade de importantes mercados agrícolas, cresceu a presença do Estado nestes mercados e a influência da política de preços mínimos na definição da composição do produto agrícola." (Buainain, 1987, 23-24)

Com a decretação do Plano de Estabilização Econômica (Cruzado), a importância do preço mínimo foi reafirmada. O congelamento dos preços na ponta do varejo estreitou a margem de comercialização, retirou o estímulo à formação de grandes estoques especulativos por comerciantes e agroindústrias, concorrendo assim para deprimir os preços de mercado durante a colheita,

quando a maioria dos agricultores efetiva as suas vendas. Nestas condições, o preço mínimo passou a ser o preço de mercado e a base para a formação da renda agrícola e para os produtores tomarem suas decisões de plantio e investimento. Como o sucesso da safra de verão 86/87 era considerado essencial para a superação dos problemas de abastecimento que ameaçavam o Plano Cruzado, o Pacote Verde e a política de preços mínimos assumiram grande relevância.

É na política de comercialização vinculada à política de preços mínimos que o Plano Verde propôs uma guinada mais importante em relação aos anos anteriores, antecipando o desenho da política que a partir daí passou a orientar, com maior ou menor consistência, a intervenção do governo nos mercados agropecuários. Adotou-se a estratégia de deixar a comercialização para o setor privado, ao qual "estará destinado o importante papel de formar estoques, cabendo ao governo apenas uma pequena participação para ajustar situações emergenciais... As exportações e importações serão realizadas sempre pelo setor privado e a intervenção do governo se fará através de medidas fiscais sempre que o preço ultrapassar limites previamente anunciados" (Plano de Metas). Para os produtos de consumo doméstico "o governo objetiva formar estoques reguladores considerados necessários para evitar choques de oferta, como os verificados no segundo semestre de 1985" (Plano de Metas).

A proposta, depois consolidada nas "regras de intervenção" de 1988 e na Lei Agrícola de 1991, era evitar intervenções intempestivas do governo que afastavam e/ou reduziam a atuação do setor privado nos mercados agrícolas, provocavam grandes distorções na formação de preços em prejuízo da grande maioria dos produtores, os quais não eram alcançados pela política de preços mínimos. Estes estoques seriam formados durante a colheita, "procurando evitar preços deprimidos para os produtores" e recolocados em circulação "quando os preços de mercado estiverem aquecidos" (Plano de Metas). Tratava-

se de formar estoques plurianuais mantidos como reserva estratégica fora do mercado e não estoques de intervenção utilizados para reduzir artificialmente os preços agrícolas (Lopes, 1986, 1).¹⁰⁸

A concepção teórica/ideológica que orientou a definição da estratégia e instrumentos adotados pelo Plano de Metas assumia que o mercado, livre da intervenção do Estado, resolveria o problema da produção e preço agrícola de forma satisfatória para consumidores e produtores.

Convém refazer o debate sobre este tema, uma vez que essa orientação do Plano de Metas foi consubstanciada posteriormente na Lei Agrícola e vem orientando a ação do governo ao longo dos últimos 10 anos.¹⁰⁹ Um dos problemas centrais que enfrentava a agricultura brasileira durante os anos 80 era o pequeno dinamismo da produção de alimentos básicos. Isto nada tinha que ver com a tradicional análise da rigidez da oferta agrícola dos anos 60. Ao contrário, o problema parecia localizar-se exatamente no baixo dinamismo da demanda doméstica, insuficiente para absorver de forma sustentável uma expansão da produção de alimentos. Nos momentos de boas safras os preços caem, desestimulando a produção. Quando os preços reagem, seja devido aos problemas de abastecimento associado à redução planejada da oferta ou à queda da safra, seja devido aos estímulos do governo, a produção, com alguma defasagem também respondia satisfatoriamente. No entanto, em pouco tempo

¹⁰⁸ Lopes, antecipando a posição que seria adotada anos depois pela política oficial, e que na prática vem orientando a transição para o novo padrão de intervenção, sugeria que o governo não devia comprar durante a colheita, mas financiar a estocagem privada e permitir a flutuação sazonal dos preços a fim de remunerar o capital aplicado em estoques plurianuais, que seriam formados com a "...aquisição de excessos de safra, após se esgotarem todas as alternativas de financiamento dentro do ano, inclusive com prorrogações de créditos EGF" (Lopes, 1986, 1). Mesmo reconhecendo a consistência teórica desta posição e sua eficácia nos Estados Unidos, no contexto do Brasil ela parecia inadequada, pois não considerava algumas diferenças básicas entre os dois países que comprometiam seriamente sua viabilidade e eficácia, entre as quais as diferenças de taxas de juros e de taxas de inflação, capacidade financeira do Tesouro, existência de financiamento privado a longo prazo e por fim, o desenvolvimento das Bolsas de Mercadorias, onde os produtores fazem *hedge* para a produção estocada.

¹⁰⁹ A discussão do Plano de Metas torna como referência as idéias apresentadas em Buainain e Souza Filho (1986) e Buainain (1987).

os preços voltavam a cair, desestimulando a produção. Isto acabou gerando um movimento perverso de altas e baixas nos preços e na oferta em torno de um patamar relativamente baixo. Romper com este círculo vicioso era uma das tarefas da política de preços mínimos.

A avaliação que fazíamos naquele momento era que políticas de preços mínimos, por si só, são incapazes de resolver este tipo de problema, principalmente quando os grandes beneficiários dos créditos são comerciantes e indústrias, e não os produtores, os quais não tinham (e continuam não tendo) qualquer capacidade própria de armazenamento. A discussão girava em torno da participação do setor privado na formação de estoques e, por conseguinte, dos preços agrícolas. A concepção do Plano era passar esta atividade para o setor privado, deixando ao governo apenas o papel de formar estoques estratégicos.

Em nossa avaliação de então, sustentávamos que "por si só, a comercialização privada dos alimentos básicos não resolve o problema da estabilidade da produção e dos preços dos alimentos" (Buainain, 1987, 90) naquele contexto macroeconômico e estrutural. A formação de estoques pelo setor privado é necessariamente uma atividade especulativa —com a finalidade de apostar sempre na elevação de preços no futuro e de garantir a disponibilidade do produto estocado. Exatamente nos momentos de grandes safras, quando a demanda privada por estoques deveria ser maior para evitar quedas dos preços, esta se retrai devido às perspectivas desfavoráveis de evolução dos preços e de maior segurança de abastecimento regular durante o ano. Diante de safras modestas, quando os preços não caíam tanto durante a colheita, a demanda privada por estoques é mais forte precisamente devido às expectativas altistas e ao maior risco de abastecimento. Ou seja, mais do que atenuar as flutuações de preços, a atuação do setor privado poderia inclusive exacerbá-la, com prejuízos para os produtores nas conjunturas favoráveis e para os consumidores nos anos ruins.

Em nossa avaliação, esta dificuldade era ainda agravada pela própria inflação e juros elevados que vinham sendo praticados até antes do Plano Cruzado, e que inevitavelmente acompanhavam as políticas de estabilização monetária. Concluimos que "a saída seria o governo assumir, com grande determinação, o ônus de uma política de abastecimento e de alimentação para as camadas mais pobres da população" (Buainain, 1987, 90). No entanto, reconhecíamos que "em meio à crise financeira que caracteriza o quadro atual, é pouco provável que o governo resista aos *lobbies* e canalize para a área de abastecimento e alimentação popular, os recursos necessários para sustentar a expansão da produção de alimentos com estabilidade de preços" (Buainain, 1987, 91).

Ao mesmo tempo em que criticávamos a visão liberal do Plano de Metas, por considerar que o mercado real não funciona automaticamente como nos livros textos, reconhecíamos "as dificuldades de toda natureza para implementar uma estratégia diversa que implique maior participação e controle pelo Estado do abastecimento interno. A rigor, como a comercialização das últimas safras demonstraram plenamente, o Estado não tem sequer condições técnica e financeira para bancar a formação de estoques estratégicos e comprar parte significativa da safra. É exatamente esta incapacidade que acaba transformando os EGF em instrumento de especulação. O erro do Plano de Metas não é necessariamente deixar a comercialização com o setor privado, mas não preparar o aparelho de Estado para que no futuro este conte com condições técnica e financeira para, em benefício dos produtores e consumidores, contrabalançar o poder de mercado dos grandes produtores e intermediários" (idem, 91). Concluíamos que "a atual proposta, ao limitar a participação do Estado na comercialização dos produtos agrícola, não contribui neste sentido... Apesar das discordâncias apresentadas acima, não há como não reconhecer que a política agrícola contida no Plano de Metas veio atender as reivindicações dos segmentos política e economicamente mais importantes ligados à agricultura (inclusive o setor de comercialização). Sua publicação foi

capaz de neutralizar o efeito negativo de medidas tomadas anteriormente, e ainda se constituiu em um estímulo adicional para a euforia do setor" (idem, 92).

A evolução da conjuntura econômica iria transformar, rapidamente, a euforia em crise: nem o setor privado assumiu as funções a ele atribuídas pelo Plano de Metas (comercialização e investimentos) nem o Estado pode sustentar a política expansionista que vinha sendo adotada desde 1985. O resultado foi a progressiva deterioração da política agrícola e o aprofundamento das contradições e problemas introduzidos pela ruptura do padrão de financiamento externo, agravados pelas "políticas econômicas" adotadas nos últimos 20 anos e que ainda hoje travam o desenvolvimento sustentável da agricultura (e da economia) brasileira.

5.3.2 A gestão da Política de Garantia de Preços Mínimos

Como já mencionado atrás, diante da crise do padrão de financiamento e da grande instabilidade dos mercados interno e externo, a política de preços mínimos passou a ser o mais importante ponto de referência para as decisões do setor. O "mercado" tornou-se secundário e a garantia do governo, reajustada mensalmente pela variação da ORTN, assumiu o papel de farol e seguro para os investimentos.¹¹⁰

A partir do início da década de 80 o governo praticou uma política de preços mínimos ativa, cujos objetivos declarados eram: estabilizar os preços para os produtores —reduzindo o grau de incerteza e o risco associados ao

¹¹⁰ A isto está associado a concentração do poder dos *lobbies* sobre o preço mínimo, antes tão secundário nas reivindicações classistas. Os segmentos mais fortes politicamente conseguiram transformar os preços mínimos, que teoricamente deveriam apenas impedir maiores prejuízos dos produtores, em preços que de fato asseguravam boa rentabilidade. Do ponto de vista dos resultados sobre a produção, a eficácia da política de preços foi demonstrada em várias experiências com produtos tão diversos como feijão, trigo, e de maneira mais abrangente na safra 1984/85, quando os reajustes de preços mínimos compensaram a grande restrição no crédito. Sua eficácia enquanto instrumento de regularização da renda do agricultor ou do ponto de vista das contas do governo é bastante questionável. Sua sustentabilidade financeira em condições de restrição fiscal é bastante difícil.

crescimento da inflação— e simultaneamente orientar a magnitude e composição da oferta agrícola em favor dos produtos considerados prioritários (Fagundes, 1988; Resende, 1989). Dificilmente se pode dizer que a gestão da política perseguiu, de forma consistente, estes objetivos. Ao contrário, uma avaliação das seguidas mudanças que foram sendo introduzidas mostra que a política foi manejada com pragmatismo, ajustando-se e respondendo às flutuações conjunturais dos mercados agrícolas e às necessidades da política macroeconômica, o que nem sempre era consistente com aqueles objetivos.

O pragmatismo que caracterizou a gestão da política refletiu-se em variações sucessivas nos preços mínimos reais durante a década, o que transformou o critério de definição dos preços segundo os custos de produção em mero exercício acadêmico. Os preços-base quase sempre foram definidos em meio a intensas polêmicas entre os Ministérios da Agricultura e da Fazenda: o primeiro tratando de reduzir os preços e o segundo, sob pressão das cada vez mais poderosas organizações de produtores rurais, buscando fixá-los nos níveis mais elevados.¹¹¹

Ainda assim, durante alguns anos observou-se alguma consistência entre o manejo da política de preços mínimos e os objetivos declarados da política agrícola. Em 1985 e 1996, por exemplo, o novo governo assumiu como prioridade expandir a produção de alimentos básicos, o que se traduziu em mudanças coerentes na gestão dos preços mínimos: além de elevar o nível real dos preços mínimos, ampliou o período de indexação dos preços-base do arroz, feijão, mandioca, milho e sorgo. Estas medidas visavam facilitar o processo de comercialização e reduzir a queda dos preços destes produtos no imediato pós-colheita, fator que prejudicava principalmente os pequenos agricultores

¹¹¹ Em alguns momentos observou-se uma grande "politização" dos preços mínimos, não apenas em relação aos critérios que orientavam sua definição, mas também como *locus* de intensos conflitos políticos entre o governo e as organizações de produtores, dividindo a base de sustentação política do governo.

familiares —então responsáveis pela produção de parcela relevante destes alimentos.

Neste mesmo sentido, em 1986¹¹² foi introduzida outra regra para beneficiar os mesmos produtos: os preços mínimos plurianuais, corrigidos anualmente pelo Índice de Preços Pagos pelos produtores, assegurando desta forma a manutenção da paridade dos termos de troca e facilitando os investimentos com prazos de maturação mais longos que um ano.¹¹³ Como já

¹¹² O Plano Verde de 1986 introduziu os preços mínimos plurianuais para cinco produtos considerados prioritários (arroz, feijão, mandioca, milho e sorgo), os mesmos incentivados pela política de crédito, e da manutenção da paridade de poder de compra dos agricultores. Os preços mínimos fixados para a safra de 1986/87 valeriam para um período de três anos, e a cada ano seriam reajustados em pelo menos 80% da variação do Índice de Preços Pagos (IPP) —índice que deveria ser elaborado e acompanhado pela Companhia de Financiamento da Produção (CFP). Além disso, previa-se o disparo de um gatilho toda vez que o IPP atingisse uma variação acumulada de 20% a partir da data base.

¹¹³ A intenção do governo ao garantir apenas 80% do IPP era, de um lado, incentivar ganhos de produtividade e elevação da eficiência, e de outro, assegurar certo raio de manobra para corrigir distorções que implicassem em formação indesejável de grandes estoques. Esta cautela, embora desejável do ponto de vista financeiro e da sustentabilidade da política, acabou por anular o próprio sentido da política. De um lado, não eliminava a incerteza e de outro, a fixação dos preços continuava sujeita às variações da conjuntura e dos objetivos imediatistas da política econômica. A idéia da manutenção da paridade e da indexação com gatilho era boa. Na situação do Brasil à época, e tal como foi proposta, apresentava vários problemas e contradições que comprometiam sua validade, não apenas para o setor agrícola como também para a economia como um todo. Em primeiro lugar, o reajuste do preço mínimo em apenas 80% do IPP anulava o efeito positivo de assegurar ao agricultor um horizonte de planejamento da produção mais largo. Nas condições da agricultura brasileira, os ganhos de produtividade permanente (não aqueles decorrentes de condições climáticas excepcionais) são lentos pois dependem de pesquisas e obras de infra-estrutura que possibilitam reduzir perdas e desvantagens locais. Isto significa que, à exceção das áreas com facilidade para irrigação, o conjunto de produtores não pode contar com ganhos de produtividade elevados no curto prazo. Nestas circunstâncias os 20% do IPP que ficavam em aberto introduziam um considerável grau de incerteza e anulavam a idéia de preços plurianuais. Além disso, os efeitos positivos do gatilho dependeriam do momento do disparo. Se isto ocorresse nas primeiras semanas da colheita, um maior número de produtores poderia ser beneficiado. Se no entanto fosse acionado depois, o mais provável é que o benefício alcançasse apenas os produtores com condições de estocar e as cooperativas e agroindústrias. Assim, o gatilho não oferecia garantias de proteção para a maioria dos produtores, uma vez que seu efeito ficava condicionado ao momento do disparo. Outro problema, talvez mais grave, era a inconsistência entre o mecanismo de indexação e a própria concepção e objetivos do Plano de Estabilização. A indexação pelo IPP introduzia um claro componente inflacionário contido na indexação pelo IPP e o mecanismo do gatilho criava interesses solidários em favor da inflação, já que teoricamente os produtores se beneficiariam se o IPP disparasse antes da colheita. Além disso, tinha também impacto negativo sobre a renda das camadas mais pobres da população —a quem se destinava, em princípio, a política de incentivar a produção de alimentos. Deve-se observar que durante a

foi indicado atrás, essa política pressupunha a continuidade do crescimento econômico acelerado e a estabilidade monetária, não tendo se sustentado após o fracasso do Plano Cruzado.

As regras do programa e o nível real dos preços foram variando segundo a conjuntura, como pode ser visto na Tabela 7, abaixo. Observa-se, por exemplo, expressiva recuperação dos preços dos produtos básicos no período 1983-85, seguido de "ajuste" para baixo em 1986.¹¹⁴ As oscilações do nível de preços e as sucessivas modificações das regras refletiam, como mencionado em FAO (1995), as vicissitudes do mercado e os múltiplos e conflituosos objetivos, tanto da política macroeconômica —conter inflação, o que requeria reduzir as eventuais pressões provocadas pelo movimento dos preços dos produtos agropecuários e conter os gastos públicos—, como da política setorial— assegurar o abastecimento interno, manter e expandir o nível da produção corrente e amortecer as pressões políticas oriundas do *lobby* agrícola e seus impactos sobre as contas do governo.

As informações das tabelas abaixo (Tabela 7 à Tabela 14) resumem a trajetória da política de preços mínimos desde a década de 70 e confirmam tanto seu redimensionamento como o papel de destaque durante os anos 80. Cresceu a participação de todos os produtos nos estoques formados através dos

década de 70 e início dos anos 80, os Índices de Preços Pagos calculados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) cresceram acima da inflação. Em um contexto de economia relativamente fechada, isto se deveu, principalmente, ao caráter mais concentrado e oligopolizado de importantes segmentos da indústria de bens de capital e insumos para a agricultura, a qual tem poder de mercado suficiente para manter suas margens mesmo diante de conjunturas de mercados desfavoráveis. Em um contexto no qual a pressão concorrencial era debilitada pelo caráter fechado da economia e pela própria inflação (ver Carneiro, 1988 para esta idéia de inflação e concorrência), e na ausência de outros mecanismos eficazes de controle de preços, o gatilho sancionava as elevações de custo, repassando-os diretamente aos preços dos alimentos. Como o peso deste produtos —e de outros que os utilizam como insumos— nos vários índices de inflação era importante, a elevação dos preços de alimentos era transmitida diretamente para a taxa de inflação, propagando-se por toda a economia.

¹¹⁴ Este ajuste apenas refletia a redução dos custos financeiros após o Plano Cruzado. Segundo estimativas do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IEA), na safra de 1985, os custos financeiros alcançaram, em alguns casos, 50% do preço final dos produtos.

AGF assim como também aumentou o percentual da produção "egefada". Em 1979 e 1980, menos de 20% da produção de arroz fora adquirida pelo governo através de AGF; em 1981 as compras e financiamento do governo federal cresceram para 30% da safra. Em 1985, 1986, 1988 e 1989 este percentual girou em torno de 50%. O milho também foi beneficiário da PGPM: em vários anos o percentual adquirido pelo governo superou 60% da produção total. Em 1985 e 1986 até mesmo a soja, produto identificado ao mercado externo, foi vendido em grande escala ao governo federal.

Exceto em alguns anos, entre 1979 e 1987, entre 70% e 80% da produção de algodão foram financiadas ou adquiridas pelo governo federal através de EFG e AGF. Feijão, milho e até mesmo a soja passaram foram, com maior ou menor intensidade, "protegidos" pela política de preços mínimos.

Vários autores, entre eles Goldin e Resende (1993); Castro e Fonseca (1997), Gasques e Vila Verde (1990), FAO (1992; 1994), Buainain e Resende (1995), Fagundes (1988) apontam o dinamismo da produção dos produtos protegidos pela PGPM como evidência indireta de sua eficácia. Em sentido contrário, Carvalho (1994) analisou a política de preços mínimos, tendo como um dos objetivos "associar as alterações importantes ocorridas na PGPM durante a década de 80 à evolução dos preços reais de arroz e milho, buscando evidências de mudanças na sua dinâmica, como resultado da interferência do setor público através dessa política (Carvalho, 1994, 125/6)."

TABELA 7: ÍNDICE DE PREÇOS MÍNIMOS REAIS
BRASIL (1970-95)

(1981 = 100)

ANO	ALGODÃO	ARROZ	FEIJÃO	MILHO	SOJA
1970	81	91	50	83	85
1971	81	83	53	83	94
1972	95	94	56	87	115
1973	98	11	64	105	119
1974	108	108	84	135	115
1975	123	132	78	131	152
1976	116	119	78	125	138
1977	135	114	90	113	120
1978	128	110	82	102	103
1979	118	105	77	97	95
1980	94	98	72	86	n.a.
1981	100	100	100	100	100
1982	105	102	106	112	105
1983	96	91	97	98	94
1984	103	95	92	92	81
1985	126	125	113	140	151
1986	106	108	95	123	133
1987	72	76	73	86	88
1988	73	72	73	96	80
1989	60	55	69	84	66
1990	40	38	51	57	42
1991	47	43	60	59	48
1992	50	51	56	79	61
1993	44	50	53	77	58
1994	43	51	60	80	59
1995	48	53	59	81	59

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) and FGV (Fundação Getúlio Vargas), Conjuntura Econômica (várias edições.)

Nota: Os preços mínimos de 1970 a 1992 foram primeiro deflacionados pelo IGP-DI, depois foi tirada a média usando os meses de colheita. Apud Buainain e Rezende, 1995. 1993 a 1995 deflacionados pelo IGP-DI do primeiro mês da colheita.

Uma das conclusões é que "a análise de intervenção não mostrou efeito significativo das mudanças na PGPM sobre a série de preços recebidos de arroz e milho. Isto, no entanto, não significa que a política foi ineficaz. Não constitui objetivo da PGPM elevar ou reduzir os preços agrícolas, mas a sua estabilização" (ibid., 127). Em relação a este ponto, seu estudo aponta que "para os dois produtos analisados, a variabilidade dos preços recebidos pelos

produtores é maior que a dos preços no mercado atacadista. ...Outra observação importante diz respeito ao período posterior ao primeiro plano de estabilização considerado. ...Não se pode inferir que após o Plano Cruzado a instabilidade desses preços agrícolas aumentou, apesar de todas as intervenções públicas que a economia brasileira sofreu desde então. No caso do milho, o quinquênio anterior a este plano mostrou a mais elevada dispersão de preços. Os diferentes indicadores foram unânicos em apontar para elevação da instabilidade de preços no período posterior à criação do VBC para estes dois produtos. ...O único evento da PGPM que pareceu indicar algum efeito estabilizador dos preços foi a introdução das regras para intervenção pública nos mercados. ...Este resultado era previsível. A simples leitura do capítulo referente à PGPM sugere que, sendo conduzida ao sabor da conjuntura, com objetivos de solucionar o problema das crises de abastecimento, sem um plano voltado para o longo prazo, seria difícil reduzir a instabilidade dos preços. Esse nunca foi um objetivo perseguido com pertinácia" (ibid., 127/8).

Esta análise, mesmo quando parece contradizer nossa hipótese, na verdade a confirma plenamente. Como Carvalho aponta no último parágrafo de seu livro, o manejo da política não seguiu uma estratégia ou plano de longo prazo, mas sim intervenções pontuais que tratavam de "solucionar" —nós diríamos aplacar, evitar a explosão— problemas de abastecimento, e a política nunca teve como objetivo a redução da instabilidade dos preços. A este respeito é preciso levar em conta, tal como sugerido por Buainain e Resende (1995), que este período foi marcado por uma crescente instabilidade da economia, e que dificilmente uma política setorial, ainda que implementada de forma consistente —o que não era o caso da PGPM— poderia ser eficaz para contrapor-se ao avanço do processo hiper-inflacionário.

A própria estabilidade captada pela análise de Carvalho após a introdução das regras de intervenção poderia refletir muito mais uma pequena trégua da escalada inflacionária registrada durante o período do "arroz como

feijão", quando por alguns meses a inflação "estabilizou-se" em patamares elevadíssimos às custas de forte aperto monetário, taxas de juros reais elevadas e restabelecimento das relações com os credores internacionais. Por outro lado, como sustentamos acima, durante alguns anos a política definia sinais que eram levados em conta pelos produtores no momento de tomar as decisões de produção. Mesmo em sua fase mais importante e consistente, o governo não tinha condições financeiras nem operacionais para sustentar a promessa da garantia de preços mínimos universal, e grande parte dos produtores foi certamente excluída de seus benefícios. Ainda assim, a "promessa" manteve-se crível durante alguns anos, e os produtores continuaram a responder consistentemente aos anúncios dos preços mínimos. Apenas a partir de 1987 e 1988, devido às restrições de recursos, foi ficando mais difícil sustentar até mesmo a "meia promessa" que assegurava certa credibilidade à política. A PGPM deixou de funcionar até mesmo para a minoria que até então vinha financiando ou vendendo parte de sua produção ao governo. Neste ponto a política deixou de ser eficaz para influenciar as decisões dos produtores e perdeu sua credibilidade e capacidade de regular tanto os fluxos de produção como a operação dos mercados agrícolas.

Voltando às evidências da importância da política de preços mínimos, o conjunto de tabelas (da Tabela 8 à Tabela 13), abaixo confirmam o papel por ela desempenhado na sustentação de vários produtos, especialmente nas áreas de fronteira. A distribuição das operações de AGF e EGF entre as regiões do país indica com clareza a importância desta política para a expansão da produção de grãos nos cerrados da região Centro-Oeste. Esta região concentrou mais de 90% do total de operações de AGF de soja realizado em todo o país; mais de 60% das aquisições de arroz, e entre 30 e 50% das aquisições de milho. Mesmo levando em conta que em muitos anos a produção "agefada" representava parcela pequena da produção total, a presença do governo como comprador

definia um patamar mínimo para os demais negócios e reduzia as pressões baixistas sobre o mercado local.¹¹⁵

TABELA 8: POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS
ALGODÃO PLUMA

Quantidade (1000 t)

ANOS	BRASIL		NORTE		NORDESTE		SUL		SUDESTE		CENTRO-OESTE	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1980	0,0	865,4	0,0	0,0	0,0	50,9	0,0	661,0	0,0	148,6	0,0	4,9
1981	13,7	235,9	0,4	0,4	13,3	49,6	0,0	63,3	0,0	113,0	0,0	9,6
1982	59,8	253,1	0,2	0,2	44,5	46,2	2,0	73,7	10,3	125,7	2,8	7,3
1983	20,2	219,1	0,0	0,0	17,5	44,6	0,1	64,1	0,3	106,0	2,3	4,4
1984	2,9	129,6	0,0	0,0	2,4	10,0	0,5	62,8	0,0	16,6	0,0	40,2
1985	199,9	92,8	0,0	0,0	12,7	28,8	109,4	18,8	50,3	43,1	27,5	2,1
1986	35,1	316,7	0,0	0,0	4,2	17,4	24,0	109,4	3,2	167,4	3,7	22,5
1987	12,0	319,9	0,0	0,0	0,0	19,5	6,8	192,1	4,1	42,2	1,1	66,1
1988	34,9	155,5	0,0	0,0	1,6	26,8	9,0	74,9	21,4	44,6	2,9	9,2
1989	1,6	172,1	0,0	0,0	0,3	69,9	0,0	91,7	1,3	6,5	0,0	4,0
1990	0,0	36,1	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	33,8	0,0	0,9	0,0	0,2

Fonte: CONAB - Deflator: IPA Agrícola/Oferta Global. Com base em CASTRO, A., FONSECA, M. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília: IPEA. Série IPEA 148, 1995. 220p.

TABELA 9: POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS
ALGODÃO CAROÇO

Quantidade (1000 t)

ANOS	BRASIL		NORTE		NORDESTE		SUL		SUDESTE		CENTRO-OESTE	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1980	0,0	337,9	0,0	0,0	0,0	224,6	0,0	48,9	0,0	62,8	0,0	1,6
1981	0,2	343,0	0,0	0,0	0,2	165,4	0,0	52,8	0,0	101,1	0,0	23,7
1982	3,2	402,8	0,4	0,4	2,5	175,9	0,0	58,2	0,0	162,0	0,3	6,3
1983	2,8	374,6	2,8	2,8	0,0	144,1	0,0	51,4	0,0	166,1	0,0	10,2
1984	0,9	421,4	0,7	0,7	0,2	104,2	0,0	59,5	0,0	250,9	0,0	6,1
1985	815,3	266,9	0,3	0,3	78,5	107,4	429,7	18,4	221,0	126,4	85,8	14,4
1986	0,1	729,5	0,0	0,0	0,0	181,4	0,0	192,1	0,0	273,0	0,1	83,0
1987	0,0	464,0	0,0	0,0	0,0	101,8	0,0	74,9	0,0	241,4	0,0	45,9
1988	3,6	668,3	3,6	3,6	0,0	260,1	0,0	91,7	0,0	203,3	0,0	109,6
1989	0,0	114,1	0,0	0,0	0,0	7,3	0,0	32,9	0,0	31,8	0,0	42,1
1990	0,0	92,4	0,0	0,0	0,0	4,2	0,0	52,0	0,0	11,2	0,0	25,0

Fonte: CONAB - Deflator: IPA Agrícola/Oferta Global. Com base em CASTRO, A., FONSECA, M. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília: IPEA. Série IPEA 148, 1995. 220p.

¹¹⁵ Ver Goldin e Rezende (1993) e Castro e Fonseca (1995) para uma análise do papel dos preços mínimos na expansão da agricultura de grãos na Região Centro-Oeste.

TABELA 10: POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS
ARROZ

Quantidade (1000 t.)

ANOS	BRASIL		NORTE		NORDESTE		SUL		SUDESTE		CENTRO-OESTE	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1980	221,8	1.511,1	16,7	11,7	0,0	48,8	36,8	813,0	0,1	111,2	168,2	526,4
1981	806,2	1.371,1	52,3	10,3	1,5	31,8	18,2	986,5	7,5	87,3	720,7	256,2
1982	733,3	1.756,7	34,4	19,5	38,6	52,9	0,0	1.229,2	1,8	132,5	658,5	322,6
1983	501,4	1.968,0	6,4	11,9	7,9	19,9	0,2	1.344,7	4,1	191,0	482,8	400,5
1984	664,6	941,2	92,5	6,5	47,9	5,0	98,4	745,4	1,2	48,3	424,6	136,0
1985	1.513,9	1.850,9	71,5	5,1	39,4	9,6	388,3	1.578,5	106,3	61,1	908,4	96,6
1986	1.774,7	884,6	105,6	10,2	75,1	29,9	218,7	266,0	143,1	322,8	1.232,2	255,7
1987	3.876,2	498,1	64,3	4,3	1.021,8	14,0	365,5	241,1	290,7	80,2	2.133,9	158,5
1988	2.388,2	3.591,8	86,8	6,1	163,5	16,2	350,7	3.125,1	152,0	82,4	1.635,2	362,0
1989	851,3	1.910,6	25,4	11,2	41,6	11,8	35,1	1.403,1	13,4	17,6	735,8	466,9
1990	94,2	310,1	2,3	0,0	0,2	0,0	1,9	290,4	2,2	4,8	87,6	14,9

Fonte: CONAB - Deflator: IPA Agrícola/Oferta Global. Com base em CASTRO, A., FONSECA, M. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília: IPEA. Série IPEA 148, 1995. 220p.

TABELA 11: POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS
FEIJÃO

Quantidade (1000 t.)

ANOS	BRASIL		NORTE		NORDESTE		SUL		SUDESTE		CENTRO-OESTE	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1980	0,0	26,1	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	21,0	0,0	1,5	0,0	3,0
1981	18,5	130,5	0,0	0,2	0,0	0,2	16,1	117,1	2,4	6,2	0,0	6,8
1982	1.050,0	288,0	27,2	0,7	97,7	7,5	724,2	252,4	114,8	18,7	86,1	8,7
1983	161,4	73,9	0,2	0,1	3,5	0,1	147,5	70,6	8,3	1,9	1,9	1,2
1984	116,7	91,8	0,0	0,0	5,1	1,4	75,3	87,5	35,7	2,0	0,6	0,9
1985	579,2	128,6	6,5	0,0	74,3	0,7	417,9	124,6	44,6	2,5	35,9	0,8
1986	52,3	135,6	0,6	0,0	0,2	0,4	51,1	133,5	0,4	1,2	0,0	0,5
1987	43,3	512,2	0,0	0,1	0,0	0,2	43,0	511,5	0,1	0,1	0,2	0,3
1988	112,7	169,8	14,1	0,1	51,2	2,1	43,1	164,2	0,5	1,2	3,8	2,2
1989	0,0	176,6	0,0	0,0	0,0	68,8	0,0	38,9	0,0	68,8	0,0	0,1
1990	0,9	67,3	0,0	0,0	0,0	2,2	0,9	64,4	0,0	0,1	0,0	0,6

Fonte: CONAB - Deflator: IPA Agrícola/Oferta Global. Com base em CASTRO, A., FONSECA, M. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília: IPEA. Série IPEA 148, 1995. 220p.

Apesar destas evidências, o papel da política de preços mínimos nos anos 80 não pode ser diretamente deduzido das quantidades estocadas e ou adquiridas pelo Governo Federal através de operações EGF e AGF. Os dados mostram que estes percentuais variaram de produto para produto e de ano para ano, chegando a alcançar valores expressivos para a soja, milho, arroz e algodão nos primeiros anos da década de 1980. Mesmo neste período a relação

entre preços mínimos e preços recebidos não foi sistematicamente superior à unidade —indicador de política ativa—, o que poderia indicar preços mínimos passivos (ver Goldin e Resende, 1993). Isto não é assim!

TABELA 12: POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS
MILHO

ANOS	Quantidade (1000 t.)											
	BRASIL		NORTE		NORDESTE		SUL		SUDESTE		CENTRO-OESTE	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1980	0,4	1.532,8	0,1	0,0	0,0	119,7	0,0	634,6	0,0	596,5	0,3	182,0
1981	64,4	3.744,6	11,7	1,4	0,0	85,0	8,0	2.167,2	0,0	1.058,3	44,7	432,7
1982	3.450,7	3.441,4	44,4	11,2	42,3	64,4	1.560,6	1.619,2	618,1	1.008,8	1.185,3	737,8
1983	1.376,8	2.503,6	4,0	3,6	16,0	45,2	593,6	1.183,4	320,9	806,2	442,3	466,2
1984	470,1	1.748,2	9,0	0,8	291,2	25,4	64,5	998,3	52,6	586,6	52,8	137,1
1985	3.236,8	1.626,2	17,8	0,6	164,6	41,0	1.274,2	1.025,6	742,2	439,1	1.038,0	119,9
1986	3.983,3	1.674,9	3,9	0,5	332,5	13,7	1.144,9	986,6	764,1	548,9	1.737,9	125,2
1987	7.858,1	1.839,6	30,4	0,6	420,9	5,2	3.277,3	826,1	1.384,8	494,4	2.744,7	513,3
1988	1.642,9	4.871,2	59,6	1,5	64,1	14,5	105,3	1.403,5	185,9	797,2	1.228,0	2.654,5
1989	876,1	3.659,1	29,4	1,7	1,9	1,4	1,2	984,8	8,1	522,1	835,5	2.149,1
1990	430,7	454,6	0,0	0,0	0,1	0,0	1,2	275,9	2,2	49,9	427,2	128,8

Fonte: CONAB - Deflator: IPA Agrícola/Oferta Global. Com base em CASTRO, A., FONSECA, M. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília: IPEA. Série IPEA 148, 1995. 220p.

TABELA 13: POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS
SOJA

ANOS	Quantidade (1000 t.)											
	BRASIL		NORTE		NORDESTE		SUL		SUDESTE		CENTRO-OESTE	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1980	14,5	5.124,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.387,2	0,0	426,8	14,5	310,3
1981	0,2	5.330,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.812,3	0,0	455,5	0,2	62,6
1982	1,8	6.684,7	0,0	0,0	0,0	11,6	0,0	4.833,2	0,2	1.351,9	1,6	488,0
1983	0,1	6.652,8	0,0	0,0	0,0	11,6	0,0	4.857,8	0,0	1.400,3	0,1	383,1
1984	0,0	3.005,7	0,0	0,0	0,0	30,7	0,0	2.223,3	0,0	636,4	0,0	115,3
1985	2.090,6	3.030,4	0,6	0,0	3,7	53,5	94,8	2.162,5	128,0	589,1	1.863,5	225,9
1986	1.129,2	3.155,3	0,0	0,1	9,8	80,4	0,4	1.368,2	56,1	941,8	1.062,9	764,8
1987	852,3	4.273,4	0,0	0,3	0,2	61,9	0,0	2.577,8	13,6	756,1	838,5	877,3
1988	0,0	2.115,5	0,0	0,4	0,0	19,6	0,0	1.428,6	0,0	144,6	0,0	522,3
1989	1,1	937,7	0,0	1,1	0,8	10,1	0,0	182,5	0,0	105,9	0,3	638,1
1990	0,0	421,9	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	365,5	0,0	13,4	0,0	42,7

Fonte: CONAB - Deflator: IPA Agrícola/Oferta Global. Com base em CASTRO, A., FONSECA, M. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília: IPEA. Série IPEA 148, 1995. 220p.

Em primeiro lugar, no nível puramente quantitativo, deve-se levar em conta que estas estatísticas são de estoques e saldos ao final do ano. Como uma parte dos estoques é vendida ao longo do ano, o percentual efetivo da produção que passa pela PGPM é, portanto, maior do que o saldo.

Em segundo lugar, dada o papel que a PGPM assumiu neste período, não é preciso que os produtores tenham efetivamente recorrido ao AGF e EGF para comprovar a importância da política de garantia. Estes instrumentos somente são utilizados se e quando os preços de mercado ficam abaixo do preço de garantia. Quando isto não ocorre, os produtores não têm porque fazer AGF, o que não significa que esta política não tenha sido importante para a alocação dos recursos e decisões de produção.

Como indicado na Figura 4, pág. 122, as decisões de produção dos produtores são fortemente condicionadas tanto pela rentabilidade obtida nos períodos anteriores como pelas perspectivas futuras. Em um contexto de grande instabilidade como o dos anos 80, a PGPM "tratou de assegurar aos produtores um horizonte de planejamento estável (FAO, 1992, 93)": pelo menos durante vários anos, os preços mínimos desempenhavam o papel de farol e de garantia, em última instância, para as decisões dos produtores. Neste sentido, o preço mínimo jogava um papel fundamental na formação destas expectativas, não apenas porque indicava um patamar para o preço de mercado como também permitia a realização do cálculo econômico e a redução do risco associado à crescente instabilidade monetária da economia brasileira.

Não existem estudos quantitativos analisando os efeitos dos preços mínimos sobre as decisões dos produtores e o tema é sujeito a controvérsias. Talvez a maior evidência de que os produtores de fato levavam em conta os preços mínimos no momento de tomar suas decisões de produção seja a própria pressão política por eles exercida sobre o Governo em torno da fixação dos preços (e muitas vezes em relação ao atraso do governo em anunciá-los).

O autor desta tese alinha-se àqueles que sustentam que a PGPM foi efetivamente capaz de reduzir riscos e sinalizar para alocação de recursos em favor de cultivos específicos, tendo inclusive absorvido parte dos desequilíbrios entre oferta e demanda.¹¹⁶

TABELA 14: PGPP - STOCKS DE PRODUTOS SELECIONADOS

(em percentuais de quantidades produzidas)

ANO	ALGODÃO		ARROZ		FEIJÃO		MILHO		SOJA	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1975	10,8	56,5	0,0	11,7	1,7	3,3	0,6	5,4	0,0	33,2
1976	0,0	43,9	6,7	20,8	0,0	0,5	0,8	7,2	0,0	32,1
1977	0,0	47,9	13,3	15,5	0,3	2,1	7,8	8,3	0,0	32,9
1978	0,0	36,1	2,1	12,1	3,1	7,4	2,3	4,3	0,0	33,8
1979	0,0	71,5	1,4	12,2	0,5	6,4	0,4	7,2	0,0	33,2
1980	0,0	83,1	2,3	17,3	0,0	1,6	0,0	7,8	0,0	41,2
1981	2,4	72,3	9,7	20,3	0,8	5,5	0,3	18,1	0,0	44,9
1982	10,4	72,4	7,5	20,9	36,2	10,6	16,2	14,5	0,0	59,9
1983	4,3	81,2	6,5	28,1	10,2	4,5	7,4	12,3	0,0	51,1
1984	0,4	46,3	7,4	11,5	4,4	3,5	2,2	8,5	0,0	22,9
1985	22,6	16,0	18,2	20,6	23,7	5,3	13,6	7,6	12,1	17,9
1986	4,5	52,4	17,1	34,4	3,6	6,3	20,8	8,3	8,4	22,5
1987	2,3	85,1	27,2	30,1	2,5	5,5	24,4	6,9	5,0	25,4
1988	1,8	59,7	18,6	30,4	4,8	4,4	6,6	15,6	0,0	11,7
1989	0,3	24,6	8,1	17,3	0,0	2,1	4,1	13,9	0,0	4,3
1990	0,0	7,1	1,2	4,2	0,3	3,0	2,1	2,1	0,0	2,1
1991	0,0	7,7	0,0	3,5	0,6	3,7	0,0	3,7	0,0	1,2
1992	0,6	6,2	0,8	35,8	6,7	15,7	1,2	17,0	0,0	4,1
1993	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1995	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1996	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MÉDIA SIMPLES										
1975-79	0,0	60,9	5,2	15,6	0,8	3,6	2,3	7,0	0,0	34,6
1980-84	3,5	71,1	6,7	19,6	10,3	5,1	5,2	12,2	0,0	44,0
1985-89	6,3	47,6	17,8	26,6	6,9	4,7	13,9	10,5	5,1	16,4
1990-91	0,2	15,9	4,7	10,8	0,2	2,6	3,1	8,0	0,0	3,2
1992-96	0,1	2,8	0,2	7,9	1,5	3,9	0,2	4,2	0,0	1,1

Fonte: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Anuário Estatístico (várias edições) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

A partir de 1987 a execução da política foi crescentemente submetida, e comprometida, tanto pelas restrições impostas pela política econômica como pelos problemas operacionais associados ao seu próprio "sucesso": a demanda

¹¹⁶ Goldin e Resende (1993); Fagundes (1988), FAO (1992 e 1995).

por proteção superava sistematicamente os recursos disponíveis e a capacidade de armazenagem oficial; as aquisições atrasavam e/ou não se realizavam; os empréstimos eram liberados com atraso. De outro lado, o governo congelava os preços dos alimentos e utilizava os estoques para combater a inflação, anulando toda a lógica do PGPM: formar estoques durante a safra —reduzindo a queda dos preços— que são colocados no mercado nos meses de entressafra —reduzindo a elevação sazonal dos preços. Os ajustes introduzidos, respondendo às pressões e às restrições externas, não foram capazes de evitar a deterioração do Programa. Em alguns anos sua abrangência era restringida, e em outros era ampliada. Em 1988, por exemplo, já em meio ao processo adiantado de deterioração do instrumento, a cobertura foi estendida para novos produtos e o período de indexação alargado para todos os produtos. Nesta ocasião já era evidente a incapacidade de sustentar uma política de preços abrangente, e uma mudança coerente e que tivesse como objetivo recuperar a capacidade de regulação e eficácia da política teria restringido o número de produtos e limitado o acesso de produtores, e não ampliado, como foi feito.

Convém ressaltar, a título de conclusão deste capítulo, os principais pontos da análise realizada. Em primeiro lugar, pode-se dizer que até o Plano Cruzado as mudanças introduzidas na política agrícola responderam tanto aos condicionantes macroeconômicos como aos objetivos específicos definidos pelos governos para a agricultura como às necessidades do próprio setor. Embora a gestão da política agrícola até 1986 tenha se dado em meio a um ambiente de crise da política agrícola, em grande medida a crise era associada fundamentalmente à redução do crédito rural e às mudanças nas condições de financiamento. Uma análise da evolução da produção agropecuária neste período revela uma considerável recuperação após 1983, cuja expansão só não foi mais marcante devido à seca/enchente que comprometeu seriamente a safra de 1985/86. Os resultados positivos das safras de 1987 e 1989 podem ser em grande medida atribuídos aos incentivos concedidos pela política agrícola durante o período 1985-86, especialmente durante o Plano Cruzado. Neste

sentido, pode-se dizer que a política "evoluía", contraditória mas consistentemente, do padrão de intervenção dos anos 70, baseado fortemente na transferência de recursos financeiros através do crédito rural, para um padrão de regulação dos fluxos de produção e demanda agregados através dos sinais e parâmetros básicos que influenciam/condicionam as decisões de produção e as condições de comercialização dos principais produtos agropecuários.

A partir de 1987 esta transição dá lugar a um processo de deterioração da capacidade de intervenção/regulação do Estado, e a gestão da política de crédito e de preços mínimos —os principais instrumentos da política agrícola durante os 80— passou a ser determinada fundamentalmente pelas restrições impostas pela política econômica —e a conseqüente necessidade de adequar os instrumentos setoriais à nova conjuntura e aos objetivos da política econômica— e pelas pressões políticas exercidas pelos produtores sobre o Governo Federal. Embora o manejo tenha sido até certo ponto engenhoso, contornando algumas (ou reduzindo os efeitos negativos imediatos) das restrições que a evolução da conjuntura ia colocando, foi também introduzindo novas contradições e problemas sem prover qualquer solução satisfatória. A partir de 1987, o principal objetivo da política agrícola parecia ser empurrar a eclosão destes problemas um pouco para adiante, o que levou, em pouco tempo, ao total comprometimento de qualquer outra racionalidade que se poderia atribuir ao manejo da política.

No próximo capítulo examinaremos a trajetória da política agrícola nos anos 90.

6. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AGRÍCOLA NOS ANOS 90: TRANSIÇÃO PARA UM NOVO PADRÃO DE INTERVENÇÃO?

6.1 Evolução e contradições da política agrícola nos anos 90

Nosso objetivo neste capítulo é traçar a trajetória da política agrícola durante a década de 90, ressaltando suas contradições e perda de eficácia como instrumento de regulação setorial. A tese que levantamos é simples: a incapacidade dos sucessivos governos para reformar a política e adequá-la ao novo contexto decorrente da evolução da crise, mas principalmente da política econômica e da estratégia de ajuste adotada nos últimos anos da década passada e com maior ênfase a partir da administração Collor, potencializou as contradições que já se vinham arrastando. Além dos problemas de incompatibilidade entre a política agrícola e a política macroeconômica, as contradições foram acentuadas devido à própria inadequação dos principais instrumentos para operar no contexto que vêm caracterizando a economia brasileira nesta década.

Esta mesma incapacidade criou uma armadilha que até hoje vem travando a possibilidade de reconstrução de um novo padrão de intervenção e de uma nova política, sem o que dificilmente a agricultura brasileira poderá desenvolver nos próximos anos todo o seu potencial: a rolagem dos passivos absorve parte considerável dos recursos disponíveis no presente, sem ter qualquer impacto significativo sobre as variáveis estruturais que determinam o desempenho e dinâmica do setor. Na melhor das hipóteses a intervenção vem produzindo alívios passageiros, os quais possibilitam pequenos surtos ou ilhas de progresso —um ano de boa safra, por exemplo—, mas os problemas vêm reaparecendo mais adiante de forma cada vez mais grave e mais difícil de serem resolvidos.

Desde os anos sessenta a política agrícola vem desempenhando um papel central no desenvolvimento da agricultura brasileira. No entanto, como já se mencionou, desde os anos 80 a política vem perdendo efetividade e dando crescentes sinais de exaustão. De um lado, esta perda de efetividade é consequência da crise econômica e da forma adotada para enfrentá-la. Com efeito, as mudanças nas políticas foram em geral introduzidas como uma resposta a pressões de curto prazo, sem qualquer consideração com a consistência intertemporal ou entre os vários instrumentos utilizados pelos agentes públicos. Neste processo foram se avolumando contradições e efeitos indesejáveis que acabaram comprometendo a viabilidade das políticas tal como vinham sendo implementadas. Mas, de outro lado, a falta de cuidado e visão estratégica com que vem sendo implementado o programa de ajuste estrutural no Brasil também contribuiu decisivamente para a redução e até mesmo total eliminação da capacidade das políticas públicas contribuírem positivamente para o desenvolvimento setorial e nacional. A questão é que, em muitos casos, introduziram-se mudanças institucionais, políticas e econômicas sem levar em conta seus efeitos cruzados e sem ajustar as políticas existentes e os programas de desenvolvimento ao novo contexto. Em alguns casos produziram-se situações paradoxais e até mesmo esquizofrênicas, nas quais as políticas e a legislação continuam vigentes, mas o Estado não as aplica e nem as respeita, posicionando-se fora da lei.

As contradições que marcaram a evolução da política agrícola durante boa parte dos anos 90 podem ser associadas a alguns fatores ou situações. Em primeiro lugar, as políticas não foram adaptadas à nova institucionalidade que veio se afirmando a partir de 1988. De um ponto de vista mais geral, a formulação das políticas tardou em incorporar as restrições financeiras e operacionais criadas pelas regras que passaram a presidir a elaboração e gestão do orçamento do Governo Federal após 1988. Neste mesmo plano as políticas não foram redesenhadas para operar em condições de economia aberta. Em

segundo lugar, os ajustes das políticas, introduzidos para acomodar alguma situação de crise e/ou conflito, não levaram em conta os possíveis impactos sobre os próprios instrumentos usados nem sobre a capacidade financeira e operacional do setor público para implementá-las. Incapaz de responder consistentemente aos problemas e necessidades do setor, o governo deu continuidade à estratégia dos últimos anos da década anterior, quando o objetivo mais importante era evitar uma situação de ruptura e apenas empurrar para adiante os problemas, evitando enfrenta-los de frente. O resultado desta estratégia foi o aumento dos passivos, seja para os produtores seja para o Estado. Do ponto de vista da política pública, a rolagem dos passivos (os chamados "esqueletos") absorve a cada ano grandes somas de recursos e energia, comprometendo inclusive a possibilidade de implementação de uma nova política mais consistente.

O pacote agrícola de 1991 ilustra esta "dinâmica". Como aponta Carvalho (1992, 64), "o temor de ver se repetir, pela terceira vez consecutiva, um desempenho insatisfatório do setor, levou o Governo Federal a lançar um pacote emergencial, visando reverter as expectativas dos agricultores".

Na prática, as medidas do pacote procuravam reviver os instrumentos e modalidades de intervenção dos anos 80: expansão do crédito, taxas de juros preferenciais e preços mínimos mais elevados. A resposta foi positiva e a produção de 1992 recuperou o nível de 1988. O problema é que as políticas foram reeditadas, mas as condições e fatores que haviam determinado sua virtual desativação no final dos anos 80 continuavam vigentes. Na verdade, as restrições para o manejo da política eram ainda mais sérias, em parte devido à própria situação econômica e em parte devido à introdução das regras disciplinando o processo orçamentário da União e o manejo das políticas agrícolas (Lei Agrícola e Regras de Intervenção).

A expansão da produção na safra de 1992 em um contexto ainda recessivo derrubou os preços de mercado; os preços mínimos, indexados à

variação da Taxa de Referência (TR), superaram os preços de mercado, levando os produtores a buscar a proteção da PGPM. A provisão de recursos para este fim não cobria mais que 20% das necessidades e o Orçamento de Crédito limitava a ação do governo.¹¹⁷ Os produtores não puderam realizar o AGF e a maioria teve que vender pelo preço de mercado, uma vez que o crédito oficial alcançava apenas um pequeno número de produtores. Ocorre que aqueles que se financiaram no mercado, aceitando taxa de juros e variação da TR, não puderam saldar seus compromissos, sendo obrigados a rolar a dívida e a arcar com os prejuízos.

Este caso é exemplar das contradições que marcaram a evolução da política agrícola e comprometeram sua eficácia: para responder a necessidades tanto do setor como da política econômica o governo lança um conjunto de incentivos para os produtores, sem levar em conta os requisitos institucionais, financeiros e operacionais do pacote. Os produtores respondem positivamente, mas não recebem o apoio prometido, assumindo perdas que comprometem sua capacidade econômica financeira durante alguns anos. Para reduzir os efeitos negativos da dificuldade para implementar as políticas que haviam sido anunciadas, o governo introduz modificações na própria política (como a conversão do crédito de custeio em EGF-cov), que a princípio parecem engenhosas e eficazes, pelo menos para parte dos produtores. Mais adiante esta medida mostra-se profundamente negativa, comprometendo a consistência do próprio instrumento.¹¹⁸ Este mesmo tipo de contradição ocorreu com o Proagro

¹¹⁷ Como não podia sustentar os preços mínimos anunciados, o governo autorizou a conversão do crédito de custeio em EGF-cov e passou a prorrogar sucessivamente o EGF (Rezende e Silva, 1993, 92). Para uma análise detalhada das relações entre as regras orçamentárias e o manejo da política de financiamento e de preço mínimo, ver Rezende e Silva, (1993).

¹¹⁸ A conversão automática do custeio em EGF-cov, assim como a autorização para sua renovação, atinge os vários fundamentos que justificam a política de preços mínimos como instrumento de estabilização de preços e redução de riscos (ver Delgado, 1995); além disso, reduz substancialmente o volume de recursos disponível para a política agrícola, uma vez que parte dos recursos ficam amarrados ao tomador do crédito do ano anterior.

e com o crédito rural: os "remendos" da política que vão se introduzindo em função das dificuldades do governo para implementar a política anunciada e em resposta às pressões dos produtores e da própria conjuntura econômica, mesmo quando produzem alívios imediatos, agravam os desequilíbrios estruturais em geral responsáveis pelo problema, debilitam os instrumentos de política e debilitam econômica e financeiramente os produtores. O resultado líquido é uma maior carga sobre o setor público no futuro imediato, e a continuidade deste processo de deterioração.

Vejamos a seguir a evolução das principais políticas durante os anos 90, seus gargalos e inconsistências.

6.1.1 A exaustão e reorientação do crédito rural

Como já foi mencionado, o crédito rural foi o principal instrumento da política agrícola desde meados dos anos 60 até o início dos anos 80. Durante os anos setenta a agricultura beneficiou-se de recursos aparentemente ilimitados, que cobriam virtualmente todas as operações e despesas, desde capital de giro até os investimentos em máquinas e infra-estrutura. No entanto, desde o início dos oitenta que os recursos vem minguando, colocando a questão do financiamento da agricultura na lista de prioridades dos vários governos.

Desde meados dos anos 80 o governo vem tentando criar fontes alternativas e suplementares para o financiamento da agricultura. Em 1986 lançou-se a Poupança Verde, operada pelo Banco do Brasil. Os recursos captados pela poupança verde seriam exclusivamente aplicados no financiamento da agricultura; em 1988 a Assembléia Constituinte aprovou a criação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional, cuja finalidade seria assegurar recursos fiscais para o financiamento de atividades produtivas nas regiões mais atrasadas do país. Embora importantes, estas iniciativas não lograram conter a contínua redução dos recursos disponíveis para o crédito rural, como se pode observar na Tabela 2, página 180.

A crise do financiamento tem suas raízes na disparidade entre as condições de remuneração dos financiamentos rurais e das condições de remuneração dos recursos que passaram a sustentar o crédito rural à medida que se foram esgotando as três principais fontes tradicionais: recursos do Tesouro Nacional, as exigibilidades sobre depósitos à vista e emissão de moeda.

TABELA 15: FONTES DO CRÉDITO RURAL

(em US\$ milhões)

ANO	RECURSOS DO TESOURO	%	RECURSOS OBRIGATORIOS	%	POUPANÇA RURAL	%	RECURSOS LIVRES	%	FUNDOS CONTRICIONAIS	%	OUTRAS FONTES	%	TOTAL GERAL
1985	11.933	64,26	5.963	32,11	-	-	-	-	-	-	674	3,63	100
1986	17.824	64,87	6.745	24,55	-	-	-	-	-	-	2.907	10,58	100
1987	8.077	37,29	7.438	34,34	4.884	22,55	-	-	-	-	1.261	5,82	100
1988	3.746	24,51	5.473	35,81	5.537	36,232	-	-	-	-	526	3,44	100
1989	3.344	23,96	2.017	14,45	7.204	51,62	1.089	7,80	109	0,78	193	1,38	100
1990	2.131	26,72	2.183	27,38	1.596	20,015	1.586	19,89	356	4,46	122	1,53	100
1991	1.989	24,18	1.841	22,38	2.656	32,29	849	10,32	265	3,22	625	7,60	100
1992	2.095	22,97	1.707	18,72	4.152	45,526	617	6,77	287	3,15	262	2,87	100
1993	2.088	26,66	865	11,04	3.385	43,21	920	11,75	432	5,52	143	1,83	100
1994	3.068	27,11	1.313	11,60	3.950	34,9	1.803	15,93	565	4,99	619	5,47	100
1995	1.411	19,70	941	13,14	2.584	36,07	1.168	16,31	645	9,00	414	5,78	100
1996	218	3,49	1.057	16,92	572	9,16	505	8,09	933	14,94	2.961	47,41	100

Fonte: Banco Central/Dept. de Cadastro e Informações/Divisão de Registros Cadastrais/Registro Comum de Operações Rurais. *Apud* Banco Central (1997), publicações anteriores e sistema de informações do Bacen. Dados originais re-elaborados pelo autor. *Apud* Leite (1998, Tabela 2.6)

Como já foi indicado na Seção 5.2.1, pág. 174, todas estas fontes vêm se exaurindo desde os anos 80. Com a elevação da inflação nos anos 80, caiu drasticamente a participação dos depósitos à vista, já que o público passou a preferir outras alternativas oferecidas pelo sistema financeiro, tais como títulos da dívida pública (*over night*) e depósitos remunerados. Os recursos do Tesouro também foram consideravelmente reduzidos à medida que a política monetária já não podia absorver indefinidamente os gastos do Tesouro.

A perda de importância das fontes tradicionais e o crescimento da participação das fontes não tradicionais estão bem documentadas na Tabela 15, Fontes do Crédito Rural à pág. 218. A avaliação do comportamento destas "novas" fontes indica que o problema do financiamento rural não é de disponibilidade de recursos; ao contrário, as fontes atuais dispõem de recursos suficientes para atender a demanda potencial de crédito por parte do setor produtivo (Fonseca, 1998; Gasques e VillaVerde, 1995; Gasques e Conceição, 1998). Os pontos de estrangulamento são as restrições impostas

pela política monetária e a já mencionada incompatibilidade entre a exigência de remunerar os recursos disponíveis à taxa de mercado e as condições de pagamento suportáveis pelo setor agropecuário. Esta incompatibilidade só pode ser superada através de aportes diretos do Tesouro Nacional para a equalização da taxa de juros cobrada no programa de crédito rural à taxa básica do mercado, de tal forma a evitar os prejuízos dos bancos e incentivar sua participação voluntária no financiamento à agricultura. A capacidade financeira do Tesouro é bastante limitada e restringe a disponibilidade de recursos para a agricultura.

Nos últimos anos observa-se uma clara reorientação da política de crédito rural, seja a fim de reduzir a participação do Tesouro, reduzir subsídios, aproximar a taxa de juro às vigentes para financiamento de longo prazo e canalizar recursos para melhoria da produtividade e reestruturação produtiva do setor. Apesar das restrições, a equalização vem permitindo a ampliação das fontes alternativas.

Segundo Gasquez e Conceição (1998, 24), "essa mudança da atuação do governo em direção ao uso do mecanismo de equalização pode representar uma economia acentuada de recursos, pois a sistemática de atuação possibilita a mobilização de recursos de diversas fontes. As estimativas feitas pela Secretaria do Tesouro Nacional são de que para cada real aplicado pelo governo em 1996, foram mobilizados cerca de 9 reais de recursos privados aplicados no crédito rural."

Os efeitos desta orientação são visíveis na Tabela 16: reduziu-se a participação das Instituições Oficiais Federais no valor financiado entre 1995 e 1997 (de 73,24% para 62,76%) e aumentou a participação dos Bancos Privados de 16,95% para 28,83% entre 1995 e 1997, respectivamente. Como observam Gasquez e Conceição (1998, 25), a participação do setor privado decorre também do aumento do percentual das exigibilidades, tal como se pode ver na Tabela 16.

TABELA 16: FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A PRODUTORES E COOPERATIVAS
POR TIPO DE INSTITUIÇÃO E ATIVIDADE (1995- 1997)

Valores em Reais

	CONTRATOS											
	1995				1996				1997			
	NÚMERO	%	VALOR	%	NÚMERO	%	VALOR	%	NÚMERO	%	VALOR	%
Bancos Oficiais Federais	519.608	65,34	4.747.446.370,69	73,24	769.096	73,97	4.765.405.335,72	75,72	712.664	70,54	6.176.074.058,96	62,76
Agricultura	313.707	39,44	3.798.614.243,98	58,60	466.590	44,87	3.713.154.674,54	59,00	301.165	49,61	4.883.411.939,52	49,63
Pecuária	205.901	25,89	948.832.126,71	14,63	302.506	29,09	1.052.250.661,18	16,72	211.499	20,93	1.292.662.119,44	13,13
Bancos Oficiais Estaduais	63.174	7,94	389.622.993,33	6,01	58.721	5,64	468.096.539,79	7,43	50.914	5,04	380.616.201,24	3,86
Agricultura	45.064	5,66	286.482.416,70	4,41	45.608	4,38	370.061.030,65	5,88	36.464	3,60	270.636.462,30	2,75
Pecuária	18.110	2,27	103.140.576,63	1,59	13.113	1,26	98.035.509,14	1,44	14.450	1,43	109.979.738,94	1,11
Bancos Privados	119.693	15,05	1.098.872.024,61	16,95	134.173	12,90	757.396.388,87	12,03	153.989	15,24	2.836.970.334,57	28,83
Agricultura	111.361	14,02	796.792.068,57	12,29	126.897	12,20	477.962.652,04	7,59	128.542	12,72	1.828.780.439,86	18,58
Pecuária	8.132	1,02	302.079.956,04	4,66	7.276	0,69	279.433.736,83	4,44	25.447	2,51	1.008.189.894,71	10,24
Caixas Econômicas	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Agricultura	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Pecuária	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Cooperativas de Crédito Rural	92.731	11,66	245.658.043,34	3,79	77.740	7,47	302.302.834,90	4,80	92.606	9,16	415.861.680,05	4,53
Agricultura	85.611	10,76	215.091.800,33	3,31	66.444	6,39	257.707.808,59	4,09	77.150	7,63	353.410.878,15	3,59
Pecuária	7.120	0,89	30.566.243,01	0,47	11.296	1,08	44.595.026,31	0,70	15.456	1,53	92.450.801,90	0,93
Resumo do País	795.206	100,00	6.481.599.431,97	100,00	1.039.730	100,00	6.293.201.099,28	100,00	1.016.173	100,00	9.839.522.274,82	100,00
Agricultura	555.943	69,88	5.096.980.529,58	78,61	705.539	67,84	4.818.886.165,82	76,56	743.321	73,56	7.336.239.719,83	74,55
Pecuária	239.263	30,07	1.384.618.902,39	21,35	334.191	32,12	1.474.314.933,46	23,44	266.852	26,40	2.503.282.554,99	25,41

Fonte: RECOR - Em 19/03/96

TABELA 17: EXIGIBILIDADES EM CRÉDITO RURAL

FONTE	ANO	PERCENTUAL	DOCUMENTO
DER (Dep. Especiais Remunerados)	1995/97	70%	Res. 2.108
FAE (Fundo de Inv. "Extra-mercado")	1995/97	70%	Res. 2.108
POUPANÇA Rural	1995/97 1998	65% 40%	Res. 1.898 Res. 2.473
MCR 6-2 (Recursos Obrigatórios)	07/94-07/95	25%	Res. 2.086
	08/95-07/96	17%	Res. 2.182
	Ago/96	18%	"
	Set/96	19%	"
	Out/96	20%	"
	Nov/96	21%	"
	Dez/96	22%	"
	A partir Jan/97	25%	Res. 2.293

Fonte: Banco do Brasil: UEN RURAL/GETER

Atualmente as principais fontes de recursos são as seguintes¹¹⁹:

- Empréstimo compulsório ao setor agropecuário, em condições especiais definidas pela política de crédito rural, de um percentual dos depósitos à vista; após a estabilização monetária esta fonte voltou a crescer. A exigibilidade é hoje de 25% dos depósitos à vista e os bancos comerciais que não estejam interessados em operar esta linha podem colocar os recursos das exigibilidades à disposição do Banco do Brasil;
- Empréstimo compulsório sobre um percentual dos depósitos a prazo. Atualmente pelo menos 25% dos depósitos a prazo devem ser emprestados ao setor agropecuário, e o governo cobre a diferença

¹¹⁹ A partir de Gasques e VillaVerde, 1995.

entre as taxas de juros de mercado e as taxas de juros do crédito rural (equalização dos juros);

- c) Poupança verde. 80% dos recursos depósitos em poupança verde devem ser aplicados na agricultura. Apenas os bancos oficiais estão autorizados a operar esta linha, que no entanto vem perdendo sua importância devido a baixa remuneração oferecida pela poupança em geral;
- d) Fundos Constitucionais criados em 1988 a partir da apropriação de 3% de toda a arrecadação do governo federal; estes recursos devem ser aplicados em atividades produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste pelos bancos de desenvolvimento regional nas duas primeiras e Banco do Brasil na última. Empréstimos para agricultores, cooperativas, pequenos produtores e para irrigação são considerados prioritários. Desde 1995 que 20% do total deve ser aplicado no Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária. Os Fundos Constitucionais tem hoje grande importância no financiamento agropecuário, em particular para os pequenos agricultores. Os Fundos oferecem recursos de longo prazo e em condições extremamente favoráveis;
- e) Fundo de Assistência aos Trabalhadores (FAT) tem repassado recursos ao setor através do FINAME Rural, programa de crédito operado pelo BNDES para financiamento de aquisição de máquinas e equipamentos nacionais. As condições financeiras têm reduzido a demanda de crédito oferecida por esta linha, apesar da reconhecida necessidade de o setor modernizar seus equipamentos, cuja idade média é hoje superior a dez anos;
- f) Fundos de *commodities*. Inicialmente estes fundos foram desenhados para mobilizar recursos através de operações nos mercados *spot* e futuro, notas de produtores, certificados de depósitos e outros

papéis securitizados por produtos de produção agropecuária. Sua participação até o momento não tem sido expressiva;

- g) Recursos externos. Desde 1995 exportadores e agroindústrias foram autorizadas a tomar crédito externo. A restrição maior é o controle da oferta monetária pela política econômica do Real.

TABELA 18: CRÉDITO RURAL - TAXAS DE JUROS

FUNDO DE RECURSOS	CONDIÇÕES FINANCEIRAS
RECURSOS COMPULSÓRIOS ^{1/}	
• Exigibilidade (MCR 6.2)	12% anual
• FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador	12% anual
• Poupança Rural (MCR 6.4)	
• Operações de Crédito Oficiais	12% anual
• PRONAF ^{2/}	
OPERAÇÃO	9% anual
INVESTIMENTO	TJLP + 6% anual
FUNDOS CONSTITUCIONAIS ^{3/}	TJLP + 6%
FUNDOS DE INVESTIMENTO (FINOR, FINAM E FUNRES)	TJLP + 4%
FINAME AGRÍCOLA ^{4/}	
• Região I	TJLP + 5% anual
• Região II	TJLP + 6% anual

Fonte: Conab, Indicadores da Agropecuária

^{1/} Resolução BACEN n.º 2.295, 28/06/96

^{2/} Pronaf - Resolução n.º 2.296, 28/06/96

^{3/} Lei n.º 9.126, 10/11/95

^{4/} Financiamento para a compra de novas máquinas e equipamentos nacionais.

Região I: N, NE, C-W, DF, ES, MG (Área da Sudene)

Região II: Sul, SP, RJ e outras regiões de MG

^(*) Fundos Constitucionais

FNO (Norte)

FNE (Nordeste)

FCO (Centro-Oeste)

Um dos pontos mais relevantes da evolução da política de crédito rural é o comportamento da taxa de juros. Nos anos 80, em que pese a decisão de elevar as taxas e eliminar os subsídios, em vários anos os juros reais foram negativos, como pode ser visto na Tabela 3, pág. 185. A própria seqüência de taxas positivas durante o período 1987-91 apresentadas na mesma tabela é

sujeita a controvérsias. Estudo recente de Leite (1998, 72), chega a valores bem distintos dos nossos.¹²⁰ Segundo o cálculo de Leite, apenas em 1984 a taxa de juro foi positiva (1,07); nos demais anos foi negativa: 3% em 1987; 0,92% em 1998; 16,13% em 1989; 31,52% em 1990. No período 1991-96, a taxa de juro real é positiva (exceto para o ano de 1994), variando entre um mínimo de 1,6% em 1991 a 46,78% em 1995.

Em termos nominais, até 1995 as taxas de juros do crédito rural variavam entre 6% e 12,5%, segundo o tamanho do produtor, mais a variação da Taxa de Referência (TR) formada a partir da média móvel das taxas de juros dos certificados de depósitos bancários emitidos pelos principais bancos comerciais. A partir do Plano Real, os reajustes dos preços mínimos foram totalmente desvinculados da variação da TR, que subiu consideravelmente devido à política monetária restritiva adotada nestes últimos anos e aos juros reais elevados. O custo financeiro chegou a atingir 34% e um número grande de produtores ficou sem condições de pagar suas dívidas. Embora a cobrança da TR tenha inicialmente reduzido os gastos do Tesouro, provocou uma crise financeira cuja superação acabou exigindo pesados aportes de recursos do Tesouro, anulando assim as vantagens iniciais.

Em 1996, sob pressão dos produtores e da própria crise de inadimplência, a TR foi abolida e substituída por taxas de juros pré-fixadas, variando segundo o tamanho do produtor e com equalização do Tesouro (ver Tabela 18, página 223). Enquanto as taxas de juros domésticas forem muito mais altas que as taxas internacionais, esta contradição entre as condições de financiamento rural e as condições vigentes no mercado somente poderá ser superada mediante aportes do Tesouro. O problema é que o Tesouro, como se

¹²⁰ Leite (1998) calcula os juros reais pela equação $i = (i_s - r) / (1 + r)$, onde i é a taxa de juros real; i_s a taxa de juros nominal e r a variação anual do IGP-DI. Como Buainain e Rezende (1995) também utilizam a mesma fórmula, a diferença deve ser explicada pela incorporação da correção monetária à taxa nominal.

viu anteriormente, já se encontra sob considerável pressão da dívida pública e dificilmente estará em condições de assumir o ônus do financiamento da agricultura.

TABELA 19: SITUAÇÃO GERAL DO CRÉDITO RURAL
COMPORTAMENTO GERAL DAS TAXAS DE JUROS (1995-98)

RESOLUÇÃO N.º 2.164 DE 16.06.95 → ATÉ 16% AO ANO
▪ Estabelece para o período de 09.06.95 a 31.07.96 taxa de juros de 16% ao ano. ▪ Recursos controlados → destinam-se exclusivamente a financiamentos de despesas de custeio e os empréstimos do Governo Federal (EGF) concedidos diretamente aos produtores. ▪ Consideram-se como recursos controlados aqueles oriundos das exigibilidades de que trata o MCR 6-2; das Operações Oficiais de Crédito (OOC) e outros que vierem a ser especificados.
RESOLUÇÃO N.º 2.295 DE 28.06.96
▪ Recursos Controlados: Operações contratadas a partir de 01.07.96 → taxas de juros de <u>12% ao ano</u>. ▪ As operações de crédito rural ao amparo de outras fontes de recursos, não considerados como controlados contratados a partir de 01.07.96, ficam sujeitos a encargos financeiros livremente pactuados entre as partes.
RESOLUÇÃO N.º 2.402 DE 25.06.97
▪ Recursos Controlados: Contratados a partir de 01.07.97 → taxas de juros de 9,5% ao ano. ▪ Operações de Custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – Assistência Financeira → taxa de juros de 6,5% ao ano.
RESOLUÇÃO N.º 2.506 DE 17.06.98
▪ Recursos Controlados: Operações contratadas a partir de 01.07.98 → taxa de juros de 8,75% ao ano.
OPERAÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) - ASSISTÊNCIA FAMILIAR
▪ Investimentos → taxa de juros de (TJLP + 6% a.a.)/2 ▪ Custeio → taxa de juros de 5,75% ao ano

Fonte: Gasques e Conceição, 1998.

Em 1997 a taxa foi fixada em 9,5% ao ano, e para o PRONAF ficou em 6,5%; em 1998 foi ulteriormente reduzida para 8,75% ao ano, enquanto as operações do PRONAF ficaram em TJLP + 2% ao ano com rebate de 50% para

investimentos e 5,75% ao ano para custeio. Para a safra 1998/99 a taxa real de juros do crédito de custeio deverá ser de 4,48% ao ano e as operações do PRONAF ficarão 1,6%.

Apesar da redução nominal da taxa de juros, em termos reais o nível continuou muito elevado e seu significado para a expansão da agricultura não pode ser menosprezado, em particular porque parte do setor recém está emergindo da crise da inadimplência. Como foi visto atrás, o volume de crédito oficial caiu consideravelmente e atende a menos de 1/3 da demanda e das necessidades de crédito rural (Gonçalves, 1997). Por outro lado, como será visto adiante (Seção 6.2), os novos mecanismos de financiamento (adiantamentos de contratos de câmbio, títulos de contratos futuros como a CPR do Banco do Brasil), têm custo elevado e não atendem à maioria dos produtores.

TABELA 20: COMPORTAMENTO DAS TAXAS DE JUROS DO CRÉDITO RURAL (CUSTEIO)

PERÍODO	TAXA DE JUROS	IGP ⁽¹⁾	TAXA REAL DE JUROS ⁽²⁾
1995/96	16,0 % a.a.	14,8% a.a.	1,045% a.a.
1996/97	12,0 % a.a.	9,3% a.a.	2,47% a.a.
1997/98	9,5 % a.a.	7,5% a.a.	1,86% a.a.
1997/98 - Pronaf	6,5 % a.a.		0,93% a.a.
1998/99	8,75% a.a.	4,08% a.a.	4,48% a.a.
1998/99 - Pronaf	5,75% a.a.		1,60% a.a.

Fonte: Banco Central

⁽¹⁾ Taxas extraídas de (CGFP, 1998)

⁽²⁾ Taxa Real de juros = $\frac{1 + \text{taxa nominal}}{1 + \text{taxa de inflação}} - 1$

Gasques e Conceição, 1998.

Dado o nível de endividamento do setor, é muito provável que nas condições vigentes no mercado financeiro, o setor esteja sub-financiado, o que dificulta uma retomada firme da expansão da produção. Fechar a equação do financiamento rural continua condição *sine qua non* para que o setor recupere seu dinamismo.

O "racionamento" do crédito rural fica ainda mais claro quando se observa que o valor médio dos contratos vem subindo, como mostra a Tabela 24. O valor médio dos contratos de crédito concedidos com recursos do Tesouro passou de US\$ 17 mil para US\$ 44.8 mil. Ainda assim, o valor médio geral é baixo (US\$ 9 mil), refletindo certamente a expansão dos mutuários do PRONAF e PROCERA.

Gasques e Conceição (1998, 8) mostram ainda que "as grandes lavouras não perderam a hegemonia dos financiamentos rurais nos últimos três anos. O algodão, café, cana-de-açúcar e soja foram os principais responsáveis pelo aumento do número de contratos e do valor financiado. A soja, por exemplo dobrou a área financiada entre 1995 e 1997, enquanto o café multiplicou sua área financiada por nove e o valor por mais de dez vezes. O número de contratos de financiamento de café também cresce de forma extraordinária, passando de 3429 em 1995 para 27.760 em 1997. O Estado de Minas Gerais concentra 56% dos contratos de café e 80% do valor financiado no ano de 1997. Foram surpreendentes as reduções de área financiada e do valor, ocorridas no milho, e tiveram como consequência direta uma acentuada redução da produção no ano de 1998. O arroz vem sofrendo uma estagnação do valor financiado e da área; entretanto, deve-se ressaltar que o arroz de sequeiro tem pouca expressão como atividade financiada. Em 1997 foram aplicadas 42,88 milhões de reais no financiamento de arroz no Maranhão, Piauí e Mato Grosso. Porém o maior montante de financiamento, 333,8 milhões de reais, foi para o arroz irrigado, principalmente no Rio Grande do Sul. Cabe salientar, ainda, que apesar do zoneamento agrícola ser um dos parâmetros para identificar áreas de financiamento, o número de contratos de arroz em áreas de zoneamento é mínimo, como se observa pelos dados do RECOR. A maior parte da área financiada se situa fora da área de zoneamento o que aumenta a probabilidade de perdas por motivos climáticos."

6.1.2 Crédito rural e pequeno produtor

A despeito de várias tentativas de assegurar a participação dos pequenos produtores¹²¹ no programa de crédito rural, a distribuição do crédito tem sido enviesada em favor dos médios e grandes agricultores.¹²² Ao longo dos anos 80 os pequenos produtores contaram com condições especiais de financiamento. Enquanto os grandes tinham como limite de financiamento 50% do VBC e pagavam taxas de juros com correção monetária plena, os pequenos podiam financiar 100% do VBC e em muitos casos a correção monetária era parcial. Apesar disto a distribuição do crédito continuou —e continua— desigual, como pode se observar na Tabela 21. Em 1990, os pequenos produtores receberam 27% do total do crédito rural e os grandes aproximadamente 34%. Em 1994 a situação não havia se alterado em favor dos pequenos; ao contrário, sua participação havia caído para 18%.¹²³

¹²¹ Até a criação do PRONAF a categoria de produtor familiar não havia sido utilizada pela política de crédito e preços mínimos. Os produtores vinham sendo classificados por tamanho, com base em uma estratificação feita ora a partir do nível de renda ora a partir do tamanho da unidade e extensão da lavoura.

¹²² Esta seção está baseada e reproduz partes do trabalho escrito pelo autor desta tese em 1997, para o convênio FAO/INCRA, intitulado "A trajetória recente da política agrícola brasileira". Ver Buainain (1997b).

¹²³ Gasques e Conceição (1998) mostram que considerando apenas os créditos concedidos pelo Banco do Brasil, "os pequenos produtores tiveram uma participação muito expressiva na quantidade de contratos em 1997. Vê-se que 76,9% dos contratos do Banco do Brasil foram destinados a pequenos produtores. Os demais produtores foram responsáveis por 23,01% dos contratos (Tabela 21). Quanto ao valor contratado a participação dos pequenos produtores cai para 24,18% em 1997/98, enquanto que dos demais produtores passa para 75,82%. O valor médio dos contratos seguiu também a tendência geral apresentada antes de aumento da magnitude do valor. Vê-se que tanto o valor médio dos mini produtores aumentou, como também o valor médio dos contratos dos pequenos produtores".

TABELA 21: DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO RURAL POR TAMANHO DO PRODUTOR

	TOTAL		CUSTOS OPERACIONAIS		CUSTOS DE INVESTIMENTO		MERCADO	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
PEQUENO	27,9	18,1	84,2	82,4	13,3	15,8	2,5	1,8
MÉDIO	19,8	21,3	84,6	79,7	12,5	16,8	2,9	3,5
GRANDE	34,7	41,2	79,8	77,1	13,9	17,0	6,3	5,9
COOPERATIVA	17,6	19,4	56,8	54,2	1,2	2,0	42,0	43,8
TOTAL	100,0	100,0	74,9	71,0	11,0	13,5	14,1	15,5

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, Bacen.

A queda da participação dos pequenos agricultores nos primeiros anos da década corresponde ao declínio da participação do Banco do Brasil nas operações de crédito. Várias tentativas para incentivar e até mesmo obrigar os bancos comerciais privados a aumentar suas operações com os pequenos não produziram os resultados esperados. Na prática, as condições financeiras e operacionais do SNCR não parecem ser adequadas nem para os pequenos produtores nem para os bancos comerciais privados. De um lado, nem sempre as condições especiais oferecidas aos pequenos agricultores e aos produtores familiares são adequadas às suas necessidades e condições de pagamento. Custos de transação altos, elevada aversão ao risco, dificuldades com a tramitação burocrática, ausência de colaterais são alguns dos fatores que tem impedido o acesso dos pequenos agricultores ao crédito.

Do lado das instituições financeiras, as principais restrições são os custos de transação elevados, garantias insatisfatórias e, acima de tudo, a baixa rentabilidade proporcionada pelos pequenos produtores, os quais em geral não realizam outras operações como seguros, empréstimos de mercado, aplicações financeiras etc. Por muitas décadas o Banco do Brasil funcionou como um banco de desenvolvimento rural. No entanto, nos últimos anos o BB vem orientando suas operações pelos mesmos critérios dos bancos comerciais privados, o que tem afetado o apoio financeiro aos pequenos produtores e

agricultores familiares.¹²⁴ Este mesmo impasse aparece nas operações de crédito de investimento no PRONAF e sua superação é um dos grandes desafios da política atual.

6.1.3 A falência do PROAGRO

Um dos instrumentos da política agrícola brasileira é o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)¹²⁵, instituído pela Lei n.º 5.969, de 11.12.73, com a finalidade de proteger o produtor rural quando da ocorrência de perdas das receitas esperadas em consequência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingissem bens, rebanhos e plantações. Teoricamente, o PROAGRO é um instrumento para garantir um nível de renda mínimo ao produtor, mas sim para cobrir obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural quando a produção é atingida por fenômenos naturais.

De fato, os documentos oficiais que deram origem ao PROAGRO apontavam com clareza o risco elevado com um dos principais obstáculos ao processo de modernização da agricultura brasileira. Diante do risco associado aos fatores aleatórios, os produtores tenderão a reduzir o grau de endividamento e adoção de tecnologias mais modernas (mas também mais exigentes em termos de capital de giro). A Companhia Nacional de Seguro Agrícola (CNSA), criada em 1954 para prover seguro contra perdas associadas aos fenômenos naturais havia sido extinta em 1966 sem ter conseguido atingir seus objetivos (BACEN, 1998).¹²⁶

¹²⁴ Apesar das mudanças observadas acima, o Banco do Brasil continua desempenhando o papel de principal veículo financiador deste segmento da agricultura brasileira. Sua eventual privatização deixaria uma grande lacuna nesta área.

¹²⁵ A elaboração desta seção baseou-se principalmente em informações disponíveis na página do Banco Central do Brasil, na web (www.bacen.gov.br).

¹²⁶ As operações e a administração do PROAGRO ficou a cargo do Banco Central do Brasil. Os recursos financeiros eram provenientes do Orçamento da União e do prêmio, fixado em 1% ao

Inicialmente o Programa cobriria até 80% do financiamento de custeio ou de investimento, em caso de perdas de produção comprovadas mediante laudos técnicos solicitados pelos agentes financeiros e elaborados por empresas de assistência técnica. Tratava-se de um seguro de crédito e os recursos próprios dos produtores não eram objeto de cobertura¹²⁷. Em 1979, a Lei n.º 6.685 estendeu o limite de cobertura para até 100% do valor do financiamento e incluiu nesse limite os recursos próprios do produtor previstos no contrato de crédito.

Como a adesão ao Programa era voluntária e paga, o PROAGRO nunca alcançou num nível de difusão comparável ao observado em outros países, como Estados Unidos e Austrália. Ainda assim, seja devido a problemas de gestão (desvio de funções, fraudes, controle ineficiente de ocorrências), seja devido a problemas de desenho (prêmios incompatíveis com os riscos), o Programa veio acumulando seguidos déficits financeiros e problemas operacionais que terminaram por reduzir sensivelmente sua eficácia e credibilidade no final da década de 80. Indenizações não pagas ou pagas com atraso traziam grandes prejuízos aos produtores. Segundo dados das associações de produtores divulgados na grande imprensa, no período 1989-91 quase 75% das indenizações devidas estavam em atraso. De um lado, a elevada inflação reduzia o valor real da indenização; de outro lado, reduzia a capacidade de produção e comprometia o fluxo de renda futuro dos produtores atingidos por fenômenos naturais.

ano sobre o saldo devedor do empréstimo rural (custeio e investimento). O Conselho Monetário Nacional poderia alocar recursos adicionais ao Programa.

¹²⁷ A falta de seguro para recursos próprios reforçava a tendência, já bastante forte, de utilizar o crédito rural para operações de custeio e investimento e reservar os recursos próprios para aquisição de terras e outros bens patrimoniais (ver Kageyama et al., 1990; Resende, 1985).

É preciso lembrar que nos anos 80 os recursos oficiais para o crédito rural foram consideravelmente reduzidos; além disso, diante do aumento dos riscos e da instabilidade, cresceu o autofinanciamento da produção. Neste contexto de restrição de crédito e forte instabilidade, uma queda de receita devido a problemas climáticos comprometia seriamente a capacidade de produção dos produtores, os quais eram obrigados a ajustar a área plantada à disponibilidade de recursos. O não pagamento ou atraso no pagamento do PROAGRO contribuía para agravar o problema de liquidez para produzir.

Uma avaliação feita pelo IPEA em 1988 (Villa Verde, 1988) confirma que no período 1975-1987 o déficit do PROAGRO oscilou entre US\$ 4,7 milhões em 1975 e US\$ 422 milhões em 1981. Nos anos de secas ou enchentes mais fortes, como 1981 e 1986, o déficit superava a média anual que variava entre US\$ 100 e US\$ 200 milhões.

Durante toda a década de 80 seis produtos foram responsáveis por aproximadamente 75% das indenizações pagas. Até 1987 o trigo aparecia em primeiro lugar, seguido do arroz de sequeiro e feijão. Soja, milho e algodão completam a lista. Em todos estes produtos o déficit é crônico, ou seja, as taxas cobradas eram sistematicamente insuficientes para cobrir as despesas com indenizações. Este déficit crônico ressalta o inconsistência entre o prêmio cobrado e o risco assumido pelo Programa. Como ressalta Villa Verde (1988, 20), "caso esses fossem cobradas com base em cálculos realistas, poder-se-ia observar períodos deficitários, ocasionados pela ocorrência de problemas climáticos, que seriam compensados pelos superávits obtidos em períodos normais". Além disso, é muito provável que a sustentabilidade do programa tenha sido comprometida pela má administração, custo operacional excessivamente elevado e até mesmo por fraudes.

O manejo do PROAGRO ao longo de toda a década foi orientado por dois objetivos e pela crescente restrição fiscal: de um lado, sempre esteve presente a necessidade de reduzir o déficit; de outro, aumentar a eficácia do Programa.

Assim, a taxa cobrada, inicialmente fixada em 1% ao ano sobre o saldo devedor dos empréstimos de custeio e investimento, sofreu inúmeras modificações, primeiro para 3%, depois para 5%, podendo alcançar o máximo de 18,5% quando o beneficiário houvesse recebido 3 indenizações sucessivas. Tanto o limite de cobertura como as condições da indenização também foram alteradas várias vezes, ora ampliando o limite de 80% para 100% e permitindo a cobertura parcial de recursos próprios dos produtores, ora reduzindo-o para 70% do empréstimo de custeio. Apesar destas tentativas de reduzir o déficit do PROAGRO, a situação não melhorou, levando o governo a acumular grandes atrasos no pagamento das indenizações.

Em 1991, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) foi reformulado com base no disposto na Lei Agrícola (Lei n.º 8.171, de 17.01.91), sendo rebatizado de PROAGRO NOVO. A reforma ampliava a cobertura dada aos produtores, possibilitando inclusive o enquadramento de atividades não financiadas e buscava reduzir o déficit através da cobrança de prêmios mais realistas, da imposição de regras mais estritas e de melhor controle operacional sobre os gastos para evitar conhecidas fraudes contra o Programa. Também restringia a participação do Tesouro Nacional aos casos em que, devido à ocorrência de adversidades climáticas generalizadas, os recursos do Programa não fossem suficientes para cobrir os prejuízos. Para viabilizar a compatibilidade entre receitas e despesas, foram elevadas as alíquotas dos adicionais (aumento de receita) e simplificadas suas normas operacionais (corte de custos de operação).

Interessante notar que o PROAGRO NOVO ampliou a cobertura, aumentando, portanto, sua exposição aos sinistros sem elevar a provisão de fundos na mesma medida. Esta reforma foi levada a cabo em um contexto de acelerado "desmanche" do setor público, o que colocava em dúvida a possibilidade de exercer o controle mais fino de seu funcionamento para evitar um conjunto de distorções que, pelo menos em parte, era responsável pela sua

inviabilidade.¹²⁸ Nestas condições, era evidente que a reforma estava fadada a não produzir os efeitos esperados e ao fracasso.

Os resultados foram o contrário dos esperados: já em 1992, aumentou a pressão sobre o Programa, que não teve como honrar os compromissos assumidos com os produtores. A situação do Governo Federal ilustra o grau de contradição que passou a caracterizar suas políticas. De um lado, o governo era legalmente obrigado a pagar as indenizações; mas de outro, o mesmo governo era impedido de cumprir o disposto em lei criada por ele mesmo devido à já mencionada restrição do Orçamento de Crédito. Impossibilitado de solucionar o problema, o impasse era contornado através de artifícios administrativos e operacionais, adiando o máximo possível o pagamento. Nas condições vigentes nos primeiros anos da década, com a perda de 2 safras sucessivas (1989/90 e 1990/91) e o mal resultado financeiro na de 1991/92 e 1991/93, o não recebimento do PROAGRO contribuiu para o agravamento da situação econômica-financeira que iria explodir na crise da inadimplência em 1995.

Apesar destas dificuldades, o Programa foi mantido sem alterações até 1994, como se fosse operante e pudesse desempenhar suas funções.

6.1.4 A perda de credibilidade dos preços mínimos

O papel positivo desempenhado pela política de preços mínimos durante os anos 80 é reconhecido por vários autores (FAO, 1992; Goldin e Resende, 1993; Gasques e Villa Verde, 1990; Buainain e Souza Filho, 1986). No entanto, como apontam Buainain e Resende (1995, 163), *"the great success of the minimum price program caused a series of financial and operational contradictions that, on the one hand, eroded its credibility, and on the other hand, documented the limits of sector wide minimum price programs"*.

¹²⁸ Até recentemente o PROAGRO era uma verdadeira caixa preta, cujo conteúdo era desconhecido até mesmo pelo governo. Estudo recente do Banco Central disponibilizou informações necessárias para a avaliação de alguns aspectos deste Programa, cuja relevância é inquestionável para a agricultura brasileira.

Vários fatores determinaram a perda de credibilidade da PGPM. O problema fundamental foi a incompatibilidade entre a disponibilidade de recursos e os custos potenciais do Programa. A legislação que regula os preços mínimos assegura que os produtores receberão pelo menos este preço pela produção coberta pelo Programa. Esta "promessa de compra" só pode ser cumprida pelo Estado se este tiver recursos suficientes para bancar a intervenção no mercado, cujos volumes são particularmente elevados nos anos em que os preços de mercado ficam abaixo do preço de garantia.

Independente das outras razões de natureza operacional e institucional que comprometeram a política de preços mínimos, a redução de recursos foi sem dúvida uma das principais, senão a principal, causa de sua perda de credibilidade. Em vez de ajustar o Programa à disponibilidade efetiva de recursos, definindo cultivos e grupos de produtores prioritários, o governo optou, em alguns anos, por reduzir os preços mínimos a ponto de retirar sua efetividade; em outros anos optou por simplesmente não cumprir a lei que o obriga a pagar aos produtores o preço mínimo.

Além da insuficiência de recursos a PGPM enfrentou também problemas decorrentes das inconsistências criadas pelas mudanças nas regras do programa e no marco institucional da economia brasileira. Algumas destas contradições já foram tratadas na Seção 4.4.1 e em outras.

Como se mencionou naquelas seções, a partir de 1988 o governo introduziu regras para disciplinar e reduzir as intervenções públicas nos mercados agropecuários. Inicialmente as importações estavam vinculadas ao preço de intervenção ou de liberação dos estoques; com a liberalização comercial as importações foram desregulamentadas e em muitos casos os preços de importação ficaram abaixo dos PLE. Isto produziu uma situação bizarra: o governo possuía grandes quantidades de estoques que não podia vender por que os preços de mercado não haviam alcançado os PLE precisamente devido às importações. Além disso, era obrigado a adquirir parte

da produção doméstica que não encontrava bom mercado também devido às importações artificialmente barateadas pela valorização cambial e por subsídios na origem.

Tradicionalmente, os recursos para a PGPM eram provenientes de exigibilidade sobre depósitos bancários e de forma crescente de recursos do Tesouro Nacional, oriundos principalmente do retorno do conjunto de operações de crédito rural contabilizada no antigo orçamento monetário e que foram consolidadas em um fundo único incluído no Orçamento Geral da União na conta denominada Operações Oficiais de Crédito (OCC). Este fundo, que deveria inicialmente fornecer recursos para novos empréstimos foi utilizado para vários fins, entre os quais as despesas de carregamento de estoques, incluindo as perdas físicas, equalização de juros e de preços de EGF. Desta maneira, foi perdendo seu valor inicial rapidamente e apesar de novos aportes de recursos obtidos através de remanejamento de outras rubricas das OOC e de recursos fiscais, tornou-se claramente insuficiente para cobrir os gastos necessários para o funcionamento do modelo de política vigente (Delgado, 1995). Esta restrição orçamentária inviabilizava as operações do Programa nos anos de maior necessidade, como ocorreu em 1992, contribuindo para a perda de credibilidade da política.

Já se comentou que em 1992, não tendo condições de realizar as aquisições através do AGF, uma vez que os recursos necessários não tinham sido incluídos no orçamento de crédito, o governo permitiu a transformação do crédito de custeio em EGF-cov, chamado EGF especial. Como indica Delgado (1995), a introdução do EGF especial também contribuiu para reduzir a efetividade da PGPM. A racionalidade da PGPM é fornecer crédito de comercialização para permitir que os produtores aguardem o período da entressafra para vender parte de sua produção. No momento do vencimento, se os preços de mercado estão abaixo do preço mínimo, o produtor liquida o EGF entregando ao governo a produção estocada. Para reduzir estas aquisições o

governo permitiu a extensão do prazo do EGF, o que aumentou as distorções da política. De um lado, reduziu a disponibilidade de recursos para aplicações imediatas; de outro lado, muitos produtores estendiam o prazo e vendiam a produção estocada para repor na safra sucessiva, contribuindo assim para a redução dos preços que o Programa buscava evitar.

Mais recentemente o governo introduziu a equalização para reduzir perdas de estoques e os custos do programa. A idéia é simples e engenhosa. Em lugar de comprar a produção, o governo autoriza o produtor a vendê-la e assegura a equalização do preço de venda ao preço mínimo. Nos últimos anos as equalizações estão absorvendo grandes somas de recursos, a maioria referente a safras passadas, portanto sem qualquer impacto sobre a produção corrente. Além disso, enquanto a política tradicional de formação de estoques públicos e privados, ao reduzir a variação sazonal dos preços favorecia o conjunto de produtores, a equalização não afeta o preço de mercado e beneficia apenas ao produtor que efetivamente recebe a diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado. Isto significa que a política, mesmo quando funciona, não tem objetivos de regularizar o mercado e reduzir as flutuações sazonais que comprometem seriamente o resultado dos esforços produtivos. Os produtores familiares e pequenos produtores em geral são certamente os mais atingidos pela reorientação da política, uma vez que têm maiores dificuldades para realizar este tipo de operação.

Este papel ativo da política foi consideravelmente reduzido já no final dos anos 80, tendo sido praticamente nulo durante a década de 90. Os dados da Tabela 26, pág. 325 confirmam que a relação entre preço mínimo e preço recebido pelos produtores de algodão, amendoim, arroz, feijão, mandioca, milho e soja situou-se bem abaixo da unidade a partir dos anos 90.

TABELA 22: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA ATUAL

ANO	DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
1995	Resolução n.º 002.148	Faculta as instituições financeiras integrantes do SNCR a captação de recursos externos destinados ao financiamento a produtores rurais e suas cooperativas e comercialização da produção agropecuária.
	Resolução n.º 002.191	Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Ver também Resolução n.º 002.205
	Resolução n.º 002.204	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, a implementar compra de soja via mecanismos de Cédula do Produto Rural (CPR).
1996	Resolução n.º 002.260	Dispõe sobre a venda de Contratos de Opção de Venda como novo instrumento de política agrícola.
	Resolução n.º 002.378	Dispõe sobre a concessão de empréstimos ou financiamentos ao amparo de recursos captados com base na Resolução n.º 002.148 de 16/03/95, para os complexos industriais de fertilizantes e defensivos utilizados na agropecuária.
	Resolução n.º 002.295	Direcionamento dos recursos controlados ao crédito rural, encargos financeiros e outras condições.
1997	Resolução n.º 002.441	Concessão de crédito aos fabricantes de insumos que integram o processo produtivo, o de montagem e o de embalagem de mercadorias destinadas ao exterior.
1998	Resolução n.º 002.469	Dispõe sobre financiamento destinado à aquisição de cédulas de produto rural (CPR) ao amparo dos recursos obrigatórios do MCR6-2. Ver também Resolução n.º 002.474.
	Resolução n.º 002.483	Altera e consolida regulamentação acerca da captação de recursos no mercado externo para concessão de empréstimos ou financiamentos a atividades rurais e agroindustriais para aquisição de CPR desde que registradas em CETIP permitindo a concessão de financiamento dos complexos industriais de fertilizantes e defensores desde que utilizados na agropecuária.

Fonte: Gasques e Conceição, 1998.

A dificuldade do governo em cumprir os compromissos da PGPM também contribuiu para agravar a situação dos agricultores, os quais ficaram cada vez mais constrangidos pela elevação dos custos financeiros e a redução dos preços. A própria crise financeira que eclodiu em 1995 não pode ser desvinculada da falência tanto do PROAGRO como da PGPM. Ocorre que muitos produtores assumiram compromissos em função de uma renda esperada calculada com base no preço mínimo; na medida em que a renda líquida foi inferior à esperada, e os custos financeiros superiores ao estimado, muitos produtores acumularam dívidas que nos últimos anos praticamente

inviabilizavam a manutenção de suas atividades. Esta crise foi superada, pelo menos momentaneamente, com a securitização da dívida concluída em 1995.

A despeito de várias tentativas de reduzir o custo do programa e de restabelecer sua credibilidade, os resultados não foram promissores. De um lado devido às inconsistências no desenho da política e de outro lado devido ao elevadíssimo custo financeiro de manter estoques diante de juros reais tão elevados. Daí a decisão da atual administração de introduzir lentamente novos instrumentos que possam substituir, pelo menos parcialmente, a PGPM.

6.2 Os novos instrumentos da política agrícola brasileira

A seguir apresentaremos os principais componentes da "nova" política.¹²⁹ Mais do que analisar o desempenho de cada instrumento, nossa principal preocupação é explicar o funcionamento de cada um deles, e proporcionar elementos para uma breve reflexão sobre o alcance destes instrumentos, levando em conta tanto as eventuais limitações dos próprios instrumentos para enfrentar os desafios propostos como a situação do país.

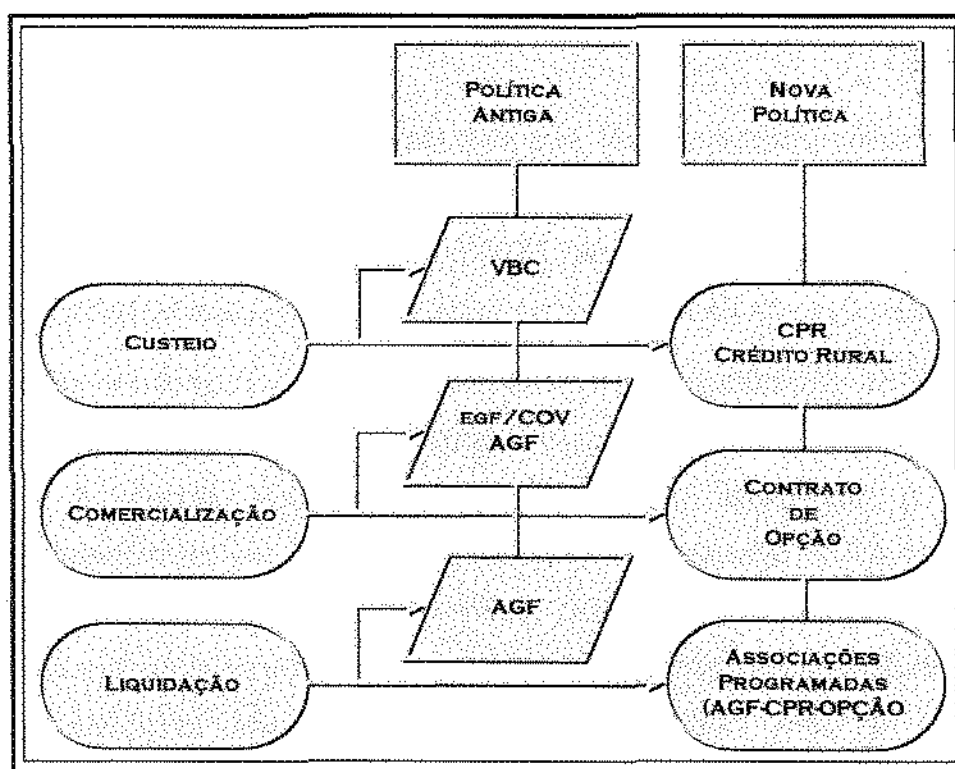
Basta abrir o Plano-Safra para perceber que existe uma discrepância entre o discurso de uma nova política e a política vigente, que continua em grande medida apoiada nos mesmos instrumentos e arranjos institucionais do modelo anterior. Sem embargo, foram efetivamente desenhados novos instrumentos que já estão em operação.

A Figura 7 e a Tabela 22 resumem a evolução recente dos instrumentos da política agrícola atual e as modificações em curso na política de financiamento. No passado, o Estado não apenas proveu recursos como, através dos instrumentos de política agrícola, procurou afetar os parâmetros

¹²⁹ Esta seção toma como base documentos oficiais da CONAB, inclusive material utilizado por alguns técnicos em suas palestras. As figuras utilizadas foram reproduzidas de transparências repassadas ao autor desta tese pelo técnico Ângelo Bressan. Também utilizamos os Planos de Safra dos últimos anos.

básicos que os produtores levam em conta para tomar suas decisões. A política atuava em três etapas ou momentos do processo de produção agropecuário. Na fase do custeio, a "velha" política atuava através do VBC e da fixação das taxas de juros do crédito rural; na fase da comercialização, os instrumentos prioritários eram as Aquisições do Governo Federal (AGF), quando os preços de mercado ficavam abaixo do mínimo, e os Empréstimos do Governo Federal (EGF-cov), que permitiam aos produtores, cooperativas e agroindústrias reter a produção durante alguns meses, evitando desta forma vender no imediato pós-safra, quando os preços em geral caem.

FIGURA 7: NOVOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO AGRÍCOLA



Fonte: Conab

Finalmente, o mesmo AGF poderia ser utilizado para liquidar o EGF, caso a evolução dos preços de mercado não se mostrasse satisfatória para os produtores. A simples transferência ao governo da produção retida através do

EGF liquidava a operação e transferia para o governo todo o ônus incorrido pelo produtor.

Como foi já repetidamente indicado atrás, estes instrumentos perderam sua eficácia. Além disso, a nova orientação da política econômica adotada desde o início dos anos 90 rejeita, pelo menos em teoria, a utilização de instrumentos que interfiram no funcionamento do mercado e sejam controlados pelo Estado. A proposta é exatamente reduzir o papel do Estado e atribuir ao mercado, em toda sua extensão, um papel mais relevante para orientar os movimentos da economia. As intervenções, quando necessárias, não devem ser contra ou em substituição ao mercado; ao contrário, devem procurar reduzir as chamadas falhas do mercado e desenvolver e ampliar o alcance dos mecanismos de mercado.

Os "novos instrumentos" seguem esta concepção: lentamente a Cédula do Produtor Rural deverá substituir o VBC e o crédito de custeio oficial; o contrato de opção assumirá o lugar do EGF-cov (e o AGF indireto) e as aquisições programadas através das CPR e dos contratos de opções substituirão o AGF.

Além da introdução de novos instrumentos, o governo vem anunciando uma nova estratégia para o setor e para a própria política agrícola. O Estado passaria a privilegiar a criação de condições gerais e de incentivos macroeconômicos adequados para o crescimento da produção agropecuária e concentraria seus recursos na promoção e fortalecimento da agricultura familiar, inclusive através da reforma agrária. Muitas das funções tradicionais da política agrícola, entre as quais o financiamento, estabilização de preços, manutenção de estoques etc. seriam desempenhadas pelo próprio setor privado, utilizando para tanto os instrumentos de mercado.

Dentro deste contexto, e antes de passarmos aos novos instrumentos, convém indicar dois componentes desta nova estratégia: a Política Nacional de Defesa Agropecuária e a construção de infra-estrutura.

No contexto atual a questão sanitária passou a ser tanto um instrumento de concorrência nos mercados internacionais, do qual participam agentes cada vez mais nivelados em termos de custos e eficiência, como instrumento de proteção do mercado doméstico. Mais do que isto, diante da crescente conscientização dos consumidores em relação à questão da segurança dos alimentos—que se traduz em uma crescente demanda por alimentos de qualidade elevada e saudáveis—, do acirramento da concorrência em todos os níveis e da elevação dos custos de produção associados às exigências de manipulação, conservação e pré-empacotamento, a questão sanitária não é apenas uma arma de concorrência e ou proteção. É condição básica para a própria viabilidade e sustentabilidade econômica do produtor e de um número crescente de atividades agropecuárias. O efeito devastador do bicudo sobre a produção de algodão nordestina é ilustrativo a este respeito. Mesmo em São Paulo, o custo de pulverização elevado e necessário para combater a praga é em parte responsável pela migração desta cultura para a Região Centro-Oeste.¹³⁰

No passado, salvo exceções, a questão sanitária foi negligenciada pelo Ministério da Agricultura, e sequer constava entre as políticas agrícolas. Além disso, as intervenções sempre assumiram caráter curativo, e não preventivo. Nas condições institucionais e concorrenciais de hoje, ações curativas não são suficientes. A simples desconfiança de que a produção de um país pode estar infectada por uma praga ou moléstia mais séria é suficiente para que os concorrentes desencadeiem ações protecionistas —com ou sem razão— ou para inviabilizar a produção devido à elevação de custos de produção.

¹³⁰ A crise do algodão em São Paulo é explicada pela combinação de vários fatores, e não apenas pelo mencionado acima. Baixos preços internacionais, sobrevalorização cambial, elevação dos custos e dificuldade para mecanizar a lavoura, concorrência desleal. Ver Gonçalves (1997).

Portanto, no atual contexto, a definição de uma política de defesa sanitária da agropecuária brasileira é fundamental para criar e assegurar condições gerais adequadas para seu desenvolvimento.

É dentro deste contexto que foi lançado a Nova Política de Defesa Agropecuária e o Sistema de Segurança, Proteção e Defesa Agropecuária. A concepção que vem orientando os debates e a formulação das primeiras propostas parece correta: visão sistêmica, prioridade para ações preventiva, reforços do serviço de vigilância e fiscalização nas fronteiras, rigor na aplicação das regras de quarentena, forte articulação com o setor privado na execução e acompanhamento da política.¹³¹ Sua eficácia dependerá, no entanto, de um lado, da própria capacidade de transformar em política efetiva boas intenções que hoje estão apenas no papel; de outro lado do engajamento do próprio setor privado, sem o qual é impossível implementar eficientemente qualquer política séria de sanidade animal e vegetal. Os repetidos exemplos de brotes de febre aftosa devido à falta de aplicação das vacinas ilustram as dificuldades em questão.

O segundo componente da nova estratégia é a preocupação em criar condições apropriadas para o desenvolvimento do setor. Como já se mencionou, no passado os instrumentos concentraram-se em assegurar incentivos via preços de produtos, insumos, máquinas e dinheiro; à exceção talvez da capacidade de armazenagem, os demais componentes da infra-estrutura ficaram praticamente à margem da política agrícola, tendo sido em grande medida tratada pelos Ministérios do Interior, Desenvolvimento Regional, Irrigação e Agências de desenvolvimento regional, como Sudene e Sudam. O exemplo mais eloquente desta visão foi a ausência de ações com o objetivo de superar as deficiências de infra-estrutura na região Centro-Oeste. O resultado é que hoje a produção regional de grãos, uma das mais eficientes do país no nível

¹³¹ Os detalhes das propostas estão disponíveis na página www.agricultura.gov.br da web.

das fazendas, e com grande potencial exportador, enfrenta sérios obstáculos associados à deficiente dotação de infra-estrutura básica.

Os diagnósticos recentes sobre a agricultura brasileira apontam os problemas de infra-estrutura como um dos principais obstáculos para o crescimento do setor. Não se trata de um problema localizado nas regiões de fronteira. Mesmo nos estados mais desenvolvidos a infra-estrutura vem colocando entraves ao desenvolvimento, seja elevando os custos de produção, reduzindo a competitividade e ou até mesmo inviabilizando totalmente a produção de alguns produtos.

Neste ano, pela primeira vez a infra-estrutura integra o Plano de Safra como componente importante da política setorial. Trata-se, sem dúvida de um progresso relevante, pelo menos em termos de concepção e planejamento das ações do Estado. No passado, decisões estratégicas sobre investimentos em infra-estrutura, com forte poder de estruturar e/ou transformar o desenvolvimento da sociedade em vastas regiões, foram tomadas sem levar em conta os impactos e as articulações com atividades específicas. Resta saber até que ponto a estratégia atual política será de fato implementada ou se estará fadada, como tantas outras propostas, ao esquecimento.

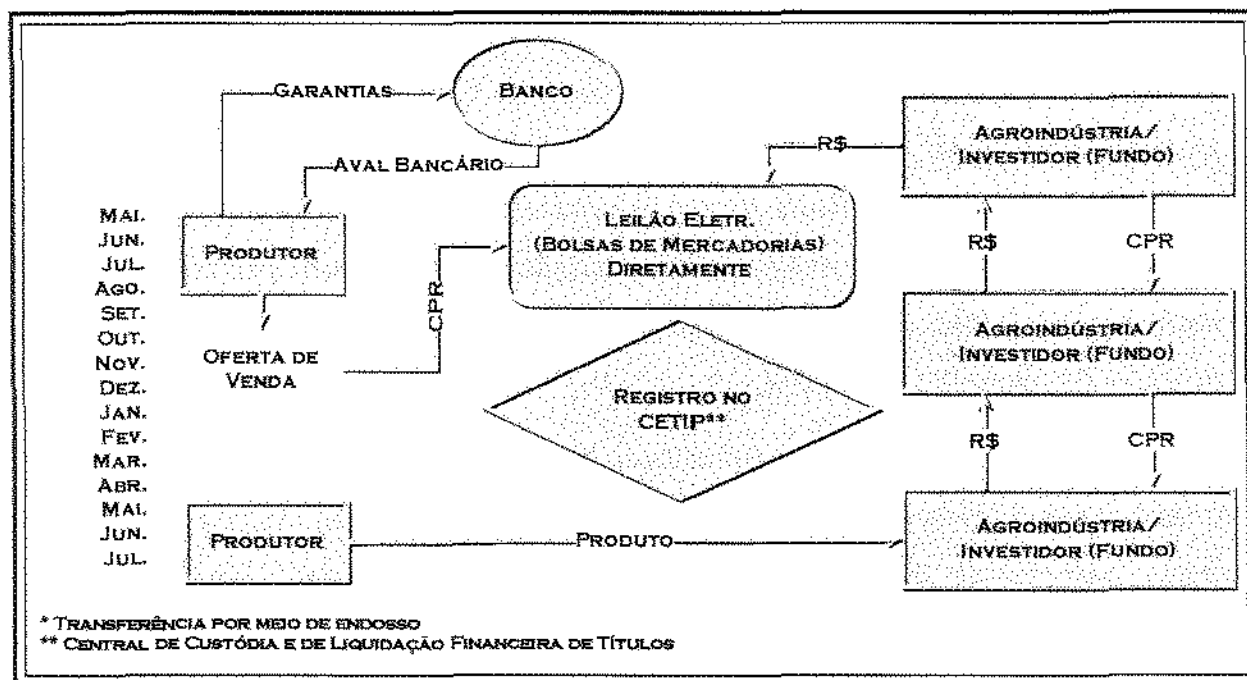
6.2.1 Cédula do produtor rural (CPR)

A Cédula do Produtor Rural é um título de promessa de entrega futura de produtos rurais emitido pelo produtor, associação ou cooperativa de produtores, e que pode ser negociado em mercados de bolsas ou balcão. Trata-se da regulamentação e padronização de operações de venda antecipada, conhecidas no Centro-Oeste como “venda de soja verde” e no Nordeste como “venda na folha”. Vendendo antecipadamente o produtor elimina o risco de preço e obtém recursos para financiar o custeio de sua produção. A operação de venda antecipada praticada diretamente entre produtores e agroindústria e/ou comerciantes, mesmo envolvendo garantias, é uma relação direta e pessoal, o que naturalmente dificulta sua difusão e ampliação. Isto requer, não

apenas a regulamentação como também a intervenção de uma instituição financeira que funciona como avalista do título, para o qual cobra uma comissão. O título avalizado pode ser mais facilmente vendido. No final o produtor recebe o preço esperado para a data de entrega do produto, em geral o preço a futuro do produto negociado em bolsa, descontado de um deságio e da comissão paga ao avalista.

Embora o deságio seja influenciado por vários fatores, entre os quais a oferta e demanda de títulos, as expectativas em relação ao comportamento da produção e dos preços, a necessidade das agroindústrias de assegurar matéria prima etc., seu piso é o custo de oportunidade do dinheiro aplicado na compra da cédula, determinado pela taxa de juros líquida que o comprador poderia obter caso decidisse aplicar esta soma no mercado financeiro (taxa SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia). Até o momento o custo financeiro da CPR tem ficado muito elevado, e claramente tem restringido sua utilidade. A captação de recursos externos, a custos mais baixos, para alavancar CPR não reduziu o custo da operação, pois o *spread* elevado para cobrir o risco cambial e o risco Brasil anulou em grande medida as diferenças entre os juros domésticos e internacionais.

FIGURA 8: RESUMO DO PROCESSO DE EMISSÃO E CIRCULAÇÃO DA CPR



Fonte: Marques, Caffagni e Souza (1997)

As Figura 8 e Figura 9 explicam e ilustram a operação com CPR. Nota-se que, independentemente da fonte dos recursos, as condições vigentes no mercado financeiro e cambial —taxas de juros e política cambial— definem o custo básico das operações com CPR. O custo da operação é ainda onerado pela cobrança do aval, o qual deve refletir o risco associado ao tomador e ao negócio, e outros custos de transação. No caso das operações lastreadas em recursos captados no mercado doméstico, o piso para a taxa de juros é determinado pelo custo de oportunidade para a aplicação financeira dos recursos dos agentes que participam das cadeias agro-industriais e financiam os produtores. Dado o elevado *spread* entre esta taxa e a taxa de juros para crédito comercial de curto prazo (desconto de duplicatas e capital de giro), é possível realizar operações de CPR a uma taxa vantajosa para os produtores, ainda que o custo final seja elevado.

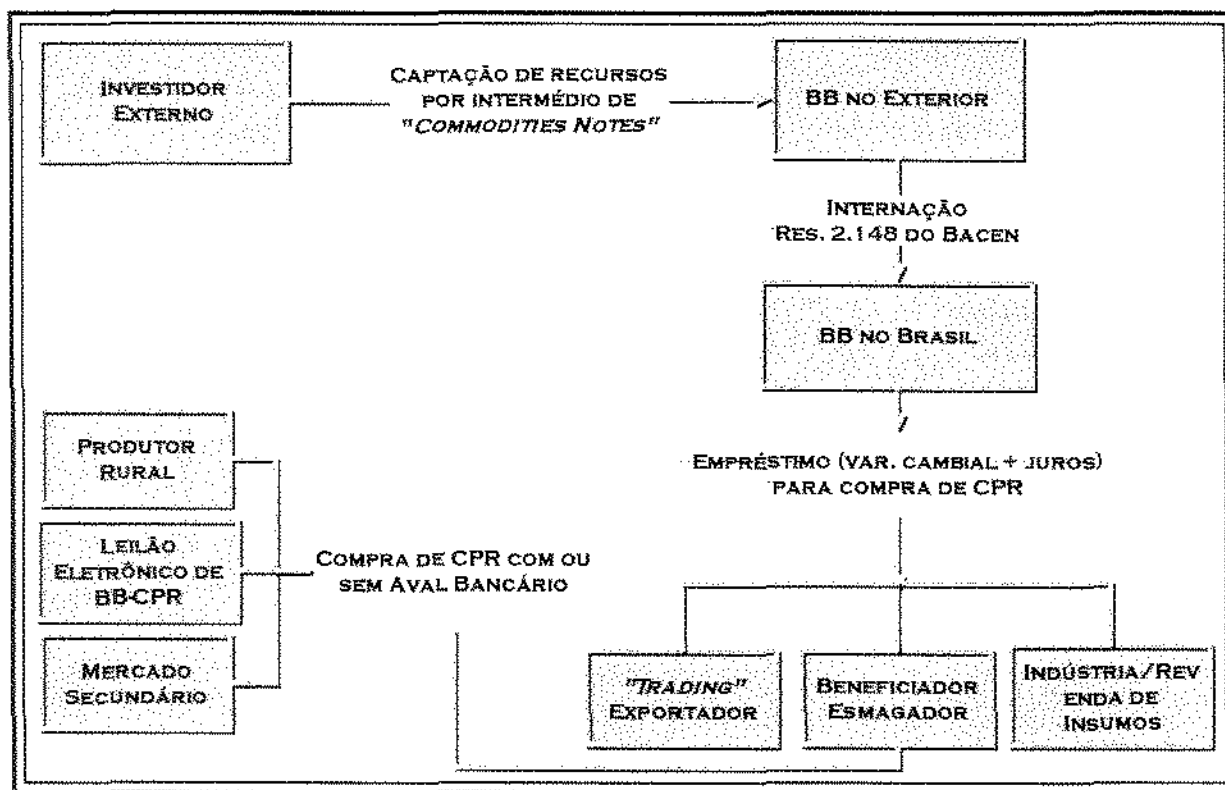
No caso das operações lastreadas em captações externas, a remuneração deve incluir o juro doméstico e o risco cambial, ou seja, a expectativa de

desvalorização da taxa de câmbio somada a um percentual para cobrir o risco envolvido —em geral equivalente ao prêmio cobrado para realizar uma operação de *hedge* no mercado futuro. O custo final da CPR será portanto especialmente afetado pela taxa de juro internacional, pela taxa de juro praticada em operações com o Brasil (taxa internacional acrescida do componente para cobrir o risco do país), pela expectativa de variação cambial e um prêmio para cobrir o risco cambial. Nas condições atuais, o custo final tem sido elevado, inibindo a difusão de negócios com CPR.

Além do custo financeiro direto da operação, a CPR pode ter um custo muito mais elevado caso os preços de mercado no momento da liquidação sejam superiores aos preços utilizados como base para a venda da cédula. Neste sentido, a CPR reduz a possibilidade de que o produtor venha a se beneficiar de elevações de preços durante o período de produção e/ou após a colheita, na entressafra. Na prática funciona como um redutor do preço recebido pelo produtor que pode ser mais elevado que o custo financeiro do crédito rural, e dificilmente servirá como uma alternativa em larga escala para o crédito de custeio. É mais provável que continue sendo utilizada por grupos reduzidos de produtores de *commodities*, com mercados já fortemente estruturados e presença marcante de agroindústrias e *traders*.

O CPR é um instrumento que só pode ser útil para grandes produtores; sua possível utilização pelos produtores familiares fica na dependência de uma substancial redução de seu custo financeiro e principalmente da ação das cooperativas e associações de produtores. Com a atual configuração e forma de operação não parece que a CPR possa vir a desempenhar um papel relevante no financiamento do produtor familiar; é possível que mesmo os produtores familiares em condições de realizar operações de CPR prefiram manter o esquema de venda antecipada.

FIGURA 9: LINHA DE CRÉDITO PARA AQUISIÇÃO DE CPR



Fonte: Banco do Brasil.

Ocorre que, se em algumas regiões a concorrência entre as agroindústrias tem levado ao pagamento de preços mais compensadores e a cobrança de taxas de juros mais reduzidas, em muitas áreas esta concorrência não existe, e as condições da venda antecipada são extremamente desvantajosas para os produtores, em particular os de menor porte, cujo poder de barganha junto às agroindústrias são pequenos. No entanto, este tipo de operação pode servir de embrião para novos instrumentos assemelhados, que sirvam para lastrear operações de captação realizadas diretamente por pequenas cooperativas de crédito, os quais seriam repassados aos produtores a taxas inferiores às praticadas no mercado. Este tipo de operação é possível por que os custos de operação e de transação destas cooperativas são menores do que o dos bancos comerciais; mas esta possibilidade depende da regulamentação de um regime especial que não lhes retire esta vantagem, permitindo-lhes pagar mais ao poupador do que o sistema financeiro e cobrar menos do tomador.

TABELA 23: CPR AVALIADAS PELO BANCO DO BRASIL (JANEIRO DE 1998)

PRODUTO/SAFRA	VALOR R\$	QUANTIDADE	UNIDADE	Nº CPR
ÁLCOOL - 94/95	1.000.000,00	2.959.000	Litro	2
ALGODÃO - 94/95	348.820,00	326.000	Kg.	1
ARROZ - 94/95	12.000.000,00	72.765.000	Kg.	30
BOI GORDO - 94/95	2.400.000,00	1.442.685	Kg.	3
BOI GORDO - 96/97	390.006,00	322.650	Kg.	6
CACAU - 94/95	15.000,00	15.000	Kg.	1
CAFÉ - 94/95	878.800,00	426.000	Kg.	16
CAFÉ - 95/96	7.207.815,57	4.171.800	Kg.	142
CAFÉ - 96/97	1.659.195,98	840.750	Kg.	29
CANA-DE-AÇÚCAR - 94/95	5.000.000,00	3.763.508	Kg.	2
LARANJA (SUÇO) - 94/95	1.000.350,00	1.333.800	Litro	1
LEITE - 94/95	2.650.000,00	12.400.000	Litro	36
MILHO - 94/95	729.080,00	8.933.520	Kg.	12
MILHO - 95/96	49.500,00	495.000	Kg.	1
SOJA - 94/95	5.876.706,64	42.011.520	Kg.	17
SOJA - 95/96	58.264.571,64	397.627.647	Kg.	649
SOJA - 96/97	28.405.456,39	156.476.290	Kg.	348
SOJA - 97/98	600.870,00	3.605.220	Kg.	3
SOJA - 98/99	303.330,00	1.819.980	Kg.	2
TOTAL	93.450.934,67	601.540.677		1.301

Fonte: Banco do Brasil

A Tabela 23 indica o valor e quantidade de operações de CPR com aval do Banco do Brasil desde o lançamento do instrumento. Nota-se que o complexo da soja responde de longe pelo maior número de contratos e valor das operações durante todo o período. Os demais produtos têm participação ocasional e giram valores relativamente baixos, confirmando a afirmação acima em relação às restrições para generalizar o uso do CPR como alavanca para financiar o setor agropecuário.

6.2.2 Contrato de opção de venda (COV)

O Contrato de opção de venda é uma operação amplamente realizada nas bolsas estrangeiras, por intermédio da qual o comprador da opção faz um *hedge* para assegurar a compra ou venda de determinada mercadoria (ou algum derivativo) a um preço preestabelecido. Para ter esta opção, que funciona

como um seguro de preço, o comprador paga um prêmio. A diferença entre um contrato de opção e a venda a futuro é que no primeiro caso o comprador pode exercer a opção se considerar a operação vantajosa, ou simplesmente desistir da opção quando assim o desejar. Nos dois casos seu custo é conhecido e corresponde ao prêmio pago pela opção. Já a operação a futuro é um contrato de compra ou venda a um preço preestabelecido nas bolsas a futuro; esta operação anula os riscos, uma vez que o produtor/comprador ficam sabendo no presente que preços receberão/pagarão por uma operação contratada no presente mas que só será efetivada no futuro. Anula o risco mas não elimina a possibilidade de prejuízos, já que no momento de liquidar a operação o preço de mercado pode divergir para cima ou para baixo do preço contratado. Caso seja maior, os vendedores vão deixar de ganhar, pois terão que liquidar seus contratos recebendo preços mais baixos; caso sejam menores, os vendedores ganharão, pois receberão mais do que receberiam caso tivessem que vender sua produção aos preços de mercado correntes no momento da liquidação.

No sentido de promover o desenvolvimento deste mercado de opções o governo, através da CONAB, está assumindo o papel do especulador, ou seja, do vendedor de opções que assume o risco da operação em troca do prêmio pago pelo comprador. A venda de contratos de opções é feita através de leilões realizados pelo sistema integrado de bolsa de mercadorias. O preço em exercício terá como base o preço mínimo acrescido de uma estimativa de custos financeiros e de estocagem durante o período de vigência do contrato de opção, além de custos de frete se for o caso. A liquidação do contrato dá-se através da aquisição do produto estipulado pela CONAB, ou através da renúncia por parte do comprador da opção.

As vantagens para a CONAB são evidentes, já que no ato da venda do contrato de opção em vez de desembolsar recursos para a retenção da safra, passa a receber os prêmios. O produtor adquire um seguro de preço, mas não resolve seu problema de financiamento da comercialização e para isto

continuará dependendo ou de EGF-cov ou de utilizar o contrato de opção para alavancar recursos na rede bancária ou para adiar o pagamento do custeio. Nos dois casos é provável que incorra em elevação dos custos financeiros, pois os prêmios e taxas de redesconto de títulos são elevados. Os contratos de opção são em geral rígidos em relação à quantidade de produto contratada (nas principais bolsas existem duas ou três opções em relação à quantidade e duas ou três opções de data); no caso brasileiro foram definidas 27 toneladas para contratos de arroz, milho e trigo, e 12,75 toneladas para o algodão. Embora estas não sejam enormes quantidades, são suficientemente grandes para excluir a maioria dos produtores de eventuais benefícios decorrente da utilização deste instrumento. Outra vez sua utilização dependerá da ação das cooperativas e associações de produtores.

6.2.3 Prêmio para escoamento de produto (PEP)

O objetivo prioritário do PEP é garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas e ao mesmo tempo contribuir para o abastecimento interno. O preço de referência é definido pelo Governo Federal, com base em diversas variáveis, podendo se situar no nível do Preço Mínimo.

O Governo, por intermédio da CONAB, oferece um bônus ou prêmio, em leilões públicos, aos interessados em adquirir o produto diretamente do produtor ou da cooperativa pelo preço de referência. Esse prêmio é, em média, equivalente à diferença entre o preço de referência e o de mercado. Todos os produtos da Política de Garantia de Preços Mínimos podem participar do PEP. A escolha do produto e do momento de implementar os leilões depende das condições de comercialização de cada produto e da necessidade de garantir o preço de referência.

Para receber o bônus o comprador deve depositar o valor equivalente ao preço de referência no banco, que o repassará ao produtor que vendeu seu produto. Todo o processo passará por um rigoroso controle operacional e fiscal, para evitar fraudes. Esta é a operação básica do PEP. Cada produto e cada

região compradora e vendedora terão peculiaridades para implementação do Prêmio para Escoamento de Produto.

O PEP possibilita ao Governo garantir um preço referencial ao produtor e evitar uma estocagem onerosa e problemática de produtos. Trata-se de um instrumento relevante e com grande potencial de utilização, particularmente por reduzir as onerosas aquisições do governo em algumas regiões onde o preço de mercado está baixo enquanto em outras áreas o mercado é abastecido por produtos importados.

6.2.4 Zoneamento agroclimático, pedoclimático e PROAGRO

Um dos problemas que tradicionalmente afetou o manejo da política agrícola brasileira foi a ausência de um zoneamento agro-ecológico que orientasse a alocação de recursos segundo o potencial produtivo de cada área. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a adoção de políticas comuns a todas as regiões, sem levar em conta as profundas diferenças de natureza agro-ecológica e sócio-econômicas que caracterizam o país, foi sem dúvida alguma causa de distorções e desperdícios significativos de recursos.

Há dois anos teve início o Programa de Zoneamento Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento,¹³² coordenado pela Secretaria da Comissão Especial de Recursos-CER/PROAGRO, o qual tem como objetivo apoiar o conjunto da Política Agrícola do Governo Federal, estimular a difusão de tecnologia e auxiliar a tomada de decisões no âmbito do PROAGRO.

A metodologia de zoneamento agroecológico adotada carece de uma consideração das variáveis chaves da estrutura sócio-econômica local, informação de grande utilidade para a formulação e implementação de alguns instrumentos de política agrícola e de desenvolvimento rural. Em compensação, o zoneamento não se limita a identificar zonas mais aptas para a produção das

¹³² Ver detalhes na página *web* do Ministério da Agricultura (www.agricultura.gov.br).

várias culturas, mas indica também os principais requerimentos e procedimentos técnicos para racionalizar a produção, aumentar a produtividade, reduzir custos e riscos e proteger o meio ambiente. Como será visto adiante, o zoneamento foi incorporado pelo PROAGRO, mas seu potencial estende-se a praticamente todos os instrumentos, do crédito ao preço, da reforma agrária ao PRONAF.

Devido ao risco e à incerteza mais elevadas na atividade agropecuária, e da reconhecida aversão ao risco e maior cautela dos agricultores, particularmente dos produtores familiares, definir um programa de seguros agrícola adequado às especificidades destes produtores é indispensável para o sucesso de uma estratégia de promoção da agricultura familiar. Apenas se sentindo protegidos —seja através de programas de renda mínima, de seguro de crédito, de garantia de venda e ou renegociação automática de dívidas— é que a maioria dos produtores terá condições de tomar decisões de investimento e de produção necessárias para aumentar sua competitividade e permitir a exploração de todo seu potencial. Como foi indicado atrás, o PROAGRO NOVO, lançado em 1991 foi uma grande fracasso, contribuindo para agravar a já frágil situação sócio-econômica de parte dos agricultores brasileiros.

Em 1994 o Programa foi reformado mais uma vez,¹³³ com o objetivo de dar-lhe viabilidade financeira e eficácia na cobertura dos riscos. A abrangência do Programa foi reduzida e foram estabelecidos novos mecanismos de controle, supostamente mais eficientes. Também se procurou introduzir o princípio da responsabilidade compartilhada entre os participantes, a fim de interessar os agentes financeiros em atuar no sentido de reduzir eventuais fraudes. Os prêmios passaram a refletir a performance recente dos produtores, punindo os que receberam indenizações recentes e bonificando os que comprovarem bom desempenho nas safras anteriores.

¹³³ Resolução n.º 2.10331.08.94 do CMN de 31/08/94.

Foram introduzidas novas diferenciações nos prêmios cobrados com a finalidade de refletir melhor as diferenças de risco. Por exemplo, as alíquotas para empreendimentos que não contam com assistência técnica são acrescidas de 2 (dois) pontos percentuais. A cobertura também passou a refletir o risco e o desempenho recente.

O PROAGRO foi um dos programas mais afetados pela falta do zoneamento, em particular pela dificuldade de gerenciar o risco e fixar prêmios diferenciados segundo o nível de risco das culturas em cada região particular. O zoneamento oferece orientações técnicas por município e poderá ser um instrumento valioso de redução do risco para os produtores e dos sinistros para o Programa.

A reforma é recente e não é possível avaliar seus resultados, uma vez que a situação do Programa continua refletindo o enorme passivo e as distorções acumuladas no passado. É possível afirmar que as medidas adotadas apontam para o caminho correto: redução da abrangência, responsabilidade compartilhada, administração do risco, associação do custo ao risco e performance. A reforma deixou em aberto a sustentabilidade financeira do Programa, uma vez que, apesar das medidas corretivas introduzidas, dificilmente o fundo poderia arcar com o ônus de ocorrências de sinistros generalizados.

6.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Um dos componentes mais relevantes da nova estratégia é o fortalecimento da agricultura familiar, o que justifica seu tratamento em uma seção destacada dos demais instrumentos/programas que integram a "nova" política agrícola.

A estratégia que vem orientando as definições do governo em relação à agricultura esta fincada em dois componentes: de um lado, no fortalecimento da competitividade da agricultura empresarial, e de outro, no fortalecimento da

agricultura familiar. Enquanto a primeira linha de ação prioriza a melhoria da infra-estrutura e incentivos através de novos instrumentos de política agrícola, o fortalecimento da agricultura familiar está centrado em dois programas básicos: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Reforma Agrária.¹³⁴

O lançamento do PRONAF e o retorno da reforma agrária à pauta política e de políticas significam uma guinada de 180° na tradicional orientação da política agrícola brasileira, uma vez que reconhece a importância econômica e social, presente e potencial, da agricultura familiar e incorpora esta ampla camada de agricultores e trabalhadores rurais como possíveis beneficiários de ações da política agrícola.

O PRONAF tem como objetivo fortalecer a agricultura familiar, contribuindo desta forma para gerar emprego e renda nas áreas rurais e urbanas e para melhorar a qualidade de vida dos produtores familiares.

Os beneficiários do PRONAF são os agricultores familiares e suas organizações, desde que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- a) Utilizar trabalho familiar, com o apoio de empregados temporários e no máximo dois empregados permanentes;
- b) Possuir ou explorar área que não supere 4 módulos fiscais;
- c) Residir no imóvel rural ou em vila urbana ou rural próxima ao imóvel;
- d) Ter 80% de sua renda corrente proveniente da exploração agropecuária, pesqueira e/o extrativa.

No caso das organizações de agricultores, estas somente são consideradas beneficiárias do PRONAF se pelo menos 60% de seus membros ativos forem classificados como produtores familiares. São os sindicatos, em

¹³⁴ A reforma agrária não será tratada neste trabalho. Para uma avaliação deste Programa nos anos 90, ver Buainain, Villalobos e Maletta (1998).

colaboração com os organismos de extensão, que certificam que os produtores são familiares e que, portanto podem participar do PRONAF.

Além do apoio direto aos produtores familiares através do crédito, o PRONAF tem outra linha de atuação orientada a financiar ações conjuntas dos municípios e estados para “eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em áreas em que predomine a presença de agricultores familiares” (MA, 1996, 5). Esta linha, chamada PRONAF-M, inclui o financiamento de redes de energia elétrica para atender áreas de concentração de produtores familiares, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, assim como serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas e privadas (MA, 1996).¹³⁵

6.4 Algumas reflexões sobre os limites da "nova" política agrícola

A fase atual é de transição entre o velho modelo de política, cujo funcionamento já não corresponde nem às necessidades do setor nem às condições macroeconômicas e institucionais vigentes, e um novo padrão de regulação ainda em gestação. Embora seus contornos ainda não estejam totalmente definidos, tanto as motivações, a concepção e orientação estratégica que vem orientando as reformas são claras.

A reforma é necessária por que, independente de outros argumentos pró ou contra, o Estado não tem capacidade financeira para bancar as políticas dos anos passados; além disso, o modelo anterior foi desenvolvido para regular as

¹³⁵ A participação no PRONAF-M pressupõe a aprovação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) e a prévia seleção do município pelo Conselho Nacional do PRONAF que disponham de um aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Os municípios são selecionados com base em três critérios; (i) Relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 ha e o número total de estabelecimentos do Município deveria ser maior que a mesma relação no âmbito do Estado; (ii) População rural em relação à população total do Município maior que a mesma relação para o Estado; (iii) Valor da produção agrícola por pessoa ocupada no Município inferior à mesma relação para o Estado como um todo.

atividades econômicas em uma economia relativamente fechada, submetida a forte controle e regulamentação estatal, sendo inadequado e ineficiente para operar no atual contexto institucional. Por último, várias das políticas usadas no passado entram em choque com parâmetros básicos da atual institucionalidade internacional (OMC) e com o projeto de integração sub-regional (Mercosul).¹³⁶

Tudo indica que o governo quer mudar fortemente os objetivos da política agrícola e principalmente o caráter de sua ação. Nesta visão, a ação do governo deixaria de ser intervencionista e reguladora, e se concentraria, de um lado, na criação de um ambiente macro favorável ao desenvolvimento do setor e de outro, em garantir, seja diretamente seja indiretamente, as condições mais gerais e básicas para o desenvolvimento no nível do setor, tais como infraestrutura de transportes, informação de mercado, regulamentação e controle fito-sanitários, de qualidade e padronização, desenvolvimento e difusão tecnológica, treinamento; além disso, as ações do setor público se concentrariam em promover o desenvolvimento econômico dos setores mais frágeis e a superação do grave problema da pobreza rural. O desenvolvimento do mundo rural mobilizaria solidariamente todas as áreas do governo, desde infra-estrutura, saúde até educação.

O papel que cabe à política agrícola, uma renovada em sua concepção e em seus instrumentos, não é pequeno, já que a economia (e o setor) terá que enfrentar os "novos" desafios sem que os "velhos" tenham sido superados. A questão é saber até que ponto a "nova" política agrícola capacita o setor público para responder adequadamente aos problemas que vêm bloqueando o

¹³⁶ Fonseca e Buainain (prelo) discutem a questão das restrições decorrentes do Acordo de Marrakesh às políticas agrícolas nos países da América Latina e concluem que o raio de manobra é muito mais amplo do que sustenta o discurso neoliberal. Segundo os autores, a principal restrição é na verdade a capacidade financeira dos Estados para bancar intervenções que podem ser muito onerosas aos cofres públicos.

crescimento da produção agropecuária e aos desafios de estabelecer um padrão de crescimento com maior equidade.

Antes de introduzir comentários específicos sobre os novos instrumentos, convém fazer algumas considerações que dão a dimensão das tarefas que estão implícitas nestas reformas. Segundo a nova concepção, a regulação dos fluxos de oferta e demanda, que até então vem sendo o pivô das políticas agrícolas, passaria de forma crescente para os mercados, cujos sinais devem substituir os sinais da política nas decisões de consumidores e produtores.

Neste sentido, as novas tarefas do governo seriam, de um lado, promover o desenvolvimento dos mercados, em particular de instituições e operações mercantis inexistentes ou cujo funcionamento ainda é muito restrito, e de outro atuar como supervisor geral para evitar a ocorrência de problemas que possam comprometer não apenas os objetivos da política como também o funcionamento normal da economia.

O desenvolvimento do mercado exige complexas regulamentações de ordem operacional e legal, incentivos, demonstrações da relevância e, principalmente, coerência e consistência entre o conjunto de ações do governo e o funcionamento destes mercados, baseados em grande medida na confiança entre agentes e na estabilidade de regras.

No papel de supervisor geral aparentemente estão incluídas as tarefas de supervisão do abastecimento, evolução dos preços, impactos da política sobre grupos relevantes de produtores etc. Também estão arroladas entre as novas prioridades da política a promoção dos produtores familiares, que no passado foram negativamente discriminados pela política oficial, e a realização da reforma agrária quer seja através de um reforço ao processo de assentamentos quer através da utilização de outros instrumentos como o ITR e outras medidas visando dinamizar o mercado de terras, facilitar a redimensionamento físico das unidades rurais —a grande maioria tem tamanho sub-ótimo— e facilitar já seja

aos produtores e trabalhadores rurais já seja a outros agentes com potencial de dinamizar a produção e emprego rural o acesso à terra.

Desenvolver o mercado e criar condições gerais favoráveis ao crescimento do setor agropecuário apresenta-se hoje como condição *sine qua non* para re-dinamizar a agricultura e potencializar os efeitos positivos da expansão agropecuária sobre a geração de renda, emprego, divisas e combate à pobreza.

Mas o papel do setor público e da política agrícola não se limita a estas funções. O desafio e as oportunidades colocados pela inserção da economia brasileira em um mercado globalizado, o qual não pode ser separado do desafio de superar os problemas associados à pobreza extrema que ainda hoje assola o país, requer políticas ativas de promoção do desenvolvimento que não apenas oportunidades já existentes como também criem novas fronteiras a partir das potencialidades do país. A questão é saber se os instrumentos disponíveis dão conta de tamanha tarefa.

Em relação ao financiamento, o principal problema, na avaliação de muitos especialistas, não parece ser devido à escassez de recursos, mas sim o de definir esquemas adequados que permitam a mobilização de recursos existentes e sua canalização para o setor.

A questão que se coloca é, de um lado, como compatibilizar a mobilização destes recursos com as exigências da política monetária, e de outro, como compatibilizar as condições de oferta destes recursos com as possibilidades de pagamento do setor. Nos marcos da política econômica atual, a solução desta equação exige a intervenção do Tesouro para operar a equalização entre a taxa de juros preferencial do financiamento rural e a taxa de juros de mercado. Dificilmente estes dois nós poderão ser desatados no contexto de políticas fiscal e monetária restritivas, e com a economia em condições de acentuada fragilidade externa ancorada em taxas de juros elevadas e em baixo nível de atividade econômica.

Apesar da redução recente nominal da taxa de juros, em termos reais a taxa doméstica continua as vigentes no mercado internacional. O efeito das taxas de juros sobre a agricultura não pode ser menosprezado, em particular porque parte do setor recém está emergindo da crise da inadimplência. Como foi visto atrás, o volume de crédito oficial caiu consideravelmente e atende a menos de 1/3 da demanda e das necessidades de crédito rural (Gonçalves, 1997). Por outro lado, os novos mecanismos de financiamento (adiantamentos de contratos de câmbio, títulos de contratos futuros como a CPR do Banco do Brasil), têm seu custo atrelado à taxa de juros de mercado e não se colocarão como alternativa viável para o problema do financiamento enquanto as taxas de juros domésticas não se aproximarem consideravelmente das vigentes no mercado internacional e os continuarem cobrando *spreads* elevados em suas operações. Nas condições atuais, estes instrumentos não atendem à maioria dos produtores, e nem mesmo à minoria. Fechar a equação do financiamento rural continua condição *sine qua non* para que o setor recupere seu dinamismo. Os novos instrumentos não parecem prover resposta adequada para esta equação.

Dado o nível de endividamento do setor, é muito provável que nas condições vigentes no mercado financeiro, o setor esteja sub-financiado, o que dificulta uma retomada firme da expansão da produção. A hipótese veiculada repetidamente de que pelo menos parte do setor vem equacionando a questão do financiamento através das agroindústrias e fornecedores de insumos não encontra qualquer respaldo na realidade. Basta visitar qualquer área produtora, conversar com meia de dúzia de agricultores e industriais para descartar totalmente esta afirmação, que reflete profundo desconhecimento da realidade e dos problemas da agricultura brasileira. Na melhor das hipóteses, a agroindústria e os fornecedores são capazes de financiar apenas uma pequena parte do capital de giro necessário para o custeio da produção. Quem financia o

restante? E as demais despesas? E os investimentos de longo prazo, cada vez mais custosos?

Os novos instrumentos são úteis, e poderão desempenhar papel relevante no futuro. É preciso ter claro seus limites: de um lado, estão subordinados às condições de funcionamento dos mercados; de outro lado, exatamente por serem subordinados às condições de mercado, estes novos instrumentos são de fato instrumentos de política pública no sentido de permitirem ao Estado regular e intervir nas variáveis de mercado para estimular ou mesmo penalizar este ou aquele setor, esta ou aquela atividade. Ou seja, se e quando as condições de mercado forem favoráveis os produtores poderão lançar mão destes instrumentos para financiar sua produção corrente, expandir sua capacidade produtiva, reduzir riscos etc. Quando as condições não forem favoráveis, os novos instrumentos terão pouca serventia para apoiar os produtores.

Por último, é ainda necessário indicar que seu funcionamento depende do desenvolvimento e consolidação de várias instituições mercantis, tais como bolsas de mercadorias e a futuro, e do desenvolvimento do próprio mercado financeiro, cuja estrutura rígida e pouco competitiva dificulta a introdução e massificação de operações necessárias ao aproveitamento do potencial destes instrumentos.

A verdade é que há um certo exagero por parte das autoridades brasileiras na apreciação destes instrumentos, os quais são importantes, mas em nenhuma parte foi utilizado em substituição aos canais de fornecimento de crédito de custeio ou programas de garantia de preços. Além disso, são instrumentos que nos países desenvolvidos vem evoluindo há várias décadas (alguns há mais de 100 anos), sendo utilizados por grandes produtores, agroindústrias e cooperativas altamente capitalizadas e experientes. Imaginar que nas condições brasileiras estes instrumentos possam vir a substituir os mecanismos tradicionais em um prazo curto é no mínimo precipitado. No que

se refere à produção familiar, a utilidade destes instrumentos será limitada; uma política de incentivos a este setor continuará dependendo do desenho e implementação de mecanismos adequados de política de preços e de financiamento.

Em relação ao PRONAF, por se tratar de um Programa recente, não cabe uma avaliação com base em seu desempenho;¹³⁷ interessa-nos levantar algumas reflexões sobre sua concepção e viabilidade nas condições atuais do Brasil.

É preciso reconhecer que o PRONAF indica o reconhecimento, por parte do governo, de que não é possível promover a agricultura familiar apenas através de taxas de juros e limites de financiamentos diferenciados em favor deste grupo, como ocorreu no passado. Tanto pelos seus objetivos, estratégia, concepção e desenho institucional o PRONAF significou, em nossa opinião, um progresso em termos de política pública que não pode ser desconsiderado:

- O Programa tem um foco preciso —um segmento dos agricultores familiares bem delimitado—, tal como vem sendo recomendado pela FAO e pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agropecuário, dois organismos internacionais especializados em agricultura e com forte tradição na promoção do desenvolvimento agrário, dos setores camponeses e dos chamados *rural poors*;¹³⁸

¹³⁷ Para uma avaliação do desempenho do PRONAF-M, ver Abramovay e Veiga (1998). Para análise e avaliação dos aspectos institucionais, ver Silva, (1999).

¹³⁸ "Bem delimitado" quer dizer que com base nos critérios definidos pelo Programa é possível identificar, sem controvérsia, seus beneficiários. Não significa que os critérios sejam adequados. Nosso objetivo neste trabalho não permite entrar na complexa discussão sobre a agricultura familiar, sua definição, lógica, dinâmica etc. Permite-nos, no entanto, expressar brevemente nossa discordância em relação ao critério adotado pelo PRONAF e à concepção dominante que caracteriza a agricultura familiar com base na predominância do trabalho da família nos trabalhos agropecuários. Tal concepção não considera a importância, cada vez maior, das atividades de gestão do processo de trabalho (exercido fundamentalmente, mas não exclusivamente, no estabelecimento) e de gerenciamento do negócio da exploração familiar. Ambas exigem tempo e *know how* do produtor para operar com bancos, negociar e acompanhar

- Sua orientação estratégica, refletindo as avaliações sobre os programas de desenvolvimento rural e combate à pobreza,¹³⁹ busca responder às demandas e as prioridades definidas pela própria comunidade beneficiária, consolidadas em Planos Municipais de Desenvolvimento Rural e aprovadas pelos vários Conselhos de Desenvolvimento representantes das comunidades;
- Neste mesmo sentido, o Programa coloca-se como "um núcleo estratégico de agregação de políticas e ações, em curso ou planejadas, de deferentes agentes, governamentais ou não, coerentes com seus princípios, diretrizes e objetivos, ... como instância catalizadora dos esforços descentralizados de instituições públicas e não

contratos comerciais, participar das atividades de sua cooperativa e/ou assiação, etc.. O exercício de tais atividades, cada vez mais indispensável para a viabilidade da agricultura familiar, reduz o tempo para o trabalho agropecuário, criando problemas para os agricultores. Esta situação tem sido contornada, mesmo nos países desenvolvidos, onde a agricultura familiar está bem consolidada, através das inovações tecnológicas e, mais recentemente, da incorporação de trabalho assalariado, especialmente nos países que receptores de migrantes oriundos de países em desenvolvimento. Em outras situações, os filhos dos agricultores familiares migram, e a viabilidade do estabelecimento passa a depender da participação do trabalhador assalariado. Em ambos os casos, a gestão continua familiar. A questão é saber se as especificidades e vantagens da agricultura familiar dependem da utilização do trabalho da família ou de fatores mais complexos, entre os quais a gestão e os valores e tradição cultural que envolvem estes grupos. Por último, a definição do agricultor familiar principalmente pela utilização da mão-de-obra da família o condena à estagnação. Os bens sucedidos, que tenham condições de expandir seus negócios e para isto contratam assalariados, imediatamente são riscados do rol de agricultores familiares. No Brasil esta é uma situação comum. Devido às reconhecidas limitações do meio rural brasileiro, que não oferece escola, assistência médica, diversão etc., o estrato superior dos agricultores familiares nos estados menos desenvolvidos tende a mandar a família para a cidade quando os filhos atingem a idade de frequentar a escola secundária ou se algum membro da família necessita cuidados médicos permanentes. Pelo critério da mão-de-obra familiar estes produtores deixam de pertencer à categoria e não têm direito ao PRONAF. Muitos terminam decidindo "vender a terrinha" e ir para a cidade, mesmo não estando preparados para migrar.

¹³⁹ Estas avaliações indicaram que o desenho dos programas, que detalhavam minuciosamente suas ações, e operavam com estruturas organizacionais centralizadas e verticais, nem deixava espaço para a efetiva participação dos beneficiários —considerada deste então prioritária— na definição das ações prioritárias nem estabelecia canais de comunicação eficazes entre a burocracia do estado e a comunidade. Para uma avaliação panorâmica da nova geração de programas de combate à pobreza rural no Brasil, ver Villalobos, Buainain e Maletta (1999); avaliações mais detalhadas de diversos aspectos destes programas foram feitas por Delgado (1993) e Gonçalves e Fonseca (1995).

governamentais, ... como um parceiro do esforço empreendido por um conjunto de instituições e atores, ...(buscando) integrar-se com outros programas e projetos que venham a contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar." (PRONAF, 1986, 11-14).

Apesar de representar um passo adiante, a viabilidade e a eficácia do PRONAF está sujeita a várias sérias reservas. A atual estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura não parece estar capacitada nem para desempenhar a função de núcleo estratégico do Programa nem para monitorar sua implementação. A experiência recente tem demonstrado que o processo de descentralização sem os necessários mecanismos de acompanhamento e controle não assegura nem a participação efetiva da comunidade nem a sinergia e a organicidade das ações. A descentralização sem controle dispersa as ações e introduz fortes distorções na implementação da política, resultando em baixa eficácia.¹⁴⁰

No que se refere à política de crédito aos produtores familiares, o PRONAF apenas reproduz a experiência do passado, diferenciando os encargos financeiros em favor do produtor familiar e diminuindo os requerimentos burocráticos para a concessão do crédito através do Banco do Brasil e bancos de desenvolvimento. O volume de recursos que vem sendo alocado para o Programa é significativo,¹⁴¹ embora insuficiente para atender à demanda de 25% dos agricultores familiares. Mas no curto prazo, o problema não parece ser

¹⁴⁰ Esta dispersão e baixo retorno é confirmada pela avaliação feita por Abramovay e Veiga (1998) "essa diversidade é tão grande que qualquer tentativa de identificação de padrões, mesmo que regionais, logo se mostra infrutífera. Nem mesmo em unidades da federação que têm poucos Planos de Trabalho constata-se algum grau de homogeneidade".

¹⁴¹ Em 1997 e 1998 o volume efetivamente utilizado foi inferior ao anunciado pelo governo. Os produtores alegam que os recursos não foram liberados; o governo e Banco do Brasil que a demanda não foi suficiente para absorver os recursos disponíveis. Não se pode negar, no entanto, que os desembolsos do PRONAF foram expressivos, alcançando US\$ 616 milhões em 1998. A participação da região Sul sobre o total dos desembolsos foi predominante, atingindo US\$ 427 milhões, representando 70%. Em seguida a região Sudeste obteve US\$ 112 milhões,

o da disponibilidade de recursos e sim o de canalizar a oferta disponível aos produtores familiares. Adiante voltaremos a este tema.

Embora o PRONAF contenha um *framework* para a definição de um programa mais amplo de apoio e desenvolvimento da produção familiar, até o momento sua atuação na prática está restrita à concessão de algumas condições diferenciadas para a utilização dos mecanismos tradicionais de política de crédito. Este mesmo tipo de política já foi tentado sem êxito no passado, ainda que sem o guarda-chuva de um programa especial de apoio ao produtor familiar. Na política de crédito e preços mínimos, por exemplo, em muitos anos foram previstas condições especiais para os micros e os pequenos produtores (tomados em sua maioria produtores familiares), e nem por isso estes tiveram mais acesso aos benefícios destas políticas.

A verdade é que embora muito importantes estas condições (taxas de juros, alíquotas etc.) não são o principal entrave para a ampla adesão dos produtores familiares aos programas de crédito, preço e seguro.¹⁴² Devem ser considerados os demais aspectos já mencionados como a disponibilidade de recursos produtivos, a inserção nos mercados, a disponibilidade de tecnologia e informação, os entraves institucionais, as especificidades dos sistemas de produção adotados pelos produtores familiares e de suas estratégias de reprodução produtiva etc.

Em relação ao PRONAF-M, Abramovay e Veiga (1998, 7) chamam a atenção para o fato de que a seleção dos municípios através dos três critérios "não corresponde à intenção de respeitar o 'protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter

respondendo por 18% do total. Esta concentração regional revela que o programa só tem potencial para atingir a camada mais integrada dos produtores familiares.

¹⁴² Há sólidas razões teóricas e evidências empíricas para sustentar que os bancos comerciais encontram grandes dificuldades para operar com pequenos produtores rurais. O Banco do Brasil vem perdendo sua vocação de banco varejista de desenvolvimento e seu espaço e funções não foram até o momento substituídas por outros arranjos institucionais.

municipal e comunitário'. Ao contrário, grande parte dos municípios selecionados são justamente aqueles em que os agricultores familiares estão menos preparados a participar desse tipo de iniciativa e mais facilmente sofrem a ascendência dos demais membros do CMDR: representantes do poder público (Prefeitura e Câmara) e 'entidades parceiras públicas e privadas'. E não será a maioria aritmética de agricultores familiares no Conselho que poderá impedir a preponderância de experientes políticos, profissionais e técnicos sobre uma das categorias das menos favorecidas em termos educacionais".

Os mesmos autores chamam também a atenção para o fato de que este tipo de seleção pode produzir planos que desvirtuam os objetivos do programa, especialmente por ficarem "quase inteiramente dependente da capacidade e da sensibilidade dos técnicos envolvidos em sua elaboração" (Abramovay e Veiga, 1998, 7).

Os autores concluem que "a preocupação em escolher os municípios que apresentassem os mais significativos índices de pobreza rural foi muito mais importante que a preocupação de atingir com precisão o segmento de agricultores familiares que poderia reagir com mais desenvoltura aos estímulos oferecidos por esta linha de ação do programa" (ibid., p. 8).

TABELA 24: VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS

FONTES/ATIVIDADES	(US\$ bilhões)	
	1996	1997
RECURSOS DO TESOURO	17.206	44.898
AGRÍCOLA	18.943	45.134
PECUÁRIA	8.611	7.184
RECURSOS OBRIGATÓRIOS	5.094	14.672
AGRÍCOLA	4.073	12.249
PECUÁRIA	14.848	24.296
POUPANÇA RURAL	25.034	34.127
AGRÍCOLA	25.111	34.256
PECUÁRIA	23.873	28.651
RECURSOS LIVRES	29.785	22.318
AGRÍCOLA	37.465	30.537
PECUÁRIA	15.971	12.056
FUNDOS CONSTITUCIONAIS	3.042	3.192
AGRÍCOLA	3.550	3.276
PECUÁRIA	2.904	3.152
REC. GOVERNOS ESTADUAIS	2.983	2.480
AGRÍCOLA	2.779	2.511
PECUÁRIA	3.289	2.372
FAT - FUNDO A. TRABALHADOR	3.627	3.886
AGRÍCOLA	3.570	3.603
PECUÁRIA	3.977	5.408
FAE - FUNDO EXTRA-MERCADO	24.876	27.810
AGRÍCOLA	25.061	27.810
PECUÁRIA	14.400	-
RECURSOS DO FUNCAFE	-	25.358
AGRÍCOLA	-	25.347
PECUÁRIA	-	-
FUNDO DE COMMODITIES	-	57.891
AGRÍCOLA	-	236.345
PECUÁRIA	-	27.747
BNDDES/FINAME	-	11.153
AGRÍCOLA	-	24.380
PECUÁRIA	-	3.715
REC. DO INCRA/PROCERA	-	2.850
AGRÍCOLA	-	2.448
PECUÁRIA	-	5.635
REC. DE OUTRAS FONTES	13.788	22.551
AGRÍCOLA	13.599	26.622
PECUÁRIA	14.854	15.116
TOTAL GERAL	6.042	9.033
AGRÍCOLA	6.962	9.473
PECUÁRIA	4.449	8.703

Fonte dos dados brutos: Banco Central

Fonte: Gasquez e Conceição, 1998.

7. CONCLUSÃO

Nos capítulos anteriores acompanhamos os traços gerais da evolução da política agrícola brasileira desde os anos 70 até meados dos 90, procurando evidenciar como o Estado foi perdendo sua capacidade de regulação da produção agropecuária nos marcos do modelo de intervenção montado nos anos 70 —aqui chamado de modelo de intervenção planejada.

A evolução e a trajetória da política agrícola foram profundamente condicionadas, de um lado, pela crise dos anos 80, pela orientação e restrições decorrentes das políticas econômicas adotadas deste então; de outro, pela necessidade de assegurar a compatibilidade entre o desempenho da agricultura e as prioridades da política econômica; e por último, pelas pressões políticas que cresceram a partir de meados da década de 80, após a redemocratização;

As mudanças nas condições macroeconômicas a partir do final da década de 70 foram aos poucos eliminando os fatores específicos e as condições gerais que viabilizavam o modelo de intervenção adotado. A capacidade de regulação efetiva do Estado, vale dizer, sua capacidade para assegurar um ambiente econômico compatível com a implementação do projeto de desenvolvimento em curso, pressupunha uma política macroeconômica com suficiente flexibilidade para enfrentar os problemas de conjuntura sem comprometer a estratégia de desenvolvimento adotada; também pressupunha a relativa autonomia das políticas setoriais em relação às flutuações conjunturais da economia e, por último, uma máquina estatal com capacidade seja para tomar iniciativas e assumir a liderança dos projetos estratégicos, seja para desenhar e implementar as políticas públicas. Todos estes fatores dependiam da capacidade de mobilização e alocação de recursos por parte do Estado, a qual foi crescentemente restringida a partir dos anos 80.

A análise da trajetória das políticas agrícolas mostrou que ao longo deste período foram introduzidas sucessivas mudanças na orientação e manejo das políticas para adequá-las às mudanças nas condições macroeconômicas do

país. Ainda assim, apesar da crescente dificuldade para operar os vários instrumentos da política agrícola, o modelo de intervenção foi mantido e os ajustes foram sempre marginais, seja em termos de concepção como em relação aos resultados. A crescente incompatibilidade entre, de um lado os requisitos básicos para operar as políticas agrícolas no marco do modelo dos anos 70, e de outro as exigências e restrições decorrentes tanto à evolução da conjuntura econômica como às políticas macroeconômicas dos anos 80 explica, em boa medida, a gradativa erosão das políticas agrícolas como instrumento de regulação da dinâmica e evolução da agricultura.

A manutenção, ainda que formal, do modelo anterior, colocava o Estado na incômoda posição de prometer o que já sabia não poder cumprir e de ser cobrado pelo prometido. Esta situação introduziu uma contradição adicional no manejo e ajustes das políticas, o que contribuiu ainda mais para sua erosão, inviabilidade e perda de eficácia. A manutenção, ainda que em menor escala, das funções implícitas no modelo anterior requeria e implicava romper os limites impostos pela política econômica, produzindo um choque contínuo entre os responsáveis pela política econômica e pela política setorial. Neste contexto, enquanto os ajustes da política agrícola introduzidos sob pressão dos setores organizados operavam no sentido de preservar o papel do governo (mesmo quando camuflados em discursos de tom liberal) e reforçar a "velha" política agrícola (ou os componentes que realmente interessam a estes setores), os ajustes ou restrições impostos pela política econômica operavam no sentido de reduzir seu alcance, eficácia e, no limite, sua própria viabilidade. A evolução linear deste tipo de situação é previsível e aponta para a deterioração crescente da ação do Estado, independente de quaisquer outros fatores que possam atuar neste sentido. Trata-se apenas de uma simples questão de incompatibilidade entre os meios e os fins, a qual tende a se agravar à medida que vão se fechando as válvulas de escape para acomodar conflitos às expensas do Tesouro.

A análise que realizamos indica que, já no final dos anos 80, a regulação setorial nos marcos do modelo de intervenção vigente desde a década de 70 havia se tornado ineficaz e não funcional, seja do ponto de vista da política econômica seja do ponto de vista das necessidades do setor. Nos limites impostos pela conjuntura e política econômica de então, os instrumentos de política agrícola utilizados eram claramente insuficientes para que o Estado pudesse responder de forma eficaz aos principais problemas enfrentados pela agricultura. Mais ainda, em alguns casos a operação de alguns instrumentos de intervenção parecia produzir mais danos que benefícios; em outros casos, os benefícios de poucos tinham um custo tão elevado que permitiam questionar a validade e legitimidade da própria política.

Nos anos 90 este processo de deterioração continuou e tornou-se ainda mais acentuado. De um lado, a não adaptação de vários instrumentos de política às mudanças institucionais que ocorreram nesta década—particularmente a abertura comercial e integração sub-regional—introduziu novas contradições entre a gestão, os custos e os resultados da política agrícola; de outro, a crise que afeta parte do setor foi aprofundada pela política econômica adotada após o Plano Real, que comprometeu ainda mais a capacidade de intervenção do Estado. Nestas condições, o espaço e a possibilidade de sustentar o modelo anterior ficaram seriamente comprometidos.¹⁴³

Nos últimos anos foram introduzidos "novos" instrumentos de política agrícola dentro de uma estratégia de reforma gradual do modelo de regulação da agricultura. Uma simples análise da atual política agrícola deixa claro que o momento é de transição, com a convivência de "velhos" e "novos" instrumentos,

¹⁴³ O problema seria facilmente superado se o funcionamento e desenvolvimento da economia e da agricultura prescindissem de uma forte presença do Estado. Se o mercado, por si só, resolvesse os problemas do setor agropecuário, países de tradição liberal não teriam políticas agrícolas tão sofisticadas como ainda hoje ocorre nos EUA e Europa.

de "velhas" e "novas" políticas e instituições. A questão é: transição para onde, para que objetivos?

A economia brasileira vem atravessando atualmente um processo profundo de reformas estruturais. Em poucos anos o país transitou de uma economia relativamente fechada para uma economia aberta e integrada aos fluxos comercial e financeiro internacional. O Estado, que até a última década funcionava como a locomotiva da economia, perdeu sua capacidade de continuar desempenhando este papel, não tendo sido substituído, pelo menos até o momento, pela iniciativa privada. As políticas macroeconômicas e setoriais tiveram seu raio de manobra reduzido, e já não é possível manejá-las como se os recursos fossem ilimitados e não existissem restrições de natureza macroeconômica, institucionais e operacionais.

A democratização do país coloca novas demandas sociais sobre o Estado e sobre as formas de organização da própria sociedade. Dificilmente será possível continuar evadindo o grave déficit social que hoje situa o Brasil entre os países mais atrasados do mundo.

Por fim, a questão da sustentabilidade do meio ambiente, que até pouco tempo atrás era considerada apenas como uma preocupação de minorias ou dos ecologistas, vem rapidamente passando a integrar, de forma cada vez mais rápida e abrangente, o grupo de variáveis determinantes do processo de desenvolvimento econômico. De um lado porque em alguns casos o nível de depredação da natureza já está comprometendo seriamente o potencial produtivo, e de outro lado porque os governos têm adotado regulamentações, seja para prevenir seja para reduzir impactos nocivos da atividade econômica sobre o meio ambiente. Em alguns casos/áreas essas regulamentações são fortemente restritivas em muitas áreas. Estas regulamentações tem tido grande impacto sobre as tecnologias adotadas, produtos, costumes etc., provocando em alguns casos verdadeiras 'revoluções'.

Neste contexto, os desafios são imensos e dificilmente se poderia abordá-los aqui em detalhes. Em termos gerais, pode-se simplificar resumindo-os em três grandes temas a serem enfrentados, todos fortemente inter-relacionados.

Do ponto de vista econômico, o grande desafio é promover a reestruturação do aparelho produtivo para que, no contexto atual, este possa assegurar o crescimento sustentável da economia brasileira, gerando a riqueza necessária para atender à demanda da população; do ponto de vista social, o grande desafio é superar as graves carências que atingem parte significativa da população brasileira; do ponto de vista político, o principal repto é estender a cidadania aos milhões de brasileiros que na prática são tratados como parias ou na melhor das hipóteses como cidadãos de 2ª categoria.

Não é pouco nem fácil, mas dificilmente o país poderá progredir sem enfrentar, conjunta e tenazmente, estes três grandes desafios dentro de um novo paradigma de desenvolvimento que deverá emergir, tanto em resposta à crise do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização e no fechamento da economia, como da alternativa neoliberal. A *debaclé* da economia mexicana em dezembro de 1994, as dificuldades enfrentadas pela economia Argentina para assegurar o crescimento sustentável e eqüitativo, os problemas que vêm enfrentando o Chile assim como as avaliações dos resultados econômicos e sociais decorrentes dos programas de ajuste estrutural em geral indicam que dificilmente o modelo liberal se afirmará como o novo paradigma. Embora ainda seja cedo para tirar conclusões, tudo indica que após a farra liberal se está retomando e se retomará com mais firmeza a consciência de que qualquer projeto de desenvolvimento em países da América Latina passa pela recuperação da capacidade de articulação e coordenação do Estado, dentro de um contexto democrático e aberto. Sem isto é impossível enfrentar os três desafios mencionados acima.

Estes pontos rebatem diretamente sobre a agricultura, já seja em relação ao seu papel no processo de desenvolvimento já seja em relação às

transformações necessárias para adequar o setor à nova realidade e às novas exigências do desenvolvimento nacional. Qualquer estratégia de desenvolvimento sustentado passa, necessariamente, pela revitalização da agricultura.

De um lado, é inegável o potencial deste setor e os efeitos dinâmicos positivos que as atividades agropecuárias podem ter sobre o desenvolvimento do vasto interior do país; de outro, qualquer movimento na direção da redução da pobreza e da desigualdade sócio-econômica traduz-se, de imediato, sobre o consumo de alimentos.¹⁴⁴

Além disso, levando em conta o tamanho do déficit externo do país, é improvável a viabilidade de um cenário de desenvolvimento sustentável nos próximos anos sem a geração de um superávit comercial significativo, o qual permitira reduzir a dependência de financiamentos externos voláteis que engessam completamente a política econômica. As exportações agroindustriais colocam-se como um dos pilares do comércio externo brasileiro, e dificilmente as metas até mesmo modestas de superávit poderão ser atingidas sem a forte contribuição deste setor. Isto significa que a produção agropecuária deverá crescer para ampliar tanto a oferta doméstica de alimentos e matérias-primas como também para gerar divisas.

Não se trata de novas funções para a agricultura brasileira, mas de velhos papéis que se recolocam com maior ênfase, e de maneira mais estratégica para o sucesso de uma eventual retomada do desenvolvimento econômico. Historicamente a agricultura não chegou a desempenhar estas

¹⁴⁴ Buainain (1999, 38-40) indica que *"the average energy supply grew from 2,408 calories per day in 1997 to 2938 in 1996, increasing at an annual rate of 0.77%. This suggests a steady improvement in increasing nutritional status for the average Brazilian. However, aggregate information disguise significant differences in food consumption habits amongst regions as well as urban and rural areas. There are also notable differences between social groups. Though there are no recent studies on nutritional status of poor population in Brazil, there are sufficient evidences indicating that incidence of nutritional poverty is still high, particularly in rural areas."* Indicação no mesmo sentido é feita por Maletta, Buainain e Villalobos (1999).

funções de maneira tão satisfatória: em alguns momentos o crescimento das exportações deu-se às custas da restrição do nível de consumo interno, ou foi possível devido à retração do consumo doméstico; em outros momentos, as elevações dos preços de alimentos contribuíram para inviabilizar planos de estabilização, como ocorreu na experiência do Cruzado. Em termos mais estruturais, as elevações dos preços dos alimentos sempre anularam, total ou parcialmente, os eventuais efeitos distributivos da elevação de salários e da redução da inflação. Qualquer destas situações seria incompatível com o cenário de retomada do crescimento sustentável nos próximos 10 ou 20 anos.

Quanto é possível crescer e quais as condições básicas para que isto se concretize?¹⁴⁵ Salles-Filho (1998, 236), em reflexão sobre tecnologia na agricultura, alimentação, pobreza e recursos naturais neste final de milênio e até o ano 2020, não apenas sintetiza os grandes desafios que se colocam, como dá uma idéia da complexidade dos problemas envolvidos: *"Producir más alimentos, distribuir mejor la riqueza permitiendo la incorporación al mercado de poblaciones marginadas, e incorporar técnicas menos destructivas del medio ambiente, em un momento de profundas transformaciones de las sociedades modernas, representa um desafio multifacético y de compleja formulación. La*

¹⁴⁵ Villalobos, Buainain e Maletta (1999) apresentam cenários para o crescimento da agricultura brasileira até o ano 2020. Projetando a taxa média de crescimento desta década para os próximos 20 anos e assumindo um crescimento da demanda doméstica de 2,5% ao ano, o Brasil passaria a ser deficitário no comércio agropecuário em 2013. O mesmo estudo estima que a disponibilidade de terras agriculturáveis é de aproximadamente 130,4 milhões. A ocupação desta área significaria um aumento de 59% em relação aos 220,2 milhões de hectares utilizados (Censo de 1996). Considerando um crescimento puramente extensivo de 2% ao ano, este estoque de terra esgotar-se-ia antes de 2020. Levando em conta que o IBGE projeta um crescimento populacional de 1,6% ao ano para este período, dificilmente o crescimento de 2% da agricultura poderia atender à expansão do mercado doméstico—mesmo assumindo a manutenção do atual status nutricional—e das exportações no ritmo e volume compatíveis com um cenário de desenvolvimento sustentável. Ainda que esse exercício seja hipotético, uma vez que desde a década passada o crescimento da agricultura tem se apoiado fundamentalmente na elevação dos rendimentos, é útil para evidenciar, tanto os limites—mais estreitos do que se costuma imaginar—para o crescimento extensivo como a forte dependência do contínuo progresso tecnológico para alargar estes limites e viabilizar o crescimento do setor a taxas compatíveis com o desempenho das funções mencionadas acima. Este simples exercício ilustra a magnitude dos desafios que o país tem pela frente para lograr um desenvolvimento sustentado e com maior equidade.

cuestión tecnológica es sólo una de esas facetas, pero ciertamente representa factor clave para las transformaciones que se avecinan. Producir más degradando menos y a costo competitivo, generar capacidad de diferenciación de productos y mercados, abrir nuevas oportunidades para productores marginados, ofrecer condiciones de crecimiento a aquellos amenazados de exclusión, enfrentar nuevas exigencias competitivas, estar actualizado para atender a los nuevos patrones de consumo, son desafíos que exigen la instrumentación de una política tecnológica para la agricultura". Mais do que uma política tecnológica, no caso brasileiro, estes desafios exigem, antes de mais nada, uma política de desenvolvimento para o país.

Independente da complexidade, o fato concreto é que existe o potencial para expansão através da incorporação de novas terras e da continuidade do crescimento dos rendimentos.¹⁴⁶ Os condicionantes não são poucos, envolvendo desde o contexto macroeconômico adequado até a definição de políticas setoriais, realização de investimentos em infra-estrutura de transporte, irrigação e energia; marcos institucionais para o melhor aproveitamento dos recursos hídricos, vigilância sanitária, proteção comercial, promoção das exportações, pesquisas e assim por diante.

Os pontos de estrangulamento são muitos e é difícil hierarquizá-los em um trabalho como este. Limitamo-nos a apontar alguns dos mais graves.

¹⁴⁶ Ver o trabalho de Salles-Filho (1998) para uma análise detalhada da questão tecnológica neste final de século. Ele chama a atenção para o esgotamento do modelo produtivista que orientou o progresso tecnológico das últimas décadas. *"En realidad, estamos em um momento de redefinición de las soluciones tecnológicas para los principales áreas-problemas de la agricultura. Estas soluciones pasan por nuevas concepciones tecnológicas para enfrentar la necesidad de control de plagas y enfermedades, para reorientar la fertilización de las plantas y la nutrición animal, para modificar la matriz energética de la agricultura, para permitir la diversificación de especies de interés comercial y para encontrar nuevas formas de ocupación del espacio rural. Todos estos elementos conducen a tecnologías menos agresivas para el medio ambiente y basadas em um conocimiento radicalmente nuevo, como la biología molecular y las aplicaciones de la microelectrónica. Estamos, por lo tanto, frente a um formidable esfuerzo para la planificación y reorganización de la investigación agrícola."* (Salles-Filho, 1998, 245)

Do ponto de vista macroeconômico, no período recente o setor foi fortemente atingido pela sobrevalorização cambial, pelas taxas de juros elevadas e por uma abertura comercial que no mínimo foi "atropelada" pelos objetivos imediatos dos vários governos que administraram o país durante esta década. A recente desvalorização do Real eliminou a primeira distorção, ficando ainda a questão das relações comerciais e, principalmente, do financiamento rural.

Como foi visto neste trabalho, os programas oficiais de crédito rural foram praticamente eliminados. Os volumes concedidos nas últimas safras não representam mais do que uma ínfima parte das necessidades de crédito operacional do setor.¹⁴⁷ Parte dos produtores vem recorrendo a fontes privadas de financiamento, seja diretamente junto ao setor bancário seja dentro da própria cadeia produtiva. Ainda que o acesso a estas fontes tenha evitado o colapso do setor, não é possível argumentar que o problema do financiamento foi solucionado através do mercado: de um lado, tanto a taxa de juros dos empréstimos oficiais (entre 12 e 24% ao ano no período pós Real) como nos financiamentos da agroindústria e fornecedores, o qual acompanha as taxas de mercado são várias vezes superiores à taxa do mercado internacional; de outro lado, exclui boa parcela dos produtores, os quais não atendem aos requisitos essenciais de garantia e risco exigidos seja pelos bancos comerciais seja pelas empresas agro-industriais que realizam a intermediação financeira. A situação da inadimplência na qual se encontra aproximadamente 1 milhão de agricultores, agrava o problema de acesso ao financiamento público e privado.

É importante apontar dois resultados da crise de financiamento. Em primeiro lugar, o sub-investimento dos produtores em seus estabelecimentos vem comprometendo tanto a expansão do setor como sua competitividade. Levando-se em conta que o prazo médio de maturação dos investimentos no

¹⁴⁷ Villalobos, Buainain e Maletta (1999) estimam, com base no valor agregado da agricultura, uma necessidade mínima de R\$ 35 bilhões por ano para financiar o custeio da produção.

setor agropecuário é elevado, a rapidez dos processos de transformação tecnológica e produtiva em curso bem como o acirramento da concorrência no mercado internacional, pode-se avaliar as consequências negativas que um longo período de baixos investimentos poderá acarretar ao país.

Em segundo lugar, muito embora nos falte evidência empírica para comprovar a hipótese, é muito provável que a crise de financiamento rural venha contribuindo para agravar a concentração da riqueza e os desequilíbrios estruturais entre grupos de produtores e as regiões do país. Sem se estender sobre o tema, é suficiente indicar alguns elementos que sustentam esta hipótese: (a) um número significativo de produtores foi simplesmente alijado do acesso ao financiamento, seja por estarem inadimplentes, seja por não atenderem aos requisitos exigidos, seja por terem sido eliminados como produtores; (b) em condições de forte restrição monetária, o acesso ao crédito é fortemente influenciado pela riqueza e garantias oferecidas pelo tomador (mutuário), ficando em segundo plano o potencial do negócio.

Em condições de igualdade, este critério seleciona os detentores de maior riqueza em detrimento dos agentes que detêm menos ativos, independente de qualquer análise da potencialidade dos projetos a serem financiados. Além disso, a decisão de realizar empréstimos com base em uma análise do portfólio do tomador —que em última instância garante o giro dos negócios secundários com o agente financeiro (seguros, aplicações, conta corrente, cartão de crédito, cobranças etc.) e o próprio ressarcimento do crédito— pode introduzir grandes distorções na alocação eficiente de recursos. Projetos de potencial elevado poderão ser preteridos por projetos de baixo ou até mesmo nenhum potencial/viabilidade em função exclusivamente da situação de riqueza dos agentes solicitantes.¹⁴⁸ Embora racional e consistente do ponto de vista do

¹⁴⁸ É amplamente aceita a conclusão derivada da teoria neoclássica segundo a qual tanto a taxa de juros como os mecanismos de seleção do crédito, através da análise de risco e potencialidade dos projetos, desempenham um papel relevante na eficiência da utilização dos recursos tomados em empréstimo. A vigência de taxas artificialmente baixas tenderia a

agente financeiro, que reduz seus custos, risco e eleva sua rentabilidade, esta decisão é obviamente inconsistente do ponto de vista da eficiência global da economia. No longo prazo, este tipo de viés tende a eliminar agentes com forte potencial empreendedor e apoiar agentes e atitudes conservadoras, que em muitos casos beiram ao rentismo (*rent seeking*).

O problema do financiamento, inclusive a reestruturação da dívida dos produtores, é sem dúvida o principal ponto de estrangulamento para um novo ciclo de crescimento da agricultura. Como já comentamos atrás, as restrições fiscais e financeiras não permitem espaço para uma solução setorial, como continua sendo demandado pelos agricultores. A cada ano o governo anuncia um novo pacote de crédito rural, definindo taxas extremamente favoráveis quando comparadas às praticadas pelo mercado. Independente da qualidade da execução da política, o resultado é conhecido: os recursos, mesmo que sejam consideráveis à luz de outros parâmetros, são sempre insuficientes para atender às necessidades dos produtores; o *timing*, sujeito tanto às exigências da política monetária como à renovada morosidade burocrática dos bancos, inclusive do Banco do Brasil, para analisar e conceder os empréstimos, é quase sempre inadequado, causando grandes prejuízos aos produtores; a taxa de juros (custo global do financiamento), ainda que privilegiada, é elevada em comparação às praticadas no mercado internacional.

“afrouxar” o rigor na avaliação dos projetos, o que permitiria canalizar recursos para financiar empreendimentos menos rentáveis. Além disso, reduziria o incentivo para estabelecer mecanismos de avaliação e acompanhamento dos projetos financiados, posto que o custo da ineficiência é relativamente baixo. Taxas de juros mais elevadas produziram melhor seleção dos projetos, já que apenas aqueles mais rentáveis seriam compatíveis com o pagamento futuro do empréstimo. Os produtores também teriam que estar mais atentos à eficiência na utilização dos recursos. Ou seja, há uma tensão permanente entre crédito, taxa de juros, acumulação e eficiência econômica. Quando esta tensão cede demasiado para um lado, por exemplo, redução de liquidez e taxas muito elevadas, compromete-se o processo de acumulação, já que apenas alguns projetos têm condições de produzir fluxos de rendimentos futuros compatíveis com o pagamento dos juros; de outro lado, taxas muito baixas tendem a gerar desperdício, seja pela má seleção de projetos seja pelo desvio ou má utilização dos recursos. Uma prática bancária corrente para reduzir riscos é selecionar criteriosamente os projetos e clientes. Em certa medida, a própria taxa de juro positiva é um forte instrumento de seleção de risco e projetos, já

Mesmo projetando um cenário otimista —e improvável— de afrouxamento da política monetária e fiscal, não há possibilidade de equacionamento da crise de financiamento rural através de uma política especial para o setor que conceda recursos em condições muito diferenciadas das vigentes no mercado de crédito. A única alternativa é a mudança da própria política monetária e a redução da taxa de juro da economia, abrindo espaço para a expansão do financiamento privado, em base comercial que seja compatível às condições e capacidade de geração de riqueza pelos agricultores (e demais agentes). Enquanto os agricultores continuarem dependendo do crédito oficial (ou do crédito privado em condições não competitivas), a agricultura brasileira dificilmente logrará dar o salto adiante que vem sendo anunciado há pelo menos 20 anos (quando o General Figueiredo prometeu encher a panela do povo) e realizar parte de seu potencial de geração de riqueza e renda. A expansão do financiamento privado, regulado pela política pública, liberaria recursos públicos e abriria espaço para a promoção efetiva dos segmentos mais débeis do setor e para ações de desenvolvimento propriamente ditas, em substituição a intervenções superficiais nos fluxos correntes de produção, como é o caso do financiamento das safras.

O setor agropecuário tem também sofrido forte impacto da abertura comercial, notadamente devido à concorrência dos países vizinhos que contam com reconhecidas vantagens comparativas na produção de grãos e alguns alimentos e de produtos oriundos de países que continuam subsidiando pesadamente a produção e exportação agrícola. A reconversão produtiva do setor agropecuário é necessariamente mais lenta do que no setor industrial, uma vez que depende de desenvolvimento de tecnologia apropriada para as condições ambientais do país e da adaptação das tecnologias já existente. Como estes processos dependem dos ciclos naturais das espécies, requerem testes de

que o reembolso do empréstimo exigirá um bom desenho e manejo do projeto. (ver discussão detalhada deste tema aplicado ao caso do PROCERA em Buainain e Souza Filho, 1998)

campo e outras práticas, são em geral lentos. Além disso, a própria difusão de tecnologia é mais complexa, pois envolve milhares de agentes isolados e dispersos, os quais se caracterizam por elevada aversão ao risco e pelas atitudes tradicionalmente mais conservadoras do que inovadoras.

Isto significa que durante um período de transição o setor agropecuário deve contar com medidas de proteção particulares, que sem reduzir os efeitos positivos da competição internacional, evitem a concorrência desleal e assegurem aos produtores as condições para levar a cabo o processo de reconversão produtiva.

Paralelamente, o governo deve definir com urgência um plano estratégico de desenvolvimento do setor, indicando as ações necessárias para que no mais curto tempo possível sejam superados tanto os gargalos hoje existentes, como criadas as condições para a reconversão. A urgência desta definição decorre da própria noção de transição e de criar as condições para que efetivamente esta percorra a rota desejada. Para que isto suceda faz-se necessário agir hoje para que no futuro os produtores disponham das tecnologias necessárias para competirem no mercado internacional, do *know how*, de informações, infraestrutura, mão-de-obra qualificada e assim por diante.

O Plano Real produziu a estabilidade, mas não liberou a política econômica da ditadura do curto prazo. As condições excepcionais criadas após a fase inicial do Plano foram desperdiçadas pela condução temerária da política cambial. O risco é que a política econômica continue submetida às sempre presentes urgências do curto prazo, relegando as ações de longo prazo sem as quais dificilmente serão superados os problemas atuais. Neste sentido, é fundamental definir e implementar uma nova política tecnológica para o setor, reduzir o "custo Brasil" através de investimentos em infra-estrutura de transportes, comunicações e energia. Educação rural universal e ensino técnico, promoção da melhoria da qualidade de vida das "cidades rurais" são ações que não podem esperar o futuro chegar para serem implementadas.

Um outro ponto que merece destaque é a necessidade de redefinir o próprio padrão de desenvolvimento da agricultura brasileira, seja por razões econômicas seja por razões sociais e políticas. No passado, coube ao setor abastecer as cidades, gerar divisas e suprir mão-de-obra barata para a indústria sem qualquer preocupação de natureza social. Daí que a estrutura agrária altamente polarizada e concentradora de riqueza e renda, pudesse ser, inclusive funcional para o modelo de desenvolvimento adotado. O quadro hoje é radicalmente diverso.

Durante as últimas décadas a população e emprego rural caíram no Brasil, seguindo tendência bem estabelecida em todos os países do mundo. O padrão de crescimento recente da agricultura foi caracterizado por um claro *labour saving bias*, o qual refletiu inclusive a política de incentivo à mecanização massiva do processo de trabalho em muitas lavouras e ramos importantes da atividade agropecuária. O resultado deste processo indiscriminado e acelerado de modernização da base técnica foi a migração massiva para as grandes cidades, que absorviam, ainda que de forma precária, a maior parte dos migrantes. No entanto, o esgotamento e crise do modelo de industrialização a partir dos anos 80, a liberalização comercial da economia, os programas de ajuste e as reformas adotados nos últimos anos, contribuíram para reduzir ainda mais as oportunidades de emprego nas grandes cidades (e, mais recentemente, até mesmo nas cidades de médio porte, que vinham absorvendo mão-de-obra desde meados dos anos 80). Neste contexto, a questão do emprego rural adquire renovada importância: caso a população rural continue caindo, mesmo à taxa de 1% ao ano, mais baixa do que a dos últimos anos, aproximadamente 1 milhão de pessoas deixarão o meio rural a cada ano durante a primeira década do novo milênio.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Esta estimativa, feita por Villalobos, Buainain e Maletta (1999, 182), assume que a população rural crescerá a uma taxa de 1,7% ao ano. Levando em conta que a fertilidade no meio rural é mais alta que no meio urbano, esta taxa pode ser considerada conservadora.

Mesmo considerando que o setor volte a crescer a taxas mais elevadas do que na última década, é pouco provável que o emprego agrícola cresça na mesma magnitude caso seja mantida a atual estrutura econômica e social. Ao contrário, poder-se-á esperar uma redução ainda mais forte do emprego agrícola, impulsionada pelo aprofundamento e massificação do processo de mecanização, expansão de grandes áreas de cultivos de grãos e da pecuária. O processo recente de mecanização da colheita da cana e a migração do algodão para o Centro-Oeste, aonde vem sendo produzido com nível de mecanização muito superior ao praticado em São Paulo e Paraná, são apenas exemplos do que pode acontecer com o emprego agrícola nos próximos anos.¹⁵⁰

O modelo de crescimento do passado, concentrado geograficamente e concentrador de renda, parece ter-se esgotado. As grandes cidades, que no passado atraíram milhões de pessoas com a possibilidade de emprego e progresso social, encontram-se hoje como grandes dormitórios de desempregados, situação que pode ser no máximo mitigada por uma eventual retomada do crescimento econômico. A atividade industrial vem perdendo, em todo o mundo, sua capacidade de gerar empregos. Em países como o Brasil,

¹⁵⁰ É preciso notar que o desenvolvimento recente tanto do algodão como da cana-de-açúcar foram profundamente afetados pela política econômica pós-Real: o algodão sofreu devido à combinação de preços internacionais elevados com taxa de câmbio sobrevalorizada, redução abrupta das tarifas de importação (eliminadas na prática) da matéria prima e de produtos textéis acabados, sem qualquer cuidado com práticas de concorrência desleal. A importação de algodão foi ainda usada como instrumento de arbitragem financeira e mecanismo para importar capital de giro, aproveitando-se do grande diferencial entre as taxas de juros no mercado interno e internacional (ver Gonçalves, 1997; Resende, 1997). Neste contexto, as áreas algodoeiras tradicionais de São Paulo e Paraná foram praticamente inviabilizadas. A recuperação parcial dos preços internacionais e a pequena correção do câmbio a partir de 1996 abriu espaço para a expansão do algodão no Cerrado, cujo custo de produção é inferior devido precisamente à mecanização da colheita. Esta expansão só foi possível por que os produtores puderam financiar a instalação destas lavouras utilizando recursos do fundo constitucional, concedidos em condições preferenciais. A mecanização da cana-de-açúcar também tem sua origem nas distorções da política econômica recente: desde o início dos anos 90 o setor trabalha com baixo nível de capitalização, sendo obrigado a recorrer a crédito bancário para financiar parte de seu capital de giro. A elevação da taxa de juros elevou o custo da folha de pagamento da mão-de-obra temporária usada para a colheita da cana, tornando vantajosa a aquisição das colhedoras com financiamento do BNDES-Finame. É provável que a eliminação e redução de algumas destas distorções da política econômica reduzam os incentivos à mecanização, mas certamente não eliminará a tendência.

com estrutura produtiva incompleta e desequilibrada, o efeito líquido das novas tecnologias sobre o emprego nos setores industrial e de serviços é ainda mais grave do que nas economias centrais: de um lado, devido à nova inserção do Brasil na economia globalizada, o país exporta parte do emprego gerado nos setores responsáveis pela geração das novas tecnologias e produção de máquinas, insumos e produtos; de outra parte, a magnitude dos efeitos sobre o nível de emprego é tanto maior quanto mais desequilibrado e desigual o sistema produtivo. A própria expansão dos serviços e seu papel na absorção de mão-de-obra também vem sendo afetada pela forte incorporação de progressos tecnológicos desenvolvidos para atender às necessidades destes segmentos, em particular as tecnologias de informação e gestão informatizada de grandes empresas. Neste contexto, qualquer estratégia de desenvolvimento sustentável terá que, necessariamente, estimular a tendência que já se vem manifestando de desconcentração geográfica das atividades econômicas, baseadas tanto em pólos regionais de negócios (indústria e serviços) como nas atividades de natureza agro-industrial.¹⁵¹

Neste contexto, o papel do setor agropecuário deixa de ser o de simples provedor e absorvedor de produtos e serviços para e dos centros urbanos, como foi no passado. O setor agropecuário deve agora contribuir de forma decisiva para a ampliação do mercado interno, para a redução da pobreza rural e urbana, para a geração de renda de forma desconcentrada, para gerar emprego e renda no campo e nas cidades, reduzir as migrações e preservar os recursos naturais do país.

Para que estas funções sejam desempenhadas é necessário promover a transformação do padrão agrário e produtivo vigente. Tal transformação deve incentivar, de um lado, atividades intensivas de mão-de-obra, como pode ser o

¹⁵¹ Ver Pacheco, 1997.

desenvolvimento da fruticultura no Nordeste e outras regiões;¹⁵² de outro lado, deve promover a redistribuição da propriedade da terra e apoiar, de forma decisiva, a produção de natureza familiar.

Esta opção estratégica pela produção familiar está apoiada também em argumentos de natureza econômica. De um lado, aparte em ramos isolados, como açúcar e álcool e cereais, a grande produção agropecuária, de natureza capitalista, dificilmente conseguirá atingir os níveis de eficiência e competitividade que será necessário no futuro. De outro lado, esta grande produção não assegura a dinamização do mundo rural e a distribuição de renda requeridas no atual estágio de desenvolvimento do país. A atual ênfase na reforma agrária e no PRONAF significa uma reorientação importante da intervenção setorial; no entanto, sua eficácia e seu sucesso dependem da "radicalização" destas políticas como opções estratégicas, não apenas do governo, mas de toda a sociedade. A menos que tais intervenções sejam aprofundadas, entendidas e assumidas como indispensáveis para a moldagem da sociedade do futuro, mais justa, segura e equilibrada, dificilmente poderão produzir as transformações necessárias a que se propõem.

A análise realizada nesta tese da experiência da política agrícola brasileira nos últimos 30 anos permite-nos avançar um conjunto de recomendações para a formulação de uma estratégia voltada para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar.¹⁵³

¹⁵² O Brasil conta com grande potencial para desenvolver estas atividades de fruticultura, floricultura etc., tanto para o mercado interno como para o mercado externo. Estas atividades, tratadas atualmente quase como nichos, podem adquirir grande relevância econômica no país. Mesmo altamente tecnificados, são *labor intensive*, e têm forte poder de propagação local nos segmentos de serviços (comercialização, apoio técnico, manutenção de equipamentos, armazenagem, empacotamento etc.). As próprias exigências internacionais de redução de produtos agroquímicos, controle de qualidade etc. contribuem para reforçar a demanda de mão-de-obra.

¹⁵³ Estas recomendações tomam como base e reproduzem o trabalho do autor, intitulado "Recomendações para a formulação de uma política de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil", preparado em 1997 para o Convênio FAO/INCRA.

Não se trata aqui de propor, de forma detalhada, políticas específicas de apoio à produção familiar,¹⁵⁴ mas tão somente de, com base na análise das políticas adotadas no passado, indicar algumas linhas gerais que poderão orientar a definição de uma estratégia e a formulação de políticas com o objetivo de fortalecer e estimular o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil.

Sem entrar na intensa polêmica sobre a natureza da produção familiar *viz a viz* a produção capitalista, parte-se do princípio de que a unidade familiar não se diferencia da unidade capitalista em função de objetivos subjetivos —a familiar não busca maximizar o lucro e a capitalista sim—, mas sim em função da maneira específica como a unidade familiar pode responder aos chamados sinais de mercado. Estas respostas refletem um conjunto amplo de condicionantes, desde a disponibilidade de recursos, a inserção sócio-econômica, a localização geográfica, as oportunidades e a conjuntura econômica, as instituições e valores culturais da família, grupo social e até mesmo do país.

Apesar da importância destes fatores, pode-se considerar, com certo grau de simplificação, que os principais condicionantes do desenvolvimento rural são os incentivos que os produtores tem para investir e produzir, a disponibilidade de recursos, particularmente terras, água, mão-de-obra, capital e tecnologia, que determina o potencial de produção, o acesso aos mercados, insumos, informações e serviços que influi de forma decisiva na capacidade efetiva de produção e finalmente as instituições, que influenciam as decisões dos agentes e inclusive sua capacidade, possibilidade e disposição para produzir.

¹⁵⁴ O desenho de políticas específicas requer a elaboração de um diagnóstico sobre a agricultura familiar no Brasil, suas diferenciações internas e ao nível regional, articulações produtivas com os demais setores, principais pontos de estrangulamento etc. Além disso, o desenho de políticas deve necessariamente partir do conjunto de experiências de promoção do desenvolvimento que vêm sendo implementadas, com apoio do setor público ou não, de forma descentralizada. É da avaliação destas experiências que pode surgir o desenho concreto de políticas.

Desta maneira, qualquer política de desenvolvimento e promoção da agricultura familiar deve necessariamente levar em conta a situação destes quatro fatores e sua influência sobre a dinâmica da produção familiar. Por exemplo, poderia ser inútil desenhar uma política que melhorasse os incentivos (preços reais) sem resolver pontos de estrangulamento na dotação de recursos (terra insuficiente, falta de água nas regiões semi-áridas), problemas de acesso a insumos básicos ou mercados eficientes ou ainda problemas institucionais, como a falta de titulação da terra ou informações deficientes.

Estas considerações iniciais têm o objetivo de mostrar que a promoção da agricultura familiar não pode ser concebida e enfrentada a partir de políticas e instrumentos isolados, como vem ocorrendo no Brasil. Com efeito, na tradição da política brasileira, os pequenos produtores, os minifundiários ou produtores familiares foram, com maior ou menor intensidade, contemplados com tratamento diferenciado pelas políticas de crédito, preços mínimos etc., e os resultados sempre foram bastante pobres.

É preciso, portanto, ter uma visão global do problema e reconhecer que, dado sua dimensão, não se trata apenas de integrar organicamente as políticas específicas de apoio à agricultura familiar à política macroeconômica e às políticas setoriais; ao contrário, trata-se de definir uma estratégia de desenvolvimento nacional, políticas macroeconômicas e setoriais compatíveis com a proposta de estimular um padrão de crescimento econômico com equidade social, fortalecer as iniciativas individuais da pequena e média empresa urbana, a agricultura familiar, gerar empregos urbanos e rurais, reduzir a pobreza etc.

Ou seja, é necessário que as chamadas políticas sociais deixem de ser apenas compensatórias como no passado, quando eram concebidas para reduzir os efeitos negativos de estratégias e políticas macroeconômicas e setoriais que não conduziam aos objetivos de desenvolvimento com equidade. A abordagem da política compensatória equivale a tentar manter o nível da

represa apenas através do controle da vazão de água, que, no entanto é muito inferior à vazão do próprio riacho.

Independente de erros de desenho e implementação destas políticas —que muitas vezes privilegiaram os efeitos e sintomas e não as causas reais dos problemas—, é forçoso reconhecer que políticas específicas e localizadas não são eficazes para combater problemas abrangentes. Tendo fracassado no passado, quando a disponibilidade de recursos e a capacidade de intervenção do setor público eram maiores do que atualmente, não há porque considerar que possam ter êxito no presente, quando o Estado dispõe de menos recursos e enfrenta talvez maiores pressões e desafios. É necessário, portanto, que a política de desenvolvimento nacional e setorial sejam apropriadas e conducentes aos objetivos de desenvolvimento da agricultura familiar, criação de emprego, redução da pobreza etc. Sem isto, qualquer política específica estará fadada ao fracasso.

O fortalecimento e o desenvolvimento da agricultura familiar requer, portanto, a integração das políticas macroeconômica, agrícola e de desenvolvimento rural, de tal forma a reduzir os atritos e aumentar a convergência e sinergia entre os diversos níveis de intervenção do setor público. A seguir indica-se de maneira breve algumas considerações gerais que deveriam orientar a estratégia de desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, assim como o desenho das políticas específicas.

(i) Política macroeconômica

Já se indicou acima que em grande medida os incentivos são determinados pelas políticas macroeconômicas. As políticas setoriais podem no máximo amortecer, corrigir ou reforçar, de forma necessariamente localizada, os efeitos da política macroeconômica. No entanto, como as experiências brasileiras e latino-americanas demonstraram, a política de natureza compensatória tem alcance limitado e dificilmente beneficia os grupos que mais necessitam de compensação e proteção. Se os segmentos economicamente mais

fortes têm dificuldades para enfrentar políticas macro distorcidas, que se pode dizer do impacto sobre os grupos mais débeis, como os produtores familiares, pequenas empresas urbanas etc.?

É certo que em muitos casos as unidades familiares podem ser mais resistentes e ter maior flexibilidade para ajustar-se a certas situações que as empresas capitalistas. Esta constatação não autoriza a conclusão de que podem se beneficiar de conjunturas de crise ou de contextos macroeconômicos adversos, pois se assim fosse os períodos de crise não seriam caracterizados por fortes movimentos de concentração e centralização da produção e riqueza. Além disso, no caso atual não se trata apenas de resistir, mas sim de expandir-se e fortalecer-se, o que requer, mais do que políticas específicas um contexto apropriado que facilite e incentive o desenvolvimento e o fortalecimento da produção familiar. Este contexto é em grande medida o resultado das políticas macroeconômicas, embora outros elementos importantes, como as políticas setoriais, o marco legal, instituições etc. também desempenhem papel relevante.

Desta maneira, o primeiro elemento de qualquer política de promoção do fortalecimento da agricultura familiar é uma política macroeconômica que incentive os agentes a produzirem o máximo com o máximo de eficiência. A estabilidade monetária é condição necessária, mas não suficiente para criar este contexto favorável ao desenvolvimento econômico; é necessário, além disso, que as demais variáveis macroeconômicas sinalizem favoravelmente aos agentes e criem as condições para a mobilização dos recursos necessários para sustentar o crescimento econômico.

(ii) Política setorial

Como ao longo desta tese, apesar da importância estratégica da agricultura dentro do paradigma desenvolvimentista do pós-guerra, o fato é que seu papel foi sempre subsidiário aos objetivos e necessidades de expansão do setor urbano-industrial. A política agrícola refletia precisamente esta posição

secundária da agricultura, tendo sido orientada fundamentalmente em função de dois objetivos básicos: de um lado, aumentar a produção agropecuária para assegurar o abastecimento do mercado interno e a geração de divisas; de outro lado, aumentar a produtividade através da modernização técnica da agricultura e da maior integração intersetorial. Os demais objetivos, tal como geração de emprego, distribuição de renda, redução da pobreza rural, proteção dos recursos naturais etc., ainda quando considerados nos planos de governo e na exposição de motivos das políticas, foram na prática relegados para um segundo plano.

A política agrícola, de natureza claramente compensatória para políticas macroeconômicas enviesadas a favor do setor urbano-industrial, seguiu dois eixos básicos: de um lado, através de um conjunto de instrumentos tratou de promover os objetivos setoriais de modernização técnica e integração intersetorial; de outro lado, sempre de maneira *ad hoc*, buscava arbitrar os conflitos intersetoriais, especialmente entre os produtores agropecuários (preços e disponibilidade de matérias-primas para a agroindústria; preços dos insumos, especialmente fertilizantes e óleo combustível) e a agroindústria, e conciliar a evolução das variáveis setoriais (produção doméstica, preços agrícolas, condições de abastecimento do mercado interno, exportações etc.) com os objetivos e necessidades da política macroeconômica. Em ambos os casos a arbitragem deu-se, na maioria dos casos, às custas da agricultura (FAO, 1992, 83).

Mas dentro deste contexto desfavorável para o conjunto do setor, grupos de produtores foram compensados pelas transferências financeiras e outros benefícios, explícitos e implícitos, embutidos nos vários instrumentos de política agrícola. O resultado é bastante conhecido: um processo de modernização excludente, profundamente desigual entre produtores, produtos e regiões do país; intensos movimentos populacionais entre as regiões e principalmente entre o campo e a cidade; enfim, o agravamento da estrutura bipolar que sempre caracterizou o agro brasileiro, já que aumentou a distância

entre a grande unidade tecnificada e os segmentos que foram marginalizados do processo de modernização, particularmente proprietários de pequenas áreas, posseiros e arrendatários. Cresceu também o número de famílias sem terra, ou com terra insuficiente para assegurar, a partir da atividade agropecuária, sua subsistência.

Ao longo dos últimos 30 anos, a política agrícola e de desenvolvimento rural tentou incorporar algumas preocupações com estes grupos de produtores marginalizados. Assim, conforme se mencionou anteriormente, pequenos ou mini produtores contaram, em várias ocasiões, com condições de financiamento especial; programas de extensão rural, desenvolvimento de cooperativas e dezenas de programas de apoio aos pequenos produtores, particularmente no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, foram implementados. No total, bilhões de dólares foram utilizados nestes programas, e os resultados, no atacado, foram bastante pobres, pelo menos quando se consideram os objetivos explícitos de redução da pobreza rural e promoção dos chamados pequenos produtores.

Sem desconhecer a importância de erros de concepção e problemas de implementação, o fracasso da política agrícola e dos programas especiais —pelo menos no que diz respeito aos objetivos de desenvolvimento rural— não pode ser atribuído à falta de recursos ou aos problemas de má gestão, mas sim ao caráter compensatório e secundário destas intervenções. Mesmo contando com recursos relativamente generosos, é muito difícil que intervenções pontuais possam anular os efeitos negativos e os impulsos e orientações decorrentes do *main stream* da política econômica e setorial. Portanto, os produtores familiares e os objetivos de desenvolvimento rural não podem continuar a ser objetos de programas especiais, enquanto o conjunto da política agrícola continua favorecendo os produtores não familiares, sem preocupação de assegurar, para o conjunto dos produtores, condições favoráveis e adequadas para seu desenvolvimento. Desta maneira, é fundamental superar esta dicotomia da política pública e que a política agrícola seja reorientada e seus objetivos

redefinidos para dar prioridade ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar.

Mesmo correndo o risco de simplificar demasiadamente o problema, pode-se indicar que os principais objetivos da política agrícola deveriam ser dois:

- Assegurar condições gerais favoráveis para o desenvolvimento do setor, removendo os pontos de estrangulamento específicos, falhas de mercado, precariedade institucional e contribuindo para equacionar os problemas decorrentes das particularidades da atividade agropecuária, tais como risco mais elevado, tecnologia apropriada, desenvolvimento de mercados, informações etc. A vantagem desta orientação é não ser excludente, pois ao deslocar seu foco de intervenção do nível micro e de cultivos específicos para os condicionantes gerais —particularmente os 4 fatores básicos mencionados acima—, o conjunto dos produtores pode beneficiar-se, ainda que de forma diferenciada. Fundamentalmente, a política agrícola deve melhorar, para o conjunto dos produtores e não apenas para alguns, os incentivos, o acesso, a disponibilidade e as instituições.
- Promover o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar como eixo central de uma estratégia de redução da pobreza urbana e rural, de geração de empregos no campo e nas cidades, distribuição de renda e fortalecimento das economias regionais e do mercado interno. A eleição desta prioridade requer a mobilização de um conjunto de instrumentos que contribua para criar condições básicas e um contexto favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar assim como para remover obstáculos particulares que vêm dificultando este processo.

A adoção destes objetivos pode implicar a necessidade de introduzir um viés positivo em relação aos agricultores familiares e medidas restritivas em

relação às grandes empresas, cuja atuação podem não deixar espaço para o florescimento e consolidação das unidades familiares. É necessário assumir, sem preconceitos ideológicos, a existência de um *trade off* entre desenvolvimento sustentável e velocidade/ritmo de crescimento econômico no curto prazo. O que não seria justificável é apoiar atividades não sustentáveis no longo prazo, e que ficarão sempre dependendo da transferência de recursos do setor público para sua manutenção. Desde uma perspectiva de longo prazo — a única válida para as políticas econômicas que formam a face do país —, é falso o dilema entre eficiência e desenvolvimento eqüitativo. A opção pela agricultura familiar é, portanto, uma opção política por um modelo de sociedade, e seu custo imediato pode ser mais elevado que a manutenção da grande propriedade e do latifúndio como esteios da agricultura e da sociedade brasileira.

Os principais instrumentos da política agrícola são: políticas de comercialização e preços agrícolas, política de financiamento agropecuário, política de desenvolvimento tecnológico e extensão rural, política de redução de risco e marco legal. Outros instrumentos relevantes, mas em geral operados fora do âmbito da política agrícola, são: política de meio ambiente e recursos naturais, política de educação rural, política agro-industrial, política de defesa agropecuária (sanidade agropecuária), política de irrigação, política de reforma agrária e programas de desenvolvimento rural.

Como foi visto, no passado estes instrumentos de política foram operados em função de objetivos particulares, tal como apoio a um produto ou grupo de produtos. Dentro do marco conceitual que estamos propondo, é preciso destacar que estas políticas afetam todo o setor, direta ou indiretamente, e que estes instrumentos devem ser manejados para criar condições gerais favoráveis para o setor agropecuário, e não para um ou outro produto, um ou outro produtor. No contexto de uma política agropecuária consistente e conducente ao desenvolvimento setorial, o apoio particular a determinados produtos ou grupos de produtores deve plasmar-se em programas específicos, e não no manejo dos instrumentos gerais da política agrícola. A utilização destes

instrumentos em benefício de um ou outro produto ou grupo de produtor, mesmo quando bem sucedido, termina por introduzir distorções que em geral afetam negativamente a grande maioria dos demais produtores que ficaram fora do esquema. A própria experiência brasileira está cheia de exemplos de como os interesses da grande maioria dos produtores —exatamente os familiares— é afetada negativamente pela opção de defender a renda ou a situação de um grupo pequeno de agricultores.

As atuais propostas de política agrícola já estão incorporando esta concepção, que representa uma mudança considerável em relação ao padrão de intervenção implantado nos anos 60 com o Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário. As intervenções localizadas em favor de produtos devem, portanto, ser substituídas por políticas que beneficiam o conjunto do setor e por políticas específicas em favor dos setores mais debilitados, como os agricultores familiares e assentados.

Neste sentido, as políticas de financiamento com juros ou condições especiais para este ou aquele produto, deverão dar lugar a um esquema de financiamento mais neutro entre produtos e com possibilidade de alcançar um maior número de produtores; dentro desta concepção, no lugar de subsidiar as taxas de juros e tentar assegurar, através de regulamentações e medidas administrativas, o acesso dos produtores familiares e pequenos agricultores a estes recursos, poderia ser mais eficaz atuar no sentido de anular as conhecidas desvantagens que estes produtores enfrentam para obter financiamento.¹⁵⁵ Várias ações poderiam ser tomadas neste sentido, desde

¹⁵⁵ Um grande número de estudos documenta a dificuldade de assegurar uma distribuição equitativa do financiamento entre grupos de produtores através de regulamentações e medidas de natureza administrativa. Interessante mencionar dois: o primeiro, de Julie Anderson (1990), refere-se diretamente ao caso brasileiro. Respondendo à pergunta feita no próprio título, *Does regulation improve small farmers' access to Brazilian rural credit?*, o autor, depois de examinar detalhadamente a regulamentação do crédito rural e os dados de sua distribuição, responde negativamente; o segundo, *The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries*, de Von Fischke, Heffernan and Adams (1981), revisa a experiência internacional e formula o paradigma ou economia política das instituições de crédito. Este paradigma sustenta que os resultados dos programas de créditos especiais para os agricultores,

cobrir os custos de transação mais elevados dos produtores familiares, desenvolver fundos de aval para reduzir o risco e resolver o problema das garantias, desburocratizar as regulamentações para o funcionamento de caixas de poupança e para o crédito coletivo.

As políticas de sustentação de alguns preços deverão ser substituídas, ou complementadas, por políticas de preços para facilitar o acesso aos mercados e para desenvolver os mercados através de geração e difusão de informações, desenvolvimento de infra-estrutura de comercialização, promoção da descentralização das agroindústrias, renovação da legislação sobre comercialização, democratização do sistema de transportes através do incentivo aos transportadores autônomos.

Especial ênfase deverá ser dada ao desenvolvimento de infra-estrutura, ao refinamento do zoneamento agropecuário como instrumento para orientar a alocação mais eficiente e sustentável dos recursos, ao desenvolvimento de tecnologias agropecuárias e à modernização do marco legal que condiciona o desenvolvimento do setor.

Também serão particularmente relevantes as políticas de educação rural e de desenvolvimento agro-industrial. Em relação a esta última, cabe notar que o Brasil não conta com uma institucionalidade adequada para este fim, já que o corte tradicional por setores retalha a agroindústria entre muitos ministérios e instituições. Apesar disto, o fortalecimento da agroindústria e sua descentralização são fundamentais para o desenvolvimento da agricultura e do chamado mundo rural, assim como para a geração de emprego rural não agrícola.

foram, paradoxalmente, opostos aos esperados; ao contrário de apoiar o desenvolvimento dos produtores os programas de crédito rural subsidiado apoiaram a concentração da produção e das terras e foram para nos bolsos dos grandes produtores. Ambos artigos sustentam, com Norton (1993) que mesmo melhorando a supervisão e regulamentação destes programas, seria muito difícil evitar distorções relevantes.

(iii) Política Agrária

Não é possível pensar no fortalecimento da agricultura familiar e no desenvolvimento rural como "ilhas sociais" em meio a um mar de grandes unidades monocultoras, geradoras de poucos postos de trabalho, concentradora de renda e riqueza etc. A experiência dos países avançados nos quais a agricultura familiar é forte demonstra que seu desenvolvimento requer uma certa concentração em espaços geográficos bem definidos. Aqui mesmo no Brasil a agricultura familiar é forte onde é dominante, ou pelo menos expressiva. Poder-se-ia inverter e afirmar que ela é dominante por que é forte, e acabaríamos na discussão do ovo e da galinha. A tautologia exprime uma condição importante para o desenvolvimento da agricultura familiar: a necessidade de uma rede de apoio, de provisão de serviços e mercadorias (máquinas e insumos) adequados ao seu processo produtivo e assim por diante.

Fugindo desta polêmica, mas não da questão, sabe-se que a agricultura familiar possui algumas vantagens econômicas em relação às grandes unidades capitalistas, em particular em áreas nas quais as economias de escala ou não se manifestam ou são relativamente fracas;¹⁵⁶ estas vantagens dizem respeito à possibilidade de gestão mais eficiente dos recursos naturais e da unidade de produção como um todo; redução de custos de mão-de-obra e maior racionalização do uso de insumos, com redução global de custos sem comprometer a produtividade; redução dos riscos através da definição de sistemas de produção baseados em policultivos e em maior integração agricultura-pecuária; maior verticalização interna, permitindo ganhos gerais em eficiência e redução de custos.

A maior debilidade das unidades familiares é seu fracionamento. A disponibilidade de recursos próprios e as restrições de acesso a recursos complementares acabam determinando uma escala de produção que, em

¹⁵⁶ Ver a este respeito o trabalho de Guanzirolli, (1999).

muitos casos, não chega a atingir um nível adequado para que o produtor possa enfrentar individualmente o mercado (*lato sensu*) sem sofrer as conhecidas desvantagens associadas ao fracionamento e escala. Esta debilidade foi relativamente superada nos países avançados através da associação de produtores familiares, seja em cooperativas, em sindicatos, em associações, em grupos de venda etc. Estas associações só são possíveis e/ou somente funcionam eficazmente quando existe uma massa crítica mínima de agricultores familiares convivendo, próximos uns dos outros, com os mesmos problemas e dificuldades. Sem esta massa crítica é muito difícil o desenvolvimento das formas associativas indispensáveis para o fortalecimento da agricultura familiar.

A concentração geográfica de agricultores familiares não é importante apenas para o desenvolvimento das associações e dos elementos culturais—solidariedade comunitária, troca de favores, relações familiares etc.—que são característicos às comunidades onde a presença deste agricultores é numericamente relevante. O desenvolvimento da agricultura familiar moderna requer o apoio de um conjunto de serviços técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e sistemas de produção. Dificilmente estes serviços se desenvolvem de forma eficiente em base a meia dúzia de clientes, espalhados pelo município ou micro-região; como a própria experiência recente dos assentamentos no Brasil vem demonstrando, os projetos maiores vêm provocando impactos positivos na comunidade local, desencadeando um conjunto de iniciativas que se reforçam e se alimentam, de tal maneira que o saldo final tem sido muito maior e mais abrangente do que o emprego e a renda gerados no interior dos assentamentos. Em resumo, a existência de uma massa crítica mínima de agricultores familiares coloca-se como condição fundamental para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e para produzir sinergia com outras iniciativas e funcionar como um estopim para o desenvolvimento

local, sem o que dificilmente o próprio crescimento da agricultura familiar é sustentável.

A necessidade desta massa crítica não significa que a agricultura familiar não possa conviver com outras formas de organização da produção. Ao contrário, a experiência dos países avançados indica que os agricultores familiares são excelentes vizinhos, e que sua presença contribui também para o desenvolvimento eficiente das empresas capitalistas e unidades patronais¹⁵⁷. O que se quer dizer é que o desenvolvimento e o fortalecimento da agricultura familiar devem ter como ponto de partida uma massa crítica de unidades familiares concentradas geograficamente.

Os problemas de atualidade dos dados estatísticos têm dificultado um diagnóstico sobre a situação atual da agricultura familiar no Brasil. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 1985, estudo realizado pelo convênio FAO/INCRA (1996) indica a existência de mais de 4 milhões de unidades familiares, representando quase 75% do total de estabelecimentos. Nas Regiões Nordeste, Norte e Sul os estabelecimentos classificados como familiares representam, respectivamente, 82,1% e 76,7% do total; a participação cai para 54,9% na Região Sudeste e 43,1% na Centro-Oeste. Estas informações parecem indicar que a agricultura familiar no Brasil é suficientemente numerosa em praticamente todas as regiões do país, sugerindo que no lugar de formarem ilhas isoladas elas formariam o mar que cerca outras formas de organização sócio-econômica.

Ainda que estes dados continuem sendo representativos da realidade atual, outra visão emerge a partir dos dados do Atlas Fundiário Brasileiro de 1996, com informações referentes ao cadastro de 1992. O Atlas, ao indicar que as grandes e médias propriedades, representando pouco mais de 10% do total

¹⁵⁷ Sem entrar em detalhes, pode-se apontar algumas vantagens desta convivência: o desenvolvimento mais equitativo da própria comunidade e a disponibilidade de mão-de-obra mais qualificada e de serviços especializados.

de imóveis rurais, ocupam quase 80% da área total, confirma que as unidades familiares, mesmo representando a maioria dos imóveis, encontra-se inserida em uma estrutura agrária fortemente desequilibrada, caracterizada por forte concentração da propriedade da terra e, em consequência, do poder político e econômico.

É evidente que este contexto caracterizado por acentuada concentração da propriedade da terra e por uma estrutura agrária extremamente desigual, não é propriamente favorável ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar. Nestas condições, o acesso à terra e aos demais recursos naturais fica bloqueado, restringindo fortemente as possibilidades de crescimento da agricultura familiar. Uma política agrária que tenha como objetivo estratégico promover uma ampla redefinição da estrutura agrária brasileira, e como objetivo específico facilitar o acesso à terra por parte dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem terra, minifundiários, arrendatários e posseiros legítimos, deve ser, portanto, um componente fundamental da estratégia de promoção do desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar.

Não se trata, portanto, de conceber um programa de apoio à agricultura familiar, um programa de reforma agrária e ações de políticas agrícolas, como se cada um tratasse de universos estanques¹⁵⁸, mas de compreender que o desenvolvimento da agricultura familiar requer a transformação da estrutura agrária através de ações de política fundiária, política agrícola em geral, além de ações de política diferenciada em favor da agricultura familiar. Examinado desde o ângulo da reforma agrária, pode-se dizer que a transformação da

¹⁵⁸ É interessante notar que nas entrevistas realizadas pelo autor com autoridades do Governo Federal envolvidas nestes programas em 1997, foi exatamente esta a imagem que ficou: a política agrícola trata dos produtores comerciais, o PRONAF dos agricultores familiares e o Programa de Reforma Agrária dos sem terra. Esta separação, que poderia se justificar em termos operacionais ou em função dos públicos metas, parecia refletir uma concepção de que as ações de cada programa não tinham nada que ver com as dos demais. Foi aprovada recentemente medida para unificar estes programas e colocá-los sob comando um mesmo comando.

estrutura fundiária também requer o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, assim como políticas agrícolas condizentes com este objetivo. No passado recente, enquanto o governo buscava, através de reforma agrária e colonização, difundir a agricultura familiar, milhões de famílias eram expulsas do campo devido à política de modernização conservadora, e milhares de hectares eram concentrados em poucas unidades como resultado das distorções da política de financiamento agrícola e os programas de incentivos fiscais para a ocupação da fronteira agrícola. Ainda que o esforço distributivista tivesse sido muito maior de que na prática ocorreu, teria sido insuficiente para contrabalançar os efeitos das demais políticas públicas. É mais um exemplo da dificuldade de remar contra a corrente!

Em relação às políticas agrárias, deve-se apenas ressaltar que a transformação da estrutura fundiária deve ser um objetivo estratégico para o qual deve convergir um conjunto amplo de ações e intervenções do setor público, através de um conjunto de instrumentos de alcance e maturação variável. É necessário reforçar a política tradicional de reforma agrária através da desapropriação de terras improdutivas e assentamento de famílias sob a coordenação do INCRA; no entanto, é preciso reconhecer que estas ações de reforma agrária têm um alcance limitado, seja devido ao custo de aquisição das terras seja devido às necessidades de mobilização de recursos humanos, organizacionais etc., muito acima do que o setor público dispõe e/ou pode vir a dispor.

Em um contexto de normalidade democrática e vigência das instituições, este programa, por mais que sejam ampliadas as metas de assentamento, ficará sempre aquém das necessidades, e continuará operando como uma intervenção tópica, localizada. Não se trata, necessariamente, de uma falha, de falta de intenção e vontade política etc., mas sim da própria natureza do instrumento e das instituições vigentes no país. A mudança deste quadro exigiria uma

ruptura institucional que, além de não aparecer em nenhum cenário sobre o futuro da economia e sociedade brasileira.¹⁵⁹

O fato de se caracterizar a reforma agrária tradicional como uma intervenção tópica não pretende reduzir sua importância, mas apenas chamar a atenção para a necessidade de mobilizar outros instrumentos complementares e que contribuam para promover a mudança da estrutura agrária brasileira. Estas ações poderiam incluir:

- Ativação do mercado de terras através da criação de um imposto sobre a terra que eleve o custo de manutenção de terras sem utilização produtiva e reduza seu papel de reserva de valor;
- Definição de módulos máximos para a propriedade rural. Ainda que uma medida como esta possa parecer uma grande violação do direito da propriedade, na verdade está amparada por ações similares em vários países de tradição liberal;
- Programas públicos e principalmente privados de colonização e re-colonização. A experiência dos programas públicos de colonização dos anos 70 parece ter sido negativa; no entanto, o mesmo não se pode dizer de várias experiências nos anos 50 e 60, assim como da colonização privada. É preciso definir uma legislação que facilite e incentive a colonização privada, tendo como base inclusive os empreendimentos urbanos. Uma legislação fundiária apropriada poderia reduzir o viés em favor de "condomínios de luxo" em favor de loteamentos populares;
- Criação de fundos de crédito fundiário tal como os de crédito imobiliário no setor urbano. Estes fundos poderiam ser público e

¹⁵⁹ A reforma agrária através da desapropriação e assentamento só foi abrangente em contextos de grandes rupturas institucionais, como a Revolução Mexicana, a ocupação militar do Japão e Coreia pelos Estados Unidos, o Bonapartismo na França e a derrota do fascismo na Itália. Uma

privados, vinculados ou não a programas de colonização e/ou re-colonização. O importante é definir uma legislação adequada para orientar a utilização dos fundos públicos em programas de financiamento de grupos previamente identificados como prioritários. Isto evitaria as distorções ocorridas nos programas de habitação que acabaram financiando as classes médias e altas com recursos dos trabalhadores. A experiência do Banco Mundial, do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agropecuário (FIDA) e da FAO poderiam ser úteis nestas áreas;

- Criação de bancos de terras. Estes bancos funcionam como agências imobiliárias, como intermediários entre a oferta e a demanda de terra. Operam não apenas transações de compra e venda, mas também arrendamentos, contratos cooperativos etc. Contribuem portanto para agilizar o funcionamento do mercado de terras e para melhorar o acesso e ocupação de terras não utilizadas;
- Programas de irrigação com base na agricultura familiar;
- Regulamentação da posse da terra e regularização da titulação;
- Programas de reestruturação de áreas dominadas pelo minifúndio e imposição de restrições à fragmentação da propriedade;
- Políticas de apoio efetivo aos assentamentos e beneficiários dos programas de reestruturação fundiária, particularmente financiamento, assistência técnica, comercialização, educação integral e saúde.

(iv) Política diferenciada

O último componente desta estratégia é a definição de políticas diferenciadas em favor dos agricultores familiares. Em primeiro lugar é preciso

das poucas exceções foi a reforma agrária promovida no Chile pela Administração Frei, nos anos 60. Embora não tenha sido "radical", tampouco foi localizada.

indicar que as políticas devem ser desenhadas a partir de diagnósticos precisos sobre a situação da agricultura familiar, identificando o meio físico, os principais sistemas de produção, a potencialidade da região e dos sistemas de produção dominantes, a disponibilidade de infra-estrutura, as instituições locais relevantes a agricultura familiar, para os pontos de estrangulamentos econômicos, políticos e institucionais, além de informações sobre a tipologia dos produtores.

A partir destes diagnósticos, que podem ser preparados com o auxílio de métodos de elaboração rápida de diagnósticos, a política diferenciada deve ter como objetivo a superação dos pontos de estrangulamento identificados e a criação de condições que possibilitem à agricultura familiar superar suas eventuais debilidades, qualificando-as assim para ganhar competitividade e enfrentar o mercado sem restrições. Portanto, a política diferenciada está orientada para a "emancipação" dos seus beneficiários e não deve ser desenhada como política compensatória que em geral não remove as deficiências estruturais e tende a ser necessária indefinidamente.

Os principais instrumentos da política diferenciada são o financiamento, políticas de acesso aos mercados, política tecnológica e de extensão rural, investimentos sociais e desenvolvimento rural e organização dos produtores.

Em relação à política de financiamento, deve-se destacar que no passado, o conjunto da política esteve, e continua estando, atrelado a produtos, ou ainda à aquisição de insumos ou máquinas agrícolas. Este tipo de financiamento é em geral inadequado às exigências da produção familiar, não apenas devido ao seu grau de capitalização relativamente baixo —o que implica muitas vezes na necessidade de recursos que possibilitem aos produtores atravessar com tranqüilidade os períodos de escassez de entradas— como também devido às estratégias particulares de reprodução destas unidades, particularmente a adoção de sistemas de produção não monocultores. Apesar de muitos avanços nesta área, atualmente não existe uma linha de financiamento livre, que

capitalize o produtor sem vinculá-lo a esta ou aquela ação prevista no manual de crédito rural ou na regulamentação da política. Assim, o desenho das políticas de financiamento deve contemplar as especificidades dos agricultores familiares, respeitando sua estratégia de produção e de redução de riscos através de sistemas não monocultores, e contribuindo para o fortalecimento destes sistemas e não para forçar uma modernização que nem sempre é verdadeira, sustentável e benéfica para os produtores e suas famílias.

O segundo ponto que deve ser levado em conta é que o problema de acesso ao crédito por parte destes grupos não está relacionado necessariamente à escassez de recursos, mas em geral decorre de condições de financiamento inadequadas às necessidades dos agricultores, como, por exemplo, o crédito de custeio atrelado a um produto específico, ou às condições de pagamento acima de suas possibilidades e a dificuldades de natureza operacional, legal e cultural. Diferenciar através da concessão de crédito com taxas de juros 1 ou 2 pontos percentuais abaixo da taxa comercial não resolve o problema, como muito bem demonstra a experiência brasileira dos anos 70 e 80. Dificilmente estes problemas poderão ser superados no marco legal institucional vigente; já se comentou atrás as dificuldades mútuas enfrentadas pelos bancos e produtores familiares para estabelecer relações profícuas para ambas as partes. Também já se comentou que a tentativa de superar estas dificuldades através de regulamentações vem apresentando resultados pouco animadores, não apenas no Brasil como também em outros países¹⁶⁰. Mesmo considerando a possibilidade de reduzir estas dificuldades através da desburocratização, da equalização dos custos pelo Tesouro e outros mecanismos já mencionados, como fundo de aval, é pouco provável que se logre grandes avanços sem mudanças institucionais.

¹⁶⁰ Ver FAO, 1992 e Weeks (1995), para a experiência de vários países da América Latina e Caribe.

A solução parece ser incentivar o desenvolvimento de instrumentos e canais alternativos de mobilização e distribuição de recursos para este segmento, operando de forma extremamente simplificada e descentralizada, controlada e supervisionada pela própria comunidade, seus credores e devedores. Estas organizações funcionariam no intervalo entre as taxas de captação (pagas ao aplicador pelos bancos comerciais) e as taxas cobradas aos tomadores de empréstimos. A diferença entre estas taxas permitiria captar e emprestar com vantagens para poupadores e devedores, desde que estas organizações funcionassem com custos e riscos abaixo do sistema financeiro convencional. A experiência de caixas de crédito de empresas, organizações internacionais e em muitas municipalidades indica que esta alternativa é viável, e poderia dar importante contribuição para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Para isto é necessário rever a legislação no sentido de facilitar a operação destas organizações, orientar sua formação e criar mecanismos de proteção contra má gerência e desvio de funções. Neste sentido, convém examinar as experiências em andamento em vários estados da Região Sul, operadas com e sem o apoio governamental.

A política de comercialização deve concentrar esforços na promoção do acesso dos produtores aos mercados de produtos e insumos, superando as eventuais desvantagens decorrentes de produção em escala menor do que os grandes produtores. As dificuldades de acesso e de articulação dos agricultores familiares e pequenos produtores com o mercado são conhecidas. Entre as causas mais freqüentes encontram-se: o pequeno volume de produção comercializada, a falta de informação, a dispersão dos produtores, a inexistência de infra-estrutura de armazenagem e a falta de capacidade financeira para estocar e vender fora da safra; finalmente, as deficiências de qualidade e padronização dos produtos, o que implica em redução do preço de venda.

As informações disponíveis sobre as alternativas, tecnologias, situação dos mercados etc. desempenham um papel central nas decisões dos

produtores. Estas informações têm um custo relativamente elevado, e é sem dúvida uma das principais fontes da assimetria entre produtores. Desta maneira, é fundamental desenvolver instituições que facilitem a geração e difusão de informações relevantes para a agricultura familiar, desde informações de mercados até recomendações de natureza tecnológica.

Além das informações, esta política deve estimular o desenvolvimento dos mercados locais e a abertura de novos mercados para os agricultores familiares. Estes dois elementos são importantes. O desenvolvimento de mercados locais requer mudanças institucionais importantes, especialmente a descentralização efetiva do poder e das políticas sociais do governo federal para as instâncias locais. Esta orientação fortalece a inserção da agricultura familiar na economia local, reforçando efeitos de sinergia e de solidariedade e apoio da comunidade aos seus agricultores. As possibilidades que se abrem a partir de uma articulação mais estreita entre a agricultura familiar e as economias locais são imensas, como a experiência recente de descentralização de alguns programas como o da merenda escolar vem demonstrando.

Por fim, esta política de desenvolvimento do mercado deve incentivar o desenvolvimento da agroindústria para absorver a produção local. Em relação à agroindústria, faz-se necessário traçar um par de comentários. O primeiro diz respeito à importância estratégica da agroindústria para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar. Em alguns casos, a implantação de uma agroindústria pode ser a variável mais importante da política de apoio à agricultura familiar. O segundo ponto refere-se à necessidade de incentivar o renascimento da pequena agroindústria, assim com da velha indústria rural. Isto não significa uma volta ao passado; muito pelo contrário, representa ocupar nichos de mercado criados pelo próprio desenvolvimento e que, seja devido à escala seja devido às exigências de mão-de-obra e supervisão, dificilmente podem ser ocupados pela grande agroindústria. Em muitos casos estas indústrias artesanais estão intimamente articuladas com grandes marcas que produzem algumas linhas de produtos que são comercializadas com as

marcas das grandes agroindústrias. O campo e as possibilidades para esta cooperação são quase ilimitadas, indo desde a elaboração de doces artesanais até a produção de linhas de produtos industrializados a partir de matéria-prima ecológica.

Outro componente fundamental da política diferenciada deve ser a política de redução do risco. Como se sabe, os agricultores familiares têm em geral elevada aversão ao risco, o que pode dificultar a adoção de inovações necessárias e adequadas para seu fortalecimento. Esta aversão ao risco não é nada irracional nem muito menos apego ao atraso; na verdade, reflete conhecimentos profundamente enraizados em sólidas experiências e lutas pela sobrevivência. No passado este problema foi tratado através do seguro de crédito concedido pelo PROAGRO. Os resultados, como se sabe, não foram nada animadores. Como se comentou anteriormente, o PROAGRO está atualmente em fase de recuperação, e deve melhorar a cobertura dada aos agricultores familiares.

O seguro reduz as conseqüências econômicas de eventuais problemas provocados pelo clima, pragas etc., não cobrindo, no entanto outros riscos que afetam a agricultura, particularmente os de natureza econômica. Assim, é necessário ampliar esta linha de intervenção para reduzir efetivamente o risco e não apenas compensar parcialmente eventuais conseqüências negativas de fatores naturais aleatórios. As linhas de intervenção são variadas, dependendo da situação específica dos agricultores e as principais fontes de risco. Pode envolver política de águas, introdução de novas tecnologias mais apropriadas às condições locais, mudança nos sistemas de produção, desobstrução e modernização de canais de comercialização, construção de capacidade de armazenamento etc.

O último componente da política diferenciada que requer um destaque é a promoção da organização dos produtores, instrumento fundamental para êxito desta política devido a pelo menos duas razões: de um lado o desenho e

execução de políticas diferenciadas é uma atividade complexa, cujo sucesso depende fundamentalmente da participação dos próprios beneficiários. É impossível que a técnico-burocracia possa decidir, de maneira minimamente eficiente, qual a melhor alocação de recursos em nível local, acompanhar a implantação de projetos, a construção da infra-estrutura, o desempenho dos funcionários etc. Estas tarefas só podem ser levadas a cabo com a ativa participação dos próprios beneficiários, e esta participação só pode ser eficaz se for organizada; por outro lado, como já se comentou antes, é através da organização que os agricultores familiares podem superar a debilidade decorrente da sua atomização, dispersão e escala de produção. Se não se apresentar de forma organizada nos mercados, estes agricultores dificilmente obterão condições satisfatórias que viabilizem sua sustentabilidade.

8. BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, R., CAMARANO, A. A., PINTO, M.S. (1997). *Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: tendências Recentes. Como vai? População Brasileira*, Ano II, Brasília, DF.
- ABRAMOVAY, R., VEIGA, J.E. (1998). *Análise (diagnóstico) da Inserção do PRONAF na Política agrícola*. São Paulo, IPE/USP, versão preliminar.
- ACCARINI, H. (1987). *Economia rural e desenvolvimento: reflexões sobre o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Vozes.
- ADAMS, D. (1983). *Mobilizing Household Savings through Rural Financial Markets*. In: PISCHKE, J. D., VON ADAMS, D., DONALD, G. *Rural Financial Markets in Developing Countries: their use and abuse*. The John Hopkins University Press.
- AGUIAR, R. C. (1986). *Abrindo o pacote tecnológico: Estado e Pesquisa Agropecuária no Brasil*. São Paulo:polis/CNPq.
- AGUIRRE, B.M.B. (1989). *Perspectivas do Mercado de Trabalho Rural no Brasil*. In: XXVII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, SOBER, Brasília, *Anais do XXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, v.1.
- ANDERSON, J. (1990). Does regulation improve small farmers' access to Brazilian rural credit? In: JOURNAL OF DEVELOPMENT ECONOMICS, 33, North-Holland, p.67-87.
- APEC (1994). *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Edições Apec, Rio de Janeiro.
- APEC (1995). *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Edições Apec, Rio de Janeiro.
- APEC (1996). *A Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Edições Apec, Rio de Janeiro.
- ARAÚJO, B. (Coord.) (1998). *Descentralização e Reforma Agrária: um processo em discussão*. Brasília, IICA/INCRA.
- ARAÚJO, N., WEDEKIN, I., PINAZZA, L.A. (1990). *Complexo Agroindustrial: o Agribusiness Brasileiro*. São Paulo, AGROCERES.
- ARMANI, E. (1993). *Crédito Rural: evolução dos encargos financeiros*. São Paulo, Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo.
- AYALLA, J. E. (1991). *Límites del mercado. Límites del Estado: una revisión de los enfoques y modelos sobre el intervencionismo estatal*. Ciudad de México: mimeo.
- BACEN (1992). *Relatório do Banco Central do Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BACEN (1993). *Relatório do Banco Central do Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BACEN (1996). *Relatório do Banco Central do Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BACEN (1996a). *Evolução da Economia Brasileira após o Plano Real*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BACEN (1998). *PROAGRO: Relatório Circunstanciado*. Brasília: Banco Central do Brasil (www.bancocentral.gov.br)

- BACEN. Resolução CMN/BACEN 1.187, de 09.08.95.
- BACEN. Resolução CMN/BACEN 2.080, de 22.06.95.
- BACEN. Resolução CMN/BACEN 2.164, de 19.06.95.
- BALTAR, P., DEDECCA, C., HENRIQUE, W. (1996). *Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil*. IE/CESIT/UNICAMP, Campinas: mimeo.
- BALTAR, P., HENRIQUE, W. (1994). Emprego e Renda na Crise Contemporânea no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. (Org.) et al. *O Mundo do Trabalho*. São Paulo: Scritta.
- BANCO MUNDIAL (1982). *Brazil: A Review of Agricultural Policies*. Washington: Banco Mundial (World Bank Country Study).
- BANCO MUNDIAL (1990). *Brazil Agricultural Sector Review: Policies and Prospects*. Report n.º 7798-br, Washington.
- BANCO MUNDIAL (1993). *The Management of Agricultural, Rural Development and Natural Resources*. Washington, (Green Cover Report).
- BANCO MUNDIAL, 1986, WORLD DEVELOPMENT REPORT
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. (Org.) ET AL. (1994). *O Mundo do Trabalho*. Campinas: Scritta/Cesit/UNICAMP.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A., POCHMANN, M. (1996). *O Mercado de Trabalho na Zona Franca de Manaus*. IE/UNICAMP, Campinas: mimeo.
- BARDHAN, P. (1989). *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford: Claredon Press.
- BARDHAN, P. (1989A). *The new institutional economics and development theory: a brief critical assessment*. World Development, v.17, n.º9.
- BATISTA, J. C. (1989). *Foreign indebedness and macroeconomic external adjustment: Brazil's industrial strategy and policy responses to external shocks in the 1970s and 1980s*. Cambridge. Tese de Ph.D – Darwin college, University of Cambridge.
- BELIK, W. (1992). *Agroindústria processadora e política econômica*. Campinas. Tese de doutoramento - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- BELL, C. (1990). *Interactions between Institution and Informal credit Agencies in Rural India*. The World Bank Economic Review, v.4, n.º 3.
- BIANCHINI, W. ET AL. (1998). *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de Reforma Agrária no Brasil*. Brasília: Convênio FAO/Incra, (Mimeo.).
- BISWANGER, H., DEINIGER, K., FEDER, G. (1995). Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. In: HANDBOOK OF DEVELOPMENT ECONOMICS, v.III, J. Behrman e T. N. Srinivasan eds. Amsterdam: Elsevier Science.
- BISWANGER, H., ELGIN, M. (1989). *Quais são as perspectivas para a Reforma Agrária*. Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, v.19, n.º 1.

- BITOUN, J., GUIMARÃES, L. N., ARAÚJO, T. B. (1995). Amazônia e Nordeste: os Trópicos Brasileiros e o Desenvolvimento Auto-Sustentável. In: GOMES, G. (org.) et al. *Desenvolvimento Sustentável no Nordeste*. Brasília, IPEA.
- BRASIL. Lei 7.730/89, de 31.01.89.
- BRASIL. Decreto-Lei 2.283/86, de 28.02.86.
- BRUNO, R., MEDEIROS, L. (1998). *Desistência e abandono nos assentamentos de Reforma Agrária*. Brasília: Convênio FAO/Incra. (mimeo., título preliminar).
- BUAINAIN, A. (1987). Agricultura Pós-Cruzado (Euforia e Crise). In: CARNEIRO, R. (org.). *A Política Econômica do Cruzado*. São Paulo: Bional/UNICAMP.
- BUAINAIN, A. (1987a). *A Política de Crédito Rural e a Integração dos Complexos Agroindustriais*. Campinas: Instituto de Economia/FECAMP, (relatório de pesquisa, mimeo).
- BUAINAIN, A. (1988). *Limites da política agrícola*. Campinas: Instituto de Economia/CECON, (Texto para discussão n.º 6).
- BUAINAIN, A. (1989). Notas sobre a experiências de planejamento descentralizado no Brasil. Roma: FAO, (Mimeo.).
- BUAINAIN, A. (1997). *Brazil Country Strategic Mission/COSOP*. Campinas. Documento preparado para o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), como background paper para Missão de Formulação de Estratégia (Mimeo).
- BUAINAIN, A. (1997a). *Recomendações para a formulação de uma política de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil*. Campinas: Convênio FAO/Incra. (Mimeo.).
- BUAINAIN, A. (1997b). *A trajetória recente da política agrícola brasileira*. Campinas: Convênio FAO/Incra. (Mimeo.).
- BUAINAIN, A. (1999). *Structural Adjustment and Financial Crisis in Brazil: impacts on agriculture and food security*. Campinas: FAO (Mimeo).
- BUAINAIN, A., (1991). *Políticas Macroeconómicas y Políticas Agrícolas en Brasil: Crisis y Crecimiento de la Agricultura Brasileña en la década de los 80*. Roma: FAO.
- BUAINAIN, A., GRAZIANO DA SILVA, J. (1987). Reforma Agrária, Pequena Produção e Produção de Alimentos. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, ANPEC, Salvador, *Anais do XV Encontro Nacional de Economia*, v.II, p. 87-102.
- BUAINAIN, A., MALETTA, H., VILLALOBOS, R. (1997). *Brazil: Country Strategy Paper*. Campinas: documento preparado para o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agropecuário. (Documento de Macroeconomia).
- BUAINAIN, A., RELLO, F. (1992). *Políticas Macroeconómicas y Agrícolas em America Latina (la experiencia de la década de los ochenta)*. Roma: FAO (Mimeo).
- BUAINAIN, A., RELLO, F. (1995) (ed.). *Macroeconomía y Políticas Agrícolas: una guía metodológica*. Materiales de capacitación para la planificación agrícola 39. Roma: FAO.
- BUAINAIN, A., REZENDE, G. C. (1995). Structural Adjustment and agricultural policies: the Brazilian experience since the 1980s. In: WEEKS (ED). *Structural Adjustment*

- and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*. Londres: MacMillan Press.
- BUAINAIN, A., SOUZA FILHO, H. (1986). A trajetória recente da agricultura: da recessão à recuperação. In: CARNEIRO, R. (Org.). *Política Econômica da Nova República*. São Paulo: Paz e Terra.
- BUAINAIN, A., SOUZA FILHO, H. (1988). Crescimento e crise da agricultura brasileira em 1987. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A Heterodoxia em Xequê*. São Paulo: Biental.
- BUAINAIN, A., VILLALOBOS, R., MALETTA, H. (1998). *Balanço das Políticas Macroeconômicas no Brasil: perspectivas e tendências*. Bolonha: NOMISMA/BID, (Relatório de Pesquisa).
- BUAINAIN, A., VILLALOBOS, R., MALETTA, H. (1998). *Desempenho recente da agricultura brasileira*. Bolonha: NOMISMA/BID, (Relatório de Pesquisa).
- BUAINAIN, A., VILLALOBOS, R., MALETTA, H. (1998). *A experiência recente de reforma agrária no Brasil*. Bolonha: NOMISMA/BID, (Relatório de Pesquisa).
- CARDOSO DE MELLO, J. M. (1998). *O Capitalismo Tardio*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. (1987). *Mudar o regime para conservar o poder*. Campinas: IE/UNICAMP, mimeo.
- CARMO, M. (1994). *(Re)estruturação do Sistema Agroalimentar no Brasil: a diversificação da demanda e a flexibilidade da oferta*. Campinas. Tese de doutoramento – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- CARMO, M. (1996). *(Re)estruturação do Sistema Agroalimentar no Brasil: a diversificação da demanda e a flexibilidade da oferta*. São Paulo, IEA (Estudos Agrícolas n.º 5)
- CARNEIRO, R. (1988). (Org.). *A Heterodoxia em Xequê*. São Paulo: Biental.
- CARNEIRO, R. (1988). A Heterodoxia Conservadora. In: CARNEIRO, R. (1988). (Org.). *A Heterodoxia em Xequê*. São Paulo: Biental
- CARNEIRO, R. (1993). Crise, Ajustamento e Estagnação: a economia brasileira no período 1974-89. In: ECONOMIA E SOCIEDADE, Campinas, (2):145-169.
- CARNEIRO, R. E BUAINAIN, A. (1989). (Org.). *A Volta da Ortodoxia*. São Paulo: Biental.
- CARVALHO, F., VIEIRA, W. (ED.) (1997). *Agronegócios e Desenvolvimento Econômico*. Viçosa: UFV.
- CARVALHO, J. L. (1991). Agriculture, industrialization and the macroeconomic environment in Brazil. IN: FOOD POLICY, Feb.
- CARVALHO, M. A. (1994). *Estabilização dos Preços Agrícolas no Brasil: a Política de Garantia de Preços Mínimos*. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, (Estudos Agrícolas n.º 1).
- CARVALHO, M. A. E SILVA, C. R. C. (1995). Eficácia da Política Agrícola dos Países Desenvolvidos. In: INFORMAÇÕES ECONÔMICAS, São Paulo, v.25, n.º 1.
- CASTRO DE AREZZO ET AL. (1982). *Política Econômica e Planejamento Agrícola*. Trabalho apresentado no XX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Curitiba.

- CASTRO, A. C. ET AL., (1979). Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira. Brasília: Binagri (Estudos sobre Desenvolvimento Agrícola n.º 7).
- CASTRO, A. C., FONSECA, G. (1995). *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília, IPEA, (IPEA n.º 145, 220 p.).
- COELHO E PERNAMBUCO (1992). Renda Líquida e Capacidade de Auto-financiamento – safras 86/87 a 91/92. In: REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA, Brasília, Ano I, N.º 1.
- COELHO, C. N. (1992). Agricultura e políticas macroeconômicas de combate à inflação. In: REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA, Brasília, Ano I, N.º 1.
- COELHO, C. N. (1998). O Princípio do Desenvolvimento Sustentado na Agricultura Brasileira. In: REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA, Brasília, Ano VII, N.º 2.
- CONTADOR, C., SILVA, L. C. A (1992). Inflação, preços relativos e risco na agricultura: algumas notas. In: XXX CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, SOBER, Brasília, *Anais do XXX Congresso Brasileira de Economia e Sociologia Rural*.
- CONVÊNIO FAO/INCRA (1996). *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Projeto UFT/BRA/036/BRA.
- CORDEN, W. MAX (1990). *Exchange Rate Policy in Developing Countries*, World Bank (Working Papers).
- COSTA FILHO, A. H. (1982). O Planejamento no Brasil: a experiência recente. In: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO n.º 2. Madrid.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (1994). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papirus, UNICAMP.
- DE JANVRY, A. (1983). Why governments do what they do? The case of food price policy. In: JOHNSON, G. E SCHUH, E. (Ed.). THE ROLE OF MARKETS IN THE WORLD FOOD ECONOMY. Boulder, Westview.
- DELFIN NETO, A. (1996). Algodão e Emprego. In: FOLHA DE SÃO PAULO, 18/12/96.
- DELGADO, G. (1985). *Capital Financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: Ícone.
- DELGADO, G. (1978). *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Brasília: CFP, (Análise e Pesquisa n.º 26).
- DELGADO, G. (1992). *Subsídios metodológicos para análise, desenho e execução de políticas agrícolas na América Latina*. Roma: FAO.
- DELGADO, G. (1995). *Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n.º 395.
- DELGADO, N. G. (1985a). A agricultura nos planos de desenvolvimento do Governo Federal: do Plano Trienal ao III PND. In: FALKEMBACH, E., BENETTI, M., FRANTZ, T. (1985). *Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial no rs (1957-84)*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento/Fundação de Economia e Estatística.
- DELGADO, N. G. (1993). *Políticas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil*. São José-Costa Rica: IICA (Relatório de Pesquisa).

- DELL'ACQUA, F., BLUMENSCHNEIN, F. (1985). Agricultura, Liquidez e Recessão. In: ESTUDOS ECONÔMICOS, 15(1):5-24.
- DIAZ BONILLA, E. (1992). *Análisis macroeconómico y el sector agropecuario* (una nota didáctica) (Mimeo.).
- EID, F. (1996). Progresso técnico na agroindústria sucroalcooleira. In: INFORMAÇÕES ECONÔMICAS, São Paulo, v.26, n.º 5.
- EMBRAPA (1991). *Delineamento Macroecológico do Brasil*. Brasília: EMBRAPA.
- FAGUNDES, M. H. (1988). A influência da PGPM na oferta agrícola. Carta Mensal da SUPEC. Brasília, 3(4):1-11.
- FAGUNDES, M. H. (1988). A influência da PGPM na oferta agrícola. In: CARTA MENSAL DA SUPEC. Brasília, 3(4):1-11, abril 1988.
- FALCON, W. P., PEARSON, S.R.,TIMMER, C. P. (1983). *Food Policy Analysis*. Washington: World Bank.
- FAO (1987). *Política de Precios Agrícolas*. Roma: FAO (Estudio FAO Desarrollo Económico y social n.º 42).
- FAO (1988). *Potentials for agricultural and rural development in Latin America and the Caribbean*. Roma:FAO.
- FAO (1990). *Decentralization of agricultural planning systems in Latin America*. Roma: FAO (Economic and Social Development Papers, n.º 92).
- FAO (1992). *Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina*. Roma: FAO (Economic and Social Development Papers, n.º 108).
- FAO (1993). *The State of Food and Agriculture*. Roma: (Fao Agriculture n.º 26).
- FAO (1994). *The State of Food and Agriculture*. Roma, (Fao Agriculture n.º 27).
- FAO (1995). *Macroeconomía y Políticas Agrícolas: una guía metodológica*. Materiales de capacitación para la planificación agrícola 39. Roma: FAO.
- FAO (1995). *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*. Roma: FAO Materiales de capacitación para la planificación agrícola n.º 39.
- FAO/INCRA (1992). *Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de Reforma Agrária no Brasil*. Brasília: Convênio FAO/Incra.
- FAO/INCRA (1996). *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília: Projeto UTF/BRA/036/BRA.
- FARINA, E. M. (1990). Política pública e evolução recente da pecuária leiteira no Brasil. In: DELGADO, G., GASQUES, J. G., VILLA VERDE, C. M. (ORG.). *Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA 127.
- FEREIRA IRMÃO, J. (1984). *Agricultural policy and capitalist development in northeast Brazil*. Recife: Pimes (Série Estudos n.º 7).
- FERREIRA, A., SILVA, C., ANTUMIASSI, M. (1998). Assentamentos Rurais e Reforma Agrária no Brasil: organização da produção agrícola, condições de vida e sustentabilidade. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA (ISA). Montreal.

- FIBGE. *Censos Demográficos*. Rio de Janeiro: FIBGE, vários anos.
- FLORES, M. ET AL. (1994). Planejamento estratégico em C&T: teoria e aplicação. In: GOEDERT, W., PAEZ, M. L., CASTRO, A. M. G. J. (ED.). *Gestão em Ciência e Tecnologia*. Brasília: EMBRAPA.
- FOLHA DE SÃO PAULO (1998). Governo renegocia dívida de grandes produtores rurais - agricultores devem, juntos, R\$ 4 bilhões. *Sucursal de Brasília (DF)*, 04.02.98.
- FONSECA, F. (1994). *A reforma da Política Agrícola nos países desenvolvidos*. Campinas. Tese de doutoramento - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- FONSECA, R. B BUAINAIN, A.M. E. (1995). O Acordo Agrícola da Rodada Uruguai: perspectivas para América Latina. In: ANAIS DO XXXIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Brasília.
- FONSECA, R. E BUAINAIN, A. M. (PRELO). O Acordo Agrícola da Rodada Uruguai: perspectivas para a América Latina. In: ANANIA, G., DELGADO, N. (ORG.). *LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL EM AGRICULTURA DEPOIS DA RODADA URUGUAI DO GATT*. Rio de Janeiro: Forense.
- FONSECA, M. G., GONÇALVES, S. (1995). Financiamento do investimento da agroindústria e agropecuária: análise de dois planos governamentais recentes. In: *INFORMAÇÕES ECONÔMICAS*, v. 25, n.º 6, p.31-47.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (1997). *Agroanalysis*. Rio de Janeiro: IBRA/CEA, vários números.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (1998). *Agroanalysis*. Rio de Janeiro: IBRA/CEA, vários números.
- FURTADO, CELSO (1962). *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)*. Recife, SUDENE.
- FURTADO, CELSO (1972). *Análise do Modelo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Nacional.
- FURTADO, CELSO (1975). *A Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional.
- GASQUES, J. G., CONCEIÇÃO, J. C. (1997). *Crescimento e Produtividade da Agricultura Brasileira*. Brasília. IPEA, Texto para Discussão n.º 502.
- GASQUES, J. G., CONCEIÇÃO, J. C. (1998). *A Demanda de Terra para a Reforma Agrária no Brasil*. Brasília, IPEA.
- GASQUES, J. G., CONCEIÇÃO, J. C. (1998). *Financiamento da Agricultura*. Brasília, IPEA, mimeo.
- GASQUES, J. G., VILLA VERDE, C. (1990). Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta. In: *AGRICULTURA EM SÃO PAULO*. São Paulo, 37(1):183-204.
- GASQUES, J. G., VILLA VERDE, C. M. (1990). Notas sobre os Gastos Públicos na Agricultura. In: *AGRICULTURA E AGROINDÚSTRIA: PERSPECTIVAS PARA OS ANOS 90*, SOBER, Brasília, *Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, v.II.

- GASQUES, J. G., VILLA VERDE, C. M. (1991). *Recursos para a Agricultura e a Orientação dos Gastos Públicos*. Texto para discussão 229. Brasília: IPEA.
- GASQUES, J. G., VILLA VERDE, C. M. (1995). *Novas fontes de recursos, propostas e experiência de financiamento rural*. Texto para discussão n.º 392. Brasília: IPEA
- GATT, (1992). *Brazil Trade Policy Review*. Geneve, GATT.
- GIBBONS, D. (ED.). (1992). The Grameen Bank.
- GOLDIN, I. E REZENDE, G.C. (1993). *A Agricultura Brasileira na Década de 80: crescimento numa economia em crise*. Rio de Janeiro, IPEA, (IPEA n.º 138).
- GOMES DA SILVA, J. (1995). *Estatuto da Terra: trinta Anos*. Revista ABRA, Janeiro/Abril.
- GONÇALVES, J. S. (1996). *A Crise da Agricultura Brasileira*. São Paulo, IEA, mimeo.
- GONÇALVES, J. S. (1997). *Mudar para manter*. análise do processo de pseudomorfose da agricultura brasileira. Campinas. Tese de Doutorado - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- GONÇALVES, J. S., FONSECA, M. G. (1995). Crédito Estatal e o Investimento na Produção Agropecuária: análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR). In: *Agricultura em São Paulo* 42.
- GONÇALVES, S., FONSECA, M. G. (1996). *Crédito Rural e o Investimento na Produção Agropecuária*: análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR). São Paulo (mimeo).
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1991). As representações empresariais da agricultura brasileira moderna: as disputas na transição para a democracia, 1985/89. Campinas: *Anais do XXIX Congresso da SOBER*.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1997). Agricultura e Reforma Agrária: uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (ORG.) *O Brasil Pós-Real - A Política Econômica em Debate*. UNICAMP/IE, Campinas.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1982). *A Modernização Conservadora*. São Paulo: Brasiliense.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1982a). *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1985). *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*. São Paulo: Brasiliense.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1988). As políticas da crise: a trajetória da agricultura brasileira de 1981 a 1987. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL LA AGRICULTURA LATINO-AMERICANA: crisis, transformaciones y perspectivas. Chile, (Mimeo).
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1994). Evolução do Emprego Rural na Década de Oitenta. In: MATTOSO, J. E. L. et al. (ORGS). *O Mundo do Trabalho*. Campinas: UNICAMP, Scritta.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1995). Urbanização e Pobreza no Campo. In: RAMOS, P. E REYDON, B. P. (ORGS). *Agropecuária e Agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas: ABRA-NEA/IE/UNICAMP.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1995). *Estatuto da Terra: Trinta Anos: Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, n.º 1, v.25. p.7-38, Jun.-Abr.

- GRAZIANO DA SILVA, J. (1995). *Evolução do Emprego Rural e Agrícola*. In: XXXIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Curitiba, SOBER, *Anais do XXXIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1996). *A nova dinâmica de agricultura brasileira*. Campinas (SP): Unicamp/IE
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1996). O Novo Rural Brasileiro. In: XXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Águas de Lindóia, *Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia*.
- GRAZIANO DA SILVA, J., KAGEYAMA, A. (1986). Política Agrícola e Produção Familiar. In: *Anais do XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL*, SOBER, Lavras, *Anais do XXI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*.
- GRAZIANO NETO, F. (1982). *Questão Agrária e Ecologia: crítica da moderna agricultura*. São Paulo: Brasiliense.
- GUANZIROLLI, C. E. (1999). *Reforma Agrária e Globalização: o caso do Brasil*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO.
- GUEDES PINTO, L. C. (1981). *Notas sobre a política de crédito rural*. Campinas, UNICAMP, Texto para Discussão, n.º 4.
- HELMERS, F. L. (1988). The Real Exchange Rate. In: DORNBUSCH, R., HELMERS, F. L. (Ed.), *The Open Economy*, (EDI Series in Economic Development).
- HOFF, K., STIGLITZ, J. (1993). Imperfect Information and Rural Credit Markets: puzzles and policy perspectives. In: HOFF, K., BRAVERMAN, STIGLITZ, J. (Ed.). *The Economics of Rural Organization: theory, practice and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- HOLLAND, M. (1998). *Taxa de câmbio e regimes cambiais no Brasil*. Campinas. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- HOMEM DE MELO, F. (1983). *O Problema Alimentar no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- HOMEM DE MELO, F. (1985). *Prioridade Agrícola: sucesso ou fracasso?* São Paulo: Pioneira, (Estudos Econômicos-FIPE).
- HOMEM DE MELO, F. (1991). *A questão da política de preços para produtos agrícolas domésticos*. RBE, Rio de Janeiro, 45 (3):385-96.
- IICA (1989). *Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90*. Brasília, IICA.
- IICA (1989). *Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90*. Brasília, IICA.
- INCRA (1994). *Proposta do Programa Emergencial de Reforma Agrária*. Brasília: INCRA.
- IPEA (1999). *Pesquisa de avaliação socioeconômica e regional de previdência rural*. BRASÍLIA, 1999. Divulgado pela Gazeta Mercantil, em 26 de junho de 1999.
- KAGEYAMA, A. (1986). *Modernização, produtividade e emprego na agricultura: uma análise regional*. Campinas. Tese de doutorado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- KAGEYAMA, A. (1986). *Modernização, produtividade e emprego na agricultura: uma análise regional*. Campinas. Tese de doutorado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

- KAGEYAMA, A. ET AL. (1990). O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustrias. In: DELGADO, G., GASQUES, J. C., VILLA VERDE, C. (ORG.). AGRICULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS. Brasília, IPEA, (IPEA, n.º 127).
- KAGEYAMA, A., GRAZIANO DA SILVA, J. (1983). *Os resultados da modernização agrícola dos anos 70*. Estudos Econômicos. SP, 13(3): 537-559 (set./dez).
- KAUTSKY, K. (1961). *A Questão Agrária*. São Paulo: Flama.
- LACKY, P. (1998). *Buscando soluções para a crise do agro: no guichê do banco ou no banco da escola?* Santiago do Chile: FAO, (Mimeo.).
- LACKY, P. (1996). *Rentabilidade na Agricultura: com mais subsídios ou com mais profissionalismo?* Santiago do Chile: FAO, (Mimeo.).
- LACKY, P. (1996). *Desenvolvimento Agropecuário: da dependência ao protagonismo do agricultor*. Fortaleza: FAO/Banco do Nordeste.
- LAMOUNIER, B. (COORD.) (1994). *Determinantes Políticos da Política Agrícola: um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de decisão*. Brasília, IPEA, Relatório de Pesquisas, Projeto PNUD/BRA/91/BRA.
- LECLECQ, V. (1988). *Conditions et limites de l'insertion du Brésil dans les échanges moniaux du soja*. Montpellier, Ecole Nationale Supérieure Agronomique, Etudes et Recherches n.º 96.
- LEITE, SÉRGIO (1998). *Inserção Internacional e Financiamento da Agricultura Brasileira (1980-86)*. Campinas. Tese de Doutorado - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- LEONE, E.T. (1995). *Manifestações de Pobreza Agrícola no Brasil em 1990*. Textos para Discussão n.º 46, IE - UNICAMP, Campinas.
- LOPES, M. R. (1989). *Os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a agricultura*. Brasília, CFP/SUPEC. (Análise e Pesquisa. v.37).
- LOPES, M.R. (1986). *A Intervenção do Governo nos Mercados Agrícolas no Brasil: o Sistema de Regras de Intervenção no Mecanismo de Preços*. Brasília: CFP, (Análise e Pesquisa).
- MA/SDR/DATER (1996). Manual Operacional do PRONAF. Brasília, Out., 47p.
- MACEDO, M. (1997). *The Process of Agricultural Technology Generation in Brazil: a social audit*. Sussex, Tese de Ph.D, School of Social Sciences, University of Sussex.
- MALETTA, H., BUAINAIN, A., VILLALOBOS, R. (1999). *Rural Development Study*. Bolonha: NOMISMA/BID, (Relatório de Pesquisa).
- MARQUES, M. (1992). Política Cambial e seus reflexos no Setor Agropecuário. IN: IN: REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA, Brasília, Ano I, N.º 1.
- MARQUES, P., CAFFAGNI, L., SOUZA, E. (1997). *Mercados Futuros e Financiamentos Agropecuários*. CARVALHO, F. e VIEIRA, W. (Ed.). Agronegócios e Desenvolvimento Econômico, Viçosa, UFV.
- MARTINE, G. (1987). A Evolução Recente da Estrutura de Produção Agropecuária: algumas notas preliminares, In: DADOS CONJUNTURAIS DO IPEA. Brasília, Coordenadoria de Agricultura do IPEA.

- MARTINE, G. (1994). *A Redistribuição Espacial da População Brasileira durante a Década de 80*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão n.º 329.
- MATOSO, J. (1996). *Emprego e Concorrência Desregulada: incertezas e desafios*. Campinas, IE/CESIT/UNICAMP, (mimeo).
- MELO, F. H. (1983). *O problema alimentar no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- MELO, F. H. (1985). *Prioridade Agrícola: sucesso ou fracasso?* São Paulo: Pioneira, Fipe/USP.
- MELO, F. H., FONSECA, E. G. (1981). *Proálcool, energia e transportes*. São Paulo: Pioneira, Fipe/USP.
- MENDONÇA DE BARROS, J. R., DIAS, GUILHERME L. S., MIRANDA, E. F. (1998). *Agricultura, um elo forte*. Gazeta Mercantil, A3, 27.03.98.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (1977). *Sistema Nacional de Planejamento Agrícola*. Brasília, Sub-secretaria de Planejamento e Orçamento.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (1996). *O Plano Real: vigésimo quarto mês*. Brasília, Ministério da Fazenda.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (1967). *Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento – 1968/70*. Brasília, MINIPLAN, 165p.
- MOLLO, M. L. R. (1983). *Política de garantia de preços mínimos: uma avaliação*. Brasília, CFP, (Análise e Pesquisa, n.º 29).
- MUNHOZ, D. G. (1982). *Economia agrícola – uma defesa dos subsídios*. Petrópolis: Vozes.
- NORTON, R. (1993). *Integración de la política agrícola y alimentaria en el ámbito macroeconómico en América Latina*. Roma, FAO. Estudio FAO Desarrollo Económico y Social n.º 111.
- NORTON, R. (1987). *Agricultural issues in structural adjustment programs*. Roma, FAO. FAO Economic and Social Development Paper n.º 66.
- OLIVEIRA, J. J. (1995). *O Impacto da Crise Fiscal Brasileira dos anos 80 no Crédito Rural: mecanismos e instrumentos alternativos de financiamento agrícola*. São Paulo, Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo.
- OLIVEIRA, J. J. (1998). *A Questão da inadimplência do Crédito Rural e seu Impacto Sobre o Banco do Brasil*. Campinas, (projeto de tese de doutoramento), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- PÉCORA, J. F. (1981). *O Sistema de Planejamento Federal*. Brasília: Secretaria de Planejamento, mimeo.
- PEIXOTO, C. (1989). *La planificación agropecuaria em Brasil*. Roma: FAO (mimeo).
- PISCHKE, J. D., VON ADAMS, D., DONALD, G. (1983). *Rural Financial Markets in Developing Countries: their use and abuse*. The John Hopkins University Press.
- PNUD (1996). *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*. Brasília, IPEA.

- POCHMANN, M. (1994). Trinta Anos de Políticas Salariais no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA ET AL. *O Mundo do Trabalho*. Campinas: Scritta/Cesit/UNICAMP.
- PRONAF (1986). *Manual de operações do PRONAF*. Brasília: Ministério da Agricultura e do Abastecimento.
- RAMÓN, V. J. E. (1985). *Informe final de la consultoria em análisis de los sistemas de planificación y presupuesto del sector agrícola*. Brasília: Ministério de Agricultura, PNUD/FAO/BRA/80/001.
- RAMOS, P. (1983). *Agroindústria canavieira e Propriedade fundiária no Brasil*. São Paulo. Tese de doutoramento – EAESP/FGV, 331p.
- RAMOS, P. (1983). *Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira no Estado de São Paulo (1930-82)*. São Paulo, Dissertação (Mestrado), EAESP, Fundação Getúlio Vargas.
- RAMOS, P., SZMRECSANYI, T. (1996). Indicadores e Avaliações do Desempenho Recente da Agricultura Brasileira. *Agricultura em São Paulo* (São Paulo), v.43, Tomo 3, pp.97-138.
- RESENDE, G. C. (1985). A agricultura e a reforma do crédito rural. *Revista Brasileira de Economia* (Rio de Janeiro), v. 39, n.º 2, p. 185-206.
- RESENDE, G. C. (1985). O crédito subsidiado e o preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 12, p.117-138.
- RESENDE, G. C. E BUAINAIN, A., (1994). Structural Adjustmtment and Agriculture in Brazil: the Experience of the 1980s. In: REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA, Rio de Janeiro, v. 48, n.º4.
- RESENDE, G. C., SILVA, M. C. (1993). Os impactos fiscal e monetário do crédito rural. Rio de Janeiro, Relatório Final (mimeo).
- REYDON, B., RAMOS, P. (ORG.) (1995). *Agropecuária e Agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas, FAO/Unicamp/NEA/IE.
- REYDON, B., RAMOS, P. (ORG.) (1996). *Mercado y Políticas de Tierras*. Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- ROCHA, D. F. (1995). *Política Pública, Burocracia e Instituição: um estudo de caso sobre o Banco do Brasil*. Belo Horizonte, Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais.
- ROCHA, S. (1996). A pobreza Rural no Brasil. In: XXIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, Águas de Lindóia, *Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC*.
- RODRIGUES, R. (1998). Tempo de balanço, *Agroanalysis*. Rio de Janeiro: jan/98.
- RODRIGUES, R. (1998). Nove fora, um, *Agroanalysis*. Rio de Janeiro: abr/98.
- ROMEIRO, A. et al., (1994). *O Mercado de Terras*. Brasília, IPEA, Relatório de Pesquisas, Projeto PNUD/BRA/91/BRA.
- ROMEIRO, A. et al., (1994). *O Mercado de Terras*. Brasília, IPEA, Relatório de Pesquisas, Projeto PNUD/BRA/91/BRA.
- SABOIA, J. L. M. (1991). *Transformações no Mercado de Trabalho durante a crise 1989-83*. São Paulo: Brasiliense.

- SAIAD, J. (1982). Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n.º1, p. 87-108.
- SAIAD, J. (1984). *Crédito Rural no Brasil*. São Paulo: Livraria Pioneira.
- SALAZAR A., CARVALHO J. (1991). 'Brazil' in the *Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. Latin America, A World Bank Comparative Study, v.1. (Washington DC: World Bank).
- SALLES-FILHO, S. (1998). Desarrollo Tecnológico, agricultura, alimentación y recursos naturales em el Mercosur hasta em año 2020. In: ECHEVERRÍA, G. e RECA, L/G. (ED.) *AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y POBREZA RURAL EM AMÉRICA LATINA*. Washington: IFPRI/BIDR Johns Hopkins University Press.
- SAMPAIO, Y., FERREIRA IRMÃO, J. E MAIA, G.G. (1979). *Política Agrícola no Nordeste*. Brasília: Binagri.
- SANDRONI, P. (1994). *Dicionário de Economia*. São Paulo.
- SCHIMIDT, B., MARINHO, D., ROSA, S. (ORG.) (1998). *Os assentamentos de Reforma Agrária no Brasil*. Brasília: UnB/DATAUnB.
- SHIKI, S., GUANZIROLLI, C. (1998). *Indicadores de Desempenho da Reforma Agrária em 1997*. Brasília: Convênio FAO/Incrá, (Mimeo.).
- SHIKI, SHIGEO (1998). *O desempenho da Reforma Agrária em 1997*. Brasília, Convênio FAO/INCRA, mimeo.
- SILVA, J. G. (1995). Estatuto da Terra: Trinta Anos, Reforma Agrária. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, n.º 1, v.25. Jun-abril, p.7-38.
- SILVA, P. L. (1999) (COORD.). Pronaf: avaliação qualitativa do Programa e seus principais resultados. In: SILVA, P. L. (Coord.), *Avaliação Qualitativa de Programas Sociais Prioritários*. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas: NEPP/UNICAMP.
- SORJ, B. (1980). *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- SORJ, B. (1980). *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SOTOMAYOR, O. (1998). *Perspectivas de Evolução dos Serviços de Assistência Técnica Agrícola no Brasil*: análise do projeto Lumiar e das empresas de assistência técnica e extensão rural. Brasília: Convênio FAO/Incrá, (Mimeo.).
- SOUZA FILHO, H. M. (1997). *The adoption of sustainable agricultural technologies: a case study in the State of Espírito Santo, Brazil*. Inglaterra: Ashgate Publishing Limited.
- STIGLITZ, J. (1993). Peer Monitoring and Credit Markets. In: HOFF, K., BRAVERMAN, STIGLITZ, J. (Ed.). *The Economics of Rural Organization: theory, practice and policy*. Oxford: Oxford University Press.
- STREETEN, P. (1987). *What Price Food*. Hong Kong: Macmillan Press Ltd.

- TEÓFILO, E. et. al., (1998). *Diretrizes para Política de Desenvolvimento Agrário*. Brasília, NEAD/MEPF.
- TIMMER, C. P. (1987). Price Policy and the Political Economy of Markets. In: GITTINGER, J. P., LESLIE, J., HOISINGTON, C., *Food Policy*. The John Hopkins University Press.
- TIMMER, C. P., FALCON, W. P., PEARSON, S. R. (1985). *Analisis de Políticas Alimentarias*. Madrid: Tecnos, (Publicaciones del Banco Mundial).
- VALDÉS, A. AND SIAMWALLA, A. (1988). Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy, and the Structure of Incentives. In: JOHN MELLO AND RAISUDDIN AHMED (ED.), *Agricultural Price Policy for Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- VEIGA, J. E. (1993). *Os rumos da economia política*. São Paulo: Tese de Livre Docência – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.
- VEIGA, J. E. (1996). Os rumos da economia política. Campinas: Workshop sobre Economia Política da Agricultura. *Anais...* Campinas: UNICAMP.
- VIDOTTO, C. A. (1995). *Banco do Brasil*. Crise de uma Empresa Estatal do Setor Financeiro (1964-1992). Campinas, Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- VIEIRA, J. L. E FRANCA, T. J. (1994). O Programa de Estabilização Econômico e Impactos de Curto Prazo na Agricultura. In: INFORMAÇÕES ECONÔMICAS, São Paulo, v.24, n.º 3.
- VILLA VERDE, C. (1988). *A Evolução das despesas do Programa de Garantia a atividade agropecuária – PROAGRO*. Brasília: IPEA, Coordenadoria de Agricultura, (Dados Conjunturais da agropecuária n.º 156). texto do proagro.
- VILLA VERDE, C., GASQUES, J. C. (1988). *30 anos de Gastos com a Política Fundiária*. Brasília, FAO/MEPF/IPEA.
- VILLALOBOS, R., BUAINAIN, A., MALETTA, H. (1999). *Brazilian Agriculture and de Rural Sector: a framework for rural development and sustainable growth*. Bolonha: NOMISMA/BID, (Relatório de Pesquisa).
- VON PISCHKE, J; D., HEFFERNAN, J. AND ADAMS, D. W. (1981). *The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low Income Countries*. Washington, D.C., World Bank, Staff Working Paper n.º 446.
- WARNKEN, P. (1999). Política e Programas: o setor da soja no Brasil. In: REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA, Brasília, Ano VIII, N.º 2.
- WEEKS, J. (Ed.) (1995). *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*. London: MacMillan Press.
- WORLD BANK (1993). *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*. Washington D.C. , Report n.º 11.783-Br. (Green Cover).
- XIMENES, P. C. (1996). *Banco do Brasil em perspectiva*. Palestra proferida pelo Presidente do Banco do Brasil. Rio de Janeiro, 09/07/96, ESG.

9. ANEXO I: ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA E DESEMPENHO RECENTE DA AGRICULTURA BRASILEIRA.

TABELA 25: TAXA REAL DE VARIAÇÃO DO PIB
POR SETOR E PER CAPITA

PERÍODOS	TAXAS REAIS DE VARIAÇÃO				TAXAS ANUAIS REAIS	
					PIB PER CAPITA	
	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL	TAXA REAL DE VARIAÇÃO (%)	
1970	5,6	10,9	11,2	10,4	-	
1971	10,2	11,8	11,2	11,4	-	
1972	4,0	14,2	12,4	11,9	-	
1973	0,1	17,0	13,6	13,9	-	
1974	1,3	8,5	10,6	8,1	-	
1975	6,6	4,9	5,0	5,2	-	
1976	2,4	11,7	11,6	10,3	-	
1977	12,1	3,1	5,0	4,9	-	
1978	-2,7	6,4	6,2	5,0	-	
1979	4,7	6,8	7,8	6,8	-	
1980	9,5	9,2	9,0	9,2	-	
1981	8,0	-8,8	-2,2	-4,5	-	
1982	-0,5	0,0	2,0	0,6	-	
1983	-0,6	-5,8	-8,0	-3,5	-	
1984	3,4	6,6	4,1	5,3	-	
1985	10,0	8,3	6,5	8,0	-	
1986	-8,0	11,7	8,1	7,5	-	5,4
1987	15,0	1,0	3,1	3,5	-	1,6
1988	0,8	-2,6	2,3	-0,1	-	-1,9
1989	2,8	2,9	3,5	3,2	-	1,4
1990	-3,7	-8,2	-0,8	-4,3	-	-5,5
1991	1,4	0,3	2,0	1,0	-	-0,6
1992	4,9	-4,2	1,5	-0,5	-	-2,1
1993	-0,1	7,0	3,2	4,9	-	3,4
1994	5,5	6,7	4,7	5,9	-	4,3
1995	4,1	1,9	4,5	4,2	-	2,8
1996	4,1	3,7	1,9	2,8	-	1,4
1997	1,9	5,5	2,0	3,2	-	1,6

Fonte: IBGE

TABELA 26: RELAÇÕES ENTRE PREÇO MÍNIMO E PREÇO RECEBIDO
DE PRODUTOS AMPARADOS PELA PGPM, EM ESTADOS SELECIONADOS
1990-96

ANO E MÊS	ALGODÃO ^(a) @	ALGODÃO ^(a) @	AMENDOIM ^(a) (sc.25kg)	ARROZ ^(a) (sc.60kg)	ARROZ ^(a) (sc.60kg)	FEIJÃO ^(a) (sc.60kg)	MANDIOCA ^(a) (t)	MILHO ^(a) (sc.60kg)	MILHO ^(a) (sc.60kg)	SOJA ^(a) (sc.60kg)	SOJA ^(a) (sc.60kg)
1990											
JANEIRO	0,42	0,63	0,50	0,40	0,33	0,66	0,85	0,38	0,51	0,33	0,45
FEVEREIRO	0,64	0,51	0,62	0,60	0,56	0,69	1,03	0,57	0,85	0,54	0,69
MARÇO	0,57	0,24	0,68	0,92	0,92	0,74	1,09	0,62	0,86	0,64	0,83
ABRIL	0,88	0,19	0,78	1,22	1,25	0,88	1,42	0,82	1,17	0,75	0,95
MAIO	0,66	0,13	0,60	0,73	0,79	0,68	1,15	0,59	0,87	0,64	0,73
JUNHO	0,63	0,08	0,37	0,73	0,74	0,60	1,14	0,59	0,84	0,66	0,78
JULHO	0,63	0,65	0,35	0,77	0,81	0,59	1,19	0,53	0,80	0,64	0,78
AGOSTO	0,50	0,62	0,28	0,73	0,74	0,69	1,27	0,42	0,62	0,57	0,75
SETEMBRO	0,48	0,60	0,20	0,56	0,52	0,67	1,20	0,40	0,56	0,53	0,66
OUTUBRO	0,46	0,67	0,18	0,44	0,32	0,53	1,27	0,36	0,51	0,41	0,61
NOVEMBRO	0,43	0,63	0,19	0,36	0,24	0,91	1,07	0,27	0,39	0,44	0,46
DEZEMBRO	0,42	0,63	0,43	0,33	0,23	1,14	1,09	0,24	0,37	0,26	0,30
1991											
JANEIRO	0,28	0,60	0,49	0,22	0,14	0,89	1,38	0,23	0,31	0,22	0,27
FEVEREIRO	0,90	0,55	0,56	0,80	0,48	0,90	1,40	0,80	1,08	0,70	0,78
MARÇO	0,71	0,46	0,51	0,80	0,52	0,75	1,10	0,84	1,12	0,68	0,75
ABRIL	0,68	0,35	0,35	0,79	0,55	0,42	1,05	0,68	0,90	0,62	0,71
MAIO	0,66	0,28	-	0,74	0,50	0,43	-	0,59	0,79	0,58	0,68
JUNHO	0,66	0,26	0,30	0,74	0,50	0,44	0,81	0,60	0,83	0,53	0,64
JULHO	0,84	0,85	0,38	1,00	0,72	0,73	1,20	0,73	1,01	0,69	0,49
AGOSTO	0,79	0,65	0,35	0,79	0,57	0,84	0,75	0,57	0,81	0,55	0,76
SETEMBRO	0,72	0,59	0,30	0,54	0,46	0,70	0,72	0,53	0,71	0,44	0,57
OUTUBRO	0,58	0,84	0,41	0,44	0,34	0,77	1,00	0,37	0,47	0,31	0,37
NOVEMBRO	0,50	0,78	0,17	0,32	0,32	1,15	1,14	0,30	0,37	0,28	0,35
DEZEMBRO	0,47	0,68	0,63	0,32	0,29	1,01	1,12	0,21	0,32	0,23	0,30

(continua)

ANEXO I: ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA E DESEMPENHO RECENTE DA AGRICULTURA BRASILEIRA

ANO E MÊS	ALGODÃO ⁽²⁾ @	ALGODÃO ⁽²⁾ @	AMENDOIM ⁽³⁾ (sc.25kg)	ARROZ ⁽⁴⁾ (sc.60kg)	ARROZ ⁽⁴⁾ (sc.60kg)	FEIJÃO ⁽⁵⁾ (sc.60kg)	MANDIOCA ⁽⁶⁾ (t)	MILHO ⁽⁷⁾ (sc.60kg)	MILHO ⁽⁷⁾ (sc.60kg)	SOJA ⁽⁸⁾ (sc.60kg)	SOJA ⁽⁸⁾ (sc.60kg)
1992											
JANEIRO	0,33	0,55	0,82	0,25	0,23	1,12	0,91	0,17	0,21	0,17	0,26
FEVEREIRO	0,89	0,50	1,09	0,98	0,94	0,12	0,80	0,74	0,94	0,66	0,85
MARÇO	1,01	0,38	1,44	1,12	1,12	1,00	0,70	0,85	1,14	0,69	0,87
ABRIL	1,05	0,31	1,72	1,22	1,25	0,96	0,76	0,93	1,22	0,75	0,93
MAIO	1,18	0,26	1,70	1,18	1,20	1,09	0,78	0,95	1,24	0,75	0,94
JUNHO	1,16	0,22	1,31	1,17	1,06	1,41	0,72	0,98	1,25	0,69	0,89
JULHO	1,06	1,13	1,23	0,96	1,06	1,04	0,72	0,91	1,14	0,70	0,90
AGOSTO	0,75	1,04	0,93	0,68	0,72	0,88	0,56	0,79	0,99	0,53	0,74
SETEMBRO	0,59	1,01	1,04	0,52	0,57	0,80	0,51	0,68	0,91	0,37	0,74
OUTUBRO	0,47	1,02	0,59	0,40	0,45	0,77	0,50	0,70	0,89	0,30	0,50
NOVEMBRO	0,38	0,85	0,53	0,33	0,36	0,66	0,47	0,53	0,68	0,26	0,42
DEZEMBRO	0,33	0,68	1,02	0,28	0,30	0,80	0,49	0,40	0,53	0,20	0,35
1993											
JANEIRO	0,19	0,44	0,94	0,23	0,26	0,83	0,40	0,34	0,46	0,02	0,22
FEVEREIRO	0,65	0,35	1,12	0,94	1,11	0,97	0,40	0,76	1,02	0,65	0,76
MARÇO	0,64	0,28	0,71	0,93	1,12	0,69	0,48	0,79	1,04	0,76	0,87
ABRIL	0,73	0,21	0,59	0,94	1,14	0,47	0,53	0,70	0,97	0,69	0,93
MAIO	0,75	-	0,55	0,94	1,13	0,45	0,61	0,73	0,98	0,70	0,86
JUNHO	0,80	0,14	0,55	0,91	1,08	0,54	0,62	0,71	0,93	0,64	0,84
JULHO	0,85	0,83	0,56	0,86	0,97	0,72	0,71	0,64	0,85	0,53	0,39
AGOSTO	0,64	0,84	0,36	0,60	0,68	0,61	0,67	0,45	0,59	0,41	0,49
SETEMBRO	0,47	0,86	0,22	0,48	0,49	0,59	0,61	0,34	0,46	0,31	0,39
OUTUBRO	0,39	0,91	0,18	0,34	0,35	0,57	0,55	0,25	0,32	0,23	0,29
NOVEMBRO	0,26	1,02	0,16	0,24	0,25	0,50	0,60	0,18	0,23	0,17	0,21
DEZEMBRO	0,18	1,02	0,68	0,16	0,17	0,47	0,55	0,13	0,17	0,12	0,15

(continua)

ANEXO I: ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA E DESEMPENHO RECENTE DA AGRICULTURA BRASILEIRA

ANO E MÊS	ALGODÃO ⁽¹⁾	ALGODÃO ⁽²⁾	AMENDOIM ⁽³⁾ (sc.25kg)	ARROZ ⁽⁴⁾ (sc.60kg)	ARROZ ⁽⁵⁾ (sc.50kg)	FEIJÃO ⁽²⁾ (sc.60kg)	MANDIOCA ⁽³⁾ (t)	MILHO ⁽²⁾ (sc.60kg)	MILHO ⁽⁴⁾ (sc.60kg)	SOJA ⁽²⁾ (sc.60kg)	SOJA ⁽⁶⁾ (sc.60kg)
1994											
JANEIRO	0,12	0,65	0,84	0,11	0,12	0,48	0,55	0,11	0,14	0,09	0,12
FEVEREIRO	0,73	0,47	0,99	0,80	0,92	0,24	0,81	0,84	1,08	0,63	0,68
MARÇO	0,65	0,32	0,89	0,90	0,99	0,22	0,54	0,78	1,03	0,65	0,75
ABRIL	0,70	0,25	1,08	0,96	1,03	0,27	0,86	0,78	1,03	0,67	0,83
MAIO	0,73	0,16	0,90	1,00	0,95	0,64	0,85	0,84	1,12	0,66	0,80
JUNHO	0,78	0,09	0,89	1,01	0,88	0,70	0,93	0,84	1,08	0,63	0,79
JULHO	0,87	0,95	0,89	1,07	1,00	0,60	0,92	0,81	1,05	0,77	0,90
AGOSTO	0,87	0,93	0,84	0,97	0,96	0,69	0,89	0,82	1,08	0,76	0,90
SETEMBRO	0,85	0,93	0,84	0,93	0,87	0,62	0,86	0,79	1,04	0,77	0,97
OUTUBRO	0,83	0,90	0,63	0,88	0,86	0,51	0,84	0,73	0,97	0,77	0,90
NOVEMBRO	0,81	0,90	0,59	0,84	0,85	0,55	0,81	0,70	0,95	0,74	0,90
DEZEMBRO	0,81	0,90	0,60	0,84	0,85	0,71	0,78	0,74	1,00	0,75	0,90
1995											
JANEIRO	0,90	0,89	0,61	0,78	0,91	0,72	0,87	0,81	0,96	0,75	0,90
FEVEREIRO	0,92	0,89	0,68	0,82	1,00	0,69	0,80	0,88	1,05	0,80	0,97
MARÇO	0,92	0,83	0,88	0,87	1,11	0,67	0,85	1,05	1,17	0,97	1,04
ABRIL	0,89	0,83	0,79	0,98	1,25	0,65	0,83	1,17	1,17	0,90	1,13
MAIO	0,95	0,84	0,82	1,05	1,34	0,75	0,84	1,17	1,17	0,97	1,23
JUNHO	1,02	0,84	0,82	1,05	1,11	0,94	0,97	1,05	1,17	0,97	1,23
JULHO	1,02	0,91	0,87	1,05	1,05	0,94	0,95	1,05	1,17	0,90	1,13
AGOSTO	1,02	0,93	0,94	1,05	1,00	0,89	0,95	0,96	1,05	0,80	0,97
SETEMBRO	1,02	0,91	0,94	0,98	1,00	0,92	0,95	0,96	1,05	0,80	0,90
OUTUBRO	0,95	0,83	0,87	0,98	1,00	0,89	0,91	0,88	1,05	0,75	0,90
NOVEMBRO	0,90	0,78	0,79	0,98	0,95	0,93	0,87	0,81	0,96	0,68	0,85
DEZEMBRO	0,89	0,74	0,77	0,87	0,91	0,69	0,88	0,81	0,96	0,65	0,80

⁽¹⁾ Algodão em caroço; arroz em casca, de sequeiro e irrigado; feijão de cores.

⁽²⁾ Preço recebido pelo produtor do Estado de São Paulo.

⁽³⁾ Preço recebido pelo produtor do Estado do Ceará.

⁽⁴⁾ Preço recebido pelo produtor do Estado de Goiás.

⁽⁵⁾ Preço recebido pelo produtor do Estado do Rio Grande do Sul.

⁽⁶⁾ Preço recebido pelo produtor do Estado do Mato Grosso.

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (1995) e Fundação Getúlio Vargas (1995).