



A REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA DURANTE O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA NA TRANSIÇÃO DO SÉCULO XX PARA O XXI

Tiago Dalla Corte¹

A lógica do processo de reformulação da política agrícola brasileira a partir do pós-guerra Segunda Guerra

Para abrir as discussões, realiza-se uma sintética caracterização do ambiente agrícola brasileiro no pós-segunda guerra e a expansão da produção para o bioma do cerrado a partir de 1970. O estudo desses temas dá suporte à compreensão da ruptura histórica da dinâmica de produção agrícola brasileira iniciada nos anos 1990. Em seguida trata-se da transição de conjunturas e discute-se o papel do Estado como provedor de confiança para a expansão econômica, onde a narrativa histórica sobre a transição da conjuntura econômica da agricultura brasileira cristaliza-se com a normatização das políticas agrícolas, marcando o amplo processo de regulamentação dos novos instrumentos de política agrícola no período compreendido entre 1991 e 1995.

No decurso da Segunda Guerra Mundial, o desenrolar do conflito regia a conjuntura política e econômica internacional. A criação de agências de fomento e a instituição de comissões de crédito eram definidas sob o signo da segurança nacional. No caso brasileiro, conforme Beskow (1999, p.76), os objetivos das agências e comissões de crédito centravam-se em traçar os planos financeiros relativos à produção que interessavam à defesa econômica e militar. Nesse sentido, o período foi marcado pela elevação de presença direta e indireta do setor público nos processos relacionados ao setor agrícola e ao abastecimento alimentar, tanto através da criação e consolidação de um conjunto de órgãos públicos como da ampliação do poder de regulação estatal.

No Brasil, conforme os dados apresentados pelo MAPA, o café e o açúcar continuavam como os únicos produtos de relevância no setor agrícola até a década de setenta. A participação do café nas

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo (PPGH/UPF). Mestre pela mesma instituição (PPGH/UPF). Possui MBA em Gestão Estratégica do Agronegócio pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Economista. Docente da Faculdade de Economia, Ciências Contábeis e Administração da Universidade de Passo Fundo (FEAC/UPF). E-mail: dallacorte@upf.br.

exportações elevou-se de 36% em 1946 para 74% do total em 1952. Em 1962, o café contribuiu com 75% da geração de divisas no comércio exterior. Nesse sentido, diante da análise desses fatos, então, é possível entender que, durante esse período, o sistema econômico concentrava seu suporte na economia cafeeira e açucareira, praticamente desprezando o potencial brasileiro para a produção de grãos (BACHA, 1975; SZMRECSANYI, 1979).

Desse modo, Cunha (2010, p.15-18), desenha o Brasil do pós-guerra, como um país essencialmente atrasado, apresentando uma geração rural com somente 36% da população residindo na área urbana, enquanto 64% dela residia no meio rural. O anseio nacional por um amplo programa de expansão industrial e agrícola demandava a criação de uma infraestrutura eficiente. A agricultura era voltada para a subsistência. A base da economia era formada por pequenos e médios empreendedores, não havia indústria de base e mercado de capitais desenvolvidos. As soluções surgiam de programas do governo federal com a criação de várias empresas estatais, com destaque para as empresas “Brás” e o processo de substituição de importações ganhou força. Com a criação de Brasília, o processo de descentralização começou a consolidar-se. Assim, as bases da transformação da economia são lançadas no período de 1955/60, quando foram iniciados pesados investimentos em infraestrutura e implantadas várias indústrias de bens de consumo duráveis.

Assim sendo, a estratégia de desenvolvimento adotada na direção da industrialização interferiu fortemente sobre o setor agrícola com o objetivo de transferir recursos para os setores urbanos e apresentando novas perspectivas para o país. Dessa maneira, o período constituiu-se no momento ideal para o lançamento de políticas mais ousadas e mais abrangentes de desenvolvimento econômico. Nesse período, conforme Coelho (2001, p. 10-12), o Governo brasileiro, sob influência das medidas de apoio instauradas para a agricultura americana, adotou duas medidas que constituíram a primeira tentativa de formalizar uma política agrícola para estimular o desenvolvimento desse setor no País. Foram criadas a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), que tratava das questões relacionadas ao financiamento, e a Comissão de Financiamento de Produção (CFP), que tratava das questões relacionadas à garantia de preços agrícolas. Ainda, Coelho (2001, p. 11) destaca que a formatação institucional e operacional da CREAI foi equivalente ao *Farm Credit System* (FCS) dos EUA. Porém, ao longo do tempo, enquanto no FCS a tendência apresentada direcionava-se para um movimento de privatização dos sistemas de captação de recursos e de administração do programa, no Brasil a tendência orientou-se para a maior participação do Estado.

Dessa maneira, em 1965 iniciou-se um período de modernização da agricultura, com a expansão e a diversificação do agribusiness, elevação da industrialização e a redução da dependência das contas externas ao café. Este período foi marcado pela reformulação da Política de

Garantia dos Preços Mínimos (PGPM), pela constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e caracterizou-se pela utilização de elevados subsídios de crédito rural visando a expansão da fronteira agrícola através do crescimento da produção de grãos. Ainda, conforme FISHLOW (1986, p. 510-513), a conciliação de várias medidas de reorganização da economia aliadas à conjuntura externa favorável trouxeram resultados positivos sobre o controle da inflação. No primeiro ano após as reformas, a taxa de inflação reduziu de 93,3% em 1964 para 28,5% em 1965, mantendo-se em declínio até 1973, quando houve o primeiro choque do petróleo. Nesse ano, a inflação atingiu seu menor nível em quase quatro décadas, alcançando 15,5% ao ano.

Por conseguinte, a posição de Mueller (2009, p. 141-144) corrobora a posição de que durante o período compreendido entre 1966 e 1973, a associação de fatores externos favoráveis à reorganização da economia interna permitiram uma grande alavancagem das importações brasileiras de bens de capital e outros insumos importantes para o crescimento, propiciando a obtenção de altas taxas de crescimento do PIB aliado a taxas de inflação declinantes. Este período ficou conhecido como "milagre brasileiro". Nele, o produto real cresceu 213% (em 1973, chegou a crescer 14%) e a taxa de inflação caiu.

Ainda, a transformação ocorrida no Brasil na aurora da década de 1970 tornava necessário o crescimento da produção agrícola e uma maior disponibilidade de alimentos. A Política Agrícola, portanto, para acompanhar essa lógica, amplia seu portfólio de ferramentas e estímulos. Nesse sentido, o modelo de subsistência observado no pós-guerra cedia cada vez mais espaço ao modelo de produção em escala.

Essa posição é corroborada por Nunes (2007, p. 11), que retrata que o Brasil assistiu à criação de um mercado interno de massas. A televisão foi uma das variáveis mais impactantes do período, pois invadiu os lares e nivelou os anseios da sociedade brasileira com a sociedade mundial. Dessa forma, o povo brasileiro começou a acompanhar o que acontecia no mundo. A população urbana, então, correspondia por 56% do total da população e o país passava por um processo acelerado de urbanização².

Em resposta à conjuntura econômica do período, observa-se que o Governo Federal estimulou a transformação da agricultura através de políticas de crédito, de assistência técnica e pesquisa, da utilização de máquinas, de insumos e de técnicas produtivas que permitiam aumentar a produtividade do capital, do trabalho e da terra. Até então, no período anterior à década de 1970, o

²Entretanto, não se pode afirmar que o processo de urbanização foi planejado. O ser humano sempre adaptou o meio conforme as suas necessidades e a falta de organização e de planejamento urbanístico resultaram num crescimento desordenado. A ausência de políticas sobre o tema, e as oscilações (reduções) do crescimento econômico ao longo do tempo e, por consequência, do nível de emprego acarretaram em grandes problemas sociais, empurrando milhões de pessoas para as periferias das maiores cidades brasileiras.

Brasil possuía, apenas, pacotes tecnológicos para produção de grãos adaptáveis aos trópicos. O trópico de capricórnio constituía-se como o centro da agricultura. Dessa maneira, o Governo Federal precisava conceder incentivos para a interiorização do Brasil através da criação de pacotes tecnológicos que possibilitassem a produção no cerrado brasileiro. Assim, o Governo Federal criou um amplo sistema de pesquisa e de extensão, distribuindo várias bolsas de estudo nos Estados Unidos e ampliando os estímulos à pesquisa agropecuária, por meio da criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e estímulos à extensão rural, por meio da criação da Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER), além da implementação de vários programas independentes como o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). Dessa forma, criavam-se as estruturas fundamentais para pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para ocupar o cerrado.

A posição de Barros (2011, p. 05-06), no que se refere às formas de incentivo a interiorização do Brasil, reforça que o volume de crédito oficial do governo para a agricultura apresentou papel de destaque. A lógica por trás desses volumes de crédito aliados a programas de incentivo apresentava por objetivo atrair produtores do sul (ou seus filhos) para interiorizar o Brasil. Existia a expectativa de que a elevação da produção agrícola no interior do país atrairia a indústria (frigorífica, laticínea etc.) organizando cadeias produtivas para o setor. Assim, em 1969, o volume de crédito disponibilizado foi de 20 bilhões de reais. Logo, em 1973, o volume de crédito superou 40 bilhões. Entre 1975 e 1978, o volume de crédito atingiu a marca anual de R\$ 80 bilhões. Em 1979 e 1980, o volume de crédito alcançou seu pico no século XX, com um valor de, aproximadamente, R\$ 100 bilhões de recursos oficiais e subsidiados pelo governo federal à agricultura. Esse nível de volume só seria visualizado novamente nos anos 2000.

É importante destacar, então, a relação da reorientação das políticas econômicas brasileiras após 1964, com destaque para a Política Agrícola, com o início promissor para a economia brasileira na década de 1970. No entanto, a mudança do panorama internacional, no final de 1973, representou uma alteração de prioridades da política agrícola (BARROS apud BRAGAGNOLO, 2012, p. 28). Apesar dos instrumentos da política permanecerem inalterados, a partir de então houve grande aumento no volume dos subsídios. Assim, o ano 1974 destacou-se nas análises da política macroeconômica brasileira. Embora houvesse o objetivo claro de manutenção da taxa inflação em trajetória descendente, o ano de 1974 marcou o ponto de reversão da tendência de queda dos preços e do movimento de expansão da economia. Iniciava-se, então, um longo período de descontrole inflacionário e de estagnação que desorganizaria a estrutura da economia brasileira. Os efeitos das distorções causadas pelo aumento dos patamares inflacionários resultaram no detrimento dos mecanismos de controle da economia durante toda a década de 1980 e parte da década de 1990.

Conforme a posição de Coelho (2001, p. 17), a maior parte das análises indica que o elemento determinante para o descontrole inflacionário foi a decisão do governo em manter a mesma política monetária expansionista após o choque do petróleo. Nesse momento, as principais economias industrializadas, que apresentavam dependência na importação de petróleo semelhante ao brasileiro, iniciaram um processo rápido de desaceleração da atividade econômica, adotando políticas anti-inflacionárias conservadoras e medidas de contenção do consumo de petróleo. A aplicação destas gerou recessão e desemprego, impactos que os formuladores das políticas procuravam evitar para o Brasil. Com os termos de troca e a capacidade de importar profundamente abalados pela brutal elevação dos preços do petróleo, os resultados da execução delas foram o aumento das taxas inflação e o crescimento do déficit no comércio exterior. A crise do petróleo e a redução da capacidade de importação trouxeram um novo alento à política de substituição de importações, com impactos significativos no papel do Estado na economia, tanto na política comercial como na própria política agrícola, em que se passou a estimular a produção doméstica do trigo (principal produto agrícola importado).

De maneira geral, a crise reforçou o caráter nacionalista e estatizante da postura mercantilista adotada pelo Brasil no comércio exterior há várias décadas através da aplicação de rígidos controles das importações. Nesse sentido, ainda que o choque do petróleo em 1973 e a volta da política mercantilista no início da década de 1980 provocassem a estagnação no valor exportado (entre 1975 e 1985, o país cresceu, apenas, 5,2% em termos reais), o grande sucesso da política adotada a partir de 1965 foi a diversificação da pauta de exportações com a participação crescente de outros produtos como frango, suco de laranja, celulose e couros. Verifica-se que a diversificação da pauta de exportações foi resultado do esforço dirigido de modernização da agricultura brasileira que começou em 1965 com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e a reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Logo, essas políticas marcaram o início do processo de adoção de medidas voltadas para a agricultura e os primeiros contatos do setor com o mercado internacional. Assim, podem-se relacionar esses elementos aos fatores fundamentais do processo de reorganização da agricultura brasileira no pós-guerra.

Todavia, a década de 1980 mostrou-se desafiadora para a agricultura brasileira. Conforme Coelho (2001, p. 16), a racionalidade da Política Agrícola no período estava estruturada, fundamentalmente, sobre o programa de crédito, que apresentava uma lógica era muito clara. O crédito de investimento seria o principal mecanismo de estímulo ao processo de adoção das novas tecnologias intensivas em capital, como mecanização, correção do solo e irrigação. O crédito de custeio permitiria a compra de insumos (como fertilizantes químicos e sementes melhoradas) e o

crédito de comercialização forneceria a oportunidade de transportar o produto no tempo, evitando-se assim a concentração da oferta na época da safra.

Vistas sob qualquer ângulo, as aplicações de recursos oficiais (destaque para a década de 1970) são surpreendentes. Coelho (2001, p. 03) sustenta que, no Brasil, o crédito rural oficial constituía a espinha dorsal do sistema de financiamento à agricultura. Já, os instrumentos de apoio à comercialização e de transferência de risco dependem pesadamente do apoio do Estado. Nesse sentido, pode-se afirmar que o volume de crédito agrícola, com destaque para os elevados volumes da década de 1970, foi o principal mecanismo de incentivo da abertura de novas áreas e para a elevação da produção. No entanto, Barros (1991) afirma que, desse modo, o setor agrícola tratou de se beneficiar dessa política ao longo dos anos, aumentando a utilização do crédito subsidiado na década de 1970 e levando ao extremo essa política durante a crise dos anos 1980. Os relatos demonstram que as taxas de juros reais para o crédito agrícola chegaram a situar-se entre 40 e 50% negativos. O volume de crédito agrícola era tão elevado que contribuiu para a eventual perda de controle da política monetária por parte do governo. Assim, em 1985, o Governo Federal tomou a decisão de eliminar o subsídio ao crédito por meio da utilização de indexadores. Essa decisão marcou o início de um período que precedeu à reformulação geral dos instrumentos de política agrícola e em que os valores ambientais começaram a fazer parte das preocupações do Estado e da sociedade. Durante esse período ocorreram vários planos econômicos que tinham como objetivo estabilizar a economia brasileira e conduzir a abertura comercial dos negócios agrícolas. Devido à crise fiscal do Estado, essa época também é destacada pela redução drástica na oferta do crédito rural oficial e pela utilização mais intensa da PGPM para subsidiar o custo de transporte e pela elevação do endividamento no meio rural.

Porém, ainda que não se possam negar os efeitos positivos da concessão de elevados volumes de crédito subsidiado para a expansão da produção de grãos, esse processo apresentava três efeitos negativos e especialmente importantes em termos macroeconômicos e setoriais. O primeiro efeito consistia em alimentar o processo inflacionário. O segundo era o de concentrar mais ainda a renda no setor rural devido ao fato de que apenas uma pequena parcela de produtores tinha condições de se apropriar dos subsídios. O terceiro consistia na redução da eficiência do crédito como indutor do processo de desenvolvimento. Tal posição encontra apoio na visão de Schuh (1997, p. 18-19), que aponta que o crédito subsidiado compensou alguns dos recursos que foram subtraídos do setor pelas políticas comercial e cambial. Porém, a distribuição dos benefícios era bem diferente da política de distribuição dos impostos. O crédito subsidiado aumentou o valor da terra. Ainda, os grandes proprietários consagravam-se como os agraciados pela elevação dos volumes de crédito agrícola em contrapartida aos pequenos proprietários. Além de exacerbar a

distribuição muito distorcida da renda do setor, essa política também deu condições para que os grandes agricultores comprassem as terras de produtores menores. Dessa forma, esse movimento culminou na migração dos pequenos produtores para o mercado urbano de trabalho.

Ainda, para encerrar essa seção, são necessárias algumas reflexões adicionais sobre a década de 1980 e o início da de 1990. Como se sabe, a economia brasileira caracterizou-se por possuir elevadas taxas de inflação. Com as limitações do mercado de capitais, um dos movimentos observados que chamam a atenção foi que os possuidores de recursos para investimento passaram a aplicá-los em terras, entre outros ativos fixos, o que acabou aumentando o valor da terra e contribuindo para o fluxo migratório do campo para a cidade. Também, com base nos fatos e nos autores discutidos, é possível sustentar que o grande agente por trás de toda essa reorganização da agricultura é o próprio governo brasileiro. As grandes contribuições estão na disponibilização de recursos para produção via crédito agrícola subsidiado e no fomento à pesquisa. Essa expansão via governo está dentro de uma conjuntura econômica para a agricultura diferente da que se observa a partir da transição de conjunturas, na qual um dos grandes fatores característicos é a redução do das contribuições do Estado (disponibilização de recursos e fomento à pesquisa) na agricultura.

Dessa maneira, o começo da década de 1990 apresenta-se marcado por turbulências macroeconômicas que afetaram os investimentos no setor. Neste ano, conforme Neto (2007, p. 24) o volume de crédito concedido pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, em termos reais, foi inferior ao ano anterior. O desequilíbrio fiscal do setor público havia chegado a um ponto crítico. O crédito rural, nesse período, teria atuado como um fator de compensação das distorções macroeconômicas (fiscais e cambiais) impostas à agricultura, porém de forma ineficiente dada a sua distribuição concentrada. Ainda, a próxima seção busca retratar as alterações dentro da organização da agricultura e entender a lógica dos formuladores da política agrícola brasileira a partir da aceleração do processo de globalização nos anos 1990. Assim, busca-se retratar o ambiente político-econômico em que a agricultura estava envolvida no período.

O redirecionamento da agricultura brasileira para o mercado internacional

A década de 1990 representou uma ruptura com o padrão de desenvolvimento vigente. A queda do muro de Berlim e o esfacelamento da União Soviética surgiam como provas peremptórias de que o "estado empresário" não é mais o motor da economia. Segundo Lemes (1992 p.16-20), a eficiência econômica, condição necessária para o aumento do bem-estar social, não poderia ser alcançada senão numa economia de mercado, com um governo de pequeno porte, porém eficiente. Como apresentado na seção anterior, a história da agricultura brasileira, até então, estava ligada a

uma longa tradição de intervenção governamental no setor, quer na forma normativa (legislação), quer como estímulo/desestímulo a esta atividade econômica. Porém, no final da década de 1980 o mundo começava a operar mudanças profundas no âmbito político, econômico e comercial.

Até então, como corroborado pela visão de Lopes (1996, p. 20-21), o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro destinou à agricultura uma função de agente estratégico com a finalidade de superar os obstáculos para o progresso do setor industrial. Buscava-se alcançar esse objetivo através de uma política que proviesse bens a preços baixos e produzisse de forma eficiente a matéria-prima industrial. Em resumo, o papel da agricultura, até o início da década de 1990, concentrava-se na geração de divisas para financiar a importação de bens de capital para a produção industrial, liberando mão de obra para o mercado de trabalho e contribuindo para o crescimento do mercado interno. Dentro do novo contexto da década de 1990, a agricultura abandonou o papel de facilitador do crescimento industrial. A abertura econômica deu ênfase para a produtividade e para a competitividade e, assim, o setor maximizou a utilização de suas vantagens competitivas. A liberação comercial e a crescente mobilidade de capital modificaram profundamente as estruturas dos programas de políticas agrícolas (LOPES; REZENDE, 1994, p. 21).

Nesse sentido, começou a ser concebida e implantada uma nova política agrícola com o objetivo de que se praticasse um inédito padrão de crescimento no setor, o qual estaria baseado, fundamentalmente, em estímulos de mercado e, portanto, menos em ações diretas de governo. Assim, esta seção passa a investigar o impacto gerado por essas medidas e a forma como essas mudanças conduziram a agricultura brasileira à sua organização voltada para atender a demanda do mercado internacional.

Ainda, faz-se importante salientar que o elevado volume de crédito público disponibilizados para o setor foram um dos fatores determinantes na criação das bases da agricultura brasileira no pós-guerra. Logo, a redução da participação do Estado no volume de crédito agrícola nos anos de 1990, é um processo que merece atenção especial. Com a grave crise fiscal do Estado brasileiro no começo da década de 1990, a reorganização da Política Agrícola deveria contemplar a criação de mecanismos, instrumentos e fundos privados para a condução de políticas de crédito agrícola.

Conforme Maia e Lima (2001, p. 835-837), a partir do fim da década de 1980, com a disseminação do discurso mundial de liberalização, com a abertura de mercado e a redução do papel do Estado na economia, o Brasil buscava uma estratégia de integração à economia mundial. Procurava-se incorporar o mercado externo como um elemento de destaque na trajetória do crescimento econômico brasileiro. Dessa forma, as exportações de produtos do agronegócio tornar-se-iam uma das principais variáveis para a inserção internacional da economia brasileira.

Com relação à reorganização da Política Agrícola, o início de um novo planejamento acontece em 1991, quando o Presidente Fernando Collor sancionou as denominadas leis agrícolas que estabeleciam as diretrizes básicas e pautavam a ação de Governo no setor. Ainda, por elas foi estabelecido o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA). Em seguida, no âmbito do Ministério da Agricultura, foi criada a Secretaria Nacional de Política Agrícola (SNPA), sendo transferido para ele, também, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O objetivo central das leis agrícolas estava na criação de mecanismos que possibilitassem que a agricultura brasileira alcançasse seu potencial. Assim, alguns desafios deveriam ser vencidos. O desafio inicial concentrava-se no combate ao processo inflacionário brasileiro. O escopo era criar um ambiente de estabilidade econômica que permitisse o planejamento das atividades de médio e de longo prazo que favorecessem o desenvolvimento do setor. O segundo desafio centrava-se em destacar a importância do crescimento da economia como um todo para o desenvolvimento da agricultura, pois o crescimento econômico eleva a demanda por produtos agrícolas.

Nesse sentido, é importante destacar que no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, o Estado não conseguia prover um ambiente de confiança para a expansão econômica. Os autores Ribeiro e Medeiros Junior (2005, p. 81-83) ratificam essa posição e destacam o fracasso das constantes medidas de política econômica implementadas via programas de estabilização para deter o processo inflacionário e mantê-lo sob controle. Os Planos Collor I e II (março de 1990 e janeiro de 1991, respectivamente) são marcados pelas inconsistências macroeconômicas. Para os autores, tais planos e medidas foram os principais responsáveis pelo prolongado período de crise econômica no início dos anos 1990.

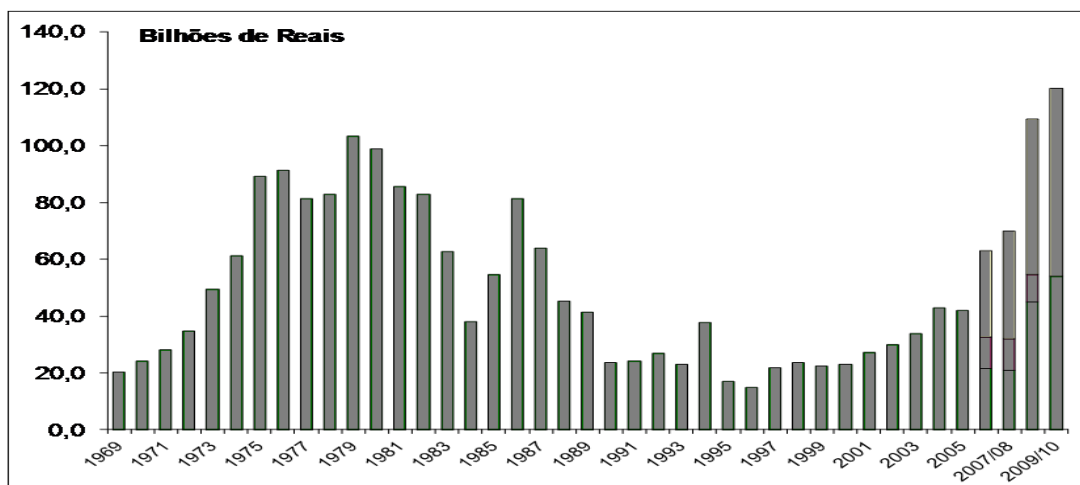
Assim, no novo planejamento da década de 1990, o Estado buscou basear sua atuação na estabilidade macroeconômica, na abertura da economia (comercial, financeira e serviços) e em uma nova relação Estado-mercado. Nessa relação o eixo dinâmico é dado pelo mercado, cabendo ao Estado desenvolver mecanismos de regulação. Para a constituição de uma infraestrutura econômica e social, a parceria com a iniciativa privada na economia foi dada através da privatização. Assim, abriu-se espaço para que o Estado invista naquilo que é essencial: em saúde, em educação, em cultura, em segurança (CARDOSO, 1994, p. 9190). Há o reconhecimento de que a estabilidade está conectada à realização de reformas mais amplas.

Nesse contexto, as aplicações de uma série considerável de reformas e de medidas liberalizantes afetaram a Política Agrícola. Entre elas, ganharam destaque o rebaixamento das tarifas alfandegárias (para insumos e produtos agrícolas), a eliminação de todas as restrições quantitativas às exportações e às importações, o estabelecimento de legislação contra a concorrência desleal de produtos importados, (ou seja, de produtos subsidiados na origem), a redução da carga

tributária sobre a agricultura e a modernização da legislação dos serviços de armazenagem de classificação para tornar possível a negociação nos mercados financeiros de títulos lastreados em produtos.

Todavia, destaca-se que, pela sucessão de fatos estudados, as reformas em torno do crédito agrícola oficial apresentar-se-iam de maneira mais sensível à produção agrícola. Foi durante a década de 1990 que o volume de crédito agrícola brasileiro atingiu o menor nível no período retratado. A Figura 01 ilustra o volume de crédito agrícola brasileiro entre 1969 e 2010.

Figura 01: Volume de crédito agrícola brasileiro entre 1969 e 2010.



Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária.

Logo, era clara a dificuldade de capitalização do setor. Ainda, com essa base, evidencia-se uma ruptura com o modelo de crédito anterior, no qual os volumes observados nos anos de 1970 e 1980 eram superiores a 60 bilhões de reais, atingindo, inclusive, a casa de 100 bilhões. Já, durante a década de 1990, os volumes verificados só ultrapassaram a casa de 30 bilhões em 1994. Durante os demais anos da década de 1990, o volume médio de crédito agrícola girou em torno de 20 bilhões de reais. Ou seja, houve uma redução média no volume do crédito agrícola superior a 65% entre os dois períodos. Assim, ressalta-se que a crise fiscal do Estado atingiu a agricultura de diversas formas, porém, as reduções dos gastos do governo no setor, esterilizaram as fontes de financiamento do setor agrícola que, como observado, dependia do setor público.

Conforme apurado, pode-se notar que o período de 1990 até 1994 refere-se às mudanças na natureza da ação do governo sobre a agricultura. Durante o período discutido, evidencia-se um elevado nível de atuação do governo para a formulação de uma nova política agrícola, a qual normatizaria, inclusive, as suas próprias atribuições. O período, assim, marcou o início da execução

de reformas estruturais aliadas a medidas emergências em conjunto ainda com outras medidas de caráter regulatório que contribuíam para a retomada da produção agrícola brasileira. Como marco e dentro de um diálogo com a nova ordem comercial mundial, caberia ao governo desempenhar um papel de protagonista no apoio ao setor de exportação, pois muitos países subsidiavam a produção agrícola, gerando efeitos mais permanentes de desestímulo à produção agrícola. O protecionismo e os subsídios praticados pelos países ricos para a manutenção da atividade agrícola culminavam na acumulação de estoques excedentes com pesados subsídios destinados à exportação, o que provocou a desorganização do comércio mundial de produtos agrícolas e a prática de níveis de preços incompatíveis com os custos de produção sem subsídios. Esse problema derivou da falta de um acordo sobre a questão dos subsídios na Rodada Uruguaí³. Assim, o problema foi prolongado e criou uma situação aflitiva para os países exportadores que não subsidiavam seus produtos e que detinha no comércio mundial uma parcela significativa de seu mercado, como o Brasil. No contexto da abertura econômica, o setor agrícola estava cada vez mais exposto a esses sinais.

Isso contribuiu para agravar os problemas sociais com o empobrecimento e o afastamento do homem do campo, bem como para aumentar a perda dos valores dos ativos agrícolas e concorrer para o endividamento, sucateamento tecnológico e decréscimo de competitividade do setor agrícola. A perda de divisas na exportação brasileira dos produtos agrícolas e de seus derivados tem como sua principal causa a elevada tributação que incide sobre os produtos agrícolas exportados e o uso cada vez mais intensivo, no mercado mundial, de práticas comerciais desleais, adotadas pelos países desenvolvidos para preservar o mercado interno de trabalho, gerando, assim, excedentes de produção agrícola em relação a sua demanda, que está mais limitada pela capacidade física de consumir do que pela renda. Isso provocou uma batalha na procura de novos mercados, deteriorando os níveis dos preços agrícolas no mercado mundial dos principais produtos (soja, trigo, milho, algodão, arroz, cevada e seus derivados). Esses preços de venda no mercado internacional estavam artificialmente inferiores aos próprios custos de produção dos países desenvolvidos. Quando esses países desenvolvidos não eram auto-suficientes, adotavam outra forma de reduzir a receita das exportações dos países produtores, através da taxação na entrada, como acontecia com as exportações brasileiras de suco de laranja, fumo, açúcar, carnes e outros.

Logo, a política agrícola deveria zelar para que o setor não fosse tratado discriminatoriamente pela política macroeconômica, defendendo os princípios de mercado e apoiando o setor em negociações e abertura de mercados externos. A expectativa no começo dos

³ Rodada do Uruguaí (Setembro de 1986 - Abril de 1994): definida como o maior acordo comercial da história, a rodada apresentou como uma de suas principais metas a redução dos subsídios agrícolas, culminando com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e com a incorporação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em sua estrutura (LAMPREIA, 1995).

anos 1990 era de que a modernização da comercialização agrícola, em conjunto com as necessárias reformas estruturais, garantiria à agricultura brasileira uma transição com o mínimo de trauma, de uma economia fechada para uma maior inserção no mercado mundial. Com a sequência da análise ao longo do estudo, essas questões serão revisitadas. Ainda, é possível apurar também que a volta do Brasil ao sistema financeiro internacional viabilizou novas fontes de investimentos produtivos para a agricultura e agroindústria. A partir de então, os objetivos da política governamental estariam direcionados para a consolidação do crescimento da agricultura, aumento da produtividade e maior liberdade de mercado.

Os impactos da nova conjuntura agrícola e o ambiente externo e para o período de 1995-2002

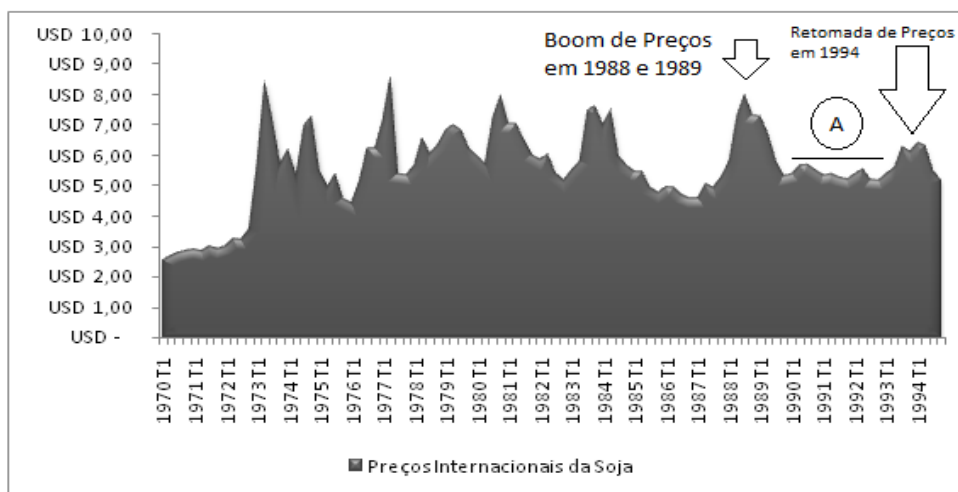
De acordo com o cenário apurado na seção anterior, o período aproximado entre 1990 e 1994 marcou o momento em que a política econômica brasileira, e por consequência a Política Agrícola, sofreu grandes transformações. Anteriormente ao período denominado como transição de conjunturas, conforme discutido nas seções anteriores, o Brasil apresentava-se como a síntese de uma economia, cujo grau de estatização e de controle burocrático só era inferior ao de países socialistas autárquicos do Leste Europeu. Entre as principais características da política econômica das fases anteriores, pode-se destacar a regulamentação detalhada das relações econômicas, os preços administrados e o rígido controle estatal sobre o fluxo de capitais. Assim, os grandes desafios macroeconômicos do novo Governo, a partir de 1995, foram os de consolidar e de manter a estabilidade econômica, de aumentar o ritmo de crescimento do produto, do emprego e ainda manter a abertura comercial por meio do equilíbrio gradual das contas externas.

Dessa forma, o crédito rural patrocinado pelo Estado permanecia sendo mundialmente um forte instrumento de estímulo e apoio à atividade agrícola como fonte de capital e como um fator de equilíbrio na definição dos custos do financiamento. Porém, no caso brasileiro, existiram períodos nos quais a produção agrícola elevou-se de maneira considerável, mesmo durante quanto o crédito agrícola público era restrito. Assim, é importante discutir a posição de Maia e Lima (2001, p. 836-838), na qual os autores afirmam que a ocorrência de safras recordes em 1987, 1988 e 1989 no Brasil (durante o período no qual o crédito rural encontrava-se em patamares reduzidos) indicava que a agricultura brasileira estava relativamente imune à crise econômica da década de 1980.

A Figura 02, abaixo, demonstra que, entre 1987 e 1990, pode-se observar um pico nos preços internacionais da soja. Logo, coloca-se em evidência a importância do preço da soja em detrimento de um ambiente econômico instável e da baixa oferta de crédito público para o setor. Logo, aufere-

se uma forte relação dos preços agrícolas com a remuneração dos produtores, seus investimentos que acabaram traduzindo-se em expansão de áreas agrícolas e a elevação de produção.

Figura 02: Comportamento dos preços internacionais da soja entre 1970 e 1994.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IPEA.

O ponto (A) destacado na Figura 02 refere-se ao período de recuo nos preços após o pico de preços ocorridos entre 1987 e 1990. O declínio de preços atinge as safras de 1990 até 1993. Logo, o declínio de preços internacionais da soja apresenta-se como um fator de relevância a ser considerado para a explicação do declínio das safras seguintes.

De acordo com dados, após o recorde de 71,48 milhões de toneladas colhidas em 88/89, deu-se uma brusca interrupção no crescimento, coincidindo com a redução dos preços internacionais da soja. A safra de 89/90 apresentou uma redução de 18,47% na produção total de grãos brasileira, com uma produção de 58,28 milhões de toneladas. A safra de 90/91 apresentou nova redução, de 0,65%, com uma produção de 57,89 milhões de toneladas.

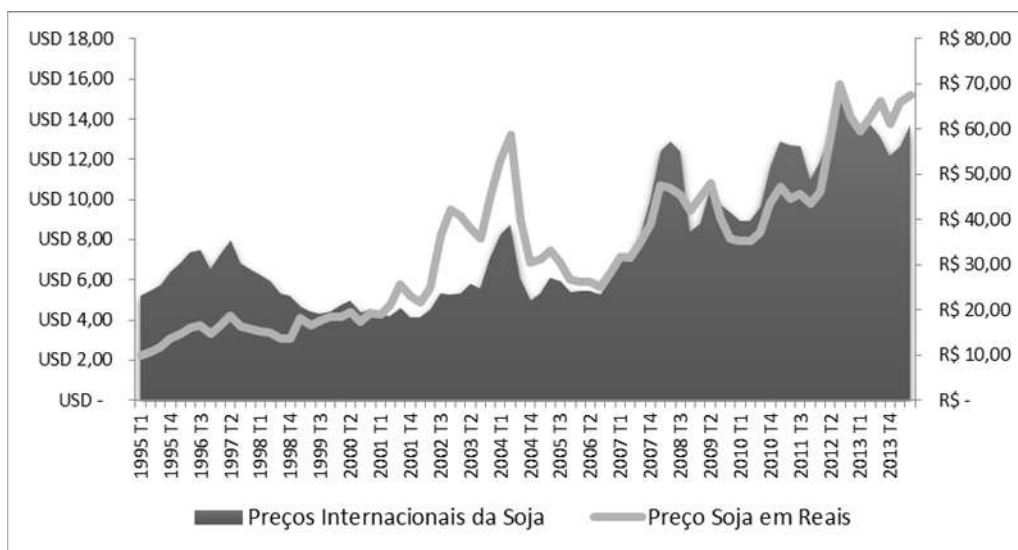
Nesse sentido, observou-se uma forte expansão da área cultivada no centro-oeste no período em que os preços da soja iniciaram sua trajetória de alta, devido à consolidação da, então, mais nova

fronteira agrícola do cerrado, na região do “médio-norte” do Mato Grosso.

Assim, destaca-se a importância dos preços recebidos ao produtor como elemento determinante para consolidação da produção agrícola brasileira. Ainda, de acordo com a nova conjuntura de abertura dos mercados, os preços internacionais passam a ser um importante componente na formação dos preços recebidos ao produtor. Dessa forma, a Figura 03, abaixo, demonstra o comportamento dos preços da soja entre 1995 e 2013. É possível observar que os menores preços internacionais observados na série histórica de preços da soja encontram-se exatamente no período compreendido entre o final de 1996 e de 2002, período no qual acontecem os fortes subsídios na agricultura americana.

Segundo Severo (2013, p. 84), entre a primeira crise do petróleo no começo dos anos 1970 até o período entre 1996-2002, os preços internacionais para a soja (na Bolsa de Chicago) tinham apresentado somente seis incursões abaixo do preço de US\$5,00 por bushel. A Figura 03 permite observar que, durante o período de subsídios americanos (1996-2002), os preços da soja trabalharam persistentemente abaixo desse nível de preços, chegando a registrar o preço mais baixo da história moderna da soja, no mês de julho de 1999 em US\$4,02 por bushel. Na visão de Severo (2013, p. 85), este foi um período turbulento para a agricultura brasileira que contribuiu para criar a mística de força e de raça dos produtores brasileiros.

Figura 03: Evolução dos preços internacionais da soja e em moeda nacional entre 1995 e 2014



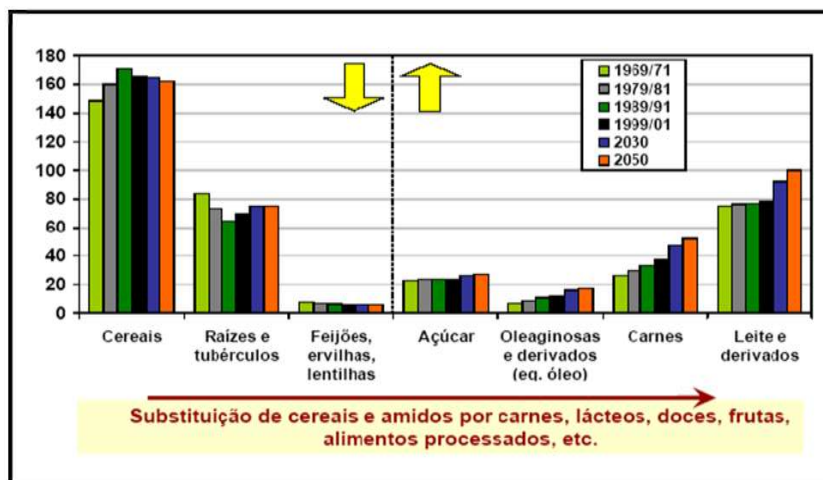
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IPEA.

Ainda, no que se refere ao consumo chinês (e, em escala maior, asiático), os dados de exportação do MAPA (2016) demonstraram que, a partir da safra de 96/97, a importação chinesa

começou a figurar como resposta para as perguntas que afligiam a produção brasileira. Para ilustrar a importância desse movimento, destaca-se que, na safra de 13/14, a produção de soja atendeu, aproximadamente, metade da demanda chinesa (aproximadamente de 70 milhões de toneladas de soja). Esse movimento de importação da soja está diretamente ligado às dietas alimentares a base de proteína, dietas estas que se valorizaram a partir da aceleração do processo de globalização. Segundo dados da FAO (2016) é possível afirmar que vários países asiáticos adotaram dietas ocidentalizadas de proteína a partir de grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de Futebol na Ásia em 2002 e as Olimpíadas na China em 2008. Esses países prepararam dietas especiais para os turistas dos eventos e também ganharam a preferência pela grande maioria das populações asiáticas. O resultado desse processo foi um aumento considerável no consumo de soja (além do milho) para a formulação de rações para a produção de carnes.

A Figura 04 demonstra o deslocamento para a preferência do consumo de carnes, lácteos, doces, frutas e alimentos processados, em detrimento do consumo de cereais e de amidos até 2050. Pode-se observar que período de consumo analisado entre os levantamentos de 1989//91 e os levantamentos de 1999/01 marca o ponto máximo e o início da retração no consumo de cereais.

Figura 04: Consumo *per capita* por tipos de alimento no mundo.



Fonte: FAO (2016). Obs.: Não inclui cereais utilizados para a alimentação animal.

Ainda, o período destacado marca a queda do consumo de feijões, de ervilhas e de lentilhas, enquanto é possível observar a aceleração no consumo de açúcar, de oleaginosas, de carnes e de leites e derivados. É interessante evidenciar que o período destacado (1989/91 até 1999/01) é marcado pela aceleração do processo de globalização. Assim, pode-se afirmar que a tendência da

ocidentalização das dietas alimentares (ricas em proteínas) fortaleceu-se com a evolução dos processos de globalização.

Considerações Finais

Logo, através das evidências apresentadas, é possível afirmar que o impacto que as reformas ocorridas no período de transição de conjunturas, a abertura comercial, a elaboração da chamada Nova Política Agrícola, a estabilização alcançada com o Plano Real, são fatores que podem ser considerados como fruto de um planejamento e amadurecimento da gestão pública brasileira. Não há como negar a importância desses fatores para a elevação da produção agrícola brasileira. Ainda, deve-se considerar que o período relatado (1995-2002) desenrola-se dentro de uma crescente aceleração do processo de globalização e de ocidentalização da dieta alimentar. Assim, no ambiente externo, dentro do contexto trabalhado, pode-se afirmar que a melhora do desempenho da produção agrícola, com o incremento da produtividade e a expansão de área cultivada, está atrelada ao início das importações chinesas.

Dessa maneira, através da discussão desenvolvida, é possível afirmar que foi no suporte oferecido pelos preços dos produtos agrícolas e, conseqüentemente, nos retornos atraentes aos produtores, que o posicionamento da atividade agrícola e as decisões positivas sobre os altos investimentos necessários para os plantios das safras estavam embasados. Conforme os estudos, a melhora nos níveis de preços observa três importantes pontos: os subsídios internacionais (que elevavam os estoques e deprimiam os preços), a importação chinesa (que elevava a demanda) e o câmbio (que manteve os preços internos atrativos). Aqui se encerra a presente discussão, abrindo caminho para estudos que busquem a evolução da lógica da Política Agrícola e da expansão da produção agrícola no começo do século XXI.

Referências:

BACEN. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

BACHA, E. L. **O café na economia brasileira**. In: BACHA, E. Os mitos de uma década. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

BARROS, G.S.C.; ARAÚJO, P.F.C. **Oferta e demanda de crédito rural no Brasil: algumas evidências empíricas sobre seus determinantes**. Piracicaba. CEPEA. 1991

BARROS, G.S.C; FURTUOSO, M.C.; GUILHOT0, J .J.M. **O agronegócio na economia brasileira. 1994 a 1999**. Piracicaba: Esalq/Cepea. Brasília, 2001.

BESKOW, PAULO R. **Agricultura e política no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964)**. Revista Estudos, sociedade e agricultura, 12, abril 1999: 56-79

BRAGAGNOLO, CASSIANO. **Produtividade, crescimento e ciclos econômicos na agricultura brasileira**. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2012.

CARDOSO, FERNANDO H. Discurso de despedida. **Anais do Senado Federal**. v. 18, n. 21, p. 9185-9195, 1994.

COELHO, CARLOS NAYRO. **70 anos de Política Agrícola (1931-2001)**. Edição Especial - Revista de Política Agrícola. Brasília, DF, 2001.

CUNHA, AÉRCIO S. **Os 150 anos do MAPA**. In: Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Revista de Política Agrícola. Ano XIX, Edição Especial, julho/2010, Brasília, DF.

FISHLOW, A. **A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974-1984**. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 507-550, dez. 1986.

LAMPREIA, LUÍS FELIPE. **Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese**. Estudos Avançados, vol.9 n.º 23, São Paulo, Jan/Abr de 1995, p. 01-05.

LEMES, BENEDITO-CARLOS. O Colapso da URSS e seus Reflexos na Agricultura Mundial. **Revista de Política Agrícola**, Brasília-df, v. 3, n. 1, p.16-20, 1 jun. 1992. Trimestral.

LOPES, MAURO E REZENDE, GERVÁSIO. **O desenvolvimento agrícola no novo marco macroeconômico da América Latina**. Santiago: FAO, 1994.

LOPES, MAURO RESENDE. **Agricultura Política: História dos Grupos de interesse na Agricultura**. – Brasília: Embrapa – SPI, 1996.

MAIA, SINÉZIO FERNANDES; LIMA, RICARDO CHAVES DE. **Abertura econômica Brasileira e Seu Impacto Sobre as Exportações Agrícolas: Abordagem de Mundell-Fleming Usando Auto-regressão Vetorial**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, n. 32, p.822-841, nov. 2001.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, (Elísio Contini, Editor). **Carta da agricultura: Avanços na Política Agrícola e a Safra 1992/93**. Revista de Política Agrícola, Brasília-DF, ano 1, n. 3, jul. 1992. Bimestral.

MULLER, GERALDO. **Observações sobre a noção de Complexo Agroindustrial**. In: Cadernos de Ciência & Tecnologia [on line], Brasília, v.8, n. 1/3, p.78-97, 1991 Disponível na Word Wide Web:<http://www.pr.gov.br/cadeias/biblio.html>. (06/2004)

NETO, ALCINDO COSTA CANTO. **Fatores determinantes da competitividade do agronegócio brasileiro**. PUC, São Paulo, 2007.

NUNES, SIDEMAR PRESOTTO. **O desenvolvimento da agricultura brasileira e mundial e a ideia de desenvolvimento rural, 2007**. Acesso em 15 de maio de 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Fome no mundo e Estatística Pobreza, 2011-12**. Disponível em: < <http://www.who.int/eportuguese/publications/pt/>> . Acesso em: 26. Jan.2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD Indicators**. Dados. Paris: OECD, cop. 2014: Going for Growth. OECD Publishing. Acesso em agosto de 2014. Disponível em: < <https://data.oecd.org/>>.

RIBEIRO, NELSON ROSAS; MEDEIROS JUNIOR, ADONIAS VIDAL de. **Ciclo econômico brasileiro nos anos 90: uma análise com vetores auto regressivos**. Economia e Desenvolvimento, Recife (PE), v. 1, n. 4, p.67-110, jun. 2005.

SCHUH, EDWARD. **A Agricultura no Brasil: Política, Modernização e Desenvolvimento Econômico**. Revista de Política Agrícola, Brasília-DF, v. 6, n. 2, p.15-21, 01 abr. 1997. Bimestral.

SEVERO, LIONES. Soja: **Por Que Fizemos O Negócio Da China?** Editora **WS**, Rio Grande do Sul, 2004.

SZMRECSÁNYI, T. O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil: 1930-1975. São Paulo: Hucitec, 1979. 540 p.