

Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias

Estado, políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil

Leonardo Xavier da Silva
Organizador





UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos André Bulhões

Vice-Reitora

Patricia Helena Lucas Pranke

Pró-Reitor de Coordenação Acadêmica

Júlio Otávio Jardim Barcellos

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Cláudio Oliveira Rios

Conselho Editorial

Carlos Gustavo Tornquist

Fabiana de Amorim Marcello

Leandro Raizer

Sergio Roberto Kieling Franco

Stella de Faria Valle

Simone Sarmento

Henrique Carlos de Oliveira Castro

Andre Luiz Netto Ferreira

Ângela de Moura Ferreira Danilevicz

André Luis Prytoluk

Cláudio Oliveira Rios, presidente

Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias

Estado, políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil

Leonardo Xavier da Silva
Organizador



© dos autores

1.ª edição: 2024

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coordenação da Série:

Leonéia Hollerweger, Tanara Forte Furtado e Marcello Ferreira

Coordenação da Editoração: Leonéia Hollerweger e Ely Petry

Revisão: Equipe de Revisão da SEAD

Capa: Laura Trescastro da Silveira, Ely Petry, Bruno Assis e Tábata Costa

Editoração eletrônica: Laura Trescastro da Silveira

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.



E79 Estado, políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil [recurso eletrônico] / organizador Leonardo Xavier da Silva ; coordenado pela SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2024.
191 p. : pdf

(Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias)

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural – Brasil. 3. Estado. 4. Política agrícola. 5. Desenvolvimento econômico. I. Silva, Leonardo Xavier da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. III. Série.

CDU 631:330.34(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-110-2

Sumário

Prefácio	6
1. O Estado	11
<i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>	
2. Estado, macroeconomia e políticas públicas	31
<i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>	
3. Estado e políticas públicas no Brasil democrático: políticas de combate à inflação, processo de desestatização, Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto de gastos	65
<i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>	
4. Estado brasileiro e agricultura no longo processo de estabilização de preços	93
<i>Leonardo Xavier da Silva e Tanice Andreatta</i>	
5. Política agrícola: histórico e formação do padrão de financiamento da agricultura brasileira	119
<i>Angélica Massuquetti e Leonardo Xavier da Silva</i>	
6. Política agrícola brasileira do fim do século XX ao início dos anos 2020	159
<i>Angélica Massuquetti e Leonardo Xavier da Silva</i>	

Prefácio

É inegável a intervenção do Estado nos processos decisórios das sociedades do mundo todo. Através do uso de políticas públicas, os governos influenciam e, muitas vezes, procuram direcionar o comportamento das pessoas no sentido de, em princípio, garantir o bem comum. As políticas econômicas, por exemplo, são implantadas no cotidiano dos países com o intuito de serem atingidos objetivos como o crescimento econômico, ou o combate à inflação, ou, ainda, a geração de emprego. Tal interferência ocorre como resposta às demandas apresentadas pela sociedade.

Reconhecendo essa realidade referente ao Estado, o projeto pedagógico do Curso de Bacharelado em Desenvolvimento Rural (PLAGEDER), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), propõe a disciplina Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil (DERAD 201), cujos objetivos

são capacitar o estudante a compreender a lógica da ação pública, bem como ensiná-lo a operar os instrumentos de política pública na inter-relação entre as várias instâncias de governo, visando ao desenvolvimento local e regional. Dessa forma, com a finalidade de atender às necessidades evidenciadas na estrutura curricular do PLAGEDER, a disciplina DERAD 201 está estruturada em quatro módulos que, neste livro, se transformaram em capítulos. Seu conteúdo tem origem no livro anterior da série EAD Estado e Políticas Públicas (DERAD 010), tendo sido, de toda forma, revisto, atualizado e adaptado ao perfil da disciplina atual. O conteúdo desses capítulos teve na ciência econômica sua principal fonte de argumentação.

No capítulo 1, em razão do próprio título da disciplina, são feitas a descrição e a interpretação do que é Estado e, a seguir, de suas formas de inserção na sociedade. O período inicial para essa discussão é o século XVIII, quando se constituiu o que se chama de Estado Moderno. As três interpretações de Estado e de suas conseqüentes políticas de intervenção na economia expostas nesse capítulo são baseadas, primeiro, na visão liberal (inspirada em Smith), segundo, na visão marxista e, por último, na visão keynesiana.

O capítulo 2 tem como mote, a partir do pressuposto da intervenção do poder público na economia, a descrição das prioridades elencadas pelo Estado, ou seja, os objetivos de política macroeconômica estabelecidos pelo Estado. Nessa perspectiva, são expostos os instrumentos de política macroeconômica empregados para que os objetivos possam ser atingidos, bem como são interpretados seus usos, de acordo com a prioridade definida pelo poder público.

O capítulo 3 traz à evidência questões relativas ao Estado brasileiro, políticas de combate à inflação e transformações econômicas recentes. Na esteira de tal discussão, insere-se o debate da agricultura brasileira no que tange à sua participação na economia do país e às políticas públicas para a promoção da agricultura.

O capítulo 4 apresenta a questão da produção de alimentos e o processo de estabilização dos preços no Brasil. Para encerrar, são feitas uma apresentação e uma interpretação do desempenho recente da agricultura brasileira.

O capítulo 5 trata da política agrícola brasileira. Nesse sentido, caracteriza-se o padrão de financiamento da agricultura brasileira, em seu processo de evolução, de acordo com o contexto econômico do país. Há um detalhamento da discussão sobre os objetivos e os instrumentos de política agrícola desde o surgimento do financiamento agrícola brasileiro até o último quartel do século XX.

O capítulo 6, enfim, aborda questões relativas ao crédito agrícola e seus incrementos dentro do sistema nacional de crédito rural desde o fim do século XX até as duas décadas iniciais do século atual. Há a apresentação de novas linhas de crédito, destacando-se a ascensão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pro-naf), até linhas de créditos dirigidas para produção agrícola de baixo carbono (Plano ABC).

Concluindo esta exposição inicial, quero exprimir minha gratidão aos professores Marcelino de Souza, Tanice Andreatta e Angélica Massuquetti por terem se encarregado, em diferentes momentos, da organização e da elaboração dos conteúdos da disciplina e das demais

atividades, como a confecção e a revisão deste livro. Não tenho dúvidas de que a construção da disciplina Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil somente se concretizou porque esses educadores despenderam sua competência com esse objetivo.

Finalmente, porém não menos importante, eu gostaria de agradecer a meus prezados colegas que nessa disciplina se empenharam como educadores comprometidos com os estudantes do PLAGEDER e que, nessa missão, assumiram o papel de tutores a distância: Alessandra Matte, Camila Horst Toigo, Dina Ferreira de Souza, Elvis Albert Robe Wandsheer, Gabriel Moresco, Gabriella Rocha de Freitas, Giana de Vargas Mores, Lillian Bastian, Luana Rosado Emil, Sarita Mercedes Fernandez. Suas contribuições para o andamento da disciplina, a distância ou *in loco*, foram fundamentais para sua conclusão. Os professores encontraram nesses tutores a confiança necessária para exercer as desafiadoras atividades deste curso aberto e a distância.

O Organizador

1

O Estado

Leonardo Xavier da Silva¹

Marcelino de Souza²

1 Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural e Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2 Doutor em Engenharia Agrícola pela Universidade de Campinas; Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural e Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ORIGEM DA VISÃO DE ESTADO E DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO

Estado, concebido de forma pioneira por Maquiavel no século XVI, é referência para o poder político organizado. O Estado moderno, iniciado com o capitalismo e a consequente expansão da economia de mercado, observados a partir da Revolução Industrial na Inglaterra e na Escócia, no século XVIII, difundiu-se por toda a Europa Ocidental no século XIX, chegando à América ainda naquele período. No Brasil, o Estado, como atualmente é conhecido, ganhou contornos mais evidentes com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, com os princípios de igualdade, liberdade e políticas públicas direcionadas para a maior parte da sociedade nacional.

Com a expansão econômica e a formação de uma nova forma de produção, estabeleceu-se uma discussão mais ampla sobre o papel que o Estado deveria cumprir perante a sociedade, especialmente no campo econômico. As primeiras visões diziam respeito à intervenção mínima do Estado na economia, pois a liberdade do mercado garantiria a melhoria da vida de toda a sociedade. Essa foi a inspiração para o liberalismo. Tais ideias foram rebatidas por um pensamento que dizia que os mercados eram excludentes e que, por isso, o Estado precisaria intervir, no sentido de acabar com o poder do capital. Manifesta-se, aqui, um argumento que viria ao encontro das propostas marxistas acerca da visão de Estado (Petersen et al., 1988). No século XX, após o processo de crescimento da economia capitalista (ou de mercado), e diante de crises periódicas na economia mundial, optou-se por um caminho alternativo que privilegiasse a iniciativa privada, porém com

a intervenção do Estado, com o objetivo de minimizar conjunturas adversas. Interpretações baseadas em Keynes permitiram evidenciar o papel mais importante que o Estado tem na economia. Aceita-se, hoje, consensualmente, que o Estado é participante ativo das decisões econômicas, tendo sua atuação aumentada de forma a garantir crescimento do emprego, da renda, da estabilidade de preços e, por conseguinte, do bem-estar social, em decorrência da ineficiência do livre mercado.

O objetivo deste capítulo é apresentar os fundamentos das interpretações de Estado a partir das três visões supracitadas, abordadas cronologicamente. Assim, inicia-se a descrição proposta com o chamado Estado moderno, caracterizado conforme exposto nesta apresentação. Discute-se, então, primeiramente, o Estado segundo a lógica liberal, desenvolvida nos séculos XVIII e XIX; em seguida, o Estado segundo a interpretação marxista, cujas ideias se alargaram especialmente na segunda metade do século XIX; e, por fim, princípios que norteiam a ideologia do Estado desde os anos 20 do século passado, ou seja, a concepção keynesiana de Estado. Além disso, são feitos comentários adicionais e outros encaminhamentos relativos ao tema.

O ESTADO NA VISÃO LIBERAL

O predomínio do liberalismo e de seu principal sustentáculo — o trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado — compreende o período que vai da segunda metade do século XVIII até a terceira década do século XX.

A fundamentação do liberalismo econômico encontra-se nas teses de David Ricardo e, principalmente, de Adam Smith, o qual formula a justificativa econômica para a incessante e necessária busca do interesse individual. Esse autor introduz a ideia que vai se apoiar e se cristalizar como um fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo, agindo em seu próprio interesse econômico, quando atua junto a uma coletividade de indivíduos, maximiza o bem-estar coletivo. Assim, seu grande postulado é que, agindo de forma livre e ilimitada, o mercado assegura o bem-estar. Ou seja, é a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum (Behring; Boschetti, 2008).

Os argumentos de Adam Smith baseiam-se na livre iniciativa, ou seja, no *laissez-faire*. O autor defende que a origem da riqueza das nações é o trabalho dos homens (a chamada teoria do valor-trabalho) e que um dos elementos importantes para o aumento da produção é a divisão do trabalho; ou seja, os trabalhadores devem especializar-se na realização de algumas tarefas. A ideia fundamental é que a produtividade decorre da divisão do trabalho e que esta se origina da tendência inata da troca, a qual é estimulada pelos mercados (Behring; Boschetti,

2008). Consequentemente, seriam necessárias a ampliação dos mercados e as iniciativas privadas para que a produtividade e a riqueza fossem aumentadas.

Essa proposição, ou seja, a do predomínio do mercado como regulador das relações sociais, só pode, no entanto, ser confirmada com a condição de uma suposta ausência de intervenção do Estado na economia. Segundo a tese liberal, o papel do Estado limitar-se-ia a fornecer a base legal com a qual o mercado pode maximizar os “benefícios aos homens”. Em outras palavras, trata-se, na perspectiva do liberalismo, de um mal necessário. Ao criticar duramente a presença do “Estado mercantilista e intervencionista”, Adam Smith, todavia, não defende sua completa ausência; pelo contrário, destaca a necessidade de um corpo de leis e a ação de um Estado que garanta maior liberdade ao mercado.

O antiestatismo presente no pensamento de Adam Smith e em sua apologia do mercado como mecanismo natural de regulação das relações sociais tem suas razões fundamentadas no contexto em que surgiu o liberalismo no século XIX. Nesse período da história, havia, na maneira de pensar a economia e a sociedade, um componente nitidamente transformador, que tentava romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto e de seu poder discricionário. O Estado liberal emergiu contra o Estado absoluto, que restringia as liberdades individuais (Hunt, 2005).

O mercado por si só levaria os indivíduos a encontrarem uma finalidade que não estava presente na intenção inicial de Adam Smith, pois, para esse pensador, a procura do interesse próprio pelos indivíduos e seu desejo natural de melhorar as condições de existência tendem a maximizar o bem-estar coletivo. Assim, o bem-estar se constituiria em um efeito não intencional da avareza (Hunt, 2005). Ainda, conforme Behring e Boschetti (2008), “a loucura das leis humanas” não pode interferir nas leis naturais da economia, e, por isso, o papel do Estado se reduz simplesmente a fornecer a base legal para que o mercado livre possa ser o maximizador dos “benefícios aos homens”. Dessa forma, a pressuposição de seu tipo de Estado é, para Adam Smith, o Estado mínimo, controlado fortemente pelos indivíduos que compõem a sociedade civil, onde está localizada a virtude.

AS FUNÇÕES DO ESTADO NA VISÃO LIBERAL

Adam Smith limita a três as funções do Estado: a defesa contra inimigos externos; a proteção de todo indivíduo de ofensas vindas de indivíduos; e o provimento de obras públicas que não possam ser executadas pela iniciativa privada (Smith, 1983).

Apresenta-se, a seguir, um resumo dos principais elementos do liberalismo, para permitir um melhor entendimento da reduzida intervenção do Estado na forma de políticas sociais (Behring; Boschetti, 2008):

a) predomínio do individualismo. O sujeito de direito para os liberais é o indivíduo, e não a coletividade, de tal forma que os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, requisito fundamental para a instituição da sociedade de classe;

b) o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo. É a venda da força de trabalho no mercado que proporciona a cada indivíduo e à sua família o bem-estar social. Dessa maneira, não é papel do Estado garantir bens e serviços públicos para todos; cabe a cada um, individualmente, garantir seu bem-estar, o que acaba conduzindo todos a uma situação de bem-estar;

c) predomínio da liberdade e da competitividade. É através da liberdade e da competitividade (formas de autonomia) que os indivíduos decidirão o que é melhor para si e lutarão por isso. O pensamento liberal considera que a liberdade e a competitividade asseguram igualdade de condições e oportunidades para todos;

d) naturalização da miséria x resolução da miséria. A visão liberal malthusiana mostrava que a miséria é natural e insolúvel; ela é decorrência da imperfeição humana. A visão de John Stuart Mill, por sua vez, apontava que a economia de mercado seria capaz de minimizar as situações de miséria;

e) manutenção de um Estado mínimo. O Estado, para os liberais, deve ter um papel “neutro” de legislador e de árbitro e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. A intervenção do Estado deve ocorrer na regulação das relações sociais, garantindo a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado;

f) as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício. As políticas sociais, no Estado liberal, não devem ser garantidas, pois os auxílios sociais levam à reprodução da miséria, diminuem o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que, conseqüentemente, pode se tornar um risco para a sociedade de mercado;

g) a política social deve ser um paliativo. No pensamento liberal, cabe apenas assegurar ao segmento das crianças, dos idosos e dos deficientes uma assistência mínima, uma vez que a miséria é insolúvel e alguns indivíduos não têm condições de competir no mercado de trabalho. Assim, a forma de redução da pobreza traduz-se nas ações promovidas pela caridade privada.

Com base nesses princípios, que eram defendidos pelos liberais e assumidos pelo Estado capitalista, ao Estado cabia o papel de proteger o direito à vida, à liberdade individual, à segurança e à propriedade. Para tanto, esse Estado liberal assumia a função principal de não intervenção na liberdade individual.

O Estado limitava-se a incorporar algumas demandas da classe trabalhadora ao transformar as reivindicações em poucas e pequenas melhorias em suas condições de vida. Nesse sentido, as primeiras iniciativas em termos de políticas sociais são mais bem compreendidas, não como uma polarização entre Estado liberal e Estado social, mas apenas como uma relação de continuidade entre eles.

O ESTADO NA VISÃO MARXISTA

Elaborada a partir das sociedades altamente industrializadas de seu tempo (Inglaterra e Estados Unidos), a contribuição de Karl Marx (1818-1883) para uma formulação da concepção de Estado ocorre através de sua visão materialista da história, na qual dá prioridade à esfera econômica na explicação das transformações que ocorrem nas esferas da cultura e da política. Conforme interpretação de Dias (2008), para Marx, qualquer sistema de produção que tenha ocorrido na história apresenta relações sociais específicas e uma forma particular de distribuição do produto econômico, e isso serve para explicar as mudanças na política e na cultura.

Assim, as relações de produção determinam a forma pela qual a sociedade se organiza para utilizar as forças produtivas, ao mesmo tempo que se criam estruturas políticas distintas baseadas em classes sociais. É o desenvolvimento da infraestrutura econômica que provoca as transformações sociais e históricas.

A teoria marxista tem um caráter revolucionário, pois avança a ideia de que as forças produtivas são controladas por uma minoria que conseguiu se aproveitar da classe trabalhadora, apropriando-se do valor excedente do trabalho, a mais-valia (Dias, 2008). Nesse sentido, o trabalhador é explorado pelo capitalista ao vender sua força de trabalho como uma mercadoria que é adquirida por um custo inferior ao que realmente deveria ser pago. Configura-se, assim, uma situação muito explosiva, que favorece a luta de classe, tendo como protagonista a classe operária.

Na concepção marxista, ainda segundo a visão do autor supracitado, o Estado é um instrumento das classes dominantes que tem como objetivo manter essa situação de dominação sobre as demais classes da sociedade capitalista. A revolução proletária deve destruir o Estado, pois este se constitui, em primeira e última instância, no instrumento de dominação de uma classe (a burguesia) sobre outra (o proletariado). Isso porque a estrutura social é formada por uma relação desigual em que uma maioria é explorada, ao vender sua força de trabalho, e uma minoria a explora, apropriando-se da maior parte do produto do trabalho realizado. Tal situação somente se concretiza caso exista um instrumento de dominação que sirva para a manutenção dessa estrutura. E é essa, para os marxistas, a finalidade do Estado.

Assim, na visão marxista, o Estado representa a organização de classe do poder político que defende e garante a dominação de uma classe sobre outra. Para cumprir seus objetivos, ele dispõe de órgãos de poder, como o exército, a polícia, os juizes, os presídios etc., visando a assegurar o domínio político da classe que domina economicamente e a esmagar resistências das demais classes (Dias, 2008).

O Estado não poderia ser concebido como algo distinto de um instrumento de dominação de classe. É o que se observa em uma sociedade na qual prevalece a propriedade dos meios de produção e são geradas diferenciadas formas de desigualdade social, havendo, conseqüentemente, o favorecimento de uma minoria contra uma maioria.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que, estando o proletariado mais consciente de sua condição, a concentração do capital nas mãos de um número reduzido de pessoas, de acordo com a teoria

marxista, levaria a uma revolução que faria com que o proletariado se apropriasse do Estado para, desse modo, passar a uma fase intermediária do comunismo, denominada ditadura do proletariado. Nesse momento histórico, o Estado tornar-se-ia o proprietário dos meios de produção sob a direção do proletariado, expropriando os proprietários dos meios de produção e impedindo que eles se apossassem de seus bens. Assim, quando todos os meios de produção passassem a ser propriedade do Estado, não haveria mais necessidade de Estado (Dias, 2008).

Apesar de não se poder inferir da visão marxista uma teoria do Estado capitalista, é possível retirar de suas principais premissas os fundamentos marxistas de Estado (Petersen et al., 1998).

O primeiro desses fundamentos é que o surgimento e o desenvolvimento do Estado decorreram das relações de produção, e não do desenvolvimento da mente humana. Ou seja, os marxistas têm uma visão materialista do Estado: relacionam sua emergência e seu desenvolvimento ao desenvolvimento da humanidade.

O segundo fundamento é que o Estado não representa, nem pode representar, a vontade geral e não visa à realização do bem comum. Ele é, pelo contrário, a expressão política da estrutura de classes de determinada sociedade, representante dos interesses da classe que detém os meios de produção.

O terceiro fundamento é que o Estado nem sempre existiu e que, conseqüentemente, ele se tornará desnecessário em uma sociedade sem classes.

Efetivamente, a discussão do Estado pelos autores da corrente marxista avançou de maneira significativa a partir de meados do século XX, como também foram importantes as transformações pelas quais o Estado passou para se adequar às novas fases do desenvolvimento capitalista.

Assim, conclui-se que a visão marxista de Estado tem se aprofundado de tal forma que alguns teóricos que adotam esse enfoque já não consideram o Estado apenas um aparelho repressivo da burguesia, mas um campo da luta de classes, cuja natureza pode até mesmo ser alterada com o desenvolver dessa luta. Tal concepção marxista diferenciada tem, obviamente, implicações importantes em termos de projetos de políticas públicas e de sua implementação.

O ESTADO NA VISÃO KEYNESIANA

A ascensão do pensamento do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946) ocorreu com a publicação, em 1936, de sua mais comentada obra, *Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*. Keynes passou a ser o principal mentor das políticas econômicas que advieram da crise de 1929 e se consolidaram logo após a Segunda Guerra Mundial.

Suas opiniões ganharam destaque especialmente graças a suas interpretações relativas às causas das crises e a suas proposições de políticas para devolver a economia a seu caminho de crescimento. O contexto da emergência dessas ideias é exatamente o período da maior crise já vivida pelo mundo capitalista, a chamada Grande Depressão, iniciada em 1929, com reflexos em todos os países ao longo da década de 1930 (Vasconcellos; Garcia, 1998).

Keynes não tinha a intenção de promover uma revolução no que se entendia por Estado. Embora, para ele, o Estado liberal estivesse com seus dias contados, ele pretendia sugerir políticas que pudessem dar sustentação ao capitalismo. Ou seja, Keynes partia do conceito de Estado vigente para torná-lo o estabilizador e o promotor do crescimento econômico. Com o esgotamento do ideário do Estado liberal (ou Estado “neutro”), nos anos 20 do século passado, surgiu a proposição de colocar o Estado como agente mais participativo nas questões econômicas, ganhando este, então, uma nova feição, com ação efetiva nos temas internos e internacionais. Assim, conforme Leal (1990), Keynes estava construindo uma nova via de interpretação de Estado, distinta do arranjo liberal e do socialismo de Estado, este último supostamente alicerçado nas ideias marxistas.

A lógica keynesiana revolucionou o pensamento econômico em vigor ao inverter o argumento de que o setor produtivo (oferta), de forma praticamente autônoma, geraria o consumo (demanda) (Hunt, 2005). Em outras palavras, para Keynes, a demanda agregada, ou efetiva, determinaria o volume de produção que, por sua vez, definiria o volume de emprego dos fatores de produção (trabalho, capital, terra, tecnologia e capacidade empresarial). Essa visão de formação da riqueza, advinda da demanda, traria como efeito a necessidade de distribuir melhor a renda da produção, dando prioridade ao consumidor em relação ao produtor. Com isso, os Estados nacionais poderiam promover políticas de incentivo à demanda agregada, de modo a evitar crises que viessem a ampliar o desemprego e a reduzir os lucros dos capitalistas.

Os Estados nacionais aos poucos foram aplicando as sugestões de políticas econômicas de Keynes, o que levou a resultados positivos no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. O primeiro país a inserir a doutrina keynesiana em suas políticas foram os Estados Unidos, seguidos do Brasil da Era Vargas (Fonseca, 1989). O sucesso do Estado keynesiano nos EUA fez com que a Europa Ocidental passasse a adotar políticas que posteriormente se tornaram conhecidas como de Bem-Estar Social, na concepção que se difundiu através da expressão *Welfare State*. Tem-se, assim, observado a prática do keynesianismo nos países capitalistas ocidentais, algo que será contestado pelas teorias políticas e econômicas somente no final da década de 1980, quando o mundo capitalista experimenta momentos de recessão em sua economia (Vasconcellos; Garcia, 1998; Leal, 1990).

Ainda que não tenha sido proposto necessariamente como uma ruptura com os princípios liberais, tampouco tenha surgido como uma reação aos modelos de socialismo de Estado, o pensamento de Keynes trouxe como resultado um “[...] alargamento do Estado sem precedentes e [...] uma nova relação entre capitalismo e instituições” (Leal, 1990, p. 5). Promoveu-se, a partir dessa ideologia, uma economia baseada no tripé Estado/Capital/Trabalho. A consequência seria uma nova forma de negociação triangular, em que as relações entre a classe dos empresários e a classe dos trabalhadores ocorreria em um ambiente de menor tensão.

Com base no que expõe Leal (1990), pode-se afirmar que a combinação entre capitalismo e democracia, antes não contemplada no ideário do Estado, passa a se concretizar através de um compromisso entre capital e trabalho. De um lado, os proprietários dos meios de produção

dão liberdade aos não proprietários de se organizarem e de criarem instrumentos políticos que lhes possibilitem reivindicar seus direitos na repartição dos recursos e na conseqüente distribuição da renda. De outro, os não proprietários dos meios de produção convivem de forma amistosa com a manutenção da propriedade privada do capital e com as regras de lucratividade. A estrutura dessa sociedade capitalista é de proprietários monopolistas convivendo harmoniosamente com trabalhadores organizados, ambos politicamente aparelhados, com vistas a cobrar do Estado a condição de Bem-Estar Social.

O Estado, baseado nas propostas de Keynes, apoiou-se em um novo compromisso de combinação entre o capital e o trabalho que daria condições de chegar a um consenso político. Esse compromisso, conforme Leal (1990), seria dual, no sentido de haver um duplo objetivo — o pleno emprego e a igualdade — em uma sociedade em que a propriedade dos instrumentos de produção pertence a uma seleta classe social — a capitalista. De qualquer forma, a igualdade seria possível com a participação efetiva do Estado na economia através de serviços sociais que permitiriam o bem-estar geral. Assim, o capitalismo nos moldes keynesianos do pós-guerra, que haveria de ser chamado de *Welfare State*, viu-se realizado (e livremente adaptado) nas experiências ocidentais de social-democracia.

Os pressupostos keynesianos de crescimento e de distribuição da renda tornaram-se compatíveis com o ideal social-democrata, na medida em que permitiram uma igualdade político-partidária entre a classe trabalhadora e a classe capitalista. Isso é viável em um contexto

de crescimento econômico porque, conforme já ressaltado, a sociedade está apoiada no tripé Estado/Capital/Trabalho, sem conflitos que comprometam a estabilidade do sistema em vigor.

Assim, conforme Leal (1990), o *Welfare State* resultante do pensamento keynesiano desempenha funções fundamentais: de um lado, retirando do campo da luta de classes o conflito político, através da satisfação das necessidades da classe operária e da promoção dos meios para seu atendimento de forma coletiva; de outro, propiciando maior regularidade ao processo de produção, afastando-o dos conflitos na produção e dando maior estabilidade à economia, por meio da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e no emprego.

Dito isso, cabe ainda observar, de acordo com a mesma autora, que a estrutura criada com o *Welfare State* keynesiano tem como efeitos indiretos o crescimento da burocracia, que pode interferir na gestão e no controle das políticas públicas, o adensamento do aparelho econômico do Estado e a demanda pela intervenção governamental sobre a área social. Tal crescimento do Estado provoca como consequência a emergência do planejamento estatal e o aumento do emprego público. Isso, como forma de atender aos objetivos originalmente contraditórios de promover a acumulação e a reprodução do capital e de garantir os benefícios sociais à classe trabalhadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o século XVIII, quando o avanço do capitalismo na Europa provocou novas interpretações sobre o papel do Estado na economia, têm se desenvolvido teses que defendem para ele uma configuração mais eficiente, tanto para a reprodução do capital, por um lado, quanto para o bem-estar dos trabalhadores, por outro. O contexto histórico de cada visão de Estado justifica seus argumentos.

Para a concepção liberal, a tese de Estado mínimo, ou antiestatismo smithiano, surge das insatisfações com um Estado absolutista, perdulário e que cerceia as liberdades individuais.

A abordagem marxista, por sua vez, ao verificar a ascensão do capital e a obtenção dos lucros às custas do trabalho não remunerado, propõe a ruptura do Estado que sustenta essa situação. Sugere que o Estado seja tomado pela classe proletária, para, em um momento posterior, deixar de existir, à medida que a sociedade deixar de ter classes.

Por último, a interpretação keynesiana de Estado surgiu com a intenção de aplicar políticas públicas como instrumentos anticíclicos em cenários de crise econômica. Para tal, propõe um capitalismo com democracia, em que são atendidas as demandas sociais dos trabalhadores, com preservação da propriedade privada dos meios de produção.

O panorama de crise na economia mundial, vislumbrado, seja a partir do segundo semestre de 2008 (crise do *subprime*), seja a partir da pandemia da covid-19 do início de 2020, acendeu novamente a discussão sobre o desenho do Estado e seu papel na promoção da estabilidade econômica e da sociedade. E o que se tem observado é

um direcionamento à aplicação de políticas keynesianas, de cunhos fiscal, monetário e cambial, com vistas a impedir que a economia mundial adentre um ciclo de depressão. A evidência do uso de instrumentos de política baseados no ideário de Keynes tem estado presente nas decisões tomadas pelos governos brasileiros, pelo menos, desde aquele ano. Houve alteração temporária em alíquotas de Imposto sobre a Renda (IR), bem como redução no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com o intuito de “[...] estimular o consumo e impedir a recessão” (Leite, 2008, p. 36). Entre 2009 e 2014, houve uma forte expansão do gasto público. Na fase inicial da pandemia, no ano de 2020, houve um caminho de expansão da oferta de moeda para amortecer a queda da demanda agregada, mais um novo período de expansão dos gastos governamentais, seja por dispêndios diretos, seja por transferências. Isso expressa um Estado que busca formas de intervir na economia para a retomada de um duradouro período de crescimento da renda. Essas questões de intervenção do Estado sobre a economia poderão ser mais bem compreendidas no próximo capítulo, no qual serão discutidas a macroeconomia e as políticas públicas. Por ora, vale identificar as reações políticas do Governo, conforme a situação da economia do país, e interpretá-las de acordo com as visões de Estado expostas neste capítulo.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

DIAS, R. *Ciência política*. São Paulo: Atlas, 2008.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção, 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LEAL, S. M. R. A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. *Caderno de Pesquisa*, Campinas, n. 13, 1990.

LEITE, P. M. Um plano keynesiano. *Época*, Rio de Janeiro: Globo, n. 552, 15 dez. 2008.

PETERSEN, Á. *et al. Ciência política: textos introdutórios*. Porto Alegre: Mundo Jovem, 1998.

SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VASCONCELLOS, M. A. S. de; GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

2

Estado, macroeconomia e políticas públicas

Leonardo Xavier da Silva
Marcelino de Souza

Neste capítulo, apresenta-se o comportamento do Estado diante da economia no século XX. Conforme se observou no capítulo anterior, no início da década de 1920, a chamada macroeconomia impôs ao Estado a necessidade de ampliar sua participação nas ações dos agentes individuais, de maneira a alcançar um objetivo geral. A partir desse período, ficaram explícitas as intervenções do Estado, por meio de políticas públicas, com a finalidade de atingir diferentes objetivos específicos, a saber: alto nível de emprego, estabilidade de preços, distribuição de renda e crescimento econômico. Emerge, com isso, o ideário keynesiano e, com ele, a mencionada área da macroeconomia.

A sociedade cobra do Estado ações políticas que, no âmbito econômico, são identificadas como de perfil fiscal e monetário, e até mesmo ações políticas ligadas ao setor externo (cambial e comercial). Assim, o governo acaba por interferir nos grandes mercados, que são identificados dentro da parte real e da parte monetária da economia. Para alcançar os objetivos deste capítulo (descrever as metas da política macroeconômica, discutir os instrumentos da política macroeconômica e apresentar a estrutura da análise macroeconômica), o presente texto abordará, primeiramente, a contextualização do surgimento da macroeconomia e da popularização dos argumentos keynesianos, bem como o que se entende por macroeconomia e, a seguir, os objetivos da política macroeconômica, a discussão dos instrumentos de política macroeconômica e seus usos, incluindo aqui aplicações para a agricultura e a estrutura da análise macroeconômica. Por fim, são feitos encaminhamentos para a compreensão plena dos elementos introdutórios da política macroeconômica e de suas recentes aplicações no Brasil.

SURGIMENTO DA MACROECONOMIA: CONTEXTO E ASPECTOS FUNDAMENTAIS

Contexto histórico

Assinalou-se, anteriormente, que John Maynard Keynes (1883-1946) teve seu pensamento amplamente divulgado através de sua mais famosa obra, *Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*, publicada originalmente em 1936. Esse texto é considerado o marco inicial da chamada macroeconomia moderna.¹

Keynes preocupou-se com o empirismo da economia, e é preciso levar em conta o contexto da época (década de 1930) para compreender o impacto de suas ideias (Vasconcellos; Garcia, 1998). Cabe lembrar que foi no período da Grande Depressão (1929 a 1933) que se verificou uma situação conjuntural crítica, com desemprego elevadíssimo, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos (após a quebra da Bolsa de Nova Iorque).

A teoria econômica vigente acreditava que o problema era temporário. Com a profundidade e a coerência contextual de suas ideias, Keynes mostrou que as políticas econômicas da época não funcio-

¹ Isso não quer dizer que os economistas anteriores a Keynes tenham simplesmente ignorado a abordagem agregada da economia (Hunt, 2005). Mas, como a teoria que servia de base para esses estudiosos era aquela segundo a qual o mercado tinha a capacidade de utilizar, de forma mais eficiente, todos os recursos, permitindo assim o equilíbrio com pleno emprego, considerava-se que a interferência do governo (por via de políticas públicas) seria algo desnecessário e, até mesmo, prejudicial ao mercado.

navam a ponto de tirar o mundo da recessão. Para o autor, a demanda agregada, ou efetiva, é importantíssima para explicar o nível de produto na economia, o qual, por sua vez, explica o volume de emprego.

Na visão keynesiana, não existem forças de autoajustamento na economia, o que obrigou o Estado a intervir com políticas de gastos públicos, derrubando o *laissez-faire* da escola clássica. Como visto no capítulo anterior, o Princípio da Demanda Efetiva faz que com que seja retirada do lado da oferta a capacidade de formação da renda e do produto de um país. Com esse princípio, é o consumo o lado responsável por definir o crescimento do produto, do emprego e da renda nacional.

Os argumentos de Keynes tiveram grande influência sobre as políticas econômicas de diversos países capitalistas, inclusive do Brasil. Essas políticas comprovaram ser eficientes e apresentaram resultados positivos especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando o mundo ocidental experimentou uma fase de grande expansão econômica, traduzida em crescimento do produto e da renda nacionais, aliado ao aumento do emprego de mão de obra.

Aspectos fundamentais da macroeconomia

Mas, então, o que é macroeconomia? É a área de estudo que avalia a economia como um todo, analisando a determinação e o comportamento dos grandes agregados, como renda e produto nacional, nível geral de preços (inflação), emprego e desemprego, estoque de moeda e taxa de juros, balanço de pagamentos e taxa de câmbio.

A macroeconomia não estuda comportamentos individuais, nem mesmo de mercados específicos, que são objetos da microeconomia. Não analisa o comportamento dos preços de um mercado em particular, nem o perfil de um consumidor, tampouco o perfil de uma empresa. É objeto da macroeconomia o estudo dos grandes mercados, como o mercado de trabalho e o financeiro.

A microeconomia, conhecida também como Teoria dos Preços, trata do comportamento das unidades econômicas individuais, como consumidores, trabalhadores, investidores, proprietários de terras e empresas. Ela explica o processo de decisão das unidades econômicas. E também justifica as interações entre as unidades econômicas e a formação de unidades maiores — mercados e indústrias, por exemplo — e o processo de equilíbrio dos mercados. Além disso, auxilia na identificação das estratégias individuais e na formulação de políticas governamentais, de acordo com os objetivos de política macroeconômica (Pindyck; Rubinfeld, 2002).

Na concepção de uma abordagem global, de acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), a macroeconomia estabelece relações entre os grandes agregados econômicos e permite maior compreensão de algumas interações entre as variáveis mais relevantes da economia. Discutem-se as inter-relações entre os mercados monetário, de bens e serviços e de trabalho, que servem à política e à programação econômicas. Incluem-se nesta análise o mercado de títulos (públicos e privados) e o mercado de divisas (moeda estrangeira negociada no país).

A macroeconomia trata geralmente de aspectos verificáveis em curto prazo (como chegar à estabilização econômica – preço, emprego de mão de obra, quantidade produzida, investimento etc.). A parte da macroeconomia que trata da economia em longo prazo é a chamada Teoria do Crescimento Econômico, em que se observa o comportamento econômico das variáveis agregadas para períodos mais extensos de tempo.

Objetivos de política macroeconômica

Para se definirem as políticas públicas que serão adotadas pelo Estado, é necessário estabelecer previamente os objetivos a serem priorizados. Isso porque as políticas são instrumentos e, portanto, meios utilizados para se chegar a determinado fim. A opção por um objetivo poderá implicar o adiamento da concretização de outro ou, então, a consecução indireta de um terceiro. Para a compreensão das políticas do Estado, apresentam-se a seguir os objetivos de política macroeconômica.

Alto nível de emprego

Até o início do século XX, quando imperava a visão neoclássica de equilíbrio do mercado (baseada em Leon Walras e Alfred Marshall), acreditava-se que o mundo funcionava de acordo com os preceitos do liberalismo econômico (Hunt, 2005). Ou seja, os mercados, sem a interferência do Estado, conduziriam a economia ao pleno emprego de seus recursos. Haveria uma “mão invisível” que levaria o mercado ao equilíbrio.

O crescimento econômico provocou o aumento da complexidade das relações entre os agentes. Com isso, surgiram novas formas de aparelhamento, como sindicatos de trabalhadores e organizações de empresários e de outros grupos econômicos, e observou-se o crescimento de mercados incipientes até o final do século XIX, como o de capitais. Isso provocou mudanças no mercado global e introduziu novas modalidades ao equilíbrio desejado. Em decorrência da quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, houve um grande desemprego mundial, que, de acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), obrigou os economistas a reavaliarem o pensamento econômico liberal.

Em razão do problema do desemprego e graças às proposições keynesianas de políticas de estabilização e de retorno ao pleno emprego, as decisões de Estado passaram a adotar políticas públicas que lograssem colocar a economia em uma situação de equilíbrio em longo prazo. A ação governamental, por via do uso de instrumentos de política econômica, daria condições para se reduzirem as taxas de desemprego. Seria, pois, imperativo para o governo orientar suas políticas no sentido de promover o pleno emprego dos recursos produtivos disponíveis na economia. Dessa forma, ele proporcionaria, em longo prazo, a ocupação do trabalho em setores geradores de renda (Pinho; Vasconcellos, 2003).

A intervenção do Estado na economia de mercado preconizada por Keynes perdura até os dias atuais, ficando sua ação mais evidente sempre que afloram conjunturas de desemprego. Podem ser citadas como exemplos as crises de 1929, aquelas relacionadas ao petróleo, em 1973 e em 1979, e aquela recentemente iniciada no segundo semestre de 2008.

Críticas à intervenção estatal são observadas em períodos de franco crescimento da economia. Alguns economistas liberais do século XX, como são os casos de Friedrich August von Hayek, Milton Friedman e, mais recentemente, Gary Becker (Machado, 2007), trouxeram à tona teses relacionadas à possibilidade de equilíbrio geral dos mercados e, conseqüentemente, de pleno emprego dos recursos produtivos, incluindo-se aí a mão de obra. A questão que se apresenta como crítica à visão keynesiana é que a ação do Estado cerceia as liberdades individuais, subordinando a ele a sociedade e invertendo a lógica original entre poder público e sociedade. Apesar de essas questões habitarem a discussão acerca do Estado e da aplicação de suas políticas públicas, Keynes inaugurou a discussão sobre o grau aceitável de interferência do Estado na economia e, portanto, sobre sua conduta na sociedade.

Estabilidade de preços

Para se compreenderem adequadamente as razões que levam o poder público a estabelecer como objetivo de política a estabilidade de preços, é importante entender por que não se desejam preços desajustados. A instabilidade de preços, conhecida corriqueiramente como inflação, é o aumento contínuo e generalizado no nível geral de preços. Seguindo a coerência da abordagem deste capítulo, a inflação não se configura a partir de variações pontuais de preços, quer no tempo, quer no espaço. Ou seja, um aumento de preço sazonal ou em um mercado local, ou em um produto ou serviço específico não é considerado inflação. É preciso haver aumentos nos preços de vários produtos e serviços da economia em sucessivos períodos de tempo (normalmente meses).

Mas, afinal, por que a inflação é indesejada? Aparentemente, quando o aumento nos preços dos produtos e serviços é seguido de uma correção geral nos salários, não há perdas. Contudo, à medida que os índices de preços vão aumentando, mês a mês, os valores pagos aos trabalhadores normalmente não acompanham tais altas, o que leva à redução do poder aquisitivo das classes assalariadas, muitas vezes dependentes de períodos predefinidos de reajuste em suas remunerações. Esta é a primeira consequência gerada pelas altas taxas de inflação — distorção na distribuição de renda.

Outro efeito provocado pela inflação é a queda na arrecadação tributária do governo em decorrência de, pelo menos, dois motivos (Barbosa, 1987). O primeiro deles é a perda real do valor do tributo em razão do tempo que decorre entre o fato gerador do imposto (quando o consumidor adquire um produto ou serviço e paga um imposto sobre o bem, este é recolhido pela empresa que fez a venda) e o recolhimento do tributo pelo governo (fisco municipal, estadual ou federal). É o chamado Efeito Tanzi² ou Efeito Oliveira-Tanzi. O segundo motivo é a não indexação total do imposto. Como alguns tributos são calculados com base em uma estimativa de preço do produto final, a variação em seu preço não terá a imediata correção do imposto que sobre ele incide.

Outras distorções provocadas pela instabilidade de preços, conforme Pinho e Vasconcellos (2003), são expostas a seguir. Elevadas taxas de inflação, em níveis superiores aos aumentos nos preços internacionais, tornam o produto nacional mais caro em relação àquele produzido no exterior. Sem ação estatal, verifica-se uma tendência de estímulo às

² Vito Tanzi: economista italiano que abordou os impactos da inflação sobre as receitas fiscais governamentais.

importações, em detrimento da produção local, e de desestímulo às exportações. Com isso, o país passa a sofrer com problemas no balanço de pagamentos, os quais serão resolvidos se o governo recorrer a políticas públicas que procurem corrigir a deformidade causada pelo aumento nos preços internos. De acordo com os autores citados, a inflação afeta também o mercado de capitais, visto que há desvalorização rápida da moeda nacional, o que desestimula a aplicação de recursos no mercado financeiro. Daí a necessidade de intervenção estatal, com o intuito de compensar as perdas causadas pela desvalorização monetária.

Por fim, cabe ainda mencionar que o processo inflacionário provoca mudanças nas expectativas dos agentes. A chamada inflação de expectativas, ou inflação psicológica, conforme Vasconcellos e Garcia (1998), afeta especialmente os empresários, que perdem a previsibilidade de seus lucros. Será verificada, por conseguinte, uma expectativa sobre os eventos futuros da economia, o que reduzirá investimentos e freará a criação de postos de trabalho, agravando a situação da economia do país.

Até o início dos anos 2000, o principal objetivo de política econômica a ser atingido pelos governos brasileiros era o da estabilidade de preços (combate à inflação). Como, nesses anos, a trajetória inflacionária foi de índices reduzidos, o país passou a dispensar atenção a seu crescimento econômico, o que acarretaria, como consequência, o aumento no nível de emprego na economia nacional. Contudo, em razão do retorno aos altos índices de preços e das conseqüentes distorções citadas, os anos de 2014 a 2017 foram de combate às altas taxas de inflação. A resposta é o retorno à estabilidade de preços, encontrada para os anos

de 2016 e 2017. Com a notada redução da inflação, houve a contração da riqueza nacional e do número de trabalhadores empregados (sacrifícios ou efeitos colaterais), algo que embrionariamente começou a ser recomposto a partir do segundo trimestre desse último ano, quando se percebeu a retomada da expansão do Produto Interno Bruto (PIB) e a criação de postos de trabalho brasileiros. No entanto, com a crise gerada pela pandemia da covid-19 a partir dos primeiros meses de 2020, percebeu-se novamente um conjunto de distorções nos preços e nas taxas de inflação internacionais que levaram à instabilidade nos preços em 2021 e em 2022. Segundo o International Monetary Fund (IMF)³ (2023), a taxa de inflação mundial atingiu 8,7 %, em 2022. Para o caso brasileiro, segundo o Banco Central do Brasil (BCB) (2023), a taxa de inflação nesse mesmo ano foi de 5,7 % ao ano, calculada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Distribuição equitativa da renda

Como referido no capítulo anterior, quando foram abordadas as visões de Estado sob as óticas liberal, marxista e keynesiana, a interpretação de Estado inspirada em Keynes teve como um dos diferenciais o objetivo macroeconômico de distribuição da riqueza gerada com o crescimento econômico do país. Ou seja, ao contrário das interpretações liberal e marxista, não se verifica o direcionamento da renda para uma classe social específica que coordena as ações do Estado, mas sim uma democratização do acesso aos resultados da produção do país no período (normalmente um ano).

³Conhecido como Fundo Monetário Internacional (FMI).

Há índices que servem de referência para a compreensão do quanto a riqueza produzida em um país é distribuída ou concentrada. Eles são obtidos, por exemplo, a partir da Curva de Lorenz e do Índice de Gini, sendo este último a mais corriqueira entre as formas de se calcular o quanto do produto de um país é repartido pela sociedade. Ultimamente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estimado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também tem sido amplamente divulgado e empregado para se avaliar a concentração da renda e o desenvolvimento de um país.

O Índice de Gini, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2023),

[...] mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade, e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

No caso do Brasil, há um histórico de concentração da renda com origem ainda no período colonial. Os relatórios de desenvolvimento humano (RDH) elaborados pelo PNUD apontam que, até o RDH de 2005, o país era considerado, pelo Índice de Gini, o segundo mais desigual do planeta entre os 126 países e territórios da amostra. De acordo com esses relatórios, o Brasil melhorou sensivelmente sua condição, passando a ocupar o oitavo lugar entre os países de mais aguda desigualdade. Sua situação na América só era melhor que as da Colômbia, da Bolívia e do Haiti (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005). O relató-

rio de 2016, por sua vez, apontou o Brasil como o nono país em desigualdade de renda. Uma melhora sutil, porém que expressa que o caminho para o benefício generalizado da geração de riqueza ainda é longo e será observado em décadas, condicionado à não existência de fenômenos de crises de inflação e recessão dilatados (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mostra uma condição melhor para o Brasil, visto que o coloca entre os países considerados de alto desenvolvimento humano,⁴ uma vez que atingiu 0,754, no ano de 2015. Contudo, o mesmo Índice aponta estagnação em relação ao dado de 2014. O Brasil apareceu na 79ª posição, com índice igual aos de Granada, Bósnia e Herzegovina e Macedônia, por exemplo (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016). Para o ano de 2021, o PNUD, por meio de seu relatório de desenvolvimento humano, averiguou que houve queda no índice em comparação a 2019 e 2020, retornando ao patamar de 2014 e 2015, ou seja, de 0,754 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2022).

O IDH, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2023),

[...] leva em consideração o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, mais a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é

⁴ Segundo a ONU, países com IDH entre 0,7 e 0,799 são considerados de alto desenvolvimento humano.

avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de 0 a 1.

Embora as condições de distribuição de renda no Brasil ainda estejam aquém daquelas observadas em países desenvolvidos, e mesmo em países vizinhos, como Chile, Argentina e Uruguai, apesar do distúrbio provocado particularmente pela covid-19, a tendência tem mostrado uma melhoria nos indicadores. Isso tende a consolidar uma trajetória de renda mais bem distribuída, cumprindo-se essa meta da política macroeconômica.

Crescimento econômico

Esse objetivo é considerado de longo prazo. Para desenhá-lo, o Estado precisa, normalmente, fazer um planejamento. O crescimento econômico tem característica distinta dos demais objetivos que têm de ser cumpridos em curto prazo. Ele considera o aumento contínuo da renda *per capita*. Conforme Vasconcellos e Garcia (1998), quando há recursos ociosos, o aumento do produto nacional possibilita atingir o pleno emprego, gerando emprego de mão de obra e renda. Quando, porém, todos os recursos produtivos estão sendo empregados no processo produtivo, é preciso que haja expansão dos recursos disponíveis, bem como avanço tecnológico que permita o uso mais eficiente desses recursos, em princípio, escassos.

Desde a década de 1930, quando Harrod, em 1936, apresentou o primeiro modelo de crescimento econômico propriamente dito, seguido de Domar, em 1946 (há convergência nos modelos e, por isso, eles são tratados como um único, o chamado “modelo de Harrod-Domar”), até o

modelo de Solow, de 1956, e o de Meade, de 1961, e suas conseqüentes adaptações e atualizações, têm-se agregado variáveis. São exemplos destas: o aumento vegetativo da força de trabalho; o aumento do estoque de capital; o aprendizado, a qualificação e maior produtividade da mão de obra; o avanço tecnológico; e a eficiência na gestão (Bresser-Pereira, 1975; Vasconcellos; Garcia, 1998).

Como exposto, o crescimento econômico permite o crescimento da renda nacional e da renda *per capita*. Porém, a partir das décadas de 1960 e 1970, começaram a surgir dúvidas acerca do crescimento como objetivo de política macroeconômica. A renda nem sempre é reflexo de bem-estar. Por exemplo, países árabes possuem altas rendas *per capita*, mas não possuem o melhor padrão de vida do mundo. Da mesma forma, problemas ambientais têm obrigado centenas de países a reavaliar seu padrão de crescimento econômico.

Equilíbrio do balanço de pagamentos

Quando a economia de um país se abre para relações com o resto do mundo, sejam elas de cunho comercial, sejam de serviços, ou ainda de capital, faz-se necessário garantir que tais trocas ocorram sem que haja prejuízo entre as partes. Todas essas transações são contabilizadas no chamado Balanço de Pagamentos, que pode ser definido como o registro estatístico-contábil de todas as atividades econômicas mantidas entre residentes e não residentes ao longo de um dado período (normalmente um ano). Quando são verificados prejuízos nas negociações com o exterior, ocorre a remessa líquida de riqueza para fora do país. Alternativamente, quando um país recebe mais capital do que envia ao

meio externo, ocorre entrada líquida de renda. O equilíbrio no Balanço de Pagamentos tem por objetivo impedir perdas no mercado externo, assegurando que as ações do país no exterior tragam à sua sociedade benefícios, como o crescimento da riqueza nacional.

Vistos os objetivos, é preciso identificar os instrumentos utilizados pelo governo para que eles sejam alcançados. Por isso, expõem-se, adiante, os instrumentos de política econômica e seus usos, de acordo com os objetivos priorizados pelo Estado.

Instrumentos de política macroeconômica

As políticas macroeconômicas alteram o desempenho do país na capacidade produtiva e nas despesas planejadas. Os preços da economia, bem como as taxas de juros, o câmbio e os salários são fortemente influenciados pelas políticas públicas. Estas afetam as decisões dos produtores e dos consumidores e seus planos acerca das futuras ações. Assim, segundo interpretação de Buainain e Souza Filho (2001), os usos de instrumentos de política macroeconômica incidem tanto sobre a oferta quanto sobre a demanda. O objetivo da intervenção do Estado é a obtenção do pleno emprego dos recursos produtivos da economia, com baixa taxa de inflação e boa distribuição da renda. Os principais instrumentos, apresentados a seguir de acordo com a sequência proposta por Vasconcellos e Garcia (1998), são os de política fiscal, política monetária, política cambial e comercial e política de renda.

Política fiscal

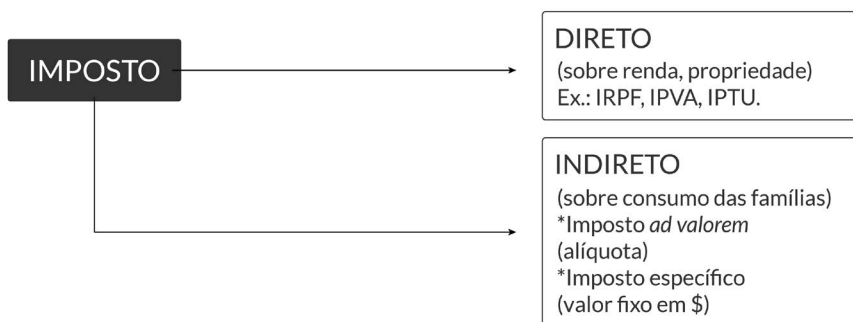
A política fiscal está dividida em: política tributária, ligada à arrecadação de impostos e demais fontes de renda para o governo; e política de gastos governamentais ou, visto de forma alternativa, controle de despesas.

Pelo lado da política tributária, o governo recorre a diferentes fontes de arrecadação, como impostos, contribuições, taxas, tarifas e multas. Especificamente no tocante aos impostos, estes são subdivididos em diretos e indiretos. Os impostos diretos incidem sobre a renda e a propriedade dos indivíduos. Levam esse nome porque são pagamentos feitos diretamente pelo contribuinte ao governo, ou ao fisco, como também é chamada a parte arrecadatória da estrutura estatal. São exemplos de impostos diretos no Brasil o Imposto de Renda Sobre Pessoa Física (IRPF) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre o consumo. Ou seja, os consumidores pagam o tributo ao governo, mas com a intermediação de empresas (lojas, supermercados etc.). O mais conhecido exemplo desse imposto, no Brasil, é o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), recolhido em nível estadual. Cabe, aqui, a observação de que a estrutura tributária brasileira está fundada em impostos indiretos. Em outras palavras, os impostos indiretos são a principal fonte de arrecadação do governo, tanto em nível federal quanto em nível estadual ou municipal.

Ainda com relação aos impostos indiretos, estes podem ser do tipo *ad valorem* ou do tipo específico. No primeiro caso, é estabelecida uma alíquota (um percentual) sobre o preço final pago pelo consumidor do produto. No segundo caso, é fixado um valor de imposto a ser cobrado no produto, independentemente de seu preço final (pago pelo consumidor). No Brasil, os impostos mais comuns são os indiretos do tipo *ad valorem*. Eles são, além do ICMS, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em âmbito federal, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), cobrado em nível municipal, entre outros. Os tipos de impostos são esquematizados na Figura 1.

Figura 1 - Tipos de impostos



Fonte: Elaborada pelos autores.

Pelo lado da política de gastos do governo, o direcionamento de seus dispêndios vai revelar os setores prioritários do Estado. Nesse tópico, incluem-se, entre outros exemplos, políticas de transferências e subsídios; gastos correntes e despesas com investimentos; e políticas setoriais (agrícola e industrial). Os gastos do governo devem estar previstos em um orçamento, no qual seu financiamento (fontes de receitas, como os impostos) também precisará estar programado. Se as receitas

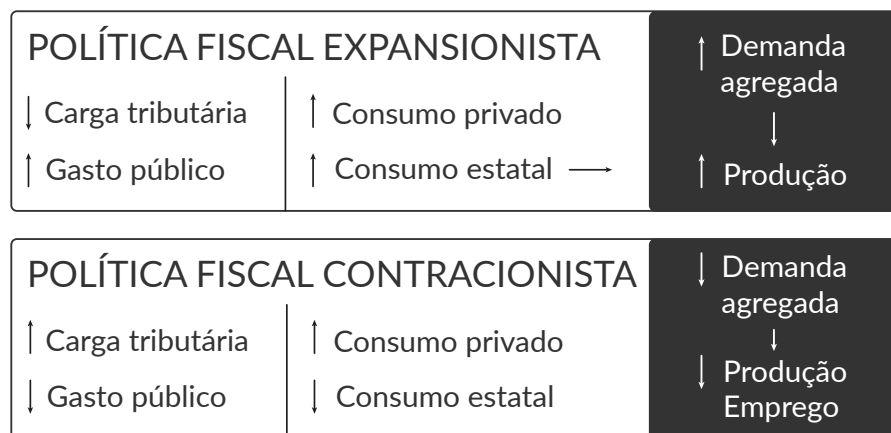
previstas ao final da execução orçamentária superarem os gastos públicos, haverá um superávit. Caso contrário, haverá o que se chama de déficit público ou déficit nas contas públicas. Assim, se:

receitas governamentais > gastos governamentais = superávit nas
contas públicas

receitas governamentais < gastos governamentais = déficit nas
contas públicas

Tanto a política tributária quanto a política de gastos são utilizadas pelo governo para incentivar ou inibir os dispêndios privados (consumo das famílias e investimentos das empresas) do próprio setor público e, portanto, o crescimento econômico equilibrado. Se o governo tem como objetivo reduzir as taxas de inflação, ele reduz seus gastos e aumenta alíquotas de impostos (para inibir demanda agregada). O inverso é verdadeiro: se o objetivo é distribuir melhor a renda, podem ser usados os mesmos instrumentos, porém de forma seletiva (para favorecer grupos mais vulneráveis, mais pobres). A Figura 2, inspirada em Troster e Mochón (2002), ilustra o uso dessas políticas de acordo com o objetivo da política macroeconômica.

Figura 2 – Usos da política fiscal e seus efeitos



Fonte: Elaborada pelos autores.

Política monetária

A política monetária tem por objetivo controlar a liquidez da economia. O governo fiscaliza o mercado monetário, atuando sobre a quantidade de moeda e de títulos públicos. Normalmente, o Banco Central é a autoridade monetária responsável pela condução da política monetária de um país ou de uma região, como é o caso do Banco Central Europeu. Ele tem o compromisso de preservar o poder de compra da moeda, proporcionando a estabilidade de preços de sua área de operação.

Sobre a liquidez: esse conceito considera a facilidade que tem um ativo de ser trocado no mercado. Um ativo que tem maior liquidez é aquele que pode ser trocado e, portanto, mais facilmente transformado em dinheiro. Em vista disso, a moeda é considerada, para a economia, o ativo de maior liquidez do mercado.

Os instrumentos clássicos disponíveis para controlar a liquidez da economia são, conforme Vasconcellos e Garcia (1998):

a) emissão de moeda: a quantidade de moeda manual é controlada pelo Banco Central, que avalia a necessidade de novas emissões e dos volumes que precisam entrar em circulação;

b) reservas compulsórias ou depósitos compulsórios: os bancos comerciais, além de possuírem fundos em caixa, são obrigados a depositar no Banco Central um percentual determinado por este sobre os depósitos à vista. O Banco Central utiliza esse instrumento para aumentar ou reduzir o volume de empréstimos ofertados pelos bancos comerciais. O percentual que deve ficar no Banco Central é reduzido quando este decide permitir que os bancos comerciais ampliem a oferta de empréstimos, elevando o volume de moeda escritural em circulação. O inverso é verdadeiro, ou seja, o Banco Central pode reduzir a oferta de moeda no mercado elevando o percentual de reservas compulsórias a serem deixadas em seu poder pelos bancos comerciais;

c) *open market* (operações com mercado aberto): esse tipo de operação é constituído pela compra e venda de títulos públicos (títulos do governo). Quando o objetivo é reduzir o volume de moeda no mercado, o governo oferta títulos com a promessa de recompra futura. Se o objetivo é aumentar a disponibilidade de moeda para os agentes privados, o governo compra os títulos de quem os detêm;

d) redescontos: a política de redesconto é a liberação, pelo Banco Central aos bancos comerciais, de recursos, que podem ser empréstimos ou redescontos de títulos. São usuais duas formas de

redescoto: os de liquidez, que são empréstimos aos bancos comerciais para que estes cubram eventuais débitos na compensação de cheques; e os especiais ou seletivos, que são empréstimos autorizados pelo Banco Central para beneficiar setores específicos. Por exemplo, se o Banco Central deseja estimular a compra de máquinas agrícolas, ele abre linhas especiais de crédito pelas quais os bancos comerciais emprestam (descontam) aos produtores rurais e redescotam os títulos junto ao Banco Central;

e) regulamentação do crédito e da taxa de juros: os governos, especialmente em períodos de instabilidade da economia (inflação, de um lado, ou desemprego, de outro, por exemplo), fazem uso, por vezes, de políticas específicas que afetam o fluxo de moeda. Isso ocorre através da regulamentação da moeda e do crédito ou através do contingenciamento do crédito, da fixação de taxa de juros, de limites de prazos para o crédito ao consumidor, entre outros mecanismos.

Política cambial e comercial

A política cambial, assim como a política comercial, tem especial relação com as variáveis ligadas ao setor externo. A política cambial é a atuação do governo sobre a taxa de câmbio (Vasconcelos; Garcia, 1998). Isso ocorre porque a taxa de câmbio real, segundo Buainain e Souza Filho (2001), tem papel fundamental na determinação dos preços reais e dos incentivos à produção e aos investimentos na economia. A taxa de câmbio real permite comparar preços do mercado interno com os preços externos, demonstrando que os produtores internos podem competir com os produtores

localizados no resto do mundo. Assim, por exemplo, a agricultura, cujo objetivo é a produção de bens comercializáveis, é sensível às variações na taxa de câmbio real.

Taxa de câmbio é o preço da moeda estrangeira (dólar, por exemplo) em valor da moeda local (por exemplo, real). Dito de outra forma, a taxa de câmbio expressa quantas unidades monetárias domésticas (reais) são necessárias para se comprar uma unidade de moeda estrangeira (dólar).

$$\text{Taxa de câmbio} = \frac{\text{Real}}{\text{Dólar}}$$

O instrumento de política cambial pode ser empregado pelo governo de três formas:

a) primeiro, o governo pode firmar (estabelecer) a taxa de câmbio. Neste caso, as autoridades definem o valor da moeda estrangeira de referência (divisa) sem necessariamente levar em conta o preço que os agentes privados estão dispostos a pagar por ela. É o chamado regime de taxas fixas de câmbio;

b) de forma alternativa, o governo pode permitir que a taxa de câmbio seja flutuante (ou flexível). Neste caso, o mercado determina o preço que vai pagar pela moeda estrangeira, sem interferência do governo no mercado;

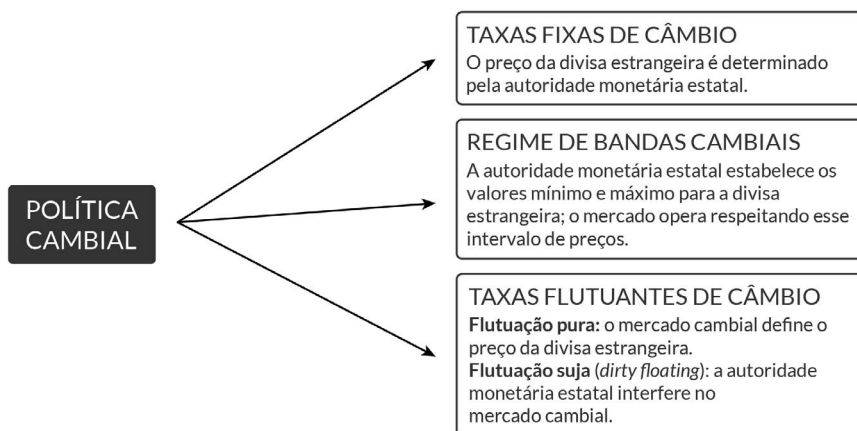
c) há, além disso, uma forma intermediária de determinação da taxa de câmbio, que pode ocorrer através do chamado regime de bandas cambiais, isto é, quando as autoridades monetárias defi-

nem limites mínimo e máximo de movimentação do câmbio. Entre esses limites, o mercado define o preço da moeda local em relação à moeda estrangeira.

Para o caso do regime de taxas flutuantes (ou flexíveis) de câmbio, existem, na prática, duas possibilidades. A primeira, referida anteriormente, é o regime de flutuação pura, ou limpa, e a segunda é a flutuação suja do câmbio (*dirty floating*). Esta se verifica quando as autoridades monetárias participam do mercado cambial, embora os negócios com moeda estrangeira continuem a ocorrer por conta dos agentes privados. Tal procedimento, muito comum na realidade de diversos países (entre os quais o Brasil), tem o objetivo de manter o preço da moeda estrangeira em um patamar estável, evitando que o governo assuma o controle total da oferta de divisas, pois isso poderia obrigá-lo a despendar altas quantias em reservas internacionais.

A Figura 3 sintetiza o que foi exposto sobre política cambial.

Figura 3 – Política cambial: possíveis formas de estabelecimento do preço da moeda estrangeira



Fonte: Elaborada pelos autores.

A política comercial, por sua vez, diz respeito a instrumentos de incentivo ou desestímulo às exportações (X) e importações (M). Esses estímulos ou desestímulos podem ser fiscais (isenções ou reduções de ICMS – Lei Kandir, de IPI etc.) ou creditícios (linhas de crédito especiais liberadas pelo BNDES para setores exportadores, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer)). Pode igualmente haver controle sobre exportações, por via de definição de quotas e barreiras não tarifárias (fitossanitárias, por exemplo), e o mesmo pode ocorrer para as importações (Vasconcellos; Garcia, 1998).

Também fazem parte da política comercial acordos bilaterais ou multilaterais firmados entre países, estabelecendo preferência nas trocas. A política comercial pode ocorrer de forma setorial ou generalizada. Ela confere ao governo a possibilidade de atribuir diferentes níveis de proteção a setores da economia, favorecendo alguns em detrimento de outros (Buainain; Souza Filho, 2001).

Existem, atualmente, blocos regionais que visam a fortalecer os países pelo critério da proximidade geográfica. O exemplo mais bem-sucedido é o da União Europeia, construída sobre um acordo que ultrapassa questões econômicas. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), por sua vez, que visa a integrar economicamente os países localizados no Sul da América do Sul, ainda é incipiente. Os Estados-partes desse acordo são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (desde 26 de março de 1991) e Venezuela (desde 12 de agosto de 2012). Os Estados associados são: Bolívia (em processo de adesão desde 2012), Chile (desde 1996), Peru (desde 2003), Colômbia, Equador (desde 2004), Guiana e Suriname (desde 2013) (Mercosul, 2022).

De modo geral, as relações comerciais entre países devem respeitar as bases estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), órgão criado em 1994 em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Essas bases são: a redução de barreiras ao comércio; a não discriminação comercial entre os países; e compensações para países que forem comprovadamente prejudicados por práticas contrárias ao livre comércio cometidas por países parceiros. Além disso, a OMC exerce arbitragem em conflitos de negócios entre países. Até julho de 2016, 164 países-membros compunham a referida organização (World Trade Organization, 2017).

Política de renda

A política de renda refere-se à intervenção direta do governo na formação da renda das famílias (Vasconcellos; Garcia, 1998). Isso se dá por via do controle de preços, através de tabelamentos e congelamentos, ou ainda por meio de planos de estabilização semelhantes ao Plano Real, por exemplo.

Outras formas de política de renda podem ser as políticas de renda mínima, como programas de transferência direta de renda do Estado (transferências previdenciárias, Bolsa família, seguro-desemprego), de reforma agrária etc. Um caso especial de política de renda, no caso da agricultura, é a política de garantia de preços mínimos, conhecida no Brasil como PGPM. Sua finalidade é reduzir as incertezas quanto aos preços recebidos pelos produtores no momento da comercialização, permitindo-lhes programar a renda a ser auferida com a venda da produção.

Apesar de haver conjuntos de ações estatais para melhorar as condições da vida econômica das famílias, o principal mecanismo de promoção da renda e de sua distribuição é a estabilidade de preços (controle da inflação).

Estrutura da análise macroeconômica

De acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), a análise macroeconômica está estruturada em cinco mercados divididos em: parte “real” da economia (mercado de bens e serviços e mercado de trabalho); e parte “monetária” da economia (mercado monetário, mercado de títulos e mercado de divisas). Ver-se-á, a seguir, como, de acordo com os referidos autores, estão constituídos os cinco grandes mercados que embasam a macroeconomia.

Mercado de bens e serviços

Por esse mercado determina-se o nível agregado de produção de bens e serviços mais o nível geral de preços. A demanda agregada depende dos consumidores, do governo, das empresas e do setor externo, enquanto a oferta, ou produção agregada, depende da evolução do nível de emprego e da capacidade instalada na economia.

Condição de equilíbrio: oferta agregada = demanda agregada

As variáveis determinadas desse mercado são:

- a) nível de renda, ou PIB (Y);
- b) nível de preços (P);
- c) consumo agregado (C);
- d) poupança agregada (S);
- e) investimentos agregados (I) nacionais e estrangeiros;
- f) exportações globais (X);
- g) importações globais (M).

Mercado de trabalho

O nível agregado de mão de obra (de emprego) é abordado nesse mercado. Aqui, não há, em um primeiro instante, divisão por idade, escolaridade, sexo etc. O mercado de trabalho determina a taxa de salários e o nível de emprego. A demanda por mão de obra é uma função do salário real e do nível de produção desejado pelas empresas, enquanto a oferta de mão de obra é função do salário real e da variação da população economicamente ativa (PEA).

Condição de equilíbrio: oferta de mão de obra = demanda por mão de obra

As variáveis determinadas desse mercado são:

- a) nível de emprego;
- b) taxa de salários monetários.

Mercado monetário

As transações da economia ocorrem através do uso da moeda. Dessa maneira, a demanda por moeda decorre da necessidade de liquidez, enquanto a oferta de moeda se dá pelo Banco Central e pela atuação dos bancos comerciais.

Condição de equilíbrio: oferta de moeda = demanda por moeda

As variáveis determinadas desse mercado são:

- a) taxa de juros;
- b) estoque de moeda.

Mercado de títulos

Nesse mercado, os agentes cuja renda supera os gastos podem emprestar a agentes com renda inferior aos gastos. Os agentes superavitários são aqueles cuja renda supera seus gastos, enquanto os agentes deficitários são aqueles que possuem receitas inferiores a seus gastos. Exemplo tradicional de agente deficitário é o governo. Em razão disso, para poder arcar com todos os seus compromissos, ele emite títulos que são ofertados no mercado e são adquiridos pelos agentes privados superavitários.

Condição de equilíbrio: oferta de títulos = demanda por títulos

A variável determinada desse mercado é o preço dos títulos.

Mercado de divisas

O último dos grandes mercados está ligado às transações que a economia mantém com o resto do mundo. Nessas relações ocorrem a compra e a venda de moeda estrangeira (divisas). Isso resulta no acúmulo ou na perda de reservas em moedas de outros países (dólar, euro, iene etc.), as chamadas reservas internacionais. A demanda por divisas ocorre em função das importações e da saída de capital estrangeiro por via, por exemplo, do mercado de capitais (setor financeiro). A oferta de divisas, por sua vez, ocorre por causa das exportações e da entrada de capital estrangeiro por meio, por exemplo, de Investimento Direto no País (IDP).

Condição de equilíbrio: oferta de divisas = demanda por divisas

A variável determinada desse mercado é a taxa de câmbio.

Conforme assinalado na seção anterior, o Banco Central interfere no mercado de divisas, fixando a taxa de câmbio, ou deixando-a flutuar, ou, ainda, adotando o regime de bandas cambiais. Para o segundo caso, é comum o Banco Central fazer o câmbio flutuar de maneira “suja”, com o objetivo de garantir para ele uma taxa prevista como sendo de equilíbrio.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

A interpretação keynesiana de Estado ganha notoriedade a partir das crises do início do século XX. Tal lógica é repetida à medida que os mercados entram em processos de recessão. A partir da segunda metade do ano de 2008, bem como durante a pandemia da covid-19, têm-se exemplos recentes da aplicação de políticas keynesianas de combate às tensões da conjuntura econômica, observável em países como Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Japão, China e Brasil. Pois, ainda que o governo responda com o uso de políticas macroeconômicas às demandas do mercado derivadas das crises, considera-se o Estado como princípio básico e seus instrumentos como variáveis exógenas, institucionais. Ou seja, somente o próprio Estado controla as políticas públicas de ajuda ao mercado.

O Brasil é um exemplo típico de país que recorre a políticas macroeconômicas com vistas a atingir os objetivos preestabelecidos pelos planejadores de Estado. O país tem feito uso de políticas de cunho fiscal (isenções e reduções de alíquotas de impostos), monetário (interrupção da trajetória de aumento da taxa básica de juros e redução das reservas compulsórias) e cambial (taxa “suja” de câmbio), de maneira a manter a recente tendência de crescimento econômico, embora as condições mundiais atuais reduzam a eficácia de tais políticas.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Carta aberta explicando a inflação acima do limite superior do intervalo de tolerância da meta em 2022*. Brasília, DF: BCB, 10 jan. 2023. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/controleinflacao/controleinflacao_docs/carta_aberta/carta2022.pdf. Acesso em: 4 ago. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Focus: relatório de mercado*. Brasília, DF: BCB, 23 set. 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20220923.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

BARBOSA, F. de H. Inflação, indexação e orçamento do governo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, jul./set. 1987.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Modelo de Harrod-Domar e substitutibilidade de fatores. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 7-35, set. 1975.

BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, M. O. (coord.). *Gestão agroindustrial*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2. p. 325-382.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

INTERNACIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook: near-term resilience, persistent challenges*. [S. l.]: IMF, July 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023>. Acesso em: 4 ago. 2023.

MACHADO, L. *Grandes economistas IV: Hayek e a escola austríaca*. Brasília, DF: Conselho Federal de Economia, 2005. Disponível em: <https://www.souzaaranhamachado.com.br/2005/11/grandes-economistas-hayek/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MERCOSUL. *Países do Mercosul*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 30 set. 2022.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (org.). *Manual de economia*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Desenvolvimento humano e IDH*. Brasília, DF: PNUD Brasil, 2023. Disponível em <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano-e-idh>. Acesso em 01 fev. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 2016: human development for everyone*. New York: United Nations Development Programme, 2016. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25212016_human_development_report.pdf. Acesso em: 1 fev. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 2022: human development for everyone*. New York: United Nations Development Programme, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/198320-idh-relatorio-indica-recuo-no-desenvolvimento-humano-em-90-dos-paises>. Acesso em: 30 set. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência*. Brasília, DF: PNUD Brasil, 2005. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-racismo-pobreza-e-violencia-2005>. Acesso em: 1 fev. 2023.

TROSTER, R. L.; MOCHÓN, F. *Introdução à economia*. São Paulo: Makron Books, 2002.

VASCONCELLOS, M. A. S. de; GARCIA, M. E. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Members and observers*. Geneva: WTO, 2017. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

3

Estado e políticas públicas no Brasil democrático: políticas de combate à inflação, processo de desestatização, Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto de gastos

Leonardo Xavier da Silva
Marcelino de Souza

Foi possível constatar, nos capítulos anteriores, que o Estado exerce influência decisiva nas atividades econômicas de uma sociedade. À medida que evolui a economia de mercado, baseada nos preceitos capitalistas, verifica-se uma expansão nas políticas públicas do Estado que visam a dar estabilidade a todo o sistema. Assumindo que os Estados nacionais, na realidade, aproximam-se da visão keynesiana de Estado, objetivos são definidos e instrumentos de política são implantados, no sentido de atingir essas finalidades dentro de limites legais de ação do setor público.

Seguindo essa lógica, o Brasil precisou enfrentar mais ativamente, a partir da década de 1980, o problema da inflação. Ou seja, a partir daquele momento, o objetivo de estabilidade de preços passou a ser priorizado, em face das distorções cada vez mais evidentes provocadas, durante esse longo período, pelas altas taxas de inflação. Com isso, todos os setores, incluindo-se aí a agricultura, sentiram os impactos das políticas de estabilização dos governos. Da mesma forma, foi papel do Estado encontrar maneiras de cobrar de cada setor alguma contribuição nesse processo de ajuste da economia.

O presente capítulo se propõe a descrever o cenário da economia brasileira, especialmente a partir da década de 1980, quando se manifesta a intenção de encerrar um ciclo crônico de inflação. Apresenta-se, então, o que se entende por inflação, os principais tipos de inflação e as formas de combatê-la. Na sequência, centra-se a análise no caso brasileiro, caracterizando os planos e as políticas de estabilização da economia, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Real (1993/1994). Nessa abordagem, são feitas igualmente referências ao

processo de desestatização e à Lei de Responsabilidade Fiscal, ambos da década de 1990. Ainda, faz-se referência à EC-95, conhecida como a Lei do Teto de Gastos, suas razões e possíveis consequências. Segue-se uma exposição relativa às políticas públicas e ao crescimento da agricultura, analisando-se aí a contribuição desta para o crescimento econômico brasileiro. Os dois últimos pontos discutidos neste capítulo são: a abordagem da “âncora verde” do Plano Real, ou seja, a importância da agricultura de alimentos no processo de estabilidade de preços do país, a partir da segunda metade dos anos 1990; e a relação do comportamento da macroeconomia brasileira com a busca da disciplina fiscal, até o fim da década de 2010.

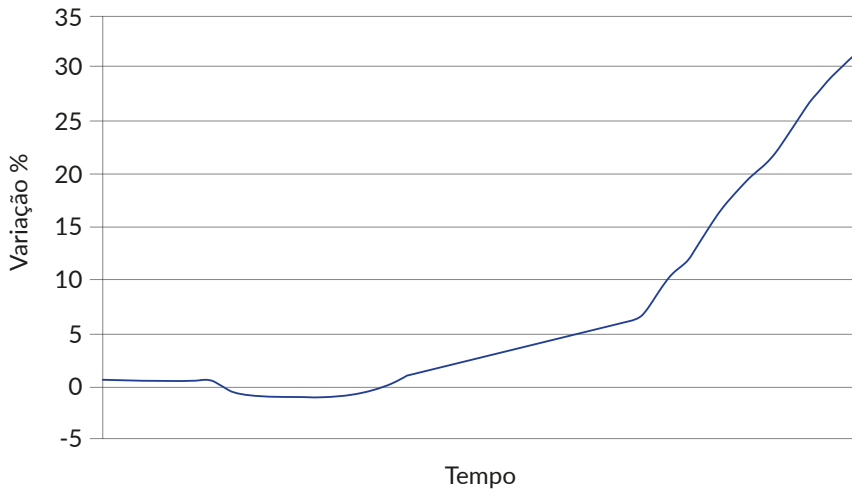
CONCEITOS E TIPOS DE INFLAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Antes de apresentar propriamente as políticas de combate à inflação, entende-se que seja interessante discutir brevemente a importância, os conceitos e os principais tipos de inflação e suas consequências. Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), a inflação e o desemprego compõem os problemas considerados fundamentais da macroeconomia. Nosso país, nas últimas décadas do século XX, teve de enfrentar sérios problemas vinculados à inflação, e foi somente nos últimos anos da década de 1990 que se conseguiu conter o processo inflacionário.

De acordo com os referidos autores, a inflação pode ser definida como um aumento generalizado e contínuo de preços. Quando, ao contrário, constata-se uma redução generalizada e contínua de preços, ocorre o que se denomina deflação. Geralmente, os aumentos de preços não se verificam de maneira sincronizada, ou seja, não ocorre uma alta igual e simultânea de preços de todas as mercadorias e serviços; impõe-se, conseqüentemente, a necessidade de calcular o tamanho da inflação. A solução se encontra por meio do cálculo de uma média ponderada do aumento dos preços de mercadorias e de serviços. Verifica-se, assim, uma perda do poder aquisitivo da moeda; ou seja, determinada unidade monetária compra uma quantidade menor de bens e serviços, dado que estes se encontram com preços mais elevados.

Importa distinguir a inflação da aceleração inflacionária. Conforme a dimensão da inflação, considera-se que ela é moderada (ou rastejante) ou que ocorre hiperinflação. Assim, quando a alta dos preços é reduzida, a inflação é chamada rastejante ou moderada; se são muito grandes os aumentos de preços, utiliza-se geralmente o conceito de hiperinflação. Não existe ponto certo de passagem de uma situação à outra. De maneira geral, a hiperinflação configura-se quando a inflação é tão alta que a redução do poder aquisitivo da moeda conduz as pessoas ao abandono da moeda. As pessoas passam então a utilizar outra moeda como unidade de conta, isto é, como forma de definir os preços das mercadorias e dos serviços e como instrumento para realizar pagamentos. Esses conceitos encontram-se esquematizados na Figura 1.

Figura 1 – Variações percentuais nos índices de preços: estabilidade, deflação, aceleração inflacionária, hiperinflação.



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006).

Vasconcellos e Garcia (2008) distinguem, basicamente, três tipos de inflação: inflação de demanda, inflação de custos e inflação inercial.

De acordo com esses autores, a chamada inflação de demanda, como o próprio nome indica, diz respeito ao excesso de demanda agregada em relação à produção disponível de bens e serviços. A chance de ocorrer inflação de demanda é proporcional quando a economia está produzindo perto do limite do pleno emprego de recursos. Quando se verifica o crescimento da demanda agregada de bens e serviços, com a economia já em capacidade plena, o reflexo é a elevação dos preços. A forma de combater esse tipo de inflação consiste principalmente no uso de instrumentos que provoquem redução da demanda agregada por bens ou serviços, como redução dos gastos do governo e aumento da carga tributária, pelo lado fiscal; controle do crédito e elevação da taxa de juros, pelo lado monetário.

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), a inflação de custos pode ser considerada uma inflação de oferta, decorrente do aumento de custos das empresas repassados aos preços. Várias podem ser as pressões de custos, entre as quais se destacam:

- a) aumentos nos preços das matérias-primas e de insumos básicos decorrentes de quebra de safra agrícola, por exemplo, ou de desvalorização cambial que provoca alta do preço da matéria-prima importada;
- b) aumentos salariais obtidos por via de negociações ou da política governamental, porém não ancorados em aumentos de produtividade do trabalhador;
- c) elevações nas taxas de juros.

Por fim, Vasconcellos e Garcia (2008) esclarecem que a inflação inercial é devida aos mecanismos de indexação de preços ou ao processo de realimentação automático de preços. Dito de outra maneira, essa inflação decorre da inflação passada, que se perpetua com base na lei da inércia ou na memória inflacionária. Ela se deve, principalmente, aos mecanismos de indexação formal (salários, aluguéis, contratos financeiros) e de indexação informal (preços em geral e impostos, preços e tarifas públicas). Há repasse automático dos aumentos de preços para os demais setores da economia, graças aos mecanismos de correção monetária, cambial e salarial, num processo “autorrealimentador” da inflação.

Na visão desses autores, se os mecanismos de indexação estiverem amplamente espalhados pela economia, dificilmente haverá diminuição na taxa de inflação, pois a inflação passada se perpetua através de aumentos de preços no presente. Destarte, a inflação tende a se manter constante ou inercial caso não ocorram choques novos (tanto de oferta quanto de demanda) que façam os preços subirem mais do que aconteceria se somente os mecanismos de indexação estivessem atuando. Verifica-se, portanto, uma aceleração da inflação em função desses choques (demandas e custos).

AS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE COMBATE À INFLAÇÃO NO BRASIL

As causas da inflação brasileira e suas consequências já foram apontadas anteriormente. A inflação tornou-se crônica na economia brasileira particularmente a partir dos anos 1950. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), nos anos de 1964 a 1973, a inflação revelou uma tendência de declínio. Nesse período, a política de combate à inflação caracterizou-se, em uma primeira fase (1964-1966), por um tratamento de choque, mediante uma rígida política monetária, fiscal e salarial. Já o período de 1968 a 1973, caracterizado como de “milagre” econômico, apresentou taxas elevadas de crescimento econômico. Com o crescimento da produção, houve queda da inflação. A partir de 1973, a crise internacional do petróleo repercutiu profundamente na economia mundial, e a economia brasileira passou a apresentar taxas de inflação crescentes. Essa aceleração da taxa de inflação pode ser

atribuída tanto aos elevados gastos públicos, principalmente aqueles direcionados à substituição de importações, quanto ao aumento da dívida externa brasileira.

O início da década de 1980 mostrava, como observam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), que a taxa de inflação na economia brasileira não estava relacionada ao nível de atividade econômica; ou seja, a taxa de inflação permanecia alta no início da década, mesmo com a persistência de um quadro recessivo. Nesse quadro de inflação crônica, emergiram no país vários planos econômicos com o objetivo de debelar o problema. São apresentadas, a seguir, as características dos principais planos brasileiros de combate à inflação.

Plano Cruzado

Brito (2004) salienta que o Plano Cruzado foi um conjunto de medidas de contenção da inflação caracterizado por um choque heterodoxo, implementado no governo Sarney. O Plano foi lançado em 28 de fevereiro de 1986 e, segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), introduziu uma nova moeda, o cruzado, definindo regras de conversão de preços e salários de forma a serem evitados efeitos redistributivos, ou seja, promovendo pretensamente um “choque neutro” que mantivesse o padrão de distribuição de renda da moeda anterior, o cruzeiro.

Entre as principais medidas associadas ao Plano Cruzado, Lacerda e colaboradores (2006) citam, resumidamente, as seguintes:

- a) substituição do cruzeiro pelo cruzado como nova moeda do sistema monetário brasileiro;
- b) conversão geral, por prazo indefinido, dos preços finais dos produtos no nível vigente em 27 de fevereiro de 1986 (congelamento dos preços, exceto tarifas industriais de energia elétrica);
- c) conversão dos salários com base na média de seu poder de compra nos seis meses anteriores, mais um acréscimo de 8 % para os salários em geral e de 16 % para o salário mínimo;
- d) conversão de aluguéis e hipotecas segundo a mesma forma aplicada aos salários, exceto o aumento de 8 %;
- e) introdução da escala móvel de salários (gatilho) para garantir um reajuste salarial automático cada vez que o aumento acumulado no nível de preços ao consumidor chegasse a 20 %;
- f) proibição da indexação em contratos com prazo inferior a um ano;
- g) conversão dos contratos previamente estabelecidos em cruzeiros para cruzados, de acordo com uma tabela (que ficou conhecida como “tablita”).

O Plano Cruzado, segundo os mesmos autores, levou a resultados bastante importantes, em razão da sua natureza drástica e impositiva. O objetivo principal do plano era a contenção do processo inflacionário inercial, e essa meta foi atingida com êxito nos primeiros meses após a implementação das regras.

O Plano Cruzado, porém, na avaliação de Vasconcellos e Garcia (2008), teve vida curta, porque se verificaram numerosas falhas, a começar pela manutenção do congelamento por um período demasiadamente longo. Quando de sua implantação, os preços relativos encontravam-se fora do equilíbrio, e muitos preços estavam defasados, provocando o surgimento do ágio e a “maquiagem” de inúmeros produtos. Adicionalmente, pode-se apontar outro elemento decisivo para o declínio do Plano Cruzado: a situação das contas externas do país.

Lacerda e colaboradores (2006) lembram que os grandes obstáculos ao pleno desenvolvimento do plano levaram o Governo a implementar um pacote de medidas econômicas que ficou conhecido como “Cruzadinho”, algo que ocorreu ainda na metade de 1986. O objetivo principal de tais medidas era acomodar e esfriar o excesso de demanda agregada, além de promover a poupança interna. Todavia, a crise do Plano Cruzado agravou-se gradativamente, levando o Governo a promover outra ampla reforma econômica, denominada Plano Cruzado II.

Plano Cruzado II

Esse Plano, anunciado no mês de novembro de 1986, logo após as eleições estaduais e legislativas, propunha um forte reajuste dos preços de bens de consumo (automóveis, combustíveis, cigarros, açúcar, leite e derivados etc.). Houve, por parte do Governo, uma tentativa de alívio da pressão sobre as contas públicas, reconhecendo que a inflação estaria sendo explicada também pelo desajuste fiscal, por meio do aumento da tributação que incidia sobre uma ampla varie-

dade de produtos. Adicionalmente, foram criados alguns incentivos fiscais para poupadores e instituíram-se as minidesvalorizações cambiais. Tais medidas tiveram consequências dramáticas para a economia: a inflação subiu para 7,3 % em dezembro de 1986 e explodiu nos meses seguintes pelo acionamento do gatilho salarial. Além disso, as taxas de juros subiram ininterruptamente, levando a um extraordinário número de falências de empresas; e a situação das contas externas brasileiras sofreu deterioração significativa no período, forçando o Governo a declarar a moratória do pagamento dos juros da dívida externa (Lacerda et al., 2006).

Plano Bresser

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), o Plano Bresser, anunciado em 12 de junho de 1987, não tinha por objetivo a inflação zero nem a eliminação da indexação, mas apenas deter a aceleração inflacionária e evitar a hiperinflação, através da promoção de um choque deflacionário por via da supressão do gatilho e da redução do déficit público. Era considerado um plano de emergência.

As principais medidas do Plano Bresser, levantadas por Brito (2004), foram as seguintes:

- a) congelamento geral de preços e salários por um prazo de 90 dias;
- b) após a primeira fase de congelamento, flexibilização de preços e salários, com reajustes mensais, visando à correção eventual de desequilíbrios advindos da fase anterior;

- c) após os ajustes da fase de flexibilização, liberação dos preços, que seriam regidos pelas forças de mercado;
- d) estabelecimento de um novo indicador, a Unidade de Referência de Preços (URP), que reajustaria os salários e determinaria os tetos para os reajustes de preços;
- e) adoção de uma política fiscal e monetária rigorosa, com o objetivo de reduzir o déficit público e, conseqüentemente, de impedir um crescimento explosivo da demanda;
- f) correção da poupança por meio da taxa de remuneração do título da dívida pública, denominado Obrigação do Tesouro Nacional (OTN), ou do título do Banco Central, chamado Letra do Banco Central – a que fosse maior.

Lacerda e colaboradores (2006) destacam que, no início, o Plano Bresser se revelou mais consistente e flexível que o Plano Cruzado, levando a uma queda da inflação e do déficit público e à expansão dos saldos comerciais e possibilitando ao Governo a renegociação com credores internacionais e a suspensão da moratória. Todavia, com o passar do tempo, outros problemas começaram a surgir, entre os quais: a falta de credibilidade da opinião pública, pelo fato de se ter recorrido ao congelamento; consideráveis pressões inflacionárias decorrentes dos desequilíbrios de alguns preços relativos e dos superávits da balança comercial; e o direcionamento do investimento para o setor financeiro em detrimento do setor produtivo, em consequência da manutenção do regime de taxas de juros positivos.

Plano Verão

Anunciado em 15 de janeiro de 1989, o Plano Verão constituiu-se no terceiro choque econômico e na segunda reforma monetária do Governo Sarney. Esse Plano criou outra unidade monetária, o cruzado novo (NCz\$), equivalente a mil cruzados. Substituiu a OTN pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN) como título da dívida pública para financiar o Tesouro Nacional e apresentar uma nova taxa de juros de referência às operações financeiras no país. O objetivo do Plano era, em curto prazo, contrair a demanda agregada e, em médio prazo, promover a queda das taxas de inflação. Os mecanismos utilizados para tanto foram a manutenção de taxas reais de juros elevados, a restrição do crédito ao setor privado e a desindexação com promessa de ajuste fiscal. Novamente, os preços foram congelados por tempo indeterminado nos níveis em que estavam no dia do anúncio do Plano.

Quanto aos salários, estes sofreram conversão pelo poder de compra médio dos 12 meses anteriores e foram reajustados em 26,1 %. O indexador URP dos salários foi extinto. Desde o início, vários fatores colaboraram para determinar o fracasso do Plano. Um desses fatores foi a elevação da inflação. Como reação, o Governo elevou as taxas de juros, inviabilizando a promessa de redução de déficit público para aquele ano.

Diante disso, alguns aumentos foram autorizados, a nova moeda foi desvalorizada, e o congelamento começou a ser desativado. Em setembro de 1989, o Governo suspendeu o pagamento dos juros da dívida externa em decorrência da deterioração do saldo comercial (Lacerda et al., 2006).

Plano Collor

Segundo Brito (2004), o presidente Fernando Collor de Mello instituiu o quinto plano de estabilização econômica, que foi anunciado em 16 de março de 1990, um dia após sua posse. Ele é definido por Vasconcellos e Garcia (2008) como o mais ousado na prática de inconstitucionalidades, por ter promovido um bloqueio total dos ativos mantidos pelos agentes econômicos nas instituições financeiras.

Brito (2004) destaca as seguintes medidas do Plano Collor:

- a) reintrodução do cruzeiro, sendo mantida a paridade da moeda em relação ao extinto NCz\$ (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00);
- b) medidas pontuais, como a redução no número de ministérios e cargos na administração pública direta, com o objetivo de aumentar a arrecadação, porém sem a realização da reforma fiscal;
- c) liberação da taxa de câmbio oficial e dos controles administrativos sobre as importações e exportações, com a eliminação da necessidade de licenças e a desburocratização das operações;
- d) congelamento geral dos preços dos bens e dos serviços;
- e) bloqueio dos ativos financeiros;
- f) congelamento de salários, aposentadorias e aluguéis.

A partir de janeiro de 1991, ou seja, após 10 meses de vigência do Plano, o Governo havia conseguido equilibrar as finanças públicas e aumentar as reservas externas. Entretanto, o país entrava em uma profunda recessão, e a inflação retornava ao patamar de 20 % ao mês.

Assim, ao final do ano de 1990, evidenciava-se que o conjunto de medidas adotadas não era capaz de promover uma efetiva estabilização da economia.

Plano Collor II

Diante da situação exposta, a equipe econômica decidiu pela elaboração de outro plano, que ficou conhecido como Collor II, um programa de estabilização de preços para a economia brasileira. Brito (2004) arrola as seguintes principais metas do Plano Collor II:

- a) estabilização do processo inflacionário;
- b) equilíbrio das finanças públicas;
- c) privatização da economia e modernização do parque industrial;
- d) extinção do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) e criação da Taxa Referencial de Juros (TR);
- e) correção dos salários pela média real dos últimos 12 meses e congelamento até o mês de julho de 1991.

Entre as medidas contidas no novo Plano, a que mais se destaca é aquela relativa ao fim do mecanismo de indexação. Os preços ficaram sob controle depois de o Governo ter realinhado as tarifas de todos os serviços públicos.

Segundo Lacerda e colaboradores (2006), o período 1990-1992 foi marcado por forte recessão, aumento do desemprego e queda dos salários reais e da massa salarial. A precariedade do plano, associada ao

desgaste do Governo provocado pelo confisco, além das crescentes denúncias de corrupção, terminaram por determinar o *impeachment* de Collor.

Plano Real

O Plano Real surgiu após seis tentativas fracassadas de combate à inflação, ou seja, os seis planos anteriormente referidos. Vasconcellos e Garcia (2008) avaliam que esse Plano econômico representou um avanço em relação aos anteriores por reconhecer que uma das principais causas da inflação brasileira residia no desequilíbrio do setor público e nos mecanismos de indexação; ou seja, o Plano Real identificou que haveria a necessidade de realmente resolver o descontrole das contas públicas, criando um horizonte de estabilidade entre despesas e receitas do Estado.

Segundo Brito (2004), o Plano Real foi estruturado em três fases:

► 1ª fase (ortodoxa): instauração de um ajuste fiscal a fim de tentar equacionar o desequilíbrio orçamentário da União. Nesse momento, também foram criados o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e o Fundo Social de Emergência (FSE). Este último resultou em uma diminuição das transferências da União para estados e municípios, desvinculando as receitas federais das destinações para gastos específicos;

► 2ª fase (heterodoxa): tentativa de eliminar a inflação inercial mediante a introdução de uma nova unidade de conta – a Unidade Real de Valor (URV);

► 3ª fase: transformação da URV em real e consolidação do Plano Real com a utilização da **âncora cambial** e da **âncora monetária**.

A URV era uma unidade de conta em moeda (cruzeiros reais) atualizada diariamente pelo Banco Central e que indexava todos os preços da economia. Durou de 27 de maio a 30 de junho de 1994 e permitiu que os preços da economia (livres e administrados) fossem atualizados, removendo o caráter inercial da inflação (Lacerda , 2006; Vasconcellos; Garcia, 2008).

A âncora cambial consistiu na valorização da moeda nacional, ao lado de um regime de bandas cambiais (câmbio fixo) que procurou baratear o custo dos produtos importados (Lacerda , 2006; Vasconcellos; Garcia, 2008).

A âncora monetária baseou-se na elevação da taxa de juros e da taxa de reservas compulsórias dos bancos comerciais para reduzir a disponibilidade de moeda, com o objetivo de controlar a demanda agregada, que tinha aumentado extraordinariamente no período graças à melhoria do poder aquisitivo dos trabalhadores, resultante da queda inflacionária (Lacerda , 2006; Vasconcellos; Garcia, 2008).

Vasconcellos e Garcia (2008) lembram que esse modelo se manteve até o final do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Diante da redução do fluxo financeiro de capitais para os países emergentes, o Brasil foi levado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional e a abandonar as âncoras anteriormente descritas e, a partir de janeiro de 1999, adotou o regime de câmbio flutuante

e o regime de metas inflacionárias (*inflation target*), que passaram a constituir a nova âncora monetária. Para o cumprimento dessas metas, foi criado, em junho de 1999, o Comitê de Política Monetária (Copom).

A execução do Plano Real tinha como objetivo superar os problemas em que haviam incorrido os planos anteriores, quais sejam: a chamada “febre de consumo” e a grande expansão do crédito (Brito, 2004).

Segundo Lacerda (2006), o Plano Real é considerado a mais bem-sucedida experiência de estabilização da economia brasileira. Entretanto, sua sustentabilidade e, principalmente, a retomada do crescimento econômico dependem até hoje de outras reformas econômicas, como a reforma fiscal e tributária, e as reformas patrimonial, financeira e administrativa. Tais reformas, de toda maneira, apoiando-se na Organização das Nações Unidas (ONU, 2016), têm de considerar que não haverá prejuízo às pessoas mais vulneráveis.

PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO

Os objetivos da desestatização

O Programa Nacional de Desestatização (PND), criado através da Lei n. 8.031/90, de 12 de abril de 1990, possibilitou a intensificação do processo de privatizações no Brasil, as quais passaram a integrar as reformas econômicas do Governo destinadas a modernizar o papel do Estado e da economia como um todo, incluindo a liberalização comercial e

a desregulamentação do mercado doméstico. A partir desse momento, algumas das grandes empresas estatais estabelecidas nas décadas de 1950 a 1970 passaram a fazer parte da lista de empresas privatizáveis (Giambiagi; Além, 2008). Esses autores citam como principais objetivos do PND:

a) o reordenamento estratégico do Estado na economia: o Estado deveria retirar-se de setores nos quais o setor privado estivesse apto a operar. O papel do Estado seria o de agir diretamente nas atividades tipicamente públicas, como a educação, a saúde, a segurança, a justiça e a regulação;

b) a redução da dívida pública: as receitas geradas pela venda das empresas estatais contribuiriam para uma redução da vulnerabilidade financeira do governo;

c) a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas: com a deterioração das finanças do setor público, este não apresentava condições adequadas para realizar o volume de investimentos (principalmente nos setores de infraestrutura e serviços básicos) que possibilitassem uma taxa de crescimento sustentado. Dessa forma, a transferência das empresas estatais para o setor privado viabilizaria a retomada dos investimentos na expansão de sua capacidade produtiva;

d) a modernização da indústria: a transferência de setores industriais estatais para a iniciativa privada propiciaria a eles inovações tecnológicas e aumento nos investimentos em sua modernização, o que poderia refletir-se em ampliação da competitividade e da capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

e) o fortalecimento do mercado de capitais: o objetivo principal era ampliar a colocação de ações junto ao público e evitar a concentração das atividades das bolsas de valores em poucos papéis.

Segundo Lacerda (2006), após a criação do Programa Nacional de Desestatização, houve uma intensificação do processo de privatização, passando este a fazer parte integrante das reformas econômicas do governo. Inicialmente, 68 empresas foram incluídas no Programa. Durante sua execução, esse número se alterou em razão do ingresso de novas empresas e da exclusão de outras.

De acordo com os referidos autores, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve função importante no PND, pois foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Entre as atribuições do BNDES, encontravam-se aquelas relacionadas à licitação e à contratação dos prestadores de serviços que atuariam no PND, ou seja, dos consultores e auditores encarregados de realizar as avaliações econômico-financeiras, as propostas de modelo de venda e a auditoria do processo de venda de cada empresa, assim como a contratação das empresas que precederiam à divulgação das informações relacionadas ao programa. Além disso, couberam também ao BNDES as funções de supervisionar, coordenar e acompanhar as atividades dos consultores até a conclusão das operações de venda, bem como recomendar ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) as condições gerais de venda e os ajustes prévios à desestatização das empresas, executar as decisões do CND, divulgar junto ao público todas as etapas e os resultados do processo e administrar o Fundo Nacional de Desestatização.

O BNDES foi criado pela Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952, com a finalidade de financiar a formação de infraestrutura essencial ao aprofundamento do processo de industrialização brasileiro. Constituído-se na principal fonte de financiamento para investimentos em longo prazo no Brasil, tem participado ativamente, desde sua criação, de todas as fases do desenvolvimento nacional ao contribuir para o aumento do nível de emprego, da competitividade e da capacidade produtiva da economia brasileira (Giambiagi; Além, 2008).

Resultados das privatizações após a criação do PND

O processo de privatização começou a se efetivar já no início dos anos 1980, mas só se mostrou dinâmico na década de 1990. Segundo Giambiagi e Além (2008), não se pode afirmar que uma empresa, por ser pública, é necessariamente ineficiente nem que uma firma privada é sempre eficiente, em que pesem os problemas verificados na gestão das empresas estatais e decorrentes do fato de serem de propriedade pública. Vários estudos acadêmicos tentaram medir comparativamente a eficiência das empresas estatais e privadas; a maioria deles, porém, não é concludente quanto aos resultados de tais comparações.

A respeito dos resultados observados após as privatizações realizadas no Brasil, Lacerda (2006) apontam que, de início, o PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, que estavam vinculadas a setores anteriormente considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e que permaneciam concentradas no poder do Estado.

Entre 1993 e 1994, concluiu-se a desestatização do setor siderúrgico; e, a partir de 1995, com a criação do CND, procederam-se às privatizações de forma geral e ampliou-se a ação do PND, com concessões de serviços públicos à iniciativa privada, entre os quais os setores de eletricidade e as áreas de transporte e telecomunicações. No ano de 1997, o PND alcançou grandes resultados com a privatização da então chamada companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a conclusão da desestatização da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), o arredamento do terminal de contêineres I do porto de Santos, a aceleração do processo de desestatização de empresas estaduais e outros processos de monta. As privatizações no âmbito estadual também ganharam impulso.

Nos anos de 1991 a 2001, foi o setor siderúrgico o que mais gerou receitas para as privatizações, seguido do setor de mineração. Já os anos de 1998 a 2001 foram marcados por vários processos de desestatização dos setores de energia e de telecomunicações. Ao final do ano de 2001, o PND contabilizava uma receita total oriunda das privatizações da ordem de US\$ 82 bilhões, além de US\$ 18 bilhões de transferências de dívidas.

Giambiagi e Além (2008), ao analisarem estudos sobre os resultados alcançados com as privatizações no Brasil, salientam que, de forma geral, não há diferenças significativas de comportamento entre empresas públicas, privadas e privatizadas quando sujeitas ao mesmo conjunto de regras e regulações. Observam, além disso, que há empresas públicas eficientes e ineficientes, à semelhança do que ocorre no setor privado. Outra constatação interessante

é que a estrutura de mercado parece ser mais relevante do que a propriedade do capital para explicar a diferença de eficiência entre empresas estatais e privadas.

Em sua análise do efeito das privatizações sobre a distribuição de renda, Baer (2002) conclui que, de acordo com as evidências disponíveis, o programa de privatizações da década de 1990, cujos méritos em termos de eficiência econômica são inegáveis, contribuiu pouco para melhorar a distribuição de renda e, acrescenta o autor, pode até ter agravado o padrão de concentração de renda historicamente desigual, persistente no país desde os tempos coloniais até os dias atuais.

O processo de concessões continua em curso, direcionado para áreas como de infraestrutura, transportes e energia. São exemplos aeroportos, rodovias e áreas e empresas de exploração de petróleo e gás, com a finalidade de gerar receitas à União que ajudem a reduzir o déficit geral do Tesouro Nacional e melhorar os serviços oferecidos pelas empresas desestatizadas. A Tabela 1 ilustra, de forma sintética, resultados do programa para o período de 1990 a 2014.

Tabela 1 – Resultado das vendas por setor – 1990 a 2014

Setores	Número de desestatizações	Receita de venda	Dívida transferida	Resultado total
Siderurgia	8	5.561,50	2.626,30	8.187,80
Petroquímica	27	2.698,50	1.002,70	3.701,20
Fertilizantes	5	418,20	75,30	493,50
Energia Elétrica	3	3.908,20	1.669,90	5.578,10
Ferroviário	7	1.696,90	0,00	1.696,90
Mineração	2	5.201,80	4.558,80	9.760,60
Portuário	7	420,80	0,00	420,80
Financeiro	6	4.515,10	0,00	4.515,10
Petróleo e gás	1	4.840,30	0,00	4.840,30
Outros	6	623,89	268,40	892,29
Subtotal		29.885,19	9.201,40	39.086,59
Decreto 1.068		1.227,03	0,00	1.227,03
Total (*)	72	31.112,22	9.201,40	40.313,62

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2015).

Nota: Valores em milhões de reais de 2014. A Tabela não contempla o resultado referente à outorga de concessões de aproveitamentos hidrelétricos, linhas de transmissão, rodovias federais e aeroportos.

(*) Total de desestatizações ajustado em razão da exclusão de participações minoritárias consideradas indevidamente no Relatório PND de 2013.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O “TETO DOS GASTOS”

Entre as alterações ocorridas nas últimas décadas, com a presença do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro, encontra-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4 de maio de 2000. Oficialmente intitulada Lei Complementar n. 101, ela tem o objetivo de

impor limites aos níveis de endividamento dos estados e municípios, confiando ao Congresso o controle desses endividamentos, bem como os do Governo Federal. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a LRF constitui um valioso instrumento da política fiscal implementada a partir de 1998, buscando proporcionar o equilíbrio orçamentário do setor público mediante o estabelecimento das seguintes normas:

- a) limites de 50 % para as despesas com o funcionalismo público da União e de 60 % para o funcionalismo de estados e municípios;
- b) proibição de socorros financeiros entre União, estados e municípios;
- c) limites de despesas feitas pelos administradores em final de mandato;
- d) limites de endividamento para a União, estados e municípios, a serem determinados pelo Senado Federal.

Os gestores públicos e administradores que desobedecessem ao cumprimento da Lei ficariam impedidos de receber o repasse voluntário de verbas da União. Complementarmente, esses gestores e administradores poderiam ser punidos por crime de responsabilidade fiscal. Essa Lei propiciava maior eficiência da ação governamental, pois obrigava estados e municípios a utilizarem maior volume das receitas próprias, contribuindo, dessa maneira, para a busca do ajuste fiscal.

Diante de um problema de expansão da relação entre a dívida pública do Tesouro Nacional e o PIB brasileiro,¹ novamente, emergiu a necessidade de se fazer uma revisão nas propostas sobre orçamento público. Daí veio o chamado “Novo Regime Fiscal” (dos orçamentos fiscal e da seguridade social), ou “Proposta de Emenda à Constituição – PEC do teto dos gastos públicos” (Emenda Constitucional n. 95/2016), que propôs um limite nos gastos da União, resumidamente, da seguinte forma: I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2 %, e II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Ele determina que não se incluam na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I – transferências constitucionais; II – créditos extraordinários III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (Brasil, 2016). Esse regime fiscal está em vigor desde 2017 e terá duração de 20 anos, a princípio.

Isso implica suspensão de gastos do governo em diferentes áreas, como da Educação e da Saúde, sendo respeitadas a priori as destinações previstas na Constituição Federal. Isso, na hipótese de compressão da arrecadação. Conforme desempenho da economia e

1 A trajetória da expansão da relação dívida pública/PIB, entre dezembro de 2015 e dezembro de 2019, saltou de 56,5 % para 74,4 %, mesmo com a EC-95, algo que se viu agravado durante o período da pandemia, especialmente em 2020, e voltou a recuar em 2021 (Banco Central do Brasil, 2022). Conforme observado no capítulo 2 desta obra, a expansão dos gastos governamentais exerce pressão sobre as taxas de inflação, provocando todos os seus efeitos colaterais.

melhoria nas receitas do Estado brasileiro, os projetos de lei orçamentária anuais terão espaço para o incremento dos gastos, desde que respeitada a citada emenda constitucional.

Os estados e municípios também estão renegociando suas dívidas com a União, tendo como efeito colateral a redução da capacidade de contribuir para impulsionar a economia regional e nacional. Tais novidades exigirão outras formas de financiamento e de promoção do crescimento econômico, advindas da recuperação da confiança dos agentes privados internos e externos.

REFERÊNCIAS

BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Evolução da dívida pública: tabelas adicionais*. Brasília, DF: Bacen, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtms%2Finfecon%2Fseriehistevldp.asp%3Fidpai%3DSERIEDLSP>. Acesso em: 27 out. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Atividades 2014 - Programa Nacional de Desestatização*. Brasília, DF: BNDES, 2015.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRITO, P. *Economia brasileira: planos econômicos e políticas econômicas básicas*. São Paulo: Atlas, 2004.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio Janeiro: Campus, 2008.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JÚNIOR, R.
Economia brasileira contemporânea. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LACERDA, A. C. de *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ONU. *Human Development Report 2016: human development for everyone*.
New York: United States Development Programme, 2016.

VASCONCELLOS, M. A. S. de; GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. 3. ed.
São Paulo: Saraiva, 2008.

4

Estado brasileiro e agricultura no longo processo de estabilização de preços

Leonardo Xavier da Silva

Tanice Andreatta¹

¹ Doutora em Desenvolvimento Rural. Professora Associada da Universidade Federal de Santa Maria, no Curso de Economia do *Campus* de Palmeira das Missões.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CRESCIMENTO DA AGRICULTURA E DA ECONOMIA BRASILEIRAS

Até o início dos anos 1960, a agricultura tendia a ser vista por alguns economistas e formuladores de política econômica como um elemento passivo, dependente dos estímulos provenientes do setor urbano-industrial e do setor público. De acordo com Souza (2012), essa perspectiva inspirava o modelo de impacto urbano-industrial, baseado na implantação de grandes projetos industriais. O surgimento de grandes centros urbanos permitiria a criação de empregos diretos e indiretos. O aumento de empregos elevaria a demanda de alimentos e de matéria-prima, o que, por sua vez, determinaria a expansão da oferta agrícola. Nesse modelo, o desenvolvimento da agricultura é visto como dependente do crescimento urbano-industrial. Naquele período, os cultivos de exportação eram basicamente café e cana-de-açúcar. Como apresentavam maior dinamismo, recebiam o incentivo das políticas voltadas para o setor.

No contexto das políticas de desenvolvimento, à agricultura era atribuído um conjunto de funções. Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006) avaliam que a agricultura cumpriu, no processo de industrialização, cinco importantes funções, como especificado a seguir:

- a) a **liberação de mão de obra** atuou no sentido de suprir o mercado de trabalho e, assim, evitar a elevação dos salários no setor industrial;
- b) o **fornecimento de alimentos e matérias-primas** foi associado à necessidade de se evitar o desabastecimento, problema que quase sempre resulta em alta da inflação;

c) a **transferência de capitais** para o setor industrial constituía uma maneira de assegurar investimentos nesse segmento, com recursos advindos do setor agrícola;

d) a **geração de divisas decorrente das exportações agrícolas** era a principal forma de financiar as importações de máquinas e equipamentos industriais;

e) por fim, o setor agropecuário também tinha a função de ser um **mercado consumidor de bens industrializados**.

Alguns autores, no entanto, apontam que houve mudanças de enfoque nos anos 1960, e a visão que veio a prevalecer foi a da importância de maior equilíbrio entre os setores agrícola e industrial. Para Souza (2008), a partir dos anos 1970, os estudos e as políticas econômicas passaram a atribuir um papel mais ativo à agricultura no processo de desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, considera-se existir uma relação positiva entre o crescimento agrícola e o crescimento dos demais setores. Isso, tanto pela participação da agricultura no produto total quanto por suas ligações intersetoriais, sobretudo com a indústria. De acordo com Souza (2012, p. 201), “a modernização industrial encontraria suas origens na contribuição da agricultura no desenvolvimento econômico”. Nessa perspectiva, a industrialização brasileira, baseada no modelo de substituição de importações (produção de bens duráveis), dependeu sobremaneira do fornecimento de matérias-primas e do abastecimento alimentar.

Assim, cada vez mais, passou-se a considerar a agricultura como um setor interdependente ou inter-relacionado com os demais setores da economia. Para Souza (2012), as taxas de crescimento da agropecuária,

das demais agroindústrias e do resto da economia são interdependentes, em razão das ligações técnicas de produção. Um menor dinamismo de um setor acaba, pois, por implicar repercussões negativas no desempenho dos demais setores. De modo geral, o desenvolvimento do setor agroindustrial depende do dinamismo derivado do crescimento da renda nacional, da política de preços e de crédito, o qual se reflete na oferta de bens agrícolas.

Na década de 1970, as elevadas taxas de crescimento da economia brasileira e a expansão do nível de renda interna impulsionaram a oferta de produtos alimentares, assim como de matérias-primas. As exportações agroindustriais foram determinantes na geração de divisas. Em termos gerais, o setor agropecuário e a agroindústria cresceram a taxas relativamente elevadas, refletindo a rápida expansão do período, o que gerou maior demanda, principalmente, por alimentos mais elaborados, enlatados e produtos similares. Entre as agroindústrias, os setores com maior crescimento na década de 1970 foram o abate e a preparação de aves, alimentos animais, conservas de frutas e legumes, óleos vegetais e tratores (Souza, 2012).

No entanto, para que a agricultura contribuísse para o processo de desenvolvimento, era fundamental que ocorresse a modernização do setor agrícola. De acordo com Bacha (2004), os anos de 1965 a 1986 constituíram um período de aceleração da modernização da agropecuária brasileira, impulsionada por diversas políticas destinadas a estimular o crescimento desse setor. Após ter sido discriminada pela política cambial durante o período de 1946 a 1964, a agropecuária foi favorecida por

uma nova política cambial (iniciada em agosto de 1968), pela política de expansão da malha rodoviária e por políticas específicas de crédito rural, de preços mínimos e de pesquisa e extensão rural.

No período que compreende os anos de 1964 a 1986, ocorreu uma grande expansão do sistema rodoviário brasileiro. A malha rodoviária brasileira passou de 548.510 km em 1964 para 1.397.711 km em 1986. Essa expansão do transporte rodoviário permitiu o acesso a novas regiões, como Centro-Oeste e Norte.

Nos anos de 1965 a 1980, a agricultura cresceu a uma taxa média de 3,8 % ao ano e beneficiou-se da estruturação do crédito agrícola (taxas de juros subsidiadas), implantado efetivamente a partir da década de 1970, e da política de preços mínimos. Instituído no ano de 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi um dos mais importantes instrumentos de política econômica para a agropecuária no período da modernização agrícola. Na década de 1970, ele trouxe volumes crescentes de crédito, os quais diminuíram sensivelmente no período de 1980 a 1984 e voltaram a aumentar no período de 1984 a 1986. Convém lembrar que, no período de 1970 a 1986, vigorou uma taxa de juros reais negativa para os financiamentos agrícolas. Destarte, o crédito rural subsidiado foi, em grande medida, responsável pelo processo de modernização da agropecuária brasileira, uma vez que representou recursos para custeio (compra de insumos, fertilizantes e defensivos), investimentos (tratores, colheitadeiras e equipamentos) e comercialização (descontos de promissórias, duplicatas rurais e transporte de produtos).

Outro mecanismo que contribuiu para a modernização da agricultura foi a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Trata-se de um mecanismo específico de política de rendas para a agropecuária que visa a minimizar as flutuações de preços dos produtos agropecuários, tornando-se, assim, uma forma de sustentação da renda rural. Os primeiros preços mínimos foram fixados em 1945, e os produtos favorecidos eram o arroz, o feijão, o milho, o amendoim, a soja e a semente de girassol, a serem colhidos em 1946. No início da década de 1990, a PGPM abrangia 42 produtos.

No contexto da implantação de políticas para a modernização agropecuária, foram criadas, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). A esses órgãos federais foi atribuída a responsabilidade de coordenar a pesquisa e a difusão de tecnologias em nível nacional. Os resultados obtidos por meio da pesquisa e extensão rural foram essenciais para o aumento da produção e da produtividade, bem como para a expansão da fronteira agrícola brasileira.

De acordo com Souza (2008), em virtude do padrão de desenvolvimento adotado pelo Brasil a partir de 1965, algumas funções atribuídas à agropecuária deixaram de ser relevantes. Esse é o caso do provimento de alimentos, da transferência de capital e do fornecimento de mão de obra. No entanto, a agropecuária e as agroindústrias continuaram sendo fontes de matéria-prima para a indústria e de geração de divisas e se constituíram em um mercado consumidor em potencial de produtos industrializados.

Também é importante mencionar as políticas de incentivo às exportações, implantadas após a segunda metade dos anos 1960. Foram criados diversos incentivos de crédito para a ampliação das exportações. Tais políticas, no entanto, foram preponderantemente destinadas aos produtos industriais. Em relação às transações externas, Bacha (2004) ressalta que:

a) a participação de produtos de base agropecuária (produtos da agropecuária e da agroindústria) no total das exportações brasileiras diminuiu;

b) houve grande diversificação entre os produtos de base agropecuária exportados, ocorrendo perda de importância de produtos tradicionais (café, cacau, algodão, açúcar) e aumento de importância de produtos não tradicionais e industrializados (soja, suco de laranja, celulose e papel);

c) os produtos de base agropecuária sempre geraram saldo positivo na balança comercial; ou seja, sempre houve, nesse setor, maior valor de exportações do que de importações, o que não ocorreu necessariamente com os produtos não agrícolas.

No início dos anos 1980, o volume de crédito destinado ao financiamento das atividades atingiu seu ápice. Entretanto, a conjuntura macroeconômica (o crescimento da dívida externa, a aceleração da inflação e a crise financeira e institucional do Estado) implicou medidas bastante restritivas de política monetária e fiscal. No decorrer da década de 1980, registrou-se uma redução acentuada de recursos desti-

nados ao crédito rural e foram sendo retirados os subsídios concedidos. O crescimento do volume de produção agrícola observado nesse período deveu-se, principalmente, aos aumentos de produtividade.

A aceleração inflacionária, intensificada a partir do ano de 1987, persistiu até o primeiro semestre de 1994. No período de 1987 a 2002, vigoraram taxas de câmbio reais em patamares menores do que no período anterior (1965 a 1986) e com várias fases de valorização cambial. A repercussão dessa política cambial foi mais desfavorável aos segmentos exportadores dos setores agropecuário e agroindustrial.

As sucessivas crises fiscais do governo federal levaram, a partir de 1987, à adoção de medidas que visavam à redução dos gastos públicos. Entre tais medidas, constava a redução dos subsídios, afetando, assim, o crédito rural e a política de preços mínimos. Somou-se a esses fatores, na década de 1990, o fato de que o Estado iniciou um amplo processo de desregulamentação da economia. Consequentemente, o Estado deixou de regulamentar diversas atividades; por outro lado, vendeu e encerrou várias autarquias federais. Algumas dessas autarquias estavam relacionadas às atividades agropecuárias, que ficaram, então, em grande proporção, expostas às condições de livre mercado.

A partir de 1987, o crédito rural sofreu duas grandes mudanças: a primeira diz respeito à taxa de juros real, que nesse período passou a ser positiva; a segunda está relacionada ao volume de crédito rural, que diminuiu sensivelmente em relação ao volume concedido na segunda metade da década de 1980, o qual, por sua vez, já era menor que o concedido na década de 1970. A redução do volume de crédito rural decorreu, em grande parte, da redução de oferta desse

recurso, basicamente oriundo do Governo Federal, assim como da inadimplência de parte dos agricultores, o que os tornou inaptos a demandarem mais crédito.

Em decorrência da redução de crédito rural, segundo Bacha (2004), os agricultores tiveram que utilizar mais recursos próprios ou fornecidos por terceiros. Para suprir a diminuição de recursos de créditos oficiais, foram sendo disponibilizadas outras operações, como: empréstimos obtidos por parte dos agricultores junto a pessoas físicas ou firmas privadas; troca de produtos agrícolas por insumos; empréstimos obtidos junto a cooperativas ou fornecedores de insumos; e vendas de produtos agrícolas a comerciantes e agroindústrias através, por exemplo, da Cédula de Produtor Rural (CPR) ou do contrato de soja verde. A diminuição de gastos públicos refletiu-se também na redução dos serviços públicos relacionados com a pesquisa agropecuária e com os programas de extensão rural.

O PAPEL DA AGRICULTURA NO COMBATE À INFLAÇÃO BRASILEIRA: DA “ÂNCORA VERDE” DO PLANO REAL AO PERÍODO PRÉ-PANDEMIA DA COVID-19

Conforme exposto na primeira seção deste capítulo, as políticas de combate à inflação no Brasil tiveram diferentes motivações e foram implementadas por meio de diferentes instrumentos de política macroeconômica. O Plano Real representou o mais bem-sucedido processo de estabilização de preços da história recente do país. Para

obter êxito na redução das taxas de inflação, foi preciso averiguar o comportamento dos preços de todos os setores da economia, a fim de que fossem identificados os setores que mais poderiam contribuir para o equilíbrio dos preços, bem como os setores com maiores chances de provocar seu descontrole. Entre os primeiros, observou-se que os produtos derivados da agricultura tiveram uma conduta de contenção de preços e, até mesmo, em múltiplos casos, de redução em seus índices. Os preços dos alimentos para o consumidor final serviram, a partir de julho de 1994, para garantir que não haveria retomada do processo inflacionário. Em razão da influência dos preços dos alimentos sobre o controle das taxas de inflação, esse grupo de produtos foi batizado de “âncora verde”, por cumprir um papel semelhante ao da chamada “âncora cambial” na estabilização de preços no Brasil do Real.

Vistos de forma genérica, os preços dos alimentos tiveram, a partir de julho de 1994, uma expansão inferior aos índices de inflação. Isso proporcionou, ao longo do período do Real, a contenção da expansão do nível geral de preços. Como relatam Farina e Nunes (2002), entre agosto de 1994 e agosto de 1997, o preço real dos alimentos nas regiões metropolitanas brasileiras foi reduzido em 20 %, mantendo-se nesse patamar até o ano 2000. Surgiram nessa época alguns símbolos do controle da inflação do Plano Real, entre os quais figuravam o iogurte, cuja demanda no período supracitado cresceu em 80 %, enquanto seu preço foi reduzido em 40 %, e o frango.

Os autores apontam os seguintes fatores que teriam contribuído, na década de 1990, para a queda dos preços relativos à agricultura:

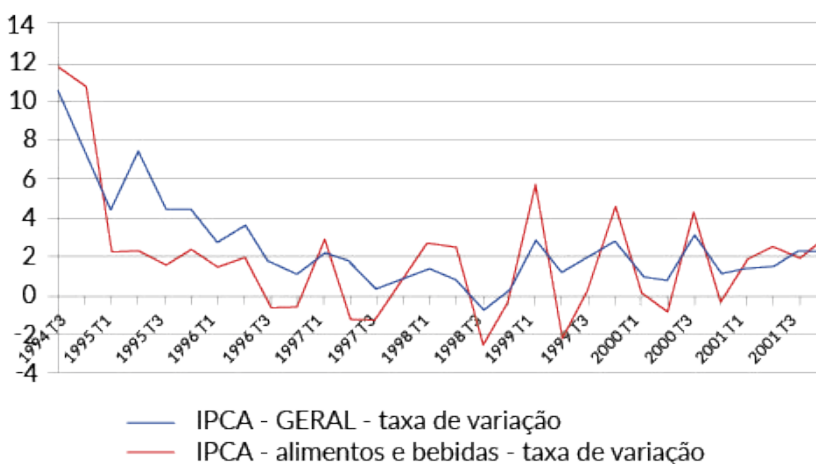
- a) elevação da produtividade da terra, tendência essa que teria se manifestado muito anteriormente, mas teria se acentuado nos anos 1990;
- b) valorização cambial, que teria ampliado os efeitos da liberalização comercial durante a maior parte da década de 1990;
- c) pressão exercida pela abertura comercial, que teria reduzido custos de produção;
- d) queda expressiva nos preços internacionais dos produtos agrícolas após a crise asiática, que teria compensado — e mais que compensado — os efeitos altistas provocados pela desvalorização cambial de janeiro de 1999;
- e) normalização do funcionamento dos mercados depois de superada a confusão de preços relativos típica de períodos de hiperinflação, que teria possibilitado a redução de preços para o consumidor final;
- f) substituição de insumos em resposta a mudanças nos preços relativos;
- g) mudanças tecnológicas;
- h) mudanças organizacionais intrafirmas e entre firmas (Farina; Nunes, 2002).

Por outro lado, Considera, Sousa e Bracale (2002), ao estudarem a “âncora verde” dos alimentos para a estabilidade de preços, destacam que os produtos agropecuários que mais contribuíram para esse objetivo de política econômica, de julho de 1994 a setembro de 2002,

foram o feijão e o café; o primeiro, por não estar relacionado com o mercado externo, e o segundo, graças à queda do preço no mercado internacional. O arroz e o frango são apontados em diversos momentos como outros produtos da “âncora verde”, porém em menor escala que os dois anteriores. A “âncora” da carne bovina, por sua vez, foi constatada somente nos primeiros anos do Plano Real. Enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de julho de 1994 a setembro de 2002, foi de 110 %, o índice do grupo de alimentação da cesta básica (calculado pelo PROCON/DIEESE para o município de São Paulo) obteve, para o mesmo período, uma variação positiva de 60 %.

A Figura 1 ilustra o comportamento trimestral dos preços dos alimentos e bebidas de 1995 a 2001, bem como o índice geral, de acordo com o IPCA.

Figura 1 - IPCA — índice geral e do grupo alimentação e bebidas — variação percentual acumulada trimestral — Brasil 1995 a 2001

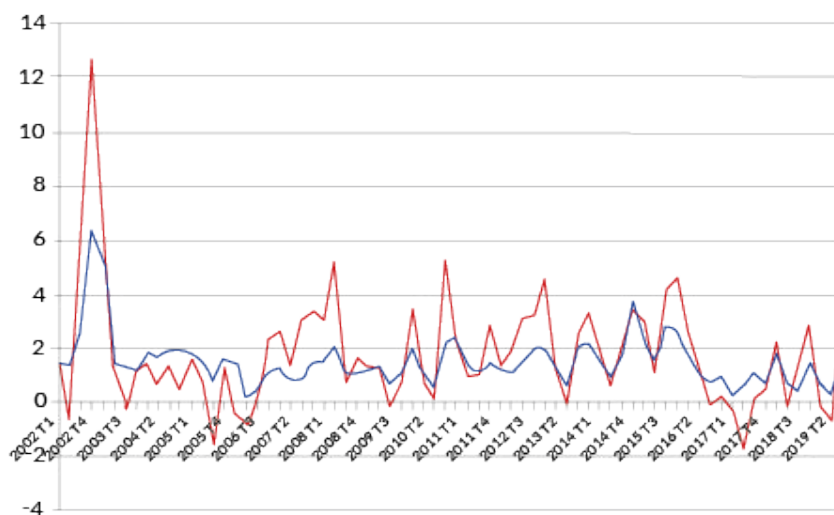


Fonte: Elaborada pelos autores com base em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022).

Há a percepção de que os preços do subgrupo alimentos e bebidas tiveram índices mais baixos durante os primeiros anos do Plano Real, confirmando as afirmações dos autores supracitados. Uma mudança cambial observada em janeiro de 1999 (quando o regime de bandas cambiais deu lugar ao *dirty floating*) ajuda a justificar a maior volatilidade dos preços dos alimentos e bebidas, em comparação ao índice geral do IPCA. Isso, ao lado de fatores meteorológicos, mais o prenúncio do chamado *boom* das *commodities*, ocorrido do período de 2002 a 2011,² e um controle maior dos preços administrados (energia elétrica, por exemplo) acabaram por gerar uma desconexão dos preços do citado subgrupo com o índice geral. Nota-se, pela Figura 2, que os preços do subgrupo alimentos e bebidas, entre 2022 e 2019, teve índices mais variáveis do que o índice de preços ao consumidor amplo — geral — no mesmo período.

2 Conforme o Fundo Monetário Internacional (IMF) (2023), entre 2002 e 2011, houve um processo de rápido crescimento nos preços de produtos primários, como combustíveis, metais e alimentos, puxados pelo crescimento do comércio internacional do início do século. Particularmente, a China teria tido relevância no crescimento da demanda internacional por esses bens de baixo valor agregado, o que teria propiciado o crescimento da renda de países como o Brasil, tradicional exportador de minérios e de *commodities* agrícolas.

Figura 2 – IPCA – índice geral e do grupo alimentação e bebidas – variação percentual acumulada trimestral – Brasil 2002 a 2019



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022).

Retomando o tema da “âncora verde”, embora os produtos ligados à agropecuária brasileira tenham sido fundamentais para a contenção do índice geral de preços, Farina e Nunes (2002) e Considera, Sousa e Bracale (2002) concluem que a maior contribuição para tal comportamento de preços agrícolas não foi propriamente advinda do meio rural, mas, sim, de seus setores a jusante.³ Ou seja, setores da indústria e do varejo de alimentos garantiram, mais do que a agricultura, o não avanço de seus preços para os consumidores finais. Segundo Considera, Sousa e Bracale (2002), enquanto o índice de preços dos alimentos no varejo

3 A expressão a jusante, que se refere originalmente ao refluxo da maré, ou ao sentido da correnteza num curso de água em direção à foz, é empregada para descrever as atividades que ocorrem além da porteira da propriedade rural, depois que o produto agrícola já foi produzido. Setores a jusante da agricultura são, por exemplo, os de transporte, de atacado e de varejo.

A expressão a montante, que se refere originalmente ao sentido do curso das águas considerado em direção à nascente, denota as atividades ligadas à agricultura antes da produção, como é o caso dos setores de sementes, fertilizantes e outros insumos agrícolas.

variou pouco mais de 50 % entre julho de 1994 e dezembro de 2002, o índice dos produtos agropecuários equivalentes teve, no mesmo período, uma alta superior a 90 %.

Uma das constatações evidentes relativas ao comportamento diferente dos preços no varejo e no setor agrícola é a de que as margens sobre os preços têm se reduzido em função, por exemplo, do aumento da concorrência entre segmentos a jusante da agricultura. Considera, Sousa e Bracale (2002) observam que os alimentos industrializados tiveram aumentos inferiores em seus preços se comparados aos equivalentes da agricultura, variável que, quando incorporada aos ganhos de produtividade desse último setor, proporciona um efeito positivo sobre os rendimentos dos produtores rurais. A “âncora verde”, segundo esses autores, é resultado de dois fatores: a transferência de benefícios dos ganhos de produtividade da agropecuária para a redução dos preços reais; e os ajustamentos ocorridos na cadeia produtiva, desde o segmento produtivo até o varejo.

Acrescente-se, conforme argumentos de Farina e Nunes (2002), que ajustamentos de ordem microeconômica foram essenciais para conter os preços para os consumidores finais. Entre tais ajustes, destacam-se: a realização de investimentos em capital físico, o treinamento de pessoal, as ações cooperativas, além do aumento da concorrência no elo do varejo de alimentos. Com isso, da mesma forma que os autores anteriores, também Farina e Nunes (2002) constatam um aumento menor dos preços dos alimentos nos elos da indústria e do varejo se comparados com os elos dos setores agrícola e atacadista.

Para o século atual, até 2019 (ano anterior à pandemia da covid-19), os preços dos alimentos mostraram recuperação, trazendo preocupação por conta de o histórico de seu índice superar o índice geral (conforme Figura 3). Lameiras e Carvalho (2016), ao verificarem causas fundamentais para o comportamento dos preços do subgrupo alimentos e bebidas, concluíram que o repasse dos preços ao atacado teve maior importância, o que significou uma reorganização desse nível do processo de comercialização desses produtos. Também, ao longo do tempo, a taxa de câmbio (cuja trajetória é de crescimento no século XXI) ajudou no impulso do índice de preços do mencionado subgrupo. Serigati e Possamai (2022) apontaram que na segunda metade da década de 2010, os preços dos alimentos e das bebidas seguiram a trajetória de maior volatilidade, em comparação ao índice geral. Isso significaria afirmar, segundo os autores, que os preços desses itens têm comportamento temporário e não possuem a capacidade de influenciar os preços gerais da economia. De toda forma, Vaz e Hoffmann (2020), ao estimar elasticidades-renda de alimentos no Brasil, confirmaram a hipótese de que a elasticidade-renda da demanda por alimentos é mais baixa nos estratos mais baixos de renda dos domicílios brasileiros, mesmo havendo uma tendência à queda relativa do gasto com alimentos no total de gastos em todos os estratos de renda previstos a partir da pesquisa de orçamentos familiares (POF) do IBGE.

POLÍTICAS PÚBLICAS, MACROECONOMIA E AGRICULTURA BRASILEIRA

O setor agrícola e seu desenvolvimento estão relacionados com as políticas macroeconômicas desenvolvidas pelo Estado. Influem sobre o desempenho econômico do país e são por ele influenciados. Por isso, faz-se necessário averiguar como a agricultura se comporta, no caso brasileiro, diante do uso dos instrumentos de política econômica para o combate à inflação e diante das políticas públicas específicas para seu desenvolvimento. As políticas brasileiras de combate à inflação foram revisadas na seção deste capítulo intitulada “As políticas econômicas de combate à inflação no Brasil”. A presente seção verifica o comportamento da agricultura diante desse ainda recente período de políticas contracionistas promovidas pelos governos brasileiros, aliadas à abertura da economia, à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao programa de desestatização – esses instrumentos cuja execução teve início na década de 1990.

Sant’Anna e Ferreira (2006, p. 12) sustentam que, de 1986 a 2004, no Brasil, o Produto Interno Brasileiro (PIB) da agricultura cresceu mais que o PIB global: “Enquanto a agricultura cresceu 3,6 % ao ano [...], a expansão da economia como um todo se limitou a 2,1 % ao ano”. Os dados apresentados por Lacerda e colaboradores (2006) corroboram essas informações, mostrando que a participação da agricultura na composição do PIB cresceu em 3,8 % entre 2000 e 2004. Ainda, se os dados forem atualizados, tem-se que, conforme o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (2017a), entre 1996 e 2016, o PIB da agropecuária teve uma taxa anual média de

crescimento de 3 %, ao passo que o PIB agregado teve um crescimento médio de 2,3 % ao ano. Algumas das razões aduzidas por Silva (1996) para tal comportamento do PIB agrícola brasileiro nas décadas de 1980 e 1990, para permitir a compreensão do período mencionado, são: o amadurecimento de investimentos feitos em tecnologias de bens de capital e de insumos; o aumento do uso de máquinas e equipamentos; e a melhoria na capacidade do trabalho.

Em sua explanação acerca do apoio que o Governo Federal direciona às atividades agrícolas, Sant'Anna e Ferreira (2006) estabelecem uma rápida cronologia do período em questão, iniciando pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, cujo objetivo era provocar uma expansão capitalista da agricultura. Essa intervenção estatal visava a fazer com que a agricultura cumprisse as cinco funções tradicionalmente impostas ao setor, conforme foi anteriormente exposto: liberação de mão de obra ao meio urbano; fornecimento de alimentos e matérias-primas; transferência de capitais ao setor urbano-industrial; geração de divisas; e formação de mercados consumidores de produtos industrializados. O SNCR surgiu no contexto de uma série de reformas lançadas pelos ministros Campos e Bulhões, logo após o Golpe Militar.

A partir dos anos 1980, verificou-se uma transformação no crédito rural, em resposta à crise fiscal do governo no período da chamada “década perdida”.⁴

4 Década Perdida é o nome que se dá ao período de tempo em que ficou clara a falência do velho desenvolvimentismo baseado em fechadura econômica (e, em boa medida, política), em intervencionismo estatal e em keynesianismo inflacionista-estruturalista. A Década perde-se não apenas pelo esgotamento desses procedimentos e doutrinas, mas também pela inacreditável recusa em se admitir que o mundo já havia mudado e que precisávamos de um novo modelo de desenvolvimento, o que provocou, como consequência, a queda no investimento geral da economia, inclusive do setor agrícola.

Entre as medidas que merecem atenção está o aumento das taxas de juros, executado mediante a correção monetária sobre os empréstimos. A partir desse período, houve, ao longo da década, forte redução no crédito rural, no patamar de 80 % (em termos reais), em conformidade com a redução da disponibilidade de recursos para financiar a economia e o governo (Sant'Anna; Ferreira, 2006). Em meados dos anos 1990, tendo a economia brasileira que enfrentar os desequilíbrios gerados pelo processo inflacionário agudo e relacionados com os fracassados planos de estabilização anteriores ao Plano Real, inclusive aqueles ligados ao orçamento estatal, impôs-se a necessidade de reorganização das contas públicas, situação que provocou a redução do crédito rural. A retomada do crescimento do PIB nacional naquele período proporcionou um aumento na arrecadação pública e ajustes no orçamento, com posterior superávit primário, o que permitiu que houvesse recursos para o financiamento da produção agrícola. A expansão dos recursos destinados a financiar a agricultura cresceu graças ao aumento da participação de fontes antes inexpressivas, como é o caso do BNDES.

Os autores supracitados também salientam que a estabilização de preços decorrente do êxito do Plano Real permitiu que o crédito rural tivesse uma trajetória de expansão, associada ao crescimento da produção agrícola. Atualmente, os principais recursos para o crédito agrícola são oriundos de crédito direcionado, como é o caso das aplicações obrigatórias de bancos comerciais e dos fundos parafiscais (FAT, fundos constitucionais), além do BNDES.

Os resultados do êxito no combate à inflação e do posterior ajuste das contas públicas, em razão, entre outros fatores, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proporcionaram ao poder público a criação e a retomada de programas para a promoção da agricultura brasileira. Entre estes, figuram a Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM), o Seguro Agrícola (incluindo-se aí o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro), a reforma agrária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). De acordo com o Banco Central do Brasil (Bacen) (2017), o crédito rural total retoma sua trajetória de crescimento a partir de 1997. Em valores constantes, o volume total de crédito foi, naquele ano, de pouco mais de R\$ 51 bilhões, tendo atingido seu pico em 2014, quando alcançou R\$ 198 bilhões. Os anos de 2015 e 2016, no entanto, foram de relativa contração nos recursos do crédito. Porém, para a safra de 2018/19 o volume estimado para o plano safra foi de R\$ 200 bilhões. Para a safra 2019/20, os valores ultrapassaram R\$ 225 bilhões. A expansão foi verificada para a safra 2021/22 (R\$ 251 bilhões), com estimativa de crédito de R\$ 364,22 bilhões para a safra 2023/24 (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2017a, 2019, 2021, 2023).

Ainda segundo informações do Bacen, do total das aplicações contratadas no período de 2013 a 2016, na média, 56,71 % equivaleram a financiamento de até R\$ 10 mil. Se for escolhido somente o ano de 2016, o número de contratos com valores de até R\$ 10 mil representou 56,76 % do total de contratos estipulados no âmbito do sistema nacional de crédito rural (Banco Central do Brasil, 2017). As principais fontes de recursos encontram-se nos recursos obrigató-

rios – as chamadas exigibilidades bancárias, ou Manual de Crédito Rural (MCR) 6.2 (36 %) – e na Poupança Rural (31,5 %), no agregado do período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016. Em termos de contratos, por sua vez, o maior número está vinculado à Poupança Rural (33 %), ou seja, dos quase 10 milhões de contratos, mais de 3 bilhões tiveram esta como fonte dos recursos.

Um importante programa de financiamento das atividades agrícolas familiares no meio rural, o Pronaf, foi viabilizado no período do Plano Real e tem obtido resultados significativos, segundo apontam estudos de Guanzioli (2007) e Grisa, Wesz Júnior e Buchewitz (2014). Dentre algumas consequências do Pronaf, têm-se: investimentos das famílias em suas atividades, expansão em suas áreas plantadas, expansão da renda e melhoria no padrão de vida da população rural brasileira (Guanzioli, 2007); expansão dos recursos aplicados,⁵ no número de contratos, no valor médio dos contratos, ainda que tenha havido concentração nos estados do sul, em particular no Rio Grande do Sul, e em grãos (commodities), como milho e soja (Grisa; Wesz Júnior; Buchewitz, 2014); expansão de linhas para investimento, uso dos recursos para ampliar área em detrimento da produtividade e ampliação contínua no número de contratos e valores para todos os estados da federação (Araújo; Vieira Filho, 2018).

Embora se saiba que o crédito rural não é a única razão do crescimento da produção agrícola, é preciso reconhecer que as condições macroeconômicas, sustentadas pelas políticas públicas de combate à

5 Conforme dados do Banco Central do Brasil (2007), o Pronaf atingiu, em 2007, mais de um milhão e 900 mil contratos, com valor médio das operações em torno de R\$ 3.765,72. Os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Bahia, São Paulo, Espírito Santo e Pará absorveram 74,1 % dos recursos e 53,8 % dos contratos do programa. Para a safra de 2015/16, por sua vez, foram contratados aproximadamente R\$ 18 bilhões em créditos desse programa (75 % do total disponibilizado). Houve uma queda no número de contratos para pouco mais de um milhão e 600 mil, porém com valor médio em torno de R\$ 11.377,70 (Silva; Franca, 2016).

inflação ligadas à expansão da demanda interna e da economia mundial, contribuíram para melhorias nos resultados desse crescimento. Conforme dados do IBGE (2003, 2009), a produção dos principais grãos variou positivamente de 1996 a 2008. Enquanto em 1996 a soma da produção de arroz, feijão, milho, soja e trigo atingiu 67 milhões de toneladas, em 2008 esse montante chegou a 140 milhões de toneladas, o que traduz uma expansão de 108 % em 14 anos. Se o dado de 2008 for relacionado ao de 2016 (ano de seca e frustração de safra), quando a produção foi de pouco mais de 237 milhões de toneladas, fica novamente evidente o quanto tem crescido a agricultura no país. Nos próximos 10 anos, a produção de grãos poderá chegar a 288 milhões de toneladas. Em termos de exportação, constatou-se, de 2006 para 2007, um crescimento de 18,2 % no valor dos produtos do agronegócio, atingindo, em 2007, o total de US\$ 58,4 bilhões. No mesmo caminho, ainda que a safra menor tenha ajudado a reduzir as exportações de grãos brasileiros em 3,7 % em relação a 2015, no ano de 2016 o valor das vendas do agronegócio para o exterior foi de US\$ 84,9 bilhões, ou expansão de 45,4 %, se comparada ao dado de 2007 (Exportação..., 2017; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2008, 2017b).

Considerando os dados e os argumentos apresentados, conclui-se que, em condições de estabilidade econômica, a agricultura reage na mesma direção do crescimento dos recursos e da demanda, ambos relacionados à expansão da renda nacional. Contudo, ainda que os dados fornecidos sejam otimistas, verificou-se, de 2002 a 2013, conforme Mattei (2015), uma queda da ocupação nas atividades agrícolas, além de estabilidade nos níveis de emprego agrícola, na faixa dos 12 milhões de empregados, entre formais e informais. No primeiro ano de referên-

cia, havia em torno de 16,45 milhões de empregados na agricultura, com idade acima de 10 anos. Em 2013, esse número superou ligeiramente os 13 milhões. Tomando-se os dados desses dois anos, o resultado aponta um crescimento 22,9 % da renda proporcionada pelos principais produtos agrícolas, inferior ao crescimento de 31,4 % do PIB total no mesmo período. Contudo, a safra recorde prevista para 2023, de 288,1 milhões de toneladas (IBGE, 2022), poderá gerar um valor bruto da produção agropecuária de 1,212 trilhão de reais. De qualquer forma, assim como há uma evolução com diversificação em todas as relações econômicas brasileiras, também se verifica, no Brasil, uma mudança no perfil do meio rural. Nos dias atuais, é preciso considerar fatores como a pluriatividade, inclusive atividades não agrícolas, para se ter a real dimensão das ocupações originalmente pensadas como exclusivas da agricultura.

REFERÊNCIAS

BACHA, C. J. C. *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR)*. Brasília, DF: Bacen, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural>. Acesso em: 27 set. 2017.

CONSIDERA, C. M.; SOUSA, E. L. L. de; BRACALE, G. *Âncora verde: o papel da agricultura no ajuste econômico*. Brasília, DF: SEAE/MF, 2002. Documento de trabalho, 28.

EXPORTAÇÃO do Agronegócio Recuou 3,7% para US\$ 84,9 bilhões. *Revista Globo Rural*, São Paulo: Editora da Globo, 2006. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Soja/noticia/2017/01/exportacao-do-agronegocio-recuou-37-para-us-849-bilhoes.html>. Acesso em: 27 set. 2017.

FARINA, E. M. M. Q.; NUNES, R. Âncora verde e os ajustamentos microeconômicos no sistema agroindustrial de alimentos no Brasil pós-Real. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 30., 2002, Nova Friburgo, RJ. *Anais* [...] Nova Friburgo, RJ, 2002.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JÚNIOR, R. *Economia brasileira contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRISA, C.; WESZ JÚNIOR, V. J.; BUCHEWITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 323-346, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/FfGVnNCzjyTK6JgDCrQFfGg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2023.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia Rural*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 301-328, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/HQCrZnGyMHfPZ6NSpGw5Xhk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2023.

IBGE. *IBGE prevê safra recorde de 288,1 milhões de toneladas para 2023, com alta de 9,3% frente a 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 9 nov. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/35418-ibge-preve-safra-recorde-de-288-1-milhoes-de-toneladas-para-2023-com-alta-de-9-6-frente-a-2022>. Acesso em: 28 nov. 2022.

IBGE. *Índices de perdas do plantio à pré-colheita dos principais grãos cultivados no país 1996-2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/22438174/comentarios-em-formato-pdf-ibge>. Acesso em: 10 mar. 2009.

IBGE. *Levantamento sistemático da produção agrícola: produção 2008 e 2009 (previsão)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/8/lspa_prog_2008_dez_supl.pdf. Acesso em: 10 mar. 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>. Acesso em: 11 set. 2023.

LAMEIRAS, M. A. P.; CARVALHO, L. M. de. A inflação de alimentos: análise do desempenho recente. *Carta de conjuntura: nota técnica*. Brasília, DF: IPEA, jun. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/160721_cc31_nt_inflacao.pdf. Acesso em: 21 out. 2022.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Informativo de Economia Agrícola*, Brasília, DF, a. 2, v. 1, 2008.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano agrícola e pecuário 2017/2018*. Brasília, DF: MAPA, 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/PAP1718.pdf/view>. Acesso em: 27 set. 2017.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Safra 2019/20*. Brasília, DF: MAPA, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/plano-safra-2019-2020>. Acesso em: 11 set. 2023.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Safra 2021/22: cada vez mais verde*. Brasília, DF: MAPA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2021-2022>. Acesso em: 11 set. 2023.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Presidente anuncia Plano Safra 2023/24 com financiamento de R\$ 364,22 bilhões*. Brasília, DF: MAPA, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/presidente-anuncia-plano-safra-2023-2024>. Acesso em: 11 set. 2023.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Seca em lavouras contribuiu para a queda do PIB Agropecuário*. Brasília, DF: MAPA, 8 mar. 2017b. Disponível em: <https://opresenterural.com.br/seca-em-lavouras-contribuiu-para-queda-do-pib-agropecuario/>. Acesso em: 27 set. 2017.

MATTEI, L. Emprego agrícola: cenários e tendências. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 28, n. 85, set./dez. 2015.

SANT'ANNA, A. A.; FERREIRA, F. M. R. Crédito rural: da especulação à produção. *Visão do Desenvolvimento*, Brasília, DF: BNDES, n. 11, 2006.

SERIGATI, F.; POSSAMAI, R. Inflação de alimentos é temporária e sem disseminação. *AgroAnalysis*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, out. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/view/86470/81401>. Acesso em: 21 out. 2022.

SILVA, R. de O. P. e; FRANCA, T. J. F. Plano safra para a agricultura familiar 2016/2017. *Análise e indicadores do agronegócio*, São Paulo, v. 1, n. 5, maio 2016.

SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, N. de J. de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 2008.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Elasticidade-renda e concentração da despesa com alimentos no Brasil: uma análise a partir dos dados das POF 2002-2003, 2008-2009 e 2017-18. *Revista de Economia*, São Paulo, v. 41, n. 75, p. 282-310, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/70940/41036>. Acesso em: 21 out. 2022.

5

Política agrícola: histórico e formação do padrão de financiamento da agricultura brasileira¹

Angélica Massuquetti²

Leonardo Xavier da Silva

1 Este capítulo teve como base Massuquetti (1998).

2 Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

O processo de financiamento da agricultura brasileira seguiu diferentes padrões ao longo da história. No início da formação econômica brasileira, com o surgimento do ciclo do açúcar, os recursos necessários à produção dessa cultura vinham de Portugal. Com a passagem da Economia Colonial para a Economia Mercantil Escravista Cafeeira, com a queda do “exclusivo metropolitano” e a formação do Estado-Nação, estava sendo formada uma nova fase da economia brasileira. No período da economia cafeeira, o financiamento da produção era realizado pelos comissários, até que, com a abolição da escravatura e a necessidade de maior volume de recursos para o setor agrícola, o governo passou a atuar no setor com a utilização de recursos captados no exterior. No período da República, já na fase da Economia Primário-exportadora, o governo teve maior atuação através das políticas de valorização do café.

O modelo de desenvolvimento existente até os anos 1930 — o modelo agrário-exportador — caracterizava a economia como dependente do exterior. O setor agrário-exportador era o setor dinâmico da economia. A produção agrícola voltada para o mercado interno não possuía nenhuma política de financiamento, apenas se beneficiava em momentos de crise do setor exportador, quando a mão de obra utilizada nas propriedades e os recursos disponíveis para a atividade agrícola eram direcionados para essa produção. Até o final desse período, a política cambial e o crédito rural esporádico e limitado eram os mecanismos utilizados no financiamento da agricultura destinada à exportação.

A partir dos anos 1930, quando houve a passagem do dinamismo da economia do setor agrário-exportador para o setor urbano-industrial, a agricultura de mercado interno passou a receber amparo oficial com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Craei) do Banco do Brasil, em 1937; com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), em 1943; e através do Regime de Ágios e Bonificações, em 1953, que atuava no processo de modernização da agricultura brasileira.

Um marco na história do financiamento rural no Brasil foi a criação, em 1965, do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). A institucionalização do crédito rural tinha o objetivo de integrar a agricultura ao processo de modernização da economia nacional. Para atender a esse objetivo, o crédito era oferecido para incentivar a utilização dos chamados “insumos modernos” (máquinas, equipamentos, defensivos, fertilizantes etc.) e aumentar a produção e a produtividade, tornando os produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional, além de fornecer, ao setor agrícola, melhores condições que no mercado financeiro, como facilidade de acesso ao crédito, taxas de juros favorecidas e prazos maiores. As principais fontes de financiamento do crédito rural eram a aplicação compulsória dos bancos comerciais e os recursos provenientes das autoridades monetárias. Esse foi o padrão de financiamento agrícola característico de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970.

O SURGIMENTO DO FINANCIAMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO

O setor agrícola brasileiro, ao longo de sua transformação, teve, por meio da presença do Estado, o apoio necessário para seu desenvolvimento. Esse apoio realizou-se por meio de políticas de financiamento e incentivos ao processo de modernização. Ao longo da formação econômica do Brasil, o Estado conduziu o setor agrícola de acordo com os interesses econômicos, políticos e sociais vigentes não apenas no país, mas também na economia mundial. No decorrer desta seção são discutidos a condução da agricultura e os instrumentos utilizados no período que compreende a economia colonial até a década de 1960.

O período entre a economia colonial e a década de 1930

O setor rural brasileiro surgiu baseado no latifúndio monocultural escravista. A produção mercantil e o trabalho escravo eram características de uma economia que tinha como objetivo servir de instrumento de acumulação primitiva de capital para Portugal. Um dos traços do setor agrícola, no período colonial, era sua divisão em dois setores: o setor exportador, dinâmico e relacionado à produção de alguns poucos produtos agrícolas destinados ao comércio internacional; e o setor produtor de alimentos, marginal e subordinado ao primeiro. Tanto a agricultura de exportação quanto a agricultura de mercado interno eram amparadas pela renda obtida com as exportações (Mello, 1988).

A primeira experiência com o financiamento da agricultura, segundo Nóbrega (1985), ocorreu na fase colonial e estava relacionada ao açúcar. Os atos de Portugal favoreciam apenas as atividades que influenciavam diretamente sua economia; assim, os beneficiados eram os senhores de engenho, valendo-se de financiamentos de máquinas, ferramentas e compra de escravos.

Na fase inicial da economia cafeeira, a comercialização do produto era feita pelos exportadores e comissários. Estes desempenharam um importante papel no financiamento de novas plantações e na modernização dos equipamentos. Tal serviço foi desenvolvido até o final do século XIX, quando houve maior necessidade de crédito após a abolição da escravatura e, por consequência, os comissários tiveram que recorrer às casas comerciais e aos bancos estrangeiros em busca de recursos. Como essas instituições não apoiaram os comissários com o fornecimento de crédito e como não existia um banco oficial que prestasse tal serviço, houve a necessidade da criação de uma rede bancária nacional que assumisse o papel de financiador da atividade agrícola (Delfim Netto, 1981).

Mesmo o governo não tendo uma política de crédito agrícola, sua atuação foi importante, já que, após a abolição da escravatura, as necessidades de recursos financeiros tornaram-se altas em razão do aumento da especialização do café e dos gastos com salários. O governo conseguiu empréstimos no exterior (Inglaterra) e repassou tais recursos aos cafeicultores, utilizando-se de bancos de auxílio

à lavoura. Esse negócio tornou-se rentável para tais bancos, uma vez que recebiam os recursos sem juros e os repassavam aos produtores a taxas de mercado. Essa foi uma fase de grande expansão para o café.

O surgimento da República ocorreu num período de grande prosperidade econômica. A economia cafeeira continuou no seu processo de expansão até 1894, quando sofreu os efeitos da crise nos Estados Unidos e da superprodução de café no Estado de São Paulo, acarretando a redução dos seus preços. Houve uma recuperação em 1903 e, novamente, uma crise três anos mais tarde, em decorrência da superprodução e da conseqüente queda nos preços internacionais. A única solução encontrada, na época, foi a política de valorização do café, visto que não havia créditos disponíveis e eram impossíveis novas desvalorizações cambiais.

A política de defesa do café, ou valorização, teve seu início com a reunião, na cidade de Taubaté (São Paulo), em 26 de fevereiro de 1906, dos governadores dos três maiores estados produtores de café do Brasil: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (Caldeira et al., 1997). Segundo Furtado (1971), os objetivos da política de valorização do café eram:

- a) a compra, pelo governo, dos excedentes de café, financiada com recursos externos;
- b) o pagamento dos serviços dos empréstimos com novo imposto, em ouro, por saco de café exportado;
- c) o desestímulo à expansão do café no longo prazo por parte dos governos estaduais.

Alguns acontecimentos, como a superprodução esperada para o período 1917/1918, as dificuldades de escoamento do produto em razão da guerra naval e a incapacidade do sistema bancário de financiar novas aquisições, influenciaram na ocorrência da segunda valorização do café em 1917. O governo do Estado de São Paulo foi o responsável pela compra e estocagem dos excedentes, conforme decisão do governo federal. Os recursos foram repassados para esse estado através do Banco do Brasil. O fim da guerra e a geada de 1918 propiciaram o equilíbrio, e os estoques foram vendidos com lucros.

A terceira valorização do café surgiu com a crise mundial em 1921 e com a superprodução de café. Houve a compra do produto por intermédio de financiamentos do governo, obtidos com as emissões e os empréstimos externos. O financiamento foi liquidado graças à recuperação do preço e à venda dos estoques.

A defesa permanente do café foi implantada após a terceira valorização. Todos os desequilíbrios de preços foram sustentados até o final da década de 1920, quando não foram mais suportados com a crise de 1929. A única solução encontrada para superar a crise, como foi apresentado por Silva (1989), seria desvalorizar a moeda e, com isso, aumentar o volume de exportações e, a partir daí, obter novos empréstimos com o intuito de destruir os estoques acumulados; caso contrário, uma nova crise seria inevitável pela queda do nível de preços.

Até a década de 1930, o dinamismo da economia brasileira era dado pelo setor agrário-exportador. Dessa forma, as poucas políticas relacionadas ao setor rural beneficiavam apenas os produtos destinados à exportação e eram baseadas apenas na política cambial e no cré-

dito rural esporádico e limitado. A agricultura de mercado interno teve sempre um caráter secundário, não possuía nenhum amparo oficial e se beneficiava apenas quando havia crises no setor exportador. Com o episódio da depressão dos anos 1930 e o conseqüente enfraquecimento das oligarquias rurais, houve uma pressão sobre o governo para que fossem criadas medidas de apoio aos demais setores.

Mueller (1983) e Silva (1989) afirmaram que a agricultura de mercado interno começou a ser tratada de outra forma quando o dinamismo da economia passou da exportação de produtos primários para a expansão do setor urbano-industrial. As políticas ligadas ao setor cafeeiro passaram gradativamente para o governo federal, e só a partir da década de 1930, iniciou-se um envolvimento maior do governo nos setores açucareiro-canavieiro e algodoeiro. Foram criados o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC) com o intuito de desenvolver, basicamente, políticas de controle da oferta e dos preços desses produtos. As iniciativas de assistência ao setor rural foram tímidas no início dos anos 1930. Por meio do Decreto-Lei n. 22.626, de 1933, que fixava a taxa de juros do crédito rural em 6 % ao ano, houve um início de assistência.

O Governo Getúlio Vargas e a expansão do setor agrícola

Com a instituição do Estado Novo por Getúlio Vargas, em 1937, houve uma mudança na condução da política econômica em relação ao setor agrícola, como é possível observar nesta subseção.

A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil

Iniciou-se uma nova fase de assistência financeira à agricultura, por intermédio da criação da Creai, em 1937, com o fornecimento de recursos para a compra de sementes e adubos; compra de gado para criação e melhoramento de rebanhos, reprodutores e animais de serviço para os trabalhadores rurais; e custeio de entressafra. Esses recursos eram obtidos por meio da emissão de bônus pelo Banco do Brasil. Nóbrega (1985) ressaltou que o Brasil possuía um mercado de capitais inexpressivo, e, assim, os recursos eram supridos, principalmente, por meio das operações na Carteira de Redesconto, que fazia parte da estrutura do Banco do Brasil.

Kageyama e colaboradores (1990, p. 158) salientaram que, mesmo existindo a Creai, não houve uma fonte específica de financiamento para a agricultura até os anos 1950, e “[...] os recursos e número de contratos efetuados durante a década de 40 não foram significativos”, se comparados às décadas posteriores. A Creai, em 1952, passou por transformações, como pode ser visto na observação de Munhoz (1982, p. 21):

A reforma de 1952 foi ampla: criou linhas de financiamento visando à conservação, transporte e armazenamento da produção, a fim de proteger o produtor da ação do intermediário por ocasião das colheitas; ampliou prazos de financiamento para a formação de culturas perenes; criou linhas de financiamento para a construção de escolas em propriedades rurais; introduziu empréstimos para investimentos; criou condições especiais para os pequenos pro-

dutores; estabeleceu diferentes linhas de financiamento a cooperativas para, dentre outros objetivos, conceder adiantamentos a seus associados por conta de produtos colhidos e entregues à venda, e para a compra de insumos agrícolas; e, dentre outros pontos ligados inclusive ao financiamento industrial, criou empréstimos fundiários com vistas à formação de pequenas propriedades.

Além disso, Munhoz (1982) também destacou as fontes de recursos utilizadas pela Creai: o encaixe do Banco do Brasil; os recursos obtidos através do redesconto dos contratos de financiamento, de letras hipotecárias e de bônus emitidos pelo Banco do Brasil; depósitos previstos em lei; garantia para execução de contratos firmados; recursos dos Institutos de Previdência; e tributos e contribuições destinados ao financiamento do setor rural.

A política de garantia de preços mínimos

Outra política de apoio à produção, criada no Estado Novo, foi a política de preços mínimos. A Comissão de Financiamento da Produção (CFP), formada em 1943 e subordinada ao Ministério da Fazenda, foi o primeiro órgão governamental concebido com o propósito de definir e dirigir a política de preços mínimos para a agricultura (Mueller, 1983).

Em 1945 foram definidos, pela primeira vez, os preços mínimos para arroz, feijão, amendoim, soja, milho e girassol, relativos à safra de 1945/1946. Porém, segundo Delgado (1978), não existem registros na CFP sobre qualquer transação, tanto de compra, quanto de financiamento, nesse período. Apenas em 1951 é que se estabeleceu uma polí-

tica efetiva de preços mínimos, em que os produtores e as cooperativas eram os que, preferencialmente, usufruíam desse benefício. Os preços mínimos deveriam ser fixados pelo menos três meses antes do plantio, fato que não ocorreu na década de 1950, pois foi observado que essa ação era realizada após o plantio. Outro aspecto é que “[...] os preços mínimos eram fixados incluindo impostos, taxas, fretes, etc., que eram descontados após a aquisição pelo Governo” (Duran, 1978, p. 141), e eram financiados apenas 80 % do preço mínimo para a comercialização.

A CFP era responsável pelo financiamento ou aquisição de gêneros, bem como pelo seu armazenamento, conservação e identificação das mercadorias. O Banco do Brasil era encarregado de executar, no âmbito financeiro, essa política. Todos os gêneros adquiridos pelo governo federal deveriam ser destinados ao mercado interno, como reguladores ou estoque de reservas, ou ao mercado externo, pela exportação dos excedentes. Os recursos eram oriundos de um fundo formado por meio das operações realizadas pela própria Comissão.

Os principais agraciados com a política de preços mínimos, entre os anos de 1951 e 1961, eram os beneficiadores, os exportadores, os comerciantes e os industriais. Procurou-se, dessa forma, tentar impedir a participação desses segmentos nos suportes da PGPM, facilitando, assim, o envolvimento dos agricultores e das cooperativas. Em 1962, estabeleceu-se que a política de preços mínimos se destinava somente a agricultores e cooperativas. Entretanto, os exportadores e maquinistas poderiam usufruir desse benefício até o final de 1963. O prazo foi estendido para o final de 1965, contanto que fosse pago aos

produtores o preço mínimo dos produtos adquiridos pelo segmento de não produtores rurais e que parte de suas instalações de beneficiamento e pré-beneficiamento ficasse à disposição dos agricultores. Nesse período, a CFP foi transformada em autarquia federal.

Em 1962, também foram criadas a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), as quais, acompanhadas da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), que era encarregada do controle dos preços, faziam parte do Sistema Nacional de Abastecimento. Nesse período, verificaram-se outras modificações da PGPM, como a introdução de indexação dos preços mínimos em virtude da inflação e a introdução da pecuária na política.

O Estatuto da Terra, criado em 1964, definiu a fixação de preços mínimos dos gêneros destinados aos mercados interno e externo. A fixação deveria ser feita 60 dias antes do plantio, e os preços seriam reajustados, na época da venda, pelo Conselho Nacional de Economia, valendo-se de índices de correção fixados por ele. A definição do preço mínimo de determinado gênero dava-se pelo custo da produção mais as despesas de transporte até o mercado mais próximo e uma margem de lucro que não poderia ser inferior a 30 %. Outro ponto abordado diz respeito aos custos de armazenamento, expurgo, conservação e embalagem, que eram exclusivos do órgão que executava a política de garantia de preços mínimos. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), em colaboração com outros órgãos, teve a responsabilidade de criação de medidas legais para a institucionalização do crédito rural. A Coordenação Nacional de Crédito Rural ficou responsável pela de-

finição das normas dos contratos de financiamento rural, assegurando ao agricultor toda a assistência, desde o preparo da terra até a comercialização. Também era responsável pelo desconto de títulos ligados a operações de financiamento, venda de produtos e tudo que estivesse ligado diretamente à produção, como máquinas, equipamentos, benfeitorias e melhoramentos fundiários.

Também em 1964, estabeleceu-se que o Banco do Brasil seria o executor da política de preços mínimos dos produtos agropastoris, além de financiar a aquisição e a instalação da pequena e média propriedade. A partir de 1965, beneficiadores, exportadores, comerciantes e industriais voltaram a integrar efetivamente a política de preços mínimos.

O Regime de Ágios e Bonificações

Uma nova fonte de recursos para o financiamento do setor rural surgiu em 1953, com a instituição do Regime de Ágios e Bonificações, que se baseava num sistema de taxas múltiplas de câmbio. Segundo Veiga (1977) e Munhoz (1982), o funcionamento de tal mecanismo dava-se por intermédio da aquisição, por parte dos importadores, de Promessas de Venda de Câmbio em leilões, e o valor pago a tais cambiais era chamado de ágio. Os ágios serviam para o pagamento de “prêmios” aos exportadores, e o restante do valor era recolhido ao Fundo de Ágios e repassado para a agricultura através do

[...] financiamento, a longo prazo e juros baixos, da modernização dos métodos da produção agrícola e recuperação da lavoura nacional, e ainda à compra de produtos agropecuários, de sementes, adubos, inseticidas, máquinas e utensílios para emprego na lavoura (Munhoz, 1982, p. 22).

Um aspecto importante a se destacar é que a importação dos chamados insumos modernos se realizava a taxas subsidiadas.

Segundo Silva (1989), na década de 1950, as taxas múltiplas de câmbio foram fundamentais para a modernização da agricultura, por meio do favorecimento à importação de máquinas, equipamentos e insumos químicos. Porém, com a internalização do Departamento I (produção de bens de capital) para a agricultura, na década de 1960, não havia mais interesse em favorecer as importações desses itens, mas, sim, em reprimi-las com o objetivo de criar uma demanda interna para as indústrias instaladas no Brasil. Por isso, foram eliminadas as taxas múltiplas de câmbio em 1961, reduzindo-se os recursos para o financiamento rural. A explosão inflacionária ocorrida com essa medida — eliminação das taxas múltiplas — provocou uma acentuada diferença entre a taxa de juros do financiamento rural e a taxa de inflação. Assim, segundo Munhoz (1982, p. 26), ocorreu “[...] uma crescente deterioração real dos retornos das operações de crédito rural antes contratadas”. A necessidade de novos recursos para o financiamento rural tornou-se fundamental. Com o intuito de controlar a inflação e com a criação do Banco Central do Brasil (Bacen) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 1964, as políticas do governo relacionadas à agricultura visavam a, de acordo com Munhoz (1982, p. 26),

[...] reduzir os créditos rurais do Banco do Brasil, pois só assim se poderia deixar de alocar reforços monetários para recomposição do “fundo agrícola”, ou, mais verdadeiro, se alcançaria a redução da demanda de novos recursos oficiais.

O uso da política cambial, além dos demais instrumentos de política econômica descritos anteriormente, revela a crescente intervenção governamental nas atividades agropecuárias, bem como a maior complexidade de tal intervenção. As estratégias de estímulo construídas e executadas para a promoção agrícola e pecuária desde os anos 1930, no Brasil, tornaram-se mais diversificadas, algo que se seguiu nas décadas subsequentes, como é possível averiguar na sequência do presente capítulo. Os setores eleitos pelo aparato estatal – especialmente aqueles dedicados ao comércio internacional – mostraram ser mais competitivos, com desdobramentos até o século atual.

O PLANO DE METAS (1956-1961) E O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1963-1965): A AGRICULTURA BRASILEIRA NESSES PLANOS

O Plano de Metas (1956-1961) foi a primeira experiência efetiva de planejamento brasileiro. Ele foi elaborado a partir da constatação de que o Brasil enfrentava uma crise causada pelo próprio processo de crescimento econômico e precisava de uma política de industrialização, uma vez que o país tinha seu crescimento apoiado no setor urbano-industrial. Para o Presidente Juscelino Kubitschek, a produção

agrícola não era uma “vocação hereditária”. O Plano estava voltado para cinco setores: energia, transporte, indústrias de base, educação e alimentação. O setor de alimentos estava inserido nessa estratégia, visto que existia uma demanda insatisfeita que provocava um estrangulamento na economia:

O setor de alimentação representava, no contexto inicial do Plano de Metas, apenas 3,2 % do investimento planejado. Entretanto, não se pode dizer que essa pequena porcentagem tenha dificultado o desenvolvimento da agricultura brasileira. Independentemente do problema da justiça social no campo [...], cumpre observar que a taxa de crescimento da produção agrícola brasileira no período 1955-1960 foi de 7,2 % ao ano, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 3,3 % do quinquênio anterior (Lafer, 1975, p. 45).

Entre as principais características do ciclo expansivo impulsionado pelo Plano de Metas, de acordo com Serra (1983), encontra-se um setor agrícola relativamente marginalizado em relação ao processo de desenvolvimento urbano-industrial proposto pelo Plano. O desempenho da agricultura brasileira, nesse período, foi considerado “[...] insatisfatório por amplos setores técnicos e políticos, reforçando, no início dos anos 60, as pressões em favor de uma reforma agrária” (Serra, 1983, p. 78).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) tinha o objetivo de retomar o desenvolvimento econômico brasileiro que havia perdido o impulso no início dos anos 1960. Esse Plano foi criado por uma equipe liderada pelo Ministro do Planejamento Celso Furtado, no Governo João Goulart. Segundo Macedo (1975), os objetivos do Plano Trienal eram retomar o crescimento econômico; conter o processo

inflacionário; corrigir a distribuição de renda; realizar reformas de base (fiscal, administrativa, bancária e agrária); e reescalonar a dívida externa. O Plano, entretanto, não obteve sucesso em seus objetivos de retomar o desenvolvimento e solucionar o problema da inflação.

Em relação ao setor agrícola, os estudos desenvolvidos a respeito das atividades agrícolas e de abastecimento concluíram que a deficiente estrutura agrária brasileira era a responsável pelo atraso do setor rural em relação aos demais setores, pela baixa produtividade e pela pobreza da população do meio rural (Gonçalves Neto, 1997).

A ação do governo foi orientada para atender aos objetivos determinados para o desenvolvimento do setor agrícola, que eram o estímulo à expansão da produção de alimentos e matérias-primas para o mercado interno e a correção de distorções e/ou deficiências na produção de produtos primários destinados à exportação. Os mecanismos utilizados pelo governo — a pesquisa e o fomento, o crédito agrícola e a política de preços mínimos — estavam direcionados para o processo de modernização da agricultura, como foi constatado por Gonçalves Neto (1997).

Até os anos 1930, portanto, a economia brasileira estava se desenvolvendo dentro do modelo agrário-exportador. A agricultura estava voltada para o mercado externo, e a renda obtida com as exportações dava a sustentação para o seu desenvolvimento. O papel do governo era limitado e atendia, principalmente, às culturas de exportação através da política cambial e do crédito rural esporádico e limitado. A partir da década de 1930, o setor urbano-industrial tornou-se o centro da economia. Começou a surgir uma atuação um pouco mais ativa do governo

em relação às culturas de mercado interno, uma vez que era preciso produzir alimentos para os trabalhadores urbanos e matérias-primas para as indústrias. Além disso, os produtores rurais tornaram-se um mercado consumidor para muitos produtos industriais. Era um período de avanço da modernização da economia, e a agricultura precisava integrar esse processo.

OS INSTRUMENTOS DO FINANCIAMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO NO PERÍODO 1965-1979: O AUGO DO CRÉDITO RURAL

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)

No Brasil, o crédito rural foi institucionalizado por meio da criação do SNCR em 1965. O crédito seria oferecido a produtores rurais e cooperativas para ser aplicado nos investimentos em armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários; no custeio da produção e comercialização; no fortalecimento econômico dos pequenos e médios produtores rurais; no incentivo ao uso de métodos que visassem a aumentar os níveis de produtividade e bem-estar das populações rurais; e na defesa do solo. Além disso, o setor agrícola passaria a ser amparado por um crédito fornecido em melhores condições do que no mercado financeiro livre, já que haveria facilidade de acesso ao crédito e taxas de juros e prazos mais condizentes com a realidade do setor.

Diversas fontes de recursos eram utilizadas na execução da política de crédito rural, como fundos ligados ao setor rural; valores relativos às isenções de recolhimentos; recursos próprios dos integrantes do sistema de crédito rural; valores recolhidos ao Bacen pelo sistema bancário; bônus de crédito rural, hipotecário ou títulos semelhantes, emitidos por integrantes governamentais do sistema; produto de multas; resultado de operações de financiamento do setor; e recursos de origem externa. As aplicações compulsórias dos bancos comerciais e os recursos provenientes das autoridades monetárias eram as principais fontes que sustentavam o crédito rural, segundo Oliveira e Montezano (1982).

Os bancos comerciais começaram a atuar mais efetivamente no financiamento rural a partir de 1967. Segundo Kageyama e colaboradores (1990), os bancos deveriam repassar esses recursos ao Bacen, com uma remuneração equivalente a 6 % a.a., se não fosse possível conceder esses empréstimos ao setor agrícola. Houve modificações no percentual de exigibilidade dos depósitos à vista líquidos aplicados em financiamento rural ao longo desse período, em razão da perda de importância desses recursos frente ao crédito rural total. Segundo Oliveira e Montezano (1982, p. 150-151), “[...] cada choque provocado pela mudança nos percentuais de exigibilidade corresponde a um efeito cada vez menor sobre a participação dos bancos comerciais no crédito rural, relativamente ao choque anterior”, além de existir “[...] uma inexorável tendência declinante, ano após ano, das participações

logo após cada choque provocado pelas referidas alterações nas exigibilidades”. A partir de 1976, o volume desses depósitos não era mais suficiente para cobrir as necessidades de recursos do crédito rural.

A falta de interesse dos bancos privados no financiamento rural era em razão do alto risco e da baixa rentabilidade do setor, além de as taxas de juros serem mais baixas. Em virtude disso, os recursos provenientes dos depósitos à vista, dos bancos comerciais, passaram a ter uma participação cada vez menor no financiamento do setor, havendo a necessidade de o Banco do Brasil garantir o suprimento de crédito por meio de uma crescente participação no financiamento rural.

O financiamento do setor rural era garantido pelo Banco do Brasil por meio dos seus depósitos à vista. Quando havia carência de recursos para o financiamento, o Bacen repassava os recursos por meio da Conta Movimento.³ Não é possível determinar o percentual da Conta Movimento que era destinado especificamente ao crédito rural, visto que os depósitos à vista do Banco do Brasil não eram designados exclusivamente ao setor rural, mas também aos empréstimos à exportação, aos empréstimos normais, entre outros. Sayad (1984) argumentou em seu estudo que a Conta Movimento era financiada pelo Bacen mediante expansão da base monetária ou da colocação de títulos da dívida pública, e como eram também financiadas outras aplicações com essas fontes, seria impossível precisar

³ A Conta Movimento foi criada em 1965 e representava uma fonte ilimitada de recursos, oriunda do Bacen, para as aplicações do Banco do Brasil, sempre que este tivesse a necessidade de maior volume de recursos. A Conta Movimento foi eliminada em 1986.

[...] qual a parcela da dívida pública que foi vendida ao público e qual a parcela da base monetária que foi expandida, por causa da Conta Movimento, e qual a parcela que foi expandida por causa de outras contas, como o déficit do Tesouro Nacional, compra de reservas em dólares, etc. (Sayad, 1984, p. 107).

O SNCR era constituído pelo Bacen, Banco do Brasil, Banco de Crédito da Amazônia S/A (Basa), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Os Bancos Estaduais, Caixas Econômicas, Bancos Privados, Sociedades de Crédito, Financiamentos e Investimentos e Cooperativas de Crédito poderiam participar das operações de crédito rural de forma auxiliar. A definição dos prazos, termos, juros, avaliação da origem e aplicação dos recursos relacionados ao crédito e seu controle, a criação de critérios de seleção e prioridade na distribuição dos recursos e a fixação e ampliação dos programas de crédito rural eram de competência do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Analisando o aspecto da finalidade dos empréstimos ao setor rural, é possível classificá-los em crédito de investimento, crédito de custeio e crédito de comercialização. O crédito de investimento destina-se àquelas aplicações relacionadas ao uso de inovações que incorrerão no aumento de produtividade por vários ciclos produtivos. O crédito de custeio destina-se apenas ao uso de insumos que se reverterão em aumento da produtividade dentro de um único ciclo produtivo. Por fim, o crédito de comercialização destina-se às despesas relativas à pré-comer-

cialização e à Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos agrícolas e pecuários (PGPM). Em relação à distribuição do crédito rural segundo a finalidade, no período 1969-1979, houve a evolução dos créditos de investimento, custeio, comercialização e total de 347,3 %, 444,7 %, 388,6 % e 403,04 %, respectivamente, e o número de contratos do crédito rural aumentou 107,25 %. O crédito de custeio teve a maior participação durante o período, seguido pelo crédito de investimento até aproximadamente 1977, quando o crédito de comercialização assumiu o segundo lugar.

Araújo (1983) apresentou alguns dados que demonstram que, no período 1969-1978, o crédito de investimento agrícola esteve concentrado no item Maquinaria e Melhoramentos, em que investimento para aquisição de tratores foi o item que absorveu a maior parte desse crédito. Em relação ao investimento pecuário, houve maior participação do investimento em reprodutores até 1973, porquanto se buscava atender ao mercado por causa da escassez da produção interna de carne bovina. Após esse período, houve uma crise de superprodução do produto e uma orientação do crédito para o investimento em melhorias e equipamentos, visto que estavam sendo desenvolvidos projetos nas áreas de avicultura de corte, produção de leite tipo B, produção de feno, silagens e melhoria de pastagens.

Em relação ao crédito de custeio agrícola, houve, no período 1969-1978, um favorecimento aos produtos agrícolas destinados à exportação e à indústria. Além disso, apenas sete produtos recebiam cerca de 75 % do total do crédito (algodão, arroz, café, cana-de-açúcar, milho, soja e trigo). No crédito de custeio pecuário existiu uma

concentração da aplicação de recursos no item bovinos e bubalinos. Isso demonstra a centralização do crédito num conjunto de produtos que se enquadravam na proposta de modernização da agricultura e no estreitamento da relação entre agricultura e indústria.

E, por último, a distribuição do crédito de comercialização tanto para o segmento agrícola quanto para o segmento pecuário revela que houve maior participação do crédito agrícola em relação ao crédito total durante o período analisado. Também se pode salientar que o crédito de comercialização destinado à agricultura era concentrado nos produtos de maior valor comercial.

Segundo Mata (1982), os pequenos produtores e os empréstimos de médio e longo prazos eram financiados, principalmente, pelo Banco do Brasil. Por outro lado, os empréstimos de curto prazo, de valor médio maior por contrato e de comercialização eram preferidos pelos bancos comerciais. A explicação para essa situação era que:

As taxas de juros pré-fixadas e abaixo da inflação fazem preferir prazos mais curtos, assim como contratos maiores representam, para empréstimos totais dados, menores custos operacionais e, provavelmente, clientes mais promissores para os bancos (Mata, 1982, p. 221).

A preferência ao fornecimento de empréstimos à pecuária pode ser explicada por eles serem requisitados, principalmente, por médios e grandes tomadores. O contrário ocorria nos empréstimos à agricultura, que eram concedidos em maior número aos pequenos proprietários.

O crédito mostrou-se concentrado em determinadas regiões, culturas e segmentos de produtores. O número de produtores amparados pelo programa era relativamente pequeno. Isso provocou uma série de críticas quanto a sua eficácia, sem contar os casos de desvio e substituição de capital. O governo alocou recursos para setores específicos. Os bancos repassavam o crédito para os agricultores por meio de um projeto técnico em que exigiam garantias formais, como hipoteca, penhor do rebanho e/ou da produção, entre outros.

Essas constatações também foram feitas por Pinto (1980) e podem ser comprovadas por meio de vários dados estatísticos. Por exemplo, em 1970, os pequenos estabelecimentos (menos de 10 ha) representavam 51,1 % do número de propriedades, produziam 17,79 % da produção em 3,14 % da área total e recebiam somente 5,48 % do total de crédito. Em 1975, os valores eram: 52,1 %, 14,76 %, 2,77 % e 3,18 %, respectivamente. O estrato de área equivalente às propriedades de 10 a menos de 1.000 ha, na qual se concentra a produção agrícola comercial, correspondia, em 1970, a 47,7 % do número de propriedades e a 57,37 % da área, produzia 69,35 % da produção e recebia 74,81 % do crédito total. Em 1975, os valores eram: 46,9 %, 54,36 %, 71,36 % e 72,1 %, respectivamente. Por fim, as propriedades com mais de 1.000 ha correspondiam, em 1970, a 0,8 % do número de propriedades, produziam 12,57 % da produção em 40,54 % da área e recebiam 19,57 % do crédito total. Os valores em 1975 eram: 0,9 %, 13,55 %, 42,86 % e 23,1 %, respectivamente.

Outros dados que comprovam o favorecimento de médios e grandes proprietários rurais em detrimento dos pequenos, em 1970 e 1975, são: os estabelecimentos rurais com menos de 10 ha recebiam

financiamentos equivalentes a 5 % e 6 % da produção e entre Cr\$ 38,00 e Cr\$ 200,00 de crédito por ha cultivado, respectivamente; já os estabelecimentos rurais com mais de 10.000 ha recebiam financiamentos de 36 % e 75 % da produção e entre Cr\$ 840,00 e Cr\$ 3.143,00 pela mesma área cultivada, respectivamente.

Segundo dados de Araújo (1983), o percentual de estabelecimentos rurais que participavam do SNCR era de, aproximadamente, 8,3 % dos totais em 1970. Em 1975, esse valor subiu para 14,4 %. Esse é mais um dado que comprova a concentração do crédito em poder de um reduzido número de proprietários rurais. Alternativamente, os dados mostram pouca capilaridade do sistema nacional de crédito rural, o que poderia remeter a um déficit em operadores. Além disso, Araújo (1983) e Rego (1980) salientaram que a distribuição de crédito rural era feita de forma desigual pela principal instituição que fornecia o crédito, o Banco do Brasil, visto que os favorecidos estavam sendo os médios e grandes proprietários.

Havia também o beneficiamento de produtos destinados à exportação em prejuízo dos produtos destinados ao mercado interno, quando se destaca o crédito de custeio. Isso também demonstra o favorecimento às grandes propriedades, já que são elas que se dedicam à produção de produtos destinados à exportação. Segundo Rego (1980), em 1976, o café, a cana-de-açúcar e a soja (produtos de exportação) somavam 40,4 % do crédito de custeio total; o trigo recebia cerca de 13,2 % desse crédito, em virtude da política de substituição de importação desse produto; e o feijão e a mandioca representavam

3 % do crédito de custeio total. Existia maior concentração no caso da soja e do trigo, uma vez que, frequentemente, essas culturas são cultivadas num mesmo estabelecimento.

Quanto à distribuição do crédito rural nas diferentes regiões do país, sua concentração ocorreu nas regiões Sudeste e Sul, em oposição às regiões Norte e Nordeste, que foram as mais prejudicadas. Por outro lado, o Centro-Oeste teve grande participação nos anos de 1974 a 1976, graças ao financiamento de grandes projetos agropecuários (Rego; Wright, 1981). O valor médio por contrato nas diferentes regiões, durante 1971 a 1979, é outro dado que demonstra o favorecimento a algumas regiões. Segundo Araújo (1983, p. 334),

São Paulo (19,7 %), Rio Grande do Sul (18,6 %), Paraná (13,9 %), Minas Gerais (13 %) e Goiás (7,1 %) são os que mais recebem crédito. No mercado de crédito, esses estados somam 72,3% do total de financiamentos institucionais em 1975; para o valor bruto da produção agrícola brasileira eles contribuem com cerca de 68 %. No censo de 1970 esses mesmos estados absorveram 73,8 % da oferta de crédito.

Quanto à questão dos subsídios, Sayad (1984) salientou que esse não era um objetivo do crédito rural quando foi criado; o que aconteceu foi que o aumento na taxa de inflação não foi acompanhado pelo aumento na taxa de juros do crédito rural. Sayad (1984, p. 96) chamou a atenção para o fato de que

[...] no período 1968-74, o Sistema Nacional de Crédito Rural foi caracterizado pelo rápido crescimento das disponibilidades de recursos, ao mesmo tempo em que [sic] os subsídios do programa se reduziam, em decorrência da redução da taxa de inflação.

A partir desse período, houve uma elevação dos subsídios em razão do aumento da inflação e da manutenção das taxas de juros praticadas no setor, havendo, a partir de 1977, um ajustamento das taxas de juros e, conseqüentemente, uma redução dos subsídios.

O fato de existirem os juros subsidiados seria uma forma de compensar o meio rural⁴ e incentivar a ampliação de investimentos na busca por um aumento de produção e de produtividade. Observou-se, porém, um desvio do capital próprio dos produtores para outras atividades mais rentáveis. Assim, a agricultura passou a ser financiada praticamente com os recursos do crédito rural, não havendo maior investimento no setor como se esperava. Houve a substituição de capital próprio pelo capital do governo.

As baixas taxas de juros praticadas no crédito rural faziam com que os agentes financeiros preferissem financiar aqueles produtores com maiores garantias, mais liquidez e menor risco. Como os grandes produtores apresentavam essas características, tornaram-se os principais favorecidos. Isso prova que a concentração do crédito ocorreu nas grandes propriedades e, principalmente, nas culturas de exportação. Uma consequência disso é que esses grandes produtores

4 Pressupõe-se que a atividade agrícola possui menor rentabilidade, sofre penalizações nas exportações em razão das taxas de câmbio sobrevalorizadas e é prejudicada pelo tabelamento dos preços dos alimentos no mercado interno.

possuíam mais conhecimento do mercado financeiro e tinham maior possibilidade de substituir o capital próprio pelo crédito rural. Outra consequência foi o aumento nos preços das terras, porquanto uma garantia oferecida no empréstimo era a terra, e maior quantidade desta implicaria a obtenção de mais crédito. Por fim, com o crédito subsidiado, não havia a reposição do valor total emprestado, e o governo teria que bancar os empréstimos futuros com seus próprios recursos. Sayad (1984, p. 106) afirmou que os empréstimos com juros subsidiados “[...] representam gasto distribuído de maneira desigual, visto que se atribuiu em proporção maior para os maiores produtores”, e pressionam as contas do governo, a base monetária, a liquidez da economia e, conseqüentemente, a inflação.

Segundo Pares (1990), a partir de meados dos anos 1970, houve uma redução do financiamento do setor rural por meio das taxas de juros subsidiadas em virtude do aumento da taxa de inflação, que acarretou a redução de uma das principais fontes de recursos do crédito rural — os empréstimos à vista. A maior necessidade de recursos do governo para financiar o setor foi alcançada com uma expansão da base monetária. Contudo, este não era o mecanismo mais adequado, se for considerado que, a partir desse período, as políticas macroeconômicas precisariam estar voltadas para a estabilização da economia, diante da pressão inflacionária.

A partir de 1979, as distorções ocorridas nos anos anteriores passaram a ser corrigidas. Houve a elevação e a diversificação das taxas de juros; o beneficiamento dos pequenos proprietários e das regiões mais carentes, como Norte e Nordeste; a exigência de maior participação

dos recursos próprios dos agricultores; e o favorecimento do crédito de custeio em relação ao crédito de investimento, pois se procurou “[...] o avanço da modernização da produção agrícola via insumos – defensivos, fertilizantes – ao invés de mudanças estruturais via máquinas, implementos, etc.” (Fürstenau, 1987, p. 149). Era o declínio do SNCR.

Ainda em relação ao crédito rural, deve-se destacar o papel da Extensão Rural, criada em 1948, e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), de 1973. A extensão rural sempre preconizou o uso do crédito rural. Esperava-se que a conjugação do crédito com a assistência técnica fosse um instrumento de viabilização das tecnologias propostas pelo aparato governamental, ou seja, como modernizador da estrutura produtiva. A ideia defendida pela extensão rural era a do crédito rural educativo como instrumento de difusão e adoção de tecnologias de forma homogênea. A ênfase ao crédito rural levou ao decréscimo na qualidade dos serviços de extensão rural do país, visto que os extensionistas estavam mais envolvidos em projetos (preocupados com a aprovação e o desembolso destes) e na obtenção de fontes de recursos para a própria Instituição. Assim, os objetivos originais de atendimento aos pequenos produtores e de desenvolvimento social do meio rural foram deslocados para um plano secundário, de forma que ocorreram um aumento no número de técnicos agropecuários e uma diminuição de técnicos na área social (Oliveira, 1984).

Para garantia de investimento e de manutenção das atividades no setor, foi criado o Proagro em 1973, que tinha como fundamento proteger o produtor rural, por meio de seguro, contra problemas gerados na atividade, como

[...] chuva excessiva, geada, granizo, seca, tromba d'água, vento frio, vento forte, variação expressiva da temperatura, raio, qualquer fenômeno natural fortuito e suas consequências diretas ou indiretas, doença ou praga sem método difundido de combate, controle ou profilaxia, técnica e economicamente exequível (Pinto, 1980, p. 266).

Os recursos para sua execução eram oriundos da União, do CMN, de adicionais pagos pelos produtores beneficiados e do produto de multas pagas pelos agentes. O Proagro assistia apenas os produtores atendidos pelo crédito rural, o que o tornava discriminatório, já que havia uma parcela reduzida dos beneficiários do SNCR. A análise do número de processos e de indenizações acumuladas desde sua implantação até junho de 1980 permite afirmar que a maior parcela de benefícios com o Proagro se concentrou na região Sul durante esse período.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)

A PGPM, utilizada no Brasil desde 1951, visa minimizar “[...] efeitos depressivos de cotações externas, de produtos exportáveis, sobre a produção nacional e, no caso de alimentos básicos, estimular o aumento da produção para atender ao mercado interno” e, ainda, formar estoques de reserva (Duarte, 1987, p. 6). Esse mecanismo atua por

meio dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) e das Aquisições do Governo Federal (AGF). Por sua vez, o mecanismo EGF pode ser dividido em Empréstimos do Governo Federal com Opção de Venda ao Governo (EGF-COV) e Empréstimos do Governo Federal sem Opção de Venda ao Governo (EGF-SOV). Tanto no caso do AGF quanto no do EGF, a demanda por esses mecanismos atua de acordo com as expectativas dos preços futuros dos produtos (descontados os custos com armazenagem), os preços atuais e os preços mínimos.

Segundo Oliveira (1977, p. 6-7), o EGF é um “[...] contrato de crédito cuja garantia exigida é o penhor mercantil, visa basicamente a gerar a liquidez suficiente para facilitar a formação dos estoques, necessários dentro do mesmo ano, pelo próprio mercado”. Dessa forma, o EGF se transformaria num instrumento de financiamento dos “Estoques Reguladores”. Já o AGF é um mecanismo que garante os preços mínimos aos produtores rurais, além de ser por intermédio dele que as compras da CFP são feitas e de ele financiar a formação dos “Estoques de Segurança”, regulando a oferta e a demanda do setor, comprando ou vendendo de acordo com as necessidades do mercado. Mollo (1983, p. 39) expôs que

[...] o instrumento AGF no Brasil é prioritariamente um instrumento de garantia de preços. Apenas eventualmente o Governo adquire produto e conforme o volume adquirido, pode, em anos de safra curta, ampliar a oferta e influir sobre os preços. Os estoques em AGF assim como os efeitos dos mesmos sobre a oferta e os preços são, portanto, residuais.

A utilização dos preços mínimos pelos pequenos produtores é reduzida, como afirmou Pinto (1980, p. 283), visto que

As exigências necessárias para contratar-se um EGF ou AGF, tais como transporte, classificação e armazenagem da produção nos pontos designados pelo agente financeiro (Banco do Brasil), tornam este tipo de operação inviável para o pequeno produtor e como consequência, dela se utilizam apenas os intermediários, cooperativas e alguns grandes produtores.

Aliado a isso, tais modalidades haviam sido criadas, a princípio, a poucos produtos. Levando em conta a dificuldade de acesso dos pequenos produtores ao programa de preços mínimos, foi criado o Pré-EGF em 1977. Os produtos que foram beneficiados com esse instrumento foram o algodão, o milho, o arroz e o feijão.

Alguns resultados da aplicação da política de preços mínimos foram observados por Pinto (1980):

a) os intermediários (maquinistas, beneficiadores, industriais e outros) são os principais beneficiários da PGPM; no entanto, são os que nada arriscam no processo produtivo, sendo uma das maiores distorções;

b) as operações de contratação de EGF ou AGF tornam-se inviáveis para o pequeno produtor rural em decorrência das exigências necessárias, como transporte, classificação e armazenagem da produção nos pontos designados pelo Banco do Brasil; dessa forma, apenas os intermediários, as cooperativas e alguns grandes produtores utilizam esse instrumento;

c) existe a concentração por produto: algodão, arroz e soja absorveram, nos últimos 10 anos (anos 1970), entre 70 % e 80 % do total das aplicações;

d) a distribuição é concentrada em favor das regiões Centro/Sul e em prejuízo das regiões Norte/Nordeste.

A concentração dos empréstimos nas regiões Centro/Sul pode ser explicada pela predominância da agricultura comercial e da maior participação da produção dessa região na produção total, principalmente, durante o período 1967-1982. A evolução dos empréstimos deu-se de forma contínua até 1976 graças ao crescimento dos preços mínimos e ao incentivo às exportações. De 1976 a 1979, observou-se uma queda nos empréstimos, em virtude da queda nos preços mínimos, e a queda dos subsídios, que desestimulou a demanda por EGFs. O fim da década de 1970 e o início da década de 1980 representaram um novo crescimento aos empréstimos em razão da recuperação do nível de preços mínimos e da elevação dos subsídios. A existência dos subsídios sempre foi um fator de grande estímulo à tomada desses empréstimos (Mollo, 1983). Em relação à distribuição do crédito relacionado à PGPM, por região, pode-se afirmar que houve uma distribuição desigual entre as regiões do país. Nas regiões Centro/Sul, havia um predomínio dos produtores e das cooperativas durante o período analisado, com maior concentração nas safras 1974/1975 e 1975/1976. No caso de Norte/Nordeste, havia o predomínio de maquinistas, exportadores e agroindustriais, observando-se uma queda desse predomínio nas safras de 1974/1975 e 1975/1976.

As dificuldades apresentadas pelo crédito rural no final da década de 1970, como a redução dos recursos e dos subsídios, em razão do processo de aceleração da inflação e da consequente necessidade de uma política mais restritiva por parte do governo, fizeram com que a PGPM ganhasse importância nos anos 1980. A partir da necessidade de administrar os escassos recursos para o financiamento da atividade agrícola, o governo optou por não mais atuar sobre o setor agrícola como um todo, mas partir para uma atuação por produto, por meio da PGPM.

O crédito rural, nesse período, portanto, foi o instrumento utilizado para desenvolver o processo de modernização da agricultura brasileira. Era conveniente oferecer um crédito subsidiado, visto que assim seria possível incentivar o uso dos chamados “insumos modernos”. A agricultura deveria tornar-se um mercado consumidor para a indústria nacional. O crédito mostrou-se concentrado em determinadas regiões, culturas e segmentos de produtores, e, por isso, o sistema foi criticado por diversos autores. Fizeram-se outras críticas em relação aos casos de desvio, de substituição de capital e do gasto excessivo do governo com as taxas de juros subsidiadas, já que as taxas de inflação se elevaram no final dos anos 1970. Com a nova realidade econômica, no final da década de 1970, houve a necessidade de redução do aporte de recursos do governo no financiamento da agricultura em virtude das políticas de estabilização econômica, que procuravam conter o processo inflacionário e o déficit público. A partir desse momento, a PGPM começou a ser utilizada mais ativamente

pelo governo, buscando garantir a rentabilidade dos produtores rurais e o crédito para a comercialização dos produtos dentro de uma nova realidade econômica, de escassez dos recursos do setor público para o financiamento da atividade agrícola.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A primeira fase do padrão de financiamento agrícola brasileiro iniciou no período da economia colonial e seguiu até 1964. Em um primeiro momento, da economia colonial até 1930, o desenvolvimento da economia brasileira correspondeu a uma dinâmica que se identifica como referente ao modelo agrário-exportador. Dentro desse modelo, o setor agrícola representava o centro dinâmico do processo de desenvolvimento econômico. A agricultura dividia-se em dois segmentos: a agricultura voltada para o mercado externo e a agricultura direcionada para o mercado interno. A agricultura de exportação consistia na principal atividade econômica existente, e a sua renda dava sustentação para o desenvolvimento. Já a agricultura orientada para o mercado interno era uma atividade secundária e sem expressão econômica. Como a economia brasileira voltava-se “para fora”, o papel da Metrópole, e mais tarde do governo brasileiro nos períodos do Império e da República, era atender às culturas de exportação por intermédio do crédito rural, esporádico e limitado e da própria política cambial. Com a Crise de 1929, houve a mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro, que passou do agrário-exportador para o modelo de substituição de importações, em que o centro dinâmico da economia brasileira se tornou

o setor urbano-industrial. A partir desse momento, o governo passou a ter um caráter mais ativo em relação às políticas voltadas para as culturas de mercado interno, visto que se fazia necessário produzir alimentos para os trabalhadores urbanos e matérias-primas para as indústrias. Associado a isso, os produtores rurais formaram um mercado consumidor para os produtos industriais brasileiros, e houve a necessidade de recursos para a aquisição desses produtos. Era necessário que o setor agrícola acompanhasse o processo de modernização da economia brasileira, alavancado a partir da década de 1930. O interesse das políticas agrícolas, orientadas através dos institutos ligados a determinados produtos de exportação, como o IBC e o IAA, e não ao setor agrícola como um todo, era o de gerar divisas para possibilitar a continuidade do processo de substituição de importações.

No período de 1965-1979, instaurou-se no país uma fase de expansão do financiamento agrícola, mediante recursos do governo, para estimular o processo de modernização da base técnica da agricultura brasileira: era o auge do SNCR. Ele foi criado com o intuito de oferecer ao setor agrícola crédito abundante e com taxas favorecidas para estimular a aquisição, por parte dos agricultores, dos chamados “insumos modernos”. Assim, os agricultores integrariam o mercado consumidor dos produtos industrializados no país. O SNCR viabilizou a integração técnica entre o setor agrícola e a indústria, a montante e a jusante, valendo-se do crédito praticado a taxas de juros subsidiadas.

Como o governo não tinha preocupação com o controle fiscal, pois o objetivo deste era desenvolver o processo de modernização da economia brasileira, as principais fontes de recursos para o financia-

mento do setor rural originavam-se, principalmente, do Tesouro Nacional. O fornecimento do crédito com taxas negativas de juros só foi possível pela existência de uma cumplicidade entre a política monetária e a política setorial agrícola. O suprimento de recursos para o setor rural foi facilitado pela utilização dos saldos dos depósitos à vista dos bancos comerciais, dos recursos das autoridades monetárias e dos fundos de programas voltados para o setor agrícola que eram administrados pelo Bacen. A captação dos recursos através dessas fontes, consideradas não inflacionárias, expandiu-se rapidamente até meados da década de 1970 e de forma moderada a partir desse período, em razão do aumento das taxas de inflação. Como consequência da expansão inflacionária, reduziram-se os saldos de depósitos à vista dos bancos comerciais e do Banco do Brasil, já que passaram a ser preferidas as aplicações financeiras que pagassem juros e correção monetária. Com a redução do volume de recursos disponível para o crédito rural, coube ao governo financiar essa atividade por meio de uma expansão monetária.

A estratégia de desenvolvimento do setor agrícola, via crédito rural, foi eficaz durante os anos 1960 e 1970. Contudo, essa política não pôde continuar sendo conduzida dessa forma em virtude do esgotamento do fluxo de poupança externa, da crise da dívida externa, da redução da poupança do setor público e da aceleração do processo inflacionário. Como houve uma concentração do crédito em determinadas regiões, culturas e segmentos de produtores, e também casos de desvios, de substituição de capital próprio e de

gasto excessivo do governo com as taxas de juros subsidiadas, já que as taxas de inflação se elevaram no final dos anos 1970, houve críticas por parte de diversos autores.

A crise financeira vivida pelo governo não possibilitava mais a manutenção de uma política de financiamento agrícola que se baseasse apenas no crédito rural e nos preços mínimos nem que a origem dos recursos ficasse vinculada quase que totalmente ao Tesouro Nacional e às exigibilidades bancárias. A crise fiscal interna, a partir do final da década de 1970, era incompatível com o volume de recursos do governo alocados no financiamento do setor agrícola naquelas condições. Havia, portanto, a necessidade de redução desse aporte em decorrência das políticas de estabilização econômica impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir dos primeiros anos da década de 1980, as quais procuravam conter o processo inflacionário e o déficit público. A PGPM teve, até o final da década de 1970, um caráter secundário.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, P. F. C. de. O crédito rural e sua distribuição no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 323-348, maio/ago. 1983.

CALDEIRA, J. et al. *Viagem pela história do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

DELFIN NETTO, A. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1981. cap. 1.

DELGADO, G. C. Uma metodologia para determinação de preços mínimos. *Coleção Análise e Pesquisa*, Brasília, DF, v. 3, p. 13-29, 1978.

DUARTE, A. R. O custo da política de preços mínimos. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 5-29, jan./abr. 1987.

- DURAN, T. A. A política de preços mínimos no Brasil. In: LOPES, M. de R. (ed.). *A política de preços mínimos: estudos técnicos 1949/1979*. Brasília, DF, 1978. v. 11, p. 141-157. (Coleção Análise e Pesquisa).
- FÜRSTENAU, V. A política de crédito rural na economia brasileira pós 1960. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 139-154, 1987.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Nacional, 1971.
- GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. da C. et al. (org.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 1990, p. 157-172.
- LAFER, C. O planejamento no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 29-50.
- MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento econômico e social (1963-65). In: LAFER, B. M. (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 51-68.
- MASSUQUETTI, A. *A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97*. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/3241>. Acesso em: 14 out. 2017
- MATA, M. da. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 215-245, jul./set. 1982.
- MELLO, J. M. C. de. *O capitalismo tardio*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- MOLLO, M. de L. R. Política de garantia de preços mínimos: uma avaliação. *Coleção Análise e Pesquisa*, Brasília, DF, v. 29, p. 11-44, ago. 1983.
- MUELLER, C. C. *Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1983.
- MUNHOZ, D. G. *Economia agrícola: agricultura – uma defesa dos subsídios*. Petrópolis: Vozes, 1982.

NÓBREGA, M. F. da. *Desafios da política agrícola*. São Paulo: Editora Gazeta Mercantil, 1985.

OLIVEIRA, J. do C.; MONTEZANO, R. M. da S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 139-159, ago./nov. 1982.

OLIVEIRA, J. do C. Política de preços mínimos no Brasil. *Coleção Análise e Pesquisa*, Brasília, DF, v. 1, p. 3-16, 1977.

OLIVEIRA, M. M. A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil: análise da experiência do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Caderno de Difusão de Tecnologia*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 71-121, jan./mar. 1984.

PARES, A. Estado e modernização: a função do crédito agrícola e da política de garantia de preços mínimos. In: FIGUEIREDO, V. (coord.). *Estado, sociedade e tecnologia agropecuária*. Brasília, DF: UNB-FINEP, 1990, p. 29-78.

PINTO, L. C. G. *Notas sobre política agrícola e crédito rural*. Campinas: [s. n.], 1980.

REGO, A. J. da C. *Crédito rural no Brasil: uma contribuição à análise da distribuição*. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília, 1980.

REGO, A. J. da C.; WRIGHT, C. L. Uma análise da distribuição do crédito rural no Brasil. *Revista de Economia Rural*, Brasília, DF, v. 19, n. 2, p. 217-238, abr./jun. 1981.

SAYAD, J. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reformas*. São Paulo: Pioneira-FIPE, 1984.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. de M.; COUTINHO, R. (org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983, v. 1, p. 56-121.

SILVA, J. G. da. A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, DF, v. 27, n. 3, p. 309-325, jul./set. 1989.

VEIGA, A. Efeitos da política comercial brasileira no setor agrícola. In: ARAÚJO, P. F. C. de.; SCHUH, G. E. (coord.). *Desenvolvimento da agricultura: análise de política econômica*. São Paulo: Pioneira, 1977. p. 15-32.

6

Política agrícola brasileira do fim do século XX ao início dos anos 2020

Angélica Massuquetti

Leonardo Xavier da Silva

Com as altas taxas de inflação a partir do final da década de 1970, o crédito, caracterizado por subsídios implícitos, passou a representar um gasto excessivo ao governo. Em razão da política de estabilização econômica, que procurava conter o déficit público e a inflação, o crédito subsidiado passou a ser combatido, e por isso ocorreu, em 1984, sua extinção mediante a aplicação da correção monetária integral sobre os saldos devedores, acrescida de juros reais variáveis.

Com a diminuição do volume de recursos e as altas taxas de juros, observou-se uma redução no número de produtores rurais que utilizavam a política de crédito rural, restando apenas os grandes produtores que tinham condições de arcar com os custos elevados; houve, então, nesse período, maior participação de recursos próprios dos agricultores no financiamento da produção. Mesmo com o fim de uma assistência creditícia barata e abundante, a agricultura conseguiu manter e até aumentar a produção, já que estavam sendo colhidos os frutos dos investimentos em tecnologia e infraestrutura realizados durante o processo de intensificação da modernização agrícola brasileira a partir de 1965.

Uma nova fase do padrão de financiamento surgiu no início dos anos 1980, com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e ele passou a ter um caráter mais ativo desde sua criação na década de 1940, atuando de forma a garantir o nível de preços recebidos pelos produtores e o crédito para a comercialização dos produtos. A opção do governo em ter uma atuação por produto, e não mais sobre o setor agrícola como um todo, ocorreu em razão da redução dos recursos disponíveis para o financiamento da atividade do setor agrícola e por, dessa forma, ser possível ter uma administração mais específica por produto, por produtor e por região.

Por fim, a partir da segunda metade dos anos 1980 e principalmente a partir dos anos 1990, com a crise fiscal existente no país, instaurou-se um novo padrão de financiamento — menos dependente das antigas fontes de recursos baseadas no Tesouro Nacional e nas exigibilidades bancárias e mais apoiado em novas fontes oriundas do setor privado e em iniciativas dos governos estaduais e municipais. Os planos safra do século XXI seguem mostrando expansão nos recursos disponíveis para o financiamento do setor. Isso aliado ao conjunto diversificado de fontes privadas de estímulo.

A MUDANÇA NO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1980¹

A crise financeira brasileira nos anos 1980 implicou uma nova orientação das políticas voltadas para o setor rural. A partir desse momento, houve escassez de recursos para o financiamento do setor e um destaque maior para a participação da política de preços mínimos. Barros e Araújo (1995, p. 1) ressaltaram que, na década de 1980, a política de crédito rural foi

[...] alterada em dois sentidos: primeiro, o montante real de recursos colocados à disposição da agricultura vem sendo reduzido quase que continuamente e, segundo, esforços têm sido envidados objetivando diminuir o subsídio implícito nas taxas de juros.

1 O presente capítulo teve como base Massuquetti (1998).

Esperava-se que, diante desse novo momento da agricultura brasileira, a sua expansão fosse interrompida. Contudo, observou-se um crescimento desse setor superior ao do setor industrial, mesmo com a redução do seu ritmo de modernização, dentro de um contexto de estagnação da economia, de utilização de planos de estabilização que visavam a controlar a inflação e de desequilíbrios macroeconômicos.

Dias (1995) estudou o comportamento da agricultura brasileira ao longo da década de 1980 e concluiu que esse setor teve um desenvolvimento favorável, mesmo considerando a crise enfrentada pela economia. A redução do crédito rural provocou impactos de curto prazo sobre a produção agrícola, como a redução na utilização de fertilizantes e na área plantada. Entretanto, foi possível recuperar a área plantada e gerar aumentos de produtividade mediante a utilização de “[...] fontes internas de capitalização ou de crédito alternativo suficientes para este processo de ajustamento, com níveis de rentabilidade satisfatórios, quando as relações de troca eram favoráveis ao setor agrícola” (Dias, 1995, p. 16). Porém, o processo de instabilidade econômica do país, provocado pelo processo hiperinflacionário, tornou complicada a manutenção da fase de equilíbrio na produção agrícola.

A redução do ritmo de modernização da agricultura brasileira na década de 1980, segundo Silva (1996), ocorreu por quatro razões: a recessão econômica brasileira a partir do final da década de 1970; a redução dos incentivos, via crédito, para o processo de modernização; o caráter desigual e excludente da modernização agrícola, fazendo com que os produtores mais “aptos” à modernização já estivessem inseridos nesse processo; e a mudança no padrão de modernização

da agricultura, baseado na incorporação de “novas tecnologias” (informática, microeletrônica e biotecnologias). Entretanto, houve o crescimento da produção agrícola nessa década com base, porém, em um novo padrão: a produtividade. Até a década de 1970, o crescimento da agricultura ocorria em função de uma expansão da área cultivada e da mão de obra empregada; agora, o condicionante do crescimento era a produtividade.

O aumento da produtividade nos anos 1980, num contexto de preços desfavoráveis para a atividade, pode ser explicado valendo-se dos seguintes argumentos de Gasques e Villa Verde (1990): o papel das pesquisas agronômicas influenciando na produtividade; o aumento na utilização de determinados insumos, em função da redução dos seus preços reais; e a mudança na composição da produção, ou seja, um deslocamento para a produção de produtos com maior valor comercial.

O aumento da produção agrícola, mesmo com preços decrescentes, foi explicado em virtude da “[...] falta de uso alternativo da terra e natureza do mercado de trabalho rural, onde predomina a mão de obra familiar” (Gasques; Villa Verde, 1990, p. 11), e por meio das políticas do governo. Quanto ao aspecto das políticas governamentais como fator de explicação para o aumento da produção, Gasques e Villa Verde (1990) salientaram seus principais efeitos:

- a) o crédito de custeio teve prioridade, mesmo com uma política mais restritiva de crédito, em que 70 % do total de recursos do crédito rural deveriam ser aplicados com essa finalidade;
- b) o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) agiu com um fator de redução dos riscos;

c) a PGPM sofreu alterações que a transformaram no principal instrumento de política agrícola, atuando como redutor de riscos na comercialização dos produtos;

d) a unificação dos preços mínimos (1981) estimulou a produção na fronteira;

e) a relação positiva entre preços mínimos e custos operacionais garantiu o pagamento dos custos variáveis e permitiu a obtenção de uma margem de lucro;

f) a uniformização do preço do óleo diesel beneficiou os agricultores da fronteira;

g) a concentração de dispêndios governamentais em determinados produtos, como a cana-de-açúcar, o café e o trigo, também contribuiu para explicar o aumento da produção num contexto de preços decrescentes;

h) a expansão da pequena propriedade rural contribuiu para o crescimento da produção;

i) os programas de desenvolvimento regional e de incentivos fiscais também influenciaram na expansão da produção.

Os aumentos dos rendimentos físicos agrícolas verificados nos anos 1980, segundo Silva (1996), ocorreram graças a uma combinação de fatores: perdão, por parte do governo, das dívidas dos produtores rurais; redução na incorporação de terras menos férteis; redução dos custos com mão de obra; melhor utilização dos “insumos modernos”; e inovações de produtos.

Quanto à situação da agricultura brasileira na década de 1980, Silva (1996) destacou que, no início desse período, a política econômica estava voltada para a obtenção de superávit comercial com o objetivo de conseguir divisas para o pagamento dos serviços da dívida externa. Esses saldos foram buscados no setor agrícola e nos ramos agroindustriais processadores.

Ao longo dos anos 1980, em torno de 70 % de todos os recursos para a agricultura concentraram-se no Programa de Abastecimento, que envolve as contas Trigo, Preços Mínimos, Estoques Reguladores, Açúcar e Álcool e Café (Gasques; Villa Verde, 1991) e que, em 1990, reduziu sua participação para 30 %. No período de vigência do Plano Cruzado, as políticas de crédito rural, de estoques reguladores, de preços mínimos e de seguro rural foram relegadas. Houve apenas uma orientação dos dispêndios governamentais nos programas do trigo e no Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (Proasal). A partir de 1987, houve uma mudança de orientação dos dispêndios governamentais para a agricultura, quando o Programa de Administração passou a receber mais recursos.

A crise do setor agrícola brasileiro no final dos anos 1980 foi uma das consequências do processo inflacionário desse período, como afirmou Silva (1996), que expôs as dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais com o recrudescimento da inflação no período posterior ao Plano Cruzado. A forma como o governo conduziu a política econômica na busca pela estabilização estava aliada ao problema da inflação e seus efeitos sobre o setor agrícola.

As políticas agrícolas no final da década de 1980, mais precisamente no período 1986-1989, foram orientadas para a equalização dos encargos financeiros nos financiamentos rurais, sendo esse o motivo do fornecimento de crédito com subsídios implícitos, em 1987, como afirmou Silva (1996). Houve, ainda, uma redução na ação da PGPM, através dos estoques reguladores e das Aquisições do Governo Federal (AGF). Em relação ao trigo, ao açúcar e ao álcool, a redução dos subsídios (dispêndios totais menos as receitas obtidas) ocorreu em 1988 e 1989, respectivamente.

Até 1989, os recursos do governo para o financiamento da atividade agrícola eram oriundos da emissão de títulos públicos federais. A partir de 1990, os recursos foram substituídos: “o governo passou a aplicar recursos, mediante retorno de operações anteriormente realizadas, que se convertem em receitas sob a forma de amortização de empréstimos” (Gasques; Villa Verde, 1991, p. 9), e também saiu de algumas atividades. A redução dos dispêndios governamentais com as políticas agrícolas, no período 1989-1990, já estava prevendo os objetivos do novo governo com a utilização de políticas liberais, que eram reduzir sua intervenção e transferir para o mercado a regulação do setor. Segundo Staduto (1995, p. 17), “no ano das reformas do Governo Collor, em 1990 em relação ao ano de 1989, os gastos do setor público da União cresceram 3,2 %, enquanto os gastos com a agricultura reduziram-se em 50 %”.

A redução da participação do governo no financiamento da agricultura foi a estratégia utilizada, a partir de 1990, no governo Collor. O processo de liberalização do mercado agrícola tinha o objetivo, se-

gundo a política do governo, de reduzir o seu papel e, consequentemente, os recursos do Tesouro no financiamento da atividade e tornar a agricultura brasileira mais competitiva no mercado mundial. Imaginava-se que os problemas da agricultura seriam resolvidos por intermédio de uma política liberal de comércio. A deficiência estatal na infraestrutura de armazenamento e de escoamento era motivo de sustentação para que a iniciativa privada passasse a ocupar esse espaço. O governo pretendia atuar apenas no sentido de não prejudicar o abastecimento interno (Blecher, 1990).

No que tange aos preços mínimos, as alterações foram mais profundas: houve uma regionalização, de modo a descontar o valor do frete entre os locais de produção e de consumo. O objetivo básico dessa regionalização era evitar aquisições significativas por parte do governo e, simultaneamente, estimular a transferência das agroindústrias para as proximidades das áreas produtoras. Também foi eliminada a correção mensal dos valores fixados, mantendo-se apenas a correção com base na variação da inflação passada na época da aquisição. A não indexação dos preços mínimos contribuiu para derrubar ainda mais os preços pagos aos produtores ao longo do ano de 1990, levando a uma situação paradoxal: queda na produção e queda nos preços recebidos. Outras medidas foram adotadas, cujos objetivos eram a redução da participação do governo no setor agrícola, como a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a partir da união da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), e a extinção do Instituto do Açúcar e do

Álcool (IAA), do Instituto Brasileiro do Café (IBC), da Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater) e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC).

A orientação do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) também era tornar a atividade agrícola competitiva no mercado internacional, em termos de qualidade e preço dos produtos. Para isso, os produtores rurais deveriam “[...] tornar-se empresários rurais eficientes, com informações e visão abrangente da cadeia produtiva e dos negócios, inseridos num mercado competitivo” (Brum, 1997, p. 543). Além disso, buscava-se garantir a oferta de produtos agrícolas a preços compatíveis, utilizando o recurso de importação desses produtos, se fosse preciso, e

[...] continuar a subsidiar a produção, mas de forma moderada e talvez em grau declinante para não aumentar o déficit público; lançar mão de importações sempre que a produção nacional não for suficiente para atender ao consumo ou para segurar os preços (Brum, 1997, p. 543).

Quanto à reforma agrária, a atuação do governo era no sentido de desenvolver um processo de redistribuição e uso da terra. A proposta do Plano Real era incompatível com um modelo de financiamento agrícola que se apoiava no governo e através de instrumentos inflacionários, principalmente em função do ajuste fiscal necessário para o sucesso do processo de renegociação da dívida externa.

Em virtude das restrições financeiras do governo impostas pelo cenário nacional de crise financeira, a PGPM passou a selecionar e direcionar sua atuação de forma mais restrita a partir de 1996. Foram cria-

dos programas especiais de compras, cujo objetivo era a garantia de preços mínimos aos pequenos produtores de regiões mais carentes em relação à infraestrutura e à distância dos centros consumidores (Massuquetti, 1998).

Porto Neto (1996) chamou a atenção para a forma como o governo estava conduzindo a política agrícola, destacando que ele adotava dois tipos de medidas: transição e longo prazo. Entre as medidas de transição estava a reformulação da PGPM, do crédito rural, dos estoques do governo e do programa de seguro rural. Elas estavam buscando adaptar os instrumentos de política agrícola à realidade de uma economia menos intervencionista e mais voltada para o mercado. Por outro lado, as medidas de longo prazo visavam a reduzir o papel do governo na regulação dos mercados. Entre elas, podem-se citar:

reestruturação e fortalecimento do sistema de pesquisa e difusão de tecnologias, expansão, diversificação e modernização da infraestrutura portuária e de transportes, reestruturação e fortalecimento do sistema de defesa agropecuária e a criação de mecanismos para facilitar e ampliar a participação do setor privado na comercialização (Porto Neto, 1996, p. 10).

Diante do quadro apresentado a respeito do financiamento agrícola nos últimos anos, notam-se as dificuldades enfrentadas pelo setor, principalmente, no que se refere ao pagamento das dívidas. Por isso, o governo optou por uma estratégia de renegociação das dívidas conhecida como “securitização da dívida agrícola”.

Essa renegociação também pode ser entendida como uma compra antecipada de produtos agrícolas por parte do governo, na medida em que o produtor pode optar pela entrega em

produto do valor equivalente ao refinanciamento do débito, respeitando as respectivas datas de vencimento (Parente, 1996, p. 4).

Monteiro (1995) também destacou que um dos assuntos mais discutidos a respeito do financiamento agrícola estava relacionado ao endividamento dos produtores, salientando a dificuldade de se determinar quanto dos recursos era destinado à produção e quanto deles era destinado à rolagem de dívidas, do total relativo ao financiamento agrícola.

A partir de meados dos anos 1980, portanto, começaram a surgir novas fontes de recursos para o financiamento da agricultura, preferencialmente não inflacionárias, com a função de suprir a redução da participação do governo na oferta total de crédito rural. O interesse do governo em estimular a criação de novas fontes de recursos em substituição às fontes tradicionais dava-se pela necessidade de continuidade do processo de estabilização da economia (Gasques; Villa Verde, 1995a).

Barros e Araújo (1995) destacaram que o potencial inflacionário da política agrícola, baseada no crédito rural, foi reduzido em razão das mudanças implementadas desde 1986. Além disso, a criação da Caderneta de Poupança Rural e a desativação da Conta Movimento comprovaram uma nova tendência para o financiamento da atividade agrícola mediante utilização de recursos do setor privado e do orçamento fiscal:

Se considerarmos, ademais, que a legislação atual, a ser regulamentada, estimula a formação de fundos para o financiamento rural através do imposto de renda agrícola, vemos que a vinculação do crédito rural ao orçamento fiscal passará a ser ainda mais significativa (Barros; Araújo, 1995, p. 31).

Em um contexto de tendência declinante de recursos oficiais e de elevação dos custos destes, restou, para os produtores rurais, a busca de formas alternativas para o financiamento da atividade agrícola. As várias fontes surgidas a partir de 1986 representavam claramente essa nova realidade econômica. No decorrer dos anos 1990, houve maior participação de outros recursos no financiamento da agricultura, como pode ser visto na seguinte passagem de Monteiro (1995, p. 15):

Se em 1990 os recursos da exigibilidade e do Tesouro representavam 64 % dos desembolsos com crédito rural, em 1994 os percentuais se inverteram, com apenas 14 % provenientes da exigibilidade e do Tesouro e 74 % dos recursos livres e das novas formas de captação (poupança rural, DER e fundos de *commodities*).

O agravamento da crise fiscal brasileira nos anos 1980 provocou a retração dos recursos destinados ao financiamento tradicional da agricultura. A figura do Estado intervencionista começou a desaparecer, principalmente nos anos 1990, quando a economia passou a ficar cada vez mais nas mãos das forças do mercado, havendo maior participação da iniciativa privada no financiamento rural. As novas fontes de recursos para a agricultura diferenciam-se das tradicionais por serem fundos de recursos de médio e longo prazos e por operarem com taxas de juros reais (Gasques; Villa Verde, 1995b).

Com a inserção cada vez maior da agricultura nas relações intersetoriais, o fortalecimento dos sistemas de financiamento agrícola tornou-se necessário para garantir a continuidade no processo de dinamismo do setor agroindustrial. Com base na menor intervenção es-

tatal no financiamento agrícola, que foi oriunda das crises estruturais e conjunturais vividas pela economia brasileira, tornou-se necessária uma participação crescente de recursos privados. Em razão das dificuldades encontradas pela atividade agrícola na obtenção de recursos para o seu financiamento, coube ao governo federal estimular a criação dessas novas fontes de financiamento para esse setor, a partir de fontes de recursos da iniciativa privada, como se percebe nos principais instrumentos criados a partir de 1986.

A Caderneta de Poupança Rural foi instituída em 1986 e transformou-se numa importante fonte de recursos para o financiamento do setor agrícola, por meio do crédito de investimento, custeio e comercialização (Fürstenau, 1989). Segundo Armani (1993, p. 43),

Ao autorizar o Banco do Brasil a receber depósitos de caderneta de poupança rural (com aplicação mínima de 60 %, de acordo com as normas do Manual do Crédito Rural [MCR]), criou uma fonte de recursos que adquiriu importância fundamental e acabou por se tornar na [sic] principal fonte financiadora das atividades agropecuárias.

Em 1987, foi estendida essa modalidade para outros bancos, como o Banco de Crédito da Amazônia S/A (Basa), o extinto BNCC e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A Caderneta de Poupança Rural surgiu num momento em que os recursos das exigibilidades e do Tesouro Nacional estavam se deteriorando (Oliveira, 1996).

Segundo Gasques e Villa Verde (1995a, p. 11), por meio da Constituição de 1988 foi determinado que “[...] parte dos recursos dos fundos constitucionais, que se destinam ao financiamento dos setores

produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”, se transformassem numa fonte de recursos para o setor rural. Esses fundos foram regulamentados em 1989 e eram formados por 3 dos 47 % relativos à arrecadação dos impostos sobre a renda e os rendimentos de qualquer natureza e sobre os produtos industrializados, havendo a prioridade de aplicação desses recursos para os pequenos produtores/empresários rurais e industriais (Araújo; Almeida, 1996). Além disso, não poderiam ser cobradas taxas de juros superiores a 8 % a.a., e haveria a correção monetária desses contratos.

Em 1990, foram criados os Depósitos Interfinanceiros Rurais (DIR), admitindo-se utilizá-los em aplicações no setor agrícola. Os recursos desse instrumento eram oriundos dos

[...] recursos das exigibilidades dos depósitos à vista dos bancos particulares que não desejam aplicar esses recursos na agricultura, nem recolhê-los de forma compulsória ao Banco Central do Brasil (BACEN). Neste caso, os bancos comerciais abrem uma conta no Banco do Brasil nos moldes do Certificado de Depósito Interbancário (CDI), com prazo de resgate de 180 dias (Gasques; Villa Verde, 1995a, p. 12).

Em 1990, também se criou uma fonte de recursos baseada num percentual de 10 % dos depósitos de poupança das Sociedades de Crédito e Investimento e Bancos Múltiplos que operassem com carteira imobiliária (Armani, 1993; Oliveira, 1996). Foi estabelecido o percentual de 25 %, incidente sobre as mesmas rubricas contábeis utilizadas como base de cálculo do compulsório, para ser aplicado em crédito rural (Armani, 1993). No entanto, em 1992, transformou-se em zero o percentual dos recur-

dos depósitos em poupança que deveriam ser aplicados nas operações de crédito rural. Porém, o Fundo de Aplicações Financeiras (FAF) não foi efetivamente implantado.

O sistema de equivalência-produto, criado em 1991, visava a oferecer, num primeiro momento, a opção de pagamento dos financiamentos agrícolas por intermédio dos próprios produtos, “[...] vinculando a correção dos valores emprestados à evolução dos preços dos produtos financiados” (Araújo; Almeida, 1996, p. 166). Armani (1993) salientou que esse sistema já era utilizado pela iniciativa privada, por meio de cooperativas e indústrias de insumos. Essa forma de financiamento era conhecida como “troca-troca”, já que eram fornecidos insumos para a produção e o pagamento era feito em sacas de produtos. A equivalência-produto foi empregada nos programas de securitização das dívidas dos produtores rurais e no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os Depósitos Especiais Remunerados (DER) foram criados em 1991 em decorrência do congelamento dos ativos financeiros ocorrido no Plano Collor I, sendo determinada a aplicação entre 10 e 20 % do saldo dos depósitos em crédito rural (Gasques; Villa Verde, 1995a). Para as instituições autorizadas a operar com a poupança rural, o limite era de 30 %, sendo aumentado o percentual a ser aplicado em custeio agrícola e em outras finalidades da atividade agrícola, em janeiro de 1993, para no mínimo 40 % dos saldos diários do DER (Oliveira, 1996). O autor destacou que o DER

[...] funcionou como um tipo de aplicação financeira que procurou evitar que os saldos congelados se deteriorassem ao longo do tempo. Os saldos sob esta rubrica passaram a ser

remunerados pela Taxa Referencial Diária (TRD) mais juros de 8 % ao ano, que foram gradativamente reduzidos até atingirem 6 % a.a. em agosto de 1994 (Oliveira, 1996, p. 45).

Foi ressaltado, também, que as aplicações dos saldos do DER em operações de crédito rural estariam sujeitas à TRD acrescidas de juros de, no máximo, 18 % a.a. Os recursos do DER, em 1994, não chegaram a 0,5 % das fontes do crédito rural. Essa fonte de recursos teve um caráter temporário, já que dezembro de 1995 foi o prazo limite para aplicação destes.

Em 1991, também houve a permissão para que fossem captados recursos externos pelas instituições financeiras do SNCR, com a finalidade de financiar os exportadores no custeio e na comercialização de produtos destinados à exportação. Em 1995, incluiu-se a agroindústria como parte dos beneficiários (Gasques; Villa Verde, 1995a; Oliveira, 1996).

Os Fundos de *Commodities*, criados em 1992, tinham como intenção, como foi salientado por Armani (1993, p. 60), captar recursos para serem aplicados “[...] em carteira de ativos financeiros vinculada a produtos agrícolas, pecuários e agroindustriais, bem como a realização de operações em mercados de liquidação futura de contratos desses produtos”. Além disso, “o Governo pretendeu dar liquidez ao mercado futuro de produtos agrícolas e incrementar a participação dos complexos agroindustriais no financiamento da produção” (Oliveira, 1996, p. 46). As aplicações dos Fundos de *Commodities* ocorriam por intermédio de aplicações de contratos de liquidação futura nas modalidades a termo, futuro e opções, sempre vinculada a produtos agro-

pecuários e agroindustriais. De acordo com Araújo e Almeida (1996), a regulamentação dos Fundos de *Commodities* possibilitava que, até 1995, fossem aplicados os recursos financeiros em papéis relacionados aos produtos agropecuários. Os Fundos de *Commodities* foram extintos em 1995, sendo substituídos pelos Fundos de Investimentos Financeiros (FIF). Também foram extintos os Fundos de Renda Fixa, Curto Prazo, FAF, Fundos de Investimentos em Quotas (FIQs), Fundo de Aplicação Financeira (FAF) e Renda Fixa Curto Prazo. O objetivo do Conselho Monetário Nacional (CMN) era “[...] desincentivar as aplicações com liquidez diária e estimular as de longo prazo adaptando o sistema financeiro ao novo cenário de taxas de inflação bem inferiores às observadas nos últimos anos” (Nuevo, 1996, p. 36).

A atividade agropecuária é uma atividade de alto risco por possuir características econômicas diferenciadas dos demais setores, como sua subordinação aos fatores climáticos, a demora no retorno de investimentos em certas culturas e criações, a perecibilidade dos produtos, que dificulta o processo de comercialização, e a própria incerteza em relação aos preços recebidos. A utilização dos mercados derivativos foi uma forma de proteção contra o risco das variações bruscas nos preços recebidos por produtores rurais e agroindústrias processadoras. Entre os fatores limitantes do desenvolvimento dos mercados de derivativos agrícolas no Brasil, Bassinello e Araújo (1994a, p. 11) destacaram os seguintes:

- a) a instabilidade e inadequação da intervenção do governo no sistema; b) a competição com mercados tradicionais da América do Norte e Europa; c) a falta de conhecimento e

cultura empresarial em grande parte do setor agrícola; e d) a necessidade de capitalização dos potenciais participantes dos mercados futuros.

Além disso, Bassinello e Araújo (1994b, p. 9) acrescentaram que o Brasil

[...] negocia pequeno volume de derivativos agrícolas. Entre as razões para isto está a falta de incentivo governamental que desconhece as vantagens dos mercados de derivativos na racionalização das suas relações com a agricultura, tanto em termos de crédito rural como de comercialização agrícola.

O Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida (CMG) foi criado pela Bolsa de Cereais de São Paulo em conjunto com a Central de Registros S.A. em 1992. É um contrato mercantil de compra e venda de mercadorias emitido pelos detentores destas e negociado apenas em bolsas de cereais e mercadorias. É um instrumento específico para o mercado físico e envolve todos os produtos de origem agrícola, pecuária ou industrial (insumos). O objetivo em criar esse instrumento era “[...] estimular as vendas diretas dos produtos agrícolas às indústrias, as vendas antecipadas e a comercialização transparente e segura por meio das Bolsas de Mercadorias, entre outros” (Oliveira, 1996, p. 54). Segundo Staduto e Marques (1995, p. 9),

O CMG é um instrumento que melhora a eficiência e o desenvolvimento do mercado físico e dos mecanismos de formação de preços para os diversos produtos. Os mercados futuros agrícolas ficam fortalecidos com a organização dos mercados físicos, pois incentiva o produtor a realizar estratégias de proteção contra as variações de preços, nestes mercados.

A Cédula do Produto Rural (CPR), cuja característica é ser um título lastreado em garantias reais (produto — CPR física, conforme nomenclatura atual), foi criada em 1994 e implantada pelo Banco do Brasil, sendo aprovada pelo Congresso Nacional e transformada, pelo governo federal, em lei. Uma das principais vantagens da utilização da CPR como forma de financiamento do produtor rural era a possibilidade de aumento da rentabilidade mediante obtenção de recursos fora do período de liberação de recursos oficiais, em que os preços dos insumos e serviços utilizados têm uma elevação em razão do aumento da demanda (Nuevo, 1996). Para Marques, Caffagni e Sousa (1997, p. 90), o principal motivo para a criação desse instrumento era “[...] poder oferecer ao mercado de crédito agrícola um instrumento que fosse simples, eficaz, com baixo custo operacional e com sólidas garantias para as partes envolvidas”.

Foi criado um Fundo de Investimento junto ao Banco do Brasil, constituído “[...] pela disponibilidade das entidades da administração federal indireta e das fundações supervisionadas pela União” (Gasques; Villa Verde, 1995a, p. 13), para ser aplicado em Certificados de Depósitos Bancários (CDB) e em títulos do Tesouro Nacional. No mínimo 70 % das aplicações em CDB relacionadas ao Fundo deveriam ser destinados ao crédito rural. Segundo Oliveira (1996), esse Fundo também é conhecido como FAE — Extramercado.

O Contrato de Compra e Venda de Soja Verde foi criado por iniciativa do setor privado e é um contrato mercantil, de entrega futura e com preços fixos ou a fixar, calculados em função do preço do mercado futuro (Gasques; Villa Verde, 1995a). Segundo Nuevo (1996, p. 22), “a

maior parte dos recursos utilizados na compra antecipada da produção, sistema 'soja verde', pelos exportadores é proveniente dos Adiantamentos Sobre Contratos de Câmbio (ACC)".

Segundo Gasques e Villa Verde (1995a, p. 14), os ACC também foram utilizados como forma de financiar a agricultura. Foram criados em 1995 e

[...] representam antecipações parciais ou totais de vendas a termo para o mercado internacional. O financiamento era sempre pago em produto, com preço estabelecido na data do contrato, e as garantias usuais são o aval, a hipoteca e o penhor. Estes recursos foram utilizados pelos exportadores para a compra antecipada de *commodities* no mercado interno, com a finalidade de honrar os contratos de exportação (Gasques; Villa Verde, 1995a, p. 14).

Em 1995, foi instituído o financiamento de máquinas e equipamentos agrícolas (Finame Agrícola), cujo órgão gerenciador é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os recursos originam-se do Fundo PIS/PASEP e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e são destinados para os investimentos de médio e longo prazos, principalmente para aquisição de máquinas e equipamentos nacionais. Segundo Oliveira (1996), a criação do FAT permitiu incrementar as fontes de recursos para a safra 1995/1996. Outro mecanismo de financiamento da atividade rural citado por Marques, Caffagni e Sousa (1997) é o Sistema de Integração.

A agricultura brasileira vem cumprindo o seu papel de fornecedora de alimentos para o mercado interno e de geradora de divisas através da exportação de produtos, ajustando-se às crises que vêm afetando a economia brasileira, pelo menos, desde a década de 1970. No entanto, várias dificuldades surgiram, prejudicando a continuidade do seu desenvolvimento, como queda dos preços e endividamento. As dificuldades do setor agrícola foram agravadas pela ausência de rapidez na execução de uma política agrícola. As consequências da falta de percepção sobre a crise no setor ocasionaram a falência de diversos produtores e o aumento do desemprego no setor rural.

Por fim, o crescimento da economia brasileira e, especificamente, da agricultura, nos anos 1960 e 1970, mostrou a eficácia da estratégia utilizada pelo governo brasileiro. Entretanto, nos anos 1980, houve o esgotamento não apenas do processo de substituição de importações, mas também do fluxo de poupança externa, associado à crise da dívida externa, à redução da poupança do setor público e à aceleração do processo inflacionário. Nesse contexto, os instrumentos utilizados a partir de meados dos anos 1980 buscavam, de um lado, garantir o abastecimento interno de produtos agrícolas e a geração de divisas e, de outro, não comprometer os objetivos macroeconômicos de estabilização da economia (Barros; Araújo, 1995). Depois dos anos 1980, as novas alternativas para o financiamento da atividade agrícola começaram a buscar uma participação cada vez maior de recursos privados, em que o governo passou a incentivar a iniciativa privada a assumir o papel de financiadora da atividade produtiva do meio rural.

POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA NA TRANSIÇÃO DOS SÉCULOS XX E XXI

As transformações ocorridas no padrão de financiamento da agricultura, conforme apontado na seção anterior, tiveram conexão com o cenário macroeconômico e, logo, do Estado brasileiro. Uma característica do combate à inflação foi a necessidade de encontrar formas de financiar a agricultura nacional sem haver dependência dos recursos do Tesouro Nacional. Como observado nos capítulos anteriores, a estabilidade de preços, para ser bem-sucedida, precisaria passar por ajuste fiscal e política monetária contracionista. Houve mudanças no Proagro, na última década do século passado, por exemplo. Porém, a novidade foi o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, a saber, um conjunto cada vez mais complexo de linhas de crédito direcionadas para produtores rurais caracterizados como familiares. O Programa seria, enfim, a realização de uma demanda histórica de movimentos sociais que não se sentiam parte integrante das políticas públicas para a agricultura.

Mas a década de 1990 também teria outras políticas que beneficiariam a agricultura. A chamada Lei Kandir, de 1996, corresponde à isenção de pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) para produtos primários e semielaborados exportados, o que, na prática, seria um estímulo à exportação de produtos da agricultura e pecuária. Além deste, instrumentos de garantia de preços mínimos para comercialização foram criados, como o Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) e o Contrato de Opção de Venda de Produtos Agrícolas

(COVPA), normalmente, para dar conta da comercialização de produtos específicos — como foi o caso do COVPA para o milho — do Centro-Oeste.

O início dos anos 2000 foi de criação de instrumentos de política agrícola. No ano 2000, foi constituída a cédula do produtor rural financeira (CPR financeira), que acabou com a necessidade de o produtor se comprometer com a entrega do produto, tornando-se uma alternativa para o financiamento da comercialização. No ano de 2003, o seguro agrícola (Proagro) foi alterado, passando a existir o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), com o objetivo similar ao anterior, porém com subvenções do governo federal na ordem de 40 a 60 %, conforme critérios do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A partir de 2004, passou a existir a ampliação nos instrumentos privados de financiamento da agricultura por meio da criação de títulos agrícolas, como o certificado de depósito agropecuário (CDA), em que há o compromisso de entrega do produto ao agente financiador da produção; o “Warrant” Agropecuário (WA), relacionado à armazenagem, que é emitido de forma simultânea ao CDA e dá o direito ao penhor sobre o produto descrito no citado certificado; o certificado de recebíveis do agronegócio (CRA), que pode ser emitido por companhias securitizadas e tem como lastro notas promissórias, certificados de depósitos e CPRs; o certificado de direitos de creditórios do agronegócio (CDCA), que é um título que somente as cooperativas podem emitir para captar fundos de poupança de pessoas jurídicas para uso na agricultura; a Nota Comercial do Agronegócio (NCA), ou Agrinote, a ser emitida por em-

presas privadas ou cooperativas inscritas na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que cumpre similar papel ao de nota promissória, com a necessidade de o emissor efetuar o pagamento da quantia estipulada em unidades monetária; a Nota Promissória Rural (NPR) ou a Duplicata Rural (DR), emitidas pelas processadoras para viabilizar a compra de matérias-primas, que são negociadas com os agentes financeiros; e as letras de crédito do agronegócio (LCA) emitidas pelas instituições financeiras públicas ou privadas e lastreadas pela CPR (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2017a).

No ano de 2006, houve a criação do Prêmio de Equalizador pago ao Produtor (Pepro), subvenção paga ao produtor/cooperativa que estiver disposto a comercializar seu produto pelo preço de referência, ou seja, o governo federal paga a diferença entre o preço do milho negociado em leilão, por exemplo, e o preço de referência para aqueles que venderem seu produto a produtores e cooperativas em regiões com déficit dele. No mesmo ano, entrou em vigor a Lei da Agricultura Familiar. Em termos de financiamento da produção agropecuária, essa Lei reforça a cisão existente entre a agricultura empresarial e a agricultura familiar, algo que havia sido evidenciado com a criação do Pronaf. Isso guarda relação com o organograma ministerial do governo federal, com a existência do MAPA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (atualmente vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social – MDAS) e com a existência também, desde 2012, de dois a três planos safra, um chamado de Plano Safra da Agricultura Familiar e outro chamado de Plano Agrícola e Pecuário (PAP), além do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp).

Conforme Servo (2019), percebeu-se um crescimento no crédito rural na ordem de 5,7 % ao ano, em termos reais, entre as safras de 2007/08 e 2017/18. No mesmo período, o PIB agropecuário (também em termos reais) cresceu, em média, ao ano, 3 %. O trabalho de Gasques, Bacchi e Bastos (2017) ilustra a afirmação de Servo (2019) sobre o papel do crédito. Os autores concluíram que o acréscimo de 1 p.p. no crédito rural geraria 0,4 p.p. de acréscimo no PIB do agronegócio. Assim, o crédito se confirma como sendo determinante para o desempenho do setor.

Servo (2019) descreveu que o crédito rural atualmente está estabelecido em dois tipos de recursos: controlados, com taxas de juros reguladas; e não controlados, com taxas de juros não pactuadas. No primeiro grupo estão as linhas de crédito em que as instituições ligadas ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) são obrigadas a aplicar, como 30 % dos depósitos à vista, 60 % dos depósitos da poupança rural e 35 % dos valores das letras do crédito agropecuário (LCA). Compõem o segundo grupo a livre alocação da poupança rural, das captações da LCA e de fontes externas e recursos livres das instituições financeiras. Em todos os casos, existe a necessidade de se respeitar as regulações do Manual do Crédito Rural (MCR).

Os dados apresentados pelo autor mostram uma perda relativa de importância dos fundos controlados, em comparação aos recursos livres, em pouco tempo. Se na safra 2014/15, havia 92,6 % do total dos contratos, na safra 2018/19 (de julho de 2018 até março de 2019), essa importância já havia caído para 71,6 %. Os dados do MAPA, por sua vez, expõem uma previsão para a safra 2022/23 de 57,4 % de recursos

vinculados a juros controlados (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2022), algo que reforça a redução nos contratos estabelecidos com taxas de juros controladas e que, logo, mostra a tendência de ganho relativo de espaço nas formas livres de captação de crédito rural. De toda forma, os dados concedidos à pessoa física (por exemplo, Pronaf) continuam sendo majoritariamente originados de recursos controlados, o que aponta que essas são fontes que seguirão ativas por longo tempo. Pelo lado de pessoas jurídicas, ocorre a contração do uso de crédito por recursos controlados, diante de outras oportunidades de financiamento, tanto para custeio quanto para financiamento ou para comercialização.

Para os recursos do tipo controlado, a poupança rural tem sido a principal fonte. Para os recursos do tipo não controlado, destacam-se as LCAs como a fonte principal de crédito rural.

A discussão sobre os planos safra passa pelo Congresso Nacional, além de eles serem regulamentados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Uma razão essencial para serem aprovados pelo Congresso Nacional é o fato de que há destinação de fundos constitucionais e aprovação (ou não) de subsídios que impactam no resultado primário do governo central. Servo (2019) apresentou que, em 2018, saíram dos cofres do tesouro nacional 8,9 bilhões de reais, sendo 62,9 % distribuídos entre Pronaf (32,4 %), investimento rural e agroindustrial (17,7 %) e custeio agropecuário (12,8 %).

Para a safra 2022/23, segundo o MAPA, os recursos estimados, em valores correntes, foram da ordem de 430,9 bilhões de reais, sendo 195,7 bilhões (57,4 %) com juros controlados e os demais 145,2 bilhões

(ou 42,6 % do total) com juros não controlados (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2022). Respeitando a trajetória histórica do crédito rural, os volumes mais expressivos foram estimados para custeio e comercialização – aproximadamente 246 bilhões de reais. Para o Pronaf, o volume estimado foi de 53,6 bilhões de reais. Para o Pronamp, por sua vez, a estimativa ficou em 44 bilhões de reais. Depois de um período de recuo no acesso aos recursos do plano safra, de julho a agosto de 2022 houve um acréscimo de 22,8 % nas contratações de crédito, ante o mesmo período de 2021, ainda que o número de contratos tenha reduzido um pouco mais de 5 % para o mesmo período, fruto de temores quanto ao custo de produção.

Ainda em relação ao plano safra 2022/23, como forma de ilustração, outros mecanismos de financiamento das atividades rurais são: recursos para o Programa de agricultura de baixo carbono (ABC+), financiamento para inovação em conectividade e comunicação, a partir de energias renováveis, apoio à pesca e à aquicultura e apoio a programas e práticas sustentáveis por organismo internacional, além do programa de crédito para armazenagem. Por fim, o MAPA apresentou em seu plano safra o programa de seguro rural para grãos; frutas, olerícolas, café e cana-de-açúcar; florestas; pecuária; e aquicultura. Além do zoneamento agrícola de risco climático (ZARC) com seis classes de armazenamento hídrico (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2022).

É corriqueiro estabelecer que as políticas creditícias distintas para a agricultura empresarial e para a agricultura familiar acirraram conflitos políticos entre os grupos identificados com cada perfil de

produção (“bipartição da política agrícola”). Isso tem como efeito prático para o setor uma diversificação nas formas de financiamento privado para a agricultura empresarial, ao passo que caminha em ritmo mais lento entre os agricultores familiares, ainda dependentes das subvenções do Tesouro Nacional. Conforme dados expostos no capítulo anterior, tal separação não afeta o agregado da produção agropecuária brasileira, ainda que se saiba, conforme já argumentado, que o crédito rural não é a explicação única para o desempenho produtivo da atividade primária do país.

À GUIA DA CONCLUSÃO

As políticas macroeconômicas adotadas desde o início dos anos 1980, que buscavam a estabilização econômica e a retomada do crescimento da economia pelo controle da inflação e do endividamento interno e externo, não se mostravam compatíveis com uma política agrícola intervencionista e expansionista de crédito público. O governo tentou solucionar esse impasse através de uma elevação dos juros e uma redução da liquidez dos recursos para o crédito rural. Esperava-se que o setor agrícola passasse a ter uma relação mais direta com o sistema bancário privado, não dependendo tanto dos recursos governamentais.

No início dos anos 1980, a PGPM teve um caráter mais ativo no processo de financiamento do setor agrícola, cujos objetivos deveriam ser a garantia da rentabilidade dos produtores rurais e o fornecimento do crédito para a comercialização dos produtos transacionados dentro

dos Complexos Agroindustriais, além de limitar a atuação do governo no financiamento do setor, pois agora os escassos recursos deveriam ser administrados caso a caso.

Com o esgotamento das fontes tradicionais do crédito rural, provocado pelo agravamento da crise fiscal brasileira, houve um aumento da participação de novas fontes de recursos, que tinham sido captados na iniciativa privada para o financiamento das safras agrícolas. Por isso, criou-se um padrão de financiamento sustentado em fontes de recursos, que foram captadas no mercado a partir de meados da década de 1980: Caderneta de Poupança Rural; Fundos Constitucionais; DIR; Sociedade de Crédito Imobiliário, Bancos Múltiplos e FAF; Sistema de Equivalência-Produto; DER; Recursos Externos; Fundos de *Commodities*; Mercados Derivativos; CMG; CPR; Recursos Extra-mercado; Contratos de Compra e Venda de Soja Verde; ACC; Finame Agrícola; e Sistema de Integração.

No entanto, a crise do Estado, a partir da década de 1980, e a consequente exaustão do sistema de financiamento rural não inviabilizaram a continuidade do processo de integração entre o setor agrícola e o setor industrial. Nesse atual estágio de desenvolvimento econômico, a agricultura havia se tornado um campo de aplicação do capital financeiro. O processo de integração da agricultura com as indústrias, a montante e a jusante, já havia estabelecido uma situação irreversível de integração de capitais, cujo objetivo era a valorização do capital, independentemente do setor em que estava sendo aplicado. Essa integração de capitais ocorria tanto na produção quanto no mercado de terra e não dependia do tamanho do produtor rural, possibilitando

ao pequeno produtor, tecnificado ou associado aos sistemas agroindustriais, participar desse processo de integração. Como combustível para a expansão da agropecuária e do PIB do agronegócio brasileiro, tem-se o crédito rural que, com a criação do SNCR, teve como importante fonte fundos estatais, até a década de 1980. A partir da estabilização de preços (controle da inflação) da década de 1990, passou-se a observar um contínuo incremento do sistema financeiro nacional, com crescimento de linhas de crédito não controladas pelo Estado, algo observado nas duas primeiras décadas do século XXI. Observa-se, enfim, para a safra 2022/23, um quase equilíbrio entre recursos controlados e recursos livres para dar suporte creditício ao agronegócio brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, P. F. C. de; ALMEIDA, A. de. Financiamento da agricultura no Brasil: da crise do crédito barato à perspectiva de um novo modelo. In: TEIXEIRA, E. C.; VIEIRA, W. da C. (ed.). *Reforma da política agrícola e abertura econômica*. Viçosa: UFV, 1996, p. 161-181.

ARMANI, E. R. *Crédito rural: evolução dos encargos financeiros*. São Paulo: USP/FIA, 1993.

BARROS, G. S. de C.; ARAÚJO, P. F. C. de. *Crédito rural no Brasil: estrutura de oferta e demanda e perspectivas para os anos 90*. Piracicaba: ESALQUSP, 1995. (Série Pesquisa n. 49).

BASSINELLO, F. I. R.; ARAÚJO, P. F. C. *Derivativos no financiamento da agricultura*. Piracicaba: ESALQ-USP, 1994a.

BASSINELLO, F. I. R.; ARAÚJO, P. F. C. *Inter-relações entre setor agrícola e sistema financeiro*. Piracicaba: ESALQ-USP, 1994b.

BLECHER, B. Collor quer Estado fora do mercado agrícola. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 jan. 1990. Agrofólia, p. G.3.

BRUM, A. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 17. ed. Ijuí: Vozes/Unijuí, 1997.

DIAS, G. L. da S. *Mobilização de poupança e o financiamento do setor agrícola*. Piracicaba: ESALQ-USP, 1995. (Série Pesquisa n. 51).

FÜRSTENAU, V. Política agrícola: as dificuldades aumentam. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 120-123, set. 1989.

GASQUES, J. G.; BACCHI, M. R. P.; BASTOS, E. T. Impactos do crédito rural sobre variáveis do agronegócio. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, ano 21, n. 4. out./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1315/1082> . Acesso em: 28 nov. 2022.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. *Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos 80*. Brasília, DF: IPEA, nov. 1990. (Texto para discussão, 204).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. *Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural*. Brasília: IPEA, dez. 1995a. (Texto para discussão, 392).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. *Prioridades e orientação dos gastos públicos em agricultura no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, jan. 1995b. (Texto para discussão, 365).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. *Recursos para a agricultura e a orientação dos gastos públicos*. Brasília, DF: IPEA, ago. 1991. (Texto para discussão, 229).

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Instrumentos de Financiamento Privado*. Brasília, DF: MAPA, 2017a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/comercializacao-e-abastecimento/instrumentos-de-financiamento-privado>. Acesso em: 6 out. 2017.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2017/18*. Brasília, DF: MAPA, 2017b.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Safra 2022/2023: apresentação do Plano safra 2022/2023*. Brasília, DF: MAPA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2022-2023/apresentacao-plano-safra-2022_2023.pdf. Acesso em: 28 nov. 2022.

MARQUES, P. V.; CAFFAGNI, L. C.; SOUSA, E. L. L. de. Mercados futuros e financiamentos agropecuários. In: VIEIRA, W.; CARVALHO, F. (ed.). *Mercosul: agronegócios e desenvolvimento econômico*. Viçosa: UFV, 1997, p. 87-106.

MASSUQUETTI, A. *A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97*. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/3241>. Acesso em: 14 out. 2017.

MONTEIRO, M. J. C. O crédito rural nos anos 90. *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 14-15, abr. 1995.

NUEVO, P. A. S. *A cédula do produto rural (CPR) como alternativa para financiamento da produção agropecuária*. 1996. Dissertação (Mestrado em Economia Agrária) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1996. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-20181127-160821/publico/NuevoPauloAugustoSacomani.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2023.

OLIVEIRA, J. J. de. A reforma do financiamento agrícola no Brasil. In: CAVALCANTI, J. E. A.; VIEIRA, W. da C. (ed.). *Política agrícola e segurança alimentar*. Viçosa: UFV, 1996, cap. 4.

PARENTE, P. *et al.* Por que securitizar a dívida agrícola? *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, ano 5, n. 3, p. 3-5, jul./set. 1996.

PORTO NETO, A. A política agrícola e a globalização. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, ano 5, n. 4, p. 5-11, out./dez. 1996.

SERVO, F. Evolução do crédito rural nos últimos plano-safra. Brasília, DF: IPEA, 2019. (Nota Técnica n. 43). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9286/1/cc_43_nt_evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20cr%C3%A9dito_rural.pdf. Acesso em: 28 nov. 2022.

SILVA, J. G. da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: IE/Unicamp, 1996.

STADUTO, J. A. R.; MARQUES, P. V. Os certificados de mercadoria. *Preços Agrícolas*, Piracicaba, n. 101, p. 8-9, mar. 1995.

STADUTO, J. A. R. *Os mercados de opções agrícolas: uma alternativa de financiamento para a agricultura*. 1995. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 1995.