

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>	

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 escravidão 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 AUGES 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.