

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

|   |            |
|---|------------|
| <b>Prefácio</b>   | <b>6</b>   |
| <b>1. O Estado</b>  | <b>11</b>  |
| <i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>  |            |
| <b>2. Estado, macroeconomia e políticas públicas</b>  | <b>31</b>  |
| <i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>  |            |
| <b>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</b> | <b>65</b>  |
| <i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>  |            |
| <b>4. Estado brasileiro e agricultura no longo processo de estabilização de preços</b>  | <b>93</b>  |
| <i>Leonardo Xavier da Silva e Tanice Andreatta</i>  |            |
| <b>5. Política agrícola: histórico e formação do padrão de financiamento da agricultura brasileira</b>  | <b>119</b> |
| <i>Angélica Massuquetti e Leonardo Xavier da Silva</i>  |            |
| <b>6. Política agrícola brasileira do fim do século XX ao início dos anos 2020</b>  | <b>159</b> |
| <i>Angélica Massuquetti e Leonardo Xavier da Silva</i>  |            |

# 4

## Estado brasileiro e agricultura no longo processo de estabilização de preços

Leonardo Xavier da Silva

Tanice Andreatta<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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:

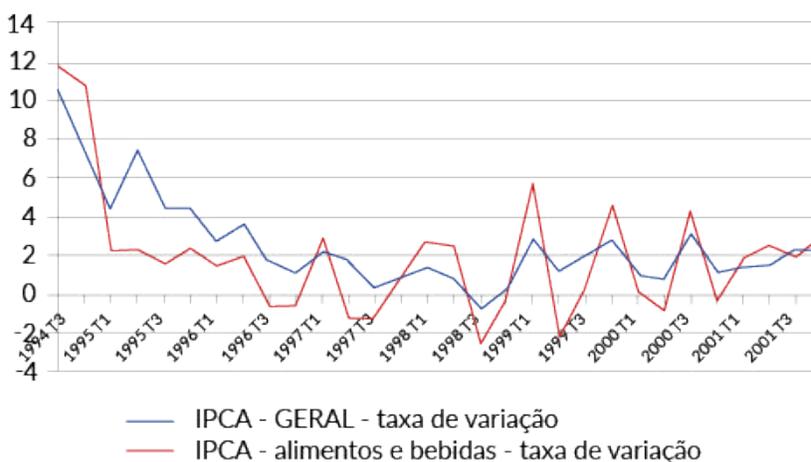
- a) elevação da produtividade da terra, tendência essa que teria se manifestado muito anteriormente, mas teria se acentuado nos anos 1990;
- b) valorização cambial, que teria ampliado os efeitos da liberalização comercial durante a maior parte da década de 1990;
- c) pressão exercida pela abertura comercial, 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 contribuiram 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



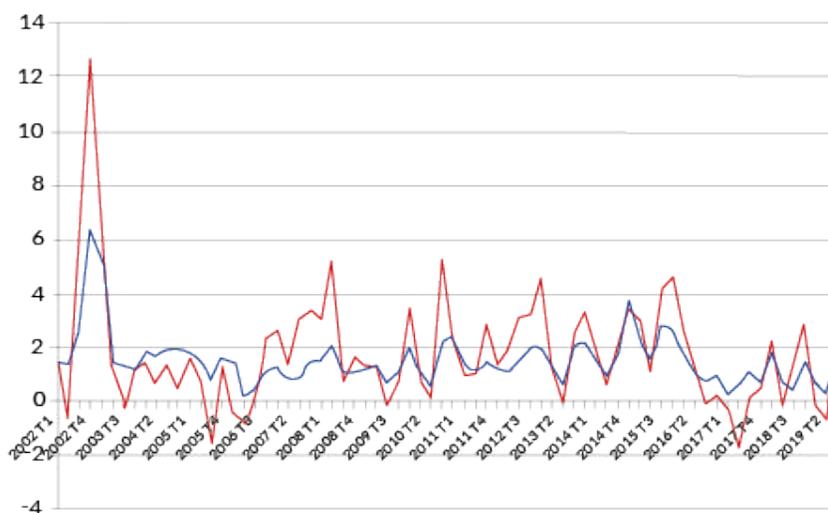
Fonte: Elaborada pelos autores com base em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022).

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,<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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”.<sup>4</sup>

---

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,<sup>5</sup> 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](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](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.