

Título do capítulo CAPÍTULO 2
**A ECONOMIA AGRÍCOLA BRASILEIRA:
DESEMPENHO E POLÍTICA RECENTE**

Autores (as) William H. Nicholls

DOI

Título do livro TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO
AGRÍCOLA

Editor (es) Claudio Roberto Contador

Volume

Série IPEA/INPES. Monografia, 17

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1975

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1975

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

II

A ECONOMIA AGRÍCOLA BRASILEIRA: DESEMPENHO E POLÍTICA RECENTE *

WILLIAM H. NICHOLLS **

“Ah! o sertão do Brasil . . . que os que vivem nas cidades grandes asfaltadas, furadas de arranha-céus, nem sequer imaginam que exista.”

Paulo Setubal, *Confiteor*

A agricultura brasileira entrou nos anos 60 após uma década de notável expansão da produção em termos físicos. Entre 1948/52 e 1958/62, a produção agrícola (incluindo o café) cresceu em torno de 57% devido, praticamente, ao aumento de 56% nas áreas de cultivo, pois não houve alteração visível na produtividade por hectare das lavouras em geral. As Tabelas II.1 e II.3 mostram esses fatos. Durante o mesmo período, a produção pecuária e de produtos pecuários ¹ também cresceu em torno de 54%, para um acréscimo porém de apenas 12% do total das terras de pasto, em que se inclui

* Traduzido, com permissão, de “The Brazilian Agricultural Economy: Recent Performance and Policy”, in *Brazil in the Sixties*, Riordan Roett (ed.) (Nashville: Vanderbilt University Press, 1972).

** Agradeço ao meu colaborador de muitos anos, Ruy Miller Paiva, pelos valiosos comentários e críticas a este trabalho.

¹ Deve-se enfatizar que as melhores informações disponíveis sobre a produção agrícola brasileira, provenientes do Ministério da Agricultura, não são, em geral, consideradas de confiança, sendo que as informações sobre o número de cabeças de gado e a produção pecuária são ainda mais duvidosas quanto à veracidade do que as informações sobre as culturas. (U.S. Department of Agriculture, *Brazil's Position in World Agricultural Trade*, ERS, Foreign 190 (Washington, outubro de 1967), p. 28, e Tabela 25, p. 108).

um aumento modesto de pastos plantados. Com uma população 34% maior, a produção *per capita* das culturas e produtos pecuários cresceu a taxas médias anuais de 1,7 e 1,5%, respectivamente, enquanto a renda real subia a 4,5%. Apesar do aumento considerável da população e o rápido crescimento de renda *per capita*, a Tabela II. 4 mostra que a agricultura brasileira respondeu satisfatoriamente, mantendo praticamente constantes os preços reais dos alimentos (excluindo o café) durante a década de 50. Em verdade, a expansão na produção das culturas foi suficientemente grande para baixar de 9% o preço real médio dos alimentos de origem vegetal (excluindo o café), mas a crescente renda real deslocou as preferências dos consumidores em direção às carnes; o preço real dos alimentos de origem animal subiu 27% durante os anos 50, uma vez que a produção pecuária cresceu muito pouco em relação aos deslocamentos de sua demanda.

Enquanto os preços reais de leite e de ovos não apresentaram mudanças sensíveis, o rápido aumento no preço de carne bovina em 1958/64 era sinal de que a defasagem mais séria no setor animal estava na produção de carne bovina, e o aumento substancial, embora menor nos preços dos produtos suínos, indicava claramente os esforços da produção suína em recuperar a demanda insatisfeita das décadas anteriores (Tabela II.2). Dentre os principais produtos básicos, a batata, o algodão e o amendoim (principais fontes de óleos vegetais), e a cana-de-açúcar — todos com sensíveis melhorias nas produtividades por hectare — apresentaram as maiores quedas (15-22%) nos preços reais; o feijão, o trigo, a banana, a laranja e o arroz — dos quais apenas o arroz não apresentou decréscimos na produtividade por hectare — mostraram algum aumento nos preços reais. De longe, o maior aumento (45%) no preço real ocorreu no feijão, enquanto os dos outros variaram de 3 a 7%, sendo que pelo menos os do arroz e da laranja foram substancialmente inferiores a seus preços máximos em meados de 1950. Portanto, pode-se dizer que o principal atraso na produção agropecuária brasileira, em torno do ano de 1960, se situava na carne (de boi, principalmente) e no feijão, e, em escala muito menor, no trigo (cujos altos preços sustentados para estimular a expansão da produção doméstica ainda não tinham sido bem sucedidos), na banana, na laranja e no arroz.

Apesar desses problemas, o Brasil entrou na década de 60 com uma agricultura que, apesar de instável e atrasada tecnologicamente, demonstrou um desempenho muito melhor do que se poderia esperar, tendo em vista o contínuo descaso oficial em relação ao setor doméstico de alimentos nas décadas anteriores. As principais medidas políticas do Governo em favor da expansão da agricultura brasileira diziam respeito principalmente a melhorias na infra-estrutura — na

TABELA II.1

INDICES DA PRODUÇÃO TOTAL DAS PRINCIPAIS CULTURAS E PRODUTOS ANIMAIS,
REBANHO E ABATE TOTAL DE ANIMAIS, BRASIL, 1948/69*
1948/52 = 100

Culturas ou Produtos Animais	1948/52	1953/57	1958/62	1963/67	1968/69 **
Feijão	100	122	135	180	199
Milho	100	118	146	193	221
Arroz	100	122	163	222	224
Trigo	100	177	128	117	203
Mandioca	100	118	139	197	236
Batata	100	130	153	185	222
Amendoim	100	127	336	504	540
Algodão	100	102	135	159	178
Bananas	100	130	162	219	272
Laranja	100	109	137	185	225
Caná-de-Açúcar	100	129	173	219	237
Fumo	100	126	144	202	225
Cacau	100	127	130	133	130
Café	100	110	191	132	109
Todas as 14 Culturas	100	118	157	182	n.a.
Leite	100	154	194	252	278
Ovos	100	152	192	248	286
Lã	100	137	138	144	157
Mel	100	103	129	136	122
4 Produtos Animais ***	100	152	189	240	n.a.
N.º Bovinos	100	120	142	165	177
N.º Suínos	100	146	184	229	249
N.º Carneiros	100	123	131	151	167
N.º Cabras	100	117	132	164	175
Todos Rebanhos ***	100	125	148	174	n.a.
Abate de Bovinos	100	106	121	124	144**
Abate de Suínos	100	119	140	166	191**
Abate de Carneiros	100	117	116	148	167**
Abate de Cabras	100	113	122	144	147**
Todos Abates ***	100	110	126	136	n.a.
Todos os Animais e Produtos ***	100	129	154	180	n.a.

* Os dados anuais sobre a produção das culturas, número de animais, abate de animais e produção dos produtos de origem animal são estimados pelo Serviço de Estatística da Produção (SEP) do Ministério da Agricultura. Para o período 1947/67, esses dados foram resumidos em "21 Anos de Evolução da Agricultura, 1947 a 1967", Fundação Getúlio Vargas (IBRE), Rio de Janeiro, janeiro de 1969; a estes adicionamos os dados de 1968 e 1969 (e também quando corrigidos posteriormente os dados revistos de 1966 e 1967) dos Anuários Estatísticos do Brasil de 1969 e 1970. As informações foram convertidas em números índices, com a média de 1948/52 igual a 100. Apesar destas informações sobre produção serem as melhores disponíveis para o Brasil como um todo, são consideradas geralmente muito pouco confiáveis, principalmente as informações sobre a pecuária. Por exemplo, as informações do SEP indicaram que durante 1950/60 o número de bovinos expandiu de 40% e o abate bovino de 21%. Por outro lado, os Censos de 1950 e 1960 mostraram números de animais que eram, respectivamente, 16 e 29% inferiores às estimativas do SEP, indicando um crescimento no número de bovinos durante 1950/60 de somente 19%.

** As informações para o abate de animais são somente para 1968.

*** Índices de produção computados das séries individuais de produção do SEP (ver acima) pela Fundação Getúlio Vargas em "21 Anos de Evolução da Agricultura".

TABELA II.2

INDICES DOS PREÇOS REAIS DAS PRINCIPAIS CULTURAS, PECUÁRIA E
DERIVADOS ANIMAIS, BRASIL, 1948/69 *
1948/52 = 100

Culturas ou Produtos Animais	1948/52	1953/57	1958/62	1963/67	1968/69
Feijão	100	122	145	105	102
Milho	100	103	91	74	67
Arroz	100	127	103	90	86
Trigo	100	103	107	110	108
Mandioca	100	92	99	78	81
Batata	100	93	78	77	66
Amendoim	100	93	89	95	93
Algodão	100	73	80	63	58
Banana	100	101	104	105	103
Laranja	100	124	103	103	117
Cana-de-Açúcar	100	96	85	100	102
Fumo	100	90	100	80	93
Cacau	100	124	107	93	172
Café **	100	106	77	79	88
Todas as 14 Culturas ***	100	103	92	84	n.a.
Alimentos de Origem Vegetal (Excluindo o Café) ***	100	103	91	89	84
Leite	100	96	97	101	95
Ovos	100	101	104	100	100
Lã	100	97	108	104	55
Mel	100	102	107	155	199
4 Produtos Animais ***	100	97	101	101	n.a.
Bovino, por cabeça	100	116	143	165	132
Suíno, por cabeça	100	108	117	134	107
Carneiro, por cabeça	100	118	156	167	120
Cabras, por cabeça	100	110	143	173	152
Todos Animais ***	100	114	138	159	n.a.
Todos os Animais e Produtos Animais ***	100	105	119	128	n.a.
Alimentos de Origem Animal ****	100	117	127	136	129
Todos os Alimentos (Excluindo o Café) ****	100	103	99	101	98

* As mesmas fontes da Tabela II.1, os preços derivaram da divisão do valor total da produção pela produção física, ambos estimados pelo SEP. Não ficou claro se os preços unitários usados foram os recebidos pelos produtores ou foram preços de atacado. De qualquer modo, os preços em cruzeiros correntes foram deflacionados pelo índice de preços por atacado (excluindo o café) da Fundação Getúlio Vargas, antes de computar os números índices (1948/52 = 100).

** As mudanças nos preços do café (não beneficiado) dos dados do SEP nem sequer se aproximam das mudanças indicadas por outras fontes. Estão incluídas aqui somente porque o índice geral de preços das 14 culturas, como computados pela Fundação Getúlio Vargas (cf. nota seguinte), inclui o café com o valor desses preços. De acordo com os índices de preço de atacado do café (Tabela II.4), publicados regularmente na Conjuntura Econômica, até o fim de 1969, estes números (lendo através) se teriam tornado 100, 109, 56, 49 e 46. De acordo com as informações da Divisão de Economia Rural, os preços do café recebidos pelos produtores de São Paulo seriam 100, 114, 55, 59 e 52. As duas últimas séries seriam presumivelmente para o café beneficiado.

*** Índices de produção computados das séries individuais de produção do SEP (ver acima) pela Fundação Getúlio Vargas em "21 Anos de Evolução da Agricultura".

**** Para maiores detalhes, ver Tabela II.4 a seguir.

forma, primordialmente, de construção de rodovias, aumento da capacidade de armazenagem, estabelecimento e expansão dos serviços de extensão rural, garantia de preços, subsídio às taxas de câmbio na importação de fertilizantes, produtos derivados do petróleo, tratores e caminhões; e, no fim da década, também um reforço ao crédito agrícola.² É pouco provável, entretanto, que isoladamente qualquer dessas medidas políticas do Governo, com exceção do desenvolvimento rodoviário e do transporte em caminhões, possa ter contribuído com mais do que uma pequena parcela para o excelente desempenho da agricultura brasileira durante 1950/60.

Sem dúvida, o objetivo principal da política do Governo durante a década foi a exploração de seu excedente agrícola exportável (café, algodão e cacau) para financiar o desenvolvimento industrial através de um sistema elaborado de taxas de câmbio múltiplas, que discriminavam as exportações tradicionais e favoreciam a importação de equipamentos industriais e bens de produção. A finalidade dessa política cambial, que começou durante um período de baixos estoques e preços mundiais elevados, era de captar uma grande parte dos ganhos do Brasil no comércio exterior, encaminhando-os para o desenvolvimento industrial sob uma política altamente protecionista, através de crédito governamental seletivo. Este objetivo foi em parte dificultado pela produção cafeeira que quase dobrou durante os anos 50, devido às culturas que se desenvolveram com a abertura do norte do Paraná, não obstante os baixos preços domésticos, que representavam apenas cerca da metade das cambiais recebidas pelo produto na exportação. Por volta de 1960, com a produção do café quase o dobro da demanda, os custos governamentais de estocagem do café excederam a arrecadação com o "dólar-café".³ Pior ainda, os benefícios conseqüentes para a agricultura continuaram a afluir para o setor cafeeiro, com sério prejuízo do setor não-exportador (produção de alimentos para consumo interno), de importância crescente para o País. A expansão das instalações de armazenagem, financiada pelo poder público e operada principalmente pelos governos estaduais durante 1956/60, não conseguiu dar aos produtores de cereais os benefícios esperados, em parte por ter sido mal localizada, porque o

² Para uma excelente revisão da política agrícola brasileira durante a década de 50 e inícios da de 60, veja Gordon W. Smith, "Agricultural Policy, 1950-67", editor Howard S. Ellis, in *The Economy of Brazil* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 213-265.

³ Veja Werner Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1965), pp. 48-58 e 117-118.

TABELA II.3

INDICES DE PRODUTIVIDADE FÍSICA POR HECTARE,
PRINCIPAIS CULTURAS, BRASIL, 1948/69

Culturas	1948/52	1953/57	1958/62	1963/67	1968/69
Feijão	100	99	98	98	96
Milho	100	96	102	104	105
Arroz	100	93	101	98	91
Trigo	100	114	82	102	123
Mandioca	100	99	101	108	114
Batata	100	107	116	131	146
Amendoim	100	112	137	127	122
Algodão	100	101	117	110	115
Banana	100	94	96	100	111
Laranja	100	105	95	94	99
Cana-de-Açúcar	100	101	109	115	117
Fumo	100	103	102	114	128
Cacau	100	96	76	77	82
Café	100	89	115	104	84

FONTE: As mesmas da Tabela II.1.

transporte por caminhões estava então substituindo o ferroviário e, em parte, por não se ter conseguido fazer o desconto dos certificados de depósito na rede bancária. O programa de preços mínimos para as culturas básicas, iniciado em 1951, foi efetivamente implementado de modo a orientar as decisões de produção, e, com exceção do algodão na safra excepcional de 1952, a compra pelo Governo (com exceção do café) nunca foi suficientemente grande para elevar os preços agrícolas ou aproveitar a capacidade pública de estocagem.⁴

Por outro lado, com uma compensação parcial do efeito desfavorável do sistema de taxas múltiplas de câmbio nos preços dos produtos exportados, os agricultores brasileiros se beneficiaram, por algum tempo, de taxas favoráveis de câmbio para fertilizantes, produtos derivados do petróleo e tratores e caminhões. O subsídio à importação de fertilizantes, que diminuiu de quase a metade os preços internos dos fertilizantes (em relação aos preços dos produtos agrícolas) no período de 1950 a 1959, ajudou a aumentar o consumo doméstico de nutrientes mais de quatro vezes. As maiores beneficia-

⁴ Smith, *op. cit.*, pp. 224-225.

TABELA II. 4

INDICES DOS PREÇOS REAIS DOS PRODUTOS AGRICOLAS
E PRODUTOS DE ALIMENTAÇÃO, BRASIL,
1948/69 *

Anos	Preços por Atacado				Preços no Varejo **	
	Todos os Pro- dutos Agrico- las (Exceto o Café)	Todos os Pro- dutos de Ali- mentação (Ex- ceto o Café)	Alimentos de Origem Vege- tal (Exceto o Café)	Alimentos de Origem Animal	Rio de Janeiro	São Paulo
1948/52	100	100	100	100	100	100
1953/57	109	103	102	117	106	113
1957	86	100	101	110	106	108
1958	76	97	94	109	106	105
1959	56	97	100	96	111	110
1960	54	100	83	137	112	118
1961	46	102	80	144	113	125
1962	46	107	91	147	121	119
1963	36	103	91	131	117	115
1964	70	102	93	128	119	120
1965	61	95	84	128	106	111
1966	42	103	88	147	104	112
1967	38	103	89	145	97	107
1968	44	96	83	133	90	105
1969**	47	93	85	124	90	103
1958/62	56	90	91	127	113	115
1963/67	49	101	80	136	109	113
1968/69	46	98	84	129	90	104

* Estas são as séries de preços publicados regularmente em *Conjuntura Econômica* (Fundação Getúlio Vargas) até o fim de 1969 — quando introduziram uma nova série — com 1953 como ano-base (= 100) mas convertida aqui ao ano-base 1948/52, depois de deflacionar todas as séries de preço por atacado com o índice da Fundação (índice velho n.º 45) de preços por atacado de todos os produtos (excusive o café). Lendo transversalmente, os índices desta tabela tinham os seguintes números antigos da Fundação Getúlio Vargas: Índices de Preço por atacado n.º 47, 48, 57, 59 e 60; Índices de Preço dos antigos índices do custo de vida para São Paulo e Rio de Janeiro (cf. nota seguinte).

** Os índices dos alimentos que compõem o índice do custo de vida, deflacionados pelos índices correspondentes do custo de vida (todos os produtos) para as duas cidades.

*** Somente os primeiros 8 meses, depois do que todas estas séries antigas foram abandonadas em favor de um conjunto de números índices inteiramente novo.

das foram provavelmente as culturas de batata, tomate, algodão, cana-de-açúcar, café e arroz irrigado (mas não o mais típico do planalto, não irrigado).⁵ Apesar do crédito de custeio ter aumentado em termos reais de 31% entre 1954/56 e 1958/59, a parcela de crédito destinada pelo Banco do Brasil à produção agrícola em 1957/59 ainda estava fortemente concentrada nas culturas de café (40%), arroz (18%), cana-de-açúcar (13%) e trigo (13%), dando-se pouca atenção ao milho, feijão e outras culturas alimentares domésticas importantes. Além disso, de todo o crédito agrícola concedido pelo Banco do Brasil durante 1955/59, somente 20% foram encaminhados para a produção pecuária.⁶ Em São Paulo, as culturas beneficiadas pelo crédito de custeio concedido pelo Banco do Brasil e pelo Banco do Estado, em 1958, foram o café, algodão, arroz, cana-de-açúcar e amendoim. Mais de uma vez, o café foi favorecido oficialmente de modo indevido, embora parte do crescimento da produtividade por hectare no cultivo do amendoim, algodão e cana-de-açúcar fosse, sem dúvida alguma, explicado pela combinação de baixo preço dos fertilizantes e preferências creditícias oficiais.

A agricultura brasileira também se beneficiou durante os anos 50 das taxas de juros favoráveis à importação de caminhões, tratores e combustíveis. A importação de caminhões pesados durante 1955/60 elevou o estoque de caminhões no Brasil em mais de cinco vezes em relação ao de 1946, o que, juntamente com a expansão da rede de estradas e o crescimento de transporte por proprietários individuais de caminhões, proporcionaram aos fazendeiros um acesso mais rápido, mais fácil e mais barato aos mercados dos produtos e dos insumos manufaturados. Com o rápido crescimento da indústria nacional de caminhões, as importações de caminhões se reduziram a um nível negligenciável já por volta de 1962. O estoque de tratores aumentou, neste ínterim, de aproximadamente oito vezes no período de 1950/60 (80% concentrados nos quatro Estados mais ao Sul), em grande parte através das importações de 1955/60, mas a importação de tratores seria brevemente substituída, em grande parte, pela indústria nacional. Assim, a mecanização tanto do transporte como da produção agrícola, que mais tarde ainda seria encorajada com subsídios

⁵ *Ibid.*, pp. 227-228 e 230-231. Para informações de fertilizantes e produtividade das culturas em São Paulo, veja Oscar J. Thomazini Ettoni, "Produtividade Física da Agricultura em São Paulo", in *Agricultura em São Paulo*, vol. X (junho de 1964), pp. 45-48.

⁶ Judith Tendler, "Agricultural Credit in Brazil", USAID, Washington, outubro de 1969 (mimeografado). Este estudo é apontado como um dos melhores já escritos sobre o crédito agrícola no Brasil.

aos motores a óleo, perderia, breve, grande parte do estímulo destes subsídios de importações com os preços dos tratores e caminhões subindo e com as mudanças para os produtos da indústria nacional altamente protegida, no que foi reforçado ainda pelo abandono subsequente dos subsídios às importações de combustíveis.

Finalmente, por volta de 1960, a idéia de extensão agrícola enraizou-se no Brasil. Bem antes de 1950, certo número de Estados brasileiros estabeleceu agências de fomento à agricultura que forneciam serviços técnicos gratuitos e subsidiavam implementos agrícolas. Entretanto, somente com a fundação, em 1948 — devido à filantropia da família Rockefeller e a alguma participação financeira do Governo Federal e Estadual e certo auxílio externo dos EUA — da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) de Minas Gerais, estabeleceu-se no Brasil um genuíno serviço de extensão rural. A ACAR, que foi concebida inicialmente como um instrumento para oferecer crédito supervisionado aos pequenos fazendeiros de baixa renda, logo verificou que essa estratégia se mostrava muito dispendiosa por cliente atendido. Em consequência, por volta de 1956, a ACAR desenvolveu uma forma de serviço de extensão mais tradicional, procurando acelerar a adoção de novas práticas, oferecendo orientação técnica e — numa escala muito reduzida — crédito aos que liderassem a adoção de novas técnicas. Como consequência, a assistência técnica foi-se estendendo cada vez mais aos grandes agricultores à medida que o aumento de produtividade substituía o bem-estar social como objetivo básico da ACAR. O mais importante é que o sucesso da experiência da ACAR encorajou outros Estados a solicitarem programas semelhantes. Por volta de 1960, estavam estabelecidos programas do tipo ACAR em 12 Estados, estimulados pela criação de uma organização nacional (ACAR) em 1956 e pelo crescente e rápido apoio do Governo Federal, à medida que os financiamentos particulares do exterior eram suspensos. O Estado de São Paulo já tinha agido nesse sentido, criando o seu próprio serviço estatal de extensão que, com seus 400 escritórios locais e 900 técnicos, reduziam em muito a importância do esforço nacional. Mesmo em 1960, os 582 técnicos da ABCAR alcançavam apenas 11,5% dos 2.351 municípios (excluindo os de São Paulo) do Brasil, suplementados muito precariamente pelos 425 técnicos do sistema pouco eficiente do Ministério da Agricultura. ⁷

⁷ G. Edward Schuh, *The Agricultural Development of Brazil* (New York: Praeger, 1970); volumes recentes do Anuário Estatístico do Brasil; e Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), "Dez Anos a Serviço do Povo de Minas Gerais" (Belo Horizonte: ACAR, 1960).

Ainda que tenha sido favorável o desenvolvimento da ACAR no ano de 1950, ela não deve receber muito crédito pelo crescimento substancial da produção agrícola brasileira durante os anos 50. Mas pelo menos para um serviço brasileiro de extensão, ganhou ampla aceitação política e popular, elevou a qualidade dos técnicos de agricultura, através de salários mais elevados em tempo integral, sem injunções políticas, e com pessoal orientado para prestar serviços, servindo assim para estimular a revisão dos currículos excessivamente teóricos das faculdades de agronomia e promover o desenvolvimento e a institucionalização de pesquisas mais do tipo problema-orientado, cuja escassez era a sua maior falha.

Qualquer que tenha sido a contribuição direta ou indireta dessas políticas governamentais ao desenvolvimento agrícola dos anos 50, seu valor fica minimizado pelos benefícios derivados, como subproduto, da construção de rodovias brasileiras durante a mesma década. Em oito anos, de 1952 a 1960, o sistema de estradas federais aumentou de 12,3 para 32,4 mil quilômetros (sendo 27% pavimentadas), e os sistemas de estradas estaduais de 51,0 para 75,9 mil km. Apesar de insuficiente para um país de dimensões tão grandes, esta expansão na rede rodoviária federal e estadual foi acompanhada de um aumento de quatro vezes no volume de bens transportados em caminhão na década de 50, e a participação geral do transporte rodoviário aumentou de 37 para 62% durante 1950/60. Inicialmente, o principal beneficiado desse desenvolvimento rodoviário foi o Sul do Brasil, que integrou um grande número de cidades e áreas rurais numa economia regional, tendo como centro a cidade de São Paulo. Mesmo no Nordeste (que também tinha uma rede ferroviária menos desenvolvida), as estradas e os caminhões criaram pelo menos o início de uma economia nordestina integrada. Este desenvolvimento foi grandemente estimulado também pela criação de Brasília (1956/60), cujo principal "subproduto" foi a criação da necessidade imperiosa de se construir uma rede de estradas unindo a nova capital federal ao resto do Brasil. A conclusão da rodovia Belém — Brasília, seguida do rápido progresso nas outras rodovias projetadas para as maiores cidades do Nordeste, já demonstrava, por volta de 1960, que este sistema rodoviário se tornava a principal força de integração nacional e que se transformaria, com certeza, num marco de desenvolvimento da economia brasileira ⁸ (especialmente agrícola).

⁸ Vários volumes do *Anuário Estatístico do Brasil*; Smith, *op. cit.*, p. 223; e William H. Nicholls, "The Changing Structure of Farm Product and Input Markets in Brazil", in Kurt R. Anshel, *et alii* (editores), *Agricultural Cooperatives and Markets in Developing Countries* (New York: Praeger, 1969), pp. 63-78.

Realmente, a maior parte do aumento da produção agrícola deve ser atribuída ao estímulo que o desenvolvimento rodoviário deu à comercialização e à intensificação da agricultura nas áreas remotas e à ocupação e rápido crescimento das fronteiras agrícolas brasileiras restantes. Como quase todo aumento da produção agrícola veio das novas terras de cultura, é significativo que as fronteiras agrícolas do Estado do Paraná, sozinhas, contribuísem com 20% das novas terras de cultivo e com 23% do aumento da população rural durante a década de 50. Graças principalmente às melhorias no transporte, houve migrações internas espontâneas de alguns milhões de pessoas, a maioria das quais no sentido rural-urbano, mas crescentemente rural-rural, como no Paraná, que recebeu numa década um montante líquido de 1.350 mil imigrantes, seguido de Goiás com 542 mil e de Mato Grosso com 257 mil (estimativas do autor), tendo ainda o Maranhão como grande recebedor.⁹

Para finalizar, a política governamental do Brasil nos anos 50 esteve mais preocupada em explorar a agricultura para financiar o crescimento industrial do que em fomentar a produção agrícola e o bem-estar rural. No entanto, de alguma forma, milhões de agricultores no País mantiveram a produção agrícola em expansão a uma taxa muito superior à do crescimento populacional, num contexto de preços instáveis, pouca orientação técnica, pesquisa agrícola governamental insuficiente e uma negligência vergonhosa quanto à educação rural e às políticas de migração e colonização. O comportamento relativamente favorável da produção agrícola em geral permitiu, entretanto, que se ocultasse sérias falhas em áreas importantes, como a produção de feijão e de frutas e outros problemas de oferta e instabilidade de preço. Mais ainda, houve uma séria defasagem na produção pecuária, cuja demanda foi muito estimulada pela renda *per capita* crescente. O setor pecuário, que necessitava de maior eficiência dos produtores e apresentava maior dependência de insumos adquiridos, e, daí, de uma política mais efetiva de extensão agrícola — não recebeu realmente atenção oficial. Por conseguinte, o início da década de 60 logo revelou que a situação brasileira de alimentos estava menos rósea do que parecia no fim da década de 50.

⁹ William H. Nicholls e Ruy Miller Paiva, "Ninety-nine fazendas: The Structure and Productivity of Brazilian Agriculture, 1963", Capítulo VI, *The North of Paraná*, Centro de Graduação de Estudos Latino-Americanos (Nashville, Tennessee: Universidade de Vanderbilt, setembro de 1969), pp. 40-51.

2.1

Desempenho Agrícola na Década de 60

A década de 60 começou com uma onda altista nos preços dos alimentos nas grandes cidades que teve repercussões políticas consideráveis (Tabela II.4). Este fato foi, em grande parte, ocultado na média de cinco anos, 1958/62, que usamos em nossas comparações anteriores. Assim, a nível de atacado, a média dos preços reais dos alimentos (excluindo o café) no período 1958/62 mostrou-se 1% inferior (Tabela II.2) à do período 1948/52, e a média dos preços reais dos produtos agrícolas em geral revelou-se superior em 1% à de 1948/52. Em São Paulo, o índice dos preços reais recebidos pelos produtores era, também, 3% inferior, excluindo o café, e 21% incluindo o café. A nível de varejo, entretanto, os preços dos alimentos (em relação ao índice total do custo de vida) aumentou de 15% na cidade de São Paulo e 13% na cidade do Rio de Janeiro, durante o mesmo período, refletindo crescentes custos de distribuição urbanos. Muito mais sério, os preços reais no atacado e varejo alcançaram um mínimo temporário em 1957/59, aumentando rapidamente em 1961/62 com a inflação que se acelerava. Assim, de qualquer modo que se calcule, o preço real dos alimentos atingiu, em 1961/62, seu nível máximo, ou quase, de todo o período 1948/69, sucedendo-se aos níveis relativamente baixos de alguns anos antes. Por exemplo, o preço dos alimentos no varejo, em São Paulo, elevou-se de 14% durante 1958/62 e, no Rio de Janeiro, de 19% durante 1958/61. Os preços no atacado subiram pouco menos, mas ainda significativamente; o índice para todos os produtos agrícolas, com exceção do café, expandiu-se 11% durante 1959/62; e o índice para todos os produtos alimentares (também excluindo o café) cresceu de 8% durante 1961/62. Com exceção de um surto altista temporário no preço do arroz e feijão durante 1962 — aparentemente mais um problema de distribuição e controle de preços do que de produção — a principal característica desta crise de alimentos foi uma carência de produtos pecuários no mercado que empurrou para cima os preços reais dos alimentos de origem animal: 53% durante o período de três anos de 1959/62. Os índices dos preços reais recebidos pelos agricultores de São Paulo (excluindo o café) também subiram de 18% durante 1959/62, após uma década de preços decrescentes, restaurando esses índices a um nível somente 2% abaixo do alto nível de pós-guerra, em 1953.

Assim, após uma década de desempenho agrícola relativamente bom, principalmente no setor das culturas, o Brasil entrou nos anos 60 com uma crise de alimentos que — exacerbada pelas distorções da inflação galopante e esforços grosseiros no combate à elevação dos preços através de controles administrativos — indicava claramente a necessidade de atenção política renovada à agricultura, primeiro pelo Governo Goulart e, então, após um crescente tumulto político econômico, pelo regime militar que substituiu o Presidente Goulart em março de 1964. Antes de focalizar as políticas governamentais que se seguiram, devemos antes considerar o desempenho da agricultura brasileira depois de 1960 e os principais problemas que este desempenho iria apresentar.

Entre 1958/62 e 1963/67, a produção das lavouras brasileiras cresceu de mais 15,9% (Tabela II.1), não acompanhando inteiramente o aumento de 16,8% na população. Da mesma maneira que a duplicação da produção cafeeira inflacionou a taxa de crescimento do índice da produção das lavouras durante os anos 50, a queda vertiginosa na produção cafeeira nos anos 60 diminuiu significativamente o crescimento desse índice. A produção cafeeira média em 1963/67 foi 31% menor do que em 1958/62 e por volta de 1968/69 estava 43% abaixo do seu ponto máximo de 1958/62 e somente 9% superior ao seu mais baixo nível de 1948/52. Este declínio foi atribuído, em grande parte, a duas fortes geadas que reduziram muito as safras cafeeiras de 1963 e 1964 e, em menor extensão, reflete o programa de política governamental de erradicação do café de 1962/67, que subsidiou a erradicação de 1,4 bilhão de árvores. Em termos reais, os preços recebidos pelos cafeicultores paulistas durante 1960/68 alcançaram, na média, somente 50% do seu nível máximo de 1953/57, tendo subido de 45 para 79% no período 1960/64, para cair a um mínimo de 35% em 1966 e subir então para 45% em 1968. Assim, avanços substanciais foram feitos durante 1960/69 — apesar dos níveis relativamente moderados de sustentação dos preços dos produtores — no sentido de reduzir a produção e os estoques de café a níveis mais realistas.

A geada de 1969 no Paraná, entretanto — a mais severa e a mais ampla da sua história — levantou novamente a questão de este Estado, agora dominante na produção cafeeira, ser tão adequado ecologicamente a essa lavoura quanto se acreditava originalmente. Mesmo que o seja, a produção brasileira de café — com prognósticos de safras muito menores em 1970/72, que poderiam exaurir completamente os estoques já em meados de 1973 — enfrenta novamente a necessidade de estímulos à expansão da pro-

dução para não se ter logo que deixar de atender às exigências da exportação. Nesta expansão, São Paulo (geralmente livre de geadas) talvez possa assumir novamente um papel mais importante, mas, como até agora o replantio no Paraná ainda parece ser apropriado, um estoque “normal” de reserva mais elevado se faz necessário para compensar suas maiores flutuações de produção de ano para ano. Para alcançar essa expansão sem uma nova onda de excesso de plantio e subsequente superprodução e grandes estoques, será necessária muita habilidade na formulação da política cafeeira governamental e considerável ajuda do clima. No momento, o recente aparecimento e disseminação da “ferrugem” — uma doença que pode tornar-se muito séria — na Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais acrescentou outro importante elemento de incerteza à já nebulosa situação do café brasileiro.

Das outras 13 maiores culturas (Tabela II.1), somente o cacau não conseguiu manter o ritmo de 30% do crescimento populacional entre 1958/62 e 1968/69. A expansão de 32-37% na produção do algodão (cerca de 1/3), de cana-de-açúcar e (apesar de bem abaixo do seu ponto máximo em 1965) de arroz, excedeu ligeiramente o crescimento populacional; houve expansão um pouco maior na de feijão e de batata, 45 e 47%, e na de milho, 52%. A produção de fumo e trigo cresceu de 59% cada e a do trigo, em 1969 — 85% superior à de 1967, após uma década de produção constantemente baixa — ultrapassou ligeiramente a produção *record* de sua história, em 1955. A produção de amendoim — a maior fonte de óleo vegetal do Brasil — foi inferior à sua maior de 1966, mas, ainda assim, 60% superior ao nível de 1958/62. A produção de banana e laranja mostrou sensíveis aumentos, de 65 e 68%, enquanto a de mandioca (em grande parte usada como ração para pecuária) liderou todas as culturas, com um aumento de 70% desde 1958/62.

Este desempenho das culturas foi suficiente para reduzir de 6% o índice de preço real por atacado (excluindo o café) dos produtos de origem vegetal (Tabela II.4) nos períodos de 1958/62 e 1968/69, e de 16% também em termos reais, a partir de 1948/52 — o que é um resultado muito satisfatório. O preço do feijão (Tabela II.2) mostrou, por volta de 1968/69, o maior declínio (30%) em relação aos seus altos níveis de 1958/62. O problema de escassez deste importante alimento parece ter encontrado, pelo menos temporariamente, uma solução, pela expansão das fronteiras agrícolas do País. Assim, em 1966, o Paraná supriu com 66%, e Goiás, o Triângulo Mineiro e Mato Grosso com 21% adicionais, a demanda desse pro-

duto na cidade de São Paulo.¹⁰ Os preços do algodão também declinaram 27% entre 1958/62 e 1968/69. O preço real do milho, em 1968/69, esteve 26% abaixo do nível de 1958/62. Essa tendência descendente nos preços do milho refletiu, mais uma vez, a expansão das fronteiras agrícolas (Paraná, Goiás e Mato Grosso, em 1966, supriram 50% da demanda de milho, com alimento, da cidade de São Paulo), bem como a crescente utilização de sementes híbridas e melhores práticas de culturas. Essa tendência de crescimento de preços estimulou também o crescimento acelerado da produção suína, particularmente nas regiões mais novas do Paraná.

Os preços reais da mandioca, arroz e batata também caíram de 15 a 18% entre 1958/62 e 1968/69. Os preços do fumo baixaram 7% tanto em 1958/62 como em 1948/52. Em termos reais, os preços da banana e do trigo em 1968/69 permaneceram os mesmos de 1958/62. O preço do amendoim, depois de um declínio substancial durante a década de 50, subiu 7% durante os anos 60. Os preços da laranja mostraram um movimento ascendente irregular durante os anos 60; em 1968/69 estavam 14% acima de seus níveis de 1958/62 (um período de baixa vertiginosa de preços), mostrando uma renovada tendência de sua oferta de se atrasar em relação ao rápido crescimento de sua demanda. Os preços da cana-de-açúcar inverteram sua tendência descendente dos anos 50, alcançando o seu mais alto preço em 1963/65, mas, em 1968/69, continuavam ainda 20% acima do mínimo de 1958/62. Finalmente, os preços do cacau atingiram o seu mais alto nível em 1968/69, nível este 61% acima da média de 1958/62.

Resumindo: após a crise política de 1962/64, quando os preços reais da mandioca, feijão, milho, arroz, laranja, banana, trigo, amendoim, cana-de-açúcar e café alcançaram seus níveis mais altos dos anos 60, a maior parte dos alimentos básicos, principalmente feijão, algodão, milho, mandioca, arroz, batata e banana, passou a sofrer quedas em seus preços, sendo as principais exceções o trigo, o amendoim e a laranja. Por isso, a última metade da década de 60 foi um período de tendências descendentes favoráveis dos preços reais das principais culturas do Brasil. Numa perspectiva a mais longo prazo, que o confronto dos preços de 1968/69 e 1948/52 permite (Tabela II.2), o efeito líquido das mudanças nos fatores da oferta e da demanda — incluindo os programas governamentais de produ-

¹⁰ Para fontes sobre os alimentos básicos na cidade de São Paulo, consulte Persio de Carvalho Junqueira, *et alii*, "Comercialização de Produtos Agrícolas no Estado de São Paulo", in *Agricultura em São Paulo*, Ano XV (março/abril de 1968).

ção e de preços para a cana-de-açúcar e o trigo — foi uma redução desde 1948/52 de 42% nos preços (reais) do algodão, de 33-34% nos do milho e da batata, de 19% nos da mandioca, de 14% nos do arroz e de 5 a 7% nos preços do fumo e do amendoim. Por outro lado, houve um aumento, desde 1948/52, de 2 a 3% nos preços (reais) do feijão, cana-de-açúcar e banana; de 8% nos do trigo; de 17% nos da laranja; e de 72% nos do cacau (devido ao fato de terem eles duplicado no período 1967/69).

Enquanto a produção das culturas no fim dos anos 60 contribuía para inverter a tendência ascendente, nos primeiros anos dessa década, dos preços relativos da maior parte das principais culturas alimentares, essa tarefa era temporariamente facilitada pelos baixos índices de crescimento econômico durante muitos dos anos do mesmo período. Assim, enquanto os aumentos na produção das principais culturas alimentícias excediam o crescimento populacional, a necessidade desses aumentos reduziu-se por se manterem no período baixas taxas de crescimento da renda *per capita*, ou mesmo negativas, com a média de apenas 0,5% ao ano durante 1962/67, em contraste com as de 5,1% em 1957/61, 3,2% em 1952/56, e 4% em 1948/51. Desse modo, enquanto as taxas de crescimento retornavam a níveis muito mais altos em 1968/69, os alimentos que mais reagem aos aumentos da renda,¹¹ principalmente a laranja, a banana, os óleos vegetais e a batata começariam, mais uma vez, a enfrentar dificuldades de oferta se os preços reais não estivessem também sofrendo pressões para se elevarem. Além disso, como veremos mais tarde, os aumentos substanciais nos preços dos insumos modernos da agricultura durante os fins da década de 60, reduzindo seriamente as relações de troca da agricultura, estavam criando o perigo de uma resposta negativa da produção em algumas das culturas tecnicamente mais adiantadas, como o algodão, a batata, o arroz, o amendoim, o milho e a cana-de-açúcar, que eram então mais dependentes dos insumos adquiridos. Finalmente, apesar do decréscimo acentuado de preços durante a década de 60, o feijão poderia facilmente ter-se

¹¹ De acordo com as estimativas da Fundação Getúlio Vargas, *Projections of Supply and Demand for Agricultural Products of Brazil* (julho de 1968), publicada para o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, p. 47, um aumento de 1% na renda *per capita* (a preços relativos constantes de 1962/63) aumentaria de 1% ou mais o consumo de aves domésticas, carne de porco, laticínios; de 0,70-0,74%, o de laranjas, carne fresca de boi e ovos; de 0,55-0,64%, o de banana, óleo vegetal e os alimentos em geral; de 0,36-0,48%, o de batata, margarina e farináceos; de 0,21-0,24%, o de carne de carneiro e de cabra, açúcar e arroz; e de 0,08% a 0,04%, o de feijão, toucinho, mandioca (consumo humano somente) e farinha de milho.

tornado, mais uma vez, num grande problema, visto que as fronteiras agrícolas mais recentes já estavam perdendo sua fertilidade natural e a imunidade às doenças e pragas, que reduzem a produtividade agrícola.

Voltando ao setor pecuário, achamos que os sérios problemas, já evidenciados no princípio dos anos 60, melhoraram pelo fim da década, mas estiveram longe de serem resolvidos, dadas as perspectivas de um grande aumento na demanda proveniente da elevação da renda da classe média. Ao chegar a essa conclusão, estamos levando mais em conta a tendência dos preços reais do que os dados sobre a produção pecuária, que continuaram a ser altamente duvidosos nos anos 60. De acordo com o índice de produção animal (todos os animais e produtos animais na Tabela II.1), da Fundação Getúlio Vargas, que é baseado em informações pouco confiáveis do Ministério da Agricultura, a produção pecuária total subiu de 16,9%, ou seja, foi virtualmente igual ao crescimento populacional entre 1958/62 e 1963/67. Dos principais componentes desse índice, a produção de leite e ovos subiu de 29 a 30%; o número de cabeças de gado (provavelmente superestimado) cresceu em 16%; o de suínos de 24%; e o número de abates (provavelmente substancialmente subestimado) elevou-se em apenas 2% para os bovinos e 19% para os suínos. Em relação a 1968/69, os aumentos correspondentes, desde 1958/62, foram os seguintes: produção leiteira, 43%; produção de ovos, 49%; número de bovinos, 25%; número de suínos, 35%; abate de bovinos, 19%; e abate de suínos, 36%. Se esses dados forem levados a sério, depreende-se que leite, ovos e suínos cresceram mais do que o aumento da população do País, de 30%, no mesmo período, ao passo que o crescimento dos bovinos foi bem inferior ao crescimento populacional.

Até que ponto as mudanças dos preços relativos dos produtos animais (Tabela II.2) confirmam ou colidem com essas diferenças aparentes nas tendências da produção? O preço real (presumivelmente, ao produtor) dos animais em geral e dos produtos animais em 1963/67 foi 8,3% superior (o da carne animal subiu 14,8% e o dos produtos animais não mudou) ao de 1958/62 e 28,4% acima do de 1948/52. O preço real dos alimentos de origem animal foi 3% mais alto em 1963/67 do que em 1958/62 e 35,3% superior em relação a 1948/52. Em 1968/69 este último índice caiu 2,3% em relação ao de 1958/62, mas se manteve ainda 29% superior à média de 1948/52. Para a década como um todo, esse índice (1948/52 = 100) caracterizou-se por dois ciclos, alcançando um máximo (a partir de um mínimo de 105 em 1957/59) de 146 em 1961/62 e outro máximo, subindo de um mínimo de 129, em 1963/65, e tam-

bém de 146 em 1966/67, declinando outra vez para um mínimo de 129 em 1968/69. Retornando ao primeiro índice da Fundação Getúlio Vargas (baseado em informações do Ministério da Agricultura), as tendências dos preços reais por produtos individuais foram as seguintes (ver Tabela II.2): em relação aos altos índices de 1964, os preços (reais) de bovinos em 1968/69 caíram de 30%; os de suínos, de 32%; os das ovelhas, de 36%; os de caprinos, de 18%; e os do leite, de 13%. Todavia, em relação aos níveis mínimos de 1957, 1958 ou 1959, os preços em 1968/69 foram ainda superiores em 20% para bovinos, 2% para suínos, 10% para ovinos, 33% para caprinos e 11% para o leite. Os preços dos ovos tiveram um comportamento diferente, movendo-se dentro de uma faixa estreita, com um declínio gradual durante 1958/63, quando a maior parte dos demais produtos animais alcançava seus pontos máximos, recuperando-se durante 1965/69 para apenas alcançar o nível de 1960/62. Em período mais longo, a partir de 1948/52, os preços médios reais em 1968/69 mostraram as seguintes modificações: os preços do leite caíram de 4%, os dos ovos não mudaram, os de caprinos subiram de 52%, os dos bovinos de 32%, os das ovelhas de 20% e os dos suínos somente de 7%.

Apesar das informações pouco confiáveis e muitas vezes incompatíveis dos preços e da produção pecuária e derivados, parece que, no fim dos anos 60, o Brasil havia vencido razoavelmente bem a séria crise de preços da carne animal que abalara o País durante os primeiros anos da década, com substanciais reduções nos preços durante 1967/69. Uma considerável instabilidade de preço permaneceu, entretanto, refletindo, em parte, mudanças freqüentes e incertas no controle antiinflacionário de preços do Governo, que afetavam o encaminhamento dos produtos pecuários para o mercado. Além disso, os preços dos produtos de bovinos e caprinos em 1967/68 permaneceram ainda de 22 a 24% superiores aos seus níveis médios de 1957/59, que se comparavam favoravelmente com 11% para ovinos, 2% para o leite e suínos, um declínio de 4% para os ovos e uma queda de 33% para a lã. Paralelamente, no índice de preços por atacado, houve um aumento de 28% para os alimentos de origem animal, apesar de, em 1969 (os primeiros 8 meses), esse aumento ter sido de somente de 19% acima de seu nível de 1957/59. Todavia, ainda não se podia considerar favorável a situação, principalmente para a carne bovina e, sem dúvida, desde que foram retomadas as altas taxas de crescimento da renda *per capita* em 1968 e 1969, a combinação do alto crescimento populacional e rendas mais altas iria pressionar não apenas o preço da carne bovina, como também os preços de suínos, leite e ovos, a menos que a produção e a comer-

cialização destes produtos de maior preferência pelos consumidores se expandissem mais rapidamente do que no passado recente.

Como efeito final dessas várias tendências (Tabela II.4), o índice dos preços reais por atacado dos produtos agropecuários em geral (culturas e pecuária), excluindo o café, manteve-se em 1967/69 no mesmo nível de 1957/59 e 5,7% abaixo do índice médio de 1960/64. O índice dos produtos alimentares, excluindo o café, foi somente 1% superior ao de 1957/59 e 1,1% inferior ao de 1960/64. Tomando-se apenas 1969 (os primeiros 8 meses), os dois índices estiveram 13 e 7% abaixo de seus máximos de 1962, 3,6% abaixo e 1% acima de seus mínimos de 1958/59 e 7 e 2% abaixo de seus mínimos de 1948/52. Em verdade, o primeiro índice mostrou-se em 1969 inferior ao de qualquer ano durante 1948/68, ao passo que o segundo, durante o mesmo período, teve níveis inferiores em 1950/51 e em três dos quatro anos de 1958/61. Em relação ao preço de todos os produtos no índice do custo de vida, o preço dos alimentos no varejo, em 1967/69, foi 21% inferior no Rio de Janeiro e 12% inferior em São Paulo às médias de 1960/64; mesmo em relação a 1957/59, esses dois índices haviam, em 1967/69, declinado de 14 e 3%, respectivamente. Em 1969 (primeiros oito meses), os preços relativos dos alimentos no varejo, no Rio, estiveram 26% abaixo de seus máximos de 1962 e, em São Paulo, 18% abaixo do seu nível máximo de 1961. Em relação a 1958, os níveis de 1969 apresentaram-se de 15 a 2% abaixo e, em relação às suas médias de 1948/52, 10% abaixo e 3% acima.

Os preços dos alimentos em geral no Brasil no fim da década de 60 mostravam, portanto, uma situação relativamente favorável. Todavia, para se pôr o desempenho da agricultura brasileira numa melhor perspectiva — as grandes flutuações de ano para ano na produção, comercialização e preços dos alimentos dificultam a escolha de períodos adequados para comparações de curto prazo — convém completar este exame da tendência dos preços dos alimentos com uma comparação a longo prazo entre as médias de 1960/69 e 1950/59. Surpreendentemente, apesar da crise de alimentos de 1960/64, o nível médio do índice de preços por atacado de todos os produtos agrícolas (excluindo o café) foi em 1960/69 o mesmo que em 1950/59. O mesmo ocorreu com o índice de preços por atacado de todos os produtos alimentares (excluindo o café, outra vez) e houve apenas um ligeiro aumento (2,1% no Rio e em São Paulo) dos preços relativos dos alimentos no varejo. A mudança mais importante ocorreu nos dois componentes principais dos produtos alimentares, com os preços relativos por atacado dos produtos alimentares de origem vegetal (excluindo o café) caindo de 11%, enquanto os

produtos alimentares de origem animal aumentavam de 22%. O fato de a queda anterior ter sido suficiente para contrabalançar este último aumento, sem aumento líquido na combinação dos dois, não foi uma realização significativa, tendo-se em vista o aumento de 36% na população e um aumento de 1/3 na renda *per capita*.

Os brasileiros devem considerar-se bastante afortunados com o fato de que a expansão das fronteiras agrícolas, a melhoria das rodovias e o uso crescente de insumos agrícolas modernos lhes tenham permitido um desempenho tão formidável. Todavia, o recente reinício do crescimento populacional, a ocupação das melhores fronteiras agrícolas restantes do Brasil, o recente declínio dos níveis de troca entre o setor agrícola e o de manufaturados, onde se compra a maioria dos insumos agrícolas modernos, e a contínua negligência governamental com as pesquisas agrícolas, as estatísticas de produção e de mercado, a melhoria dos serviços de extensão rural e das facilidades de estocagem — enfim, todos estes elementos convergem na direção de uma crise potencial de alimentos no futuro, principalmente no setor pecuário, se não forem prontamente corrigidos.

2.2

Desenvolvimento da Infra-Estrutura na Década de 60

Durante o período de 1960/69, o maior benefício à agricultura brasileira foi a contínua ampliação e melhoria do sistema rodoviário.¹² Entre 1960 e 1969, o sistema rodoviário brasileiro mais do que duplicou: a rede federal aumentou de 32.402 km (27% pavimentados) para 50.101 km (44% pavimentados) e a estadual de 75.875 (5% pavimentados) para 131.316 km (16% pavimentados). Durante o mesmo período, as estradas municipais aumentaram ainda mais rapidamente apesar de somente 0,4% serem pavimentadas, aumentando sua participação na rede total do País de 77 para 83%,

¹² Veja os volumes recentes do *Anuário Estatístico do Brasil*; Smith, *op. cit.*, pp. 222-223; e projeto de relatório do BIRD, Brasil, "Rural Road and Electrification", in *Agricultural Sector Survey*, Annex 13, 31 de março de 1970.

com a rápida ampliação das fronteiras agrícolas. Mais importante é que a extensão total das estradas pavimentadas no Brasil mais do que triplicou durante esses 9 anos. Quase 3/4 deste aumento deram-se em Minas Gerais, Espírito Santo e nos seis Estados do sul destes, principalmente no Paraná e São Paulo, embora em 1969 já contassem com mais da metade do total das rodovias dos oito Estados. Os demais Estados e territórios receberam mais de 1/4 das novas estradas pavimentadas e 68% do aumento total das estradas federais e estaduais, pavimentadas ou não. Ao mesmo tempo, durante o período 1960/68, o estoque de caminhões aumentou de 397 mil para 588 mil, ou seja, um aumento de 48%, sendo que praticamente todos os novos eram de fabricação nacional. Em 1960/65, a participação do transporte rodoviário aumentou de 62 para 69% no total de mercadorias transportadas (toneladas-quilômetro), que nesse mesmo período cresceram de 15%. Este ganho contínuo — às custas da navegação costeira, cuja participação caiu de 21 para 13% com o prolongamento gradativo das estradas do Sul para o Nordeste e Norte — foi conseguido com elevações substanciais nos custos dos equipamentos e combustíveis porque a indústria nacional substituiu os produtos importados, de preços menores, e os subsídios à importação de combustível foram eliminados.

As estradas vicinais foram, porém, prejudicadas em relação ao desenvolvimento das rodovias. E muitos fazendeiros ainda enfrentam estradas intransponíveis durante muitos meses do ano. Não obstante, a maior flexibilidade, velocidade e segurança do transporte por caminhões trouxe a expansão de seu uso, em substituição à ferrovia nominalmente mais barata, mas altamente ineficiente, e à navegação costeira, apesar dos recursos consideráveis aplicados pelo Governo no melhoramento das docas, das instalações portuárias e ancoradouros, no fim da década. O caminhão introduziu um elemento competitivo novo na coleta, transporte e distribuição dos produtos agrícolas, com a redução significativa das margens de comercialização entre o agricultor e o consumidor. O estabelecimento e o desenvolvimento das fronteiras agrícolas remanescentes foram muito estimulados com o melhor acesso aos mercados de produtos agrícolas, aos produtos colhidos pelos agricultores, ao excedente de trabalho rural das regiões mais antigas e à maior variedade de bens de consumo. Assim, o desenvolvimento das rodovias e do transporte rodoviário transformou a região ao sul de Brasília e Salvador numa economia regional bem integrada para produtos alimentares e insumos agrícolas. A região Nordeste, grande e atrasada, também começa a sentir os sinais da mesma força integradora, tanto internamente como em seu comércio inter-regional com o Sul. Os caminhões se transformaram no principal meio de transporte dos produtos (principalmente de manufatura-

dos) do Sul para as regiões Nordeste e Norte e do transporte dos bens primários e da migração humana do Norte e Nordeste para o Sul e Oeste. Por conseguinte, o estabelecimento, a expansão, a monetização e a comercialização da agricultura das regiões mais remotas receberam forte impulso com o desenvolvimento rodoviário de 1960/69.

A década de 60 presenciou, também, uma expansão substancial nos serviços de extensão rural da Nação e certa reanimação das atividades de pesquisa agrícola. Durante 1960/69, a ABCAR — que se transformou no serviço de extensão agrícola oficial do Brasil em 1966 — aumentou de 26 para 138 o número de seus escritórios regionais e de 193 para 1.025 os municipais; o número de municípios servidos subiu de 272 para 1.393 (por volta de 41% de todos os municípios, excluindo os de São Paulo, que estavam fora do sistema federal); e o número de técnicos empregados de 582 para 2.423 (sendo 2.103 localizados no campo). No Programa Nacional de Desenvolvimento de 1968/70, o objetivo para 1970 foi fixado em 1.410 escritórios locais com 3.280 técnicos, alcançando 1.903 municípios, mas este objetivo, aparentemente, esteve longe de ser alcançado, ainda que, em meados de 1970, as escolas de agronomia do Brasil se queixassem que um crescente número de agrônomos diplomados estivesse enfrentando na ocasião uma situação de escassez de emprego e de salários muito baixos. Em 1966, as atividades de extensão recebiam 40% do orçamento do Ministério da Agricultura e 29% dos orçamentos de todos os programas agrícolas federais (durante a década de 60, o serviço de extensão de São Paulo, separado, manteve-se a um nível relativamente constante, com 873 técnicos em 1966). Em 1969, a ABCAR orientava cerca de 220 mil famílias (215 por escritório local), ou menos de 3% das famílias rurais nos Estados mais importantes, mas, sem dúvida, aí se incluíam, muitos dos líderes mais influentes e progressistas das comunidades locais. Estes últimos se beneficiavam, também, de forma crescente, da expansão dos programas de orientação técnica das várias firmas particulares vendedoras de insumos agrícolas modernos, fertilizantes, inseticidas, sementes híbridas e ração para a pecuária. A maioria dos ganhos destes desenvolvimentos estruturais, dado seu longo período de gestação, será realizada apenas no futuro. Entretanto, como representam um passo essencial para o progresso e a modernização da agricultura brasileira, merecem o constante e renovado apoio do Governo.¹³

¹³ G. Edward Schuh, *op. cit.*; volumes recentes do *Anuário Estatístico do Brasil*; e o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, "Agricultura e Abastecimento", in *Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968/70* (setembro de 1969), pp. 271-283.

Nesse entretanto, a expansão dos serviços de extensão rural colocou em grande destaque a necessidade de se dispor de uma experimentação e pesquisa mais efetivas na agricultura.¹⁴ A pesquisa agrícola, seriamente negligenciada pelo orçamento público na década de 50, foi revivida depois de 1960, mas continua a ser um sério ponto de estrangulamento no desenvolvimento da agricultura brasileira. Em 1970, o Ministério da Agricultura tinha oito institutos regionais de pesquisa e 63 estações experimentais associadas, empregando um total de 700 técnicos, 70% dos quais com algum treinamento universitário. Com exceção do Instituto do Sul (em Pelotas, Rio Grande do Sul), os institutos de pesquisa do Ministério são fracos e deficientes na qualidade do pessoal e nos recursos orçamentários. No orçamento da União de 1969, o Ministério da Agricultura teve uma dotação de somente 2,3% (todos os programas agrícolas, incluindo a colonização e a reforma agrária, elevaram a participação para 3%) comparada com 5,9% de 1960. Durante esse período (1960/69), o orçamento da União quase triplicou em termos reais. Por conseguinte, o orçamento do Ministério permaneceu realmente inalterado. O orçamento da União de 1970 alocou somente US\$ 7,4 milhões para todas as atividades de pesquisa agrícola, o que corresponde a apenas 0,2% da contribuição da agricultura ao PNB. Não surpreende que as enormes necessidades para pesquisa agrícola no Brasil continuem a ser tão negligenciadas!

O Estado de São Paulo — cuja Secretaria de Agricultura dispõe, provavelmente, dos melhores centros de pesquisa agrônômica (o Instituto Agrônômico de Campinas e 16 estações experimentais associadas) e de economia agrícola (o Instituto de Economia Rural) da América Latina — continuou a apoiar as atividades de pesquisa agrícola de forma mais adequada após 1960. Em 1966, por exemplo, o orçamento da Secretaria de Agricultura de São Paulo era virtualmente o mesmo do Ministério da Agricultura, com 547 pesquisadores profissionais, comparados com os 430 do Ministério. Em 1965, o orçamento da Secretaria de Agricultura em termos reais foi de aproximadamente quatro vezes o nível de 1959 e a sua participação no orçamento total do Estado subiu de 4,3 para 7,8%, atingindo um máximo de 10,4% no ano anterior (1964). De 1965 em diante, entretanto, a Secretaria de Agricultura sofreu uma redução substancial tanto no apoio relativo quanto absoluto; todos os programas

¹⁴ G. Edward Schuh, *op. cit.*, e BIRD, "Agricultural Research", in *Agricultural Sector Survey*, Anexo 9; Divisão de Economia Rural, "Diagnóstico da Agricultura Paulista", in *Agricultura em São Paulo*, Ano XIV (maio/junho de 1967), pp. 32-33.

agrícolas e de recursos naturais (na Secretaria de Agricultura e em outras) participaram de somente 2,5% do orçamento total do Estado em 1969, sendo que os orçamentos para essas finalidades não chegaram, em termos reais, à metade do orçamento da Secretaria de Agricultura sozinha, em 1962. Além disso, com relação ao Governo Federal, o Estado de São Paulo (com despesa corrente de 8 a 10 milhões de dólares em pesquisa agrícola) continua a ser um modelo de virtudes no oferecimento de serviços efetivos de pesquisa. Alguns outros Estados, especialmente Pernambuco e Rio Grande do Sul, têm empregado recursos consideráveis (em torno de 1 milhão de dólares cada) em pesquisa agrícola estadual; o Instituto de Pesquisa Agrônômica de Recife possui um corpo dirigente e um programa de pesquisa relativamente importantes. Todos os demais Estados juntos gastam US\$ 1,5 milhão de dólares em pesquisa agrícola. Finalmente, duas organizações particulares — IRI (anteriormente, o Centro de Pesquisa IBEC) e a Companhia Anderson Clayton — contribuíram significativamente para a pesquisa agrícola. A IRI, fundada pelos irmãos Rockefeller e mais tarde sustentada durante algum tempo pelo Fundo de Ajuda Externa dos Estados Unidos e outras fontes públicas, tem feito um trabalho notável sobre o uso de fertilizantes (principalmente em relação ao cerrado, um solo pobre) e, talvez mais importante, sobre melhorias do pasto e nutrição animal. O IRI também, desde 1960, tem estimulado o Estado de São Paulo na extensão de suas pesquisas aos problemas de nutrição animal (incluindo melhorias na pastagem e nas culturas forrageiras) e no setor pecuário, antes seriamente negligenciados, apesar de estes esforços estarem ainda num triste estágio rudimentar.

A crise de alimentos de 1960/64 reforçou o apoio do Governo brasileiro ao crédito agrícola.¹⁵ Entre 1960/62 e 1966/68, enquanto a participação da agricultura no PNB caía de 28 para 24%, a sua participação no crédito concedido ao setor privado pelo Banco do Brasil e bancos comerciais aumentava de 20 para 30%, a maior parte da qual antes de 1965.

O Banco do Brasil e os bancos comerciais aumentaram (em termos reais) de 65% (ou, de 76%, se incluirmos o crédito à comercialização agrícola) seu crédito total à produção agrícola (capital de giro e de investimentos), enquanto o valor correspondente do crédito total ao setor privado subiu somente de 16%; isto indica um deslocamento violento em favor do setor agrícola durante a dé-

¹⁵ Tendler, *op. cit.*, e relatório redigido pelo BIRD, "Agricultural Credit", in *Agricultural Sector Survey*, Anexo 6.

cada de 60. Nessa mesma década, o Banco do Brasil realocou o crédito do capital de giro para o custeio das culturas, que entre 1957/59 e 1966/68 duplicou em termos reais. Nesse ínterim, a participação do café no crédito rural caiu de 40 para 10%, da cana-de-açúcar de 13 para 7% e do trigo de 13 para 5%. Os principais beneficiados foram o arroz (de 18 para 27%), o milho (de 5 para 19%) e o algodão (de 6 para 13%). O feijão aumentou sua participação de 1 para 3% (embora continuasse insuficiente ainda) e, no fim da década de 60, várias outras culturas (principalmente a soja, o amendoim, a batata e a mandioca) também receberam financiamentos significativos.

A produção pecuária, como em 1955/59, recebeu durante 1960/62 somente 20% do crédito agrícola total do Banco do Brasil. E no período seguinte, 1963/65, sua participação declinou ainda mais, para 13%. Em 1969, a participação do setor pecuário voltou para 12%, seu nível mais alto desde 1962, depois de uma média de 17,6% em 1966/68. Entre 1957/59 e 1967/69, os empréstimos totais do Banco do Brasil (em termos reais) à pecuária e às culturas duplicaram em ambos os setores; mas durante 1965/69 o crédito à cultura dobrou e à pecuária quase quadruplicou. Nos últimos anos, por volta de 2/3 do crédito agrícola total do Banco do Brasil foram alocados a curto prazo nas produções sazonais (principalmente culturas) e 1/3 para investimentos agrícolas em construções, máquinas e equipamentos, irrigação, aquisição de reprodutores, melhoria nas pastagens e outras atividades produtoras. O número e o valor dos empréstimos aos pequenos agricultores têm crescido constantemente, ainda que absovam uma proporção crescente do tempo do pessoal bancário ocupado em processar os empréstimos. Mesmo assim, provavelmente menos de 15% de todas as propriedades agrícolas do País recebem algum crédito do Banco do Brasil. Nos últimos anos, a distribuição do crédito agrícola total por região tem-se aproximado da distribuição regional do valor do produto agrícola, sendo que o Banco do Nordeste e os Bancos Estaduais dessa região oferecem recursos suficientes para contrabalançar as maiores facilidades financeiras do Sul, principalmente dos bancos particulares.

Durante a década de 60, as taxas de juros do crédito bancário brasileiro para agricultura, em termos reais, foram negativas. As taxas legais máximas correntes (sem correção monetária para a inflação) são de 14% por ano para empréstimos até \$ 2.000, de 18% para empréstimos mais altos e de 12 a 18% para empréstimos para cooperativas (dependendo do volume do empréstimo aos membros individuais). Os bancos comerciais podem cobrar abaixo destas taxas,

mas poucos o fazem — a taxa oficial para empréstimos industriais e comerciais é de 22% e a taxa observada, segundo dizem, superior a 30% — e a parte de seus depósitos (10%) que deve ser destinada ao crédito agrícola é encaminhada aos clientes mais seguros e ligados aos Bancos, em detrimento dos agricultores mais pobres (frequentemente pequenos), que poderiam fazer usos muito produtivos desses fundos. Os pequenos fazendeiros devem pagar 25%, em termos reais, fora das vias oficiais de crédito. Mesmo assim, em princípios de 1969, o Banco do Brasil reduziu suas taxas de crédito agrícola para 9%, nos empréstimos até \$ 2.000; para 15% nos de \$ 2.000 até \$ 20.000; e para 18% nos empréstimos acima de \$ 20.000, tendo a taxa média de seus empréstimos sido fixada em torno de 13,5%. Os fundos públicos especiais para agricultura também operam com taxas especiais, sendo isentos de juros os empréstimos para fertilizantes, de 14% para tratores e de 14% (mais correção monetária para render 8% em termos reais) à pecuária pelo Banco Internacional. Com uma taxa anual de inflação ainda superior a 20%, com a exceção do fundo BIRD, todos os demais cobram taxas de juros substancialmente negativas em termos reais — ainda que muito menos do que as de 1963/64 no auge da inflação brasileira — e, na realidade, não tem havido nenhum empréstimo do fundo BIRD.

Apesar de essas taxas de juros nominais baixas terem sido justificadas como subsídios ao desenvolvimento agrícola, foram muitos os efeitos indesejáveis. Estimularam artificialmente a demanda de crédito agrícola enquanto diminuía a oferta das fontes comerciais privadas, obrigando os bancos a racionarem o crédito disponível, reduzindo o dos pequenos agricultores e favorecendo os que tinham influência pessoal e política. O mais importante é que as taxas de juros reais negativas fazem com que se torne vantajoso para os agricultores contraírem empréstimos para atividades de baixa produtividade e transferir seus próprios recursos financeiros para a aquisição de terras e outras atividades especulativas, bem como enfraquece os intermediários financeiros, reduzindo-lhe os incentivos de promover o crédito para desenvolvimento da agricultura. Com uma supervisão adequada, as agências de empréstimo poderiam encaminhar os recursos escassos de crédito para usos mais produtivos, mas, na prática, falta-lhes pessoal em qualidade e quantidade para fazer mais do que preencher a ficha cadastral dos tomadores de empréstimo.

Até que a pesquisa agrícola e os serviços de extensão se desenvolvam e se coordenem efetivamente com as instituições oficiais de crédito agrícola, muitos dos recursos creditícios já substanciais do

Brasil terão que ser desperdiçados em termos de seu potencial para modernizar a agricultura, principalmente se as taxas de juros subsidiadas continuarem a manter o crédito “barato” e o seu uso permanecer virtualmente descontrolado. Ainda que se justifique um subsídio à taxa de juros para agricultura quando o crédito se destina a um fim específico desejado (como a aplicação crescente de fertilizantes), não deixa de ser um instrumento muito grosseiro para tentar compensar a crescente desvantagem que os agricultores brasileiros vêm enfrentando com a proteção dada à indústria nacional manufatureira, que eleva substancialmente os custos dos bens de produção usados na agricultura. Neste caso, um ataque direto para melhorar a escala e a eficiência das indústrias nacionais importantes para agricultura seria claramente a solução mais racional.

Na década de 60, falou-se muito, mas pouco se fez, sobre a alteração da estrutura agrária em termos de acesso à propriedade e distribuição das terras. O surgimento dos movimentos de “reforma agrária”, durante 1963/64, principalmente na zona açucareira do Nordeste, teve o apoio, porém insincero, do Presidente Goulart — que neste entretempo adquiria grandes extensões de terra. Estes movimentos, acompanhados de invasão às terras e ameaças de conflito armado, foram, na verdade, especificamente localizados, e tiveram sua extensão e importância, como movimentos de massa, muito exagerados pela imprensa brasileira e estrangeira. A tentativa de Goulart de levar um Congresso fortemente refratário a aprovar uma lei expropriando terras para redistribuí-las — mesmo com compensação total em dinheiro, conforme estabelecia a Constituição brasileira — encontrou a oposição prevista e certamente esperada por ele, mas necessária para dar base a seu apelo de uma “reforma constitucional”. Logo depois, o regime militar que se instalou em março de 64 persuadiu o Congresso a aprovar uma lei sobre a reforma agrária.¹⁶

Com o objetivo de recolher o imposto territorial rural, que antes de 1960 estava sob a jurisdição dos governos estaduais, foram feitos vários levantamentos. Por intermédio do Instituto de Reforma Agrária (IBRA), fez-se em 1965 amplo levantamento cadastral, abrangendo, inicialmente, 3,4 milhões de propriedades, correspondendo a 829 milhões de acres de terra, e ampliado em 1967 para 3,8 milhões de propriedades, com 889 milhões de acres (o tamanho médio foi de 234 acres). Não obstante os sérios problemas de comparabilidade entre este cadastro e o Censo de 1960, constata-se que

¹⁶ Os parágrafos seguintes baseiam-se no BIRD, “Taxation of Agriculture”, in *Agricultural Sector Survey*, Anexo 4.

este último acusou 3,3 milhões de “estabelecimentos” agrícolas, com 656 milhões de acres de terra (tamanho médio das propriedades de 199 acres). Ainda que os agricultores declarassem o valor das suas terras, o IBRA tinha a palavra final para fixar os valores mínimos iniciais tributáveis para as diferentes áreas dos vários Estados do País. Em 1966 e 1967, o IBRA tentou atualizar estes valores por causa da inflação, mas o fez de maneira muito tímida e, em 1969, não houve correção monetária. A finalidade principal desse esforço era o recolhimento do imposto territorial rural que antes de 1960 estava sob a jurisdição dos governos estaduais. Entretanto, pouco depois de o Estado de São Paulo ter aprovado a lei da “revisão agrária” (com taxas progressivas de acordo com o tamanho das propriedades e com descontos pelo emprego de técnicas consideradas adequadas), o Congresso transferiu esse imposto para a jurisdição dos municípios, que eram dominados por grandes proprietários. Em 1966, com o objetivo de promover a reforma agrária através do sistema de impostos, a responsabilidade de recolhimento e avaliação passou para o Governo Federal, cujo órgão responsável, o IBRA, retinha 20% e devolvia 80 aos governos dos municípios.

A taxa básica do imposto, de 0,2% sobre o valor das terras nuas (sem melhoramentos), é multiplicada por quatro coeficientes que refletem o tamanho da propriedade, localização, condições sociais na fazenda e qualidade da administração que, em conjunto, podem fazer com que a taxa efetiva varie de 0,024 a 3,456%. A fórmula para fixação dessa taxa efetiva é um “pesadelo dos advogados”; os princípios básicos eram totalmente válidos, mas os resultados durante os três primeiros anos, 1966/68, foram pequenos e cada vez piores, com ampla sonegação pelos maiores proprietários de terras. O atual governo teve também muito menos sucesso na aplicação do imposto de renda na agricultura do que no setor urbano, mas, em 1969, substituiu o conceito de renda líquida efetiva por renda prevista (uma brecha para a sonegação do imposto). Essas novas leis necessitam de cadastros mais apurados, pois até 80% da renda líquida podem ser usados como dedução da renda tributável, aplicando-se diferentes índices (as prioridades oficiais são indicadas) às despesas efetivas de investimento durante o ano fiscal, com o privilégio de transferência até três anos de qualquer excesso de “direitos de investimentos”. Se a observância do imposto de renda for tão melhorada na agricultura (ao menos quanto aos médios e grandes proprietários de terras) quanto foi conseguido no setor não-agrícola, isso virá auxiliar a cobrança do imposto territorial rural, encorajar despesas agrícolas produtivas e reduzir a pesada carga (92% sobre as rendas taxáveis na agricultura) do imposto de

circulação de mercadorias (taxas correntes de 15 a 18%), cobradas sobre os produtos agrícolas e não-agrícolas em cada estágio do processo de comercialização.

Embora o IBRA pudesse adquirir ou expropriar grandes latifúndios nas regiões já ocupadas do País para redistribuí-los, limitou-se até agora a agir nesse sentido em poucas regiões socialmente críticas, tais como a região açucareira de Pernambuco, a planície costeira do Rio de Janeiro e as zonas coloniais do Rio Grande do Sul. Assim, ignorou (judiciosamente na minha opinião) o conselho do tão suspeito relatório do CIDA, em 1966, sobre a propriedade de terras no Brasil ¹⁷ — o qual teria sido de grande ajuda para os planos de Goulart — e concentrou a maior parte da sua atenção na melhor maneira de desenvolver projetos de colonização em terras públicas em regiões ainda não desbravadas. Até hoje, entretanto, as realizações do IBRA neste campo foram modestas, com a fixação de somente 5.000 famílias em 494.000 acres de terras. Mas o Instituto reconheceu, pelo menos, que o problema principal da “fome de terra” — crucial principalmente, no Nordeste — exige que se auxilie o deslocamento dos agricultores sem terras para áreas mais produtivas das fronteiras agrícolas distantes, ao invés de tentar mantê-los através da redistribuição de terras em suas regiões, de menores possibilidades agrícolas (em meados de 1970, o governo militar brasileiro, na sua apressada e provavelmente má concebida abertura da Transamazônica tinha obviamente em vista a recolocação da população do Nordeste seco). Entretanto, a migração rural-rural espontânea continuará a ser força principal para alcançar este fim, com ou sem apoio governamental.

Ainda que não se disponha dos dados de 1960 sobre a migração interna, não há dúvida que a taxa continuou a ser elevada. Por exemplo, com base nas projeções populacionais preliminares, estimei que o Estado do Paraná — que já recebera dos outros Estados em torno de 1.900.000 pessoas, atraídas para sua região norte durante 1940/60 — recebeu um acréscimo líquido de 812.000 mi-

¹⁷ Comitê Interamericano para o Desenvolvimento Agrícola (CIDA), *Condições sobre a Propriedade da Terra e Desenvolvimento Sócio-Econômico do Setor Agrícola: Brasil, Pan American Union (OAS)*, Washington: D.C., 1966. Apesar de conter informações valiosas, este alentado volume foi escrito com tendência tão extremista em favor da reforma agrária que distorce severamente o panorama que apresenta da agricultura brasileira. Se a situação brasileira fosse tão negra quanto a descrita pelo relatório CIDA, o desempenho relativamente dinâmico da agricultura aqui apresentado dificilmente aconteceria desde 1950.

grantes durante 1960/65, à medida que sua região oeste, escassamente povoada, começou a ser colonizada.¹⁸ Depois de 1960, Mato Grosso, Goiás, Maranhão e outros Estados fronteiriços, com falta de força de trabalho, devem ter recebido muitos imigrantes rurais-rurais, à medida que as atividades comerciais-industriais estagnavam nas principais cidades e transformavam-se em atividades menos atraentes.

De um modo geral, esses migrantes devem certamente ter melhorado seu *status* sócio-econômico, apesar de todas as dificuldades que enfrentam, como, aliás, todos os imigrantes através da história mundial.

Nos últimos anos, os jornais brasileiros (por exemplo, o *Jornal do Brasil* em julho de 1968) indignaram-se algumas vezes com os abusos sofridos pelos imigrantes do Nordeste, que permaneciam semi-enclausurados nas mãos dos transportadores inter-regionais de caminhão (como recrutadores de trabalhadores) e nas dos grandes proprietários de terras a quem se destinavam, que pagavam o transporte e os custos de alojamentos no percurso e que os mantinham em débito até que pagassem, com trabalho, as despesas feitas por adiantamento. É verdade que entre o Nordeste, de baixa-renda, e as melhores regiões agrícolas do Centro-Sul do Brasil, desenvolveu-se espontaneamente um sistema de transportadores locais, de alojamento e de empregadores agrícolas, a fim de atender às necessidades dos nordestinos subempregados e dos proprietários carentes de mão-de-obra. Sem dúvida, esse mecanismo inteiramente privado cometeu abusos algumas vezes — com mentiras ou falsas informações, por parte dos recrutados, ou por tratamento rude por parte dos empregadores — mas estou convencido pela minha longa experiência de campo que tais abusos são extremamente raros. Por conseguinte, o ataque a esse sistema, chamado de “escravidão motorizada” — reminiscência jornalística do relatório CIDA — ignora a contribuição significativa que foi dada a uma desejada realocação de recursos humanos, na falta de melhores alternativas para resolver o problema.

Sem dúvida, o desejável seria que o governo brasileiro ou uma organização particular criasse um serviço de empregos onde o migrante obtivesse informações mais objetivas sobre as oportunidades de emprego, rural e urbano, ao mesmo tempo que regulamentasse o sistema atual para prevenir abusos nos pontos principais de origem e destino. Além disso, o governo poderia, aos poucos, minorar o

¹⁸ William H. Nicholls, “The Agricultural Frontier in Modern Brazilian History: The Case of Paraná, 1920/65”, in Merrill Rippey (ed.), *Cultural Changes in Brazil* (Indiana: Ball State University, 1970), pp. 36-64.

problema (à parte os grandes e atuais esforços para industrializar o Nordeste), dando mais atenção à educação rural primária, ainda tão negligenciada, e ao problema paralelo de estabelecer uma política populacional racional. A posição oficial do governo continua a ser de franca oposição ao planejamento familiar e ao controle de natalidade, em parte devido à recente doutrina papal, mas, principalmente, porque os brasileiros estão hipnotizados com as grandes regiões não povoadas de seu vasto País, incluindo o enorme Amazonas, cujas possibilidades de desenvolvimento são ainda realmente desconhecidas. O que eles e o seu governo ainda não reconheceram é que o crescimento populacional tem uma dimensão “temporal” e “espacial”. Aceitando o ponto de vista que o ótimo populacional do Brasil seja duas ou três vezes seu nível atual, uma taxa de crescimento anual de 1,5% permitiria ao Brasil expandir o emprego privado e serviços públicos essenciais (educação, saneamento e serviços de utilidade pública, pesquisa e atividades de extensão) em escala adequada para melhorar constantemente a qualidade de sua população. Persistir na taxa anual de crescimento populacional atual (2,9%), por outro lado, somente pode significar mais desemprego e subemprego, crescente analfabetismo e baixa produtividade contínua das massas (principalmente no Nordeste), e maior concentração de riqueza nas mãos das classes mais ricas que, de fato, praticam a limitação familiar.¹⁹

2.3

Política de Preços Agrícolas, 1960/69

A garantia de preços mínimos para os produtos agrícolas data de 1951, mas foi pouco usada durante a década de 50, como já observamos anteriormente. A crise de alimentos de 1960/64 foi enfrentada, em princípio, por uma rápida expansão do crédito agrí-

¹⁹ Conforme a excelente análise sobre o problema da população brasileira por Herman Daly, *Economic Development and Cultural Change*, julho de 1970.

cola, mas o Governo Goulart ativou também o programa de preços mínimos ²⁰ para estimular a produção das culturas básicas.

Em setembro de 1962, antes do plantio, foram estabelecidos para o arroz, o milho e o feijão, preços mínimos relativamente altos para a safra de 1963, que se tornariam efetivos, se necessário, através de grandes compras governamentais, ao invés de empréstimos. Em geral, os preços mínimos no período 1963/66 estiveram bem abaixo dos preços inflacionados de 1963 e de safras subsequentes, reduzindo a extensão de sua influência favorável na produção das culturas de preços garantidos. Para confirmar, das safras de milho de 1963 e 1965, respectivamente, 6,3 e 3,5% foram comprados ou hipotecados ao governo; da safra de amendoim de 1963, 11,4% obtiveram esses benefícios; da safra de arroz de 1965, 22,4% foram comprados ou hipotecados; e das safras de feijão de 1964 e 1965, 3,3 e 4% foram comprados. Mesmo nestes casos, entretanto, os preços dos produtores estavam muito acima dos preços mínimos oficiais, minando a influência do suporte de preços nas decisões de produção. O Governo Castello Branco, nas safras de 1965 e 1966, tentou corrigir o efeito da inflação, fixando preços mínimos por um período de dois anos, com correção monetária periódica, política essa que foi logo mudada quando ameaçou elevar os preços do Brasil acima dos do mercado mundial na exportação de parte da safra excepcional de arroz de 1965.

Embora o elevado estoque de arroz do Governo, da safra de 1965, tenha produzido um lucro considerável em 1966, ano em que uma safra pequena se seguiu à maior da história do Brasil, o Governo, a partir daí recuou substancialmente para preços mínimos muito mais baixos, dando, assim, muito mais crédito do que o justificado aos efeitos dos preços mínimos relativamente altos de 1965. A partir de 1967, os empréstimos substituíram as compras como principal instrumento para tornar efetivos os preços mínimos agrícolas, ficando o Banco do Brasil com a obrigação de fazer os empréstimos e as compras dos produtos, enquanto a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) ocupava-se da estocagem, vendas e distribuição.

Os preços mínimos, inicialmente fixados apenas em alguns grandes centros urbanos, onde os produtos seriam entregues ou fi-

²⁰ A informação sobre os programas brasileiros de preços mínimos e estocagem baseia-se em Ruy Miller Paiva, "Apreciação Geral sobre o Comportamento da Agricultura Brasileira", in *Revista Brasileira de Economia*, janeiro/julho de 1969, pp. 88-89 e 114; Smith *op. cit.* pp. 243-248; BIRD, "Pricing and Marketing Farm Products, in *Agricultural Sector Survey*, Anexo 18.

nanciados a esses preços, foram depois ampliados para diversos pontos no interior. Além disso, devido a políticas erráticas na fixação dos níveis de preços mínimos e de sua correção monetária, a recente análise econométrica de Smith não encontrou evidência de que — à parte duas culturas industriais, o amendoim e, provavelmente, o algodão — o programa brasileiro de preços mínimos tivesse influência relevante sobre a área plantada ou uso dos fertilizantes e outros insumos modernos. Com a desconfiança permanente dos produtores em relação aos órgãos do governo, os preços mínimos pouco fizeram para orientar a produção, no sentido de reduzir o risco e a incerteza do produtor quanto aos preços futuros. Como resultado, continuaram as flutuações de ano para ano dos produtos agrícolas, como função, principalmente, da produtividade das safras, determinadas pelo clima, e dos ajustamentos pelo produtor de suas áreas plantadas aos instáveis indicadores de preços de mercado.

Não obstante, a longo prazo, talvez o Brasil seja afortunado por não se haver envolvido totalmente nos programas de preços mínimos, que elevam os preços agrícolas domésticos acima dos níveis de mercado internacional. Lógico, no café, a cultura dominante de exportação, o Brasil há muito impõe vários controles à produção e comercialização com o objetivo de elevar o preço no mercado mundial, enquanto entrega aos cafeicultores somente a parte considerada necessária para igualar a oferta e a demanda. O Brasil mantém os preços internos acima dos níveis mundiais somente no caso do trigo (em 1969 era o dobro), numa tentativa de reduzir significativamente a importação onerosa do cereal através de expansão na produção interna. Além disso, o Governo estabilizou os preços internos do açúcar mediante um sistema de quotas de produção, cujo objetivo principal é proteger a indústria açucareira ineficiente do Nordeste frente aos modernos produtores de açúcar de São Paulo. Por outro lado, a maioria dos preços mínimos brasileiros não tem sido fixada acima dos preços mundiais (nas ocasiões em que os preços internos sobem, a curto prazo, acima dos preços mundiais, as importações a preço mais baixo são normalmente proibidas), sujeitando, assim, a agricultura a pressões competitivas consideráveis, necessárias para assegurar que quaisquer excedentes agrícolas modestos (como de arroz e milho) possam, sem *dumping*, encontrar mercado no exterior. As relações de troca da agricultura brasileira, amplamente desprotegida, têm sido seriamente afetadas pela indústria nacional, altamente protegida, da qual depende para sua modernização, no que também sofre a falta de orientação técnica dos serviços públicos.

Até agora, o Governo brasileiro não definiu os objetivos de longo prazo de seu programa de preços mínimos para a agricultura, tenden-

do sempre a reagir violentamente às crises de alimentos de curto prazo, e a perder o interesse tão logo essas crises são ultrapassadas. Ainda que um programa efetivo de preços mínimos, com o propósito de somente estabilizar os preços agrícolas a níveis de equilíbrio competitivo, possa promover maior eficiência e modernização da agricultura (por diminuir a incerteza de preços), a medida mais inteligente talvez fosse alcançar indiretamente o mesmo objetivo promovendo maior estabilidade da oferta, através de programas públicos de estocagem. Afinal, o principal problema de preços que os agricultores e consumidores enfrentam juntos são as amplas variações a curto prazo (sazonal e de ano para ano) da oferta e dos preços dos alimentos. Além disso, o efeito mais pernicioso das variações dos preços dos alimentos nas zonas urbanas foi ter a SUNAB fixado preços máximos no varejo dos alimentos básicos, que rapidamente esvaziaram a comercialização e, em certo intervalo de tempo, a produção, principalmente dos produtos que dependiam de insumos adquiridos, cujos preços não eram controlados. Nas políticas que surgem como conseqüências de crises, importância excessiva tem sido dada às maquinações dos intermediários e muito pouca aos problemas mais sérios a longo prazo de comercialização e produção, que sem dúvida são suas causas básicas.

X Em 1965, a capacidade de estocagem da região Centro-Sul do Brasil era de 15 milhões de toneladas, das quais 33% pertenciam ao Governo. As instalações de estocagem particulares eram mais plenamente utilizadas, pois havia menos burocracia e eram mais flexíveis e em geral melhores planejadas e localizadas (principalmente em vista à rápida mudança a favor do transporte rodoviário). Mesmo nas regiões favorecidas, um estudo recente estimou que, em 1970, havia um *deficit* de 4 milhões de toneladas na capacidade de estocagem para cereais e batatas. Em fins de 1969, constatou-se que existia um sério problema quando uma safra excepcional de trigo no Rio Grande do Sul ultrapassou a capacidade de estocagem e de transporte, ficando o produto a céu aberto. A oferta de encerados para proteção temporária também se esgotou rapidamente. Há necessidade de se expandir coordenadamente a capacidade brasileira de estocagem de alimentos, particular e pública, e as correspondentes facilidades de transporte e manuseio das safras. Somente assim, a SUNAB ou outros órgãos do governo poderão ter sob seu controle suprimentos suficientes de alimentos para evitar os enormes aumentos ocasionais dos preços ao consumidor e reduzir a amplitude das flutuações dos preços de ano para ano, motivada por variações no rendimento das culturas devido ao clima.

Durante a década de 60, a produtividade da maioria das culturas do Brasil mostrou uma modesta tendência ascendente (ver Tabela II.3). Em relação às médias de 1958/62, a produtividade das culturas em 1968/69 foi a seguinte: a do trigo aumentou 50%, recuperando-se de modo a chegar a seu nível máximo de meados de 1950; a da batata subiu 26%, continuando o acentuado crescimento da década de 50 e refletindo o uso interno de fertilizante e de sementes selecionadas importadas;²¹ a produtividade do fumo cresceu de 25% e, a da banana, de 16%, que (após um declínio durante 1950/60) alcançou um novo *record*. A produtividade do cacau, que declinou durante a década de 50, elevou-se em 8% e, a da mandioca, após um aumento insignificante durante a década de 50, em 13%. A produtividade da cana-de-açúcar subiu 7%, continuando a tendência ascendente da década anterior. Para o Brasil como um todo, a produtividade do milho só aumentou 3%, mas, em São Paulo (1966/68), cresceu de 27%, mantendo a tendência favorável anterior, em grande parte devido ao rápido aumento (de 39 para 65% entre 1959 e 1965) no uso de sementes híbridas de alta produtividade, fornecidas pelo setor público e firmas particulares, e às facilidades de financiamento pelos bancos oficiais. A produtividade da laranja, apesar de 5% mais alta, esteve bem abaixo de seu máximo de meados de 1950. A produtividade do feijão em todo o Brasil caiu de 2%, mas em São Paulo subiu 12% (1966/68) graças ao maior uso de sementes selecionadas, após uma forte queda durante a década de 50.

No Brasil como um todo, a produtividade do algodão caiu de 2%, anulando parcialmente a tendência ascendente anterior; em São Paulo, entretanto, a produtividade do algodão (1966/68) — após quase duplicar durante a década de 50 — subiu outros 39%, auxiliada por grandes facilidades creditícias do Governo Federal, pela exigência por parte do Estado do uso de sementes selecionadas e variedades melhoradas, e ainda pelo emprego duas vezes maior de inseticidas. Na década de 60 houve, também, um declínio na produtividade do arroz (10% para o Brasil e 19% para São Paulo), sendo que o de São Paulo ocorreu apesar do tratamento favorável dado pelas agências de crédito do governo, do aumento moderado no uso de sementes selecionadas e (no caso de arroz irrigado que constitui

²¹ As informações sobre a extensão do uso dos modernos insumos agrícolas apresentadas aqui são das seguintes fontes: Divisão de Economia Rural, *op. cit.*; Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *op. cit.*, pp. 135-136 e 147-149; BIRD, "Agricultural Credit", Anexo 6; e "Fertilizer and Farm Machinery", in *Agricultural Sector Survey*, Anexo 15 e Smith, *op. cit.*, pp. 227-231.

uma proporção relativamente pequena da produção total no Estado) de aplicações substanciais de fertilizantes. Por outro lado, a produtividade do amendoim, depois de estabilizar-se durante a década de 50, caiu de 11% no Brasil como um todo e de 4% (1966/68) em São Paulo. Refletindo os efeitos irregulares das diversas geadas da década de 60, a produtividade do café brasileiro caiu de 27%, embora (à parte o efeito do clima) ainda conservasse grande parte de seus ganhos da década de 50, à medida que novas variedades de maior produtividade entravam em produção.

O incremento do uso de sementes selecionadas em 1965/67 na região Centro-Sul do Brasil foi a seguinte: algodão, 90% (apenas 20% para todos os principais Estados produtores, incluindo-se o Nordeste); trigo, 65%; milho, 43%; soja, 16%; amendoim, 10%; e arroz e feijão, insignificante. Durante 1960/67, o uso de inseticidas no Brasil foi irregular, mas apresentou uma tendência ascendente, com uma média de 35% superior em relação a 1958/60; a produção nacional nesse período duplicou em termos absolutos e aumentou a sua participação no consumo total do produto de 15 para 17%. Em São Paulo, o consumo de inseticida triplicou entre 1958/60 e 1961 e, em 1963/65, dobrou novamente o nível de 1958/60. Durante 1960/67, o número de tratores no Brasil aumentou somente de 23% (de 63.500 para 78.500, 70% dos quais em São Paulo e Rio Grande do Sul). A produção nacional substituiu quase completamente as importações, mas permaneceu (com um máximo de 11.500 em 1964, e com uma média de somente 8.640 durante 1965/69) ligeiramente superior ao necessário para substituir os tratores depreciados. Em 1969, a indústria brasileira de tratores operava com menos de 50% de sua capacidade em um turno de serviço, sendo o preço nacional duas vezes superior ao da Inglaterra, embora os preços brasileiros de certos implementos de tratores e de máquinas de tração animal fossem mais favoráveis.

Finalmente, o consumo de fertilizantes no Brasil continuou expandindo-se irregularmente durante a década de 60. Como vimos anteriormente, durante a década de 50 houve um aumento vertiginoso no uso de fertilizantes no Brasil. Atribuiu-se este aumento ao tratamento altamente favorável dado pelas taxas de câmbio até 1961; a importação de fertilizantes (não misturados) estava isenta de tarifas aduaneiras mesmo sob a Lei de Tarifas de 1957, que era altamente protecionista. Mais ainda, os fertilizantes gozavam de fretes ferroviários e taxas de desembarque nos portos altamente favorecidos e estavam isentos dos impostos federais e estaduais de vendas e consignações.

Por volta de 1961/62, entretanto, o preço dos fertilizantes (em relação aos preços dos produtos agrícolas em São Paulo) era 50% superior ao seu mínimo de 1959, resultando num retrocesso substancial no consumo em comparação com seu uso em 1960. Apesar de um contínuo aumento dos preços relativos dos fertilizantes, o consumo de 1963 aproximou-se mais uma vez do volume de 1960 e em seguida manteve-se a níveis razoavelmente elevados em 1964/65, apesar de os preços relativos dos fertilizantes em São Paulo por volta de 1965 terem quase triplicado em relação ao seu nível mínimo de 1959. Em 1966, em relação a 1960, o consumo físico brasileiro de nitrogênio foi 7% mais alto e o de potássio e fósforo 12 e 11% inferiores.

Em 1966, entretanto, o governo criou um fundo especial para promover o uso de fertilizantes, concedendo empréstimos sem juros, que parecem ter sido o principal fator para que o consumo de nitrogênio e potássio tenha dobrado e o de fósforo ter ido além do dobro entre 1966/68. Como no uso de outros modernos insumos agrícolas, a agricultura de São Paulo dominou o consumo brasileiro de adubos, absorvendo 60% do consumo total e, com os demais Estados das regiões Sul e Centro-Oeste, chegando a mais 90% do total. A produção nacional de fósforo, em 1968, supriu 45% do consumo total, mas o valor correspondente para o nitrogênio foi de 6,4%, enquanto se importava ainda todo o potássio. O principal produto da indústria nacional de fertilizantes tem sido unicamente o superfósforo, cujo preço é bem superior ao importado. Com o projeto de produzir, em 1973, 116 mil toneladas (80% do consumo total em 1968) de nitrogênio, baseado em nafta importada, há igualmente o perigo de que este nutriente básico também tenha seu preço cotado muito acima dos preços do mercado internacional. Em verdade, o consumo de fertilizantes no Brasil continua a níveis extremamente baixos, apesar da redução de preços que se obtém com a isenção de 17% do imposto que recai sobre o valor adicionado das vendas e dos fortes subsídios dados aos empréstimos para o uso de fertilizantes. Seu uso somente alcançará níveis desejáveis se os preços relativos dos fertilizantes forem consideravelmente reduzidos, objetivo este que se tornará mais difícil no futuro por causa da política de substituição de importações.

Em relação aos índices de preços recebidos (pelo café, 19 outras culturas e 4 produtos animais), o índice de preços pagos pelos agricultores de São Paulo (1948/52 = 100) atingiu, na média, 134% em

1956/61, 118% em 1962/64 e 139% em 1965/67,²² (inversamente em relação aos preços pagos, os preços recebidos pelos produtores em São Paulo foram de 75,85 e 72%, respectivamente, refletindo, a longo prazo, uma tendência menos favorável nas relações de trocas para a agricultura. Em 1960, em relação aos níveis de 1948/52, as máquinas, equipamentos e animais de tração tiveram as maiores elevações de preços, e os medicamentos, vacinas, e fertilizantes, as menores; os preços da ração animal e dos materiais de construção subiram menos do que a média, e os preços das ferramentas, dos serviços adquiridos e dos combustíveis elevaram-se de acordo com a taxa média. Durante 1960/65, entretanto, os produtos químicos, petróleo e outros importantes, como fertilizantes, inseticidas, combustíveis e lubrificantes, vacinas e medicamentos foram os que tiveram o maior aumento relativo dentre todos os preços agrícolas pagos, tendo os dos fertilizantes subido mais do que o dobro da taxa média. Os preços da ração animal e dos serviços adquiridos também ultrapassaram significativamente a taxa média. O preço das ferramentas acompanhou a taxa média de aumento, sendo que o das máquinas, dos materiais de construção e dos animais de tração aumentou menos do que a média. Em 1964/66, um saco de 60 quilos de arroz, feijão, ou milho em São Paulo compraria somente 50% de fertilizantes azotados ou fosfatados, e 42% de fertilizantes potássicos que teria comprado em 1958/60. A batata e o algodão estavam em condições ligeiramente melhores e os preços do café e da cana-de-açúcar em condições menos favoráveis, em relação aos preços de fertilizantes, do que no período anterior.

Em 1965, os preços reais recebidos pelos agricultores paulistas foram 9% inferiores aos de 1960 (e os preços reais pagos foram 3% inferiores); os preços pagos pelos diferentes insumos agrícolas, em relação aos preços recebidos, mostraram as seguintes elevações durante 1960/65: os preços dos fertilizantes subiram de 136%; inseticidas, de 93%; combustíveis, de 47%; vacinas, de 43%; ração e serviços adquiridos, de 26 a 29%; ferramentas, de 7%. Apenas os preços das máquinas, materiais de construção e animais de tração apresentaram reduções, caindo de 3 para 11%. Não existem informações comparáveis para o Brasil como um todo, mas, entre 1959/61 e 1967/69, em relação aos preços de atacado de todos os produtos agrícolas (incluindo o café), os preços de atacado de todos os produtos químicos subiram de 104%; os dos materiais de construção, de 71%; e os dos produtos metalúrgicos e combustíveis, de

²² As informações sobre as mudanças de preços pagos pelos agricultores de São Paulo são da Divisão de Economia Rural, *op. cit.*, pp. 24-29; e Paiva, *op. cit.* p. 112.

56 a 59%. Estas últimas informações sugerem que, no fim da década, os preços dos insumos manufaturados para a agricultura brasileira ainda eram relativamente altos (grande parte do aumento tendo ocorrido durante 1967/69). O subsídio às taxas de juros do crédito para aquisição de fertilizantes e tratores e a isenção de todos os impostos de venda para tais insumos mostraram-se inadequados para contrabalançar os altos preços das indústrias nacionais, protegidas por barreiras alfandegárias, quanto aos produtos destinados à agricultura.

O fato de a produção agrícola brasileira manter-se surpreendentemente bem na segunda metade da década de 60, não obstante uma mudança desfavorável nas relações de troca, deve-se a que grande parte dessa produção proveio de novas regiões, onde a alta fertilidade inicial permite grande produtividade das culturas com um mínimo de insumos agrícolas adquiridos. Tal situação não continuará indefinidamente. Assim, para que os primeiros passos da agricultura brasileira em direção a uma tecnologia mais moderna e permanente não fracassem prematuramente, a política governamental deve preocupar-se, mais do que nunca, em trazer os custos de insumos agrícolas manufaturados, tão necessários ao aumento da produtividade, para mais perto dos atuais níveis moderados dos preços dos produtos agrícolas.

2.4

Conclusão

Não há dúvida, quer se analise o período mais longo, desde 1950, quer se analise a década de 60-70, que o comportamento da agricultura brasileira foi notavelmente bom. Mas esse desempenho deve-se muito mais à capacidade de empreendimento e energia dos agricultores brasileiros do que às medidas de política agrícola adotadas pelo Governo, quase sempre esporádicas e orientadas no sentido de resolver crises de curto prazo. De algum modo — e num sentido espontâneo face à ausência de políticas agrícolas governamentais bem idealizadas de longo prazo — os agricultores brasileiros e a população em geral ocuparam as fronteiras agrícolas restantes, que em poucos anos transformaram de florestas em regiões agrícolas

produtivas; mantiveram as culturas e a produção pecuária em expansão, de acordo com a alta taxa de crescimento populacional e os crescentes níveis de renda *per capita* e, nesse processo, lutando contra todas as dificuldades, elevaram sua produtividade, ainda que em termos modestos, adotando melhores práticas e técnicas agrícolas. Pode-se dizer que os consumidores urbanos brasileiros tiveram suas necessidades de alimentos muito mais bem atendidas do que seria de esperar se levarmos em consideração as falhas do Governo brasileiro no atendimento das necessidades fundamentais da agricultura, em termos de pesquisa agrícola e de serviços de extensão adequados, modernos insumos agrícolas a preços acessíveis, preços e mercados menos instáveis, e informações precisas sobre preços e condições de mercado.

Isto não quer dizer que a política do Governo brasileiro tenha ignorado inteiramente a agricultura. Com o desenvolvimento rodoviário, o Governo deu a principal contribuição à expansão e à melhoria da produtividade e da produção agrícola. À política governamental de crédito agrícola também não faltaram recursos, embora não se tenha conseguido utilizá-los de maneira mais eficiente, como um incentivo direto à elevação da produtividade no campo. A expansão contínua do serviço de extensão rural do Governo durante a maior parte da década de 60 constituiu também um indício favorável, embora, com a transferência recente da responsabilidade financeira desse serviço para os órgãos públicos, pareça ter faltado recursos orçamentários, que impediram a utilização dos novos excedentes de agrônomos, tão necessários à expansão ulterior desse programa. Além disso, arrastando-se a pesquisa agrícola em um nível baixo e injustificável, os serviços de extensão ainda carecem da forte base de pesquisa que é essencial para tornar seus esforços muito mais efetivos. Enquanto o Governo atual, no tocante às reformas agrárias, tem-se mostrado lento em se dedicar à redistribuição das terras — o que se justifica tendo em vista a importância de os grandes produtores assumirem os riscos das inovações agrícolas — a sua incapacidade em conseguir a adoção de alternativas inteiramente justificáveis de um Imposto Territorial Rural e do Imposto de Renda Federal (na produção rural) não se justifica e exige correção imediata.

Durante a década de 60, o Governo brasileiro deu, também, grande atenção a um programa de preços mínimos para a agricultura, embora fosse uma política irregular e na maior parte ineficiente; faltaram-lhe objetivos bem definidos dentro de um contexto a longo prazo. Os agricultores e os consumidores estariam em melhor situação se o Governo tivesse dado maior ênfase à estabilização indireta

de preços, através de um programa de estocagem pública mais adequado que contribuiria para reduzir as amplas variações de curto prazo (sazonais e de ano para ano) dos preços e da produção de alimentos, evitando, assim, a necessidade de se adotarem controles de preços, contraproducentes para os consumidores. Ambos, agricultores e consumidores, estariam em muito melhores condições. Embora essa política exigisse um investimento público substancial em novas instalações de estocagem, não haveria razões para que tais instalações não fossem lucrativas se a devida atenção fosse dada à localização apropriada, formato eficiente, e flexibilidade de administração, de modo a atender ao objetivo de estabilizar o suprimento físico dos alimentos básicos. Finalmente, quer julgada pela sua eficiência na produção de modernos insumos agrícolas a preços favoráveis para maior uso na agricultura, quer pela sua contribuição na absorção de uma parte significativa do excedente de mão-de-obra subempregada na agricultura, a política governamental em favor da indústria nacional, de substituição de produtos importados, ainda não se mostrou benéfica para o setor agrícola. Na medida em que a industrialização continuar a dominar os objetivos da política governamental do País, é preciso — para que ela se torne um marco ao invés de ponto de estrangulamento para a agricultura brasileira e as populações rurais — que maior atenção seja dada ao aumento da eficiência, tanto das indústrias de insumos agrícolas como das de processamento do produto agrícola, menos intensivas no uso de capital.

Nos últimos 20 anos, para os especialistas a agricultura brasileira parece viver fora de sua época se a quantidade e a qualidade da dieta nacional têm de corresponder às necessidades de uma população urbana próspera e crescente. Que ela tenha agora conseguido atender a esses objetivos parece um milagre, face à relativa negligência governamental com esse setor. Esse resultado favorável, contudo, não pode continuar por muito tempo, principalmente no setor pecuário. A não ser que o Governo venha afinal oferecer, em bases mais sólidas e duradouras, muito mais assistência financeira e orientação técnica do que a agricultura brasileira tem recebido — pois ela terá de enfrentar agora a necessidade iminente de mudar seus métodos exploratórios e intensivos — o desempenho agrícola nas próximas duas décadas provavelmente deixará em muito de atender aos objetivos desejados.