

CAPÍTULO 10

**EFEITOS DA POLÍTICA COMERCIAL  
BRASILEIRA NO SETOR AGRÍCOLA**

**Título do capítulo**

**Autores (as)**

Alberto Veiga

**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.

# X

## EFEITOS DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA NO SETOR AGRÍCOLA \*

ALBERTO VEIGA \*\*

### 10.1

#### Introdução

O surto de industrialização observado no Brasil durante os 15 anos posteriores à II Guerra Mundial — e particularmente nos anos 50 — resultou de uma política seletiva de investimentos principalmente orientada para a produção de manufaturados até então importados. Esta política foi caracterizada pela manipulação de tarifas, taxas de câmbio e controles quantitativos, de forma a criar barreiras à importação dos bens que se desejava substituir por produção na-

---

\* Trabalho parcialmente extraído da tese “The Impact of Trade Policy on Brazilian Agriculture, 1947-1967”, preparada para obtenção do título Ph.D. na Universidade de Purdue, EUA, sob a orientação do Prof. G. Edward Schuh. O autor agradece as sugestões apresentadas por Hélio Tollini, Rubens Valentini e Antonio M. A. Lício.

\*\* Técnico do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, São Paulo — SP. Quando da preparação deste trabalho, o autor encontrava-se cedido à Assessoria Técnico-Econômica do Ministério da Agricultura, em Brasília, DF.

cional, além de produzir, a baixo custo, as divisas necessárias à importação de bens de capital e matérias-primas necessárias ao desenvolvimento industrial.

O uso desses instrumentos, conjugado com medidas a nível interno, provocou uma acentuada realocação de recursos em favor dos setores secundário e terciário. O setor agrícola foi o principal fornecedor desses recursos, diretamente pela transferência de mão-de-obra e capital e indiretamente pela manipulação de fluxos de renda gerados no setor.

O papel da agricultura no desenvolvimento industrial do País foi dos mais significativos. Embora não caiba discutir a validade do processo de industrialização como tal, é importante reconhecer a forma como foi implementada a transferência de recursos da agricultura. Este trabalho visa a analisar a política de comércio exterior brasileira relevante a este mecanismo de transferência, além de estimar o impacto desta política sobre o setor agrícola. Para tanto, as páginas seguintes abordarão, em seqüência, as condições que deram origem a este processo de transferência, a forma como o mesmo se efetivou e suas conseqüências sobre a agricultura. Uma seção final tenta extrapolar esta análise para o período mais recente e examinar algumas implicações políticas da mesma.

## 10.2

### **As Origens do Processo de Transferência**

As condições político-econômicas existentes com relação ao Brasil ao fim da II Guerra Mundial foram bastante propícias à implantação do modelo de industrialização seguido na década seguinte. Em primeiro lugar, o comércio restrito durante os anos de guerra e a lenta recuperação posterior dos países mais envolvidos possibilitaram um substancial estímulo à ainda incipiente indústria brasileira. A escassez mundial de mercadorias permitiu não só que a demanda doméstica fosse atendida por fontes nacionais, como também que as exportações de manufaturados brasileiros atingissem níveis sem precedentes. Com o retorno à paz e à crescente competição externa, foi possível, então, a manutenção da hegemonia nacional no mercado

interno pela ereção de barreiras às importações competitivas. Assim, a proteção implícita já existente durante a guerra pôde ser mantida nos anos seguintes.

Uma segunda condição favorável à industrialização foi a disponibilidade de divisas, com as quais puderam ser importados os bens de capital e matérias-primas necessários à modernização e ao abastecimento do parque industrial existente, assim como a sua ampliação. Isto foi possível, em uma etapa inicial, graças às divisas acumuladas durante a guerra (Tabela X.1) e, em etapas posteriores, pela manutenção de taxas cambiais supervalorizadas. Assim, em combinação com controles quantitativos, foi possível promover, a baixos custos, a importação dos bens necessários ao desenvolvimento industrial.

Em terceiro lugar, houve a possibilidade de manter as taxas de inflação interna a níveis relativamente baixos, evitando, assim, os decorrentes problemas de alocação de recursos e propiciando uma relativa estabilidade nas expectativas de renda e demanda. Isto foi em parte conseguido por tabelamentos de preços e proibições de exportação.

Finalmente, uma quarta condição foi o clima de ordem e de estabilidade política que caracterizou o País durante a presidência do

TABELA X.1

BALANÇA COMERCIAL E SERVIÇOS DA DÍVIDA EXTERNA  
— BRASIL, 1940/46

Cr\$ 1.000.000

Anos	Balança Comercial	Serviço da Dívida Externa
1940	—3	267
1941	1.211	267
1942	2.807	258
1943	2.567	263
1944	2.729	1.034
1945	3.450	628
1946	5.201	648

FONTE: J. O. K. de Souza, *Estruturas do Comércio Exterior Brasileiro e suas Implicações Econômico-Financeiras*, Estudos ANPES n.º 20 (São Paulo, 1970), p. 33; e Alberto Veiga, Tese de Ph.D. (EUA: Universidade de Purdue, 1974), *op. cit.*, p. 32.

General Eurico Gaspar Dutra que, no período 1946/50, sucedeu a Getúlio Vargas.

Entre as condições citadas, que facilitaram o *take-off* do surto industrial brasileiro, torna-se clara a importância do setor agrícola. Sendo o setor de maior expressão, era óbvio que sobre o mesmo deveria recair a responsabilidade de sustentar o crescimento industrial. Para tanto, as condições de mercado e a estrutura da produção agrícola brasileira prestavam-se sobremaneira.

Este ponto pode ser melhor entendido quando se verifica que a agricultura brasileira possuía produtos caracteristicamente de exportação e outros destinados em sua quase totalidade ao mercado interno. Os chamados bens de primeira necessidade — arroz, feijão, milho, batata e mesmo carne e açúcar — eram exportados em quantidades relativamente pequenas. Por outro lado, produtos como café, cacau, mamona e fumo eram, em grande parte, exportados e não possuíam caráter de essencialidade, entre os produtos primários, no consumo doméstico.

O comércio exterior brasileiro era principalmente sustentado pelas exportações de café. Com seu poder monopolista no mercado mundial, o Brasil conseguia manter elevados níveis de preço para este produto. Era possível, portanto, manter uma produção estável e mesmo crescente, ainda que sob taxas cambiais supervalorizadas. Neste sentido, foram ainda mais estimulantes os crescentes preços dos produtos agrícolas em geral, e particularmente os do café, observados na década posterior à II Guerra Mundial.

Quanto aos demais produtos tradicionais de exportação — cacau, mamona, castanhas, óleos e ceras e, em parte, o algodão — sua produção era restrita a regiões pobres do País, sem uso alternativo para seus fatores de produção e respondendo lentamente a mudanças nos preços relativos. Tal situação permitia uma constante pressão sobre os preços reais destes produtos, através da política comercial, sem afetar substancialmente sua oferta.

Quanto aos gêneros de primeira necessidade, orientados para o consumo doméstico, eram em grande parte frutos de uma agricultura de subsistência, de baixa produtividade. Isto reduzia bastante suas possibilidades para competir no mercado internacional. Em face disso, as restrições permanentes ao seu comércio, visando somente à exportação de excedentes, tinham pouco sentido econômico.

Apesar desses fatores que reduziam o poder reivindicatório da agricultura, o Governo era freqüentemente levado a fazer concessões a exportadores e produtores, que se refletiam, temporariamente, em

maiores preços ou menores custos. Tais concessões foram mais importantes do que é geralmente admitido, como forma de manter a curto prazo expectativas favoráveis na agricultura e, ao mesmo tempo, evitar pressões contra o crescimento industrial.

Dentro deste quadro foi, portanto, sumamente facilitada a drenagem de rendas geradas pela agricultura através da política comercial. Um exame mais detalhado dos mecanismos de transferência e suas implicações é feito a seguir.

### 10.3

#### **Mecanismos e Efeitos da Política Comercial em 1946/67**

A política comercial brasileira no período 1946/67 pode ser dividida, pela sua atuação com relação às exportações agrícolas, em cinco fases.

A primeira, compreendendo o período 1946/53, foi provavelmente a mais importante por ter emprestado substância e impulso ao processo de industrialização. Durante todo esse período, as exportações receberam uma taxa de câmbio fixada em Cr\$ 18,38/US\$, claramente supervalorizada (o índice geral de preços, excluindo o café, subiu 77% entre 1947 e 1953). No entanto, graças aos crescentes preços internacionais e a algumas concessões cambiais, foi possível atravessar o período com exportações relativamente estáveis e mesmo crescentes (Tabela X.2). Na verdade, os preços agrícolas subiram a maiores taxas que os preços industriais, a despeito de estarem recebendo somente parte dos aumentos dos preços externos. Isto é evidente na Tabela X.3, onde se verifica um aumento de 47,4% nos preços agrícolas em relação aos industriais, em grande parte provocado pela inusitada alta nos preços do café.

Além da taxa cambial fixa, vigoravam controles quantitativos para importações e para exportações não-tradicionais. Previa-se somente a exportação de excedentes do consumo interno, procurando-se, com isso, conter a alta dos preços. No entanto, o sistema de preços mostrava maior proteção aos produtos agrícolas de consumo interno do que aos de exportação. Na verdade, esta proteção em

relação à taxa cambial vigente era positiva, o que indica um preço doméstico superior ao preço mundial, carecendo, portanto, de base a excessiva preocupação com a exportação desses produtos. Este aspecto é demonstrado na Tabela X.4, onde se observa uma proteção nominal geralmente positiva para produtos como milho, arroz, feijão, batata e açúcar.

A partir de 1953 e, para as exportações, até 1961, vigorou um

TABELA X.2  
VALOR DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — 1946/52

US\$ 1,000

Ano	Animais Vivos	Matérias-Primas	Alimentos	Manufaturas	Total
1946	968	409.890	501.828	72.694	985.380
1947	163	449.347	614.099	88.698	1.152.308
1948	366	434.442	706.886	38.767	1.180.461
1949	210	320.815	745.221	30.222	1.096.468
1950	9	323.346	1.016.097	16.016	1.355.467
1951	57	526.453	1.225.609	16.883	1.769.002
1952	95	251.282	1.159.720	7.020	1.418.117

FONTE: A. Veiga, *op. cit.*, p. 245.

TABELA X.3

RAZÃO ENTRE OS PREÇOS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS,  
MÉDIAS MÓVEIS — BRASIL, 1946/48 a 1952/54

Periodo	Agricultura	Café	Agricultura sem Café
1946/48	100,0	100,0	100,0
1947/49	112,0	119,5	110,7
1948/50	122,2	164,3	116,0
1949/51	133,4	206,9	117,7
1950/52	143,9	237,5	122,3
1951/53	146,8	236,1	128,1
1952/54	147,4	245,8	127,3

FONTE: A. Veiga, *op. cit.*, p. 180. Dados originais: índices 46 (produtos agrícolas), 47 (café), 48 (produtos agrícolas, sem café) e 49 (produtos industriais) da Fundação Getúlio Vargas.

TABELA X.4

TAXAS NOMINAIS DE PROTEÇÃO DE PRODUTOS  
AGRICOLAS, MÉDIAS MÓVEIS — BRASIL, 1946/48 a 1965/67

Período											Em %
	Café	Algodão	Cacau	Açúcar	Mamona	Fumo	Milho	Arroz	Feijão	Batata	Taxa Média *
1946/48	0.5	- 0.2	- 0.4	- 6.7	- 10.6	50.8	- 15.6	—	—	219.9	3.3
1947/49	- 3.7	- 2.8	0.3	10.1	20.7	63.9	13.9	28.7	—	217.5	25.8
1948/50	- 2.2	- 5.7	- 0.3	18.4	- 9.2	57.9	24.9	50.3	—	305.2	33.5
1949/51	- 0.2	- 8.3	- 0.3	16.4	5.7	75.5	17.9	53.4	—	309.2	32.4
1950/52	2.2	- 10.3	- 0.3	19.8	10.7	106.9	22.4	67.7	16.0	307.7	39.4
1951/53	- 2.8	- 10.5	- 4.4	33.9	0.0	113.2	48.6	106.1	34.5	292.6	60.3
1952/54	- 5.3	- 5.9	- 3.5	52.9	- 12.8	85.9	51.2	152.1	28.0	356.9	80.0
1953/55	- 9.9	- 3.6	- 4.4	62.5	- 13.0	27.2	42.3	150.3	32.5	326.4	77.8
1954/56	- 11.9	5.4	- 4.0	65.3	- 4.5	3.7	37.2	154.5	71.9	269.3	79.7
1955/57	- 16.8	8.3	- 9.2	64.9	- 2.2	3.0	49.8	163.7	87.2	181.0	81.3
1956/58	- 21.3	18.9	- 20.1	56.8	- 1.4	1.0	51.4	179.2	46.2	177.6	81.7
1957/59	- 29.5	21.0	- 27.4	45.1	- 13.8	- 1.7	49.5	154.5	17.0	137.1	66.9
1958/60	- 39.3	19.6	- 39.7	31.5	- 17.3	- 0.2	28.6	111.1	18.6	114.1	46.9
1959/61	- 50.1	- 2.7	- 37.8	19.3	- 23.8	1.3	11.8	70.7	12.5	104.0	25.0
1960/62	- 54.3	- 11.0	- 29.3	13.4	- 18.0	- 2.3	- 2.2	47.7	- 16.4	84.0	10.1
1961/63	- 57.1	- 16.5	- 10.4	4.3	- 14.2	- 5.1	- 7.2	65.9	- 25.0	97.4	13.7
1962/64	- 53.6	6.5	- 1.6	- 2.7	- 15.6	- 9.4	10.2	72.4	- 23.0	86.9	16.6
1963/65	- 53.9	- 6.4	- 5.5	15.5	- 26.8	- 9.8	- 20.7	57.8	- 24.1	82.0	14.4
1964/66	- 55.5	- 7.3	- 3.6	42.8	- 39.4	- 8.6	- 18.1	33.4	- 17.7	78.2	12.3
1965/67	- 61.5	- 5.8	- 4.2	81.6	- 30.7	- 6.4	- 14.9	31.4	- 12.7	83.2	19.6

FONTE: A. Veiga, *op. cit.*, p. 210.

\* (Taxa de câmbio implícita, sem café ÷ Taxa de câmbio efetiva, sem café) - 1.



sistema de taxas cambiais múltiplas.<sup>1</sup> A introdução desse sistema seguiu-se ao *deficit* comercial de 1952 e a pressões políticas do setor exportador, surgindo, assim, como uma concessão em benefício das exportações. Ao mesmo tempo, isso ocorreu quando a alta de preços internacionais, que evoluía desde a metade dos anos 40, estava atingindo o seu clímax. Foi, por isso, possível estabelecer, em 1953, uma taxa cambial mais baixa para o café (Cr\$ 23,36/US\$) do que para os outros produtos (Cr\$ 28,36/US\$) sem provocar reações contrárias insustentáveis.

Durante todo o restante dos anos 50 — e através dos 60 — o café continuou sendo o produto mais atingido pela política cambial, o que não o impediu de receber compensações por outras vias, como se verá adiante. Mesmo com a desvalorização de 1953, a taxa média de câmbio de exportação continuava bastante supervalorizada. No período das taxas cambiais múltiplas para exportação, o mecanismo político encontrado para fazer frente às pressões da agricultura era dos mais engenhosos. O sistema instaurado era efetivado a partir da distribuição das importações por categorias, segundo prioridades definidas pelo Governo. A aquisição de cambiais nessas categorias era realizada pelos importadores através de leilões com lances mínimos preestabelecidos. Na verdade, esses leilões vendiam Promessas de Venda de Câmbio (PVC), que davam direito à aquisição, pelos importadores, de cambiais à taxa oficial (Cr\$ 18,82/US\$). A quantia paga pelas PVC era denominada “ágio” e recolhida a um fundo contábil.<sup>2</sup>

As exportações recebiam também uma taxa de câmbio básica (Cr\$ 18,36/US\$), mais um “prêmio” pago com parte dos ágios recolhidos nos leilões de câmbio para importação (Tabela X.5). Esses prêmios eram elevados à medida que pressões faziam-se sentir, como aconteceu quando os preços internacionais começaram a cair em 1955/56. Deve-se notar que o pagamento de um prêmio tornava-se possível somente porque o Governo transferia recursos do setor importador, o que lhe trazia um favorável dividendo político junto à agricultura. Além disso, os ágios restantes, não utilizados para pagar prêmios, eram, por lei, empregados em programas gover-

---

<sup>1</sup> Em 1957, o sistema cambial foi simplificado com a introdução de novas tarifas de importação. A partir desse ano, os controles cambiais sobre as exportações foram parcial e gradualmente retirados, o que justifica a divisão do período 1953/61 em duas fases.

<sup>2</sup> Esse fundo atingia somas elevadíssimas. Em 1956, por exemplo, quando os índices de preços subiram acima dos 20%, os recursos desse fundo foram bastante superiores às novas emissões monetárias.

TABELA X.5

ÁGIOS COLETADOS E PRÊMIOS PAGOS  
AOS EXPORTADORES, CRUZEIROS  
DEFLACIONADOS — BRASIL, 1953/61

Cr\$ 1.000.000

Ano	Total dos Ágios	Prêmios	Balço
1953 *	3.987	1.961	2.026
1954	24.763	12.348	12.416
1955	26.262	20.870	5.392
1956	30.559	20.996	9.593
1957	29.457	27.172	2.286
1958	43.428 **	20.308	23.120
1959	39.373 **	18.488	20.885
1960	40.275 **	12.124	28.151
1961	6.810 **	2.329	4.481
Total	244.914	136.566	108.350

FONTE: A. Veiga, *op. cit.*, p. 149.

\* Outubro a dezembro.

\*\* Inclusive juros.

namentais de estímulo à agricultura. Isto sem contar que a importação de insumos modernos era realizada a taxas subsidiadas.

Porém, um mais acurado exame dessa política mostra uma diferente situação. O montante do Fundo dos Ágios apropriado pelo Governo — ou seja, não utilizado para pagamento de prêmios — atingia a 44% do mesmo. Essa apropriação pressupõe que o Governo estava em melhores condições para alocar a renda gerada da agricultura do que ela própria. A intensão explícita era a de promover, dentro do setor agrícola, uma realocação de recursos, desviados principalmente das exportações de café e cacau para outras culturas. Estas poderiam, assim, ser estimuladas, contribuindo para maior diversificação da agricultura.

No entanto, essa parte do Fundo dos Ágios recebeu uma destinação diferente da prevista. Cerca de 70% da mesma foram repassados ao setor cafeeiro na forma de pagamentos por excedentes de produção (Tabela X.6), em um período em que o café sozinho contribuía com 65% da receita cambial brasileira. Ocorreu, portanto,

TABELA X.6

DISTRIBUIÇÃO DA PARCELA DO FUNDO DOS ÁGIOS  
NÃO UTILIZADA NO PAGAMENTO DE PRÊMIOS  
AOS EXPORTADORES, CRUZEIROS DEFLACIONADOS  
— BRASIL, 1953/61

Cr\$ 1.000.000

Ano	Fundo (1)	IBC (2)	CFP (3)	Lei 2698 (4)	Decreto 40897 (5)	Lei 2145 (6)	Outros (7)	Total
1953	—	—	—	—	—	2.026	—	2.026
1954	4.111	1.825	873	—	—	5.606	—	12.416
1955	—	3.926	5	—	—	1.461	—	5.392
1956	7.210	—	—	1.010	—	1.372	—	9.593
1957	—	—	—	1.451	481	- 945	1.299	2.286
1958	—	—	—	1.329	—	- 497	22.288	23.120
1959	—	—	—	1.663	—	1.276	20.498	20.835
1960	—	—	—	945	—	2.152	25.054	28.151
1961	—	—	—	358	—	1.285	2.838	4.481
Total	11.321	5.571	878	6.756	481	11.184	71.977	108.350

FONTE: A. Veiga, *op. cit.*, p. 153.

- (1) Fundo para Normalização de Operações de Câmbio.
- (2) Instituto Brasileiro do Café. Estes recursos foram liberados para aquisição de café, depois realizados com recursos da coluna (7).
- (3) Comissão de Financiamento da Produção. Estes recursos foram liberados para aquisição de produtos contemplados pela política de preços mínimos.
- (4) Fundo de Pavimentação de Estradas de Rodagem (27-12-55).
- (5) Fundo de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira (20-2-57).
- (6) Fundo de Modernização e Recuperação da Lavoura Nacional (29-12-53). Os números desta coluna são obtidos por diferença entre o total e a soma das demais colunas.
- (7) Estes recursos foram destinados à aquisição de excedentes de café. Parte deles também foi empregada para subsidiar a produção nacional de fertilizantes.

uma devolução ao setor cafeeiro, que estimulou ainda mais a produção de café e a concentração da renda agrícola.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Posteriormente, a política de erradicação cafeeira foi outra forma encontrada de subsidiar os produtores. Nesse caso, porém, não foi oferecido um estímulo suficiente a novos plantios, o que resultou numa redução líquida da produção. Em período recente, esse subsídio foi transferido para um programa de crédito, visando a novos plantios, cujas repercussões sobre o setor são, entretanto, de outra natureza.

E bastante provável que o cacau tenha sido o produto mais prejudicado com a política cambial dos anos 50. As exportações de cacau foram quase tão penalizadas quanto as de café. Mas o Brasil não detinha, com relação ao cacau, a mesma posição privilegiada que possuía para com o café e que lhe possibilitava transferir para o consumidor estrangeiro parte do ônus da política cambial. Além disso, através do fundo dos ágios, não eram devolvidos recursos ao setor cacauzeiro como o eram ao setor cafeeiro.

Estas últimas conclusões não podem, porém, esconder o fato de que o Governo estava tentando compensar a agricultura, ao menos em parte, pelos efeitos de sua política econômica. Não foi bem sucedido nesse objetivo, sobretudo, por não ter conseguido reagir às pressões do setor cafeeiro, mantendo uma política de preços artificiais, em vez de lutar por maiores exportações de café a menores preços.<sup>4</sup>

Uma análise geral do período 1953/61 mostra, de início, uma continuação da tendência ascendente dos preços agrícolas observada anteriormente e, a partir de 1954, uma tendência declinante.

TABELA X.7  
RAZÃO ENTRE OS PREÇOS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS,  
MÉDIAS MÓVEIS — BRASIL, 1952/54 a 1960/62

Período	Agricultura	Café	Agricultura sem Café
1952/54	100,0	100,0	100,0
1953/55	98,5	97,3	100,2
1954/56	95,3	91,9	98,3
1955/57	90,4	78,9	98,5
1956/58	84,0	68,0	94,1
1957/59	77,8	56,2	90,6
1958/60	76,7	48,1	93,0
1959/61	76,0	40,9	96,0
1960/62	80,1	39,3	101,9

FONTE: Vide Tabela X.3.

<sup>4</sup> É interessante salientar que, na verdade, os políticos não possuíam tanta autonomia em suas decisões, como sugerido em N. H. Leff, *Economic Policy-Making and Development in Brazil 1947-1964* (New York: John Wiley and Sons, 1970).

Isso pode ser observado na Tabela X.7, onde se encontra a razão entre os preços agrícolas e industriais no período de 1952/54 a 1960/62. Nota-se que o preço do café foi o principal responsável pela queda observada.

Pode-se verificar, também (Tabela X.4), que o sistema de preços possibilitou um maior incentivo à produção para o consumo doméstico do que para a exportação. Produtos como feijão, arroz, milho, açúcar e algodão atingiram seus mais elevados níveis de proteção nesse período. Isso ocorreu a despeito da liberação do câmbio para exportação, efetuada ao fim dos anos 50.

As duas últimas fases em consideração são 1961/64 e 1964/67, sendo a primeira caracterizada por acentuada instabilidade política. As taxas cambiais continuaram supervalorizadas, embora menos que no período anterior. Entretanto, principalmente na fase inicial, em que o surto de industrialização teve seu ritmo bastante reduzido, a proteção industrial aumentou substancialmente. Ao mesmo tempo, a espiral inflacionária acentuou-se e aumentaram os controles internos de preços.

Essa evidência é apresentada na Tabela X.8, através da taxa de proteção nominal líquida, tomada em relação a uma taxa cambial de equilíbrio estimada.<sup>5</sup> Durante o período de 1954/67, a proteção nominal líquida total, medida pela diferença relativa entre os preços agrícolas e os de manufaturados importados (colunas 5 e 6), foi aumentando gradativamente até atingir um máximo em 1961/62, mantendo-se elevada até 1965. No entanto, a supervalorização cambial (coluna 7) foi maior no período 1954/59.

O fato de que a agricultura tenha sido mais penalizada pela política industrial na primeira parte dos anos 60 do que anteriormente, durante a principal fase do esforço de industrialização, é contrário ao que vem sendo geralmente admitido. A política comercial dos anos 50, embora protegendo claramente o desenvolvimento industrial, não foi suficientemente discriminatória contra a agricultura, em seus efeitos a nível de preços para superar os resultados depressivos da política antiinflacionária e da instabilidade econômica dos anos 60.

Como se observa na Tabela X.8, a proteção para substituição de importações (coluna 4) foi pequena logo após a reforma cambial de 1953. Essa proteção aumentou em 1956/60 (média de

---

<sup>5</sup> O procedimento adotado no cálculo das taxas de proteção nominal é apresentado em Apêndice.

TABELA X.8

## TAXAS CAMBIAIS DE "EQUILÍBRIO" E TAXAS DE PROTEÇÃO NOMINAL LÍQUIDA — BRASIL, 1954/67

Ano	Taxa de "Equilíbrio" (1) (Cr\$/US\$)	Proteção Nominal Líquida em Relação a:					Em %
		Taxa Efeti- va de Exportação (2)	Taxa Impli- cita da Agricultura (3)	Taxa Efe- tiva de Importação (4)	(2) + (4) (5)	(3) + (4) (6)	Super- valorização (7)
1954	61.0	-51.3	-12.7	12.5	63.8	25.2	105.4
1955	78.9	-47.0	-14.5	18.2	65.2	32.7	88.8
1956	132	-63.8	-28.0	39.4	103.2	67.4	175.9
1957	134	-59.3	-25.1	32.8	92.1	57.9	145.7
1958	141	-51.3	-21.2	29.1	80.4	50.3	106.0
1959	218	-49.5	-22.0	28.9	78.4	50.9	98.0
1960	247	-36.7	-21.3	27.1	63.8	48.4	58.5
1961	342	-28.6	-31.4	77.8	106.4	109.2	40.2
1962	608	-40.4	-34.6	67.6	108.0	102.2	67.4
1963	1.058	-47.6	-29.1	58.2	105.8	87.3	91.0
1964	1.636	-31.4	-28.1	70.1	101.5	98.2	45.8
1965	2.315	-21.8	-19.5	64.1	85.9	83.6	27.9
1966	3.141	-30.7	-10.6	17.9	48.6	28.5	44.2
1967	3.424	-24.2	- 3.8	4.5	28.0	8.3	32.0

FONTE: A. Veiga, *op. cit.*, p. 215.

Obs.: A taxa de proteção nominal líquida é dada como percentual da taxa de "equilíbrio". A supervalorização é dada pelo quociente entre a taxa de "equilíbrio" e a taxa efetiva de exportação, menos a unidade.

31,5%) e em 1961/65 (média de 67,6%), caindo rapidamente nos dois últimos anos. Por outro lado, a penalização das exportações agrícolas (coluna 2) foi relativamente alta em 1954 e aumentou em 1956/57, declinando então (com exceção de 1962/63) para chegar a um mínimo em 1965/67. Assim, a proteção negativa foi maior durante 1954/59 (média de 53,7%) do que nos anos 60 (média de 32,7%).

A coluna (5) da Tabela X.8 mostra a proteção total dada às importações em relação às exportações. Ela foi elevada durante 1954/60 (média de 78,1%), mas bem maior em 1961/65 (média de 101,5%).

Em comparação, a proteção nominal líquida em relação à taxa cambial implícita para a agricultura (coluna 3) mostra uma distinção menos nítida entre os anos 50 e 60. Em geral, houve menor proteção no período 1956/64 (média de -26,4%), mas em todos os anos, exceto um (1961), a penalização sofrida pela agricultura foi menor do que a recebida pelas exportações. Porém, em consonância com a verificação anterior, a proteção negativa à agricultura foi maior em 1961/65 (média de -96,1%) e menor em 1954/60 (média de -47,5%).

Uma conclusão final desta análise é a de que, durante todo o período 1946/67, a agricultura sofreu certo grau de penalização. No caso brasileiro, isso era coerente com o estabelecimento de condições para o crescimento industrial. Sem entrar em detalhes sobre a natureza e alcance do processo de industrialização brasileiro, pode-se afirmar que seus objetivos foram atingidos e que a agricultura contribuiu ponderavelmente para tanto.

Porém, afirmar que o tipo de política seguida em relação à agricultura foi mais adequado pode merecer restrições. Mesmo supondo que o mecanismo cambial tenha sido a única forma viável de promover transferências diretas da agricultura, a maneira como este foi utilizado pode ser questionada. A maior penalização, através do sistema cambial, nos anos 50 e 40 do que nos anos 60, já seria de esperar. Deve-se reconhecer, também, algum esforço do Governo no sentido de reduzir o impacto dessa transferência. Porém, esse esforço foi, em grande parte, baldado pelas dificuldades em isentar a alocação de recursos de pressões políticas, como no caso do café.

Outro importante aspecto dessa política foi o da transferência de recursos através de mudanças nos preços relativos, em vez de sua efetivação diretamente através do sistema tributário. Isso ocorreu por problemas políticos e administrativos, resultando, no entanto, em for-

te desestímulo à produção agrícola em uma época em que esta era necessária para complementar os objetivos de desenvolvimento.

Um resultado digno de atenção foi o da menor proteção à agricultura nos anos 60, em comparação com o restante do período. A explicação para isso parece estar relacionada aos dois mercados para produtos agrícolas, antes citados. A preocupação com a estabilidade interna dos preços se afigura pouco relacionada com os objetivos do crescimento industrial. Os controles de preços eram estreitados sempre que a inflação atingia níveis inaceitáveis e, sob esta situação, o setor mais atingido foi a agricultura. Por outro lado, o esforço de manutenção do crescimento industrial, durante os anos 60, aumentou relativamente a discriminação contra o setor agrícola.

## 10.4

### **Evolução Recente e Perspectivas Atuais**

A partir de 1967/68 foram realizadas sensíveis mudanças na política cambial e no sistema de incentivos às exportações, que determinaram tendências diversas daquelas até então vigentes. Por outro lado, o sistema tarifário permaneceu, em grande parte, inalterado a despeito de uma tentativa de redução geral nas tarifas de importação efetivada entre 1966 e 1968.

Até agosto de 1968 os reajustamentos nas taxas cambiais eram feitos com pouca frequência, resultando em desestímulo às exportações. Porém, a partir daquele mês, um novo sistema de ajustamentos constantes foi introduzido, consistindo em pequenas desvalorizações realizadas cerca de 7 a 8 vezes ao ano. Tais desvalorizações variavam de 1 a 2,5%.

Os ajustamentos anuais da taxa cambial têm sido feitos mediante a regra de serem aproximadamente iguais à taxa interna de inflação, menos a taxa de inflação das principais nações que comerciam com o Brasil. De 1968 a 1972, a desvalorização média anual foi de 15,8% e o índice geral de preços variou em média 20,8% ao ano. No entanto, estima-se que essa desvalorização não tenha sido



suficiente para estabelecer um equilíbrio na balança comercial brasileira. <sup>6</sup>

Por outro lado, porém, uma possível supervalorização cambial é substituída por tarifas do lado das importações e por isenções fiscais do lado das exportações. A tarifa média para importações foi estimada em 54% em 1964/66, 39% em 1967 e 49% em 1973. <sup>7</sup> Não há estimativa quanto aos ganhos adicionais proporcionados aos exportadores pelos incentivos existentes. Porém, pode-se afirmar que são substanciais no tocante aos manufaturados. Estes recebem isenções fiscais incluindo *draw-back*, linhas especiais de crédito e outros estímulos a nível de produção e comercialização.

### *Evolução das Exportações*

Como resultado desse novo quadro da política de comércio exterior, aliado ao surgimento de uma nova conjuntura internacional orientada para a elevação dos preços, verificou-se uma triplicação das transações comerciais com o exterior no período 1968/73. Partindo de exportações no valor de US\$ 1,9 bilhão em 1968, atingiu-se a US\$ 6,2 bilhões em 1973. Isto corresponde a um crescimento de 229%, ou 26,9% anuais. Ao mesmo tempo, as importações elevavam-se de US\$ 2,1 bilhões em 1968, para US\$ 6,9 bilhões em 1973 (ver Tabela X.9).

Segundo Moreira, <sup>8</sup> as exportações de produtos primários passaram de US\$ 1.226 milhões, em 1964, para US\$ 2.771 milhões em 1972, correspondendo a um incremento de 126% no período e 10,7% ao ano. Contudo, a participação dos produtos primários no total exportado decresceu, nesse período, de 85,1% para 70,0%.

---

<sup>6</sup> Bacha estima a supervalorização da taxa cambial, em 1970, como da ordem de 24%. Vide E. L. Bacha, A. B. Araújo, M. da Mata, R. L. Modenesi, *Análise Governamental de Projetos de Investimento no Brasil: Procedimentos e Recomendações*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 1.

<sup>7</sup> C. V. Doellinger, H. B. de Castro Faria e L. C. Cavalcanti, *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 22, p. 134.

<sup>8</sup> B. F. Moreira, *Comércio Internacional: Organização e Funcionamento — A Política Brasileira de Comércio Exterior* (Rio de Janeiro: Banco do Brasil, 1973).

TABELA X.9  
COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO — 1968/73

Ano	Exportação (FOB)		Importação (CIF)	
	Valor (US\$ 1.000)	Variação (%)	Valor (US\$ 1.000)	Variação (%)
1968	1.881.344	—	2.131.859	—
1969	2.311.169	22,8	2.264.656	6,2
1970	2.738.922	18,5	2.849.243	25,8
1971	2.903.856	6,0	3.701.449	29,9
1972	3.991.219	37,4	4.783.273	29,2
1973	6.197.937	55,3	6.855.400	43,3

FONTE: Ministério da Agricultura, *Agricultura 1973* (Brasília-DF: EAPA/SUPLAN, 1974), p. 45.

Ainda segundo aquele trabalho, os produtos manufaturados atingiram uma exportação de US\$ 220 milhões, em 1964, passando para US\$ 1.220 milhões, em 1972, o que representou um aumento de 455%, ou 23,9% anuais.

O ano de 1973 apresentou uma situação favorável aos produtos primários. A Fundação Getulio Vargas,<sup>9</sup> ao analisar o comportamento das exportações de 23 principais produtos provenientes do setor agrícola, que corresponderam a 57,5% da receita cambial do País em 1973, observou que o valor dessas exportações aumentou de US\$ 2.376 milhões em 1972 para US\$ 3.564 milhões em 1973, correspondendo a um aumento de 50,0%.

Foi realçado, ainda, que este aumento deveu-se, em sua maioria, à elevação de preços médios de exportação, pois os acréscimos em quantidades foram de apenas 11%. Naquele ano, a soja (grão, farelo e torta) e o açúcar (demerara e cristal) foram produtos que também apresentaram grandes aumentos no volume exportado.

O café manteve sua posição de produto mais importante, representando 20% do valor total das exportações, em 1973, contra 31,7%, em 1969/71. Em segundo plano, apareceu a soja com 15% do valor total, em se considerando também seus derivados. O açúcar (demerara e cristal), o algodão (rama e línter) e a carne bovina

<sup>9</sup> Fundação Getulio Vargas, "Balço Agropecuário de 1973", in *Conjuntura Econômica*, volume 28, n.º 2 (fevereiro de 1974), pp. 46-56.

(simples e industrializada) participaram com 9, 3,5 e 3,5%, respectivamente. Esses cinco produtos contribuíram, em 1973, com mais de 50% das exportações brasileiras.

Em 1974, as exportações continuaram subindo, a despeito de uma situação menos favorável para os produtos agrícolas. Noticiouse<sup>10</sup> que até novembro foi exportado um total de US\$ 6.878 milhões, ou 23,8% acima de igual período de 1973. O café, com 11,4% das exportações, passou para o terceiro lugar, sendo superado pelo açúcar (15%) e a soja (11,6%). A seguir, aparecem o cacau (3,4%), o óleo de mamona (1,7%), o milho (1,7%), o sisal (1,5%), o algodão (1,3%) e o fumo (1,3%).

## 10.5

### Efeitos da Política Comercial Recente

Considerando-se a taxa cambial realmente aplicada como aquela resultante da taxa oficialmente fixada, à qual se adicionam os impostos ou incentivos em vigor, tem-se novamente um sistema de câmbio diferencial. Com base na evidência apresentada para o período anterior a 1968, assim como em estudos posteriores e hipóteses provisórias ainda sujeitas a uma mais completa verificação empírica, pode ser levantada uma série de proposições especulativas relativas aos efeitos da política comercial recente sobre a agricultura.

Em primeiro lugar, a política atual, através de estímulos diferenciais, ainda discrimina contra os produtos primários e, conseqüentemente, contra a agricultura. O fato de, apesar disso, vários novos produtos agrícolas terem aumentado sua participação nas exportações mostra que a tendência esboçada por seus preços em 1966/67 (menor diferença entre preços doméstico e mundiais — ver Tabela X.4) tornou-se ainda mais pronunciada. Isto parece ter sido resultado, principalmente, da política cambial mais realista após 1968, evidenciando uma discriminação absoluta menor contra a agricultura.

---

<sup>10</sup> "Exportações Estabelecem Novo Record", in *O Estado de São Paulo* (17 de dezembro de 1974).

Por outro lado, pouco pode ser sugerido sobre a discriminação contra a agricultura relativamente ao setor manufatureiro. Isto porque, embora a proteção industrial, traduzida pelo sistema de tarifas, continue alta, muitos produtos manufaturados favorecidos pela política de exportação têm um elevado conteúdo em matéria-prima agrícola. Este é o caso de café solúvel, fios e tecidos de algodão e rami, sucos de frutas, carnes industrializadas, óleos vegetais, sapatos de couro e outros. Tais matérias-primas têm sua demanda aumentada devido a essa política.

Em contrapartida, porém, por se constituírem em matéria-prima para a indústria ou por serem considerados alimentos necessários ao consumo interno, uma série de produtos agrícolas tem tido sua exportação *in natura* dificultada. Em julho de 1973, por exemplo, existiam controles sobre as exportações de farelo de babaçu e de caroço de algodão, soja e farelo de soja, algodão em pluma, carne, milho e farinha de milho. As exportações de farinhas de carne e sangue, línter de algodão e arroz estavam proibidas temporariamente. Além disso, as exportações de gado em pé, óleo de menta em bruto, palmito e couros e peles estavam permanentemente proibidas.<sup>11</sup>

A gradual redução na importância das exportações primárias em relação à de manufaturados evidencia esse processo de "diversificação provocada" na pauta de exportações. Ao mesmo tempo, a predominância de manufaturados de origem agrícola nas novas exportações, aliada às proibições de exportações dessas matérias-primas, deixa transparecer as vantagens comparativas que o Brasil detém em sua agricultura. Não se deve, porém, superestimar tais vantagens; tem-se constatado que controles internos muito rigorosos podem levar à sua destruição, não somente devido à estagnação tecnológica e problemas de alocação de recursos resultantes, como também pela proteção indiretamente oferecida às nações concorrentes.

## 10.6

### Perspectivas

Da experiência acumulada pela política comercial brasileira, pode-se afirmar que o sistema de preços relativos é bastante sensível às

---

<sup>11</sup> C. V. Doellinger, H. B. de Castro Faria, L. C. Cavalcanti, *op. cit.*

intervenções governamentais de caráter permanente e episódico no mercado. No que tange a produtos agrícolas, essas intervenções têm atuado de forma a deprimir seus preços em relação aos demais, resultando em um *trade off* desfavorável ao setor e, em consequência, à situação de pagamentos do País.

A persistir essa situação, continuarão os problemas de insuficiência de exportações, mormente quando se pretende desenvolvê-las a taxas elevadas através de produtos em que não se detém uma tradição de fornecimento, com a especialização e eficiência desta decorrente. Ocorrências de caráter mundial verificadas nos últimos anos têm gerado condições especiais que realçam a importância desta análise, tornando cada vez mais inócuas as medidas paliativas de emergência destinadas a solucionar conflitos entre as políticas de abastecimento e de exportação. Na análise em tópicos que se segue, procura-se evidenciar esse fato, assim como sugerir medidas tendentes a reduzir o impacto negativo da política comercial sobre a agricultura.

1) Em 1974, os estoques mundiais de alimentos atingiram aos níveis mais baixos dos últimos tempos. Embora isto seja frequentemente atribuído a problemas a nível de produção, parece que o principal fator causal dessa situação são as pressões existentes do lado da demanda.

A produção de alimentos por pessoa permaneceu praticamente constante em 1970/73. No entanto, de 1971/72 a 1973/74 os estoques mundiais de trigo caíram em 57,6% e os de arroz em 61,5%. Ao mesmo tempo (1971/1.º sem.-74), os preços de exportação de trigo subiram em 192%, os de arroz em 361%, os de milho em 108% e os de soja em 100%.<sup>12</sup>

Tal situação patenteou-se mais claramente a partir de 1972, ano em que a produção agrícola mundial ressentiu-se de condições climáticas desfavoráveis nas principais regiões. Evidenciou-se, assim, uma tendência que já se prenunciava em anos anteriores. Caracterizou-se, portanto, um ciclo de *deficit* da oferta cuja duração torna-se difícil de prever, face a outros acontecimentos que têm afetado a economia mundial de forma a alterar a ponderação relativa das forças de mercado. Esses acontecimentos resultaram, sobretudo, da crise monetária e da crise do petróleo e deverão atuar no sentido de prolongar esse ciclo.

---

<sup>12</sup> Naciones Unidas, *Evaluación de la Situación Alimentaria Mundial — Presente y Futuro*, Conferencia Mundial de la Alimentación (Roma, novembro, 1974).

2) Este quadro, obviamente, não é representativo de todos os produtos, havendo casos, de particular interesse para o Brasil, em que não se patenteou a mesma situação crescente de demanda, sobretudo a partir de 1973. Estes são os casos de café, carnes, madeiras e suco de laranja, entre outros. Quanto a fibras vegetais, a melhoria de mercado, ensaiada logo após ter-se delineado a crise do petróleo, não se manteve estável, verificando-se uma posterior retração nos mercados de algodão e sisal. O mesmo ocorreu com a lã.

3) Em face da crise do petróleo e da redução na oferta de algumas matérias-primas, é de se esperar certa retração no volume de comércio mundial. As transferências de capital que se vêm efetivando dos países consumidores para os produtores de petróleo têm resultado em substancial queda nas reservas dos países ocidentais e em *deficit* de pagamentos que, a curto prazo, só podem ser contornados por operações financeiras e restrições às importações. Tais restrições deverão refletir-se principalmente sobre os manufaturados de consumo supérfluo, mas seus efeitos se estenderão a produtos primários de maior elasticidade-renda. Assim, a tendência já observada, em 1974, nas exportações brasileiras, deverá acentuar-se. Produtos como o café, o cacau e as carnes deverão cair em importância, aumentando a ênfase em cereais e grãos. A manutenção de uma receita cambial estável irá depender ponderavelmente da capacidade da economia do País em ajustar-se a essa nova realidade.

4) No que respeita à situação nacional, tem-se constatado um crescente fortalecimento da demanda doméstica, em relação à demanda externa, como determinante do nível de preços. Isso tem ocorrido a despeito de um crescimento anual médio do produto agrícola de cerca de 6,5% desde 1968. A pressão sobre os preços, decorrente desse desequilíbrio, tem sido combatida através de medidas coercitivas a nível de mercado que influem negativamente sobre o fluxo da oferta a médio e longo prazos. Tal situação teria pequena importância para as exportações se ainda subsistisse com nitidez o sistema de dois mercados, atrás descrito, característico da agricultura brasileira dos anos 40 e 50. Hoje, porém, essa separação é bem menos flagrante e as tendências do mercado internacional deverão torná-las ainda menores.

Tal análise abre uma série de possibilidades de ação política. A política comercial precisará contar com um apoio mais decidido da política doméstica de abastecimento para poder transferir ao produtor agrícola os estímulos de demanda interna e do mercado internacional. Isto poderá acarretar um ônus imediato em relação aos preços internos, mas certamente irá beneficiar o consumidor nacional ao longo do tempo, além de possibilitar maiores excedentes exportáveis.

Nesta compatibilização entre os objetivos de política interna e externa deverão ser equacionados alguns problemas importantes, como o da proibição de exportação de matérias-primas para proteção à indústria e a discussão da racionalidade do sistema existente de incentivos à exportação.

Paralelamente, deveria ser examinada a liberalização gradual da política cambial, de forma a permitir maiores exportações, aumentando a agressividade dos produtos de exportação tradicional, cuja contribuição à receita cambial precisará ser mantida. Esse reajustamento vem sendo evitado em parte devido ao seu impacto sobre os preços internos. Porém, tal impacto poderia ser minorado através de reduções das tarifas, menores incentivos fiscais às exportações de manufaturados e, em alguns casos, de subsídios cambiais.

Qualquer que seja a diretriz adotada, no entanto, é de suma importância que a política comercial com relação aos produtos primários seja estabelecida dentro de um horizonte amplo e, a estratégia de sua execução, a cada ano, definida com certa antecipação para que não se frustrem as expectativas que se formam sobre o comportamento dos mercados. Isto, naturalmente, não impede que novas medidas sejam tomadas em situações tipicamente anômalas e que revisões anuais sejam efetuadas, tendo em vista a evolução da conjuntura. Porém, ocorreriam com menor frequência crises no mercado agrícola que têm, muitas vezes, como causa e efeito, medidas paliativas conflitantes com objetivos de aumento de produção e produtividade.

Com relação a 1975, a produção agrícola brasileira deverá crescer a uma taxa menor que a verificada em 1974. Sendo ampliados, concomitantemente, os estímulos à exportação — dada a situação de pagamentos — deverão aumentar os conflitos entre os objetivos externo e interno da política econômica. Paralelamente, o mercado internacional não se vem mostrando favorável a alguns produtos. Espera-se, portanto, que o Brasil vá depender, mais do que normalmente, de suas exportações tradicionais e, sobretudo, contar com crescentes vendas de soja e, talvez, de milho. Enquanto perdurar a crise mundial de pagamentos, o Brasil precisará saber alocar seus recursos materiais e humanos com muita ponderação e habilidade para manter uma posição de respeito e solvência no concerto mundial.