

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E DIRETRIZES DE POLÍTICA AGRÍCOLA
Autores (as)	Gervásio Castro de Rezende
DOI	

Título do livro	PERSPECTIVAS DE LONGO PRAZO DA ECONOMIA BRASILEIRA
Editor (es)	
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1985
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1985

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.

Capítulo 7

RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E DIRETRIZES DE POLÍTICA AGRÍCOLA

7.1 — Introdução

A retomada do crescimento econômico brasileiro requer uma política agrícola consistente com a consecução simultânea de três objetivos: 1) expansão das exportações; 2) aumento da produção de biomassa para fins energéticos; e 3) satisfatório abastecimento interno. Essa política agrícola deve ser consistente, também, com as políticas macroeconômicas de estabilização, o que implica a necessidade de optar por instrumentos de apoio à agricultura que sejam mais compatíveis com as restrições das políticas fiscal e monetária.

Essas restrições de cunho macroeconômico à ação da política agrícola — como, de resto, à ação de qualquer política setorial — tornaram-se mais fortes nos últimos anos. Isso é claramente demonstrado pela decisão do Governo de diminuir os subsídios à agricultura via crédito rural. É uma premissa fundamental deste capítulo, no entanto, conforme detalhado mais adiante, a necessidade de manter a taxa de subsídio do crédito rural pelo menos nos seus atuais (e relativamente baixos) níveis, condição *sine qua non* para que a expansão da oferta de fundos no sistema de crédito rural seja compatível com as referidas restrições macroeconômicas e com a consecução dos objetivos acima mencionados.

Uma tal definição prévia revela, na verdade, uma mudança significativa na tendência da política econômica para a agricultura, conforme adotada até o início da década de 80. Tem havido muita discussão quanto ao impacto dessa mudança sobre a produção agrícola. Concorde-se, geralmente, que deva haver uma forma de compensação à agricultura, sob pena de ficar comprometida a consecução dos objetivos inicialmente aludidos.

A proposição dessas medidas compensatórias tem de basear-se numa compreensão do papel exato que o crédito rural subsidiado

vinha cumprindo enquanto instrumento de estímulo ao setor agrícola. Tendo isso em mente, apresenta-se, na Seção 7.3 deste capítulo, uma extensa análise do papel do crédito rural subsidiado. Uma vez esclarecido, assim, que tipo de necessidades específicas, ligadas ao crescimento agrícola, vinham sendo satisfeitas pela política econômica, através do crédito rural subsidiado, torna-se mais fácil apontar as medidas que, se adotadas, poderiam igualmente satisfazer essas necessidades. Esse é o objetivo da Seção 7.4, em que as duas propostas básicas de: 1) estabilização de renda e 2) manutenção dos preços agrícolas em nível relativamente elevados são discutidas. Nessa discussão, destaque especial é dado à análise da liberalização do comércio exterior de produtos agrícolas enquanto um instrumento de estímulo compensatório ao setor.

Este capítulo considera que a política agrícola deve instrumentar-se não apenas para uma atuação de caráter geral mas também para uma atuação de caráter específico sobre a oferta de alimentos básicos. A razão disso é a própria experiência — de desempenho insatisfatório da oferta interna de alimentos — da década de 70, que deve servir de alerta para a política econômica.

Obviamente, o estudo dessa experiência deve servir de base para a formulação de uma política adequada. Esse é o objetivo da Seção 7.5. Após uma revisão das explicações correntes principais sobre o “problema da produção de alimentos”, apresenta-se uma análise alternativa em que se enfatizam as peculiaridades do setor produtor de alimentos e, a partir disso, propõem-se as medidas necessárias de apoio.

Antes de se passar a essas seções principais, contudo, apresenta-se, na seção a seguir, um diagnóstico sintético sobre a evolução recente do setor.

Algumas considerações finais, na Seção 7.6, encerram este capítulo.

7.2 — Breve Histórico da Evolução Recente do Setor Agrícola

7.2.1 — Modernização Tecnológica e seus Fatores

A agricultura brasileira passou por transformações rápidas nos últimos 15 anos, elevando sua capacidade produtiva tanto através da incorporação de novas terras como, principalmente, por meio

de uma elevação nos seus níveis de produtividade, o que ficou conhecido como o processo de modernização tecnológica da agricultura.

Esse processo de modernização resultou de relações de troca favoráveis, de um lado, e de um sistema especial de financiamento a juros subsidiados, de outro. Devido à melhoria na relação de trocas, a participação da agricultura na renda interna, em cruzeiros correntes, manteve-se sempre superior a 10% nos anos 70; porém, a preços de 1970, essa participação declinou de 10 para 7%. O crédito rural subsidiado, por sua vez — como será esclarecido na Seção 7.3 —, serviu para reduzir o risco financeiro dos agricultores, através de um amortecimento das conseqüências (que são financeiras por natureza) do risco de prejuízo na agricultura.

Preços agrícolas mais satisfatórios — derivados de preços internacionais favoráveis, de maior abertura comercial com o exterior e de política cambial realista —, combinados com risco financeiro reduzido, levaram a mudanças técnicas substanciais. A produção ao nível da fazenda aumentou de escala e tornou-se mais especializada; o uso extensivo da terra, freqüentemente associado à parceria, deu lugar ao uso intensivo da terra — ou seja, ao maior uso de recursos por unidade de área — e à maior utilização de trabalho assalariado. A maior produtividade da terra, por sua vez, não poderia senão implicar uma elevação nos valores de arrendamento ou aluguel da terra (a “renda da terra”), que subiram significativamente entre o final dos anos 60 e meados dos 70. Os preços de venda de terras, contudo, como se discute na Seção 7.3, cresceram a uma taxa cerca de duas vezes superior à dos valores de arrendamento.

7.2.2 — Concentração na Agricultura. Proletarização e Êxodo Rural

Essas mudanças de natureza tecnológica foram acompanhadas de transformações igualmente substanciais no volume e na composição da força de trabalho ocupada no setor agrícola. Houve uma nítida intensificação do êxodo rural-urbano, causada por duas ordens de fatores. O primeiro deles foi a atração exercida sobre os pequenos agricultores de baixa renda pelas melhores alternativas de emprego no meio urbano; essa atração foi tão mais forte porque o crescimento geral da economia foi acompanhado de uma marginalização desses pequenos produtores no processo de modernização agrícola, como se ressalta na Seção 7.5. O segundo fator responsável pelo êxodo rural foi a substituição da tradicional contratação de

mão-de-obra em bases permanentes, freqüentemente envolvendo toda a família e permitindo a residência da mão-de-obra nas próprias fazendas, por novas formas de emprego de mão-de-obra em bases temporárias, ou seja, para tarefas específicas e apenas em partes do ano e sem vínculo empregatício. Essas novas relações de trabalho, ao implicarem um menor nível de renda anual para a força de trabalho — sem falar na grande instabilidade do emprego — tornou o trabalho assalariado agrícola incompatível com as necessidades de ganho de renda de chefes de família (“trabalhadores principais”), contribuindo, assim, para o êxodo rural.

Esse trabalho assalariado temporário agrícola, conforme analisado em Rezende (1984a), tornou-se, nesse processo, um verdadeiro reduto de uma força de trabalho com um perfil singular, ou seja, constituída por três categorias sociais: 1) trabalhadores “secundários” — como mulheres, crianças e velhos — de famílias urbanas, que complementam a renda dos trabalhadores “principais”, empregados em outras ocupações; 2) trabalhadores, inclusive “principais”, de famílias de pequenos produtores agrícolas, que fazem do assalariamento sazonal uma ocupação igualmente complementar; e 3) trabalhadores que, mesmo sendo “principais” em suas famílias, são menos qualificados, e por isso têm de permanecer no trabalho assalariado agrícola temporário, freqüentemente combinado com ocupações urbanas de baixa produtividade. Explica-se, assim, porque o setor agrícola, não obstante seu elevado dinamismo no período, e não obstante também o crescimento geral da economia, passou a distinguir-se fortemente dos demais setores, em função do baixo nível de renda e demais indicadores sócio-econômicos da força de trabalho “volante” ou “bóia-fria”, como ficaram conhecidos esses novos trabalhadores agrícolas. É que o setor agrícola, dadas as características inferiores do emprego assalariado temporário, só foi capaz de atrair uma força de trabalho com aquele perfil. Considerando o baixo nível de qualificação dessa mão-de-obra, é possível, afinal de contas, que a generalização do trabalho assalariado temporário tenha cobrado seu preço em termos de restrição às possibilidades tecnológicas da agricultura, este sendo um interessante tópico de pesquisa futura.

7.2.3 — O Crescimento Inadequado da Oferta de Alimentos

Conforme as informações apresentadas em Barros e Graham (1978), a produção e a produtividade agrícola cresceram mais no subsetor de exportáveis do que no de produtos domésticos. Natu-

ralmente, este fato pouco significa, a menos que se mostre também que tem havido escassez nos mercados de produtos domésticos, com pressões sobre os preços. Entretanto, esses autores argumentam que isso de fato aconteceu. Em particular, enfatizam uma estimativa de elevação do “preço real na caloria” de 100%, entre 1971 a 1976. Essa estimativa, em que se incluem arroz, feijão, mandioca, batata e trigo, baseou-se na divisão do valor da produção dessas culturas, a preços de produtor, pela quantidade total de calorias implícitas nas quantidades produzidas. Essa elevação de preço seria consistente, segundo esses autores, com um decréscimo de 10 a 20% na oferta *per capita* de calorias provenientes desses produtos, no mesmo período.

Ao mesmo tempo, Barros e Graham mostram que o “grau de abertura” da agricultura brasileira — isto é, a proporção exportada do total da produção agrícola — aumentou de 10 para 20% no período 1965/75. Para os exportáveis, essa proporção aumentou de 30 para 50%, enquanto para os produtos domésticos oscilou entre 0 e 2%. O complemento exato desse “grau de abertura” dá a disponibilidade doméstica de produtos agrícolas; em termos *per capita*, o valor da disponibilidade total aumentou de 10% entre 1963 e 1970, de 12% entre 1963 e 1975, e somente de 1,7% entre 1970 e 1975. Ao desagregarem essa disponibilidade total, esses autores acharam que, entre 1963 e 1970, a disponibilidade de produtos domésticos aumentou 12,8%, enquanto a de exportáveis subiu apenas 2%; entre 1970 e 1975, contudo, a disponibilidade proveniente dos exportáveis aumentou de 20%, enquanto a dos bens domésticos caiu quase 4%.

Essa piora na disponibilidade doméstica de alimentos na década de 70 foi também objeto de análise de Homem de Melo (1983b), de onde foi tirado o Quadro 7.1. Nas palavras desse autor, observa-se “uma profunda alteração [no desempenho da agricultura brasileira]. Isto é, de um desempenho relativamente equilibrado, entre produtos, quanto às taxas de crescimento da produção interna nos anos 60, o País passou a uma situação, nos anos 70, de acentuada deterioração de sua produção de culturas alimentares de mercado interno e de nítida expansão de certas culturas de exportação, processo, sem dúvida, liderado pela soja no Centro-Sul do Brasil” [Homem de Melo (1983b:17)].

Particularmente interessante, contudo, é a contribuição adicional apresentada por Homem de Melo à análise da disponibilidade de produtos alimentares. Indo além de Barros e Graham — que estimaram a disponibilidade doméstica simplesmente subtraindo da produção total doméstica as exportações — Homem de Melo incluiu as importações de alimentos. O resultado é apresentado nos Quadros 7.2 e 7.3 e é menos dramático que o sugerido por Barros e Graham,

graças ao papel crescentemente importante desempenhado pelo trigo — um produto importado. Pode-se ver que o trigo forneceu 21% das calorias totais e 25% das proteínas totais em 1979, enquanto em 1967 essas percentagens eram apenas 12 e 14%, respectivamente. Esse aumento no consumo de trigo certamente refletiu a grande queda nos preços domésticos de trigo (de quase 80% entre 1974 e 1980) [Fundação Getúlio Vargas (1984:5)]. Segundo Homem de Melo (1983b:34), esse papel do trigo se deveu “à facilidade de compras no mercado internacional de trigo, em comparação com as dificuldades de se obter maior produção interna de diversos alimentos, a partir do final dos anos 60”.

Quadro 7.1

TAXAS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA
BRASILEIRA, 15 PRODUTOS — 1960/69, 1967/76 E 1970/79

(Em %)

Produtos	1960/69	1967/76	1970/79
1 — Mercado Interno			
Aroz	3,20	-2,47	-1,46 ^a
Feijão	5,37	-1,93	-1,90
Mandioca	6,05	-1,86	-2,09
Milho	4,74	3,55	1,75 ^a
Batata	4,34	1,34 ^a	3,73
Cebola	3,87	4,77	9,27
2 — Mercado Externo			
Soja	16,31	35,03	22,47
Laranja	6,01	12,73	12,57
Cana-de-Açúcar	3,63	5,10	6,30
Fumo	5,30	—	6,16
Cacau	2,55	—	3,73
Café	7,10	-6,34 ^a	-1,54 ^a
Amendoim	5,89	-6,80	-12,06
Algodão	-1,55 ^a	-1,99 ^a	-4,41
3 — Trigo	6,43	13,94	6,89

FONTE: Homem de Melo (1983b:17).

NOTA: A letra a denota não significativamente diferente de zero ao nível de 5%.

Quadro 7.2

BRASIL – DISPONIBILIDADE DOMÉSTICA DE ALIMENTOS
EM QUANTIDADES DE CALORIAS POR
HABITANTE/DIA – 1967/79

Anos	Mercado Interno	Açúcar	Trigo	Produtos Animais	Total
1967	1 993	401	362	278	3 033
1968	1 895	375	391	285	2 946
1969	1 831	354	403	284	2 872
1970	1 871	433	399	282	2 986
1971	1 867	417	412	274	2 969
1972	1 971	360	312	263	2 906
1973	1 729	401	533	247	2 910
1974	1 662	434	537	268	2 900
1975	1 731	419	389	278	2 816
1976	1 806	574	650	297	3 328
1977	1 761	541	446	327	3 075
1978	1 633	496	653	326	3 109
1979	1 605	421	634	325	2 986

FONTE: Homem de Melo (1983b).

NOTA: "Mercado interno" inclui: arroz, feijão, milho, mandioca e batata. "Produtos animais" inclui: carnes, ovos e leite.

Quadro 7.3

BRASIL – DISPONIBILIDADE DOMÉSTICA DE ALIMENTOS
EM QUANTIDADES DE PROTEÍNAS POR
HABITANTE/DIA – 1967/79

Anos	Mercado Interno	Trigo	Produtos Animais	Total
1967	47,8	11,5	18,1	77,4
1968	44,0	12,4	18,7	75,1
1969	41,6	12,8	18,8	73,2
1970	42,7	12,7	18,6	74,0
1971	44,4	13,1	18,3	75,7
1972	46,7	9,9	17,6	74,2
1973	40,6	17,0	16,1	73,6
1974	39,7	17,1	17,5	74,3
1975	40,8	12,4	17,9	71,1
1976	41,2	20,7	19,3	81,2
1977	41,7	14,2	21,0	76,9
1978	38,1	20,8	21,1	80,0
1979	37,6	20,8	21,1	79,4

FONTE: Homem de Melo (1983b).

NOTA: Veja o rodapé do Quadro 7.2.

Tudo isso, evidentemente, indica que, sob certas condições, surge um problema de produção de alimentos na agricultura brasileira. Quais são esses condicionantes e que medidas se devem tomar para prevenir esse problema? Na Seção 7.5 são revistas as explicações oferecidas na literatura, após o que se propõe uma perspectiva adicional para análise e solução do problema.

7.3 — Crédito Rural Subsidiado e Desenvolvimento Agrícola

7.3.1 — A Justificativa da Política de Crédito Agrícola: uma Reformulação Analítica

As críticas dirigidas à política de crédito rural subsidiado têm partido de três diferentes pontos de vista. Em primeiro lugar, tem-se apontado para a virtual impossibilidade de financiar o subsídio creditício via transferências do orçamento fiscal para o orçamento monetário, em função do próprio volume necessário de recursos, que então exerceriam pressões expansionistas sobre as Autoridades Monetárias. Em segundo lugar, têm-se colocado dúvidas quanto à eficácia da política de crédito como instrumento de estímulo à expansão e modernização da agricultura. Finalmente, a política de crédito rural subsidiado teria sido em grande parte responsável pelos padrões concentradores do desenvolvimento agrícola recente.

O ceticismo reinante, especialmente em círculos acadêmicos, quanto à eficácia da política de crédito agrícola atinge o instrumento em seu próprio cerne, e por isso merece uma atenção especial. * Será visto em seguida que esse ceticismo resulta, basicamente, de uma crítica a uma justificativa particular da concessão do subsídio creditício e que essa crítica perde muito de sua força quando uma justificativa mais adequada é oferecida para a política de crédito.

A justificativa que foi objeto da crítica é a seguinte. A taxa de retorno na agricultura, por uma série de razões, seria baixa; portanto, o setor necessitaria ser compensado com o fornecimento de capital financeiro a uma taxa de juro também baixa. O subsídio

* Limitar-se-á, neste trabalho, a analisar essa questão da eficácia do crédito rural. Para uma discussão esclarecedora e concisa a respeito das demais críticas, ver Sayad (1984:101-110).

ao crédito rural conciliária, em outras palavras, preços e/ou rendimentos físicos baixos na agricultura com expansão quantitativa e qualitativa do setor.

Tomando essa justificativa por mira, não foi difícil à crítica apontar, então, um problema de eficácia da política de crédito agrícola. Com efeito, se a taxa de retorno na agricultura é efetivamente tida como baixa pelos possíveis tomadores do crédito, em relação a uma taxa de retorno alternativa (no mercado financeiro, por exemplo), então esses tomadores terão um forte estímulo a tomar o crédito e aplicá-lo efetivamente fora da agricultura, mesmo sem burlar as normas do SNCR. * O subsídio ao crédito seria, assim, em grande parte inócuo, e sua implantação ou retirada pouco impacto teria sobre a produção ou os preços agrícolas. Segue-se também que, nessas condições, somente uma atuação direta sobre a taxa de retorno agrícola — via elevação do nível de preços e/ou aumento da produtividade — seria capaz de estimular o setor [ver Rezende (1982) para uma exposição dessa crítica e as referências mais importantes na literatura].

Contudo, na medida em que seja outra a justificativa admitida para uma política de crédito especial para a agricultura, deixa de ser tão simples colocar esse problema de ineficácia. Toda a questão se centra na real natureza do problema da taxa de retorno na agricultura. Afirmer que a taxa de retorno na agricultura é baixa só faz sentido se, ao mesmo tempo, se supõe que essa taxa é conhecida com certeza; ora, mas isso contraria a noção estabelecida, em Economia Agrícola, de que o principal problema da agricultura reside, precisamente, na dificuldade de se prever, no momento do investimento, o nível dessa taxa. Trata-se, em suma, do velho problema da incerteza quanto à taxa de retorno, o que torna a agricultura um setor de elevado risco, ou seja, em que a taxa de retorno *ex-post* tanto pode ser muito alta quanto muito baixa. De acordo com a teoria econômica, deve-se esperar, portanto, que os ativos agrícolas (de curto, médio e longo prazos) ofereçam uma elevada (e não baixa) taxa média de retorno (igual ao valor esperado da distribuição de probabilidades), relativamente à dos demais ativos da economia, para compensar a presença de maior risco.

Na hipótese de ocorrência de uma taxa muito baixa (um grande prejuízo), os agricultores sofrerão uma perda de capital próprio e/ou não poderão fazer face às obrigações financeiras (amortizações e juros) e por isso terão de liquidar extemporaneamente seus bens ou mesmo ir à falência. Procurando se precaver contra esse *down-side risk*, os agricultores restringem (“internamente”) sua tomada de empréstimos, enquanto, por sua vez,

* Sistema Nacional de Crédito Rural.

também o sistema financeiro privado restringe ("externamente") os limites de crédito, eleva a taxa de juros, reduz os prazos, ou exige maiores garantias.

Devido a esse *down-side risk*, a atividade agrícola passa então a caracterizar-se por uma série de precauções no uso de capital. Entre elas: 1) os agricultores tendem a operar com elevada relação recursos próprios/recursos de terceiros, do que se segue que a renda agrícola obtida num ano agrícola passa a ser importante na determinação do nível de atividade do ano agrícola seguinte; 2) mantém-se relativamente reduzido o tamanho (em volume de capital) dos estabelecimentos, e também o grau de especialização; 3) investe-se menos em itens como tratores (bens de capital que implicam compromissos financeiros de prazo mais longo, e por isso mais arriscados), e mais em itens como fertilizantes, de recuperação a mais curto prazo; 4) tende-se a usar mais mão-de-obra, cujo emprego (ao contrário de um compromisso financeiro decorrente da compra de um trator) pode sofrer solução de continuidade numa crise prolongada; 5) além disso, formas específicas de emprego dessa mão-de-obra contribuem adicionalmente para satisfazer a restrição (interna e/ou externa) de capital e, portanto, a minimização do risco: além do exemplo óbvio da parceria, cite-se o caso da antiga empreitada na formação do cafezal, em que boa parte do custo (ou seja, a renda da mão-de-obra, por ela mesma produzida) não era arcada pelo fazendeiro.

Em sua essência, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), montado entre meados e o fim da década de 60, consistiu em um relaxamento das restrições externas (ou seja, impostas pelo sistema financeiro privado) ao financiamento agrícola, do que resultou uma maior disponibilidade de crédito a prazos e a taxas de juro especiais. Essas novas condições de financiamento — especialmente à medida que se elevava a taxa de subsídio implícito — reduziram drasticamente as possibilidades objetivas, e aquelas percebidas pelos agricultores, de ocorrência do *down-side risk* na agricultura, o que não poderia senão relaxar as restrições internas à acumulação de capital na agricultura, via crédito.

O crédito subsidiado consegue *amortecer as conseqüências* — que são financeiras por natureza — do *down-side risk* na agricultura. Em outras palavras, flutuações adversas de preços e/ou de rendimentos físicos não são reduzidas. Mas, do ponto de vista do empresário tomador de crédito, interessado na taxa de retorno líquido (ou no lucro empresarial), esse amortecimento das conseqüências dessas flutuações é tudo o que importa.

Ao se aceitar a caracterização acima de que a taxa de retorno agrícola é em média elevada, por ser também muito variável, então uma política, como a do crédito rural subsidiado, que aumenta a

capacidade (financeira) de os agricultores fazerem face a situações adversas, tende a estimular fortemente a aplicação de capital na agricultura, já que será nesse setor que a taxa de retorno esperada será maior. A comparação típica, portanto, não é entre uma baixa taxa de retorno agrícola esperada e uma alternativa melhor fora da agricultura; mas sim entre uma aplicação pouco arriscada, de retorno pequeno (como uma caderneta de poupança), e a aplicação na agricultura, que poderá render uma taxa de retorno muito alta, contanto que os agricultores se disponham a correr risco. Uma vez, contudo, que esse risco tenha perdido seus contornos dramáticos, o resultado deverá ser uma preferência pela aplicação de capital na agricultura. Desfaz-se, assim, o ceticismo quanto à eficácia da política de crédito rural.

7.3.2 — O Crédito Rural e a Redução do Risco na Agricultura: uma Possível Evidência Empírica

Conforme já se apontou na Seção 7.2, o processo de modernização agrícola foi acompanhado de uma elevação significativa dos valores de aluguel da terra (a "renda da terra") entre o final dos anos 60 e meados dos 70. Mais interessante para os propósitos deste trabalho, contudo, é notar que os preços de venda de terras cresceram a uma taxa duas vezes superior à dos valores de arrendamento, fazendo com que as proporções renda da terra/preço da terra caíssem à metade em todos os estados [ver a evidência apresentada em Rezende (1982)]. Como se procura argumentar em seguida, esse crescimento mais rápido do preço da terra tem que ver, muito provavelmente, com a redução do *down-side risk* na agricultura, propiciada pela política de crédito rural subsidiado.

Nesse sentido, deve-se notar, inicialmente, que a renda da terra, sendo um item residual da renda agrícola — com exceção do caso de um contrato de arrendamento fixo (em dinheiro ou em produto), e mesmo assim apenas pelo prazo do contrato —, é um retorno do tipo variável (como o lucro), e como tal sua capitalização, de que resulta o preço da terra, leva em conta obviamente sua variabilidade, ou seja, o risco desse retorno. Por outro lado, o valor da terra representa a parcela preponderante do capital do agricultor, e normalmente é dada em garantia de empréstimos bancários; por isso, a atratividade da terra como ativo — especialmente a segurança da manutenção de riqueza na forma de terra (a terra como reserva de valor) — passa a depender estreitamente do grau de *down-side risk* na agricultura, que vai definir a possibilidade maior ou menor de perda total ou parcial do capital-terra.

À luz dessas considerações, torna-se fácil entender o grande aumento no preço da terra (acompanhado de queda na relação renda/preço da terra), coincidindo com a expansão do SNCR — particularmente, como veremos, com o aumento drástico na taxa de subsídio implícito no crédito rural, após 1973. A razão estaria no papel do crédito rural em reduzir o *down-side risk* na agricultura, e assim em tornar mais “segura” a terra como opção de investimento. Além disso, seria interessante pesquisar em que medida o SNCR se diferencia do sistema bancário convencional também no que se refere à prática de exigir a dação formal da terra em garantia dos empréstimos (hipoteca da terra). Afinal de contas, o grande peso do Governo (Banco do Brasil) nesse sistema sugere uma menor necessidade, ou uma maior relaxamento — por motivos óbvios — dessa prática. Se isso tiver sido verdade, o atrativo da posse da terra teria aumentado enormemente, e o crédito rural teria levado a uma alta no preço da terra — não porque, como usualmente se supõe, a terra tivesse de servir de colateral dos empréstimos, mas precisamente por ter deixado de cumprir esse papel. A exigência de colateral num empréstimo, aliás, como concluem Binswanger e Sillers (1983:15), “shifts a portion of the potential capital loss from the lender to the borrower”, e por isso não é interessante para o agricultor.

O Quadro 7.4 mostra a grande queda ocorrida na relação renda da terra/preço da terra após o biênio 1972/73. Pode-se ver que, após apresentar-se em patamares relativamente elevados, até por volta de 1972 ou 1973, essa relação sofre uma queda abrupta no triênio 1973/75, estacionando-se, de 1976 em diante, em valores praticamente constantes (ainda que desiguais) nos diferentes estados. As únicas exceções são os casos de São Paulo, onde a queda parece ter sido contínua entre 1968 e 1973, quando então a relação torna-se constante, e Goiás, em que à queda principal, ocorrida entre 1972 e 1974, sucedeu-se uma queda adicional, de dimensão secundária, entre 1978 e 1980 (provavelmente isso decorre de variabilidade amostral).

Esse quadro sugere, também, uma tendência de aumento nessa relação, a partir de 1982. Se se confirmar essa tendência, então a hipótese explicativa proposta nesse trabalho ganha um reforço substancial, pois esse aumento seria consistente com as mudanças no SNCR iniciadas em 1981 e 1982, e que consistiram em: redução da taxa de subsídio, menores disponibilidades de crédito — particularmente para investimento — e menor participação relativa do Banco do Brasil.

Finalmente, dois outros aspectos desse quadro são também consistentes com a teoria sendo proposta da formação do preço da terra no Brasil. Em primeiro lugar, pode-se notar que em todos os

Quadro 7.4

PROPORÇÃO ENTRE OS VALORES DE ARRENDAMENTO E DE VENDA DE TERRAS
— 1966/1983

(Em %)

Anos	Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro		São Paulo	
	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens
1966	...	...	...	...	...	...	...	...
1967	...	...	21	11	...	...	...	...
1968	...	...	26	16	13	11	12	9
1969	22	11	28	12	14	10	11	8
1970	22	11	25	11	16	11	9	9
1971	26	12	27	12	16	14	8	6
1972	26	14	35	14	28	16	7	4
1973	20	13	29	16	26	12	5	5
1974	15	10	14	8	16	7	5	5
1975	12	9	15	6	12	6	4	5
1976	11	8	14	5	10	5	4	4
1977	10	9	11	6	9	5	4	4
1978	11	8	12	6	10	4	5	4
1979	9	8	14	6	9	4	4	4
1980	10	7	13	5	10	5	4	4
1981	10	6	14	5	11	5	5	4
1982 — Jun.	9,3	6,7	13,8	7,1	9,9	7,8	...	3,8
1982 — Dez.	9,7	7,5	11,9	6,3	9,9	6,0	5	3,9
1983 — Jun.	11,1	8,6	13,9	6,1	8,4	6,3	...	4,1
1983 — Dez.	13,8	9,5	15,4	6,2	9,3	6,3	5	5,0

(Continua)

(Continuação)

Anos	Paraná		Santa Catarina		Rio Grande do Sul		Goiás	
	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens	Terras de Lavouras	Terras de Pastagens
1966	...	...	...	...	...	...	...	...
1967	13	15	17	11	...	...	...	...
1968	17	22	19	10	...	...	...	...
1969	16	16	17	10	12	4	35	10
1970	18	20	21	8	13	5	35	12
1971	19	24	22	9	14	4	36	15
1972	15	14	20	10	13	5	30	19
1973	14	12	24	11	10	4	23	13
1974	11	6	18	8	7	3	18	10
1975	9	8	18	7	6	3	18	9
1976	8	6	14	6	6	2	16	11
1977	8	6	12	5	5	2	18	11
1978	8	5	12	6	5	2	17	10
1979	7	4	12	6	5	2	13	10
1980	7	4	12	5	5	3	10	10
1981	7	6	12	5	6	2	10	10
1982 — Jun.	7,3	5,0	12,1	6,5	5,2	1,8	11,9	10,1
1982 — Dez.	7,2	4,5	13,2	7,0	4,8	1,9	13,6	9,0
1983 — Jun.	7,8	5,6	14,4	7,9	5,4	2,0	17,5	13,5
1983 — Dez.	8,9	5,9	17,5	8,8	6,9	2,0	13,9	12,7

FONTE: Dados básicos do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas e da Secretaria de Agricultura de São Paulo (IEA). As percentagens acima, para todos os Estados menos São Paulo, são médias simples das proporções calculadas com os valores médios, obtidos para junho e dezembro de cada ano, de arrendamento e de venda de terras. [O símbolo (...) significa inexistência da informação ou tamanho insuficiente da amostra.] Para São Paulo, para terras de lavouras, os valores de arrendamento são relativos a novembro, e os de venda de terras são relativos a janeiro (período 1968/74) e fevereiro (após 1974) do ano seguinte; para terras de pastagens, os valores de arrendamento são, até 1979, de junho, e os de venda de terras são de janeiro (até 1974), setembro (1975/78) e novembro (1979); a partir de 1980, os valores de arrendamento e de vendas de terras de pastagens são para junho e novembro de cada ano.

estados, com a única exceção de São Paulo (e de Goiás, em alguns anos), o quociente entre a renda e o preço da terra é bem menor para terras de pastagens do que para terras de lavouras. Isso é consistente com o reconhecido fato de que é menor o risco na pecuária do que na agricultura propriamente dita. Em segundo lugar, esse quociente, para os dois tipos de terra, é bem menor em São Paulo, Paraná e no Rio Grande do Sul. Isso é consistente com a maior destinação de crédito, pelo Governo, a esses estados, dado seu peso na oferta agrícola da maioria dos produtos.

7.4 — A Política Agrícola em Face da Diminuição Recente do Subsídio Creditício

7.4.1 — A Necessidade de Maior Estabilização de Renda

Pelas razões expostas anteriormente, a política de crédito especial para a agricultura, montada na segunda metade da década de 60, cumpriu um papel fundamental na expansão agrícola na década de 70, reforçando, através da redução do risco, o estímulo associado à melhoria na relação de trocas (aumento dos preços agrícolas *vis-à-vis* os preços industriais), proveniente do exterior.

Nos termos da análise anterior, deve-se esperar que as mudanças recentes no SNCR (redução da taxa de subsídio e aumento da participação relativa do sistema financeiro privado) tragam como resultado um aumento do risco associado à aplicação de capital na agricultura. Conseqüentemente, se essas mudanças não forem acompanhadas de medidas compensatórias, deve-se esperar que a agricultura passe a defrontar-se com maiores restrições (“internas” e “externas”) de capital, o que tenderá a reverter total ou parcialmente o ritmo de modernização agrícola.

Com o objetivo de evitar que isso aconteça, é necessário conceber uma atuação compensatória da política econômica. Nesse sentido, é possível apontar duas direções diferentes que, conquanto possam ser combinadas, devem ser analisadas separadamente. Em primeiro lugar, partindo-se do pressuposto teórico de que uma maior taxa média de retorno (no sentido anterior de valor esperado da distribuição de probabilidades da taxa de retorno) tende a induzir uma maior tomada de risco, a política econômica deveria promover uma elevação do patamar (ou nível médio de longo prazo) em torno do qual flutuam os preços agrícolas. Trata-se, em suma, de

uma elevação no patamar da relação de trocas Agricultura/Indústria. Em segundo lugar, o Governo poderia atuar mais consistentemente no sentido de estabilização da renda agrícola, ou seja, no sentido de reduzir o próprio grau de incerteza na agricultura. Isso se daria, por exemplo, através da política de preços mínimos e do seguro agrícola.

A elevação do patamar de preços agrícolas, de óbvias implicações inflacionárias, é um tipo de medida que, particularmente nas condições atuais da economia brasileira, tem uma implicação social grave. Por outro lado, agricultura já se beneficiou, recentemente, de uma elevação significativa de preços agrícolas, graças à maxidesvalorização cambial de 1983. Com efeito, fazendo o índice da relação de trocas Agricultura/Indústria (definido como a razão entre os respectivos índices de preços de atacado) igual a 100 no primeiro trimestre de 1983, verifica-se que, após atingir um valor máximo de 150 no segundo trimestre de 1984, esse índice permaneceu em um patamar estável (entre 130 e 140), a partir de junho de 1984. Em vista disso, não deve ser necessária qualquer elevação adicional de preços agrícolas, bastando que, através da manutenção da atual política cambial e de paulatina liberalização do comércio exterior — na forma a ser discutida posteriormente —, mantenha-se o atual patamar de preços agrícolas.

Não se deve esquecer, por outro lado, que a taxa de retorno na agricultura pode elevar-se sem aumento dos preços agrícolas, bastando para isso que ocorra uma redução dos preços dos fatores de produção. A este respeito, cabe à política industrial um papel de relevo. Com efeito, a expansão da agricultura deverá depender, crescentemente, de um suprimento adequado de insumos de origem industrial, refletindo uma mudança necessária no padrão de crescimento da agricultura [Dias (1984)]. Isso se deve a novas áreas que ou se encontram muito distantes ou requerem, como é o caso do cerrado e de alguns solos da região amazônica, investimentos para que possam ser efetivamente exploradas. Isso implica a necessidade de se conferir prioridade à atuação governamental na área da política industrial, visando a garantir à agricultura preços de insumos cada vez mais próximos dos níveis internacionais.

De qualquer modo, é possível, como se argumentou antes, que o problema da taxa de retorno agrícola seja mais de imprevisibilidade do que de nível e que, portanto, a elevação do patamar de preços agrícolas, para ser relevante, tenha de ser muito grande, o que a torna uma impossibilidade prática. Vale a pena notar, a propósito, que esquemas de estabilização de renda (acompanhados, nos países europeus e no Japão, de uma proteção à agricultura pela via de preços mais elevados que no mercado internacional) consti-

tuem a essência da política agrícola nos países desenvolvidos, as necessidades de crédito da agricultura sendo atendidas basicamente com pequena margem de subsídio. Na medida, portanto, em que a agricultura brasileira — já beneficiada com elevação recente em seus preços — passe a contar com maior garantia de renda, deve tornar-se possível, também no nosso caso, redefinir o Sistema Nacional de Crédito Rural, mantendo-se os atuais níveis, relativamente baixos, de taxa de subsídio, e garantindo-se uma disponibilidade adequada de fundos (inclusive atendendo aos maiores prazos inerentes ao financiamento agrícola), o que, por sua vez, é viabilizado pela própria redução da taxa de subsídio.

Atualmente, essa garantia de renda é o objetivo específico de dois instrumentos principais de ação do Governo, quais sejam, a política de preços mínimos e de seguro de crédito agrícola — este último visando à cobertura do risco de flutuações adversas de rendimentos físicos. A política de preços mínimos conta, para as culturas de verão, com os instrumentos previstos no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), executada pela Companhia de Financiamento da Produção e, para outras culturas (como o café e a cana-de-açúcar), com instrumentos específicos de intervenção.

Uma revisão crítica desses instrumentos — facilitada pela existência de uma razoável literatura sobre o assunto — poderá apontar as modificações necessárias para aprimorar a ação do Governo nessa área. Recomendações concretas nessa direção encontram-se em Dias e Barros (1983), por exemplo, e por isso não serão tratadas aqui. Uma conclusão básica já está, contudo, suficientemente clara para ser ressaltada. Trata-se de que a política de controle de preços e de abastecimento do mercado doméstico deve guardar coerência com essa política de estabilização de renda. Uma vez que os preços agrícolas correntes se formam a partir de expectativas sobre o comportamento futuro dos mercados, a intervenção governamental visando ao controle da inflação, através de tabelamentos, liberação de estoques oficiais, ou ainda importações, pode ela mesma tornar-se um fator importante de risco de mercado, na medida em que, ao não se pautar por regras estáveis e pré-anunciadas, contribua para tornar menos previsível o comportamento futuro do mercado. Esse é um problema que se deve evitar, pois quanto mais arriscada for a estocagem de produtos agrícolas, maior tende a ser a diferença entre o preço recebido pelo produtor e o preço pago pelo consumidor final. A atuação governamental deve, portanto, ser coordenada, de maneira a minimizar a inconsistência de políticas que têm objetivos diferentes. Uma proposta nesse sentido foi apresentada em Dias e Barros (1983), e consiste em uma conjugação de maior liberdade comercial com estoques reguladores internos. Trata-se, sem dúvida, de um interessante ponto de partida, como se mostrará a seguir.

7.4.2 — Preços Agrícolas e Liberalização do Comércio Exterior de Produtos Agrícolas

É cada vez mais freqüente a defesa de uma política liberal-ortodoxa de comércio internacional, com base nos seguintes argumentos. Admite-se, em primeiro lugar, que os preços internacionais dos produtos agrícolas seriam relativamente estáveis, graças à amplitude do mercado mundial: as flutuações de oferta e demanda nos vários países seriam independentes umas das outras e por isso tenderiam a se anular mutuamente. Admite-se ainda, em segundo lugar, que os preços agrícolas internos estariam abaixo da paridade internacional, devido a tabelamentos, contingenciamento de exportações, etc. A liberalização do comércio exterior mataria então dois coelhos com uma só cajadada: melhoraria a relação de trocas da agricultura e aumentaria o grau de estabilidade de preços.

Infelizmente, contudo, a realidade é bem mais complexa. Nota-se, em primeiro lugar, que, a partir da década de 70, a forte instabilidade nas taxas de juro, nas taxas de câmbio e no crescimento industrial dos países desenvolvidos tem-se transmitido aos preços internacionais das *commodities* agrícolas; esses têm-se tornado mais instáveis também devido ao fato de que o comércio internacional de produtos agrícolas vem e tornando verdadeiro desaguadouro de políticas internas (de estabilização de renda e proteção à agricultura) de países desenvolvidos. * Uma liberalização total do comércio exterior de produtos agrícolas, portanto, não contribuiria (antes pelo contrário) para amortecer o problema de risco na agricultura.

A segunda premissa adotada pelos defensores da política liberal-ortodoxa de comércio internacional — de que a sua adoção levaria a uma melhoria na relação de trocas da agricultura — tem sido questionada seriamente. Assim, Homem de Melo (1981b), após fazer uma revisão da literatura pertinente, sugere que os produtos domésticos, por terem seu mercado fechado às transações internacionais — inclusive, portanto, às importações —, poderiam estar sendo, em princípio, protegidos, ou seja, estar tendo seus preços internos superiores aos preços internacionais convertidos em cruzeiros. Segundo estimativas apresentadas por esse autor, isso teria de fato ocorrido para alguns alimentos básicos; mas note-se que, ao comparar os

* Evidências dessa grande instabilidade encontram-se em Dias e Lopes (1983:11-16). Chu e Morrison (1984:94) concluíram que "... the price instability of non-oil primary commodity prices from 1972 to 1982 was more than three times greater than it was from 1957 to 1971, reflecting the significantly more unstable economic environment — as seen in the behavior of industrial production, world inflation, exchange rates, and interest rates — in the later period."

preços domésticos com os internacionais, Homem de Melo não adicionou os custos de transportes do exterior até os centros de consumo no Brasil. Esse cuidado foi tomado por Dias e Lopes (1984b) que, limitando-se ao período 1979/83, concluíram que os preços domésticos de milho, arroz e algodão têm estado acima dos preços FOB de exportação (estimados com base nos preços internacionais vigentes), ainda que abaixo dos preços CIF de importação. Mesmo não sendo, assim, "protegidos", esses produtos — como indicado pelas relações entre seus custos de produção e os preços FOB — têm baixa competitividade no mercado internacional, e por isso não há razões para acreditar que uma liberalização do comércio exterior traga qualquer estímulo de preços para eles. Não será estranho encontrar que outros produtos agrícolas — como a carne — tampouco são competitivos no mercado internacional; portanto, outras razões — evidentemente ligadas a condições ecológicas comparativas e/ou ao nível tecnológico —, muito mais profundas do que meras "barreiras de comércio", explicam a presença ou não de um produto na pauta de exportações, e não será a mera adoção da "mão invisível" que mudará esse quadro.

Com base na expectativa de que, através da liberalização do comércio exterior, se consiga "produzir uma situação de relações de troca muito mais favorável ao setor [agrícola] dentro do país . . ." — o que, como vimos, é duvidoso, além de desnecessário, a esta altura —, Dias e Barros (1983) e Dias e Lopes (1984a e 1984b) propõem uma liberdade comercial conjugada com um sistema de intervenção governamental que limita as variações dos preços. O princípio básico da proposta é de que apenas os "movimentos de tendências mais duradouras" nos preços internacionais devem ser transferidos para dentro do País, ou seja, deve-se evitar a internacionalização das variações transitórias de preços. Isso seria conseguido através da determinação de uma faixa de preços internacionais (FOB de exportação e CIF de importação), supostamente representando essas "tendências mais duradouras" do mercado internacional, dentro da qual poderiam variar os preços domésticos. A amplitude dessa faixa depende das características de oferta e demanda domésticas, visando ao objetivo de estabilização de renda do produtor. Um sistema de impostos e subsídios variáveis, aplicados sobre o preço internacional corrente (FOB no caso de um produto exportável; CIF no caso de um produto de importação), garante que as flutuações nos preços domésticos não ultrapassarão os limites inferiores e superiores da faixa. Desta maneira, os autores esperam que a implementação desse esquema produza um duplo estímulo à agricultura: melhore a relação de trocas e gere maior estabilidade de renda. Essa estabilização através do comércio inter-

nacional deverá ser, segundo expectativa dos autores — apoiada em simulações apresentadas em Dias e Lopes (1984b) —, mais barata do que programas alternativos que o governo tem utilizado.

Ao comentar essa proposta, Brandão (1948:5-6) nota que a delimitação de uma faixa de variação de preços “embute” um seguro contra o risco de flutuação adversa de preços, e por isso é uma forma de suprir “uma das grandes lacunas no nosso sistema econômico”, qual seja, a “inexistência de instituições que facilitem aos produtores lidarem com os riscos”. Uma alternativa ao estabelecimento dessa faixa seria portanto o governo promover a criação de um sistema de seguro de preço, cuja concepção seria muito simples: “Estabelece-se um preço . . . A partir dele, o governo vende um seguro ao produtor em que garante um preço algo inferior . . . ao preço base. A quantidade segurada é decidida inteiramente pelo produtor. Nos anos de cotação baixa será pago ao beneficiário o montante correspondente à diferença nas cotações multiplicada pela quantidade estabelecida no contrato”. As vantagens deste sistema alternativo — além da possibilidade de o produtor beneficiar-se de preços transitoriamente elevados —, segundo Brandão, são as seguintes: 1) a participação é inteiramente voluntária; 2) o sistema poderia ser autofinanciado; e 3) seria menor o grau de intervenção governamental nos fluxos de comércio internacional.

Discussões adicionais envolvendo essas e outras propostas alternativas são evidentemente necessárias, a fim de se poder definir melhor as novas bases da política agrícola em um ambiente de risco financeiro acrescido, devido à diminuição do subsídio ao crédito rural.

7.5 — ● Problema Específico da Produção de Alimentos Básicos

7.5.1 — Setor Externo e Oferta de Alimentos

As análises mais aceitas sobre o crescimento inadequado da produção de alimentos na década de 70 concentram sua atenção nas condições econômicas básicas que determinaram a alocação de recursos, dentro da agricultura, entre as culturas de alimentos e de exportação. O problema da produção de alimentos, nestes termos, foi explicado como resultado de uma inferioridade competitiva dos produtos doméstico-alimentares *vis-à-vis* os produtos exportáveis.

Segundo a análise clássica de Barros e Graham (1978), o fraco desempenho da produção de alimentos refletiu, basicamente, a sua menor rentabilidade *vis-à-vis* a produção exportável, o que por sua vez decorreu de duas circunstâncias principais. A primeira se relacionou à “agressiva política de promoção de exportações” e às “boas condições de comércio internacional prevalecentes entre 1968 e 1973”, estímulo este “perdido em 1974 e 1975, quando os preços de produtos primários se reduzem, mas recuperado em 1976 e 1977, no chamado *mini-commodity boom*” (pp. 703-704). A segunda foi a própria inadequação da política agrícola, que teria discriminado contra os produtos de mercado interno, impedindo que, através de ajustamentos compensatórios em seus preços e de melhorias tecnológicas, eles pudessem competir com os exportáveis pelos recursos produtivos:

“Dadas essas condições, é fácil então perceber por que o setor de produtos domésticos ficou em posição difícil nos últimos anos: os aumentos de preço no mercado internacional e as elevações de produtividade que se seguiram estimulam um crescimento da produção. . . . Com maiores preços e maior apuro técnico, o setor exportador pode remunerar mais os fatores que utiliza e ampliar efetivamente a produção.

Entretanto, o mesmo não se dá com o setor doméstico, onde a ausência de progresso técnico e os controles de preços impedem que os produtores de alimentos acompanhem o setor exportador. Então, maiores preços de fatores (determinados pela expansão da demanda do setor exportável) só são compatíveis com uma redução na oferta de alimentos” [Barros e Graham (1978: 718-719)].

Homem de Melo (1983b) enfatizou também que resultados de pesquisa agrônômica beneficiaram mais os produtos exportáveis do que os produtos domésticos. Além disso, e na mesma linha de Barros e Graham, os produtos domésticos não contaram com uma política agrícola especial, que era necessária em função do maior grau de risco no subsetor doméstico. Esse maior grau de risco se explicaria principalmente pelo fato de os preços dos produtos domésticos se determinarem em mercados fechados às transações internacionais, e por isso flutuarem mais em resposta às flutuações da oferta. Em contraste, os preços dos exportáveis, pelas razões apresentadas — e criticadas — na seção anterior, seriam mais estáveis [Homem de Melo (1978, 1979 e 1981a)]. Evidência empírica apresentada em Homem de Melo (1979:833-842) é consistente com essa hipótese de maior instabilidade de preços (e também de rendimentos físicos) no sub-

setor doméstico. Uma vez que variações nos preços e nos rendimentos físicos, numa economia fechada, tendem a ser de sinais opostos (no agregado pelo menos), não é suficiente medir a instabilidade de preços e de rendimentos, separadamente, e daí inferir conclusões sobre a instabilidade de renda (ou da taxa de retorno). Tendo isso em mente, Homem de Melo (1983a) procedeu a novas análises, tendo encontrado que também a instabilidade de renda é maior no subsetor doméstico.

7.5.2 — Evidências Adicionais de Maior Risco na Produção Alimentar

Conforme argumenta Johnson (1976), quanto mais arriscada for uma atividade agrícola e quanto mais avesso ao risco for o agricultor, menor deverá ser a escala dessa atividade e o grau em que o agricultor se especializa nela. Portanto, informações quanto a esses aspectos da produção agrícola podem contribuir, adicionalmente, para verificação empírica dos graus de risco que efetivamente incidem sobre as diferentes atividades agrícolas no Brasil.

Para esse fim, e com base em informações do Censo Agropecuário de 1975, foi possível proceder à análise da distribuição do valor da produção de cada atividade por estabelecimentos agrupados segundo o valor da produção da atividade; os grupos de tamanho foram: menos de 1 salário mínimo anual, 1 a 2, 2 a 9, 9 a 18, 18 a 37, 37 a 100 e mais de 100 salários mínimos anuais. Essa análise é sumariada no Quadro 7.5, a partir do qual se pode concluir, antes de mais nada, que feijão e mandioca são claramente produzidos na base de pequenos cultivos: 76,6% do valor da produção de feijão e 68,3% do de mandioca derivam de plantios que produzem menos de 2 salários mínimos anuais. Em segundo lugar, vêm milho e algodão arbóreo, para cujo valor total da produção os dois grupos inferiores de tamanho contribuem com cerca de 55%. Seguem-se, então: arroz, com 31,5%, mas com uma percentagem ligeiramente maior (33,8%) originada nos dois grupos superiores de tamanho; fumo, com 29,4%, mas sendo predominantemente (63,4%) uma cultura de tamanho médio; laranja, com 28,7%, mas com uma percentagem ainda maior (34,1%) produzida nos dois maiores grupos de tamanho; algodão herbáceo, distribuído uniformemente por todos os grupos de tamanho; trigo e soja, cujas distribuições de valor da produção, muito similares, são concentradas nos tamanhos médios e grandes; cacau e café, com uma concentração ainda maior nos tamanhos superiores; e, finalmente, cana-de-açúcar — certamente uma grande lavoura.

Se se voltar a atenção para o detalhamento regional dos dados, outras conclusões interessantes emergem. Com efeito: 1) as produções de feijão e mandioca são muito dispersas, e apresentam um alto grau de homogeneidade nas suas distribuições de tamanho – com a única exceção de São Paulo, um supridor marginal (somente 8% do valor da produção brasileira); 2) a produção de milho é também altamente dispersa, mas sua estrutura de tamanho é mais heterogênea – sendo notável o contraste entre, de um lado, São Paulo e Goiás – que juntos respondem por quase um quarto do total – e o resto do País; 3) a produção de arroz é muito mais concentrada regionalmente e mostra uma heterogeneidade realmente impressionante: no Rio Grande do Sul, o estado maior produtor (26,8% do total), a classe superior de tamanho responde por 62,5% do total estadual; 4) a produção de fumo é concentrada nos dois estados mais ao sul, onde sua estrutura de tamanho é a mesma; 5) a laranja, que é concentrada em São Paulo (onde é produzida para fins de processamento industrial atrelado à exportação), tende claramente, nesse estado, a tomar a forma de grandes unidades; 6) a produção de algodão herbáceo, também concentrada em São Paulo e Paraná, no Nordeste é muito similar ao algodão arbóreo; 7) trigo e soja, concentrados no Rio Grande do Sul e no Paraná, apresentam a mesma estrutura; 8) café, também altamente concentrado regionalmente, apresenta uma estrutura análoga; e, finalmente, 9) cana-de-açúcar, cuja estrutura de produção é praticamente a mesma nas principais regiões produtoras.

É interessante notar que o maior grau de risco nas culturas alimentares básicas se expressa também numa característica técnica adicional dessas lavouras, qual seja, a de serem produzidas em consorciação com outras culturas (alimentares ou não). O Quadro 7.6 mostra a grande importância que essa estratégia assume nos casos de feijão, milho, mandioca e, em menor grau, arroz (curiosamente, também a soja se caracteriza por uma razoável consorciação com outras lavouras, mas a razão deve certamente ser bem diferente). Essa consorciação de culturas significa, essencialmente, uma menor alocação de recursos para cada atividade isolada, sendo assim o mesmo fenômeno (de redução da escala) reportado antes, apenas visto de outro ângulo. Essa menor alocação de recursos, para cada agricultor, nessas atividades tomadas isoladamente, deve certamente envolver um pequeno uso de insumos industriais (mecânicos e químicos) e de sementes melhoradas. A consequência adversa de tudo isso sobre o nível de produtividade dessas lavouras é óbvia, e somente uma política que contribua para reduzir o grau de risco pode alterar esse quadro.

Quadro 7.5

DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO DE LAVOURAS ESPECÍFICAS POR GRUPOS DE VALOR DA PRODUÇÃO DESSAS LAVOURAS - 1975

(Em %)

Produtos e Regiões	% sobre o Total do Brasil	Grupos de Tamanho, em Salários Mínimos Anuais						
		< 1	1 - 2	2 - 9	9 - 18	18 - 37	37 - 100	> 100
1 — Algodão arbóreo	100,0	59,2	16,4	27,1	7,6	6,2	3,0	1,5
2 — Algodão herbáceo	100,0	10,6	6,8	26,3	13,6	11,6	13,3	17,9
São Paulo	44,6	1,7	4,0	22,8	16,5	16,0	19,2	19,8
Paraná	25,5	4,6	8,3	42,3	16,8	10,4	8,8	8,8
Goiás e Mato Grosso	9,2	4,1	5,4	12,1	4,9	7,7	12,7	53,2
Minas Gerais	5,7	10,4	7,3	21,2	10,1	12,5	16,3	22,2
Outros	15,0	50,3	13,3	20,2	6,3	2,4	2,9	4,6
3 — Arroz	100,0	20,6	10,9	20,2	7,1	7,4	11,0	22,8
Rio Grande do Sul	26,8	3,4	0,9	4,7	4,2	6,8	17,4	62,5
Goiás e Mato Grosso	26,6	9,6	11,1	24,8	9,8	11,6	15,7	17,3
Paraná	8,8	37,7	17,6	22,5	5,1	5,2	5,7	6,1
Minas Gerais	8,7	25,0	13,8	31,9	12,1	8,5	6,1	2,6
Maranhão	9,0	60,3	20,5	16,1	1,8	0,8	0,5	0,1
São Paulo	8,3	17,3	14,5	32,8	11,0	9,3	9,3	5,8
Santa Catarina	2,8	25,2	8,3	38,0	16,0	7,0	4,4	1,1
Outros	8,9	45,6	18,1	25,6	4,0	2,7	2,2	1,8
4 — Cacau	100,0	1,7	2,0	12,7	12,4	18,4	28,0	24,9
5 — Café	100,0	2,1	3,6	16,7	14,9	17,0	19,1	27,7
São Paulo e Paraná	32,9	0,7	1,6	15,2	15,4	17,7	19,8	29,6
Minas Gerais e Espírito Santo	15,1	6,4	6,2	23,3	12,5	13,8	17,2	20,7
Outros	2,0	26,3	12,4	29,2	11,5	10,0	5,9	4,1
6 — Cana-de-açúcar	100,0	3,2	1,7	6,9	4,0	6,7	12,9	66,6
São Paulo	39,4	0,2	0,2	3,0	3,6	5,4	9,1	78,5
Pernambuco e Alagoas	35,4	0,5	0,7	4,4	3,2	5,3	17,2	68,6
Rio de Janeiro	7,5	2,5	3,2	12,9	7,2	7,1	14,3	52,8
Minas Gerais	4,7	16,4	5,7	10,7	4,7	6,2	10,1	46,2
Outros	13,0	14,9	6,5	13,1	5,4	6,7	12,9	40,6
7 — Feijão em grão	100,0	61,0	16,6	16,8	3,1	1,8	1,1	0,6
Paraná	17,4	57,6	21,9	17,6	1,5	0,7	0,5	0,1
Minas Gerais	15,5	48,1	14,9	21,9	6,1	4,4	2,8	1,8
Outros	1,6	74,0	19,8	10,7	1,4	0,5	0,4	0

		6,7	74,6	12,9	10,4	1,3	0,5	0,8	1,9
	Goias	5,8	40,4	21,5	27,4	4,9	3,1	1,1	1,6
	Outros	36,0	73,5	13,2	11,0	1,2	0,6	0,4	0,2
8	<i>Fumo em folha</i>	100,0	15,0	16,4	63,6	4,9	1,3	0,7	0,1
	Rio Grande do Sul	39,0	5,6	16,9	72,2	3,9	1,2	0,2	0
	Santa Catarina	36,2	0,2	13,5	73,8	5,8	0,6	0,1	0
	Outros	24,8	34,5	19,5	35,2	5,2	2,7	2,4	0,6
9	<i>Laranja</i>	100,0	22,9	6,6	17,4	9,9	9,9	12,6	21,6
	São Paulo	55,2	2,8	2,4	14,8	12,1	12,6	18,3	37,0
	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	15,4	71,6	12,5	13,0	1,9	0,9	0,1	0
	Rio de Janeiro	10,7	9,4	8,0	30,1	16,0	16,9	13,7	5,9
	Minas Gerais	6,0	47,6	13,3	20,8	6,1	4,5	3,8	4,0
	Outros	12,7	45,6	12,5	21,4	7,1	5,8	5,2	2,4
10	<i>Mandioca</i>	100,0	47,7	20,6	24,1	5,8	2,3	1,0	0,5
	Rio Grande do Sul	18,1	37,2	25,0	32,5	3,6	1,3	0,3	0
	Bahia	15,2	46,3	22,5	26,6	3,1	1,0	0,2	0,2
	Pernambuco	7,4	55,3	22,5	19,5	1,7	0,4	0,3	0,2
	Santa Catarina	6,9	45,8	25,2	27,0	1,6	0,4	0,1	0
	Maranhão	5,8	86,4	8,9	4,3	0,2	0,1	0	0
	Outros	46,6	46,6	18,7	22,7	5,3	4,0	1,9	0,9
11	<i>Milho</i>	100,0	36,0	19,0	27,7	6,3	4,9	4,1	2,1
	Paraná	20,6	31,0	24,2	32,7	5,9	3,3	2,2	0,6
	Rio Grande do Sul	15,6	42,5	30,2	25,4	1,3	0,3	0,2	0,1
	São Paulo	15,5	14,0	11,2	28,6	14,5	13,9	12,0	5,8
	Minas Gerais	14,6	36,2	17,3	27,6	8,0	5,4	3,7	1,6
	Santa Catarina	11,5	20,1	21,9	50,0	3,4	1,2	0,3	0,1
	Goias	7,0	19,8	9,8	19,3	11,8	13,7	15,5	10,1
	Outros	15,2	77,7	9,5	9,3	1,5	0,8	0,6	0,5
12	<i>Soja</i>	100,0	5,6	7,0	21,3	12,3	13,7	20,0	20,3
	Rio Grande do Sul	50,6	5,9	8,5	24,4	11,6	12,4	17,7	19,4
	Paraná	35,5	4,4	5,3	21,1	14,2	15,4	20,5	19,2
	São Paulo	7,5	0,1	0,3	6,2	10,4	17,2	31,9	30,7
	Outros	6,4	14,8	12,1	15,5	0,8	10,6	18,7	21,4
13	<i>Trigo</i>	100,0	8,4	6,9	23,8	13,9	16,7	20,9	10,4
	Rio Grande do Sul	72,5	8,7	5,4	22,4	13,5	17,0	22,8	10,3
	Paraná	23,2	5,9	7,6	29,2	15,7	15,5	15,7	10,4
	Outros	4,3	16,2	4,4	18,4	12,4	17,8	17,7	13,1

FONTE: Censo Agropecuario de 1976 (Tabulações Especiais).

Quadro 7.6

BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA CULTIVADA TOTAL
DE LAVOURAS SELECIONADAS POR TIPOS
DE CULTIVO – 1975

(Em %)

Produtos	Área Cultivada Total	Área em Cultivo Simples	Área em Cultivo Associado	Área em Cultivo Intercalado e Misto
Algodão herbáceo	100	71	28	1
Amendoim	100	80	14	6
Arroz	100	76	22	2
Batata-inglesa	100	90	9	1
Cana-de-açúcar	100	99	1	—
Feijão	100	20	73	7
Fumo	100	87	13	1
Mandioca	100	60	39	1
Milho	100	39	56	5
Soja	100	77	22	1
Tomate	100	94	5	1
Trigo	100	100	—	—

FONTE: Censo Agropecuario de 1975.

A conclusão que surge da montagem de todas essas peças é, portanto, de que existe um forte temor de aplicação de recursos na produção desses alimentos básicos. Isso indica que o papel positivo antes atribuído à política de crédito agrícola — qual seja, o de amortecer as conseqüências do *down-side risk* na agricultura — não se estendeu aos alimentos básicos. Provavelmente, essa exclusão dos produtos alimentares básicos dos benefícios da política refletiu uma falta de preocupação explícita — pelo menos até 1979 — com essas atividades. É até mesmo provável que a política de crédito agrícola tenha discriminado essas atividades, ou seja, que tenha privilegiado outras culturas — como o trigo, a soja, a cana-de-açúcar, o cacau, o arroz (em certas regiões), o café, a laranja, o fumo, etc. — todas elas com a característica comum de contribuírem positivamente para o balanço de pagamentos.

7.5.3 – Oferta de Alimentos e Pequena Produção Agrícola

Além dessa dimensão *técnica*, a diferenciação produtiva entre culturas alimentares básicas, de um lado, e produtos exportáveis, de outro, tem também uma dimensão *social*: os alimentos básicos são produzidos, em grande parte, por pequenos produtores agrícolas. Como se verá, esse fato é de grande importância para a análise do “problema da produção de alimentos”.

Como mostra o Quadro 7.7, há uma nítida diferenciação entre feijão, mandioca e milho, de um lado, e as demais culturas – inclusive o arroz –, quanto à importância relativa de estabelecimentos pequenos e grandes na produção total. Com efeito, 77% do valor da produção de feijão, cerca de 69% do de mandioca e 58% do de milho provêm dos estabelecimentos cujo valor da produção total não ultrapassa 9 salários mínimos anuais, percentagens que, para as demais culturas, são de 40% (arroz), 22% (soja), 15,5% (café), 14,5% (cacau), 11,3% (trigo) e 8,4% (cana).

Com base nesse Quadro 7.7, pode-se concluir que as culturas alimentares básicas são não apenas produzidas em pequena escala, mas também, em parcela preponderante, por *pequenos* agricultores.

Quadro 7.7

BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO DE LAVOURAS SELECIONADAS POR ESTABELECIMENTOS AGRUPADOS SEGUNDO O VALOR DA PRODUÇÃO TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS – 1975

(Em %)

Lavouras	Valor Total da Produção (Cr\$ milhões)	Grupos de Valor da Produção dos Estabelecimentos, em Salários Mínimos Anuais				
		Menos de 2	2 a 9	9 a 18	18 a 37	37 e mais
Arroz	11 785	15,5	24,4	9,9	9,3	40,9
Cacau	2 000	2,5	12,0	12,5	18,5	54,0
Café	12 908	1,6	12,9	14,9	17,3	52,4
Cana-de-açúcar	7 108	1,9	6,5	4,6	5,8	81,2
Feijão	4 110	36,0	41,0	10,3	5,8	6,9
Mandioca	5 560	31,6	37,6	12,8	6,7	11,4
Milho	10 022	17,8	40,4	16,1	9,5	16,3
Soja	11 417	2,0	20,0	15,5	14,3	48,4
Trigo	2 380	0,9	10,4	12,8	15,9	60,0

FONTE: Tabulações especiais do Censo Agropecuário de 1975.

A fim de analisar essa peculiar estrutura de produção, parece razoável iniciar com a premissa de que os agricultores "capitalizados" — isto é, o grupo formado pelos agricultores capitalistas e os "pequenos produtores capitalizados" — devem exigir uma taxa média de retorno (igual à média da distribuição de probabilidades da taxa de retorno, uma variável aleatória) maior na produção desses alimentos básicos do que na produção de exportáveis; essa premissa se segue da hipótese de que a produção de alimentos domésticos é mais arriscada. Esse requisito, por si só, é capaz de abrir um espaço para os pequenos produtores "subcapitalizados" (ou "de baixa renda", ou "pobres"), sendo suficiente que esses produtores se contentem com uma taxa média de retorno menor do que aquela (ditada pela rentabilidade na produção exportável ou, mais geralmente, no conjunto da economia) requerida pelos produtores capitalizados.

Resta, então, uma questão: por que deveriam esses pequenos agricultores contentar-se com uma taxa média de retorno menor do que o mínimo exigido pelos produtores capitalizados? A resposta está simplesmente no fato de que, devido a sua falta de capital — isto é, devido a sua situação "subcapitalizada" —, esses pequenos agricultores não têm a opção de entrar no setor exportável e assim obter a taxa de retorno maior. Afinal de contas, sendo "subcapitalizados", seria uma contradição supor que sua atividade fosse regulada pela taxa de retorno sobre o capital — cuja obtenção pressupõe, primeiro de tudo, a posse de capital.

Tudo se torna mais claro quando se percebe que essa pequena produção de alimentos está, mais do que nada, intimamente conectada com o mercado de *trabalho*. É no contexto dessa relação específica que se torna possível explicar seu nível de atividade, seu *crop mix*, sua renda *per capita*, etc. Em especial, é nesse contexto que se torna possível explicar a possibilidade lógica de uma "baixa" taxa de retorno, segundo os padrões prevalecentes na economia, inclusive na agricultura: é que o custo de oportunidade dessa forma de produção está dado, fundamentalmente, no mercado de *trabalho*, não no mercado de *capital*, da economia.

Por outro lado, várias características peculiares a essa forma de produção acabam tornando-a mais capaz de resistir ao risco associado à produção de alimentos. Podem-se citar: 1) uma maior flexibilidade quanto ao grau de autoconsumo, advinda do fato mesmo de ela produzir *alimentos*, de forma diversificada: o autoconsumo de alimentos aumenta ou diminui, e nesse processo a composição do consumo total se altera, em função dos preços relativos dos alimentos; 2) uma menor dependência do capital de terceiros, inclusive de bancos; para conseguir isso, o "capital" é obtido através do trabalho assalariado sazonal, que assim se torna de fundamental importância

para a reprodução da própria pequena produção. O trabalho assalariado sazonal é também uma forma de diversificação da atividade de trabalho, o que contribui adicionalmente para reduzir o risco; e 3) essa menor dependência financeira, por sua vez, permite que uma diminuição temporária na renda agrícola (devido, por exemplo, a frustrações de safra) signifique não somente uma diminuição temporária do nível de consumo da família.

Existe, portanto, um mecanismo complexo de predomínio da pequena produção no setor de alimentos básicos. Esse mecanismo que exprime as maiores possibilidades relativas da pequena produção nesse setor específico — dados a tecnologia disponível e o grau de risco desse setor —, materializa-se através da formação de uma taxa média de retorno que, quando se tem em conta o grau associado de risco, não é compatível com as exigências dos produtores capitalizados.

7.5.4 — Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos Básicos

Segundo a análise anterior, conclui-se que a baixa rentabilidade da produção de alimentos não é fruto somente, ou principalmente, da ação do governo, através de tabelamentos, etc. Essa baixa rentabilidade — julgada da ótica dos produtores capitalizados — expressa a maior competitividade da pequena produção nessas atividades.

É possível conjecturar que a década de 70 tenha presenciado um aumento da importância relativa da pequena produção no setor doméstico-alimentar, decorrente do abandono desse setor por parte de agricultores crescentemente capitalizados, atraídos pela maior rentabilidade relativa dos exportáveis. Nessa hipótese, a oferta de alimentos básicos, nesse período, ter-se-ia tornado ainda mais dependente das possibilidades efetivas da pequena produção “de baixa renda” na agricultura. Entretanto, a década de 70 caracterizou-se, de um lado, por uma deterioração das possibilidades econômicas dos pequenos produtores na agricultura, e, de outro lado, por uma melhoria das alternativas de emprego dessa mão-de-obra nos mercados de trabalho urbanos e rurais. Nessas condições, não parece difícil compreender o surgimento, nesse período, de um problema de produção de alimentos.

Em síntese, a explicação deste trabalho para esse problema é a seguinte. A retomada do crescimento em 1968, além de ter trazido um forte aumento na demanda interna de alimentos, causou uma elevação dramática na renda alternativa de pequenos produtores agrícolas — ou seja, no custo de oportunidade da pequena produção

agrícola. Na falta de progresso técnico na produção de alimentos, o resultado dessa elevação no custo da mão-de-obra foi uma tendência à elevação do custo de produção, pressionando os preços. Essa tendência à elevação de preços não foi capaz, entretanto, de estimular a produção de alimentos pelos agricultores capitalizados. As razões para isso são duas. Em primeiro lugar, porque manteve-se altamente instável o retorno nessas atividades e porque se elevava a rentabilidade dos exportáveis. Em segundo lugar, porque o custo de produção de alimentos, também para os agricultores capitalizados, sofreu forte elevação. Com efeito, vimos que os alimentos básicos — feijão, mandioca, milho e, em menor grau, o arroz — quando são produzidos por esses agricultores, o são em pequena escala, certamente com escasso uso de outros fatores além de mão-de-obra e, naturalmente, terra. Mas isso implica que a parcela relativa ao custo de mão-de-obra no custo unitário total é muito maior nessas lavouras do que em outras atividades agrícolas. Na medida em que não ocorreu aumento de produtividade na produção de alimentos — não importa se por falta de tecnologia ou por retorno insatisfatório —, a forte elevação de salários rurais, ocorrida na primeira metade dos anos 70 [Rezende (1984a)], não poderia senão elevar mais os custos unitários na produção de alimentos.

É interessante fazer um contraste com a análise antes apresentada de Barros e Graham (1978). Esses autores atribuíram a tendência de elevação do custo de produção de alimentos à expansão da produção agrícola de exportáveis, que teria pressionado os preços dos fatores de produção na agricultura. Nesse tipo de análise, ignora-se o papel da competição de recursos (a mão-de-obra em particular) entre a agricultura e o meio urbano, privilegiando-se, no processo, a competição de recursos, dentro da agricultura, entre produtos de mercado externo e de mercado interno. Na mesma linha, Bacha (1982:100-101) atribuiu o crescimento satisfatório da oferta de alimentos, nas décadas de 50 e 60, ao "comportamento cíclico dos preços dos produtos de exportação. O período Kubitschek, nesse sentido, foi muito favorável porque os preços dos produtos de exportação (o preço do café, por exemplo) sofreram grande deterioração". Como mostrado em Rezende (1984b), entretanto, a década de 60 — por motivos que incluem, com lugar de destaque, a fraca absorção de mão-de-obra no meio urbano — presenciou uma grande expansão da pequena produção na agricultura; o crescimento satisfatório da oferta de alimentos, naquele período, deve portanto ser atribuído a essa circunstância mais profunda, e não ao comportamento dos preços de exportação.

Se essa análise estiver correta, então deve-se esperar que o atual desemprego na economia, e bem assim o menor ritmo de absorção de mão-de-obra pelo meio urbano no próximo quinquênio, além

de trazerem um menor crescimento da demanda interna de alimentos, impliquem um menor êxodo rural, devido à queda da renda alternativa de pequenos produtores e assalariados rurais. Essa menor absorção de mão-de-obra fora da agricultura, implicando na verdade uma queda no custo de oportunidade de mão-de-obra agrícola, deverá, pelas razões aludidas, beneficiar especialmente alguns produtos de mercado interno (como vimos: feijão, mandioca e milho). Dessa forma, deverão conjugar-se duas forças atuando no mesmo sentido de aliviar as pressões de alta nos preços de alimentos: aumento na oferta de fatores de produção (redução de custos) e menor crescimento da demanda. Esse maior potencial de crescimento da produção de alimentos significa, naturalmente, também um maior potencial de expansão da produção exportável e da produção de biomassa.

É possível, contudo, que medidas destinadas especificamente a apoiar o pequeno produtor — incluindo desde a comercialização até o próprio acesso à terra, via propriedade ou arrendamento — sejam necessárias para viabilizar esse maior potencial produtivo. Pesquisa adicional poderá esclarecer melhor este ponto.

De qualquer maneira, medidas que promovam uma maior estabilização de renda na produção de alimentos são indispensáveis, no médio e longo prazos, pois só assim esse setor perderá as características atuais que o tornam incapaz de competir, em fases de aceleração do crescimento econômico, pelos recursos da economia. A este respeito, vale notar que, ao contrário do que comumente se pensa, medidas de cunho estrutural que fortaleçam a base de recursos dos pequenos produtores não são suficientes para a expansão da produção de alimentos. Se não se reduzir o risco nesse setor, o fortalecimento desses pequenos produtores, ao permitir-lhes optar por atividades produtivas agrícolas mais atraentes, poderá, na verdade, levar a uma compressão maior ainda do setor de alimentos básicos na agricultura.

7.6 — Considerações Finais

Segundo este documento, a retomada do crescimento econômico brasileiro pressupõe a implementação de uma política agrícola que permita à agricultura uma transição tranqüila de um sistema de incentivos baseado em condições muito favorecidas de financiamento para um sistema de incentivos baseado na própria lucratividade das atividades agrícolas. Note-se, entretanto, que isso não exclui — muito pelo contrário — a manutenção de um sistema especial de

crédito agrícola, que viabilize a oferta adequada de fundos financeiros à agricultura; isso, contudo, pressupõe um nível relativamente baixo de taxa de subsídio implícito do crédito rural.

Dentro dessa estratégia geral de política econômica para a agricultura, prioridade especial deve ser concedida aos produtos alimentares básicos, de maneira a garantir o crescimento de sua oferta em condições de produtividade crescente. Desta maneira, a agricultura poderia contribuir indiretamente para a melhoria dos padrões de vida da população, uma contribuição especialmente relevante numa fase que se inicia com deterioração geral dos níveis de bem-estar social.

Nesse sentido, apontou-se que a política econômica, sem prejuízo da necessidade de promover a rentabilidade adequada da produção de alimentos, deveria apoiar, de várias maneiras, a manutenção e a ampliação da presença de pequenos produtores na agricultura — uma fonte *par excellence* da oferta de alimentos básicos —, consolidando uma provável tendência espontânea em curso atualmente.

Se essas diretrizes gerais forem adotadas, pode-se seguramente ser otimista quanto ao potencial da agricultura de contribuir, simultaneamente, para o equilíbrio do balanço de pagamentos e para a progressiva melhoria do abastecimento interno.

Bibliografia

- Bacha, E. L. *Introdução à macroeconomia — uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1982.
- Barros, J. R. M., e Graham, D. H. A agricultura brasileira e o problema da produção de alimentos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 8 (3) :695-726, dez. 1978.
- Binswanger, H. P., e Sillers, D. A. Risk aversion and credit constraints in farmers' decision-making: a reinterpretation. *The Journal of Development Studies*, 20 (1) :5-21, out. 1983.
- Brandão, A. S. P. *Política econômica e tendências da agricultura brasileira: comentário*. Mimeo. Rio de Janeiro, EPGE-FGV, 1984.

- Chu, K., e Morrison, T. K. The 1981-82 recession and non-oil primary commodity prices. *IMF Staff Papers*, 31 (1):93-140, mar. 1984.
- Dias, G. L. S. Política econômica e tendências da agricultura brasileira. *Revista da ANPEC*, 7 (8) :81-91, nov. 1984.
- Dias, G. L. S., e Barros, J. R. M. *Fundamentos para uma nova política agrícola*. Coleção Análise e Pesquisa, 26. Brasília, CFP, 1983.
- Dias, G. L. S., e Lopes, I. V. *Avaliação do comportamento dos preços domésticos em relação aos preços de importação e de exportação — algodão, arroz, milho e soja, 1979/83*. Coleção Análise e Pesquisa, 27. Brasília, CFP, 1983.
- . *Implicações de uma abertura do comércio externo para a agricultura brasileira*. Trabalho apresentado na Conferência Latino-Americana de Economia Agrícola. Piracicaba, São Paulo, maio 1984a.
- . Simulação da proposta de abertura do comércio externo conjugada a um mecanismo de estabilização. *Anais do XXII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Salvador, ago. 1984b.
- Fundação Getúlio Vargas. Subsídios do trigo. *Agranalysis*, 8 (7) : 2-10, jul. 1984.
- Homem de Melo, F. *Agricultura brasileira: incerteza e disponibilidade de tecnologia*. Tese de Livre-Docência. São Paulo, USP, 1978.
- . Padrões de instabilidade entre culturas da agricultura brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 9 (3) : 819-44, dez. 1979.
- . Abertura ao exterior e estabilidade de preços agrícolas. *Revista Brasileira de Economia*, 35 (2) , abr./jun. 1981a.
- . Política comercial, tecnologia e preços de alimentos no Brasil. *Estudos Econômicos*, 11 (2) :123-42, abr./jun. 1981b.
- . Instabilidade de renda e estabilização de preços agrícolas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (3) : 829-62, dez. 1983a.
- . *O problema alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983b.

- Johnson, D. G. *Forward prices for agriculture*. Nova York, Arno Press, 1976.
- Rezende, G. C. Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos*, 12 (2) :117-37, ago. 1982.
- . Mercados de trabalho, crescimento econômico e salários rurais no Brasil. *Anais do XXII Encontro Nacional de Economia*. São Paulo, dez. 1984a.
- . *Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil*. Mimeo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, dez. 1984b.
- Sayad, J. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. São Paulo, FINE/Pioneira, 1984.