

A política econômica e o setor agrícola no período pós-guerra

Fernando B. Homem de Melo *

1. Introdução; 2. A definição da estratégia de desenvolvimento; 3. A agricultura e a política econômica; 4. Considerações finais.

Resumo

O presente artigo focaliza o desempenho da economia brasileira do pós-guerra, analisando as opções de política econômica e suas repercussões, especialmente sobre o setor agrícola. A estratégia de desenvolvimento, que caracteriza o período, favoreceu o setor industrial, em detrimento do setor agrícola, trazendo profundas transformações em todos os setores da atividade econômica do país. Discute-se ainda até que ponto esta opção trouxe benefícios à sociedade, levando-se em consideração os fatos históricos, numa abordagem indispensável tanto à compreensão dos atuais problemas observados na economia brasileira quanto da tendência futura desta economia.

1. Introdução

Olhando a economia brasileira a partir de 1974, podem-se destacar alguns importantes fatos novos ocorrendo a partir de então, em comparação com o período 1967-73, em seguida, portanto, aos anos de elevadas taxas de crescimento econômico. Em primeiro lugar, a crise do petróleo a partir de outubro de 1973 e a conseqüente deterioração do nosso balanço de pagamentos, aliada ao aumento considerável em nossa dívida externa. Em segundo lugar, a instalação do novo governo federal em março de 1974 marcou o início de uma maior preocupação com aspectos da distribuição da renda, tema já intensamente debatido desde o início da década de 70. Finalmente, o recrudescimento do processo inflacionário, agravando-se a situação em 1976 e 1977 com taxas de inflação de 45% e 40%, respectivamente.

* Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. O autor agradece a José Honório Accarini, Eleutério Prado e José Roberto Mendonça de Barros, pela colaboração e sugestões apresentadas.

Em resposta a essas novas circunstâncias, podem-se notar algumas alterações em políticas já existentes e a introdução de novas medidas na área econômica. Por exemplo, uma maior liberalidade em reajustes salariais no setor privado, a definição de ambiciosos projetos de substituição de importações para insumos básicos e incentivos adicionais para a exportação de produtos manufaturados; por outro lado, apenas a partir de meados de 1977, observa-se uma maior consistência no conjunto de medidas para a redução das taxas de inflação. Nessa linha, é provável que o quadro presente da economia brasileira seja tão importante, em relação à escolha de uma orientação para o desenvolvimento, quanto aquele do início da década de 50; então, a estratégia de industrialização via substituição de importações de bens duráveis de consumo foi a escolhida pelo Brasil para encaminhar o seu desenvolvimento e solucionar problemas visualizados naquela época. Do mesmo modo que as medidas introduzidas a partir do início daquela década tiveram repercussões profundas em nossa sociedade, positivas e negativas, o modelo de desenvolvimento que pode ser agora definido deverá influenciar o desempenho de diversos setores durante muitos anos no futuro. Daí a importância de estudos a respeito das opções disponíveis, levando-se em conta inclusive as evidências da nossa experiência de desenvolvimento no período do pós-guerra, incluindo-se também as políticas mais específicas ao setor agrícola. É nesse contexto então, que pretendemos, a seguir, analisar as principais linhas da política econômica brasileira nos últimos 30 anos, assim como analisar a posição do setor agrícola na estratégia de desenvolvimento definida após a II Guerra Mundial. Assim, procuraremos utilizar fatos históricos da economia brasileira no sentido de melhor compreender os problemas da nossa agricultura. Esta parte do artigo, portanto, segue McCloskey (1976), com a indagação: tem o passado utilidade sob o ponto de vista econômico? A nossa opinião é que sim, pois os fatos históricos são bastante ricos, precisos, além de serem bem variados.

2. A definição da estratégia de desenvolvimento

Em que pese a favorável evolução que ocorre em alguns setores industriais a partir do início deste século, ao se iniciar a II Guerra Mundial o Brasil ainda era um país predominantemente engajado nas atividades do setor primário; os dados do Censo de 1940 mostravam que 67,0% da nossa população economicamente ativa estava localizada no setor primário, contra 14,8% e 18,5% nos setores secundário e terciário, respectivamente,

proporções essas que eram praticamente as mesmas prevalecentes em 1920 (Baer, 1965) . Essa situação existia quase na metade do século, apesar de um significativo desenvolvimento de alguns setores industriais, principalmente em tecidos, calçados, roupas e alimentos.¹ Entretanto, a industrialização que ocorria no Brasil até o fim da II Guerra Mundial seguiu muito mais os incentivos resultantes de conflitos externos e uma depressão, além do desenvolvimento natural do mercado interno, do que algo parecido com uma estratégia deliberada da parte do governo brasileiro.²

A literatura do desenvolvimento brasileiro registra algumas explicações para o fato de o Brasil alcançar um ponto tão adiantado no século XX, com um setor industrial ainda pouco desenvolvido. Em primeiro lugar, os efeitos desestimuladores da política comercial de Portugal em relação à colônia, quanto à reserva do mercado brasileiro para as manufaturas portuguesas e inglesas (Baer, 1965) . O segundo fator teria sido o desenvolvimento de uma estrutura social institucional não facilitadora de um processo de industrialização mais precoce e acelerado; o principal desse argumento é que políticas de importância crucial, tais como cambial, educacional, trabalhista e fiscal, teriam sido influenciadas por grupos constituídos por grandes proprietários na agricultura e aqueles engajados nas atividades comerciais nas cidades costeiras, de modo a não favorecer essa industrialização (Bergsman e Candau, 1969) .³ Finalmente, e de certo modo relacionado ao segundo fator, as oportunidades altamente lucrativas para algumas exportações agrícolas teriam contribuído para que recursos, inclusive a escassa capacidade empresarial, fossem deslocados para essas atividades; é interessante notar, a esse respeito, que a política cafeeira começou a discriminar sistematicamente contra o setor produtor⁴ apenas após a II Guerra Mundial, depois de quase meio século de medidas de sustentação (Krasner, 1973) .

¹ O Brasil foi um importante exportador de tecidos nos anos finais do século passado e iniciais deste, sem manter entretanto essa posição durante a primeira metade do século (Bergsman e Candau, 1969).

² Os investimentos ferroviários e energéticos, inclusive voltados ao setor cafeeiro, e o aumento da demanda de bens de consumo com os imigrantes são reconhecidos como agentes desse surto industrial, em contraposição à política tarifária, que não teria sido muito importante em seus efeitos (Baer e Villela, 1973).

³ Veja também Baer (1965, cap. 2); nesse contexto também deve ser incluído o trabalho de Furtado (1965). Esse tipo de influência é o que Nicholls (1963) provavelmente tinha em mente ao comparar a potencialidade do excedente agrícola sob diferentes sistemas da posse da terra.

⁴ O caso do café é, historicamente, o exemplo mais significativo, para o Brasil, do caso de um país *grande* em comércio internacional e conseqüente poder de monopólio nesse mercado.

Os anos finais da década de 40 correspondem ao início da industrialização brasileira, assim como de outros países da América Latina, como uma política mais claramente definida e com elevada prioridade.⁵ Nessa época, esses países diagnosticavam um lento crescimento nas suas exportações de produtos primários, apresentavam altas taxas de crescimento demográfico e já enfrentavam problemas relacionados às migrações de trabalho das zonas rurais para as urbanas (Wionczek, 1973). A estratégia de desenvolvimento escolhida foi a de industrialização, via substituição de importações, com a expectativa de obter um crescimento acelerado, de diminuição da dependência em relação aos países desenvolvidos e de aumento das oportunidades de emprego no âmbito doméstico.⁶ Hirschman (1968) inclusive aponta que, com essa estratégia, esperava-se sair do estado de atraso econômico, social e político predominando na América Latina.

Um dos principais defensores dessa estratégia de desenvolvimento foi Raul Prebisch, através da Comissão Econômica para a América Latina, inclusive quanto às medidas de política econômica: proteção tarifária contra a competição de produtos importados, construção da necessária infra-estrutura pelo governo, assim como assistência oficial para se romper com os antecedentes culturais e de hábito e um planejamento governamental efetivo (Grunwald, 1970). Com respeito às condições do mercado internacional de produtos agrícolas e às próprias condições do setor agrícola nos países latino-americanos, Prebisch não deixou muitas alternativas; pelo contrário, ele era bastante cético a respeito de mudança tecnológica na agricultura de exportação, pois parte dos benefícios advindos seria transferida a outros países pela redução dos preços internacionais⁷ (Prebisch, 1959). Prebisch considerava ser extremamente irrealista pensar em demandas externas com alta elasticidade-preço; então, tentativas de se aumentar a taxa de progresso tecnológico na agricultura de exportação, resultariam em uma deterioração dos termos de troca para o país exportador.

Inicialmente, isto é, no final da década de 40 e início da de 50, a industrialização brasileira foi estimulada por medidas introduzidas pelo

⁵ A respeito desse período da nossa história econômica, assim como da América Latina, veja os trabalhos de Baer (1965), Grunwald (1970), Baer & Villela (1973), Bergsman (1970) e Wionczek (1973). Deve-se notar que, no início, os estímulos à industrialização brasileira resultaram também de dificuldades do balanço de pagamentos.

⁶ As flutuações em receita cambial também era enfatizada na época; veja também Prebisch (1959, 1964) e Grunwald (1970), este último inclusive sumarizando os principais aspectos do argumento.

⁷ Esse ponto já estava presente no trabalho de Lewis (1954), sobre desenvolvimento econômico com uma oferta ilimitada de trabalho.

governo visando combater as dificuldades do balanço de pagamentos surgidas a partir de 1947; isto porque introduziu-se uma política de restrição às importações na tentativa de se diminuir a demanda de divisas, empregando-se o sistema de taxa cambial fixa e racionamento direto das importações por meio do mecanismo de licenças. A partir de 1953, esse sistema evoluiu para o de categorias cambiais, para os diversos produtos e de leilões de câmbio em substituição ao regime de licenças.⁸

Por outro lado, ainda no decorrer da década de 50, a orientação governamental pôde ser encarada como uma estratégia deliberada de industrialização, pela utilização de uma gama de instrumentos bem mais ampla, em comparação com o período anterior. Entre os principais, podem-se citar (Baer, 1972): a) tarifas e/ou controles de câmbio; b) preferências especiais para firmas nacionais e estrangeiras na importação de bens de capital; c) taxas de câmbio preferenciais na importação de matérias-primas industriais, petróleo e bens intermediários em geral; d) financiamentos subsidiados por bancos de desenvolvimento para indústrias favorecidas; e) financiamento, pelo setor público, da infra-estrutura, visando a expansão do setor industrial; f) participação direta do governo em setores industriais, principalmente na indústria pesada, em casos considerados de importância estratégica e em outros, quando recursos do setor privado não eram considerados disponíveis.⁹

A esse quadro específico do Brasil e da América Latina, a partir do período pós-guerra, poderíamos acrescentar a situação de longo prazo visualizada pelos modelos mais formais de desenvolvimento econômico que aparecem na literatura especializada da época, inicialmente com o trabalho de Lewis (1954). De certa forma, diríamos que o pensamento predominante na década de 50 dava excessiva ênfase à industrialização, caracterizando-a como uma solução fácil ao problema de subdesenvolvimento, relegando o setor agrícola a uma posição secundária na estratégia de desenvolvimento. Para os países com elevada pressão populacional, o diagnóstico de produtividade marginal do trabalho igual a zero, contido nos modelos de dois setores, pode ter contribuído para essa ênfase; dado o crescimento populacional, a função do setor público nesses países seria desenvolver instituições para a mobilização voluntária dessa parcela da força de trabalho com produtividade zero e extrair do setor agrícola, a

* Outros detalhes dessa evolução podem ser encontrados em Bergsman (1970), enquanto que Huddle (1972) faz uma análise comparativa desses regimes cambiais.

* No Brasil, Volta Redonda data de 1946, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, de 1952 e a Petrobrás, de 1954 (Bergsman e Candau, 1969).

parte da produção necessária à alimentação desses trabalhadores engajados nas atividades não-agrícolas. Posteriormente, passou-se a salientar a necessidade de mudança tecnológica na agricultura para que a transformação da economia pudesse prosseguir adequadamente.¹⁰

Para os países sem a limitação imposta pela escassez do fator terra a facilidade antevista provavelmente era até maior. Ainda que a população pudesse estar crescendo a taxas elevadas, os primeiros sintomas de produção agrícola insatisfatória poderiam ser atacados mediante a incorporação de novas terras ao processo produtivo. Nesse sentido, a participação do setor público seria a de viabilizar a ocupação da fronteira agrícola, com investimentos em infra-estrutura do tipo transportes e armazenamento.¹¹

Retornando à discussão do caso brasileiro, o modelo de desenvolvimento adotado baseava-se no crescimento do setor industrial, principalmente através da produção doméstica de bens de consumo até então importados. Da agricultura, como pretendemos evidenciar ao longo deste trabalho, passou-se a esperar apenas uma contribuição no sentido de evitar crises no abastecimento de alimentos aos centros urbanos, acontecimentos que poderiam complicar a realização do objetivo principal de industrialização.¹²

A listagem dos principais instrumentos utilizados pelo governo brasileiro mostra uma concentração nas áreas financeira, fiscal e cambial (comercial) e, em muitos aspectos, semelhantes àqueles empregados nos Estados Unidos e países da Europa em meados do século passado (Wionczek, 1973). A linha principal era a acumulação de capital pelos setores público e privado (nacional e estrangeiro) sem, entretanto, dar maior atenção ao desenvolvimento em áreas como tecnologia e recursos humanos. Por exemplo, Bergsman e Candau (1969) indicam que, entre 1953 e 1960, os investimentos públicos em infra-estrutura física acom-

¹⁰ Nessa linha de raciocínio apareceram as contribuições de Ranis e Fei (1961) e Jorgenson (1961); o primeiro teve o mérito de identificar claramente a ocorrência de deterioração na relação de trocas para o setor não-agrícola, logo que a produtividade marginal do trabalho passasse de zero a valores positivos, como um empecilho ao prosseguimento da transformação econômica.

¹¹ O trabalho de Nicholls (1963) vai além dessas considerações, ao procurar analisar os determinantes do tamanho e das contribuições potenciais ao crescimento econômico, do excedente agrícola, sob diferentes condições de pressão populacional e sistema de posse de terra. O aspecto político está sempre presente na discussão dos casos, inclusive quanto às decisões de investimentos em educação, extensão, pesquisas agrícolas, infra-estrutura social e o próprio setor não-agrícola.

¹² Antecipando um pouco a discussão que será feita adiante, o primeiro problema sério com a produção agrícola e abastecimento no início dos anos 50 é ilustrativo para se detectar o pensamento governamental da época: a solução proposta baseava-se estritamente em maiores investimentos em transportes e, em menor escala, armazenamento.

panharam o crescimento industrial, ainda que não eliminando o hiato inicial; em contrapartida, os investimentos em infra-estrutura social, principalmente em educação, ficaram cada vez mais defasados, de modo a, no fim dos anos 60, constituírem-se em um dos aspectos de atraso mais marcantes do Brasil.

Não se pode deixar de lado também a composição da produção industrial no modelo de substituição de importações. O aparecimento de novas indústrias, resultantes da proteção tarifária e de outros mecanismos acima citados, refletia em boa parte, o nosso padrão de importação da época. Esse padrão, por outro lado, era condicionado pela distribuição da renda resultante do nosso estilo anterior de desenvolvimento e pela própria distribuição inicial da riqueza; a estrutura industrial, assim formada, não representava necessariamente a mais adequada para o Brasil em termos de eficiência na alocação de recursos.

Ao analisar a estrutura tarifária brasileira, Bergsman (1975) mostrou que as tarifas são maiores para bens de consumo acabados, mais baixas no caso de produtos intermediários e ainda menores sobre matérias-primas e bens de capital; ainda segundo o trabalho de Bergsman, alguns produtos não necessitam da proteção que lhes é concedida,¹³ outros setores altamente protegidos são ineficientes, enquanto que alguns produtos em que o país parece ser eficiente, ou pelo menos capaz de vir a ser eficiente, recebem proteção baixa ou negativa.

O argumento teórico da indústria infante é geralmente apresentado como uma justificativa para o modelo de industrialização via substituição de importações, inclusive durante esses 30 anos de industrialização brasileira. De uma forma bem geral, Balassa (1970) interpreta o argumento da indústria infante, aprovando uma realocação de recursos que aumente o valor presente de renda nacional futura, sem implicar sacrifícios adicionais de trabalho ou poupança; essa realocação conduziria a aumentos na produtividade ao longo do tempo,¹⁴ que compensariam o custo inicial causado pela proteção do setor doméstico e contribuiriam para se alcançar competitividade nos mercados internacionais para as indústrias beneficia-

¹³ O efeito de uma proteção generalizada não seria apenas o de permitir a produção doméstica que não podia competir com importados, mas também permitir a produção doméstica, a custos não-competitivos, de produtos que teriam condições de competir com os importados, caso essa competição fosse necessária à sobrevivência (Bergsman, 1975).

¹⁴ Esses ganhos estariam associados a economias dinâmicas internas às firmas (processo de aprendizagem) e a economias dinâmicas externas à firma (do tipo criação de uma atmosfera propícia a uma atividade econômica organizada, interesses científicos etc.). A intervenção governamental, mediante tarifas ou subsídios, procura alterar a estrutura de produção ao longo do tempo. Veja capítulo nove de Corden (1974).

das. Nesse ponto, a proteção inicial poderia ser removida, o que caracterizaria o argumento de que a indústria infante justifica uma proteção apenas temporária, ou seja, até se alcançar a maturidade em termos de competitividade internacional.

Nesse aspecto então, as políticas adotadas no Brasil e na América Latina, objetivando a industrialização via substituição de importações, apresentam algumas diferenças com relação ao argumento teórico da indústria infante: em primeiro lugar, as informações de Bergsman (1975) mencionadas introduzem algumas dúvidas quanto à estrutura do setor industrial resultante da proteção tarifária; em segundo lugar, o aspecto de temporariedade, com exceção de um breve período na segunda metade da década de 60 (reduções tarifárias), foi largamente negligenciado; finalmente, o argumento da indústria infante, aplicado às indústrias exportadoras, não foi considerado pelo menos até o final dos anos 60.¹⁵

3. A agricultura e a política econômica

O crescimento da economia brasileira, a partir do final da II Guerra Mundial teve prosseguimento, em que pese alguns problemas de balanço de pagamentos tenham surgido; isto apesar de, com a substituição de importações, esperar-se diminuir os problemas nessa área, inclusive resultantes de flutuações de receita cambial. O que ocorreu, entretanto, foram aumentos na demanda de importações de bens de capital, matérias-primas e semimanufaturados, no início e ao longo do processo de industrialização, no setor de bens de consumo, ao mesmo tempo que não se tomaram medidas estimuladoras das exportações.¹⁶

Essa ausência de estímulos às exportações aparece desde 1946, quando o balanço de pagamentos apresentou-se em desequilíbrio; enquanto as importações passaram a ter restrições quantitativas, mediante o sistema de licenças, a taxa de câmbio para as exportações permaneceu fixa em Cr\$ 0,0185 por dólar entre setembro de 1946 e janeiro de 1953, ao lado de uma elevação interna de preços de 85%.¹⁷

Esse declínio da taxa de câmbio real, a partir do final da guerra, configurava-se em desestímulo às exportações, agrícolas e de industrializados; adicionalmente, as exportações agrícolas eram controladas por um

¹⁵ A introdução dos incentivos fiscais para as exportações de manufaturados, nessa época, marca uma alteração importante na política econômica brasileira.

¹⁶ Schydowsky (1972) aborda esse ponto em relação a diversos países latino-americanos.

¹⁷ Índice 2 da *Conjuntura Econômica*.

sistema de licenciamento prévio e, mais tarde, por cotas, impostos e mesmo proibições.¹⁸ O argumento pessimista de Prebisch (1959) a respeito das possibilidades do mercado externo de produtos agrícolas pode ter influenciado a política brasileira de comércio exterior. Por outro lado, Leff (1967) argumenta que o governo brasileiro encarava as exportações agrícolas, principalmente a de alimentos, com um enfoque de comércio internacional do tipo *excedente exportável*; isto é, o país exportaria apenas o excedente, depois que o mercado interno estivesse adequadamente abastecido.¹⁹

Tabela 1

Comparação entre a taxação implícita das exportações agrícolas e subsídio implícito na importação de insumos agrícolas (1953/66)

Ano	Taxação implícita	Subsídio implícito	
	Exportações	Fertilizantes, Pesticidas e Outros	Tratores, Máquinas e Outros
1953	-0,55	+0,50	+0,50
1954	-0,52	+0,37	+0,37
1955	-0,34	+0,28	+0,24
1956	-0,35	+0,32	+0,19
1957	-0,38	+0,40	+0,32
1958	-0,29	+0,36	+0,25
1959	-0,26	+0,26	+0,16
1960	-0,08	+0,37	+0,24
1961	-0,05	+0,33	+0,25
1962	-0,14	+0,06	+0,05
1963	-0,04	+0,18	+0,18
1964	-0,04	+0,16	+0,22
1965	-0,16	+0,02	0,00
1966	-0,26	+0,09	+0,08

Fonte: Taxa de câmbio das exportações agrícolas (Von Doellinger, 1973). Taxa de câmbio da paridade do poder de compra (Fishlow, 1974). Taxa de câmbio na importação de insumos (Veiga, 1974).

¹⁸ Em algumas circunstâncias, incluindo crises do balanço de pagamentos, certos produtos eram excluídas da exigência de licenciamento e mesmo bônus em cruzeiros eram concedidos; estes entretanto, rapidamente perdiam seu valor real, em face da inflação interna. Veja Veiga (1975).

¹⁹ Os instrumentos utilizados eram os já mencionados: licenciamento, cotas, impostos e proibições. Desde esta época, portanto, já aparece a preocupação governamental com o aspecto preço de alimentos no mercado interno; o abastecimento *adequado* levaria em conta o nível interno de preços de produtos agrícolas.

A primeira coluna da tabela 1 apresenta uma estimativa da taxaço implícita nas exportações de produtos agrícolas resultantes das políticas cambial e comercial adotadas pelo Brasil; essa medida de taxaço foi obtida como resultado da comparação entre a taxa efetiva de câmbio nas exportações de gêneros alimentícios, calculada por Von Doellinger et alii (1973) e a taxa da paridade do poder de compra, estimada por Fishlow (1974), tomando como base a taxa nominal de 1938.²⁰ As magnitudes anuais da taxaço implícita das exportações agrícolas são tão relevantes que, mesmo deixando-se de lado, por enquanto, a evolução de outras variáveis, não sugeririam um desempenho muito favorável para a quantidade e valor exportados. A esse respeito, Leff (1967) mostrou que entre os triênios 1947/49 e 1960/62, o valor das exportações brasileiras exceto café, declinou em 4%, enquanto a quantidade exportada aumentou em apenas 7%; em termos mundiais, os números de Leff (1967) mostram um aumento de 49% no comércio e um declínio de 8% nos preços. A pauta brasileira de exportações, por outro lado, continuou altamente concentrada no café; apenas em 1965 este produto passou a representar menos que 50% do total da receita cambial. Desconsiderando o café, durante a década de 50 e quase até o final da de 60, apenas o algodão, cacau e açúcar alternavam-se entre os produtos com receita superior a US\$ 50 milhões.²¹

Em função desse quadro, prevalecendo para o período inicial da industrialização brasileira, não seria surpresa verificar, simultaneamente, reações contrárias a esse estilo de desenvolvimento, principalmente de parte do grande setor agrícola exportador.²² Bergsman e Candau (1959), ao discutirem essa fase de nosso processo de desenvolvimento, argumentam que a força dessas reações teria sido amenizada pela concessão governamental de subsídios na importação de máquinas, fertilizantes e outros insumos agrícolas, assim como por políticas especiais para café, cacau e, acrescentaríamos também, para o açúcar.

Com o objetivo de verificar a validade dessa colocação, procuramos, na tabela 1, comparar as magnitudes dos subsídios na importação de

²⁰ A taxa de paridade de Fishlow foi construída tomando 1938 como base e usando as taxas de aumento de preços no Brasil e EUA. Vários possíveis problemas devem ser mantidos em mente, ao se usar esse conceito de paridade relativa; entre eles, o período base, os índices usados, o tamanho do período em análise (relacionado à mudança estrutural na economia) e alterações nas barreiras ao comércio (Officer, 1976).

²¹ Veja Homem de Melo e Zockun (1977).

²² Relembramos que esse período marca também a introdução do confisco cambial nas exportações de café, mediante o sistema de taxas múltiplas de câmbio (Krasner, 1973).

insumos agrícolas²³ com as da taxaço implícita das exportações agrícolas, já mencionada. O exame dos números contidos na tabela 1 revela que a observação de Bergsman e Candau (1969) tinha validade, pois os dois grupos de insumos agrícolas incluídos na tabela tiveram subsídios implícitos bastante significativos durante vários anos, o grupo de fertilizantes em geral, com uma magnitude mais elevada que o de máquinas. Até certo ponto e durante algum tempo, portanto, o setor agrícola foi capaz de obter compensações, via redução no preço de alguns insumos, à situação de taxaço implícita predominando para produtos exportáveis, por meio das políticas cambial e comercial na década de 50. Levando-se em conta também que, já nessa década, observava-se um aumento nas disponibilidades de crédito rural, em alguns anos a taxas subsidiadas,²⁴ pode-se marcar esse período como o início de uma dependência bem acentuada da política governamental em relação à agricultura, em instrumentos envolvendo subsídios, via preço de insumos ou crédito.

Entretanto, o que nos parece não ter sido suficientemente enfatizado, a respeito dessa política de subsídios, é que as suas conseqüências podem ter sido bastante amplas, com relação à utilização de fatores na agricultura e ao seu impacto diferenciado entre produtos, regiões e propriedades agrícolas por tamanho. Quanto a este último ponto, as propriedades podem diferir quanto à composição da produção e dos fatores utilizados e como essas diferenças podem estar relacionadas a tamanho, economias de escala podem variar com alterações nos preços dos fatores de produção (Welch, 1973). Por exemplo, caso a parcela do fator máquinas no custo total aumente com o tamanho da empresa agrícola, quando os preços desse fator diminuam significativamente, como ocorreu no Brasil na década de 50, alterações em vantagens comparativas entre firmas ocorrerão, de modo a beneficiar mais as empresas maiores em termos de redução de custos.²⁵

A estrutura agrária brasileira tem sido reconhecida como caracterizada pelo complexo latifúndio-minifúndio, o primeiro tipo de propriedade tendo condições favoráveis à utilização mais intensiva de máquinas, em função das dificuldades envolvidas na coordenação de uma grande força de trabalho

²³ Mesmo procedimento usado para as exportações, agora utilizando-se das taxas de câmbio na importação de insumos, calculados por Veiga (1974).

²⁴ Veja Smith (1969).

²⁵ Para os EUA, Welch (1973) indica que as propriedades maiores são mais dependentes dos fatores máquinas e fertilizantes, enquanto as menores dependem mais dos fatores trabalho e terra. Sanders (1976) também argumenta que para as propriedades menores a vantagem comparativa deverá residir em produtos intensivos em trabalho, em função do diferencial de custo desse fator entre propriedades por tamanho.

(Mueller, 1976). A confirmação do raciocínio do parágrafo anterior indicaria a existência de forças econômicas importantes, originando-se das próprias políticas governamentais e favorecendo o desenvolvimento das propriedades maiores, por meio de subsídios a insumos e do crédito rural.²⁶

Para as consequências a nível de produtos e regiões basicamente o mesmo argumento pode ser utilizado. Quanto ao aspecto regional, é interessante mencionar o estudo de Sanders (1976), em que a existência de subsídios (inclusive creditícios) a máquinas agrícolas é salientada como um dos responsáveis pelas alterações que ocorrem desde 1950 na produção de cana-de-açúcar e algodão entre as regiões Nordeste e Sul, principalmente São Paulo.²⁷ Enquanto em 1950 São Paulo produzia apenas 50% do total da produção de cana-de-açúcar do Nordeste, em 1960 a produção já era igualmente dividida, enquanto que em 1965, a produção de São Paulo já era 20% superior à do Nordeste. Como a produção nordestina de cana-de-açúcar, nessa época, era feita com elevada intensidade do fator trabalho, ao contrário da região Sul, os subsídios governamentais à mecanização devem ter alterado as vantagens comparativas e favorecido o crescimento da produção paulista de cana-de-açúcar.

Quanto à composição da produção agrícola brasileira, não se pode desprezar a possibilidade de alterações terem ocorrido, em função da existência de subsídios a máquinas e fertilizantes; por exemplo, dados de custo de produção para diversas culturas em São Paulo para o ano agrícola 1973/74²⁸ mostram que a parcela do item máquinas no custo total por hectare é bem mais elevada para as culturas de milho, algodão, cana-de-açúcar, trigo, soja e café, em comparação às culturas de feijão, cebola, amendoim e batata. A variação dessa parcela, entre produtos,

²⁶ Ainda que aspectos da política de crédito sejam discutidos a seguir, a esta altura devemos mencionar Sayad (1977), segundo o qual programas de crédito subsidiado acentuam a desigualdade na distribuição de riqueza, no caso, distribuindo-se uma parcela maior de crédito rural subsidiado aos maiores proprietários de terra.

²⁷ Não se deve desprezar, nesse processo de alteração de vantagens comparativas, a criação de novos conhecimentos agrônômicos, inclusive novas variedades de cana-de-açúcar, pelos institutos de pesquisa de São Paulo. Veja Pastore, Dias e Castro (1976).

²⁸ Os dados de 1973/74, referentes a custos de produção publicados pelo Instituto de Economia Agrícola (1973), foram usados por corresponderem ao ano agrícola anterior ao início do problema petróleo; reconhecemos entretanto que o mais apropriado seria ter acesso a informações desse tipo para as décadas de 50 e 60, o que não foi possível. Sempre que disponível, utilizamos os dados para a técnica tração motomecanizada (TM), mas na sua ausência, usamos tração motomecanizada e animal (TMA), o que sem dúvida impede uma comparação mais exata. Adicionalmente, essas informações de custo de produção são obtidas em propriedades selecionadas e, portanto, não são representativas do conjunto.

foi bem elevada, pois as duas mais altas foram para milho e algodão com 47,1% e 45,8%, respectivamente, e as duas mais baixas para batata e amendoim, com 15,6% e 18,1%, respectivamente.²⁹

Finalmente, com relação à utilização de fatores e respeitando a possibilidade de um efeito-produção mais significativo, os subsídios a tratores e outras máquinas podem ter causado uma absorção de trabalho na agricultura menor do que teria sido viável naquela década; a elasticidade-substituição entre máquinas e trabalho estimada por Sanders (1973) da ordem de 1,50 e 1,90 em 1950 e 1960, respectivamente, é uma indicação de que o efeito-substituição poderia ter sido importante. Isso, aliado aos possíveis efeitos entre propriedades por tamanho e na composição da produção agrícola, pode ter provocado consequências desfavoráveis no mercado de trabalho, em termos de remuneração, emprego e aceleração do processo de migração rural-urbana.

Para completar o quadro da política nesse período inicial, deve-se reconhecer que, apesar de no Brasil o desenvolvimento do setor industrial na linha de substituição de importações de bens de consumo ter sido prioritário ao mesmo tempo em que se procurava desenfatar o setor agrícola exportador, a nossa expectativa seria de que pelo menos o setor agrícola produtor de alimentos consumidos no mercado interno viria a ser estimulado pela política governamental. A razão para essa expectativa origina-se da própria dinâmica do modelo de dois setores, posteriormente exposto mais claramente por Ranis e Fei (1961), ainda que também salientada antes por Lewis (1954): caso a produção de alimentos não aumentasse à medida que o fator trabalho fosse sendo transferido para o setor não-agrícola, ocorreria uma deterioração dos termos de troca para este último setor, elevação do preço de alimentos e necessidade de aumentos salariais, dificultando a evolução econômica antevista.³⁰

A esse respeito, não se pode dizer que não havia, por parte das autoridades governamentais, uma preocupação com o abastecimento dos centros urbanos, principalmente quanto à evolução dos preços de alimen-

²⁹ Em ordem decrescente dessa parcela temos: milho, algodão (1972/73), café, soja, cana-de-açúcar, trigo, feijão, cebola, amendoim e batata. Por outro lado, para a parcela de fertilizantes e defensivos, a variação entre produtos é bem menor, quase todos concentrando-se entre 20 e 25%, trigo e soja estando entre os poucos com uma parcela maior. Para a soja, entretanto, as principais variedades usadas na década de 70 ainda não eram disponíveis na década de 50.

³⁰ Essa linha de raciocínio, mais automática no sentido do próprio modelo, é de Ranis e Fei (1961), enquanto Lewis (1954), salientava essa deterioração na relação de trocas, em função do aumento da demanda de alimentos com a expansão da economia. Em termos mais amplos, Nicholls (1963) enfatizava a necessidade de excedentes agrícolas como fundamental no processo de desenvolvimento econômico.

tos. O que se pode perceber, entretanto, é que o principal instrumento utilizado para garantir uma tranqüila evolução nessa área foi o desenvolvimento da infra-estrutura de transporte rodoviário e, em menor escala, armazenamento, visando facilitar a simples expansão da área cultivada; confiava-se, assim, em nossa abundância do fator terra, em contraposição aos países visualizados nos modelos de dois setores de Lewis e Ranis-Fei, e no solucionamento de alguns gargalos observados no processo de comercialização, como sendo suficientes para o contínuo aumento da produção de alimentos para o mercado interno, sem maiores problemas quanto à evolução de preços relativos.

A esse respeito, Smith (1969) salienta uma maior preocupação governamental com questões de transporte e armazenamento, desde o início da década de 50, principalmente como reação à elevação dos preços de alimentos então observada;³¹ esse mesmo autor indica que os investimentos nessas áreas constituíram-se no principal instrumento de ação para a agricultura no Programa de Metas do governo Kubitschek. Nicholls (1975) é de opinião que o principal fator contribuinte para o aumento observado na produção agrícola, naquela década, foi o desenvolvimento rodoviário. O trabalho de Smith (1969) confirma essa impressão, ao identificar uma tendência declinante em margens de comercialização na região Centro-Sul.³²

Quanto à evolução de preços, a tabela 2 sumariza o comportamento, ao longo do tempo, da relação de preços agrícolas e industriais; essa evolução assume maior importância ao lembrarmos que, tão recentemente quanto 1971, as despesas com alimentação representavam 43,5% do dispêndio familiar no cálculo do índice do custo de vida para a classe de renda familiar modal (2 a 6 salários mínimos) do Município de São Paulo.³³ A separação na tabela 2 dos produtos agrícolas entre aqueles transacionados nos mercados interno e externo foi feita levando-se em conta que para o primeiro, em uma primeira etapa, a oferta e demanda internas são as forças relevantes para a determinação de preços e quantidades.

O grupo de mercado interno na tabela 2 claramente inclui produtos importantes em termos alimentares. Por outro lado, os de mercado externo estão subdivididos em dois grupos: no primeiro, algodão, soja,

³¹ Veja tabela 2, a seguir.

³² Pastore, Alves e Rizzieri (1974) confirmam o ponto de que a nossa política agrícola foi dirigida no sentido de facilitar a ocupação da fronteira agrícola.

³³ Índice do custo de vida — Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Tabela 2

Evolução da relação de trocas agricultura-indústria — 1948-1976
(1948 = 100, média móvel trienal) ¹

	Mercado interno ²	Mercado externo I ³	Mercado externo II ⁴
1949	94,08	98,54	127,33
1950	85,81	109,84	145,14
1951	85,88	111,13	152,36
1952	95,38	103,72	139,80
1953	105,76	86,05	140,29
1954	111,04	82,60	142,30
1955	109,86	82,56	141,11
1956	109,90	83,25	128,24
1957	108,46	78,47	108,42
1958	103,10	74,01	88,97
1959	102,53	76,51	76,92
1960	100,84	81,96	75,13
1961	114,12	85,74	79,83
1962	119,10	78,54	82,31
1963	119,70	79,75	95,13
1964	104,96	80,04	98,46
1965	103,94	81,06	94,54
1966	105,78	71,59	80,47
1967	107,13	68,59	74,82
1968	104,00	66,86	76,79
1969	98,34	67,41	81,16
1970	100,76	71,58	86,38
1971	103,12	76,72	93,51
1972	118,94	90,35	105,43
1973	130,60	97,95	114,88
1974	138,82	101,32	125,70
1975	137,86	102,19	147,18

Fonte: Instituto de Economia Agrícola e *Conjuntura Econômica*.

¹ Média móvel trienal da razão entre preços recebidos pelos agricultores de São Paulo e o índice de preços de produtos industriais (índice 18 da *Conjuntura Econômica*), que inclui as indústrias: química, de metais e produtos metalúrgicos, couros e peles, tecidos, vestuários e calçados. Índice em cadeia, ponderação Laspeyres.

² Produtos: batata, mandioca, arroz, feijão, tomate, cebola, ovos, suínos e leite.

³ Produtos: algodão, soja, amendoim, mamona e chá.

⁴ Produtos: os cinco já citados em (¹) mais café, cana-de-açúcar, laranja e banana.

amendoim, mamona e chá, enquanto que no segundo, adicionamos o café, açúcar, laranja e banana. O primeiro grupo, além de excluir os produtos com órgãos e políticas específicas (café e açúcar), procura isolar os produtos tradicionalmente voltados ao comércio exterior, ainda que sem grande importância na pauta da exportação; além do mais, a de-

manda externa para esse primeiro grupo deve ser bem mais elástica que para o segundo, em função da pequena participação do Brasil no mercado internacional de cada um (talvez excetuando-se o caso da mamona) .

Ao observarmos a evolução dos preços dos produtos alimentares em relação aos preços industriais, na primeira coluna da tabela 2, fica evidente que em três subperíodos os preços de alimentos aumentaram bem mais que os preços industriais. O primeiro subperíodo de 1950 a 1954 já foi salientado acima (Smith, 1969), enquanto que o segundo, que vai de 1960 a 1963, foi salientado também por Nichols (1975); em ambos os casos esses autores identificam a negligência governamental para o setor agrícola como a causa principal; o terceiro subperíodo é aquele de 1969 a 1974, quando o Brasil deparava com preços internacionais de produtos agrícolas bastante favoráveis, como, aliás, as duas outras colunas da tabela 2 indicam.³⁴ Nesse caso, o efeito sobre os preços dos produtos de mercado interno acontece através da substituição entre produtos, no setor agrícola e no consumo final.

A tabela 3, por outro lado, mostra as taxas de crescimento da produção agrícola brasileira para a maioria dos produtos incluídos nos índices de preços da tabela 2, para o período 1947/76 e três subperíodos de dez anos. É claro que, para podermos comparar essas informações com a evolução de preços de mercado interno, precisamos levar em conta o crescimento populacional, o crescimento da renda *per capita* e as elasticidades-renda desses produtos. Com algumas estimativas disponíveis para essas elasticidades³⁵ e as constatações das últimas décadas a respeito do crescimento da população e renda *per capita*, o crescimento da demanda de alimentos deve estar compreendido entre 3,0% e 5,5% ao ano para a maior parte dos produtos incluídos nas tabelas 2 e 3; as taxas menores devem ficar para arroz, feijão e mandioca, enquanto que as mais elevadas seriam para leite, carne suína, batata e cebola.

O exame das taxas de crescimento na tabela 3 mostra que, de modo geral, o desempenho da produção agrícola foi melhor na década de 60 do que na de 50; por outro lado, o subperíodo 1967/76 revela uma piora

³⁴ Esse ponto serve para lembrar a limitação de se usar dados de São Paulo na construção dos índices; produtos importantes estão excluídos (cacau, trigo, sisal) e a composição da produção de São Paulo não exatamente reflete a do Brasil. Adicionalmente, no fim do período, a soja era muito importante na pauta de exportação.

³⁵ Kirsten (1977) obteve os seguintes valores para as elasticidades-renda: arroz, -0,06; feijão, -0,35; banana, -0,19; mandioca, 0,25; ovos, 0,31; tomate, 0,20; carne suína, 0,79; batata, 0,61; açúcar, 0,04; leite, 0,58; laranja, 0,56; cebola, 0,54. Outras estimativas (Vieira, 1976) mostram os valores de 0,12 e zero para arroz e feijão, mesmo para as classes de menor renda.

acentuada para alguns alimentos importantes, como arroz, milho, feijão e mandioca, estes dois últimos inclusive com taxas negativas. A década de 50, aquela que nos interessa no momento, corresponde à época de definição da estratégia de industrialização via substituição de importações; nesse período, as taxas de crescimento da produção de alguns importantes alimentos, como arroz, feijão, mandioca e milho, chegaram a cerca de 3%, aproximando-se do crescimento da demanda desses produtos.³⁶ O mesmo poderia ser dito com respeito à batata e cebola, ainda que

Tabela 3

**Taxas de crescimento da produção agrícola brasileira, 14 produtos
1947/76 e subperíodos ¹**

	Soja	Milho	Algodão	Arroz	Mandioca	Feijão	Café
1947/76	20,68 ^a	4,31 ^a	2,61 ^a	4,23 ^a	3,60 ^a	2,82 ^a	0,63 ^b
1950/59	8,18 ^a	3,30 ^a	1,31 ^b	3,61 ^a	3,33 ^a	2,92 ^a	6,62 ^a
1960/69	16,39 ^a	4,75 ^a	1,61 ^b	3,23 ^a	6,07 ^a	4,19 ^a	-6,94 ^a
1967/76	35,03 ^a	3,55 ^a	-1,99 ^b	2,47 ^a	-1,86 ^a	-1,96 ^a	-0,17 ^b

Tabela 3

**Taxas de crescimento da produção agrícola brasileira, 14 produtos
1947/76 e subperíodos ¹ (Continuação)**

	Cana	Batata	Cebola	Banana	Tomate	Amendoim
1947/76	4,43 ^a	3,67 ^a	4,48 ^a	4,36 ^a	8,23 ^a	7,74 ^a
1950/59	5,42 ^a	4,84 ^a	5,36 ^a	4,56 ^a	11,64 ^a	10,36 ^a
1960/69	3,63 ^a	4,34 ^a	3,48 ^a	4,36 ^a	8,23 ^a	7,74 ^a
1967/76	3,56 ^a	1,34 ^b	4,77 ^a	-2,39 ^b	5,11 ^a	1,17 ^b

Fonte: Dados primários, Ministério da Agricultura e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹ Café: 1947/75, soja: 1952/76.

^a Significância ao nível de 5%.

^b Não-significância.

³⁶ O caso do milho deve ser um pouco mais diferente, pois, ainda que as estimativas de Kirsten (1977) indiquem valor zero para a elasticidade-renda da farinha de milho, as elasticidades do óleo de milho e carne suína são próximas de um; é possível que o mesmo aconteça com outros produtos utilizando milho como insumo.

com taxas superiores às desses produtos, isto é, por volta de 5% ao ano; dos produtos de mercado interno, o tomate é que apresentava o melhor desempenho na década de 50, com uma taxa de crescimento da produção bem superior ao provável crescimento da demanda.³⁷ No geral, portanto, esses produtos, exceto tomate, não poderiam estar contribuindo para uma evolução declinante do índice de preços dos produtos de mercado interno naquela década.

Por outro lado, entre os produtos do primeiro grupo de mercado externo, a produção de soja e amendoim estavam crescendo a taxas elevadas, enquanto as de algodão e mamona eram bem pequenas na década de 50. No segundo grupo, café e cana-de-açúcar apresentavam as taxas mais altas; o café, apesar da introdução de taxaço nas exportações, ainda contava com uma evolução bastante favorável dos preços recebidos pelos agricultores, enquanto que o algodão, depois de um pico de preços em 1951, apresentou um declínio acentuado durante a década de 50.

Por outro lado, os dados da tabela 4 revelam, para as décadas de 50 e 60, a grande dependência do crescimento da produção agrícola brasileira, da expansão da área cultivada; na década de 50, os únicos produtos que mostram uma maior importância do aumento de rendimentos por unidade de área eram o algodão, batata, amendoim e, em menor escala, café, os quais, aliás, eram produtos importantes na economia agrícola paulista daquele período; com as informações sobre as fontes de crescimento da produção agrícola paulista na década de 50 (tabela 5), pode-se perceber que esses quatro produtos eram exatamente aqueles com as mais expressivas taxas de crescimento do rendimento por hectare; adicionalmente, soja, cebola, cana e amendoim, apresentavam em São Paulo, naquela década, taxas superiores a 1% no crescimento dos rendimentos, em contraste com o Brasil como um todo.

Essa situação diferenciada entre os padrões de crescimento da agricultura paulista e brasileira nos traz um aspecto importante na análise de nossa política agrícola, ou seja, o aspecto tecnológico. Até aqui vimos que, em contraposição a uma política cambial, penalizando o setor agrícola, as principais compensações vinham na forma de subsídios a insumos importados e pelo desenvolvimento do transporte rodoviário. Adicionalmente, devemos observar que até o início da década de 60 as atividades governamentais com respeito a uma política de garantia de preços eram

³⁷ Na realidade, uma tendência de declínio de preços em termos reais, ao nível de produtor, pode ser observada em São Paulo, com os dados do Instituto de Economia Agrícola.

Tabela 4

Decomposição da taxa de crescimento da produção agrícola brasileira
1950/59 e 1960/69, onze produtos

Produtos	1950/59			1960/69		
	Produção	Área	Rendimento	Produção	Área	Rendimento
Arroz	3,61	4,04	-0,43	3,23	4,81	-1,58
Feijão	2,92	3,14	-0,22	4,19	4,52	-0,33
Mandioca	3,33	3,10	0,23	6,07	4,79	1,28
Batata	4,84	3,32	1,52	4,34	1,59	2,75
Cebola	5,36	5,47	0,11	3,48	2,79	0,69
Algodão	1,31	0,24	1,07	1,61	3,18	-1,57
Soja ¹	8,18	9,96	-1,78	16,39	16,58	-0,19
Cana	5,42	4,71	0,71	3,63	2,73	0,90
Café	6,62	5,40	1,22	-6,94	-6,86	0,08
Milho	3,30	3,34	-0,04	4,75	4,33	0,42
Amendoim	10,36	6,81	3,55	5,86	7,50	-1,64

Fonte: Dados primários, Ministério da Agricultura e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹ Soja: 1952/59.

Tabela 5

Decomposição da taxa de crescimento da produção agrícola de
São Paulo, 1950/59 e 1960/69, onze produtos

Produtos	1950/59			1960/69		
	Produção	Área	Rendimento	Produção	Área	Rendimento
Arroz	-3,53	1,17	-4,70	-1,12	3,98	-5,10
Feijão	0,78	6,18	-5,40	-4,62	-5,80	1,18
Mandioca	10,63	8,37	2,26	3,06	2,31	0,75
Batata	6,46	0,29	6,17	-1,78	-3,78	2,00
Cebola	5,04	3,33	1,71	3,03	2,16	0,87
Algodão	-4,62	-12,91	8,29	0,49	-5,63	6,12
Soja ¹	24,48	21,65	2,83	29,09	26,00	3,09
Cana	10,56	9,49	1,07	4,41	5,11	-0,70
Café	6,80	2,44	4,36	-3,57	-9,38	5,81
Milho	2,26	4,03	-1,77	2,29	0,99	1,30
Amendoim	8,90	5,85	3,05	3,15	2,99	0,16

Fonte: Dados primários, Instituto de Economia Agrícola de São Paulo.

¹ Soja: 1952/59.

extremamente reduzidas, em que pese a existência da Comissão de Financiamento da Produção desde 1943; caso aceitemos que um dos objetivos de um programa de garantia de preços mínimos seja a diminuição do risco de preços enfrentado pelo agricultor,³⁸ a eficácia naquele período era muito baixa, já que, na maioria dos casos, esses preços eram estabelecidos e publicados após o plantio das culturas anuais, sendo as intervenções posteriores muito raras.

Com relação ao aspecto tecnológico na agricultura brasileira, Mueller (1976) é de opinião que, até bem recentemente, o aparato de pesquisa agrônômica no Brasil era, praticamente, não-operativo. A nível federal e até 1971, Schuh e Alves (1971) confirmam esse ponto, baseando sua conclusão na descontinuidade dos esforços de pesquisa, distribuição inadequada das unidades e precária comunicação entre pesquisadores e agricultores. A nível estadual, Pastore et al (1974) indicam que apenas alguns estados, como São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, criaram e sustentaram instituições de pesquisa nos últimos 100 anos.

Esse quadro de poucos investimentos a nível federal, visando a geração de novos conhecimentos e insumos para a agricultura, parece ter sido generalizado entre culturas, isto é tanto para os produtos de exportação como para os alimentares de mercado interno. Para os primeiros, essa situação coincidia com a não-consideração do setor exportador como parte importante na estratégia de desenvolvimento brasileiro. Para os alimentares, entretanto, a não-atuação governamental na área de tecnologia agrícola, principalmente na biológica, parece ter resultado de uma excessiva confiança em que o processo de expansão da área cultivada seria suficiente para uma adequada produção de alimentos. A existência de alguns períodos de crise nesse setor, refletidos na evolução dos preços reais de alimentos na tabela 2 e a ausência de uma tendência de queda nesse preço real no período mais longo de 1948 a 1975, é uma indicação de que aquela expectativa talvez tenha sido exagerada.

Era portanto nesse quadro que a contribuição do Estado de São Paulo destacava-se em relação às demais regiões brasileiras, tendo sido talvez até subestimada quanto aos resultados conseguidos, para o próprio estado e para algumas regiões agrícolas próximas. Realmente, o trabalho de pesquisa agrícola em São Paulo, principalmente com café, algo-

³⁸ Veja, por exemplo, Oliveira (1974) e Blandford e Currie (1975) para discussões sobre incerteza de preços na agricultura e Krishna (1967), para os diferentes objetivos da política de garantia de preços entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Smith (1969), por outro lado, é excelente fonte para essa política no caso brasileiro até meados da década de 60.

dão e cana-de-açúcar, foi recentemente enfatizado por Pastore, Dias e Castro (1976), como bastante importante para a explicação das taxas de crescimento do rendimento por hectare observadas no estado.³⁹ Por outro lado, culturas alimentares básicas, como arroz e feijão, estiveram em plano bem inferior quanto ao esforço de pesquisa em São Paulo. Assim, é significativo observar que, quando as políticas cambial e comercial introduziram a taxação implícita aqui discutida, o setor produtor paulista de algumas culturas contava com a geração de novos conhecimentos e insumos como fator de compensação⁴⁰ e em adição aos subsídios a fertilizantes e máquinas já mencionados. Adicionalmente, é possível que os resultados da pesquisa agrícola em São Paulo tenham também beneficiado regiões agrícolas vizinhas e não tão distintas do ponto de vista de clima e do solo, principalmente nos casos do café, algodão e soja.

A disparidade observada, entre regiões e produtos, na disponibilidade de novas tecnologias ao longo do tempo, aliada a uma diversidade semelhante nos serviços de assistência técnica⁴¹ e nível de educação, este último retratado na tabela 6, são indicações de que as oportunidades para ganhos de renda, com mudanças tecnológicas, foram diferentes entre regiões e produtos, sendo muito mais concentradas nas regiões Sul e Sudeste e nas culturas de café, algodão, cana-de-açúcar e talvez soja.⁴² Adicionalmente, lembrando da existência de subsídios aos insumos químicos (fertilizantes, defensivos), a mesma conclusão seria obtida caso aceitemos uma relação positiva entre a quantidade de inovações biológicas, a disponibilidade de mecanismos de transmissão de informações e o nível de educação,⁴³ com a utilização mais intensiva de fertilizantes.⁴⁴ Novamente, as culturas de alimentos básicos estariam em desvantagem neste particular.

³⁹ Vale ressaltar o caso da cana-de-açúcar, em que a maior elevação nos rendimentos por hectare ocorreu anteriormente a 1948 e, portanto, não captada nas taxas da tabela 5.

⁴⁰ Em escala maior, esse é o ponto enfatizado por Schuh (1974), ao analisar a política cambial americana e os investimentos em tecnologia na agricultura dos Estados Unidos. Em São Paulo, outras culturas mencionadas como um esforço de pesquisa significativo são milho, laranja, batata e soja; veja também Paiva et al (1973, p. 103).

⁴¹ Para dados de número de extensionistas em São Paulo e no Brasil, veja Smith (1969) e também Paiva et al (1973), para uma descrição das instituições.

⁴² Para um histórico do melhoramento da soja em São Paulo, veja Fundação Cargil (1977).

⁴³ A partir do trabalho de Welch (1970), passou-se a considerar o papel da educação na produção agrícola como facilitando a aquisição, interpretação e avaliação de informações técnicas e de mercado. Para o caso brasileiro, veja as pesquisas de Patrick e Kehrberg (1973) e Thompson e Schuh (1975).

⁴⁴ Veja também Pastore, Alves e Rizzieri (1974) para essa linha de raciocínio.

O início da década de 60 foi marcado por outra fase difícil com respeito ao abastecimento de produtos alimentares, com elevações no preço real de feijão, arroz, mandioca, cebola, milho, e produtos de origem animal.⁴⁵ Ao contrário da ênfase governamental anterior ao desenvolvimento da infra-estrutura de transportes, visando a expansão da área cultivada em resposta à crise da produção agrícola no início dos anos 50, desta vez a administração governamental voltou-se para dois outros instrumentos: aumentar as disponibilidades de crédito para o setor agrícola e implementar mais efetivamente a política de preços de garantia. Como já vimos, na década de 50 havia uma tendência de crescimento nos empréstimos agrícolas relativamente ao produto agrícola, mas partindo-se de uma relação bastante pequena; o que parece ter acontecido no início da década de 60, conforme mostrado na tabela 7, é o início de um aumento mais acentuado nas operações de crédito rural (a partir de 1962), ainda que a política antiinflacionária do período 1965/68 tenha interrompido esse crescimento.

A partir de 1968, entretanto, o crescimento da relação crédito agrícola/produto agrícola é bastante acentuado. Por outro lado, a tabela 8 revela que esse aumento dos empréstimos agrícolas foi feito a taxa de juros subsidiada, apesar de as magnitudes do subsídio terem variado bastante, em função da variação nas taxas inflacionárias no período.

É provável que o aumento verificado, durante a década de 60, na relação crédito agrícola/produto agrícola, tenha contribuído positivamente ao incremento da produção agrícola brasileira (tabela 3, vários produtos) nesse período, principalmente se tomarmos essa maior disponibilidade de financiamento, como um alívio da situação de escassez que predominava até então. Entretanto, o recente trabalho de Sayad (1977) procura destacar alguns problemas envolvidos em programas de crédito subsidiado em geral;⁴⁶ por exemplo, exatamente no período mais recente de expansão do crédito agrícola, isto é, a partir de 1968, também ocorria o desenvolvimento do mercado financeiro, facilitando a substituição do capital próprio pelo capital fornecido pelo governo. Outro resultado importante da parte empírica do trabalho de Sayad foi a observação de uma maior substituição por cruzeiro emprestado nas propriedades de maior tamanho (valor total dos bens); adicionalmente, esses grandes

⁴⁵ Os números da tabela 2, para os produtos de mercado interno, retratam essa elevação.

⁴⁶ No Brasil, além do crédito agrícola, destacam-se os programas para exportação de produtos industrializados e para as pequenas e médias empresas.

Tabela 6

Grau de educação das pessoas de 5 anos ou mais^a

Estados e Regiões	1960		1970	
	População Urbana	População Rural	População Urbana	População Rural
Rondônia	1,96	0,84	2,66	0,92
Acre	1,90	0,83	2,64	0,56
Amazonas	2,21	0,85	3,18	0,76
Roraima	1,91	0,78	3,73	1,14
Pará	2,13	0,87	3,16	1,01
Amapá	1,79	1,08	3,06	1,40
Região Norte	2,13	0,87	3,13	0,91
Maranhão	2,31	0,92	2,60	0,60
Piauí	2,35	0,76	2,26	0,44
Ceará	—	—	2,42	0,49
Rio Grande do Norte	—	—	2,29	0,70
Paraíba	—	—	2,20	0,59
Pernambuco	—	—	2,67	0,58
Alagoas	—	—	2,18	0,49
Sergipe	—	—	2,30	0,49
Bahia	—	—	2,62	0,51
Região Nordeste	—	—	2,50	0,54
Minas Gerais	—	—	3,21	1,12
Espírito Santo	3,03	1,17	3,37	1,30
Rio de Janeiro	—	—	3,39	1,47
Guanabara	3,54	1,83	5,01	—
São Paulo	—	—	3,77	1,76
Região Sudeste	—	—	3,78	1,38
Paraná	—	—	3,46	1,27
Santa Catarina	2,85	1,52	3,54	2,03
Rio Grande do Sul	—	—	4,16	2,24
Região Sul	—	—	3,82	1,74
Mato Grosso	—	—	2,86	1,03
Goiás	—	—	2,75	0,92
Distrito Federal	—	—	4,00	1,88
Região Centro-Oeste	—	—	3,04	0,97

Fonte: Censo Demográfico do Brasil (1960 e 1970).

^a O grau de educação foi obtido multiplicando-se os anos de estudo concluídos por cada grupo de pessoas, pelo total das pessoas de cada grupo, somando-se em seguida esses subtotais e dividindo-se o resultado pelo tamanho da população respectiva. Esse índice é, portanto, uma média ponderada dos anos efetivamente concluídos pelas populações rural e urbana.

Tabela 7

Indicadores de crédito agrícola (custeio) no Brasil: 1951-74

Anos	Crédito Agrícola	Crédito Agrícola
	Produto Agrícola (%)	Crédito Total (%)
1951	8,67	6,12
1952	9,67	6,78
1953	9,70	8,74
1954	12,39	8,54
1955	12,47	9,85
1956	12,46	8,91
1957	12,68	9,17
1958	15,16	10,09
1959	15,22	11,39
1960	15,20	10,21
1961	16,90	9,96
1962	15,89	9,35
1963	19,34	10,89
1964	19,55	10,96
1965	22,06	10,51
1966	20,14	13,42
1967	21,05	14,41
1968	22,39	20,78
1969	28,87	25,98
1970	36,62	26,54
1971	36,61	26,97
1972	38,78	27,44
1973	40,15	27,72
1974	41,75	29,40

Fontes: Para o produto agrícola: *Séries estatísticas retrospectivas*, IBGE, 1970.

O Brasil em números, IBGE, 1966.

Anuário Estatístico do Brasil, IBGE, vários números.

Para o crédito agrícola de custeio: *Anuário do Banco do Brasil*.

Tabela 8

Condições do crédito rural no Brasil
Taxas nominais e reais estimadas, 1960-76

Anos	Taxa de inflação	Taxas de juros Média nominal estimada	Taxas de juros real estimada
1960	31	15	-16
1961	37	18	-19
1962	52	18	-34
1963	75	18	-57
1964	90	18	-72
1965	57	18	-39
1966	38	16	-22
1967	28	16	-12
1968	24	16	- 8
1969	21	16	- 5
1970	22	16	- 6
1971	20	15	- 5
1972	18	15	- 3
1973	16	15	- 1
1974	29	15	-14
1975	28	15	-13
1976	43	15	-28

Fonte: Transcrição de Adams (1977) até 1972; de 1973 a 1976 a taxa nominal permaneceu fixa em 15%, exceção ao crédito para fertilizantes, cuja taxa foi reduzida a zero em 1975 e 1976. Portanto, devemos estar trabalhando com taxas sobreestimadas nesses anos. Para a taxa de inflação, Adams usou o índice geral de preços-oferta global, por nós atualizado de 1973 até 1976.

tomadores eram relativamente mais beneficiados com os juros subsidiados nos empréstimos agrícolas, pois tinham uma parcela maior de suas despesas totais financiada pelo crédito.⁴⁷

Por outro lado, com respeito à política de garantia de preços, procurou-se, na década de 60, tornar esse instrumento mais eficiente em termos de apoio à produção agrícola. Com esse objetivo, em 1963 os preços mínimos para as culturas anuais passaram a ser estabelecidos cerca de 60 dias antes da época de plantio; em 1967, quando a Comissão de Financiamento da Produção vinculou-se ao Ministério da Agricultura,

⁴⁷ Veja também Adams (1977).

introduziu-se a possibilidade de financiamento para a comercialização das safras pelos agricultores, visando complementar o esquema de aquisições imediatas já existente. Uma outra inovação foi o estabelecimento de preços mínimos líquidos para áreas homogêneas de produção, facilitando a obtenção de informações pelos agricultores.

A política de preços dos principais insumos comprados pelos agricultores, isto é, insumos químicos e máquinas, sofreu alterações importantes em relação à década de 50, quando subsídios na importação predominaram. Ao se iniciar a década de 60, com uma política cambial já não tão desfavorável ao setor agrícola,⁴⁸ passou a haver uma necessidade menor da continuação dos subsídios na importação de insumos. Em adição a esses fatos, passou a existir por parte do governo brasileiro, uma intenção mais clara de desenvolver a produção doméstica desses insumos visando substituir as importações.

Nesse quadro, o primeiro passo foi a suspensão, a partir de 1961, das importações de fertilizantes com a taxa de câmbio especial da década de 50, mantendo entretanto a isenção de impostos nessas importações;⁴⁹ isso contribuiu para uma sensível elevação dos preços, pagos pelos agricultores, dos nutrientes nitrogênio e potássio nos primeiros anos da década. O outro passo ocorreu em 1966, com a introdução de impostos na importação de fertilizantes e de um sistema de contingenciamento⁵⁰ nas importações, inicialmente de fosfatados e, posteriormente, de nitrogenados. Em que pese a introdução dessas duas medidas, atuando na direção de encarecer o preço de fertilizantes ao agricultor brasileiro, esse preço na realidade esteve em queda a partir de meados dos anos 60, em função da tendência declinante, bem acentuada, nos preços internacionais. Essa queda de preços em termos reais, aliada à maior disponibilidade de crédito subsidiado para a aquisição desse insumo, foram fatores que contribuíram para o grande aumento no consumo verificado no Brasil até 1973. Fica evidente, entretanto, que a mudança verificada no modo de se estimular a produção doméstica de fertilizantes prejudicou o setor agrí-

⁴⁸ Veja os números da tabela 1 para esse período.

⁴⁹ No sistema anterior, as firmas nacionais produtoras de matérias-primas eram beneficiadas por um pagamento pelo governo, dado pela diferença entre a taxa de câmbio na importação e a da categoria geral, acrescida por um montante equivalente à isenção de tarifas; veja Homem de Melo (1975).

⁵⁰ O sistema de contingenciamento estabelece quanto do produto nacional deve ser comprado pelo misturador para ter direito à importação de uma tonelada a uma tarifa preferencial.

cola consumidor desse insumo; este, entretanto, recebeu a compensação de uma linha de crédito especial, a partir de 1966, para a aquisição do insumo, a juros zero, inicialmente, e de 7% a partir de 1970.⁵¹

A outra alteração importante que ocorreu com respeito à política de insumos para a agricultura no início da década de 60, foi a suspensão do privilégio cambial na importação de tratores e máquinas agrícolas, medida que foi logo a seguir complementada por outras, inclusive proteção tarifária, para a produção doméstica de tratores.⁵² Nos anos iniciais dessa produção, os preços de venda do trator nacional estiveram acima do similar que poderia ser importado, invertendo portanto a situação de preços subsidiados para os agricultores que predominava durante toda a década anterior.⁵³

Esse quadro desfavorável de preços para os agricultores foi sendo progressivamente atenuado com o correr dos anos; para isso contribuíram as isenções de impostos indiretos concedidos pelo governo federal no final da década. Em 1968, por exemplo, o preço de venda de um trator nacional de 44 HP, o mais comum da época, era apenas 3% superior ao preço pago pelos agricultores americanos por um trator semelhante, com a conversão sendo feita à taxa oficial de câmbio. Com o declínio no preço real de tratores, a disponibilidade de crédito subsidiado para a sua aquisição e o início de um período mais favorável de preços dos produtos agrícolas,⁵⁴ a indústria de tratores cresceu rapidamente, passando de uma produção de 9.548 unidades em 1969, para 57.041 em 1975.

Ainda com relação à acentuação do processo de mecanização na agricultura brasileira a partir de meados da década de 60, não se pode deixar de lado as modificações ocorridas na legislação trabalhista no meio rural em 1963 e 1964, por meio do Estatuto do Trabalhador Rural e Estatuto da Terra; ao estender o salário mínimo às atividades agrícolas e mudar as relações de trabalho predominando no campo, aumentando as obrigações de parte do empregador, essas legislações estimularam uma maior

⁵¹ A partir de 1966, pelo FUNFERTIL — Fundo de Estímulo Financeiro ao Uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais; a partir de 1970, pelo FUNDAG — Fundo de Desenvolvimento da Agricultura.

⁵² Veja Sanders (1973) para informações desse período.

⁵³ Trator brasileiro de 44 HP; os nossos cálculos indicam que, fazendo-se a conversão à taxa oficial de câmbio, a diferença maior foi observada em 1965, isto é, 21,3% acima do preço pago pelos agricultores americanos. Logicamente, não consideramos possíveis diferenciais de qualidade.

⁵⁴ Veja a tabela 2, para a evolução desses preços a partir de 1968.

mecanização, no setor.⁵⁵ Vale ainda acrescentar que no período posterior a 1970 os salários pagos no setor agrícola apresentaram significativos aumentos em termos reais; por exemplo, em São Paulo, entre 1970 e 1973, a remuneração do diarista residente aumentou em 36%, enquanto que o salário médio de trabalhadores permanentes na região Centro-Sul aumentou em 41% entre o primeiro semestre de 1970 e o segundo semestre de 1973.⁵⁶

Finalmente, quanto ao esforço do setor público federal na área de pesquisa agrícola, pode-se notar, a partir do final da década de 60, uma maior preocupação com respeito à geração e difusão de conhecimentos técnicos para a agricultura. Isso foi confirmado no início da presente década com a criação, primeiro da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e, posteriormente, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, em ambos os casos com um considerável aumento de recursos.

De modo geral, os dados de taxas de crescimento da produção agrícola brasileira na década de 60 (tabela 3), mostram um desempenho mais favorável de diversos produtos em relação à década anterior. Uma importante alteração também observada com aqueles dados é a drástica inversão da produção de café; de um crescimento de 6,62% ao ano na década de 50, passa-se a um declínio de quase 7% ao ano no total produzido na década de 60. As implicações desse acontecimento, em boa parte induzido por políticas governamentais,⁵⁷ não apenas em termos de acumulação de estoques mas, principalmente, pela liberação de recursos para outras culturas, são bastante importantes.

Entre os produtos alimentares de mercado interno, a década de 60 mostra um melhor comportamento para feijão, mandioca e milho e um decréscimo para arroz, batata, tomate e cebola, comparativamente à década anterior; entretanto, mesmo para estes últimos (excetuando-se a cebola), as taxas observadas de aumento da produção não eram tão desfavoráveis quando comparadas ao provável incremento na demanda. Na realidade, o índice de preços dos produtos de mercado interno da tabela 2, depois dos anos iniciais desfavoráveis (1960/63), mostra um comportamento bastante próximo de estabilidade de preços de 1964 até 1971.

⁵⁵ Veja Saylor (1974) para os efeitos dessas legislações na quantidade demandada de trabalho na agricultura paulista. A sua estimativa é de uma redução de 240 mil trabalhadores, depois de todos os ajustamentos serem realizados, como resultado da introdução do salário mínimo.

⁵⁶ Veja Homem de Melo & Zockun (1977).

⁵⁷ A intensificação dos programas de erradicação de cafeeiros ocorreu na primeira metade dos anos sessenta.

Entre as culturas de exportação, a soja já despontava com uma taxa de aumento da produção extremamente elevada, enquanto o algodão continuava com uma taxa bem pequena; adicionalmente, a mamona experimentou um grande aumento, enquanto o amendoim, apesar de uma taxa menor, continuava crescendo significativamente. A cana-de-açúcar, por outro lado, apresentou uma menor taxa de aumento da produção na década de 60, provavelmente mais próxima do crescimento da demanda interna.

A política agrícola durante a década de 60 deve ter contribuído para esse comportamento mais equilibrado, entre produtos, das taxas de crescimento, em contraposição a uma concentração maior em café e cana na década anterior. Além da liberação de recursos do setor café, a política agrícola teve pontos favoráveis nesse período; assim, além de continuar contando com a expansão do sistema de transportes, o setor agrícola foi beneficiado com a implementação mais efetiva da política de preços mínimos e com uma maior disponibilidade de crédito para custeio e investimentos. Além do mais, os preços de alguns insumos, como fertilizantes e máquinas, passaram a evoluir favoravelmente a partir de meados da década. Também, a evolução de preços internacionais de produtos agrícolas, nesses anos, não se constituía em fator de desequilíbrio, no sentido de estimular as culturas de exportação em relação às de mercado interno; pelo contrário, os dados da tabela 2 até mostram uma queda no preço relativo dos produtos de exportação entre 1965 e 1968.

Entretanto, essa situação não perdurou depois de 1968; a partir de 1969, a tabela 2 já mostra, para os dois grupos de produtos exportáveis, uma evolução mais favorável de preços recebidos pelos agricultores, tendência esta que se torna bem acentuada a partir de 1971. Entre os produtos desses dois grupos, o caso da soja destaca-se dos demais, pela elevação verificada em seu preço e pelo aumento da produção brasileira; de uma taxa de aumento da produção de 16% ao ano na década de sessenta, a soja passa a crescer 35% ao ano, no período 1967/76. Com esse ritmo de crescimento, mesmo partindo-se de uma produção relativamente pequena, as demais culturas teriam que ser afetadas através da competição pelo uso de fatores.

Ao observarmos as taxas de crescimento da produção agrícola brasileira, entre produtos, na tabela 3, constatamos uma piora sensível de desempenho em relação à década de 60 para um bom número de produtos. Esse é o caso do milho, algodão, arroz, feijão, mandioca, batata e amendoim; nos casos de feijão e mandioca a situação é bem mais grave, pois ambos apresentam taxas negativas de crescimento, da ordem de -2%

ao ano. Com esse comportamento da produção doméstica de alguns alimentos importantes, não é surpresa verificarmos, na tabela 2, a ocorrência de uma sensível elevação de preço relativo de produtos de mercado interno até 1974.

Na realidade, a situação acima descrita retrata bem o grande conflito enfrentado pela economia brasileira no momento atual, assim como a dupla pressão a que está sujeito o setor agrícola. De um lado, a situação crítica do balanço de pagamentos a partir de 1974 e a necessidade de aumentar as exportações e, de outro, o abastecimento do mercado interno de produtos alimentares, inclusive no aspecto de evolução de preços e suas conseqüências distributivas.

Uma maior ênfase às oportunidades de comércio exterior pode ser notada na política econômica brasileira desde a segunda metade dos anos sessenta. A concessão de maiores estímulos às exportações, principalmente de manufaturados, passou a ser preocupação governamental, inclusive com reajustes cambiais mais freqüentes (sistema de minidesvalorizações); outras medidas incluíram isenções e créditos fiscais para as exportações de manufaturados que, do mesmo modo que o setor agrícola, permaneciam até então gravados pelos impostos indiretos incidentes nas operações do mercado interno.⁵⁸ De um período enfatizando apenas a substituição de importações, passava-se a outro, em que também as exportações de produtos industriais eram vistas como importantes na estratégia de desenvolvimento. Por outro lado, Tyler (1976) mostra uma redução do nível médio das tarifas de importação entre 1965 e 1967, uma elevação em 1968 e uma tendência declinante desse nível de 1969 até 1974; essa política comercial mais liberal nas importações, reflete também uma alteração importante em relação à política de substituição de importações da década de 50 e início de 60. A partir de 1974 e da crise do balanço de pagamentos, entretanto, a situação inverteu-se com uma grande elevação das tarifas e introdução do depósito compulsório nas importações.

4. Considerações finais

Duas das funções geralmente reconhecidas como importantes para o setor agrícola, ao longo do processo de desenvolvimento econômico, constituíram-se na maior preocupação deste artigo: a produção de alimentos e matérias-primas para o consumo doméstico e a produção voltada ao comércio in-

⁵⁸ Para detalhes, veja Zockun et al (1976).

ternacional e geradora de divisas. Esta última é, inclusive, salientada pelo problema atual do nosso balanço de pagamentos, caracterizado por elevados e consecutivos déficits na conta de transações correntes e por restrições extremamente severas à importação de grande número de produtos, assim como pela possibilidade do setor agrícola contribuir para a superação dessa crise.

Com essas duas preocupações, como pano-de-fundo, procuramos examinar mais detidamente algumas das políticas econômicas introduzidas no pós-guerra e, com isso, indicar as conseqüências para o setor agrícola. Nessa linha, discutimos não apenas algumas das políticas mais específicas à agricultura, como a pesquisa agrícola, comercialização, preços mínimos, crédito e de alguns insumos, mas também aquelas mais gerais como a cambial e comercial; procuramos, também, enfatizar a própria estratégia brasileira de desenvolvimento pela industrialização via substituição de importações.

Em uma visão de longo prazo, os modelos mais formais de desenvolvimento identificam a economia muito mais orientada para o setor urbano-industrial e um setor agrícola diminuindo em importância relativa. De certa forma, diríamos que o pensamento predominante na década de 50, dava ênfase excessiva à industrialização como solução óbvia e fácil ao problema do subdesenvolvimento, relegando o setor agrícola a uma posição secundária nesse processo de transformação. Para os países com elevada pressão populacional, o diagnóstico de produtividade marginal do trabalho igual a zero parece ter contribuído para essa ênfase. Para os países sem a limitação imposta pela escassez do fator terra, antevia-se até uma facilidade maior nesse processo; ainda que a população pudesse estar crescendo a taxas elevadas, os primeiros sintomas de produção agrícola insatisfatória, poderiam ser atacados pela incorporação de novas terras ao processo produtivo. A participação do setor público nesse caso, seria no sentido de viabilizar a ocupação da fronteira agrícola, com a realização dos investimentos apropriados.

Adicionalmente, na América Latina, vários países diagnosticavam, depois da II Guerra Mundial, um quadro pessimista de suas economias: lento crescimento de suas exportações agrícolas, elevadas taxas de crescimento demográfico e grandes migrações das zonas rurais para os centros urbanos; a introdução de novas tecnologias na agricultura de exportação era encarada com bastante ceticismo, em face da prevista deterioração dos termos de troca.

Foi nesse duplo contexto que o Brasil e outros países latino-americanos escolheram, a partir do fim da década de 40, a industrialização via substituição de importações como principal estratégia de desenvolvimento; a expectativa depositada nos planos de industrialização, em termos de transformação estrutural, era bastante elevada. Além do mais, esperava-se alterar a divisão internacional do trabalho observada na primeira metade do século, isto é, eles atuando como fornecedores de alimentos e matérias-primas e importadores de produtos manufaturados. Nesse quadro, então, uma série de instrumentos de política econômica, principalmente nas áreas cambial, fiscal e financeira, foram acionados pelo governo brasileiro, visando à consecução da realocação de recursos pretendida.

A prioridade, no Brasil, passou a ser então, o desenvolvimento do setor industrial, baseando-se principalmente na produção doméstica dos bens de consumo até aquela época importados. Da agricultura, passou-se a esperar apenas uma contribuição no sentido de evitar crises no abastecimento dos centros urbanos, acontecimentos que poderiam complicar a realização do objetivo principal de industrialização. A esse respeito, o primeiro problema surgido no início da década de 50 é ilustrativo para se detectar o pensamento governamental predominante na época: a solução proposta foi na linha aqui mencionada, isto é, investimentos públicos em transportes e, em menor escala, armazenamento, visando com isso facilitar a simples expansão da área cultivada.

Não pretendemos, ao finalizar este artigo, voltar individualmente às políticas econômicas analisadas no texto; mesmo porque procuramos discutilas de modo a termos uma visão conjunta de seus prováveis efeitos. A esta altura, apresentaremos apenas alguns breves comentários adicionais, baseados na interpretação que fizemos dessas políticas.

Em primeiro lugar, quanto à possibilidade de a agricultura conseguir atender ao crescimento da demanda por seus produtos a preços reais constantes ou, mais ambiciosamente, a menores preços reais para os consumidores, diríamos que o conjunto de políticas adotadas não favoreceu a realização desse objetivo de modo integral. Depois de rever a evolução dos preços de produtos agrícolas de mercado interno e dos preços industriais a partir de 1948, assim como os principais acontecimentos econômicos externos ao setor agrícola e suas conseqüências, parece-nos que o período 1964/71 é o mais razoável para olharmos o comportamento de preços. Pode-se verificar então, uma relativa estabilidade na relação de trocas. Quanto a aspectos de renda do setor agrícola, ainda que pouco enfatizados no texto, os dados dos Censos de 1960 e 1970 mos-

tram o crescimento de 38% na renda média do setor urbano e de apenas 14% no setor primário; além do mais, apenas 20% daqueles economicamente ativos na agricultura em 1970 tinham renda superior ao salário mínimo, enquanto para os setores secundário e terciário, as figuras eram de 60% e 70%, respectivamente. Apenas a partir do início da presente década é que os salários rurais passaram a crescer mais rapidamente, pelo menos até 1974.

Para esse quadro até agora descrito, acreditamos que as políticas descritas tiveram uma contribuição não desprezível. Ao procurar responder a algumas crises sérias de abastecimento, os instrumentos acionados foram excessivamente *viesados* na direção de subsídios, por meio de crédito rural, taxa cambial e de preços de insumos. Investimentos em pesquisa agrônômica e educação foram negligenciados nos programas governamentais ao longo do tempo e a política de preços mínimos em termos mais efetivos é uma realidade apenas nos últimos 5-10 anos. A infra-estrutura de comercialização, ainda que reconhecendo-se os benefícios da rede rodoviária, apresenta deficiências mesmo nos dias de hoje, inclusive para as exportações. Os efeitos distributivos de algumas dessas políticas, inclusive entre regiões, podem ter sido importantes ao longo do período. Na área de alimentos básicos, tipo arroz, feijão, leite e alguns outros, o Brasil ainda tem muito a realizar, caso se procure conscientemente também beneficiar os consumidores na forma de menores preços reais.

O impacto de políticas visando ao adequado desenvolvimento do sub-setor agrícola de produtos alimentares tende a ser benéfico não apenas aos produtores, mas também aos consumidores; a grande participação do item alimentação no dispêndio de elevada parcela de famílias, é uma indicação dos ganhos reais que poderiam ser auferidos com a obtenção de menores preços de alimentos no varejo. Para se conseguir esse auspicioso desenvolvimento, entretanto, algumas reformulações nas políticas aqui analisadas fazem-se necessárias.

Em primeiro lugar, nesse quadro, colocaríamos a questão da tecnologia agrícola, no sentido de continuar e mesmo aumentar, ao longo dos anos, os investimentos governamentais voltados ao desenvolvimento de conhecimentos e insumos, inclusive para a agricultura de alimentos, levando-se em conta as diversidades ecológicas das regiões brasileiras. O sucesso de um programa dessa natureza, tenderá também a facilitar a ocupação da fronteira agrícola ainda restante, principalmente se esse processo de ocupação for redirecionado para mais enfatizar as propriedades familiares; isso contribuiria também para melhorar o padrão de absorção

de trabalho na economia brasileira e, conseqüentemente, os níveis de renda da população agrícola. Importante ainda nesse processo de ocupação de novas áreas é a atuação governamental voltada para propiciar um mínimo de condições de infra-estrutura visando a comercialização das safras nas regiões mais distantes, principalmente com transportes, crédito, armazenamento e o necessário para o efetivo funcionamento da política de garantia de preços.

Esta última política, ainda que se tenha tornado bem mais efetiva nos últimos 5-10 anos, tem ainda um papel importante a desempenhar, principalmente se procurar resolver a questão de instabilidade de preços e produção de vários produtos alimentares. Quanto a este último ponto, destaca-se um programa de estoques reguladores e, pelo menos, no curto prazo e quando necessário, importação de alimentos de forma mais agilizada. Ainda com respeito a preços, mas agora de insumos, faz-se necessário que o objetivo de auto-suficiência em fertilizantes, seja realizado sem que o setor agrícola seja obrigado a pagar, pelo insumo, preços superiores aos vigentes no mercado internacional; além de penalizar o consumidor interno, preços elevados de fertilizantes tenderiam também a prejudicar a adoção de variedades que porventura sejam desenvolvidas pelo sistema de pesquisa agrônômica.

Por outro lado, ainda que as considerações tecidas a respeito de mudança tecnológica na agricultura e da correção das deficiências da infra-estrutura de comercialização tenham deixado implícita a possibilidade de se conseguir aumentos nas exportações agrícolas a médio prazo, caso investimentos sejam realizados agora, não se pode ignorar a necessidade de o Brasil aumentar suas exportações a prazo mais curto. Mesmo com as nossas exportações tendo alcançado US\$ 10 bilhões em 1976 e com receita superior a US\$ 12 bilhões em 1977, os aumentos em relação a 1975 são, em parte, devidos à receita com café, produto cujo preço foi afetado por acontecimentos fora da área de influência de políticas governamentais (geada no Brasil, guerra em Angola etc.).

Entretanto, é importante lembrar que o elevado preço internacional do café não deve representar uma melhoria permanente em nossos termos de troca, em função da recuperação prevista na produção brasileira e mundial do produto, como, aliás, os primeiros meses de 1978 já mostram. Fica claro, por outro lado, que a crítica situação de nosso balanço de pagamentos a partir de 1974 foi aliviada graças a este acontecimento. É útil lembrar esse ponto, pois em países da América Latina parece ter havido uma tendência para se tomar como permanente qualquer eleva-

ção de magnitude na receita cambial, formando-se então, programas de expansão da atividade econômica, com ajustamentos posteriores bastante dolorosos.

A importância do setor agrícola para a nossa receita cambial, é uma indicação de que para solucionar de modo permanente o problema do balanço de pagamentos, o seu potencial não deve ser menosprezado. Entretanto, os incentivos necessários ao aumento das exportações agrícolas até agora não foram introduzidos; parece que o Brasil está confiando demasiadamente na ocorrência, sempre que preciso, de elevações de preços internacionais de produtos agrícolas, não tomando medidas de efeito interno mais duradouro.

Uma estratégia dessa natureza, isto é, procurando simultaneamente uma maior produção de alimentos para o mercado interno e de produtos de exportação, provavelmente exigiria, a curto prazo, uma reorientação dos incentivos que predominam atualmente na economia brasileira no que toca à alocação de recursos entre os setores produtivos. Talvez, entretanto, seja este o momento de pensarmos seriamente nas consequências futuras da continuação generalizada das políticas de industrialização e da política de substituição de importações de insumos básicos, quando baseadas estritamente no critério de economia bruta de divisas.

Abstract

This paper focus the postwar performance of the Brazilian economy. The analysis refers to the economic policy alternatives and their effects with emphasis on the agriculture sector. The development strategy adopted during the period favored the industrial sector in detriment of agriculture.

The discussion is based on the historical events, during the period, associated to this policy option in order to infer how benefited was the society by this decision. The lessons learnt from the analysis of the past experience is used to a better understanding of actual problems and to infer about the near future trends in the Brazilian economy.

Bibliografia

Adams, D. Mercados financeiros rurais, nível de crescimento agrícola e Formação de Capital no Brasil. In: Mendonça de Barros, I. R. & Graham, D. H. *Estudos sobre a modernização da agricultura brasileira*. 1977. (Série IPE Monografias, n. 9) .

Baer, W. *Industrialization and economic development in Brasil*, 1965.

———. Import substitution and industrialization in Latin America: experiences and interpretations. *Latin American Research Review*, 7 (1) :95-122, Spring 1972.

Baer, W. & Vilella, A. V. Industrial growth and industrialization: revision in the stages of Brazil's economic development. *The Journal of Developing Areas*, v. 7, p. 217-34, Jan. 1973.

Balassa, B. Growth strategies in semi-industrial countries. *Quarterly Journal of Economics*, 84 (1) : 24-47, Feb. 1970.

Bergsman, J. *Brazil: industrialization and trade policies*. London, Oxford University Press, 1970.

———. Política de comércio exterior no Brasil. *Estudos Econômicos*, 5 (2) : 51-104, 1975.

Bergsman, J. & Candau, A. Industrialization: past successes and future problems. In: Ellis, H. S. ed. *The economy of Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1968.

Blandford, D. & Currie, J. M. Price uncertainty — the case for government intervention. *Journal of Agricultural Economics*, 26 (1) : 37-51, 1975.

Corden, W. M. *Trade policy and economic welfare*. Oxford, Clarendon Press, 1974.

Fishlow, A. *Foreign trade regimes and economic development: Brazil*. National Bureau of Economic Research, 1974. mimeogr.

Furtado, C. *Diagnosis of the Brazilian crisis*. Berkeley, University of California Press, 1965.

Fundação Cargill. *A soja no Brasil central*. 1977.

Grunwald, J. Some reflections on Latin American industrialization policy. *Journal of Political Economy*, 78 (2) : 826-56, July-Aug. 1970.

Hirschman, A. The political economy of import-substituting industrialization in Latin American. *Quarterly Journal of Economics*, v. 82, p. 1-32, Feb. 1968.

Homem de Melo, F. B. A utilização de fertilizantes e a modernização da agricultura paulista. *Agricultura em São Paulo*, 22 (1-2) : 341-62, 1975.

Homem de Melo, F. B. & Zockun, M. H. Exportações agrícolas, balanço de pagamento e abastecimento do mercado interno. *Estudos Econômicos*, 7 (2) : 9-50, 1977.

Huddle, D. L. O sistema brasileiro de taxas cambiais flutuantes. *Revista Brasileira de Economia*, 26 (4) : 149-69, 1972.

Instituto de Economia Agrícola. *Prognóstico 1973/74*. São Paulo, 1973.

Jorgenson, D. W. The development of a dual economy. *Economic Journal*, June 1961.

Kirsten, J. T. *Elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas: um ensaio econométrico*. USP, Instituto de Pesquisas Econômicas. abr. 1977.

Krasner, S. D. Manipulating international commodity markets: Brazilian coffee policy, 1906 to 1960. *Public Policy*, 21 (4) : 493-523, Fall 1973.

Krishna, R. Agricultural price policy and economic development. In: Southworth, H. M. & Johnston, B. F. ed. *Agricultural development and economic growth*. New York, Cornell Univ. Press, 1967.

Leff, N. H. Export stragnation and autarkic development in Brazil, 1947-62. *Quarterly Journal of Economics*, 81 (2) : 286-310, Feb. 1967.

Lewis, W. A. *Economic development with unlimited supplies of labour*. Manchester School, May 1954.

McCloskey, D. N. Does the past have useful economics? *The Journal of Economic Literature*, 14 (2) : 434-61, June 1976.

Mueller, C. C. *Os preços relativos de fatores e a adoção de tecnologias poupadoras de mão-de-obra na agricultura*, São Paulo, ANPEC/FIPE/SOBER.

Nicholls, W. H. Agricultural surplus as a factor in economic development. *Journal of Political Economy*, Feb. 1963.

———. Economia agrícola brasileira: desempenho e política recentes. In: Contador, C. R. ed. *Tecnologia e desenvolvimento agrícola*. IPEA, Série Monográfica n.º 17, 1975.

Officir, L. H. The purchasing — power parity theory of exchange rates: a review article. *IMF Staff Papers*, 23 (1) : 1-60, Mar. 1976.

Oliveira, J. C. O papel dos preços mínimos na agricultura. *Estudos Econômicos*, v. 4, n. 2, 1974.

Paiva, R. M. et alii. *O setor agrícola do Brasil*. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1973.

Pastore, A. C., Alves, E. A. & Rizzieri, J. B. *A inovação induzida e os limites à modernização na agricultura brasileira*. Trabalho para discussão interna n.º 25, IPE-FEA, 1974.

Pastore, J., Dias G. L. S. & Castro, M. C. *Condicionantes da produtividade da pesquisa agrícola no Brasil*. Trabalho apresentado ao I Encontro Técnico sobre Agricultura. ANPEC/FIPE/SOBER, Out. 1976.

Patrick, G. F. & Kehrberg, E. W. Custos e retornos da educação em cinco áreas da região leste do Brasil. In: Coord. Araújo, P. F. C. & Schuh, G. E. *Desenvolvimento da Agricultura*. Pioneira, 1975.

Prebisch, R. Commercial policy in the underdeveloped countries. *American Economic Review*, p. 251-69, May 1959.

———. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Editora Fundo de Cultura, 1964.

Ranis, G. & Fei, J. A. Theory of economic development. *American Economic Review*, v. 51, p. 533-65, Sep. 1961.

Sanders Jr., J. H. *Mechanization and employment in Brazilian agriculture*. Tese de Ph.D não-publicada, Universidade of Minnesota, 1973.

———. *Biased choice of technology in Brazilian agriculture*. 1976. mimeogr. Sayad, J. Planejamento, crédito e distribuição de riqueza. *Estudos Econômicos*, 7 (1) : 9-34, 1977.

Saylor, R. G. Procura e oferta de mão-de-obra agrícola no Estado de São Paulo. *Agricultura em São Paulo*, 21 (3) : 129-46, 1974.

Schuh, G. E. & Alves, E. A. *O desenvolvimento da agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro, APEC, 1971.

Schuh, G. E. The exchange rate and U.S. agriculture. *American Journal of Agriculture Economics*, 56 (1) : 1-13, 1974.

Schidlowsky, D. M. Latin America trade policies in the 1970's: a prospective appraisal. *Quarterly Journal of Economics*, 86 (2) : 263-89, May, 1972.

Smith, G. W. Brazilian agricultural policy: 1950-67. In: Ellis, H. S. ed. *Essays on the economy of Brazil*. University of California Press, 1969.

Thompson, R. & Schuh, G. E. Sources of regional differences in productivity in Brazilian agricultural. Ohio, Columbus, 1975, mimeogr.

Tyler, W. G. A industrialização e a política industrial no Brasil: uma visão global. *Estudos Econômicos*, 6 (2) : 113-50, 1976.

Veiga, A. *The impact of trade policy on Brazilian agriculture, 1947-67*. Perdue University, Tese de Ph.D não-publicada, 1974.

———. G. E. Schuh. Política cambial e exportações agrícolas no Brasil: 1947-68. *Agricultura em São Paulo*, 22 (1/2): 1-50, 1975.

Vieira, J. L. M. *O impacto da renda no estado nutricional das famílias paulistanas*. São Paulo, Tese de Mestrado, FEA/USP, 1976.

Von Doellinger, C. et alii. *Transformação da estrutura das exportações brasileiras: 1964/70*. Relatório de Pesquisas n.º 14. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

Welch, F. Education in production. *Journal of Political Economy*, v. 78, p. 35-59, Jan.-Feb., 1970.

———. Education, information, and efficiency. *Working Paper n.º 1*. National Bureau of Economic Research, 1973.

Wionczek, M. S. Latin America growth and trade strategies in the postwar period. *Development and Change*, 5 (1) : 1-35, 1973.

Zockun, M. H. et alii. *A agricultura e a política comercial brasileira*. Instituto de Pesquisas Econômicas, 1976. (Monografia IPE, n. 8) .