

A agricultura e a reforma do crédito rural*

Gervásio Castro de Rezende**

O trabalho inicia com uma análise teórica da questão da eficácia da política de crédito rural subsidiado, cuja conclusão é de que essa política deve ter estimulado fortemente a agricultura nos anos 70. Em vista disso, o trabalho prossegue afirmando que a reforma recente do crédito rural – especialmente a instituição da correção monetária plena – deve ser acompanhada de medidas compensatórias à agricultura. Nesse contexto, o artigo sugere, como estratégia principal de política agrícola, um sistema de garantia de renda que desfrute de credibilidade junto aos agricultores e aos bancos. O trabalho argumenta, entretanto, que é o próprio governo – ou melhor, o padrão discricionário, observado até aqui, de intervenção nos mercados agrícolas – que torna inviável financeiramente, e portanto pouco confiável, o sistema de garantia de renda agrícola no Brasil. A conclusão final é de que a reforma do crédito rural exige uma reforma também na conduta governamental.

1. Introdução; 2. Incerteza na agricultura e papel da política de crédito agrícola; 3. Reforma do sistema de crédito rural e medidas compensatórias; 4. Considerações finais.

1. Introdução

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

Essas restrições de cunho macroeconômico à ação da política agrícola – como, de resto, à ação de qualquer política setorial – tornaram-se mais fortes nos últimos anos. Isso é claramente demonstrado pela decisão do governo anterior de diminuir os subsídios à agricultura via crédito rural. Admite-se, neste trabalho, a necessidade de manter relativamente reduzida a taxa de subsídio do crédito rural,

* Este trabalho é uma versão ampliada de *A política agrícola e a diminuição do subsídio do crédito rural*. (Ipea/Inpes, jan. 1985. TDI nº 72).

** Economista do Ipea/Inpes; professor na UFF e na PUC/RJ. O autor agradece comentários de participantes de seminário na Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV e críticas e sugestões de dois *referees* desta revista.

condição *sine qua non* para que a oferta de volume adequado de fundos no sistema de crédito rural seja compatível com as referidas restrições macroeconômicas.

Uma tal definição prévia quanto à política de crédito agrícola denota, na verdade, uma mudança significativa na política econômica para a agricultura adotada em toda a década de 70 e início dos anos 80. Tem havido muita discussão quanto ao impacto dessa mudança sobre as tendências de curto e médio prazo da produção agrícola. Concorde-se, geralmente, que deva haver uma forma de compensação à agricultura, sob pena de ficar comprometida a consecução dos objetivos inicialmente aludidos.

A proposição dessas medidas compensatórias tem de basear-se numa compreensão do papel exato que o crédito rural subsidiado vinha cumprindo enquanto instrumento de estímulo ao setor agrícola. Tendo isso em mente, apresentamos, no item 2, uma extensa análise do papel do crédito rural subsidiado. Uma vez esclarecidas, assim, que necessidades específicas, ligadas ao crescimento agrícola, vinham sendo satisfeitas pela política econômica, através do crédito rural subsidiado, passamos a discutir, no item 3, as medidas compensatórias que poderiam, alternativamente, satisfazer essas necessidades. Defendemos, então, como estratégia principal, a instituição de um sistema confiável, certo, de garantia de renda, com base na política de preços mínimos e de seguro agrícola (inclusive de seguro de crédito agrícola). Nesse contexto, propomos a necessidade de uma mudança radical no padrão até aqui observado de interferência governamental na comercialização de produtos agrícolas (por meio de tabelamentos, vendas de estoques oficiais, liberação de importações e restrições a exportações etc.). Após admitirmos que essa interferência governamental tem representado talvez a fonte mais importante de imprevisibilidade (e nesse sentido de instabilidade) de preços de produtos agrícolas — especialmente de produtos domésticos — sugerimos que esse “risco institucional”, qual um autêntico bumerangue, tem na verdade atingido o próprio governo — e, junto com ele, a agricultura — tornando excessivamente dispendioso o exercício da política de preços mínimos e de estoques reguladores. Por isso, concluímos que aquele padrão intervencionista entra em choque com a própria reforma do crédito rural, ao inviabilizar na prática um sistema de garantia de renda de alta credibilidade para agricultores e bancos.

Algumas considerações finais, no item 4, encerram o trabalho.

2. Incerteza na agricultura e papel da política de crédito agrícola

2.1 A eficácia da política de crédito agrícola: uma reformulação analítica

As críticas dirigidas à política de crédito rural subsidiado têm partido de três diferentes pontos de vista. Em primeiro lugar, tem-se apontado para a virtual impossibilidade de financiar o subsídio creditício via transferências do orçamento fiscal para o orçamento monetário, em função do próprio volume necessário de recursos, que exerceriam pressões expansionistas sobre as autoridades monetárias. Em segundo lugar, têm-se colocado dúvidas quanto à eficácia da política de crédito

como instrumento de estímulo à expansão e modernização da agricultura. Finalmente, a política de crédito rural subsidiado teria sido em grande parte responsável pelos padrões concentrados do desenvolvimento agrícola recente.

O ceticismo reinante, especialmente em círculos acadêmicos, quanto à eficácia da política de crédito agrícola atinge o instrumento em seu próprio cerne e por isso merece uma atenção especial.¹ Veremos em seguida que esse ceticismo resulta, basicamente, de uma crítica a uma justificativa particular da concessão do subsídio creditício, e que essa crítica perde muito de sua força quando uma justificativa mais adequada é oferecida para a política de crédito.

A justificativa que foi objeto da crítica é a seguinte. A taxa de retorno na agricultura, por uma série de razões, seria baixa; portanto, o setor necessitaria ser compensado com o fornecimento de capital financeiro a uma taxa de juro também baixa. O subsídio ao crédito rural conciliaria, em outras palavras, preços e/ou rendimentos físicos baixos na agricultura com expansão quantitativa e qualitativa do setor.

Tomando essa justificativa por mira, não foi difícil à crítica apontar, então, um problema de eficácia da política de crédito agrícola. Com efeito, se a taxa de retorno na agricultura é efetivamente tida como baixa pelos possíveis tomadores do crédito, em relação a uma taxa de retorno alternativa (no mercado financeiro, por exemplo), então esses tomadores terão um forte estímulo a tomar o crédito e aplicá-lo efetivamente fora da agricultura, mesmo sem burlar as normas do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O subsídio ao crédito seria, assim, em grande parte inócuo, e sua implantação ou retirada pouco impacto teria sobre a produção ou os preços agrícolas. Segue-se também que, nessas condições, somente uma atuação direta sobre a taxa de retorno agrícola — via elevação do nível de preços e/ou aumento da produtividade — seria capaz de estimular o setor.²

Na medida, contudo, que seja outra a justificativa admitida para uma política de crédito especial para a agricultura, deixa de ser tão simples colocar esse problema de ineficácia. Toda a questão se centra na real natureza do problema da taxa de retorno na agricultura. Na crítica apresentada, toma-se por base uma justificativa que implicitamente considera que a taxa de retorno agrícola é baixa *com certeza*; ou seja, sabe-se com certeza que a taxa de retorno agrícola será menor do que uma taxa alternativa. Ora, mas isso contraria a noção estabelecida, em econo-

¹ Remetemos o leitor a Sayad (1984, p. 101-10), para uma esclarecedora discussão das demais críticas.

² Conforme conclui o autor que mais contribuiu para essa visão crítica: “A política de crédito rural com juros subsidiados não é instrumento eficaz de incentivo à agricultura, isto é, consegue resultados pequenos relativamente aos custos que acarreta para o governo e para a economia. Esta característica decorre do fato de o crédito ser fungível, isto é, poder ser aplicado na atividade mais rentável e não naquela atividade para a qual o emprestador a destinou” (Sayad, 1984, p. 123). Por isso, a justificativa apresentada para a política “não obedecer a lógica econômica estrita” (Sayad, 1984, p. 99). O argumento de Sayad, cuja parte formal é cuidadosamente examinada em Brandão & Magalhães (1982, p. 11-8), foi adotado antes pelo presente autor; ver Rezende (1982a). Este suposto problema de ineficácia tem sido enfatizado também na literatura internacional; ver, por exemplo, Von Pischke & Adams (1983, p. 74-83).

mia agrícola, de que o principal problema da agricultura reside, precisamente, na dificuldade de se prever, no momento do investimento, o nível dessa taxa. Trata-se, em suma, do velho problema da incerteza quanto à taxa de retorno, o que torna a agricultura um setor em que a taxa de retorno *ex-post* pode variar muito, para cima ou para baixo, em relação à taxa de retorno esperada ou *ex-ante*.

Suponhamos que, nessas condições de variabilidade da taxa de retorno, a agricultura só possa contar com financiamento do mercado livre. A ocorrência inesperada de uma taxa de retorno muito baixa (um grande prejuízo) faz com que os agricultores sofram uma perda de capital próprio e/ou não possam fazer face às obrigações financeiras de amortizações e juros; neste último caso, terão de liquidar extemporaneamente seus bens (especialmente se tiverem sido dados em garantia bancária) ou mesmo, na falta deles, ir à falência (quando então os bancos participam do prejuízo).

Admitindo a prevalência, entre os agricultores, de aversão a esse risco de prejuízo — ou, meramente, risco, daqui em diante — uma condição necessária para a tomada desse risco é que os ativos agrícolas ofereçam uma taxa esperada de retorno superior à dos ativos de menor risco e/ou maior liquidez, passíveis de detenção por parte dos agricultores. A diferença entre as respectivas taxas de retorno constitui o “prêmio de risco”.

Além disso, procurando precaver-se contra o risco, os agricultores — especialmente os mais avessos ao risco — restringem (“internamente”) sua tomada de empréstimos, enquanto, por sua vez, o sistema bancário privado restringe (“externamente”) os limites de crédito, eleva a taxa de juros, reduz os prazos, seleciona mais os clientes e/ou exige maiores garantias.

Assim, num contexto de mercado financeiro livre, a incerteza prevalecente na agricultura, além de limitar a margem do investimento, é responsável por uma série de precauções no uso de capital (Johnson, 1976). Entre elas: a) os agricultores tendem a operar com elevada relação recursos próprios/recursos de terceiros, do que se segue que a renda agrícola obtida num ano agrícola passa a ser importante na determinação do nível de atividade do ano agrícola seguinte; b) mantém-se relativamente reduzido o tamanho (em volume de capital) dos estabelecimentos, e também o grau de especialização; c) investe-se menos em itens como tratores (bens de capital que implicam compromissos financeiros de prazo mais longo, e por isso mais arriscados), e mais em itens como fertilizantes, de recuperação a mais curto prazo; d) tende-se a usar mais mão-de-obra, cujo emprego (ao contrário de um compromisso financeiro decorrente da compra de um trator) pode sofrer solução de continuidade numa crise prolongada; e) além disso, formas específicas de emprego dessa mão-de-obra contribuem adicionalmente para satisfazer a restrição (interna e/ou externa) de capital, e portanto a minimização do risco: além do exemplo óbvio da parceria, cite-se o caso da antiga empreitada na formação do cafezal, em que boa parte do custo (ou seja, a renda da mão-de-obra, por ela mesma produzida) não era arcada pelo fazendeiro.

Em sua essência, o SNCR, montado entre meados e o fim da década de 60, consiste em um relaxamento das restrições externas (ou seja, impostas pelo sistema financeiro privado) ao financiamento agrícola, do que resulta maior disponibilidade de crédito a prazos e a taxas de juro especiais. Obviamente, essas novas condições de financiamento reduzem drasticamente as possibilidades objetivas, e também como percebidas pelos agricultores, de incidência de risco na agricultura.

O aumento da capacidade (financeira) de os agricultores fazerem face a situações adversas de preços e/ou rendimentos físicos de seus produtos não pode senão estimular fortemente a aplicação de capital *na agricultura*. Para entender isso, devemos descartar, antes de mais nada, a hipótese de que a comparação típica do agricultor seja entre uma baixa taxa de retorno agrícola e uma alternativa melhor fora da agricultura. Em seu lugar, devemos aceitar, como um postulado empírico, a hipótese alternativa de que a comparação característica do agricultor (devidamente selecionado, para evitar casos como o de Floresta e similares)³ seja entre uma aplicação pouco arriscada, mas de retorno pequeno (como uma caderneta de poupança, que ademais tem grande liquidez), e a aplicação na agricultura, que pode render uma taxa de retorno muito mais alta, contanto que o agricultor se disponha a correr risco. Uma vez, contudo, que, graças às características do financiamento do SNCR, esse risco perca seus contornos dramáticos, o resultado final deve ser uma preferência pela aplicação do empréstimo na agricultura (sem substituição de capital próprio).

Numa formulação mais analítica, cabe esclarecer que o SNCR, na verdade, implica um seccionamento parcial da cauda esquerda da curva (anterior ao SNCR) de distribuição de probabilidades da taxa de “lucro empresarial” (a diferença entre a taxa de retorno e a taxa de juro paga); ao fazer isso, o SNCR deixa mais ressaltada, aos olhos do agricultor, a área (de lucros positivos) correspondente à cauda da direita dessa distribuição. Ao agricultor resta então escolher entre aplicar o capital de empréstimo, na margem, numa caderneta de poupança (digamos), com retorno certo (mas pequeno) e liquidez assegurada, ou aventurar-se, sem muito risco, a obter uma taxa de retorno muito maior na agricultura. Com essa formulação do problema, desfaz-se o ceticismo quanto à eficácia da política de crédito rural.

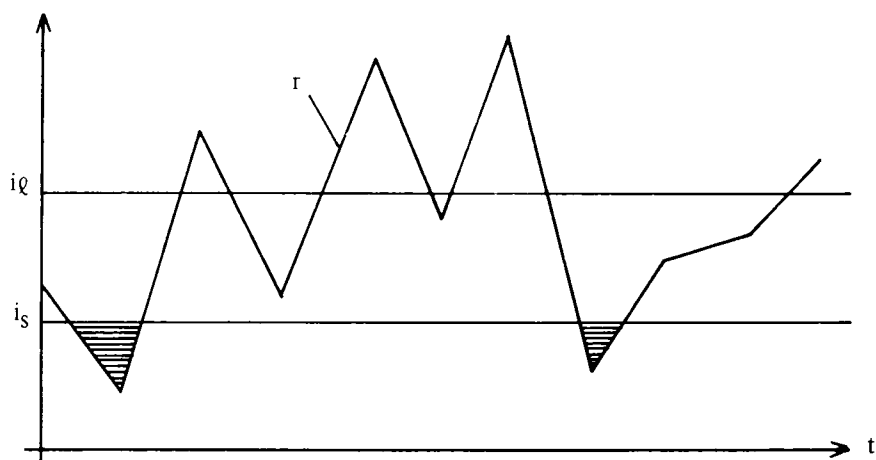
Uma maneira de ilustrar o argumento é mostrada na figura 1, em que se apresenta um comportamento hipotético, no tempo, da taxa de retorno r antes da dedução das taxas de juro do mercado livre i_L e do SNCR i_S . Com o advento do SNCR, reduzem-se drasticamente as chances de risco. Note-se, ainda, que essa maneira de retratar o efeito do SNCR, atendo-nos apenas à menor taxa de juro, é parcial, pois a dilatação que ele traz nos prazos dos empréstimos — e portanto a

³ O forte subsídio à taxa de juro sempre foi, em si mesmo, um obstáculo à satisfação dessa condição, em vista do ganho no próprio mercado financeiro, possibilitado pela entrada no SNCR (formando-se então a “ciranda ou especulação financeira”). A reforma no SNCR, ao reduzir drasticamente essa possibilidade, tornou mais viável a condição de seletividade e aumentou também a eficácia da política: a tomada do crédito, agora, tende a destinar-se em maior grau às atividades produtivas — o que significa, tratando-se de *agricultores*, atividades produtivas *agrícolas*.

diluição das amortizações em um maior horizonte de tempo – tem um efeito ainda mais importante no amortecimento das consequências financeiras da variabilidade imprevista da taxa de retorno.

Figura 1

Ilustração hipotética da redução do risco através da política de crédito agrícola



2.2 O crédito rural e a redução do risco na agricultura: uma possível evidência empírica

O processo recente de modernização agrícola no Brasil, fortemente apoiado, pelas razões já discutidas, na política de crédito rural subsidiado, tem-se caracterizado por mudanças técnicas e sociais substanciais. As unidades de produção aumentaram em escala e tornaram-se mais especializadas; o uso extensivo da terra, frequentemente através da parceria (um mecanismo de redução do risco, como se sabe), deu lugar à intensificação no uso da terra (isto é, maior uso de insumos por área) e maior dependência do trabalho assalariado, totalmente remunerado em dinheiro. A maior produtividade da terra, por sua vez, não poderia senão implicar uma elevação nos valores de aluguel da terra (a “renda da terra”), que se elevaram significativamente entre o final dos anos 60 e meados dos anos 70. Mais interessante para nossos propósitos aqui, contudo, é notar que os preços de venda de terras cresceram a uma taxa duas vezes superior à dos valores de arrendamento, fazendo com que as proporções renda da terra/preço da terra caíssem à metade em todos os estados. Como procuraremos argumentar em seguida, esse crescimento mais rápido do preço da terra tem que ver, muito provavelmente, com a redução do risco na agricultura, propiciada pela política de crédito rural subsidiado.

Nesse sentido, deve-se notar, inicialmente, que a renda da terra, sendo um item residual da renda agrícola – com exceção do caso de um contrato de arren-

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

À luz dessas considerações, torna-se fácil entender o grande aumento no preço da terra (acompanhado de queda na relação renda/preço da terra), coincidindo com a expansão do SNCR — particularmente, como veremos, com o aumento drástico na taxa de subsídio implícito no crédito rural, após 1973. A razão estaria no papel do crédito rural em reduzir o risco na agricultura, e assim em tornar mais “segura” a terra como opção de investimento. Além disso, seria interessante pesquisar em que medida o SNCR se diferenciou do sistema financeiro antes prevalecente, também no que se refere à prática de exigir a dação formal da terra em garantia dos empréstimos (hipoteca da terra). Afinal de contas, o grande peso do governo (Banco do Brasil) nesse sistema deve ter aberto mais espaço político a movimentos de produtores em favor de outras formas de garantia (como o penhor agrícola ou pecuário), que na verdade aumentam o risco do governo. Além disso, reescalamentos de dívidas (especialmente em adversidades generalizadas), em vez de cobranças judiciais, tomaram-se mais frequentes. Sendo assim, o atrativo da posse da terra teria aumentado enormemente e o crédito rural teria levado a uma alta no preço da terra não porque, como usualmente se supõe, a terra tivesse de servir de colateral dos empréstimos, mas precisamente por ter reduzido o cumprimento desse papel. A exigência de colateral num empréstimo, como concluem Binswanger & Sillers (1983, p. 15), “shifts a portion of the potential capital loss from the lender to the borrower”, e por isso representa um ônus para o agricultor e para o ativo envolvido.

A tabela 1 mostra a grande queda ocorrida na relação renda da terra/preço da terra.⁴ Pode-se ver que, após apresentar-se em patamares relativamente elevados, até por volta de 1972 ou 1973, essa relação sofre uma queda abrupta no triênio 1973-75, estacionando-se, de 1976 em diante, em valores praticamente constantes (ainda que desiguais) nos diferentes estados. As únicas exceções são os casos de São Paulo, onde a queda parece ter sido contínua entre 1968 e 1973, quando então a relação torna-se constante, e Goiás, em que a queda principal, ocorrida entre 1972 e 1974, sucedeu-se uma queda adicional, de dimensão secundária, entre 1978 e 1980 (provavelmente isso decorre de variabilidade amostral).

⁴ Ver Rezende (1982c) para uma análise sistemática da amostra utilizada pela Fundação Getúlio Vargas e para uma conclusão favorável quanto à adequação dessas informações para os fins de nossa discussão.

Tabela 1
 Proporção entre os valores de arrendamento e de venda de terras – 1966-83
 (%)

Anos	Minas Gerais		Espírito Santo		Rio de Janeiro		São Paulo		Paraná		Santa Catarina		Rio Grande do Sul		Goiás	
	Terras de lavouras	Terras de pastagens	Terras de lavouras	Terras de pastagens	Terras de lavouras	Terras de pastagens	Terras de lavouras	Terras de pastagens	Terras de lavouras	Terras de pastagens	Terras de lavouras	Terras de pastagens	Terras de lavouras	Terras de pastagens	Terras de lavouras	Terras de pastagens
1966	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1967	...	...	21,0	11,0	...	...	...	...	13,0	15,0	17,0	11,0	...	...	...	...
1968	...	...	26,0	14,0	13,0	11,0	12	9,0	17,0	22,0	19,0	10,0	...	...	...	...
1969	22,0	11,0	28,0	12,0	14,0	10,0	11	8,0	16,0	16,0	17,0	10,0	12,0	4,0	35,0	10,0
1970	22,0	11,0	25,0	11,0	16,0	11,0	9	9,0	18,0	20,0	21,0	8,0	13,0	5,0	35,0	12,0
1971	26,0	12,0	27,0	12,0	16,0	14,0	8	6,0	19,0	24,0	22,0	9,0	14,0	4,0	36,0	15,0
1972	26,0	14,0	35,0	14,0	28,0	16,0	7	4,0	15,0	14,0	20,0	10,0	13,0	5,0	30,0	19,0
1973	20,0	13,0	29,0	16,0	26,0	12,0	5	5,0	14,0	12,0	24,0	11,0	10,0	4,0	23,0	13,0
1974	15,0	10,0	14,0	8,0	16,0	7,0	5	5,0	11,0	6,0	18,0	8,0	7,0	3,0	18,0	10,0
1975	12,0	9,0	15,0	6,0	12,0	6,0	4	5,0	9,0	8,0	18,0	7,0	6,0	3,0	18,0	9,0
1976	11,0	8,0	14,0	5,0	10,0	5,0	4	4,0	8,0	6,0	14,0	6,0	6,0	2,0	16,0	11,0
1977	10,0	9,0	11,0	6,0	9,0	5,0	4	4,0	8,0	6,0	12,0	5,0	5,0	2,0	18,0	11,0
1978	11,0	8,0	12,0	6,0	10,0	4,0	5	4,0	8,0	5,0	12,0	6,0	5,0	2,0	17,0	10,0
1979	9,0	8,0	14,0	6,0	9,0	4,0	4	4,0	7,0	4,0	12,0	6,0	5,0	2,0	13,0	10,0
1980	10,0	7,0	13,0	5,0	10,0	5,0	4	4,0	7,0	4,0	12,0	5,0	5,0	3,0	10,0	10,0
1981	10,0	6,0	14,0	5,0	11,0	5,0	5	4,0	7,0	6,0	12,0	5,0	6,0	2,0	10,0	10,0
1982 (jun.)	9,3	6,7	13,8	7,1	9,9	7,8	...	3,8	7,3	5,0	12,1	6,5	5,2	1,8	11,9	10,1
1982 (dez.)	9,7	7,5	11,9	6,3	9,9	6,0	5	3,9	7,2	4,5	13,2	7,0	4,8	1,9	13,6	9,9
1983 (jun.)	11,1	8,6	13,9	6,1	8,4	6,3	...	4,1	7,8	5,6	14,4	7,9	5,4	2,0	17,5	13,5
1983 (dez.)	13,8	9,5	15,4	6,2	9,3	6,3	5	5,0	8,9	5,9	17,5	8,8	6,9	2,0	13,9	12,7

Fonte: dados básicos do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas e da Secretaria de Agricultura de São Paulo (IEA). As percentagens acima, para todos os estados menos São Paulo, são médias simples das proporções calculadas com os valores médios, obtidos para junho e dezembro de cada ano, de arrendamento e de venda de terras. Para São Paulo, para terras de lavouras, os valores de arrendamento são relativos a novembro, e os de venda de terras são relativos a janeiro (período 1968-74) e fevereiro (após 1974) do ano seguinte; para terras de pastagens, os valores de arrendamento são, até 1979, de junho, e os de venda de terras são de janeiro (até 1974), setembro (1975-78) e novembro (1979); a partir de 1980, os valores de arrendamento e de vendas de terras de pastagens são para junho e novembro de cada ano.

... Inexistência da informação ou tamanho insuficiente da amostra.

A tabela 1 sugere, também, uma tendência de aumento nessa relação, a partir de 1982. Se se confirmar essa tendência, então a hipótese explicativa proposta neste trabalho ganha um reforço substancial, pois esse aumento seria consistente com as mudanças do SNCR iniciadas em 1981 e 1982, e que consistiram em: redução da taxa de subsídio, menores disponibilidades de crédito — particularmente para investimento — e menor participação relativa do Banco do Brasil.

Finalmente, dois outros aspectos da tabela 1 são também consistentes com a teoria sendo proposta da formação recente do preço da terra no Brasil. Em primeiro lugar, pode-se notar que em todos os estados, com a única exceção de São Paulo⁵ (e de Goiás, em alguns casos), o quociente entre a renda e o preço da terra é bem menor para terras de pastagens do que para terras de lavouras. Isso é consistente com o reconhecido fato de que é menor o risco na pecuária do que na agricultura propriamente dita. Em segundo lugar, esse quociente, para os dois tipos de terra, é bem menor em São Paulo, Paraná e no Rio Grande do Sul, o que é consistente com a maior destinação de crédito, pelo governo, a esses estados, dado seu peso na oferta agrícola da maioria dos produtos.

2.3 Explicações alternativas para a elevação no preço da terra: notas críticas

Duas outras explicações principais têm sido oferecidas para a elevação no preço da terra, e por isso torna-se necessário comentá-las. A primeira delas procura atribuir essa alta também à política de crédito agrícola, mas por um motivo completamente diferente do que foi proposto anteriormente. Ao mesmo tempo em que formulam a crítica, discutida antes, a essa política — concluindo por sua inocuidade enquanto instrumento de estímulo a uma agricultura em que supostamente o investimento rende uma baixa taxa de retorno — os autores que defendem essa explicação alternativa identificam no subsídio creditício uma renda adicional, de tipo financeiro, que se somaria ao lucro e à renda da terra propriamente dita. Esse subsídio, por outro lado, seria atribuível exclusivamente à posse da terra, ou seja, seria mediante a posse da terra que se conseguiria a “entrada” no SNCR, e portanto a obtenção do subsídio. Assim, a terra, além de gerar um retorno como fator de produção (a renda da terra), renderia também o subsídio implícito correspondente ao montante de crédito a que ela desse direito.

Nessas condições, seguir-se-ia a conclusão de que, em virtude da capitalização do subsídio no preço da terra, este último tenderia a elevar-se mais rapidamente do que a renda da terra. A tabela 1 corroboraria a análise, uma vez que a queda no quociente renda da terra/preço da terra ocorreu entre 1973 e 1975, coincidindo, portanto, com o aumento do subsídio a partir de 1973.⁶

⁵ O preço da terra para São Paulo é uma média dos preços da terra “de primeira” e “de segunda”, ponderados pelas respectivas importâncias relativas no estado. Por isso, o quociente para São Paulo não é estritamente comparável com os demais. Para maiores detalhes, ver Camargo et alii (1975).

⁶ Esse argumento foi apresentado, inicialmente, por Sayad (1977) e Castro (1978), ganhando em seguida grande aceitação; ver, por exemplo, Rezende (1982a) e Brandão & Magalhães (1982).

O argumento deste trabalho, ao contrário, consiste em atribuir à política de crédito agrícola — graças não só à presença do subsídio, mas também às outras características do SNCR, como a maior diluição das amortizações no tempo e a (provável) menor obrigatoriedade de hipoteca da terra em garantia do empréstimo (o que, *en passant*, contrariaria a premissa, fundamental ao argumento citado, de que o subsídio seria “atribuível” à terra) — o papel principal de *reduzir o risco da taxa de retorno e do endividamento agrícola*, estimulando-se assim a acumulação de **capital** e o desenvolvimento geral do setor. Esse menor risco, em particular, **tornaria** o investimento em terra mais “seguro”, reduzindo-se então a taxa à qual seriam descontados os fluxos prospectivos da renda da terra.

Cabe ainda mencionar uma segunda explicação, formulada por Rangel (1979a; 1979b) e adotada em Rezende (1982a; 1982b), para a queda no quociente entre a renda e o preço da terra. Parte-se da premissa de que a renda da terra seria relativamente estável nos altos e baixos do ciclo econômico, em contraste com os demais retornos da economia. Por isso, numa fase de descenso cíclico — exatamente o ocorrido após 1973 — produzir-se-ia uma modificação nos portfólios dos investimentos da economia, com aumento na demanda de terra como ativo e elevação de seu preço relativamente ao valor de aluguel. Portanto, a queda na relação entre a renda e o preço da terra refletiria tão-somente um realinhamento dessa relação ao menor nível (e, mais do que isso, à maior incerteza) das demais taxas de retorno vigentes na economia.

Conquanto seja verdade que o nível de *atividade* agrícola seja relativamente estável no ciclo econômico, tudo indica que o nível de *renda* agrícola (acompanhando o nível dos preços agrícolas), contudo, não tende a comportar-se da maneira suposta no argumento citado (ver Rezende, 1984b). Quanto ao comportamento do preço da terra, no máximo se poderia afirmar que o preço *de longo prazo*, dada a duração praticamente infinita da terra, tende a ser pouco afetado pela queda (que é apenas temporária) da renda da terra numa recessão. Por isso, deve cair (subir) a relação entre a renda corrente e esse preço de longo prazo numa recessão (num *boom*). Mas nada se pode dizer quanto à relação entre a renda corrente e o *preço corrente* (que é a que interessa aqui), uma vez que este último, provavelmente, tende a cair numa recessão, refletindo a **crise financeira e a consequente liquidação de ativos** por parte dos agricultores endividados. Além do mais, processos especulativos normalmente intensificam esses movimentos de baixa (numa recessão) e de alta (num *boom*) do preço corrente da terra, podendo então fazer com que a relação entre renda e o preço (correntes) da terra caia num *boom* e suba numa recessão, contrariando, portanto, o argumento básico.

Tais considerações sugerem não haver razões para se atribuir a queda no quociente entre a renda e o preço da terra, após 1973 (causada por uma alta diferencial no preço da terra), a essa hipótese de **comportamento peculiarmente estável da renda da terra no ciclo**. Segundo essa hipótese, aliás, **aquele quociente deveria cair ainda mais a partir de 1981** — quando a **recessão**, de fato, **se instalou** — mas, como vimos, a evidência sugere que o contrário vem acontecendo.

De qualquer maneira, o fato (verdadeiro) da queda no ritmo de crescimento econômico a partir de 1973 não deve ser ignorado totalmente na análise do fenômeno sob discussão. Com efeito, o declínio no crescimento deve ter estimulado a busca de alternativas “seguras” de aplicação de capital, já que aumentou a incerteza quanto ao futuro. Por sua “durabilidade”, a terra não deixa de representar uma espécie de passaporte para o futuro — ou seja, um meio de apropriar renda “segura”, e portanto de adquirir um preço compatível, no futuro — e por isso mesmo pode ter-se tornado um ativo preferido após 1973. Entretanto, pouco importa ao proprietário-produtor que a terra vá gerar uma renda futura — e que portanto vá ter um preço satisfatório no futuro — se ele pode perdê-la total ou parcialmente *hoje*, devido a adversidades financeiras. A política de crédito rural, ao reduzir, pelas razões já expostas, o risco de perda total ou parcial desse ativo, tornou-o mais “seguro” ainda.

3. Reforma do sistema de crédito rural e medidas compensatórias

3.1 *A necessidade de maior estabilização de renda*

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

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

Com o objetivo de evitar que isso aconteça, é necessário conceber uma atuação compensatória da política econômica. Nesse sentido, é possível apontar duas direções diferentes, que, conquanto possam ser combinadas, devem ser analisadas separadamente. Em primeiro lugar, partindo-se do pressuposto teórico de que maior taxa média de retorno (igual ao valor esperado da distribuição de probabilidade da taxa de retorno) tende a induzir maior tomada de risco, a política econômica deveria promover uma elevação do patamar (ou nível médio de longo prazo) em torno do qual flutuam os preços agrícolas. Trata-se, em suma, de uma elevação na relação de trocas agricultura/indústria. Em segundo lugar, o governo poderia atuar mais consistentemente no sentido de estabilização da renda agrícola, ou seja, no sentido de reduzir o próprio grau de incerteza na agricultura. Isso se daria, por exemplo, através da política de preços mínimos e do seguro agrícola.

A elevação de preços agrícolas, de óbvias implicações inflacionárias, é um tipo de medida que, particularmente nas condições atuais da economia brasileira, tem uma implicação social grave. Por outro lado, não se deve esquecer que o governo, ao mesmo tempo em que empreendeu a reforma no SNCR, promoveu a maxidesvalorização cambial de 1983. Conquanto seja verdade que essa medida só beneficia, no curto prazo, os produtos exportáveis, compete ao governo permitir que, no médio prazo, os benefícios da máxi se estendam também aos produtos domésticos, sob pena de haver transferência de recursos para os exportáveis e redução da oferta de alimentos domésticos. É possível, contudo, que uma parte pelo menos desse ajuste de preços de alimentos não seja necessária, uma vez que, nesse período, houve uma queda no custo relativo de produção de alimentos. Isso ocorreu porque, em primeiro lugar, o custo de produção de alimentos foi mais afetado, favoravelmente, pela redução do custo de mão-de-obra na agricultura, decorrente do aumento do desemprego e subemprego urbano. Em segundo lugar, a elevação da taxa de juro real na economia, e no SNCR em particular, afetou diferencialmente os produtos exportáveis. Assim, enquanto a máxi (e a própria recessão, pelo lado da demanda) tendeu a favorecer os exportáveis, os movimentos de preços relativos de fatores, em parte frutos da própria recessão, tenderam a favorecer os produtos domésticos, e somente uma análise empírica cuidadosa pode esclarecer o resultado líquido dessas forças opostas⁷.

Não se deve esquecer, por outro lado, que a taxa de retorno na agricultura pode elevar-se sem aumento dos preços agrícolas, bastando para isso que ocorra uma redução dos preços dos fatores de produção. A este respeito, cabe às políticas industrial e tecnológica um papel de relevo. Com efeito, a expansão da agricultura deverá depender, crescentemente, de um suprimento adequado de novas tecnologias e de insumos de origem industrial, refletindo uma mudança necessária no padrão de crescimento da agricultura (Dias, 1984). Isso se deve a que novas áreas ou se encontram muito distantes ou requerem, como é o caso do cerrado e de alguns solos da região amazônica, investimentos para que possam ser efetivamente exploradas.

De qualquer modo, a hipótese básica de que parte este trabalho é de que o problema da taxa de retorno agrícola, ainda que variando em grau de produto a produto, é mais de imprevisibilidade do que de nível e que, portanto, a elevação do patamar de preços agrícolas, para ser relevante, tem de ser muito grande, o que a torna uma impossibilidade prática. Vale a pena notar, a propósito, que esquemas de estabilização de renda (acompanhados, nos países europeus e no Japão, de uma proteção à agricultura pela via de preços mais elevados que no mercado internacional) constituem a essência da política agrícola nos países desenvolvidos, as necessidades de crédito da agricultura sendo atendidas basicamente com pequena margem de subsídio. Na medida, portanto, em que a agricultura brasileira passe

⁷ Este argumento foi apresentado inicialmente em Rezende (1984b), sendo posteriormente mais desenvolvido em Rezende (1985).

a contar com maior garantia de renda, deve tornar-se possível, também no nosso caso, redefinir o Sistema Nacional de Crédito Rural, mantendo-se relativamente baixos os níveis da taxa de subsídio e garantindo-se uma disponibilidade adequada de fundos (inclusive atendendo aos maiores prazos inerentes ao financiamento agrícola), o que, por sua vez, é viabilizado pela própria redução da taxa de subsídio.

3.2 Interferência do governo nos mercados agrícolas e estocagem de produtos agrícolas

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

Conquanto uma revisão crítica desses instrumentos — facilitada pela existência de uma razoável literatura (e de registro estatístico) sobre o assunto — poderá apontar algumas modificações necessárias a aprimorar a ação do governo nessa área, é possível afirmar que essa ação governamental já apresentou avanços recentes significativos. Tal é o caso, por exemplo, da adoção do preço básico (corrigível monetariamente até o período final da colheita), que eliminou a incerteza antes prevalecente sobre o nível real da garantia de preço na época da safra. Na verdade, pode-se argumentar que não é neste território da política de preços mínimos (incluindo seus instrumentos de Aquisição do Governo Federal — AGF — e Empréstimo do Governo Federal — EGF), que se fazem mais necessárias mudanças na ação do governo, mas sim na conduta que este último tem adotado no terreno da política de controle de preços e de abastecimento do mercado interno.

Com efeito, uma vez que as decisões de estocagem privada corrente, e com elas os próprios preços agrícolas, se formam a partir de expectativas sobre o comportamento futuro dos mercados, a intervenção governamental visando o controle da inflação e a garantia do abastecimento interno — através de tabelamentos, liberação de estoques oficiais, estabelecimento de quotas de exportação, promoção de importações etc. — tem de pautar-se por regras estáveis, preanunciadas. Caso contrário, essa intervenção pode tornar-se a principal fonte de incerteza do mercado, sendo ilusório pensar que são os intermediários, e não os agricultores, os principais afetados em seu nível de renda.

Infelizmente, os padrões observados até aqui de intervenção governamental nos mercados agrícolas não têm satisfeito essa condição. Conforme corretamente aponta Lopes (1983, p. 9-10), uma consequência, em si mesma muito grave, foi a maior instabilidade de preços agrícolas:

"(...) através destas políticas de controle de preços acabou-se por reduzir os níveis de preços de mercado em relação aos preços esperados nos períodos subse-

qüentes aos períodos de safra. Através de políticas de comercialização, de tabelamentos e importações de produtos agrícolas predominantemente na entressafra, de liberações de estoques do governo de forma intempestiva, e de políticas comerciais de quotas, embargos e contingenciamento das exportações, logrou-se reduzir os preços na entressafra, reduzindo conseqüentemente os níveis de remuneração do risco *a posteriori* em relação aos níveis esperados *a priori*. Com isso foi-se reduzindo gradualmente o nível da atividade especulativa no mercado (...) Uma decorrência natural desse processo parece ter sido um maior grau relativo de instabilidade de preço safra/entressafra.”

Entretanto, parece possível ir além e propor que esses padrões intervencionistas, qual um autêntico bumerangue, acabam voltando-se sobre o próprio governo — na verdade, sobre a agricultura — tomando excessivamente dispendioso o exercício da política de preços mínimos e de estoques reguladores. Isso se dá da seguinte forma. Em conjunturas em que, por diferentes motivos (seja por safra abundante, queda nos preços internacionais, queda na demanda interna, preços mínimos elevados, necessidades de reembolso de empréstimos tomados, ou ainda um anúncio de maior disponibilidade de recursos do governo), toma-se claro, mesmo antes do início da colheita, que vai haver maior participação do governo na comercialização da safra (via AGF ou EGF), ocorre, instantaneamente, uma saída do mercado dos agentes de comercialização que normalmente renovam seus estoques na safra: intermediários de vários tipos, indústrias e os próprios agricultores e suas cooperativas. Essa redução da estocagem financiada com recursos próprios ou do sistema financeiro privado decorre da menor transparência (maior incerteza) do mercado, agora que o poder intervencionista do governo, na entressafra, poderá reinar absoluto, graças à perspectiva de formação de maior nível de estoques governamentais (via AGF e EGF; este último, como se sabe, é um virtual estoque oficial). Com isso, a demanda privada de produtos agrícolas no período da safra cai abruptamente, limitando-se à demanda de consumo final corrente; as indústrias, por exemplo, “compram da mão para a boca”. O preço de mercado permanece então “colado” ao preço oficial, aumentam as pressões dos agricultores por mais recursos do governo, aquisições e financiamentos governamentais crescem desmesuradamente, sem conseguir, entretanto, fazer o preço do mercado descolar um milímetro sequer do preço mínimo oficial.

Essa substituição da estocagem financiada privadamente pela estocagem pública (ou financiada com fundos públicos) foi ressaltada em Rezende (1984a). O argumento privilegiou a atuação do EGF, através do subsídio implícito e do *hedging* oferecido, na redução do custo marginal da estocagem e assim na inviabilização da estocagem financiada privadamente. Entretanto, uma vez que o programa EGF sempre teve dotações de crédito limitadas, esse argumento perde sua força, já que o custo *marginal* da estocagem não é realmente determinado como suposto no argumento. Alternativamente, parece mais adequado atribuir ao EGF — ao lado da AGF — o papel, assinalado antes, de sinalizar para o mercado a necessidade da debandada, deixando o governo (e os agricultores) sozinhos na dispendiosa tarefa de estocagem da safra.

É interessante notar ter sido Lopes (1980; 1983) quem mais chamou a atenção para o desestímulo à estocagem financiada privadamente – e para as consequências adversas sobre a renda agrícola – associado aos padrões arbitrários de intervenção do governo na outra ponta do mercado, ou seja, na venda dos produtos. Para Lopes, o EGF representaria uma forma de compensação por esse “risco institucional”. Neste ponto, divergimos de Lopes, pois admitimos que o EGF, ao prover o governo de mais munição intervencionista – uma vez que o EGF se converte em AGF “indireto” – contribui para gerar mais incertezas no mercado.

Esse mecanismo tem atuado com mais força nos mercados de produtos domésticos, cujos preços são formados apenas a partir da oferta e demanda interna e por isso mesmo são muito dependentes das decisões de estocagem dentro do ano e entre anos. Nos mercados dos produtos exportáveis (como a soja, a laranja, o fumo e o cacau), o poder governamental de influenciar preços tem sido menor, uma vez que os preços internos são em grande parte determinados em função da taxa de câmbio (cujas regras têm sido relativamente estáveis) e dos preços externos.

O mercado do arroz – um produto doméstico por excelência – fornece uma boa ilustração empírica da atuação desse mecanismo, conforme se vê na figura 3, em que a linha tracejada descreve o comportamento da razão entre o preço de mercado na época da safra (P) e o preço mínimo oficial (P_g), e a linha contínua representa a percentagem da safra colhida que foi adquirida pelo governo (Aquisição do Governo Federal – AGF) e/ou estocada com empréstimos governamentais (Empréstimos do Governo Federal – EGF⁸). Mesmo levando-se em conta a existência de alguma dupla contagem (pela parcela do EGF convertido em AGF “indireto”, na época do vencimento do empréstimo), não há dúvida quanto ao caráter espasmódico da participação do governo na época da colheita. Com efeito, é claro que a passagem de um nível de participação de cerca de 10% (em 1973/74), ou mesmo de 15% (em 1978/79), para níveis de 30% (em 1976/77 e 1981/82) não tem nada que ver com “excedentes de safra”; trata-se, obviamente, de uma substituição da estocagem do mercado livre pela estocagem pública ou semipública. Uma outra maneira de perceber isso é notar que, não obstante essa grande participação do governo (estocando diretamente via AGF, ou indiretamente via EGF, quase 50% do consumo da entressafra), o preço de mercado na safra, nesses anos, não descolou do preço mínimo! Isso ocorre porque a demanda privada de estoques, na época da safra, nesses anos, praticamente desaparece, como consequência do maior risco de mercado implicado no maior poder de mercado usufruído pelo governo.

A figura 3 mostra ainda que esse mecanismo já vem de longa data, como revelado pelo ocorrido em 1965. Aliás, o desconhecimento da lógica interna

⁸ Apresentamos também, na figura 2, apenas a percentagem da safra cuja estocagem foi financiada pelo governo, via EGF, o que permite ao leitor inferir o comportamento isolado da AGF. As figuras 2 e 3 foram retiradas de Rezende (1984a), onde se podem obter mais detalhes sobre as informações utilizadas, bem como a respeito de outros produtos.

Figura 2
Arroz: percentagem da safra sob EGF

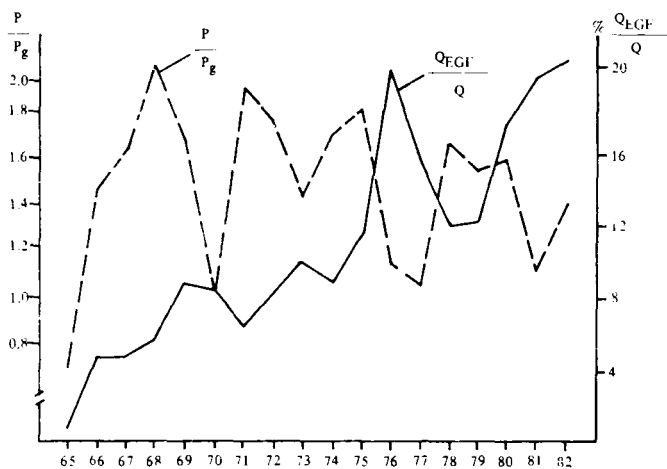
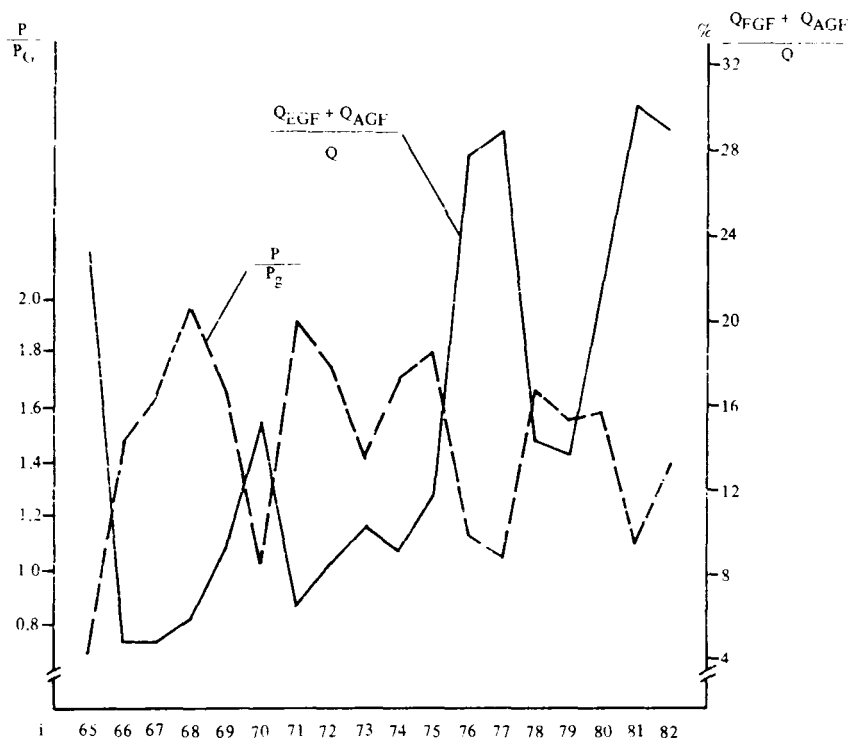


Figura 3
Arroz: percentagem da safra sob EGF e AGF



desse mecanismo fez com que as grandes aquisições em 1965 fossem atribuídas, dentro do Governo, a um suposto nível elevado do preço mínimo, do que resultou a decisão de reduzi-lo em períodos seguintes, no temor de se repetirem grandes aquisições⁹.

Pode-se assegurar que esse mesmo mecanismo atuou na comercialização da safra de verão de 1985. O caso do arroz, novamente, é revelador de que não foi um “excedente de safra” (como se poderia pensar, devido ao grande aumento da safra de algodão), nem tampouco queda da demanda interna, ou de preços externos (casos da soja e algodão), nem muito menos preços mínimos elevados (repetindo-se o argumento de quase 20 anos atrás), que fizeram o governo adquirir ou financiar quase integralmente a estocagem da safra, e, mesmo assim, sem conseguir descolar o preço de mercado do preço mínimo. Paradoxalmente, foi a decisão mesma do governo de liberar recursos de forma generosa que fez desaparecer, num passe de mágica, a demanda de estocagem do mercado livre, tornando a agricultura totalmente dependente do apoio governamental.

3.3 Conseqüências adversas sobre a política de preços mínimos e sobre a renda agrícola

Várias conclusões importantes podem ser retiradas dessa análise da interferência do governo na formação dos preços agrícolas. Em primeiro lugar, ao contribuir para maior imprevisibilidade (instabilidade) de preços, essa interferência torna também mais instável a taxa de retorno agrícola. Se se admite que uma maior taxa média de retorno agrícola torna-se então necessária para compensar essa maior incerteza, a conclusão é que a interferência do governo leva a um *aumento*, não uma redução (como usualmente se supõe), do nível médio dos preços agrícolas.

Em segundo lugar, pode-se concluir também, como Lopes (1983) apontou, que o maior risco de estocagem privada acaba aumentando a margem de comercialização, ou seja, a diferença entre o preço pago pelo consumidor (na entressafra) e o preço recebido pelo produtor (na safra). Esse maior risco favorece ainda maior concentração na intermediação, pois as firmas com maior capacidade financeira são aquelas com maior probabilidade de sobrevivência.

Em terceiro lugar — e mais importante para os propósitos deste artigo — esse padrão intervencionista, ao tornar desnecessariamente dispendiosa a política

⁹ Sobre isso, ver Smith (1969, p. 248). Segundo Oliveira & Albuquerque (1977, p. 11-2): “Os estoques formados pelas grandes aquisições que o governo teve que fazer (...) de arroz e milho (em 1965), geravam um tal nível de incerteza sobre as finanças públicas que, via de regra, surgiam argumentos sobre os preços mínimos para o ano subsequente, no sentido de mantê-los bastante reduzidos. Conseqüentemente, tinha-se maior segurança de que nos anos seguintes os estoques do governo seriam diminuídos. A conseqüência disso era o abandono dos agricultores aos azares do mercado: o que exigia, em anos subsequentes, a volta de preços mínimos estimulantes visando aumento de produção (...).”

de preços mínimos, acaba inviabilizando a adoção das medidas compensatórias da reforma do SNCR. Com efeito, vimos que a agricultura deve agora contar com um sistema confiável, certo, de garantia de renda, capaz de reduzir a incidência do risco para o agricultor e para o sistema bancário; isso é uma condição necessária para viabilizar a menor taxa de subsídio no SNCR. (Com esse objetivo, aliás, foram definidos preços básicos mais elevados para a safra 1984/85; além disso, o Proagro passou a cobrir os recursos próprios dos tomadores de crédito). É fácil prever, contudo, que, se, quando essa política de apoio for mais necessária — por motivos de safra excessiva, preços externos cadentes, recessão doméstica etc. — seu impacto sobre as contas públicas for (desnecessariamente) desproporcional, continuará, na verdade, a velha história do conflito entre as autoridades monetárias e o Ministério da Agricultura. Apenas o foco desse conflito terá mudado do SNCR para a política de preços mínimos.

Toma-se claro, portanto, que a reforma do SNCR tem de ser acompanhada de uma reforma mais profunda na atuação governamental sobre os mercados agrícolas. Essa atuação governamental deve tornar-se mais coordenada, de maneira a minimizar a inconsistência de políticas que têm objetivos diferentes. Uma proposta nesse sentido foi apresentada em Dias & Barros (1983) e Dias & Lopes (1984, 1985), e consiste em um esquema de estabilização de preços que procura atender, simultaneamente, os objetivos da política agrícola e da política de abastecimento e controle inflacionário. Esse esquema envolve a conjugação de maior liberdade de comércio exterior de produtos agrícolas com estoques reguladores internos, administrados de maneira a impedir a ocorrência do mecanismo perverso analisado anteriormente. Essa proposta representa o melhor ponto de partida para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, existente na literatura, e por isso merece ser objeto de algumas considerações específicas, no subitem seguinte.

3.4 *Estabilização de preços e comércio exterior de produtos agrícolas*

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

Infelizmente, contudo, a realidade é bem mais complexa. Nota-se, em primeiro lugar, que, a partir da década de 70, a forte instabilidade nas taxas de juro, nas taxas de câmbio e no crescimento industrial dos países desenvolvidos — todos os fatores de efeitos generalizados — tem-se transmitido aos preços internacionais

das *commodities* agrícolas;¹⁰ esses preços têm-se tornado mais instáveis, também, devido ao fato de que o comércio internacional de produtos agrícolas vem-se tornando verdadeiro desaguadouro de políticas internas (de estabilização de renda e proteção à agricultura) de países desenvolvidos. Uma liberalização total do comércio exterior de produtos agrícolas, portanto, não contribuiria (antes pelo contrário) para amortecer o problema de risco na agricultura.

A segunda premissa adotada pelos defensores da política liberal-ortodoxa de comércio internacional — de que sua adoção levaria a uma melhoria na relação de trocas da agricultura — tem sido questionada seriamente. Assim, Homem de Melo (1981), após fazer uma revisão da literatura pertinente, sugere que os produtos domésticos, por terem seu mercado fechado às transações internacionais — inclusive, portanto, às importações — poderiam estar sendo, em princípio, protegidos, ou seja, estar tendo seus preços internos superiores aos preços internacionais convertidos em cruzeiros. Segundo estimativas apresentadas por esse autor, isso teria de fato ocorrido para alguns alimentos básicos; mas note-se que, ao comparar os preços domésticos com os internacionais, Homem de Melo não adicionou os custos de transportes do exterior até os centros de consumo no Brasil. Esse cuidado foi tomado por Dias & Lopes (1985), que, limitando-se ao período 1979-83, concluíram que os preços domésticos de milho, arroz e algodão têm estado acima dos preços FOB de exportação (estimados com base nos preços internacionais vigentes), ainda que abaixo dos preços CIF de importação. Mesmo não sendo, assim, “protegidos”, esses produtos — como indicado pelas relações entre seus custos de produção e os preços FOB — têm baixa competitividade no mercado internacional e, por isso, não há razões para acreditar que uma liberalização do comércio exterior traga qualquer estímulo de preços para eles. Não será estranho encontrar que outros produtos agrícolas tampouco são competitivos no mercado internacional; portanto, outras razões — evidentemente ligadas a condições ecológicas comparativas e/ou ao nível tecnológico — muito mais profundas do que meras “barreiras de comércio”, explicam a presença ou não de um produto na pauta de exportações e não será a mera adoção da “mão invisível” que mudará esse quadro.

A proposta apresentada em Dias & Barros (1983) e em Dias & Lopes (1984; 1985), referida antes, propõe maior liberdade comercial conjugada, entretanto, com um sistema de intervenção governamental que limita as variações de preços. Se bem que esses autores privilegiam, como objetivo da proposta, a consecução de “(...) uma situação de relações de troca muito mais favorável ao setor [agrícola] dentro do país (...)” (Dias & Lopes, 1985, p. 9), nada impede, entretanto, que, alternativamente, o objetivo de estabilização de preços seja mais enfatizado.

¹⁰ Evidências dessa grande instabilidade encontram-se em Dias & Lopes (1983, p. 11-6), Chu & Morrison (1984, p. 94) concluíram que “(...) the price instability of non-oil primary commodity prices from 1972 to 1982 was more than three times greater than it was from 1957 to 1971, reflecting the significantly more unstable economic environment — as seen in the behavior of industrial production, world inflation, exchange rates, and interest rates — in the later period.”

O princípio básico da proposta é de que apenas os “movimentos de tendências mais duradouras” nos preços internacionais devem ser transferidos para dentro do país, ou seja, deve-se evitar a internacionalização das variações transitórias de preços. Isso seria conseguido através da determinação de uma faixa de preços internacionais (FOB de exportação e CIF de importação), supostamente representando essas “tendências mais duradouras” do mercado internacional, dentro da qual poderiam variar os preços domésticos. A amplitude dessa faixa depende das características de oferta e demanda domésticas, visando o objetivo de estabilização de renda do produtor (assim como, adicionaríamos, o objetivo do abastecimento interno e controle inflacionário). Um sistema de impostos e subsídios variáveis, aplicados sobre o preço internacional corrente, garante que as flutuações nos preços domésticos não ultrapassarão os limites inferiores e superiores da faixa. Ao propor desta maneira a integração do mercado interno ao comércio internacional, o esquema tira vantagens óbvias do recurso ao comércio exterior para fins de uma política de estabilização de preços. Esse recurso é complementado, contudo, por uma política de estoques de emergência no caso de produtos em que somos importadores ou exportadores marginais (arroz, milho, feijão, por exemplo). Incluem-se ainda, como elementos da proposta, regras de coerência para a fixação dos preços mínimos e para a política de abastecimento interno e controle da inflação, em particular para as vendas de estoques governamentais.

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

4. Considerações finais

Apontamos na Introdução que a política de promoção agrícola — política agrícola, simplesmente — deve ser consistente com as políticas macroeconômicas de estabilização, o que implica, em particular, a opção por estratégias de ação governamental que sejam mais compatíveis com as restrições de política fiscal e monetária. Ademais de obedecerem a essa condição de eficiência — ou seja, de obtenção dos efeitos máximos (em termos dos objetivos de estímulo à agricultura) por unidade de gasto público —, os instrumentos de apoio à agricultura devem também obedecer à condição de equidade, ou seja, de que os benefícios sejam distribuídos pelo maior número possível.

Argumentamos, neste trabalho, que os recursos alocados à agricultura, através da política de crédito rural subsidiado, cumpriram um papel crucial na modernização agrícola dos últimos 20 anos. Essa política, entretanto, como enfatizado na literatura, favoreceu uma grande concentração dos frutos dessa modernização.

Também defendemos neste artigo o argumento de que um sistema confiável de garantia de renda, capaz de reduzir a incidência do risco para o agricultor e para o sistema bancário, é uma condição necessária da reforma instituída no SNCR. Um sistema de incentivo que atue diretamente (e não indiretamente, como o cré-

dito) sobre o risco da taxa de retorno na agricultura tem ainda a vantagem, como apontado na literatura, de maior equidade, uma vez que seus benefícios deverão estender-se inclusive aos pequenos agricultores, marginalizados pelo sistema de incentivo via crédito.

Entretanto, concluímos que estamos longe de contar com um tal sistema eficiente e confiável — ou seja, que desfrute de credibilidade — de garantia de renda agrícola, e que o maior empecilho à cristalização desse sistema é a própria atuação governamental na outra ponta dos mercados agrícolas (a da venda dos produtos). É como se o governo desfizesse, com uma das mãos, o que ele tentasse fazer com a outra mão. A instituição desse sistema passa, portanto, necessariamente, por maior regulação da interferência governamental nos mercados agrícolas: essa interferência deve deixar de ser *discricionária* e se tornar *limitada* por regras estáveis, pre-anunciadas. Restringida assim a incidência do “risco institucional” nos mercados agrícolas — ou seja, o risco causado pelo próprio governo — tornar-se-á mais viável — e por isso mais confiável ou crível — a política de garantia de renda agrícola.

Referências bibliográficas

Binswanger, H. P. & Sillers, D.A. Risk aversion and credit constraints in farmers' decision-making: a reinterpretation. *The Journal of Development Studies*, 20(1): 5-21, Oct. 1983.

Brandão, A.S.P. & Magalhães, U. *Crédito rural*; problemas econômicos e sugestões de mudanças. Rio de Janeiro, EPGE/FGV, 1982. Ensaio Econômico nº 35.

Camargo, A.M.M. Pires et alii. Valor da terra no estado de São Paulo. *Informações Econômicas*, São Paulo, Secretaria de Agricultura, p. 1-14, ago. 1975.

Castro, P.R., coord. *A agricultura brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1978.

Chu, K & Morrison, T.K. The 1981-82 recession and non-oil primary commodity prices. *IMF Staff Papers*, 31(1): 93-140, mar. 1984.

Dias, G.L.S. Política econômica e tendências da agricultura brasileira. *Revista da Anpec*, 7(8): 81-91, nov. 1984.

——— & Barros, J.R.M. *Fundamentos para uma nova política agrícola*. Brasília, CFP, 1983. (Coleção Análise e Pesquisa, 26.)

——— & Lopes, I.V. *Avaliação do comportamento dos preços domésticos em relação aos preços de importação e de exportação — algodão, arroz, milho e soja, 1979-83*. Brasília, CFP, 1983. Coleção Análise e Pesquisa, 27.)

——— & ———. *Implicações de uma abertura do comércio externo para a agricultura brasileira*. Trabalho apresentado à Conferência Latino-Americana de Economia Agrícola, Piracicaba (SP), maio 1984.

——— & ———. *Simulação da proposta de abertura do comércio externo conjugada a um mecanismo de estabilização*. Brasília, CFP, 1985. (Coleção Análise e Pesquisa, 32.)

Homem de Melo, F. Política comercial, tecnologia e preços de alimentos no Brasil. *Estudos Econômicos*, 11(2): 123-42, abr./ju. 1981.

Johnson, D.G. *Forward prices for agriculture*. New York, Arno Press, 1976.

Lopes, M.R. A interferência do governo na comercialização e a administração do risco de mercado na agricultura. *Revista de Economia Rural*, 18(3): 601-15, 1980.

———. *Formação e estabilização dos preços agrícolas*; a especulação nos mercados agrícolas e formação da renda do produtor. Brasília, CFP, 1983. (Coleção Análise e Pesquisa, 28.)

Oliveira, J.C. & Albuquerque, C.P. *Avaliação da política de preços mínimos*. Brasília, CFP, 1977. (Coleção Análise e Pesquisa, 2.)

Rangel, I. Questão agrária e agricultura. *Encontros com a Civilização Brasileira*, 7: 189-90, jan. 1979a.

———. A síndrome da recessão brasileira. *Encontros com a Civilização Brasileira*, 16: 46-7, out. 1979b.

Rezende, G.C. Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil. *Estudos Econômicos*, 12(2): 117-37, ago. 1982a.

———. Mudanças na política agrícola e estrutura agrária. In: Dias, G.L.S. & Lopes, M.R., *Seminário de política agrícola*; coletânea de artigos técnicos. Brasília, CFP, 1982b. (Coleção Análise e Pesquisa, 35.)

———. Arrendamento e preço da terra no Brasil: uma análise adicional. (Apêndice ao artigo: Política agrícola, preço da terra e estrutura agrária.) *Revista de Economia Rural*, 20(1): 91-100, 1982c. (Número especial.)

———. Estocagem e variação estacional de preços: uma análise da política de crédito de comercialização agrícola (EGF). *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 14(1): 95-136, abr. 1984a.

———. Crise atual e papel do setor agrícola. *Conjuntura Econômica*, 38(6): 119-23, jun. 1984b.

———. *Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1985. (TD1 nº 71).

Sayad, J. Preço da terra e mercados financeiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 7(3): 633-5, 1977.

———. *Crédito rural no Brasil*; avaliação das críticas e das propostas de reforma. São Paulo, Estudos Econômicos Fipe/Pioneira, 1984.

Smith, G.W. Brazilian agriculture policy, 1950-1967. In: Ellis, H.S., ed. *The economy of Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1969.

Von Pischke, J.D. & Adams, D.W. Fungibility and the design and evaluation of agricultural credit projects. In: Von Pischke, J.D. et alii, ed. *Rural financial markets in developing countries*; their use and abuse. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1983.