



ARTIGOS  
TÉCNICOS

---

## POLÍTICA AGRÍCOLA: ANÁLISE DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS EMPREGADOS NO PERÍODO RECENTE

---

Valquiria da Silva  
José Luiz Teixeira Marques Vieira

---

### 1 - INTRODUÇÃO

---

As diretrizes da política agrícola nesta década de 80 caracterizaram-se por uma instabilidade tão grande que, não bastassem os problemas próprios da atividade agropecuária (alterações climáticas, flutuações de mercado, etc), tornaram-se, em diversos momentos, fonte adicional de transtornos para o produtor.

O atrelamento histórico da política voltada para o setor agrícola à política econômica global, no sentido de que aquela tem sido, sistematicamente, mero sub-produto dessa, além do insuficiente poder de influência das áreas governamentais diretamente ligadas à questão agrícola, vem se repetindo nos anos 80. Assim, a prioridade real dada ao setor (em contradição com a prioridade estabelecida na intenção dos planos oficiais) tem flutuado ao sabor das contingências das políticas fiscal e monetária, incluindo mudanças nas regras do jogo durante o ciclo agrícola, não cumprimento de metas e critérios financeiros estabelecidos no início do ano agrícola, etc.

Um indicador eloquente das dificuldades provocadas por essa instabilidade e descontinuidade na atuação governamental em relação ao setor está na eclosão de um número inusitado de movimentos reivindicatórios e de protesto por parte de agricultores ao longo da presente década.

É essa multiplicidade de alterações nas diretrizes e normas da política agrícola federal no passado recente, dada a importância de seus impactos econômicos e sociais sobre o setor, que será brevemente discutida neste trabalho.

## 2 – EVOLUÇÃO RECENTE DA POLÍTICA AGRÍCOLA PRÉ-PLANO CRUZADO

A política agrícola brasileira assumiu, a partir de meados da década de 60, um papel fundamental no processo de produção do setor, concentrando sua ação principalmente através dos instrumentos relacionados aos mecanismos de mercado. Assim, atuou e vem atuando através das políticas de crédito e de preços, formuladas basicamente com uma preocupação de curto prazo, conferindo-lhes um caráter de descontinuidade. Ainda que tenha atingido, parcialmente, o objetivo de modernização do setor (as culturas de exportação e ligadas à agroindústria responderam positivamente), ao longo dos anos, distorções foram geradas, principalmente através do instrumento de crédito rural. Nesse sentido, PINTO <sup>(1)</sup> argumenta que o programa atingiu, até 1980, apenas 20-25% dos produtores brasileiros, sendo que os pequenos produtores têm sua participação reduzida em números de contrato e valor no período 1966-1976. Em CARVALHO & GIMENES <sup>(2)</sup>, tem-se que para o Estado de São Paulo, no ano agrícola 1978/79, 66% do crédito para custeio concentrou-se nas culturas de algodão, café, cana-de-açúcar, milho e soja. MONTEZANO; DIAS; LOPES <sup>(3)</sup> apontam que, além dessas distorções de caráter distributivo, os aumentos nos subsídios não implicavam necessariamente em melhorias na rentabilidade do setor e, por ser a posteriori a determinação da taxa de subsídio, esta cresceu proporcionalmente à inflação.

Alterações importantes foram realizadas visando aperfeiçoar o instrumento de crédito rural. Assim, no ano agrícola 1978/79, foi criado o Valor Básico de Custeio (VBC) para se estipular os limites de financiamentos, estimados a partir do custo variável de produção e permitindo que os financiamentos atingissem 100% dos desembolsos para alguns produtos. Anteriormente, os valores de custeio eram determinados em função do preço mínimo, atingindo no máximo 60% desse preço. O aspecto importante dessa

<sup>(1)</sup> Pinto, Luiz C.G. Grupos de interesse e crédito rural no Brasil. Revista de Economia Rural, v.19, nº3, 1981, p.65-83.

<sup>(2)</sup> Carvalho, Maria A. & Gimenes, Maria T.C. Aspectos distributivos do crédito rural na agricultura do Estado de São Paulo. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 1982. 27p. (Relatório de Pesquisa, 11/82)

<sup>(3)</sup> Montezano, Roberto M. da S.; Dias, Guilherme L. da S.; Lopes, Mauro de R. Instrumentos de política agrícola no Brasil: pontos para debate. In: Dias, Guilherme L. da S. & Lopes, Mauro de R., eds. Seminário de política agrícola: coletânea de artigos técnicos. Brasília, Ministério da Agricultura, CFP, 1982. p.8-16. (Coleção Análise e Pesquisa, 25)

nova medida está na desvinculação das políticas de crédito e de preços mínimos, que passaram a ser considerados como instrumentos independentes. Ainda nesse ano agrícola, alteraram-se os critérios para classificação dos produtores, criando-se a categoria mini-produtor, baseando-se apenas no valor da produção agropecuária.

Posteriormente, através da Resolução do Banco Central nº 698, de 17/06/81, formalizou-se o direcionamento da política de crédito, basicamente, para as operações de curto prazo, determinando-se que 70% da parcela obrigatória destinada ao crédito dos bancos comerciais fossem aplicadas na modalidade de custeio, não oferecendo as condições necessárias para a capitalização do setor. Em 1983, adotou-se a pós-fixação dos juros reforçando o risco econômico da produção agrícola, o que afetou, principalmente, o investimento. Essas medidas distorcem os objetivos iniciais da política dos anos 60 de dar maior estabilidade ao setor e evidenciam o caráter de descontinuidade da política agrícola (quadro 1).

Outro ponto importante a se destacar refere-se à fonte de recursos para os financiamentos agrícolas que, até o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), estava condicionada à política monetária global e, assim, em períodos de necessidade de contenção do crédito, penalizava o setor gerando graves problemas de liquidez para os agricultores o que, aliado à visão de curto prazo na formulação das políticas, não permitia aos produtores rurais um mínimo de planejamento econômico para suas atividades.

---

### **3 - O PLANO DE METAS E AS NOVAS MEDIDAS DE POLÍTICA AGRÍCOLA**

---

As alterações no funcionamento dos instrumentos de política agrícola lançadas a partir de julho de 1986 (incorporando as alterações de maio), vieram no bojo de um conjunto de medidas econômicas, consubstanciadas no denominado "Plano de Metas", que tinha como objetivo consolidar o crescimento econômico nacional no longo prazo, garantindo uma taxa média de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) de 7% a.a. no período de 1986/89.

O setor agrícola seria um dos principais beneficiários segundo o plano, indiretamente, através do crescimento da renda e da demanda privada de alimentos, dos grandes investimentos pretendidos na expansão e mo

QUADRO 1. - Distribuição da Aplicação de Crédito Rural por Finalidade, Brasil, 1977-87

Ano	Custeio		Investimento		Amortização		Total	
	Valor nominal (Cz\$1.000)	Participação (%)	Valor nominal (Cz\$1.000)	Participação (%)	Valor nominal (Cz\$1.000)	Participação (%)	Valor nominal (Cz\$1.000)	Participação (%)
1977	78.428	47,29	40.236	24,26	47.193	28,45	165.857	100
1978	111.566	47,69	58.423	24,97	63.952	27,34	233.941	100
1979	255.693	53,41	112.104	23,42	110.932	23,17	478.729	100
1980	486.156	56,58	161.171	18,76	211.864	24,66	859.191	100
1981	917.290	58,65	241.756	15,46	405.043	25,90	1.564.089	100
1982	1.904.216	64,33	388.240	13,12	667.815	22,56	2.960.271	100
1983	3.536.593	62,18	949.626	16,70	1.201.565	21,13	5.687.784	100
1984	7.851.336	70,49	1.370.889	12,31	1.916.439	17,21	11.138.664	100
1985	36.764.747	71,10	6.701.196	12,96	8.239.258	15,94	51.705.201	100
1986	...	...	29.400.000 <sup>(1)</sup>	32,89	...	...	89.400.000 <sup>(1)</sup>	100
1987	...	...	...	...	...	...	214.700.000 <sup>(1)</sup>	100

<sup>(1)</sup> Valor previsto.

Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN).

dernização da rede rodoviária (mais 5 mil quilômetros pavimentados), ferroviária (para 100 milhões de toneladas de carga) e da produção e distribuição de energia elétrica. Diretamente, o setor deveria se beneficiar da expansão da demanda institucional de alimentos para atendimento das populações de baixa renda (25 milhões de gestantes, nutrízes, e pré-escolares), do Plano Nacional de Reforma Agrária que propõe o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1991, bem como e, principalmente, do reforço da oferta de recursos para investimento em infra-estrutura agropecuária privada e social, além da reformulação dos instrumentos tradicionais de política agrícola e da criação de novos mecanismos de estímulo.

A principal meta física para o setor contida no plano era a obtenção de 75 milhões de toneladas de grãos até 1989, ou seja, 28% a mais do volume atingido em 1985, sendo que os alimentos (arroz, feijão, milho e trigo) deveriam crescer 32% no mesmo período.

O sentido geral das mudanças na política agrícola propostas pelo plano buscavam: 1) garantir estabilidade de renda aos produtores, principalmente os de alimentos, via mecanismo de preços de garantia; 2) obter maior simplicidade no sistema de crédito rural pelo menor número de alternativas de taxas de juros; 3) compatibilizar os custos financeiros com a capacidade de pagamento dos agricultores; 4) recuperar as taxas históricas de participação dos créditos de investimento no PIB agrícola; 5) garantir maior participação dos bancos privados no crédito rural com prioridade para o pequeno produtor; e 6) criar fontes complementares de financiamento agrícola.

Assim, a fim de minimizar, a médio prazo, os efeitos de riscos de mercado sobre a renda do produtor, estabeleceu-se o critério de preço mínimo plurianual, para arroz, feijão, mandioca, milho e sorgo, sendo que os preços fixados para a safra 1986/87 seriam corrigidos pelo Índice de Preços Pagos (IPP), considerando-se a data base 01/08/86. A cada ano o Governo garantiria um reajuste de, no mínimo, 80% da variação acumulada do IPP e, se para algum produto o IPP acumulado atingisse 20% antes da data base, o seu preço seria reajustado automaticamente à título de antecipação. Após 3 anos, os preços mínimos seriam revistos, buscando-se incorporar os ganhos de produtividade. Dessa forma os produtores teriam seus riscos econômicos reduzidos, podendo elaborar uma programação econômica. Para as culturas de exportação o sinalizador seria o mercado internacional, combinado com a variação da taxa cambial.

No que se refere ao sistema nacional de crédito rural, no período de "inflação zero" Pós-Plano Cruzado, foram instituídas taxas nominais de juros para o custeio de 10% a.a. para a Região Centro-Sul. Para as áreas da SUDAM, SUDENE, Vale do Jequitinhonha e Espírito Santo as taxas eram de 3%, 6% e 8% para respectivamente pequenos, médios e grandes produtores.

Os bancos foram chamados a responder por uma parcela de crédito de custeio nas proporções de 10% do volume de depósitos à vista (pequenos bancos), 20% (bancos médios) e de 30% (bancos grandes). Além disso, todos os bancos comerciais privados deveriam aplicar um mínimo de 30% do volume destinado ao crédito rural com pequenos e mini produtores e 30% com créditos de investimento. Também foi dado aos bancos incentivo para aplicações em custeio de culturas alimentares e em investimentos, na medida em que aqueles foram autorizados a contabilizar os recursos destinados a essas operações multiplicando o montante aplicado pelo fator 1,2, o que reduziria suas exigibilidades para efeito de cálculo do volume de crédito rural disponível.

A partir do Plano de Metas, reconhece-se a necessidade de recuperar os níveis de investimento em direção à média alcançada nos anos 70, de 16,5% do PIB agrícola, que havia caído para cerca de 4% na presente década. Isto representaria aproximadamente US\$4,5 bilhões/ano, valor que se esperava atingir em 1988, mediante a mobilização de recursos das exigibilidades dos bancos, de financiamentos externos (Banco Mundial, principalmente) e de recursos do Banco do Brasil e do Tesouro. As áreas prioritárias para destinação dos recursos para investimentos no período 1986/89 eram justamente aquelas que vinham sendo identificadas como cronicamente deficientes dentro do setor agrícola: armazenagem (expansão pretendida de 15,46 milhões de toneladas na capacidade ou 27%) e secagem de grãos, recuperação de solos em especial nos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul e irrigação (para expansão de 1,27 milhão de hectares de cultivo de grãos) através do Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE) e Programa Nacional de Irrigação (PRONI).

Foram criadas, também, fontes complementares de financiamento para o setor rural tais como o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário, constituído, basicamente pelos recursos provenientes do retorno dos investimentos financiados pelo Banco do Brasil a partir de 1986 e a Caderneta de Poupança Rural. Estas medidas foram importantes uma vez que deverão redu

zir a dependência da disponibilidade de recursos para a agricultura da política monetária e fiscal global como, sistematicamente, tem ocorrido.

Observa-se que o Plano de Metas trouxe um novo direcionamento para a Política Agrícola, atuando com uma visão de longo prazo. A importância fundamental reside na atenuação dos riscos econômicos do setor e na possibilidade de melhor planejamento econômico da produção agrícola.

Contudo, o plano de inflação zero não se concretizou e dado o atrelamento dos instrumentos de política a ele, novas alterações ocorreram. Nesse sentido, os juros para custeio e comercialização passaram a ser calculados, a partir de 28 de fevereiro de 1987, com base numa taxa pré-fixada de 10% a.a. (Região Centro-Sul) <sup>(4)</sup>, mais a correção (pós-fixada) baseada no Índice de Preços Recebidos pelos produtores (IPR) ou nas Letras do Banco Central (LBC), com opção para o de menor variação. Para os financiamentos de investimento a taxa será de 6% a.a. mais a correção monetária plena. Quanto aos preços mínimos, por não ter sido elaborado o IPP, os reajustes se deram com base na variação dos custos de produção e terão reajustes mensais de abril a junho de 1987.

---

#### **4 – IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA ATUAL**

---

A sistemática para cálculo dos juros de crédito rural, em vigência, reforça a posição do Governo nos últimos anos, de retirada do subsídio. Ainda que tenha sido reestruturada para corrigir as distorções decorrentes da retomada do processo inflacionário, faz renascer alguns problemas que tinham sido afastados com o Plano de Metas e pode gerar novos pontos de estrangulamento.

No primeiro caso, destaca-se a pós-fixação da correção monetária, principalmente para o crédito de investimento via repactuação dos juros, que traz de volta a insegurança do produtor em poder honrar os compromissos assumidos em função da incerteza da dívida. Esse fato certamente influirá de forma negativa na retomada dos investimentos do setor e poderá comprometer os objetivos de recuperar e mesmo fomentar os investimentos necessários à produção agrícola, caso não haja uma alternativa para garantir a capacidade de pagamento dos agricultores. Ressalte-se ainda, a

---

<sup>(4)</sup> Para comercialização de produtos industrializados a taxa é de 15% a.a.



retomada da importância do encargo financeiro na composição dos custos de produção que, nos anos de inflação elevada e em função da própria política de retirada de subsídio, já mencionada, para o Estado de São Paulo, teve participação altamente significativa (quadro 2).

No que se refere às possíveis distorções, cabe ressaltar que o condicionamento dos juros ao IPR ou à variação das LBCs, para os créditos de custeio e comercialização se, por um lado, protege o produtor atrelando-o ao desempenho do setor, por outro, transferirá o risco do comportamento dessas variações em relação à inflação aos agentes financeiros, que poderão ter um papel importante no direcionamento da produção, com base nas expectativas de preços, provavelmente não levando em conta o aspecto social da produção agrícola. Nesse sentido, é necessário que o Governo esteja atento para não perder o comando sobre as decisões do setor, cujos benefícios ou custos, têm efeito sobre a sociedade e sobre a política econômica global. Assim, medidas de política agrícola (como, por exemplo, a garantia de aplicações de recursos em culturas alimentares) que lhe assegurem esse poder de decisão devem ser prioritárias. Especificamente sobre a elaboração do IPR, dever-se-ia calcular índices diferenciados para os produtos de mercados interno e externo, buscando-se atenuar os efeitos da variação agregada dos preços, tendo em vista que os fatores que influem na formação de preços nos dois mercados, se não são distintos, também não são homogêneos, ainda que em síntese sejam função das quantidades de mandadas e ofertadas.

Finalmente tem-se a questão da disponibilidade de recursos para o crédito rural, cujos níveis atuais encontram-se bem aquém do volume empregado em 1979 (quadro 3). Como consequência, cabe destacar, em primeiro lugar, a necessidade de um volume maior para atender a demanda, e cuja expansão no Plano de Metas estava vinculada à Caderneta de Poupança Rural e ao Fundo de Desenvolvimento Agropecuário, cujos benefícios já foram comentados e que, até o presente momento, não adquiriram a expressão esperada. Assim, o montante a ser aplicado continua altamente dependente dos percentuais de obrigatoriedade dos bancos privados sobre os depósitos à vista, cuja expectativa é de diminuição, dada a oportunidade de aplicações no mercado financeiro que garantem rentabilidade frente à inflação. Em segundo lugar, aparece o direcionamento entre as finalidades de custeio, investimento e comercialização que, aliado ao primeiro, se fará sentir fortemente já no presente ano agrícola, com a safra de grãos prevista em 61 mi

QUADRO 2. - Participação Percentual Relativa dos Gastos Com Encargos Financeiros para Custeio Agrícola no Custo Operacional Total de Produção das Culturas (<sup>1</sup>), Estado de São Paulo, 1975/1976 a 1985/1986  
(em porcentagem)

Año	Algodão TM	Algodão TMA	Arroz sequeiro TM	Cana nova TM	Feijão águas TMA	Feijão seca TMA	Laranja TM	Milho TMA	Soja TM
1975/1976	...	5,0	...	9,0	3,0	3,0	5,0	5,0	4,0
1976/1977	6,0	6,0	4,0	10,0	3,0	3,0	6,0	5,0	4,0
1977/1978	6,0	6,0	5,0	10,0	3,0	3,0	6,0	5,0	4,0
1978/1979	6,0	6,0	5,0	9,0	3,0	3,0	7,0	5,0	4,0
1979/1980	5,0	5,0	4,0	9,0	3,0	3,0	6,0	5,0	4,0
1980/1981	17,0	17,0	13,0	26,0	9,0	9,0	18,0	16,0	12,0
1981/1982	18,0	18,0	14,0	27,0	10,0	9,0	21,0	17,0	13,0
1982/1983	32,0	32,0	26,0	45,0	19,0	18,0	33,0	31,0	24,0
1983/1984	46,0	46,0	40,0	60,0	30,0	29,0	47,0	45,0	37,0
1984/1985	39,0	40,0	28,0	38,0	22,0	29,0	47,0	27,0	26,0
1985/1986	17,0	17,0	14,0	26,0	9,0	9,0	17,0	16,0	12,0

(<sup>1</sup>) TM = tração motomecanizada e TMA = tração motomecanizada e animal.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola (IEA).

QUADRO 3. - Evolução da Aplicação de Recursos de Crédito Rural, Brasil, 1979-1987

Ano	Custeio		Investimento		Comercialização		Total	
	Valor (¹) (Cz\$1.000)	Índice	Valor (¹) (Cz\$1.000)	Índice	Valor (¹) (Cz\$1.000)	Índice	Valor (¹) (Cz\$1.000)	Índice
1979	173.201.886	100,00	75.937.254	100,00	75.143.362	100,00	324.282.502	100,00
1980	164.656.710	95,07	54.587.183	71,88	71.756.451	95,49	291.000.344	89,74
1981	147.978.778	85,44	39.000.487	51,36	65.342.223	86,96	252.321.489	77,81
1982	157.122.108	90,72	32.034.752	42,19	55.103.255	73,33	244.260.116	75,32
1983	114.649.060	66,19	30.784.919	40,54	38.952.262	51,84	184.386.242	56,86
1984	79.421.880	45,86	13.867.522	18,26	19.386.151	25,80	112.675.554	34,75
1985	114.204.633	65,94	20.816.344	27,41	25.594.122	34,06	160.615.099	49,53
1986	...	...	34.801.207 <sup>(2)</sup>	45,83 <sup>(2)</sup>	...	...	105.824.080 <sup>(2)</sup>	32,63
1987	...	...	...	...	...	...	214.700.000 <sup>(2)</sup>	66,20

(¹) Valores constantes a preços de janeiro/1987. Deflator: Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas.

(²) Valores previstos.

Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN).

lhões de toneladas, cuja comercialização dependerá em grande parte do Governo para que os produtores tenham garantida a sustentação dos preços a nível, pelo menos, dos preços mínimos, conforme será visto a seguir.

De modo similar ao ocorrido com o crédito rural, a política de preços mínimos sofreu alterações visando o seu aperfeiçoamento. Entretanto, a nova sistemática, por si, não garante a desejada estabilidade de renda ao agricultor e ainda apresenta problemas.

Um dos aspectos mais positivos do referido instrumento, a plurianualidade dos preços, anunciada no Plano de Metas - o que representava um grande avanço na sua eficácia do ponto de vista de garantia de renda e de facilitação do planejamento da atividade agrícola - não está garantida dentro da sistemática mais recente, que prevê os reajustes apenas até junho do presente ano. E o mais grave, é que os ajustes nos preços só foram redefinidos após o início da comercialização da safra, esquecendo-se que o empreendimento agrícola tem uma característica particular de que uma vez investido, o capital fica imobilizado no campo. Esse fato acentuou ainda mais a incerteza dos produtores que acreditaram numa política mais consistente e duradoura, respondendo com uma safra recorde de grãos. Esse desgaste desnecessário na credibilidade da política, provavelmente, trará sêrios reflexos sobre as produções futuras se nada for feito para corrigi-lo.

Um forte aliado a esse quadro desanimador é a situação desfavorável dos preços dos produtos agrícolas, principalmente no mercado internacional, e que poderá se acentuar no mercado interno caso não haja formação de estoques reguladores orientada pelo Governo, agravada pelos problemas de armazenagem e disponibilidade de recursos.

Contudo, independentemente da situação conjuntural, para que os preços mínimos não se transformem em mecanismo inócuo, é necessário não só que os recursos para comercialização sejam em volume compatível com a necessidade de compra direta e/ou financiamento à estocagem privada, para proteção dos preços e, conseqüentemente, da rentabilidade do setor, mas também que sejam estabelecidas e conhecidas, previamente, as regras de compras e de liberação posterior de estoques (planejamento da comercialização). Em outras palavras, há a necessidade de total transparência e continuidade na política governamental de comercialização, a fim de que o Governo venha a ter papel de real supervisor desse setor e os diversos agentes públicos e privados da comercialização agrícola tenham sempre atuação

positiva, isto é, socialmente orientada, o que fundamentalmente depende da credibilidade na política oficial por parte desses agentes.

---

## 5 – COMENTÁRIOS FINAIS

---

A questão fundamental que emerge, de toda a discussão aqui apresentada, reside na formulação de uma política agrícola séria, transparente e de longo prazo, que permita a todos os agentes envolvidos direta ou indiretamente na atividade agrícola - da produção à comercialização - decidirem sobre a pertinência de continuarem no processo e sobre o grau de envolvimento (níveis de investimento, oportunidades de cultivo, etc.) a ser mantido na atividade. Essa atitude é fundamental para a credibilidade nos instrumentos e para que efetivamente o Governo possa direcionar e/ou orientar a produção agrícola. O Plano de Metas foi uma tentativa bem sucedida, conforme se observa nos resultados da produção, mas que esbarrou na falta de agilidade para corrigir as arestas que foram surgindo comprometendo, principalmente, os produtores agrícolas.

Finalmente, na busca desse aperfeiçoamento, alguns pontos têm sido esquecidos ou colocados como não prioritários, quando na verdade complementam a eficácia da política para o setor. Assim, a necessidade de se rever o atual critério de classificação dos produtores para acesso ao crédito rural oficial para que se concretizem, principalmente, os mecanismos de proteção ao pequeno produtor. E, além disso, que ações na área da pesquisa agrícola e extensão rural sejam empregadas como instrumentos efetivos de política, contra a ênfase excessiva dada aos instrumentos de mercado até o presente momento.