



**Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento e
Meio Ambiente nas Américas**

Documento de Discussão No. 25

**Liberalização Comercial e Agricultura
Familiar No Brasil. A Experiência das
Décadas de 1980 e 1990**

Nelson Giordano Delgado

Julho 2008

O Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente nas Américas, fundado em 2004, reúne pesquisadores de diversos países das Américas que têm estudado empiricamente os impactos sociais e ambientais ambientais da liberalização econômica. O objetivo do Grupo de Trabalho consiste em contribuir com investigações empíricas e análises de políticas aos debates contemporâneos sobre estratégias de desenvolvimento nacionais e sobre comércio internacional. Auspiciado pelo *Global Development and Environment Institute* (GDAE) sediado na Tufts University, o projeto *Working Group* tem quatro iniciativas: meio ambiente (2004), investimento estrangeiro, agricultura e propriedade intelectual. A página eletrônica do grupo de trabalho é: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>.

Nelson Giordano Delgado – Professor e Pesquisador do Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

© 2008, *Nelson Giordano Delgado e Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente nas Américas*.

Liberalização Comercial e Agricultura Familiar No Brasil. A Experiência das Décadas de 1980 e 1990

Nelson Giordano Delgado*

A proposta original deste paper é fazer uma incursão sobre o tema dos efeitos da liberalização comercial sobre a agricultura familiar no Brasil. Não é um tema fácil, pois a bibliografia é relativamente reduzida e muito escassos os estudos que tentam verificar os efeitos diretos da abertura comercial sobre os agricultores familiares, o que dificulta a vida para quem, como é o caso, tem de escrever sobre o tema tendo como ponto de partida exclusivo a bibliografia existente. Além disso, como esperamos poder deixar claro com este ensaio, o tema é muito mais complexo no caso brasileiro.

Seu interesse se inaugura com o ajuste que a economia brasileira vai ser obrigada a realizar diante da crise externa na década de 1980, quando o modelo de crescimento econômico prevalecente no pós-guerra foi abandonado e se inicia um período de transição –com custos econômicos e sociais altíssimos- para a integração da economia brasileira ao processo de “globalização” dominante desde o início dos anos 1980 e impulsionado, através das finanças e das armas, pela retomada da hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional. Esse processo de ajustamento da economia brasileira provocará enormes transformações no sistema de intervenção pública do Estado nacional, no final da década de 1980 e durante toda a década de 1990 -em função tanto da profunda crise financeira a que foi levado durante os anos 1980, como da adoção do receituário neoliberal de política, com sua ênfase obsessiva na liberalização financeira e comercial, na desregulamentação e na privatização, ou seja, na desproteção das economias nacionais e na destruição da capacidade de formulação de políticas econômicas autônomas por parte dos Estados.

No caso brasileiro, ganharam grande impulso, na década de 1990, as investigações sobre as consequências desse processo de ajustamento macroeconômico, de abertura comercial e de desmonte do modelo regulatório de política pública sobre a agricultura e, dentro dela, mas com menos ênfase, sobre a agricultura familiar. Representam um conjunto de estudos realizado principalmente por economistas e é ele que foi a base para a elaboração deste ensaio, que pretende apresentar uma análise da experiência de política econômica e de abertura comercial nas décadas de 1980 e de 1990 no Brasil, buscando destacar suas consequências sobre o comportamento da agricultura em geral e da agricultura familiar em particular.

O ensaio inicia com a caracterização do ajuste da economia brasileira à crise externa nos anos 1980, passando logo depois para a descrição e análise das políticas de abertura econômica (de desregulamentação e de liberalização comercial) postas em prática no final dos 1980 e na primeira metade dos 1990. A partir daí apresentamos os efeitos dessas políticas sobre o comportamento da agricultura, em especial da agricultura familiar, comparando sua evolução nas décadas de 1970, 1980 e 1990. O ensaio encerra com breves comentários finais sobre o tema proposto e com a indicação das referências bibliográficas utilizadas.

* Professor Associado 1 do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil. Julho de 2007.

Note-se que neste texto o conceito de agricultura familiar utilizado (implicitamente) está também condicionado pelo tipo de bibliografia que tivemos de usar. Nessa bibliografia, a agricultura familiar é diretamente associada à produção para o mercado interno e a agricultura patronal ou empresarial ou, mais recentemente, o chamado agronegócio está associada à produção para exportação¹. De modo geral, isso continua correto e é um condicionante importante quando levamos em conta os principais fatores que influenciam as possibilidades de expansão da agricultura familiar e a política econômica adequada para tal². Mas quando olhamos a agricultura da perspectiva das cadeias produtivas –o que a bibliografia utilizada **não** faz- a questão é mais complexa, pois em algumas cadeias do agronegócio a presença de agricultores familiares pode ser relevante. É provavelmente o caso da soja, entre outros, cuja cadeia produtiva é um dos carros-chefe do agronegócio brasileiro, mas na qual se observa uma presença importante de agricultores familiares tecnificados, especialmente na região Sul do Brasil.

Ademais, um dos trabalhos que utilizamos define como produzidos pela agricultura familiar os produtos para cuja produção predominam os estabelecimentos com grupos de área de até 100 ha (Melo, 2001). Segundo esse autor (p. 15), o Censo Agropecuário de 1995/96 registrou a existência de cerca de 4,9 milhões de estabelecimentos agropecuários no país, dos quais 89% correspondiam a grupos de área total menores do que 100 ha (aproximadamente 4,3 milhões de estabelecimentos). Para ele, esses dados são coerentes com um estudo do INCRA (2000) que definiu a agricultura familiar como aquela que incorpora duas condições necessárias: (i) os estabelecimentos são dirigidos pelo produtor e (ii) o trabalho familiar no estabelecimento é maior do que o trabalho assalariado.

Esse estudo do INCRA (2000), buscando quantificar a agricultura familiar no Brasil a partir das informações censitárias de 1995/96, chegou à conclusão de que ela correspondia a: (1) 85% do total dos estabelecimentos (4,1 milhões), (2) 30,5% da área total dos estabelecimentos (107,8 milhões de ha), e (3) 38% do valor bruto da produção agropecuária (R\$ 18,1 bilhões), além de ocupar cerca de 13,8 milhões de trabalhadores³. Além disso, tabulações divulgadas pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, a partir de dados do Censo Agropecuário de 1995/96, sugerem que “os agricultores familiares produzem 24% do valor bruto da produção da pecuária de corte, 52% da pecuária de leite, 58% dos suínos e 40% das aves e ovos produzidos. Em relação a algumas culturas temporárias e permanentes, a agricultura familiar produz 33% do algodão, 31% do arroz, 72% da cebola, 67% do feijão, 97% do fumo, 84% da mandioca, 49% do milho, 32% da soja, 46% do trigo, 58% da banana, 27% da laranja, 47% da uva, 25% do café e 10% do VBP da cana-de-açúcar” (Melo, 2001, p. 17).

¹ O conceito de agronegócio adquiriu, no caso brasileiro, conotações políticas importantes, além de sua caracterização econômica. O conceito que estamos utilizando não é o de agroindústria, nem o de cadeia produtiva inserida integralmente no mercado. O agronegócio brasileiro é, para nós, um bloco econômico e de poder bastante amplo e internacionalizado, ligado às atividades agrícolas e agrárias domésticas, e que inclui empresários capitalistas, latifundiários e setores industriais e financeiros nacionais e estrangeiros. A divisão da agricultura brasileira em familiar e patronal é utilizada pelo trabalho do INCRA (2000), seguindo uma tradição muito comum entre as organizações do sindicalismo rural brasileiro.

² Este argumento é desenvolvido um pouco mais nos comentários finais.

³ Para maiores detalhes a respeito, consulte-se, por exemplo, Soares, Romano & Delgado (2004).

I. O ajuste da economia brasileira à crise externa na década de 1980

1. Convencionou-se considerar, especialmente entre os economistas, que no período entre as duas grandes crises externas do século XX –a da Grande Depressão na década de 1930 e a da dívida externa no início dos anos 1980- predominou na economia brasileira o chamado “modelo de industrialização por substituição de importações”⁴. Este modelo, que representou a tentativa de internalizar no país os principais setores produtivos característicos da industrialização nos países capitalistas avançados –buscando com isso eliminar a considerável defasagem da economia brasileira, reduzindo as diferenças que a separavam das economias capitalistas industrializadas- teve algumas particularidades bem marcantes, das quais só nos interessa destacar aqui uma: a importância decisiva do Estado em sua implementação.

2. As condições de articulação, de financiamento e de continuidade desse padrão de crescimento econômico romperam-se definitivamente a partir do início da década de 1980, como consequência da crise da dívida externa e de suas principais formas de manifestação: a impossibilidade de acesso ao mercado internacional de crédito combinada com a elevação brusca da remessa de juros por conta do enorme aumento das taxas internacionais, a profunda crise institucional e financeira do Estado nacional e a aceleração vertiginosa da inflação. Com isso, a política macroeconômica –especialmente monetária, fiscal e comercial- ficou refém da necessidade de viabilizar internamente os pagamentos relativos ao serviço da dívida externa e de impedir que o agravamento do endividamento público externo e da taxa de crescimento dos preços empurrasse a economia para a hiperinflação. E tudo isso tendo que aceitar, a partir de 1983, o monitoramento e a fiscalização do Fundo Monetário Nacional.

O resultado foi a adoção de uma política econômica recessiva, acompanhada por desvalorizações significativas da taxa de câmbio, com o objetivo de promover um amplo deslocamento de recursos dos setores produtores de bens não-comerciáveis (*nontradables*) para os comerciáveis (*tradables*), de modo que a possibilidade de retomada do crescimento econômico passasse a depender do comportamento do mercado externo e não mais do mercado interno, além de viabilizar uma transferência significativa de poupanças para o exterior através da obtenção de superávits crescentes na balança comercial, da transferência de renda dos assalariados por meio da aceleração inflacionária, e do desequilíbrio financeiro progressivo do setor público⁵.

⁴ É bastante discutível que a industrialização brasileira em todo esse período possa ser caracterizada satisfatoriamente por esse modelo, como sugerem os críticos adeptos da interpretação do “capitalismo tardio” (Mello, 1982). No entanto, há um consenso de que a crise dos anos 1930 iniciou um surto industrial via substituição de importações de bens de consumo e de que a segunda metade da década de 1970 assistiu a um esforço governamental –via II Plano Nacional de Desenvolvimento- para completar a substituição de bens de capital e, em especial, de insumos básicos. De qualquer forma, vamos nos referir ao “modelo de industrialização por substituição de importações”, pelo caráter paradigmático que assumiu na literatura sobre o Brasil e a América Latina em geral. Para um aprofundamento dessa discussão veja-se, por exemplo, Furtado (2007), Tavares (1981 e 1985) e Castro (1985 e 1992), além de Mello (1982).

⁵ Note-se que na década de 1970 o Brasil já iniciara uma política mais sistemática de estímulo às exportações, através da adoção do sistema das minidesvalorizações da taxa de câmbio que perdurou de agosto de 1968 a março de 1990. Segundo Zini Jr. (1993), a política de minidesvalorizações “consistia em desvalorizar a taxa de câmbio nominal em intervalos frequentes e a taxas pequenas, corrigindo a taxa de câmbio pelo valor da diferença entre a inflação doméstica e a inflação internacional” (p. 30).

A magnitude da crise externa do início dos anos 1980 pode ser melhor dimensionada com o auxílio da Tabela 1 a seguir, que apresenta alguns indicadores do relacionamento da economia brasileira com o exterior no período 1978/82.

Tabela 1: Brasil - Balanço de Pagamentos – 1978/82 (US\$ bilhões)

Ano	Saldo da balança comercial	Juros pagos	Saldo de transações correntes	Dívida externa bruta (*)	Reservas internacionais	Dívida externa líquida
1978	-1,0	3,3	-5,9	43,5	11,9	31,6
1979	-2,8	5,3	-10,7	49,9	9,7	40,2
1980	-2,8	7,5	-12,8	53,8	5,8	48,0
1981	1,2	10,3	-11,7	61,4	6,7	54,7
1982	0,8	12,6	-16,3	69,7	4,0	65,7

(*) De médio e longo prazos.

Fonte: *Conjuntura Econômica* (1989), p. 80-82.

Verifica-se, em função do segundo choque do petróleo em 1979 e da deterioração dos termos de troca –cuja queda é de cerca de 30% entre 1979 e 1982- que a balança comercial acumulou um déficit de US\$ 6,6 bilhões no triênio 1978/80. E isso não obstante o bom desempenho do quantum das exportações brasileiras, cujo índice aumentou 34% no mesmo período. Em 1981 a balança comercial passou a ser superavitária principalmente como decorrência do aumento das exportações de produtos manufaturados e da redução nas importações⁶.

No período 1978/82, os juros pagos pelo Brasil acumularam um total de US\$ 39 bilhões, aumentando 282% entre os dois anos extremos, como decorrência da violenta elevação das taxas de juros internacionais. Isso se refletiu num notável déficit acumulado na balança de transações correntes da ordem de US\$ 57,4 bilhões, no período. A dívida externa bruta de médio e de longo prazos aumentou 60% e as reservas internacionais reduziram-se 66% entre 1978 e 1982.

Se adicionarmos a essa conjuntura o colapso do mercado internacional de crédito a partir de setembro de 1982, com a moratória mexicana, podemos ter uma dimensão da dramaticidade da crise externa brasileira no início dos anos 1980: acumularam-se déficits consideráveis no balanço de pagamentos em conta corrente, ao mesmo tempo em que, a partir de 1982, os bancos internacionais deixaram de interessar-se pelo fornecimento do montante de empréstimos requerido pelo seu financiamento. Como consequência, a economia brasileira foi obrigada, em um curtíssimo prazo, a ajustar-se unilateralmente a essa situação, ou seja, a pôr imediatamente em prática uma política econômica que resultasse na eliminação ou na considerável redução do déficit em transações correntes, por meio da obtenção de grandes superávits na balança comercial.

⁶ Lembremos que, na tabela: saldo da balança comercial = valor das exportações – valor das importações; saldo da balança de transações corrente (é aproximadamente) = saldo da balança comercial – transportes e seguros pagos – lucros remetidos – juros pagos; dívida externa líquida = dívida externa bruta – reservas internacionais.

II. A política de abertura comercial da segunda metade da década de 1980 e do início da de 1990

3. No caso brasileiro, a política macroeconômica do ajuste à crise externa, implementada a partir do início dos anos 1980, tratou de articular dois tipos fundamentais de políticas: as de redução da demanda agregada (via políticas fiscal e monetária) e as de substituição de despesas (via políticas comercial e cambial)⁷. O objetivo dessas políticas foi alterar, respectivamente, indireta e diretamente a composição da demanda agregada doméstica e, dessa forma, contribuir para modificar drasticamente o comportamento da balança comercial do país.

Foi adotada uma política macroeconômica de redução da demanda agregada altamente recessiva, expressa por políticas fiscais e monetárias contracionistas, postas em prática, por um lado, por meio de uma enorme contração do gasto público, que afetou todos os setores, inclusive o agrícola, e, por outro, de uma considerável redução da oferta monetária, que elevou as taxas de juros, restringiu o crédito bancário e governamental ao setor privado e promoveu uma diminuição do investimento privado doméstico e também do consumo –dependendo do efeito líquido da alta dos juros sobre o encarecimento do crédito ao consumidor e sobre o aumento da remuneração obtida pelos ativos financeiros.

Em relação às políticas de substituição da despesa agregada, importância especial foi atribuída à política cambial, através do manejo da chamada taxa de câmbio real. Em países como o Brasil, a taxa de câmbio real é uma variável estratégica na política de combate às crises na balança de pagamentos, pois expressa a evolução da competitividade dos produtos de exportação do país em relação a seus concorrentes no mercado externo. Uma das características da política macroeconômica do ajuste externo foi precisamente a necessidade de utilizar a taxa de câmbio nominal como instrumento importante de política econômica numa conjuntura dominada por elevadas taxas domésticas de juros e por altíssimas taxas de inflação, especialmente na década de 1980, o que levou a uma alternância permanente da taxa de câmbio real entre períodos de desvalorização e de valorização, com consequências diversas sobre a economia e, em particular, sobre a agricultura.

4.1. A abertura comercial da economia brasileira ao exterior, a partir da segunda metade da década de 1980, tem de ser desmembrada em dois componentes básicos: a liberalização comercial propriamente dita –representada principalmente pela redução da proteção tarifária prevalente⁸- e a desregulamentação de alguns setores ou produtos econômicos para os quais a intervenção estatal na organização da produção, da industrialização e da comercialização foi historicamente muito significativa, como é o caso paradigmático do trigo⁹.

⁷ Para mais detalhes a respeito da política macroeconômica do ajuste à crise externa, vide, por exemplo, Delgado (2001).

⁸ Os tributos que incidiam sobre o setor externo da agricultura brasileira (exportações e importações) incluíam as tarifas aduaneiras, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cobrado pelos estados da federação, e outros impostos específicos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), etc (Burnquist, 1994, p.7).

⁹ Cabe acrescentar que houve também um processo de desregulamentação e de liberalização comercial da cadeia produtiva do leite a partir do mesmo período, abrindo caminho para a sua dominação por empresas multinacionais, como a Parmalat e a Nestlé. Para informações a respeito deste processo e de alguns de seus impactos sobre a agricultura familiar nos anos 2000, ver, por exemplo, Souza (2003).

Durante o período 1981-1987, a política comercial brasileira esteve totalmente subordinada aos objetivos macroeconômicos de enfrentamento da crise externa (Pinheiro & Almeida, 1993, p. 202). Nesse sentido, o número de produtos com importação proibida foi incrementado e foram estabelecidas as necessidades de financiamento externo das importações, tendo em vista os programas anuais de importação por empresa. A política de importações caracterizou-se, então, pela generalização de tarifas redundantes¹⁰, pela preferência por controles administrativos e pela importância dos regimes especiais.

A liberalização comercial iniciou, no Brasil, em junho de 1988, com a adoção de três medidas principais¹¹: (1) a redução generalizada das tarifas aduaneiras, afetando principalmente a parcela redundante; (2) o decréscimo do número de produtos cuja importação estava suspensa –através do chamado Anexo C, criado em 1975, que suspendia a emissão de guias de importação para determinados produtos e que representou o principal instrumento não-tarifário da década de 1980; e (3) pela eliminação de alguns tributos que incidiam sobre as importações, como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e a Taxa de Melhoramentos dos Portos (TMP). Em setembro de 1989, uma nova rodada de reduções tarifárias foi iniciada, atingindo, no entanto, apenas bens de capital e, especialmente, bens intermediários/básicos, com o objetivo de reduzir custos de produção. Considerando as medidas implementadas nesses dois momentos, “as tarifas médias caíram de 51%, com amplitude de 0% a 150%, para 35%, com amplitude de 0% a 85%”, embora as tarifas tenham permanecido elevadas, já que muito da redução era redundante, o que, juntamente com a vigência de barreiras não-tarifárias, manteve “uma proteção total e indiscriminada à produção doméstica” (Kume, 1993, p. 177-8, e Pinheiro & Almeida, 1993, p. 221).

Com a posse do novo Governo Collor iniciou-se, em março de 1990, uma nova onda de liberalização comercial de maior intensidade e que se manifestou, principalmente, através das seguintes medidas: (1) eliminação de todas as restrições administrativas às importações, de modo que a proteção à economia brasileira passou a depender basicamente da política cambial e das tarifas aduaneiras, com perda de importância das barreiras não-tarifárias e dos regimes especiais de importação¹²; e (2) de um programa de redução gradativa das tarifas aduaneiras no período 1991-1993, de modo que a tarifária média da economia brasileira passou de 32,2% em 1990 para

¹⁰ Segundo Kume (1993), “a parte redundante de uma tarifa aduaneira corresponde à diferença entre o preço internacional corrigido pela tarifa e o preço doméstico vigente, supondo que as importações deste produto são nulas” (p. 177, nota 2).

¹¹ Kume (1993), p. 177-187, e Pinheiro & Almeida (1993).

¹² Kume (1993), p. 178 e Pinheiro & Almeida (1993), p. 204. Segundo Pinheiro & Almeida (1993), p. 203-4, em maio de 1990 foi extinto o Anexo C (que incluía uma lista com cerca de mil itens que estavam com a importação suspensa) e, em julho, os programas anuais de importação por firmas. Ademais, foram abolidos os regimes especiais de tributação, “com exceção do sistema “drawback” e dos mecanismos da Zona Franca de Manaus” (p. 204). [drawbak é a restituição ao exportador dos impostos alfandegários cobrados pela importação de matéria-prima utilizada na fabricação do produto exportado]. Note-se que, de acordo com Kume (1993), até 1988 o regime de importação prevalecente no país –que autorizava apenas as importações de produtos sem similar nacional ou indispensáveis para complementar o abastecimento interno- utilizava regimes especiais de tributação para viabilizar as importações permitidas. Dessa forma, “em 1988, cerca de 70% das importações, exceto petróleo, eram efetivadas com redução ou isenção de impostos” (p. 179).

25,3% em janeiro 1991, 21,2% em janeiro 1992, 17,1% em outubro 1992 e para 14,2% em julho de 1993 (Kume, 1993, p. 178, e Pinheiro & Almeida, 1993, p. 203-4, nota 4).

Como consequência do processo de liberalização comercial iniciado em 1988, as tarifas médias da economia brasileira como um todo foram reduzidas de 51% (com amplitude de variação de 0% a 150%) em 1987 para 14,2% (com amplitude de variação de 0 a 35%) em 1993, ou seja, uma redução correspondente a mais de 70% em 6 anos, além de uma diminuição considerável da amplitude de variação da estrutura tarifária existente.

Da mesma forma que para os produtos industriais, o processo de liberalização comercial executado a partir de 1988 também afetou os produtos agrícolas, até com mais intensidade. Note-se que, tradicionalmente o setor agropecuário no Brasil foi menos protegido do que o setor industrial em relação à concorrência das importações.

Na primeira fase da liberalização comercial no final dos anos 1980, a tarifa nominal média dos produtos agrícolas foi reduzida dos anteriores 58,7% para 36,5% em junho de 1988 e para 30,7% em setembro de 1989. O desvio padrão da estrutura tarifária também caiu –de 26,7 em maio de 1988 para 18,7 em junho, mantendo-se neste valor em setembro de 1989- de modo que a estrutura tarifária moveu-se em direção a uma maior homogeneidade. Houve uma diminuição significativa do número de produtos na lista do Anexo C (com emissão de guia de importação suspensa) nesse período. No entanto, o fenômeno da escalada tarifária agrícola –no qual a estrutura tarifária favorece os bens de consumo em relação aos bens de capital e às matérias-primas- que existia antes de junho de 1988 não foi afetado pelas reformas liberalizantes de 1988-89 (Kume, 1993, p. 179-181).

Na segunda fase da liberalização comercial no início dos anos 1990, o setor agrícola foi beneficiado por uma medida, implementada em agosto de 1990, de antecipação da diminuição das tarifas de importação que incidiam sobre insumos (adubos e fertilizantes, matérias-primas químicas, e inseticidas e fungicidas) e equipamentos (tratores e equipamentos agrícolas) utilizados pelo setor. Conforme Kume (1993, p. 182), essa medida provocou uma redução de cerca de 50% nessas alíquotas, com exceção de tratores, em que a queda foi de 38%, mas continuou posteriormente até atingir cerca de 70% em julho de 1993.

Como resultado do cronograma de redução tarifária programado para 1991-1993, a tarifa média dos produtos agrícolas passou de 30,6% em junho de 1990 para 12,6% em julho de 1993, ficando abaixo da tarifa nominal média para a economia brasileira da ordem de 14,2%. Houve também uma considerável redução do desvio-padrão das tarifas agrícolas no período, de 18,6% para 6,2%, aumentando consideravelmente a homogeneidade da estrutura tarifária agrícola no país (Kume, 1993, p.182).

A Tabela 2, abaixo, apresenta a diminuição da tarifa nominal para alguns produtos agrícolas selecionados dos 24 produtos considerados originalmente e para os quais foi calculada a redução da tarifa média simples durante o período 1988-1993.

Tabela 2: Brasil - Tarifa Nominal dos Produtos Agrícolas no Período 1988/1993 (em %)

Descrição	maio 1988	julho 1990	fevereiro 1991	janeiro 1992	outubro 1992	julho 1993
01. Carne e miudezas, comestíveis	36,9	20,0	15,0	10,0	10,0	10,0
04. Leite e laticínios, ovos, mel	61,1	32,3	27,5	22,6	21,0	19,4
10. Cereais	44,4	20,7	14,3	11,7	11,3	9,4
11. Produtos da indústria de moagem	62,8	28,7	21,6	12,1	10,9	10,0
12. Sementes e frutas oleaginosas	27,4	16,0	12,0	8,1	8,1	8,1
15. Gorduras e óleos animais e vegetais	53,9	19,5	9,3	9,1	8,9	8,9
16. Preparação de carnes e peixes	105,0	42,2	37,0	31,7	25,7	20,0
17. Açúcares e produtos de confeitaria	79,2	30,3	25,0	22,8	21,1	19,6
19. Preparações à base de cereais	80,5	51,5	49,7	37,3	27,0	23,5
Tarifa Média Simples	58,7	30,6	24,5	19,9	15,5	12,6
Desvio-Padrão	26,7	18,6	17,7	15,2	10,0	6,2

Observações: (1) Os números na frente de cada descrição indicam o capítulo correspondente da classificação de mercadorias do Sistema Harmonizado utilizado pelo GATT. Na tabela original constam os 24 primeiros capítulos dessa classificação; (2) A tarifa média simples e o desvio-padrão referem-se aos 24 capítulos da tabela original.

Fonte: Kume (1993), Tabela 3, p. 183.

As maiores reduções na proteção tarifária ocorreram, pela ordem, nos capítulos da classificação de mercadorias do GATT correspondentes a Produtos da indústria de moagem (-84%), Gorduras e óleos animais e vegetais (-83%), e Preparação de carnes e peixes (81%), todos superiores à contração ocorrida na tarifa média simples no período de maio de 1988 a julho de 1993 (79%). Todos os demais capítulos mostrados na tabela tiveram redução tarifária igual (Cereais) ou menor à da média tarifária.

Segundo Kume (1993, p. 183-4), a estrutura tarifária resultante do processo de liberalização comercial completado no início da década de 1990 reflete os seguintes critérios: (1) alíquota de 0%, para bens sem produção nacional (bacalhau, por exemplo), principalmente exportáveis (suco de laranja, etc), e com custo de transporte elevado (animais vivos, etc); (2) alíquota de 10%, para bens agrícolas não-industrializados, com exceção do trigo, com 30% -embora a tarifas do trigo e da farinha de trigo tenham sido diminuídas posterior e temporariamente para 20% até setembro

de 1992, para 5% de outubro de 1992 até junho de 1993, e mantidas em 5% de julho de 1993 em diante (Burnquist, 1994, p. 7); (3) alíquota de 20%, para bens agrícolas industrializados; e (4) alíquotas de 30% para derivados de trigo (como biscoitos e massas alimentícias).

Três observações finais cabem quanto às características do processo de liberalização comercial agrícola realizado no Brasil. Em primeiro lugar, a trajetória do processo e a estabilidade da estrutura tarifária resultante foram muito influenciadas pela sensibilidade política que a questão do abastecimento interno tem para os governos, especialmente em economias de baixos salários de base e de alta inflação. Nesses contextos, a política comercial torna-se um instrumento importante de que dispõem os governos para tentar combater ora as ameaças de desabastecimento, ora a alta de preços dos produtos alimentares básicos, especialmente em momentos em que os programas de estabilização de preços –que proliferaram no Brasil da metade da década de 1980 até a metade da década de 1990- estejam enfrentando graves dificuldades de execução e de legitimação.

Isso se manifestou, no processo brasileiro, pelo menos de duas formas¹³. Por um lado, a redução tarifária foi mais intensa inicialmente para os bens de capital e os bens intermediários, tentando reduzir com isso a pressão sobre os custos da produção agrícola, de modo, ao mesmo tempo, influenciar os preços e ganhar apoio dos produtores rurais. As reduções tarifárias para os bens de consumo foram mais intensas nas últimas fases do processo de liberalização. Por outro lado, sempre que houve ameaça de redução da oferta agrícola e conseqüente elevação de preços, o governo mudou repentina e continuamente as tarifas aduaneiras, de modo temporário ou permanente. Como diz Kume (1993), “em 1990, foram zeradas as tarifas de feijão, bovinos e carne refrigerada. O mesmo procedimento foi adotado, em 1991, para os seguintes produtos: sardinha, arroz, batata, milho, cebola, carne refrigerada, trigo para uma determinada quota; em 1992, para dois bens: sardinha, novamente, e cevada. Em 1993, a tarifa de trigo foi reduzida de 15% para 5%, o alho em pó de 20% para 10% e a farinha de trigo de 15% para 5%” (p. 184).

A segunda observação é que o processo de liberalização comercial manteve a discriminação tarifária entre as atividades agrícola e industrial. Estimativas realizadas indicam que no final do processo a tarifa efetiva para o setor industrial era de 22%, mais de duas vezes superior à do setor agrícola, de apenas 9,8%¹⁴.

A última observação é que o processo de liberalização recebeu críticas de representantes do setor agrícola, especialmente do agronegócio, pelo fato de ter mantido a discriminação tarifária contra a agricultura, como mencionado, e por ter gerado, segundo os críticos, uma proteção inadequada diante das políticas altamente protecionistas da agricultura dos países centrais. Essa inadequação se expressa através de dois elementos: (a) sua insuficiência para compensar os subsídios à agricultura embutidos nos preços dos produtos agrícolas produzidos principalmente nos Estados Unidos e na União Européia, que forçam para baixo os preços internacionais; e (b) o despreparo

¹³ Kume (1993), p. 184-187.

¹⁴ Kume (1993), p. 185. Estimativas de Kume realizadas em outro trabalho sugerem uma proteção efetiva do setor agropecuário de 14,1%, após a reforma tarifária de junho de 1988, em contraste com uma de 38,1% para o setor industrial. Baseando o cálculo na tarifa implícita (no diferencial de preços interno e externo), a tarifa efetiva para a agropecuária resulta negativa (-15%), frente a uma tarifa efetiva de 16,4% para a indústria de transformação (p. 187).

administrativo do governo brasileiro para aplicar os direitos compensatórios normatizados pelo GATT para neutralizar os subsídios na origem incorporados aos produtos importados¹⁵.

4.2. O segundo componente da abertura comercial agrícola que ocorreu no Brasil no final dos anos 1980 e na primeira metade da década de 1990 foi o processo de desregulamentação/desregulação desencadeado em produtos e cadeias produtivas para os quais a intervenção estatal teve um papel historicamente essencial tanto para sua internalização no país como para a proteção e o crescimento de suas atividades domésticas de produção, industrialização e comercialização. O caso mais relevante no Brasil, e para o qual faremos algumas considerações a seguir, é o do trigo¹⁶.

O processo de institucionalização dos mecanismos de regulação do Complexo Trigo no Brasil pode ser dividido, grosso modo, em 2 fases principais: o período 1940/60 e a década de 1960. No início da década de 1990 esse sistema regulatório foi extinto através da desregulação e da liberalização dos mercados do trigo e de seus derivados (Mendes, 1994, cap.3).

Em síntese, a política pública para o trigo antes da desregulação e da abertura comercial esteve assentada sobre um arranjo institucional bem definido e foi conduzida por uma burocracia especializada e portadora de um considerável grau de autonomia dentro do aparelho estatal. Essa estrutura institucional apoiou-se basicamente em dois órgãos públicos: o Departamento do Trigo da Superintendência Nacional de Abastecimento (DTRIG/Sunab), que desempenhou o principal papel no controle da política para o trigo, e a Comissão de Compra do Trigo Nacional (CTRIN) do Banco do Brasil, que ocupou a função centralizadora de agente financeiro responsável pela compra do trigo nacional e importado. Com esse aparato regulatório, o Estado brasileiro tentou administrar as demandas, os conflitos e disputas, inclusive interburocráticos, existentes entre os diferentes atores envolvidos em todas as etapas do circuito produção-beneficiamento-distribuição-consumo do Complexo Trigo.

Com o início da retomada inflacionária na década de 1970, associada a uma relativa desaceleração econômica na segunda metade da década e à aceleração dos preços nominais do trigo no mercado internacional, o governo brasileiro decidiu utilizar a política tritícola para abrandar as repercussões dos aumentos de preços sobre os consumidores, especialmente tendo em vista o grande aumento do consumo de trigo que acompanhou a urbanização do país nas últimas décadas¹⁷. Nesse sentido, conforme Mendes (1994), “na medida em que o processo

¹⁵ Kume (1993), p. 178. Como disse Lopes (1993) indignadamente, refletindo a visão do agronegócio naquele momento: “A agricultura concordava com a abertura, mas reivindicou o imposto compensatório. Nas atuais condições, esse imposto é essencial para defender o setor contra o que está ocorrendo no mercado, uma virtual “guerra de subsídios”. Esta não é uma questão conjuntural: é estrutural, pelo menos já perdura tempo suficiente para se forçar a tomar uma decisão definitiva com relação à entrada de produto subsidiado no Brasil” (p. 93).

¹⁶ Nossa exposição está baseada principalmente em Mendes (1994), Silva (1992), e Burnquist (1994), que também podem ser consultados para maiores informações sobre a montagem do sistema regulatório do trigo no Brasil.

¹⁷ Note-se, primeiro, a evolução do preço médio anual de exportação do trigo (por tonelada) pelos Estados Unidos: passou de uma média anual de cerca de US\$ 60 no período 1967/71 para US\$ 92 em 1972, US\$ 178 em 1973 (um aumento de quase 200% relativamente a 1967/71), US\$ 157,5 em 1974/75, US\$ 112,5 em 1976/77, voltando a crescer, no final da década, para US\$ 138 em 1978 e US\$ 163 em 1979 (Silva, 1992, p. 24, Tabela 1.2); e, segundo, que quando se comparam as taxas médias anuais de crescimento da disponibilidade calórica e protéica de alguns produtos alimentares no período 1967/79, o trigo é o que apresenta a taxa mais alta (4,5%), em relação ao açúcar (2,4%), arroz (0,2%), milho (0,3%), batata (0,1%), feijão (-3,8%) e mandioca (-4,5%) (Melo, 1983, p.35). Esse

inflacionário passa a ser uma crescente preocupação para o governo federal, aumenta o papel estratégico do trigo, dado o peso de seus derivados na formação dos índices de preços. Em decorrência, além dos subsídios ao produtor e de subvenções aos moageiros, institucionaliza-se o subsídio ao consumo” (p. 37).

Em 17 de setembro de 1990, o Governo Collor editou a Medida Provisória nº 244 que aboliu o modelo de regulação do Complexo Trigo em vigor no Brasil desde 1967 e introduziu a privatização e a liberalização do setor¹⁸. Aparentemente, duas foram as razões principais para essa decisão. Em primeiro lugar, a incapacidade financeira do governo federal de continuar sustentando o sistema regulatório anterior -após a crise que se seguiu ao ajuste externo da economia brasileira a partir do início da década de 1980- que movimentava um volume bastante considerável de recursos financeiros do Tesouro Nacional. E, em segundo lugar, a adoção pelo Governo Collor de uma política econômica neoliberal, na qual a decisão de promover uma liberalização geral da economia, num prazo curto e a qualquer custo, ocupava um lugar central. Nesse contexto, o governo brasileiro decidiu abandonar a política, implementada anteriormente, de tentar alcançar a auto-suficiência na produção de trigo

Com o agravamento da crise financeira do Estado ao longo da década de 1980, algumas medidas e tentativas de exposição e de desproteção do setor já foram tomadas antes do Governo Collor, como, por exemplo: (1) o acordo firmado entre Brasil e Argentina (Protocolo nº 2/Trigo), em 1986, pelo qual o país comprometeu-se a adquirir da Argentina, no período 1987/95, uma média de cerca de 1,8 milhões de toneladas por ano, o que correspondia aproximadamente a 80% da produção média anual de trigo no Brasil durante o período 1980/84 (de 2,2 milhões de ton); (2) a redução dos preços de garantia ao produtor e a elevação dos preços de venda aos moinhos reduziram o volume total de subsídios concedidos ao Complexo Trigo, sendo que o subsídio de preço ao consumo (através da venda do grão aos moinhos a um preço inferior ao preço de importação) foi eliminado em 1989¹⁹; e (3) a apresentação no Congresso Nacional em 1988 de um projeto de lei que propunha a eliminação do sistema de quotas e a liberalização da comercialização, embora mantivesse a prioridade ao trigo nacional e o monopólio da importação pelo Banco do Brasil.

Mas foi com a Lei nº 8.096/90, de 21 de novembro de 1990 (substituta da Medida Provisória nº 244) que o Governo Collor extinguiu o DTRIG, a agência reguladora principal do sistema anterior, privatizou a comercialização do trigo e retirou os controles sobre a industrialização do produto. Com essa lei, desapareceu a política específica para o Complexo Trigo, que passou a estar sujeito, a partir de então, às restrições principalmente financeiras da política agrícola - disputando recursos com outros produtos- e aos movimentos erráticos da política de importações.

comportamento sugere a Melo (1983) a conclusão de que “houve, portanto, uma significativa penetração do trigo na alimentação do brasileiro e ocupando o lugar dos produtos domésticos tradicionais –arroz, feijão, milho, mandioca e batata- que apresentavam neste período mais recente” (leia-se: a década de 1970), “quedas ou estabilização nas disponibilidades por habitante (calórica e protéica)” (p. 35-6).

¹⁸ A apresentação da política de desregulação e de abertura do Complexo Trigo está baseada em Burnquist (1994), p. 39-41, e, especialmente, em Mendes (1994), p. 51-7.

¹⁹ O volume total de subsídios concedidos ao Complexo caiu da média de cerca de US\$ 964,9 milhões por ano em 1986/87 para US\$ 310,3 milhões em 1988 e US\$ 227, 3 milhões em 1989, numa queda de 76% em três anos (Mendes, 1994, p. 142, Tabela A.9).

A Lei nº 8.096/90 foi complementada por três outras medidas estabelecidas pelo governo federal para o trigo: (1) a criação da Câmara Setorial do Trigo, em 29 de outubro de 1990, composta por representantes de diversos órgãos governamentais e privados do Complexo Trigo, com o objetivo de apoiar tecnicamente a formulação, execução e avaliação de políticas de desenvolvimento para a triticultura nacional; (2) a inclusão, em 29 de agosto de 1991, do trigo na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), passando a ter acesso aos Empréstimos do Governo Federal (EGF), às Aquisições do Governo Federal (AGF) e ao crédito de custeio (através da fixação dos Valores Básicos de Custeio, VBC)²⁰; e (3) em 4 de fevereiro de 1991, o então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento alterou a sistemática das tarifas compensatórias (impostos compensatórios) sobre as importações de trigo, passando a adotar uma forma inédita de definição de tarifa compensatória: quanto maior o preço pago no exterior menor a tarifa cobrada (relação inversa entre preço e tarifa), que passou a ser determinada por um sistema ad valorem.

III. Efeitos da política macroeconômica da década de 1980 e da política de liberalização comercial dos anos 1990 sobre a agricultura, em especial sobre a agricultura familiar

5. Para ter uma visão mais abrangente e precisa dos efeitos das políticas públicas sobre a agricultura nos anos 1980 e 1990, é conveniente começar destacando alguns indicadores do comportamento (contrastante) de aspectos da economia, da política econômica e da agricultura no Brasil na década de 1970, o último período de crescimento vigoroso no pós-guerra²¹.

Em primeiro lugar, a economia brasileira cresceu a taxas muito elevadas na década, superiores à média de todo o período 1955/80: em 1971/79, as taxas médias anuais de crescimento do PIB total, do PIB industrial e do PIB agrícola foram respectivamente de 8,7%, 9,4% e 4,3%²². Nesta década ocorreu, em segundo lugar, um intenso processo de modernização da agricultura, conhecido na literatura como de “modernização conservadora”, pois representou uma tentativa dos governos militares pós-1964 de adotarem uma política agrícola voltada para a “modernização do latifúndio” em contraposição à reivindicação anterior pela reforma agrária, derrotada politicamente com o golpe de estado de 1964. Com isso, os principais beneficiários da modernização conservadora foram os grandes e médios produtores, com um relativo abandono da agricultura familiar, como veremos.

Em terceiro lugar, a modernização agrícola da década de 1970 foi fortemente influenciada pelo desempenho favorável do mercado internacional nessa década, o que estimulou enormemente a produção doméstica para exportação – o caso da soja, que passa a ser a principal cultura da região Sul já na metade da década, é paradigmático a respeito- e explica a concentração regional da modernização agrícola no Centro-Sul do país²³. No entanto, a modernização agrícola e a

²⁰ O AGF é a venda, pura e simples, da produção ao governo federal, ao preço mínimo estabelecido. O EGF é um mecanismo de financiamento à estocagem por parte do produtor e que lhe permite esperar uma melhor época para a venda de sua produção. E o VBC é a referência básica para o crédito rural.

²¹ Para mais detalhes a respeito, ver, por exemplo, Delgado (1985) e (2001).

²² No período 1955/80, as taxas médias anuais de crescimento do PIB total, industrial e agrícola foram, respectivamente, de 7,3%, 8,4% e 4,2%.

²³ Na década de 1970 houve uma extraordinária elevação do valor corrente das exportações e das importações mundiais (da ordem de 20% a.a. em média) devida basicamente ao aumento de seus preços, provocado pelo choque

elevação da renda interna –o PIB total per capita cresceu a uma taxa média de cerca de 6% a.a.- não foram acompanhadas por um crescimento satisfatório da produção para o mercado interno (com exceção do trigo), de responsabilidade principalmente da agricultura familiar, projetando, no final do período, a expectativa de uma crise de abastecimento interno no país (Melo, 1983). Essa situação paradoxal foi reforçada pela importância notável do crédito rural subsidiado como a principal política agrícola da década e sua captura pelos produtores de produtos de exportação em detrimento da agricultura familiar, aumentando ainda mais a rentabilidade desses produtos em relação aos alimentos para o mercado interno²⁴.

O desequilíbrio que surge na década de 1970 entre produção para exportação e produção para consumo interno aparece com nitidez na Tabela 3, onde estão indicadas as taxas médias anuais de crescimento das quantidades produzidas de lavouras selecionadas nas décadas de 1960 e de 1970.

Tabela 3: Taxas Médias Anuais de Crescimento das Quantidades Produzidas em Lavouras Selecionadas no Brasil – 1961/70 e 1971/80 (em %)

Lavouras Selecionadas	Quantidades Produzidas	
	1961/70	1971/80
Produtos de Exportação		
Soja	17,9	18,6
Laranja	6,1	11,8
Açúcar	3,2	7,0
Fumo	4,2	6,8
Cacau	3,6	5,6
Café	-9,1	-3,1
Algodão	0,8	-4,8
Produtos de Consumo Doméstico		
Trigo	11,8	6,9
Milho	4,8	2,6
Arroz	2,8	2,7
Mandioca	5,5	-2,2
Feijão	3,5	-2,7

Fonte: Goldin & Rezende (1993), Tabela 2.1, p. 16.

Com exceção do algodão, todas as culturas de exportação crescem a taxas bastante elevadas na década de 1970, em especial a soja e a laranja. A quantidade produzida de café é reduzida na década –o café é substituído pela soja no noroeste do estado do Paraná- mas cai menos do que nos anos 1960. Houve um grande crescimento da área plantada com cana-de-açúcar no final do

do petróleo, pela expansão do preço das commodities e pela inflação mundial. Esse comportamento contrasta com o que ocorreu nas décadas de 1950 e de 1960, quando o menor crescimento do valor corrente das exportações e das importações mundiais (da ordem de 8% a.a. em média) é quase completamente explicado pela elevação do volume transacionado, dada a reduzida alteração dos preços. Contrasta, ademais, com a primeira metade da década de 1980, de grave crise do mercado internacional de commodities agrícolas, com diminuição acentuada dos preços reais e acúmulo de estoques (Delgado, Lavinias, Maluf & Romano, 1996, cap. 1).

²⁴ O crédito foi sempre uma parcela muito elevada do valor bruto da produção agrícola (VBPA) no período: representou 102,5% do VBPA em 1975, 94,6% em 1976 (quando o crédito total começa a ser reduzido) e 79% em 1980.

período, estimulada pela implantação do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) em 1975, com o objetivo de substituir a gasolina (encarecida pela crise do petróleo) pelo álcool como fonte de energia. Excluído o arroz, todas as taxas de crescimento das quantidades produzidas dos produtos alimentares indicados na tabela diminuem significativamente, embora o trigo mantenha uma taxa de crescimento elevada²⁵.

Nesse contexto, pode-se concluir que a modernização agrícola da década de 1970 (a “revolução verde” brasileira) caracterizou-se por: (1) mudança na composição da produção agrícola, que beneficiou a agricultura de exportação em detrimento da agricultura familiar produtora de alimentos para o mercado interno; (2) considerável aumento da migração rural, particularmente na região Sul, de modo que quase 40% da população rural brasileira transferiu-se do campo para a cidade nesta década; (3) transformação do mercado de trabalho rural, com aumento do trabalho assalariado temporário; e (4) concentração da estrutura fundiária e piora na distribuição da renda rural, associadas ao desequilíbrio que se estabeleceu na composição da produção agrícola (Goldin & Rezende, 1993, p. 18-9).

6. As políticas macroeconômicas recessivas de ajustamento à crise externa na década de 1980 levaram a uma diminuição considerável das taxas médias do PIB total e, principalmente, do PIB industrial, que caíram, respectivamente, para 2,7% a.a. e para 1,7% a.a. no período 1981/89, num contraste marcante com o que ocorreu na década de 1970 e mesmo durante todo o período do pós-guerra até 1979. Paradoxalmente, no entanto, o PIB agrícola cresceu a uma taxa média anual de 3,4% no período 1981/89, bastante acima, pela primeira vez em todo o pós-guerra, da taxa de crescimento do PIB industrial e maior do que a do PIB total, e não muito abaixo da taxa média anual obtida na década de 1970 e em todo o período 1955/80. Uma boa parte da literatura econômica especializada tentou explicar este paradoxo –do crescimento surpreendente, em termos relativos, do produto agrícola na década de 1980- que se expressou também no comportamento mais equilibrado da composição da produção agrícola e na reversão de alguns de seus efeitos deletérios sobre a agricultura familiar no Brasil²⁶.

As análises existentes sugerem que dois elementos foram particularmente importantes para explicar o desempenho da agricultura na década de 1980: (1) a prioridade atribuída à agricultura em 1979, tendo em vista enfrentar a expectativa de uma crise de abastecimento, dado o fraco desempenho da produção de alimentos na década anterior, o que se refletiu numa mudança da política agrícola em favor do fortalecimento da política de preços mínimos²⁷, e (2) a desvalorização, em relação à década de 1970, da taxa de câmbio real –um dos principais instrumentos da política macroeconômica de ajuste à crise externa- que manteve os estímulos à produção para exportação numa conjuntura desfavorável, compensando, em moeda nacional, as perdas de receita em dólares dos exportadores brasileiros, dada a crise do comércio mundial na primeira metade da década e a queda dos preços internacionais das commodities agrícolas.

²⁵ Note-se que neste período difundiu-se na região Sul do país, nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, o chamado “binômio soja e trigo”, ou seja, a proliferação de estabelecimentos agrícolas que plantavam, em sucessão, soja no verão e trigo no inverno. Com a exceção do trigo, outros produtos alimentares (como milho, feijão e mandioca) tiveram sua produção substituída pela da soja, na região Sul.

²⁶ Nossa principal referência na exposição que segue sobre o comportamento da agricultura na década de 1980 será o excelente estudo de Goldin & Rezende (1993).

²⁷ No início do governo do General Figueiredo em 1979, o então Ministro da Agricultura Delfim Neto lançou a prioridade agrícola com o mote de “encher a panela do povo”.

A recuperação da produção de alimentos para o mercado interno pode ser percebida nas Tabelas 4 e 5, abaixo. A Tabela 4 apresenta a evolução da relação entre dois índices de preços reais de produtos agrícolas, os de mercado interno e os de exportação, na segunda metade dos anos 1970 e na década de 1980. Percebe-se claramente que essa relação de preços (calculada por subperíodos para simplificar a tabela) foi mais favorável para os produtos alimentares de mercado interno na década de 1980 do que na década de 1970, com a exceção de 1975/76 e de 1984/85. Esse comportamento pode ser explicado pela diminuição dos preços reais dos produtos exportáveis ao longo dos anos 1980 e pelo fato de que, embora tenha ocorrido uma redução também nos preços reais dos produtos alimentares, em função da aceleração da inflação, essa queda foi menor do que a dos preços dos exportáveis, devido à reforma realizada na política de preços mínimos, com o objetivo não apenas de controlar a inflação mas também de estimular a produção de alimentos através da indexação dos preços mínimos à inflação.

Tabela 4: Relação entre os Índices de Preços Reais dos Produtos Agrícolas de Mercado Interno e de Exportação (sem café) no Brasil – Décadas de 1970 e 1980 (1980 = 100)

Anos	IPRPAMI/IPRPAE
1974	74
1975/76	99
1977/79	71
1980/83	96
1984/85	70
1986/87	81
1988/90	82

Observações: (a) IPRPAMI = Índice de preços reais dos produtos agrícolas de mercado interno; (b) IPRPAE = Índice de preços reais dos produtos agrícolas de exportação (sem café); (c) Produtos agrícolas de mercado interno incluídos: arroz, batata-inglesa, feijão, mandioca e milho; (d) Produtos agrícolas de exportação incluídos: algodão, cacau, laranja e soja.

Fonte: Goldin & Rezende (1993), Tabela 4.1, p. 42.

Como concluem Goldin & Rezende (1993): “É verdade que o governo usou seus estoques para moderar o ciclo anual de preços e, assim, controlar a inflação na entressafra. Mas isso foi feito, na década de 80, em combinação com preços mínimos atraentes, enquanto na década anterior o governo procurou controlar os preços agrícolas através da importação de alimentos e de outros mecanismos igualmente prejudiciais ao setor agrícola, em vez de fazê-lo através da formação de estoques provenientes da produção doméstica. Assim, a mudança crucial que ocorreu na política agrícola entre os anos 70 e os anos 80 foi a adoção da política de preços mínimos com o duplo objetivo de estimular a produção e controlar mais eficientemente os preços agrícolas”²⁸ (p. 57).

²⁸ A margem de remuneração dos preços mínimos em relação aos custos operacionais totais (em %) elevou-se consideravelmente (ou manteve-se elevada) para os produtos alimentares na primeira metade da década, como pode ser observado abaixo (Gasques & Villa Verde, 1990, p. 13, Tabela 5):

	1979/80	1980/81	1982/83	1985/86	1986/87
Milho	17,5	55,2	43,0	81,6	67,5
Arroz sequeiro	62,2	28,6	39,6	7,9	19,7
Mandioca	8,9	85,6	219,8	-	-
Feijão águas	5,0	52,7	34,8	41,7	30,7

A Tabela 5 mostra as taxas médias anuais de crescimento de produtos agrícolas selecionados (de alimentação e de exportação) na década de 1980. Percebe-se, primeiro, uma melhoria sensível nas taxas de crescimento dos produtos alimentares, especialmente para o trigo, devido à política explícita de proteção e de estímulo à produção nacional implementada na década de 1980, como vimos, de modo que em 1987 o Brasil praticamente alcançou a auto-suficiência produtiva²⁹. É preciso destacar que as culturas alimentares, em particular o trigo e o arroz, tiveram taxas relevantes de crescimento dos rendimentos físicos na década de 1980, como resultado de pesquisas e de inovações tecnológicas desenvolvidas por organismos governamentais na década de 1970³⁰ (Goldin & Rezende, 1993).

Tabela 5: Taxas Médias Anuais de Crescimento da Produção em Lavouras Selecionadas no Brasil – 1973/81 e 1979/89 (em %)

Lavouras	1973/81	1979/89
Arroz	1,5	3,2
Feijão	-0,3	0,6
Mandioca	-0,9	-0,3
Milho	2,0	3,1
Trigo	2,4	14,2
Algodão	-1,3	3,3
Cana-de-açúcar	8,3	8,6
Soja	7,3	3,7

Fonte: Goldin & Rezende (1993), Tabela 5.2, p. 72.

A Tabela 5 revela ainda que os produtos de exportação apresentados também tiveram elevadas taxas de crescimento da produção, não obstante a conjuntura de crise do mercado internacional e de queda dos preços internacionais. O algodão recuperou suas taxas de crescimento da produção, com grande aumento dos rendimentos físicos da lavoura, e a cana-de-açúcar manteve taxas muito elevadas, o que se explica igualmente pela grande expansão observada em sua área de produção, alavancada pela continuidade do Proálcool. Note-se, ademais, que algodão e cana-de-açúcar

²⁹ Outro cálculo das taxas de crescimento da produção agrícola brasileira feito por Melo (1991, p. 302) confirma o comportamento contrastante das décadas de 1970 e de 1980: a taxa média anual de crescimento para os produtos domésticos (arroz, batata, cebola, feijão, mandioca, milho e tomate) foi de zero em 1970/79 e de 2,20% em 1980/89, enquanto a de produtos de exportação (algodão, amendoim, cacau, café, cana, fumo, laranja, mamona e soja) foi de 7,64% em 1970/79 e de 3,34% em 1980/89. A evolução da produção média anual total (em milhões de t) do Brasil, entre 1978/79 e 1988/89, para alguns produtos alimentares foi a seguinte (Delgado, Lavinias, Maluf & Romano, 1994, p. 49):

	1978/79	1988/89
Feijão	2,2	2,4
Milho	14,9	25,6
Arroz	7,4	11,4
Trigo	2,8	5,6

No caso do trigo, a produção total (em milhões de t) passou de cerca de 2,0 em 1984 para 4,3 em 1985, 5,6 em 1986 e 6,1 em 1987, aumentando cerca de 205% em 4 anos.

³⁰ É preciso mencionar neste particular as inovações tecnológicas que permitiram a incorporação produtiva da região do cerrado, a partir da década de 1980, o que vai aumentar consideravelmente a produção agrícola na região Centro-Oeste do país, especialmente de arroz, milho e soja. Essa última inicia, desde a segunda metade da década, um substancial deslocamento de sua produção do Rio Grande do Sul para o Centro-Oeste. A expansão agrícola do Centro-Oeste foi também estimulada pela política de fixação de preços mínimos uniformes para todo o país (Goldin & Rezende, 1993, p. 57).

canalizaram boa parte de sua produção para o mercado interno. A soja, por sua vez, apresentou perda de dinamismo no período em relação à década anterior³¹.

Os dados sobre a comparação dos índices da taxa de câmbio real nas décadas de 1980 e de 1990, apresentados por Zini (1993, p. 38), indicam que a taxa de câmbio real nos anos 1980 foi, em média, superior à prevalecente nos 1970, embora em ambos os períodos apresente alternância de valorizações com desvalorizações. As únicas exceções foram 1979 -quando a moeda brasileira (o cruzeiro) sofreu uma primeira maxidesvalorização de 30%, associada à segunda crise do petróleo- e os dois últimos anos da década de 1980 -quando o acúmulo de insucessos dos programas de estabilização “heterodoxos” experimentados pelo governo nessa década começou a (i) inviabilizar as políticas públicas, inclusive agrícolas, implementadas até então, (ii) generalizar as práticas especulativas na economia, e (iii) provocou um novo surto de valorização expressiva da moeda nacional (o cruzado novo), que se irradiou para a próxima década.

Dessa forma, como sugerem Goldin & Rezende (1993), “a desvalorização relativa nos anos 80, em comparação com os anos 70, significou que, para os exportadores brasileiros, a tendência declinante dos preços agrícolas internacionais na década de 80 foi menos severa do que poderia ter sido se as taxas de câmbio dos anos 70 tivessem sido mantidas” (p. 60).

Por fim, houve outra importante mudança na política agrícola dos anos 1980 provocada pelos constrangimentos impostos pela política macroeconômica e pela progressiva crise financeira do Estado: a significativa redução da disponibilidade de crédito para a agricultura. Com efeito, o crédito rural total caiu continuamente de um nível, em 1979, de Cz\$ 235,1 bilhões (em valores de março de 1986) para Cz\$ 87,1 bilhões em 1984 –seu nível mais baixo na década de 1980³²- crescendo a partir daí até atingir Cz\$ 280,7 bilhões em 1988 –único ano em que o total do montante real de crédito nos anos 1980 foi maior do que no biênio 1979/80- e Cz\$ 187,3 em 1989 (Delgado, 2001, p. 43).

No final da década de 1980, especialmente a partir de 1988, com a agudização do processo inflacionário e da crise financeira do Estado, começou um corte drástico nos gastos do setor público com a agricultura no Brasil. Segundo Barros (1993), “as atividades governamentais da União e dos Estados, conjuntamente, reduziram suas aplicações na agricultura de 4,35% do PIB para 2,38%, entre 1988 e 1990. Uma medida mais completa dos gastos, incluindo também as empresas públicas federais e estaduais, revela um corte de 5,17% do PIB para 3,19%, de 1988 para 1989” (p. 135). Esse corte de gastos públicos afetou ainda as atividades de pesquisa e de extensão rural. De acordo com Goldin & Rezende (1993), há uma estimativa de que as despesas

³¹ A produção média anual total de soja no Brasil passou (em milhões de t) de 11,2 em 1975/77 para 14,4 em 1980/83, 16,0 em 1984/87 e 21,1 em 1988/89, sendo que o aumento no último período deveu-se basicamente ao crescimento da produção no Centro-Oeste, já que a produção da região Sul permaneceu praticamente inalterada. Em relação a outros produtos de exportação observou-se a seguinte evolução da produção (em milhões de t) (Delgado, Lavinas, Maluf & Romano, 1994, p. 49):

	1978/79	1988/89
Cana-de-açúcar	134,0	255,6
Algodão	1,7	2,2
Laranja (milhões de frutos)	40,7	82,7

³² A redução do volume real de crédito rural foi, então, de 63% de seu valor em 1979. O símbolo Cz\$ expressa os valores do crédito em cruzado, a moeda que substituiu o cruzeiro quando da adoção do Plano Cruzado em 1986.

com essas atividades foram reduzidos de 16% para 3% dos gastos orçados para a agricultura no período 1980/87³³ (p. 59).

Para concluir, pode-se dizer que nos anos 1980, as políticas cambial, de preços mínimos, e tecnológicas viabilizaram o crescimento agrícola em um ambiente macroeconômico interno e externo bastante desfavorável. Ademais, a composição da produção agrícola tornou-se menos desequilibrada, em relação à década de 1970, em função dos estímulos para a expansão da produção agrícola para o mercado interno. As distorções provocadas pelo crédito rural na década anterior foram atenuadas, e a rentabilidade das culturas domésticas aumentou vis-à-vis às de exportação: os índices de preços reais de ambas reduziram-se ao longo da década, mas os das primeiras caíram menos do que os das últimas. Aparentemente, com o melhor desempenho dos produtos de alimentação, a década de 1980 foi mais favorável para a agricultura familiar do que a década de 1970. Apontam nessa mesma direção três evidências adicionais de incidência importante na primeira metade da década, em relação ao ocorrido nos anos 1970: (1) as maiores taxas de crescimento do número de estabelecimentos rurais de até 20 hectares (o número de estabelecimentos com menos de 10 ha cresceu quase 20% entre 1980/85, segundo Gasques e Villa Verde (1990), p. 13); (2) a maior estabilidade do emprego agrícola como proporção do emprego total e a redução da intensidade das migrações rurais-urbanas; e (3) a queda relativa do preço da terra, em relação à sua substancial elevação na década de 1970 (Goldin & Rezende, 1993, p. 44-49).

7. Com o aprofundamento da crise econômica, que se manifestou através da aceleração inflacionária, do fracasso dos planos de estabilização, e da crise financeira do Estado, a capacidade e a disposição de intervenção do governo através de políticas públicas foi sendo progressivamente minada, tanto operacional como ideologicamente, de modo que a política agrícola posta em prática na década de 1980 foi inviabilizada quase integralmente no final do período. Embora o Plano Cruzado tenha tido efeitos positivos sobre os investimentos e provocado uma euforia agrícola em 1986³⁴, o fracasso da sequência de planos de estabilização posteriores criou uma enorme instabilidade nas expectativas dos agentes econômicos e gerou comportamentos altamente especulativos quanto aos estoques e ativos agropecuários, intensificando o caráter especulativo da formação dos preços das commodities agrícolas, o que redundou, ajudado por outros fatores, numa crise agrícola no início dos anos 1990.

O agravamento da crise financeira do Estado e o aumento das taxas de juros ocorridos no final da década de 1980 levaram ao colapso da política de preços mínimos executada no período, pois tornaram excessivamente caro e difícil de ser financiado o carregamento de estoques de produtos

³³ O sistema público federal de assistência técnica e extensão rural será finalmente desmontado durante o Governo Collor, no início dos anos 1990, com a dissolução da Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) e a extinção ou a estadalização das agências descentralizadas, localizadas nos diferentes estados da federação, com exceção de São Paulo (as Ematers).

³⁴ Com a desindexação do sistema financeiro, a eliminação da correção monetária no crédito rural, a política monetária-creditícia expansiva e as baixas taxas de juros que a acompanharam, houve, com a adoção do Plano Cruzado, uma melhoria na fragilidade financeira dos agricultores endividados, ao mesmo tempo em que ocorreu uma fuga de capitais do mercado financeiro para os ativos de risco, entre os quais o rebanho bovino e a terra, provocando uma elevação da rentabilidade da pecuária e um aumento do preço da terra. Essa conjuntura levou a um incremento dos investimentos agrícolas (através do aumento da demanda por crédito e da utilização de recursos próprios) e a um aumento da produção agropecuária (Goldin & Rezende, 1993, p. 53-4).

agrícolas (de alimentação e de exportação) realizado pelo governo. Ademais, a partir de 1988, como vimos, sucedeu uma valorização da taxa de câmbio real, que se estendeu pela década de 1990, neutralizando outro instrumento de política econômica de significativa relevância para a agricultura nos anos 1980. Simultaneamente, começou em 1987/88 o processo de desmonte da política pública de regulação do Complexo Trigo no Brasil. Abriu-se, dessa forma, a porta para o abandono do sistema de política agrícola baseado na coordenação do mercado interno e na intervenção direta nos mercados agrícolas e para a opção por uma estratégia de liberalização de mercados e de privatização de instrumentos de política, que veio a ser implementada ao longo da década de 1990 – numa conjuntura de abundância de liquidez internacional para as economias ditas “emergentes”- com efeitos negativos para a agricultura brasileira e, principalmente, para a agricultura familiar.

A taxa de crescimento da economia brasileira foi bastante medíocre na década de 1990, apresentando as taxas médias anuais de crescimento do PIB mais baixas, quando comparadas aos anos 1970 e 1980: 1,7% a.a. para o PIB total, 0,8% a.a. para o PIB industrial e 2,5% a.a. para o PIB agrícola (*Conjuntura Econômica*, 2004, p. XV). O comportamento da agricultura e, em particular, da agricultura familiar nesta década foi influenciado fundamentalmente por três medidas distintas de política econômica: (1) a liberalização comercial e o desmonte do modelo de intervenção do Estado que prevaleceu na agricultura, como vimos, até a década de 1980; (2) a adoção do Plano Real, em 1994, e (3) a considerável valorização da taxa de câmbio real até 1997, associada a grande liquidez internacional e a taxas de juros domésticas bastante elevadas, que acompanharam a implementação do programa de estabilização do real (a nova moeda adotada em 1994) e contribuíram para explicar o relativo sucesso do Plano.

A liberalização comercial e o desmonte do modelo de regulação da política agrícola foram expressos, entre outras consequências, pelas seguintes mudanças no comportamento de variáveis econômicas estratégicas.

(1) Uma enorme redução dos fluxos líquidos de aplicação de recursos com as principais políticas agrícolas (registradas no orçamento público da União), que passaram de US\$ 3,0 bilhões em 1988 para US\$ 1, 1 bilhões em 1990 e para US\$ 0,5 bilhões em 1992 (Delgado, 1994, p. 14, Tabela 5). Note-se que a redução é particularmente impressionante na Conta Trigo, na Conta Açúcar, no crédito rural, refletindo-se também, em menor intensidade, na política de preços mínimos e na formação de estoques reguladores pelo governo.

(2) A liquidação da política governamental de gestão de estoques públicos de alimentos, como é sugerido pela Tabela 6 para alguns produtos selecionados. Em pouco mais de 5 anos, os estoques públicos de produtos alimentares foram reduzidas em cerca de 85%.

Tabela 6: Posição de Estoques Públicos de Alimentos de Produtos Selecionados – 1988 e 1993 (em mil t)

Produtos	Estoques de Passagem 31/12/1988	Estoques medidos em 15/06/1993
Trigo	2.724,00	5,75
Milho	2.790,03	545,07
Arroz	4.389,91	900,40
Feijão	149,22	60,42
TOTAL	10.053,16	1.511,64

Fonte: Delgado (1994), p. 19, Tabela 7.

(3) A importante queda das tarifas de importação que atingiram, de forma expressiva, os produtos alimentares e o algodão, como pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7: Brasil - Tarifas de Importação para Produtos Selecionados – 1989/97 (em %)

Ano	Arroz	Feijão	Milho	Leite	Algodão	Trigo	Carne de Boi
1989	20	25	15	40	30,6	-	30
1990	20	15	15	30	30,6	25	20
1992	15	0	15	20	25	40	10
1994	10	10	10	20	12,5	30	10
1995	13	13	10	20	5	13	10
1997	13	13	11	19	9	13	13
Varição 1989/97	-35	-48	-26,6	-52,5	-70,6	-48	-56,6

Fonte: Delgado (1998), p. 25, Tabela 4.

De modo geral, a decisão das elites políticas e econômicas do país de abandonar o modelo de crescimento econômico mais autônomo e de integrar-se ao chamado processo de globalização da economia mundial, que se intensifica a partir da década de 1980, ganha maior consistência diretiva com o Governo Fernando Henrique Cardoso, que se inicia em 1995, e que passa a pôr em prática uma política econômica que articula, com maior ou menor sucesso, a privatização do setor produtivo estatal, a estabilidade de preços com controle da oferta monetária e altas taxas de juros, a abertura da economia para o exterior, e taxa de câmbio real valorizada. O ensaio fundamental para esse mix de políticas foi a implantação do Plano Real em 1994, durante o governo de transição de Itamar Franco e com Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda.

Os efeitos do Plano Real sobre a agricultura foram graves, como exemplifica a crise por que passou a agropecuária brasileira em 1995 e que levou a uma queda da renda real do setor de cerca de 20 a 30% no primeiro semestre do ano (Delgado, 2001, p. 49). Essa crise pode ser explicada pela conjunção de vários fatores interligados: uma super-safra em 1995, a falência financeira e institucional do modelo de política agrícola anterior, a ampla abertura externa da economia, e a valorização da taxa de câmbio e o aumento das taxas de juros que acompanharam a execução do Plano Real³⁵. A consequência foi (i) o enorme aumento dos custos financeiros dos agricultores, em função das elevadas taxas de juros reais e da escassez de fontes baratas de crédito, (ii) a desarticulação dos mecanismos de proteção da agricultura –como a política de preços mínimos e a política tarifária, (iii) um impacto depressivo direto e significativo na formação de preços dos principais produtos agrícolas, e (iv) o incentivo às importações -que se tornaram também um grande negócio financeiro, em função do diferencial de custos entre os empréstimos externos e internos- e o desestímulo às exportações³⁶.

³⁵ A taxa de câmbio anual média, expressa em reais/dólar americano (venda), ficou extremamente valorizada pelo menos até 1998: foi de 0,65 em 1994, 0,92 em 1995, 1,00 em 1996, 1,08 em 1997 e 1,16 em 1998. A taxa de câmbio voltou a desvalorizar-se apenas em 1999, quando atingiu R\$ 1,82/US\$, aumentando consistentemente a partir daí: 1,83 em 2000, 2,35 em 2001, 2,93 em 2002 e 3,07 em 2003 (Soares, Romano & Delgado, 2004, p. 8-9).

³⁶ Para uma boa análise dos efeitos do Plano Real sobre a agricultura, pode ser consultado Bressan Filho (1995).

Cabe ter uma visão mais precisa acerca dos efeitos dessa política de liberalização sobre o crescimento da produção e da importação de produtos alimentares no Brasil nessa década. A Tabela 8 apresenta o crescimento da produção de alguns produtos alimentares e

Tabela 8: Brasil – Produção Agrícola de Produtos Selecionados – Década de 1990
(em milhões t)

Produtos	1987/88*	1990/91*	1992/93*	1994/95*	1996/97*	1998/99*
Algodão (caroço)	1,4	1,3	1,1	1,0	0,7	0,9
Arroz	11,2	9,0	10,0	10,9	9,8	10,0
Feijão	2,4	2,6	2,7	3,2	3,0	2,6
Milho	25,5	23,2	30,0	35,3	34,1	31,3
Soja	17,6	17,8	21,2	25,5	24,7	31,1
Trigo	6,0	3,2	2,4	1,8	2,8	2,3
Total Grãos	65,6	58,1	68,4	78,6	76,0	79,5

Observação: * média bianual

Fonte: CONAB, www.conab.gov.br

do algodão e da soja no Brasil na década de 1990.

Os produtos na tabela representavam cerca de 98-99% do total de grãos produzidos no Brasil em todos os biênios considerados. Em 1987/88, um biênio muito favorável para a produção de alimentos, os produtos alimentares selecionados representavam quase 70% da produção total de grãos, participação que caiu para cerca de 65% ao longo da década e chegou a 58% em 1998/99, o que se explica pela grande elevação da produção de soja, que atingiu quase 40% da produção total neste biênio. A produção total de grãos aumentou na década até o biênio 1994/95 -quando ocorreu uma super-safra e crise da agricultura em 1995, associada ao Plano Real- tendo permanecido relativamente estagnada até o final do período. O mesmo aconteceu com a produção de milho, que se reduziu depois de 1994/95. O arroz e o feijão permaneceram com sua produção praticamente inalterada durante toda a década. Os produtos mais afetados foram o trigo e o algodão, cuja produção caiu de maneira significativa em relação à década anterior, afetados de forma bastante intensa pela redução de tarifas à importação, pela desregulação, e pela retirada dos subsídios (no caso do trigo).

A Tabela 9 apresenta a evolução do valor das importações agrícolas do Brasil, para alguns produtos, principalmente alimentares, no período 1990/96. É impressionante o crescimento das importações agrícolas totais no período, especialmente a partir de 1994, com a adoção do Plano Real. Dentre os produtos selecionados o maior crescimento foi das importações de trigo e de algodão –os dois produtos mais afetados pela abertura comercial, como vimos- que chegam a representar cerca de 36% do total das importações agrícolas em 1993, quando o valor das importações dos 5 produtos selecionados alcança quase a metade

do valor total das importações agrícolas: a redução dessas participações depois de 1993 explica-se pelo aumento intenso das importações de manufaturados agrícolas. Em 1998, o valor das importações de leite e derivados chegou a US\$ 521 milhões, de arroz atingiu US\$ 545 milhões, de milho US\$ 195 milhões, enquanto o valor das importações de trigo e de algodão em bruto diminuíram em relação a 1996 (especialmente as de algodão) para US\$ 814 milhões e US\$ 527

milhões. O valor total das importações agrícolas manteve-se perto dos 7 bilhões de dólares³⁷ (Melo, 2001, p. 23).

Tabela 9: Brasil – Importações Agrícolas Brasileiras de Produtos Seleccionados – 1990/96
(em milhões US\$ FOB)

Produtos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Trigo	295,0	454,8	541,5	725,9	748,7	908,4	877,3
Algodão	156,4	177,1	211,9	650,0	561,6	544,1	857,7
Arroz	138,1	346,3	142,2	196,8	296,5	276,4	298,8
Milho	82,2	91,1	61,3	146,7	172,9	156,8	74,6
Leite em pó	56,9	77,3	60,8	104,6	172,5	409,1	316,9
Importações Agrícolas Totais	2.438,6	2.797,8	2.444,9	3.796,6	5.059,4	6.450,2	6.825,3

Fonte: Espírito Santo & Severo (1997), p. 22, Tabela 3.

Grande parte das importações agrícolas brasileiras na década de 1990 veio do Mercosul, sendo que a balança comercial agrícola do Brasil com os demais países do bloco foi deficitária durante o período 1990/96 e crescentemente deficitária a partir do Plano Real, como sugerem os dados abaixo (em milhões US\$ FOB)³⁸:

Anos	Exportações	Importações	Saldo da BC
1990	119	1.385	-1.266
1991	233	1.288	-1.055
1992	416	1.302	-885
1993	577	1.655	-1.076
1994	673	2.340	-1.667
1995	784	3.185	-2.401
1996	884	3.646	-2.762

Neste contexto macroeconômico interno e externo, o estudo realizado por Melo (2001) tentou dimensionar mais diretamente os efeitos da liberalização comercial sobre a agricultura familiar no Brasil na década de 1990. Para tanto, partiu da consideração de 22 produtos agropecuários (18 agrícolas e 4 animais), classificando-os como produtos originários da agricultura familiar e da agricultura patronal, tendo como referência sua distribuição por grupos de área total dos estabelecimentos agropecuários no Brasil, segundo o Censo Agropecuário de 1995/96. Identificou, então, como produzidos pela agricultura familiar aqueles produtos para os quais a maior incidência de produção verificava-se em estabelecimentos com até 100 ha de área total.

³⁷ Com a desvalorização cambial de janeiro de 1999, as importações agrícolas totais caíram bruscamente para cerca de US\$ 5 bilhões, o que lembra a enorme sensibilidade da balança comercial agropecuária do Brasil a variações na política cambial.

³⁸ Espírito Santo & Severo (1997), p. 24, Tabelas 5 e 5.1. Note-se que foram adquiridos no Mercosul 81% do valor total das importações acumuladas de trigo no período 1994/96, 43% do valor total das importações de algodão, e 72% do valor total das importações de arroz acumuladas neste período. Mesmo de soja, o Brasil aumentou suas importações que alcançaram cerca de US\$ FOB 227,9 milhões no período 1994/96 contra 134,3 milhões no acumulado de 1990/93.

Com esses critérios, chegou à seguinte distribuição dos 22 produtos considerados segundo os dois tipos de agricultura mencionados:

- Agricultura Familiar: amendoim, batata, cebola, feijão, fumo, mandioca, sisal, tomate, uva, suínos, frangos e leite.
- Agricultura Patronal: algodão, arroz, cacau, café, cana-de-açúcar, laranja, milho, soja, trigo e bovinos.

De acordo com essa classificação, fica explícito que a agricultura familiar produz principalmente produtos para o mercado interno, embora nem todos sejam alimentares (fumo, por exemplo) e que a agricultura patronal produz principalmente produtos de comércio exterior (para exportação e para substituir importação), embora alguns possam ser produtos relevantes para a alimentação (trigo, por exemplo).

As principais conclusões da análise de Melo (2001) sobre os efeitos da liberalização comercial -e da implementação do Plano Real com taxas de juros elevadas e taxa de câmbio sobrevalorizada- sobre as agriculturas familiar e patronal na década de 1990 podem ser resumidas como segue.

(1) A evolução dos preços reais recebidos pelos agricultores brasileiros na década de 1990 foi extremamente desfavorável para esses, com quedas bastante acentuadas e contínuas ao longo do período (Melo, 2001, p. 28-32). A taxa média anual de crescimento dos preços reais dos 22 produtos agropecuários considerados como um todo foi de -3,24%, enquanto a taxa média anual de redução dos preços reais da agricultura familiar (-4,74%) foi bem maior do que a mesma taxa para a agricultura patronal (-2,56%). Tudo indica que essa queda nos preços reais recebidos pelos agricultores familiares está associada ao enorme crescimento das importações agrícolas nos anos 1990, vinculado à implementação do programa de estabilidade econômica e às facilidades propiciadas pela conjuntura de considerável liquidez internacional.

Esse conjunto de fatores evidencia de quão prejudicial à agricultura e, em particular, à agricultura familiar foi a política econômica implementada na década, sendo que para a agricultura patronal os efeitos da política doméstica foram parcialmente compensados pelo comportamento favorável dos preços internacionais de alguns produtos (como soja, açúcar, suco de laranja, café, entre outros). De acordo com Melo (2001), o reduzido crescimento da economia brasileira nos anos 1990 foi bastante prejudicial para a agricultura familiar, dado o menor crescimento do emprego urbano e da demanda por seus produtos. A agricultura familiar brasileira depende basicamente do comportamento do mercado interno, o comércio internacional tendo muito pouca influência sobre ela, a menos em situações, como as da década de 1990, em que fica inteiramente desprotegida do ponto de vista comercial.

(2) Embora os índices agregados para a agricultura familiar e a patronal tenham evidenciado reduções substantivas nas taxas de crescimento dos preços recebidos pelos agricultores, nem todos os produtos tiveram reduções da mesma magnitude, embora nenhum produto tenha tido preços crescentes. No caso da agricultura familiar, as maiores diminuições aconteceram para cebola, frangos, suínos, leite, tomate e mandioca³⁹. Para a agricultura patronal, destacou-se o

³⁹ Aparentemente, conforme Melo (2001), em torno de 42 mil produtores de leite abandonaram a produção apenas no sub-período 1997-99 (p. 31).

grande declínio dos preços reais recebidos pelos produtores de trigo (de quase 5% a.a.), o que, para Melo (2001), deve ter provocado efeitos-substituição no consumo de outros produtos potencialmente substitutos, como é o caso da mandioca e do milho. Foram marcantes, ainda, as diminuições nos preços da laranja e do algodão (p. 31-2).

Note-se, entretanto, que embora o trigo tenha sido incluído na agricultura patronal de acordo com os critérios utilizados por Melo (2001), a grande crise ocorrida em seu sistema de regulação deve ter afetado também a agricultura familiar, pois em 1985 cerca de 53% da produção de trigo no Brasil era realizada em estabelecimentos de até 100 ha, que correspondiam a 92% do número total de estabelecimentos e detinham 54% da área plantada com trigo no país (Mendes, 1994, p. 15, Tabela 2.5). Algo semelhante ocorreu também com o algodão, no qual a incidência da agricultura familiar em sua produção era igualmente não desprezível. Como consequência da liberalização comercial e da política econômica que a acompanhou, a área plantada com algodão foi reduzida em cerca de 40%, com o Brasil passando, na década de 1990, de quarto exportador mundial para segundo importador mundial do produto. Estimativas feitas sugerem que os estados produtores de algodão e de trigo perderam cerca de 350 mil empregos na agricultura a partir de 1992 (Lopes, 1994).

(3) A Tabela 10, abaixo, apresenta a evolução dos índices de quantidades produzidas na agropecuária brasileira ao longo da década de 1990 para os agregados de produção total, de produção de lavoura e animal, de produção das agriculturas familiar e patronal, além de acrescentar, na última coluna, os índices de crescimento da população brasileira, supondo uma taxa média anual de 1,63% .

Nota-se, pela última linha da tabela, que os agregados que mais cresceram foram, por ordem decrescente, a produção animal total, a produção da agricultura familiar, a produção agropecuária total, a produção da agricultura patronal, e a produção vegetal total (p. 33-4). Três comportamentos merecem ser particularmente mencionados: (i) todos os agregados tiveram taxas médias anuais de crescimento maiores do que a da população, embora os índices da população tenham sido superiores aos de quantidades produzidas totais até 1994 e aos de quantidades produzidas de produtos da lavoura durante toda a década. Isso significa que, não fosse o desempenho notável da produção animal, o comportamento da produção total teria ficado bastante prejudicado na década de 1990; (ii) os índices das quantidades produzidas pela agricultura familiar foram sempre mais elevados do que os da população, o que não ocorreu com os índices da agricultura patronal, pelo menos até 1995; e (iii) o ordenamento das taxas médias anuais de crescimento das quantidades produzidas é exatamente o inverso do das taxas médias anuais de crescimento dos preços reais recebidos pelos produtores para todos os cinco agregados considerados na investigação de Melo (2001).

Nenhum dos produtos considerados por Melo (2001) como de agricultura familiar apresentou taxas médias anuais de crescimento da produção negativas (p. 34-5), embora as taxas para cebola, feijão e mandioca permaneceram praticamente inalteradas. Os maiores aumentos de produção, dentre os produtos da agricultura familiar, foram observados para frangos, suínos, leite, tomate e batata. Quanto à agricultura patronal, o desempenho da produção foi mais modesto e heterogêneo ao longo da década: a produção de algodão, trigo e cacau apresentou

expressivo declínio, a de arroz e de café não se alterou significativamente, e a de cana-de-açúcar, laranja, milho, soja e bovinos apresentou elevação mais destacável.

Tabela 10: Brasil – Evolução dos Índices de Quantidades Produzidas pela Agropecuária na Década de 1990 (1989 = 100)

Anos	Produção Total	Produção Total Vegetal	Produção Total Animal	Produção Agricultura Familiar	Produção Agricultura Patronal	População Brasileira
1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	95,6	90,6	109,0	104,1	91,6	101,6
1991	98,4	92,5	114,4	108,9	93,6	103,3
1992	105,5	98,5	124,3	116,4	101,1	104,9
1993	104,3	97,0	124,0	117,8	98,8	106,6
1994	111,6	105,0	129,2	126,4	104,8	108,4
1995	117,1	105,3	148,8	132,4	110,0	110,2
1996	117,7	104,8	152,3	133,5	110,5	112,0
1997	121,9	108,9	156,7	141,9	112,9	113,8
1998	121,0	107,8	156,6	134,1	116,3	115,6
1999	130,7	116,6	168,4	148,4	123,5	117,5
Taxa anual média (%) ^a	2,96	1,97	5,08	3,79	2,60	1,63

Observação: ^(a) Os cinco coeficientes foram significativamente diferentes de zero no nível de probabilidade de 1,0%.

Fonte: Melo (2001), p. 34, Tabela 4.

(4) A Tabela 11 mostra a evolução dos índices de rendimento físico da produção agrícola nos dois tipos de agricultura na década de 1990. O objetivo aqui é tentar esclarecer os fatores que podem explicar o crescimento das quantidades produzidas observado na tabela anterior: esse crescimento foi devido à elevação da produção por área cultivada ou à expansão da área total explorada em cada tipo de agricultura ou à alguma combinação dos dois fatores? (Melo, 2001, p. 36-39). É notável, em primeiro lugar, observar a diferença no crescimento dos rendimentos físicos entre os dois tipos de agricultura, pois as taxas médias anuais de crescimento foram muito maiores para a agricultura familiar (5,8%) do que para a agricultura patronal (3,29%), fenômeno que se acentuou na segunda metade da década, como pode ser visto na última coluna da tabela.

Além disso, os dados de crescimento da área cultivada apresentados em Melo (2001) revelam uma diminuição absoluta da área total cultivada pela agricultura familiar, entre 1989/99, da ordem de 1,3 milhões de ha, o que representou um declínio médio de 2% a.a. em toda a década⁴⁰ (p. 38). Isso significa que o crescimento das quantidades produzidas com produtos de lavoura verificado na agricultura familiar nos anos 1990 explica-se exclusivamente pela elevação dos rendimentos físicos da lavoura, que mais do que compensou a perda de área cultivada ocorrida no período.

⁴⁰ De acordo com Melo (2001), o número de estabelecimentos considerados como familiares (de menos de 100 ha) reduziu-se de 5, 2 milhões em 1985 para 4,3 milhões em 1995, uma queda de perto de 900 mil estabelecimentos em 10 anos (17% do total) (p. 39). Embora não reflita ainda a crise agrícola provocada pelo Plano Real, é possível, não obstante, que essa redução do número de estabelecimentos da agricultura familiar já esteja relacionada à desregulamentação do Complexo Trigo e à liberalização comercial do final dos anos 1980, início dos anos 1990.

Tabela 11: Brasil – Evolução dos Índices de Rendimento Físico da Produção nas Agriculturas Familiar e Patronal (1989 = 100)

Anos	Agricultura Familiar (1)	Agricultura Patronal (2)	(1)/(2)
1989	100,0	100,0	100
1990	110,8	101,5	108
1991	104,3	105,8	99
1992	116,6	113,0	103
1993	142,2	118,4	120
1994	124,3	115,9	107
1995	136,0	113,1	120
1996	137,6	125,4	110
1997	155,8	128,8	121
1998	183,5	136,0	135
1999	177,5	140,2	127
Taxa média anual (%) ^a	5,80	3,29	-

Observações: ^(a) O coeficiente para a agricultura familiar foi significativa no nível de 5,0%.

Fonte: Melo (2001), p. 37, Tabela 6.

Em relação à agricultura patronal, as evidências de Melo (2001) sugerem que o crescimento da produção também esteve associado ao aumento dos rendimentos físicos das culturas, mas sem perda de área cultivada. Essa diferença de ajustamento entre as duas agriculturas parece, segundo Melo, estar associado à melhoria dos preços internacionais entre 1991 e 1997 (p. 39). Por outro lado, o aumento dos rendimentos físicos em ambas agriculturas podem estar associados à obtenção de novos e mais baratos insumos importados (devido à abertura comercial) e à adoção de inovações tecnológicas fornecidas pelo sistema público de pesquisa agropecuária, o que pode ter levado a alguma redução de custos de produção para alguns produtos.

(5) Por fim, a Tabela 12 mostra a evolução dos valores reais da produção na agricultura familiar e na agricultura patronal para os 22 produtos (vegetais e animais) considerados por Melo (2001) em seus cálculos.

a seu valor em 1989, o que parece sugerir o considerável prejuízo ocasionado pela queda dos preços reais, que neutralizou o crescimento verificado nos rendimentos físicos e na produção. O mesmo ocorreu, de modo geral, com o valor real da produção da agricultura patronal, embora se perceba uma tênue recuperação a partir de 1997. Além disso, o valor real da produção da agricultura patronal é sempre muito superior ao da agricultura familiar, sendo quase o dobro do mesmo, embora com oscilações. É interessante observar que a partir de 1995, a distancia entre o valor real da produção da agricultura patronal e da agricultura familiar se acentuou – já que o primeiro permaneceu rigorosamente estagnado, enquanto o segundo iniciou um processo de recuperação- o que provavelmente continuou ocorrendo e mesmo se intensificando na década de 2000, com a extraordinária expansão da agricultura de exportação, liderada pela soja.

É notável como o valor da produção da agricultura familiar permaneceu, em termos reais, completamente estagnado na década de 1990, tendo decrescido, inclusive, em relação

Tabela 12: Brasil – Evolução dos Valores da Produção nas Agriculturas Familiar e Patronal na Década de 1990 (R\$ milhões de junho/1999)

Anos	Agricultura Familiar (1)	Agricultura Patronal (2)	(2)/(1)
1989	24.608	48.730	1,98
1990	20.812	37.216	1,79
1991	20.520	38.807	1,89
1992	20.073	40.476	2,01
1993	21.667	39.668	1,83
1994	22.628	42.453	1,88
1995	22.003	37.490	1,70
1996	20.169	37.210	1,84
1997	20.167	39.052	1,94
1998	20.352	40.137	1,97
1999	20.344	41.900	2,06

Fonte: Melo (2001), p. 40, Tabela 7.

Com efeito, a crise de liquidez internacional ocorrida no final de 1998 afetou pesadamente a economia brasileira, provocando fuga de capitais e exigindo uma nova mudança na política cambial e na política de ajustamento externo (Delgado, 2005, p. 66). A política econômica do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, à semelhança do que ocorreu na década de 1980, voltou a enfatizar a estratégia de geração de grandes e crescentes saldos na balança comercial, para enfrentar a deterioração da conta de transações correntes do balanço de pagamentos decorrente da política de endividamento externo priorizada no primeiro governo⁴¹.

Da mesma forma como na década de 1980, os setores agroexportadores foram estimulados a desempenhar esse papel e o autodenominado agronegócio passou a ser prioridade da política econômica doméstica⁴². Nesse sentido, como diz Delgado (2005), há um verdadeiro “relançamento” do agronegócio a partir de 1999, alavancado por algumas medidas importantes de política (p. 67 e 72): (1) um programa prioritário de investimentos em infra-estrutura territorial (os “eixos territoriais de desenvolvimento”), visando a incorporação de novos espaços territoriais, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio (por exemplo, nas regiões Centro-Oeste e Norte do país); (2) a reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para operar o sistema público de pesquisa em maior consonância com as empresas multinacionais (como exemplifica o caso dos transgênicos); (3) a “frouxidão da política fundiária”, ou seja, sua relativa incapacidade de fiscalizar e regular o mercado de terras, deixando fora do controle público as “terras devolutas”; e (4) a desvalorização da taxa de câmbio real, de modo a fazer o agronegócio novamente competitivo no comércio internacional.

⁴¹ Segundo Delgado (2005), o “ajuste ultraliberal” realizado no primeiro governo FHC produziu entre 1994 e 1999 “um gigantesco passivo externo, materializado em um déficit em Conta Corrente cumulativo ao redor de 3,5% do PIB a.a.” (p. 65).

⁴² Como, no caso brasileiro, as importações requeridas pelo agronegócio são relativamente reduzidas, o efeito do crescimento de sua produção sobre a balança comercial é sempre positivo.

Associado a uma conjuntura favorável de preços no mercado internacional, especialmente para a soja⁴³, o “relançamento” do agronegócio levou a um crescimento do PIB agrícola de cerca de 4,6% a.a., em média, no período 2000-2003, bem acima das taxas médias anuais do PIB total e do PIB industrial, de 1,8% e 1,5%, respectivamente (*Conjuntura Econômica*, 2004). Nesse contexto, a produção de soja cresceu de modo impressionante atingindo 38 milhões de t em 2001, 42 milhões em 2002 e 52 milhões em 2003, de tal forma que soja e milho passaram a representar 80% do total da produção de grãos no país em 2003.

As exportações agropecuárias brasileiras também aumentaram de forma expressiva neste período (quase 50%), passando de cerca de US\$ 20,6 bilhões (FOB) em 2000 para US\$ 30,6 bilhões (FOB) em 2003. Ademais, em 2003, União Européia (36%), Ásia (18%) e Estados Unidos e Canadá (17%) foram destinatários de 71% do total dessas exportações. O crescimento da participação da Ásia –que no início da década de 1990 era de 10%- foi talvez uma das mais importantes características da evolução da pauta de exportações agrícolas no período 2000-2003 e deveu-se basicamente ao enorme crescimento das exportações do complexo soja para a China desde então. Nesse sentido, é possível dizer que o Brasil conquistou uma condição de *global trader* de produtos agroalimentares nesse período, mas que ela foi acompanhada, como vimos acima, por um processo crescente de monoculturação da produção de grãos e de dependência exagerada da pauta de exportações agrícolas em relação ao complexo soja (Soares, Romano & Delgado, 2004).

IV. Comentários finais

8.1. Um dos objetivos deste ensaio foi caracterizar as enormes mudanças ocorridas na economia e no sistema de intervenção estatal no Brasil a partir da década de 1980, quando o país foi obrigado a ajustar-se rápida e unilateralmente à crise associada ao balanço de pagamentos e ao crescimento acelerado da dívida externa, passando a adotar políticas macroeconômicas recessivas, que empurraram a economia doméstica para a depressão, juntamente com a aceleração inflacionária e o colapso financeiro do Estado. Na década de 1990, as mudanças na economia e o desmonte do sistema de intervenção estatal predominante no pós-guerra foram complementados pela adoção de políticas neoliberais de estabilização da moeda, privatização, desregulação, abertura da economia e liberalização comercial.

Desde a década de 1980, os *policy-makers* foram, então, capturados por um processo que Delgado (2005) chamou de “ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada” (p. 62), o qual os obrigou a seguir um receituário de política macroeconômica submetido a pelo menos quatro restrições fundamentais: a redução dos gastos governamentais -para não pressionar a inflação e para aumentar a participação do setor privado na gestão da economia; a contenção da oferta monetária e a manutenção de taxas de juros elevadas -para controlar a inflação e atrair recursos externos; o monitoramento da taxa de câmbio real, valorizando-a para combater a inflação, desvalorizando-a para estimular as exportações; e a política de abertura comercial, para ajudar no combate à inflação, reduzir os gastos do governo, atrair recursos e investimentos

⁴³ Os preços da soja brasileira em Rotterdam, por exemplo, foram de US\$ 200/ton em out/2001-set/02, US\$ 242/ton em out/02-set/03 e US\$ 291/ton em outubro de 2003 (Soares, Romano & Delgado, 2004, p. 9).

externos, e não deixar dúvidas aos governos dos países desenvolvidos e aos organismos internacionais quanto à decisão do país de integrar-se à globalização.

8.2. Como consequência, um importante ensinamento apreendido na análise desse processo é que, da perspectiva macroeconômica, os interesses, o fortalecimento e as possibilidades de expansão da agricultura familiar, num país como o Brasil, vão depender não apenas da política de liberalização comercial por si só, mas do manejo da política macroeconômica **como um todo** e da capacidade política que a sociedade possa ter para controlar socialmente a execução dessa política macroeconômica e para promover alterações nas restrições mencionadas, de modo a pelo menos viabilizar a implementação de políticas públicas autônomas e diferenciadas. Como a comparação das décadas de 1970, 1980 e 1990 permite sugerir, o fortalecimento e o desenvolvimento da agricultura familiar dependem da implementação de instrumentos adequados de política pública diferenciada e da capacidade que tenham as organizações representativas dos agricultores familiares de exercerem algum controle social sobre a execução desses instrumentos, tendo em vista resistir à sua apropriação pelos grandes produtores. De alguma forma, os resultados diversos que observamos, para a agricultura familiar, na consideração das políticas de crédito rural e de preços mínimos agrícolas nas décadas de 1970 e 1980, parecem chamar a atenção para algumas possíveis lições nessa direção.

8.3. Um resultado fundamental desse processo de “ajustamento estrangido”, especialmente em sua fase mais liberal durante a década de 1990, foi a progressiva desestruturação e desmontagem do sistema e dos instrumentos de proteção e de promoção públicos do desenvolvimento agrícola e rural que desempenharam um papel central para a implementação de políticas públicas ativas para a agricultura brasileira no pós-guerra. Como a comparação das décadas de 1980 e 1990 sugeriu, o desempenho mais favorável da agricultura familiar nos anos 1980 explica-se pela prioridade dada à produção de alimentos e à política de preços mínimos que foi concebida não apenas para conter os preços dos alimentos, mas também para estimular o crescimento de sua produção. O abandono da política de preços mínimos, a desregulação e a liberalização comercial dos anos 1990, juntamente com a adoção da política macroeconômica que deu suporte ao Plano Real, foram altamente desfavoráveis à agricultura familiar –pelo aumento considerável das importações e pela redução expressiva dos preços reais- provocando perda de renda, de emprego e de área cultivada nesse período.

8.4. A reflexão sobre as características do processo de ajustamento estrangido à globalização e suas manifestações na economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990 e no início dos anos 2000 parece indicar a pertinência do reconhecimento –por mais “retrógrado” que possa parecer- da existência diferenciada, em termos de destino da produção e de grupos sociais envolvidos, de uma agricultura de mercado interno e de uma agricultura de exportação, a primeira representada fundamentalmente pela agricultura familiar e a segunda pelo chamado agronegócio. Esse reconhecimento não significa a admissão de qualquer dualismo estanque entre elas. Pelo contrário. Mas significa problematizar as supostas convergências e complementaridades afirmadas e chamar a atenção para os conflitos existentes. Conflitos que se manifestam em pelo menos três aspectos: (1) nas propostas de desenvolvimento rural de que são portadoras; (2) nas fontes de crescimento de que dependem –do crescimento do mercado interno, num caso, da abertura dos mercados externos, em outro; e (3) nos padrões e nos instrumentos de política pública que privilegiam e reivindicam.

Sem dúvida, essa é uma reflexão intelectual e política relevante no Brasil desde a década de 1990. Houve uma enorme expansão do agronegócio nesse período, estimulada pela intensa complementaridade entre agronegócio e “ajustamento constrangido à globalização”, o que lhe aumentou a presença política e a exposição favorável na mídia. Mas houve também um fortalecimento político das organizações dos agricultores familiares com a democratização política do país e, apesar dos enormes problemas econômicos enfrentados na década de 1990, essas organizações foram construindo uma identidade própria e distinta do agronegócio, tentando formular propostas que apontem –mesmo que com consideráveis dificuldades- na direção de um outro modelo de desenvolvimento rural para o Brasil. Nesse sentido, a visibilidade política dos movimentos sociais rurais ampliou-se, alcançando um maior reconhecimento pelo Estado, expresso em pelo menos três conquistas marcantes: (i) a demanda por reforma agrária voltou à agenda política e econômica nacional, forçando o governo federal a iniciar uma política de assentamentos rurais já na década de 1990; (ii) a criação do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) em 1996 representou um passo importante para o reconhecimento da importância nacional dos agricultores familiares no meio rural; e (iii) a implementação no país, a partir de 1992, do sistema de Previdência Social Rural, universalizando direitos sociais previstos na Constituição de 1988, com grande impacto social e econômico entre os agricultores familiares⁴⁴.

8.5. É importante registrar que a experiência danosa de liberalização comercial na década de 1990 forçou a introdução da questão das negociações comerciais internacionais na agenda das organizações dos agricultores familiares no Brasil. Uma experiência interessante nesse sentido desenvolveu-se durante o primeiro Governo Lula, com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) –vinculado à agricultura familiar- e de representantes de organizações de agricultores familiares no processo de negociações comerciais internacionais em curso na época (Rodada Doha da OMC, Alca, Acordo Mercosul-União Européia)⁴⁵. Embora as ambigüidades do Governo Lula nesse tema e a força do agronegócio na definição da agenda governamental não garantam que os interesses da agricultura familiar serão efetivamente preservados nessas negociações, pelo menos três aspectos podem ser destacados nessa experiência.

Primeiro, a presença dos interesses da agricultura familiar nas negociações comerciais internacionais agrícolas representou uma ampliação das arenas de discussão e de decisão da política pública para a agricultura familiar e uma dilatação da esfera pública acessível aos representantes desses grupos sociais, especialmente numa área tradicionalmente apropriada com exclusividade pelas elites. Tratou-se, na verdade, de levar a disputa política entre diferentes modelos de desenvolvimento rural para o campo das negociações comerciais internacionais. Segundo, a experiência do primeiro Governo Lula provavelmente consolidou a percepção de que a incorporação do tema das negociações comerciais internacionais nas agendas políticas dos

⁴⁴ A simultaneidade da expansão do agronegócio e do aumento das demandas dos agricultores familiares por políticas públicas diferenciadas e por acesso a direitos fundamentais de cidadania também reflete, no meio rural brasileiro, um fenômeno ocorrido em muitos países da América Latina e que Dagnino (2004) caracterizou como de “*confluência perversa* entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático” (p. 195).

⁴⁵ Ver, para uma descrição e análise dessa experiência, Delgado (2007).

movimentos e organizações dos agricultores familiares é uma prioridade, por maior que seja o destaque do mercado interno nas propostas desses grupos para mudanças no modelo de desenvolvimento econômico prevalecente. E, terceiro, este experimento significou um importante processo de aprendizagem para os novos atores –como as lideranças de agricultores familiares, e os funcionários e técnicos do MDA- de um processo de política pública do qual nunca tinham participado.

8.6. Por fim, cabe um breve comentário sobre as perspectivas, no caso brasileiro, da relação entre liberalização comercial e agricultura familiar. Em primeiro lugar, o ímpeto liberalizante da política comercial que predominou na década de 1990 foi relativamente contido durante o primeiro Governo Lula, no sentido de que os processos de desregulamentação, de privatização e de redução das tarifas alfandegárias não foram intensificados nos últimos anos. Pelo contrário, houve um movimento por parte do governo federal no sentido de recuperar ou criar instrumentos de política agrícola e/ou de desenvolvimento rural mais adequados às necessidades da agricultura familiar no país, especialmente através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (por exemplo, políticas de desenvolvimento territorial, de crédito, de aquisição de alimentos, e de assistência técnica e extensão rural). Embora a implementação desses instrumentos tenha sido mais efetiva em seus efeitos sobre os agricultores familiares mais pauperizados do que sobre os mais modernizados e tenha tido escassas consequências sobre a mudança do modelo de modernização agrícola prevalecente, os efeitos negativos da desregulação e da liberalização comercial sobre os agricultores familiares ocorridos na década de 1990 foram atenuados ou contidos.

Por outro lado, as consequências que a política comercial possa ter sobre os agricultores familiares no futuro vai depender, de forma significativa, da relação que se estabeleça entre agricultura familiar e agronegócio e da influência relativa que cada um desses tipos de agriculturas tenha sobre a formulação da política governamental, em especial sobre o *trade-off* entre abertura e proteção comercial. Há pelo menos dois aspectos que podem ser aqui destacados.

Um deles se refere às negociações comerciais internacionais sobre agricultura, onde o agronegócio defende vigorosamente a prioridade da abertura dos mercados externos, enquanto a agricultura familiar destaca as necessidades de proteção doméstica, tendo em vista a salvaguarda da renda e do emprego dos agricultores, assim como as necessidades de segurança alimentar do país. Aqui são cruciais tanto as negociações comerciais na OMC, quanto as negociações bilaterais e os acordos de tipo regional, como a Alca e o Acordo Mercosul-União Européia. Ademais, na OMC podem ser determinantes as negociações acerca da cláusula de Tratamento Especial e Diferenciado para os países em desenvolvimento –que é onde o objetivo do desenvolvimento pode contrarrestar, de alguma forma, o objetivo da liberalização comercial como princípio ordenador das negociações internacionais. No caso brasileiro, a implementação de uma política tão importante para os agricultores familiares como o Pronaf pode ser inviabilizada através de mudanças nessa cláusula⁴⁶.

O outro diz respeito ao modelo de desenvolvimento agrícola predominante e a importância do agronegócio em sua determinação e intensificação. Mantido um modelo voltado para a exportação de commodities, no qual soja e milho representam cerca de 80% da produção de

⁴⁶ Ver a respeito deste tema Soares, Romano & Delgado (2004).

grãos do país, as pressões sobre a agricultura familiar tornam-se muito grandes, do ponto de vista da tendência à monoculturação, à adoção de insumos industriais, à introdução de transgênicos, à destruição ambiental, e ao endividamento permanente dos agricultores familiares modernizados. Neste sentido, na medida em que a abertura comercial e o “ajustamento constrangido à globalização” reforçam a manutenção do modelo dominante, eles dificultam enormemente as possibilidades de fortalecimento da agricultura familiar no país. Mantido esse modelo, a ênfase atual do governo na produção agrícola de bioenergia para exportação poderá ter efeitos muito preocupantes sobre as perspectivas de reprodução e de consolidação da agricultura familiar no Brasil.

V. Referências bibliográficas

BARROS, G.S. de C. Políticas agrícolas e gastos públicos. In: TEIXEIRA, E.C. & AGUIAR, D.R.D. (eds.). *Comércio Internacional e Comercialização Agrícola*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1993, p. 131-136.

BRESSAN FILHO, A. O Plano Real e a Crise na Agricultura. *Revista de Política Agrícola*, Ano IV, n.01, janeiro-fevereiro-março de 1995, p. 12-19.

BURNQUIST, H.L. (coord.). *Liberalização Comercial: Um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro*. Brasília: IPEA (Série Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa, 14), 1994.

CASTRO, A.B.de. Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A.B.de & SOUZA, F.E.P.de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

------. O Brasil e as economias de crescimento rápido. In: VELLOSO, J.P.R. (coord.). *Estratégia Industrial e Retomada do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, Fórum Nacional, 1992.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 43, n. 1, 31 de janeiro de 1989.

------. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.58, n.12, dezembro de 2004.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (comp.). *La Cultura em las Crisis Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004, p. 195-216.

DELGADO, G. da C. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo/Campinas: Ícone/Ed. da UNICAMP, 1985.

------. *Agricultura e Comércio Exterior: Rumo da Regulação Estatal e suas Implicações para a Segurança Alimentar*. Rio de Janeiro: Rede Interamericana Agricultura e Democracia, Fórum Alternativas para a Agricultura Brasileira, fevereiro de 1994.

------. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (orga.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90.

DELGADO, G. da C. & FERNANDES FILHO, J.F. Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. *Economia. Ensaios*, v.12, n.2 e v.13, n.1, julho 1998 e dezembro/ 1998, p. 17-35.

DELGADO, N.G. *Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Rio de Janeiro: IICA, julho 1989.

----- Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. (org.). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade-UFRGS, 2001, p. 15-52.

----- Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro Governo Lula. Avanços e impasses. Mimeo, 2007. A ser publicado.

DELGADO, N.G., LAVINAS, L., MALUF, R.S. & ROMANO, J.O. Aggiustamento strutturale e agricultura in Brasile, *La Questione Agraria*, n. 54, 1994, p. 45-73.

----- *Estratégias Agroindustriais e Grupos Sociais Rurais. O Caso do Mercosul*. Rio de Janeiro: Forense Universitária/Ed. da UFRRJ, 1996.

ESPÍRITO SANTO, B.R. do & SEVERO, J.R. *A Abertura Externa e o Saldo da Balança Comercial Agrícola*, mimeo., 1997.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 34ª edição (1ª ed: 1959). São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GASQUES, J.G. & VILLA VERDE, C.M. *Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N. 204, novembro de 1990.

GOLDIN, I. & REZENDE, G.C. de. *A Agricultura Brasileira na Década de 80: Crescimento numa Economia em Crise*. Rio de Janeiro: IPEA (Série IPEA, 138), 1993.

INCRA. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, fevereiro de 2000.

KUME, H. A liberalização das importações de produtos agrícolas: a experiência dos anos 90. In: TEIXEIRA, E.C. & AGUIAR, D.R.D. (eds.). *Comércio Internacional e Comercialização Agrícola*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1993, p. 177-197.

LOPES, M. de R. O imposto compensatório sobre subsídios na origem e prática de “dumping” nos mercados agrícolas: um estudo preliminar no caso do Brasil. In: TEIXEIRA, E.C. & AGUIAR, D.R.D. (eds.). *Comércio Internacional e Comercialização Agrícola*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1993, p. 67-97.

----- Reformas agrícolas: os custos dos ajustes parciais. *Conjuntura Econômica*, v.48, n.7, julho de 1994.

MELO, F.H. de. *O Problema Alimentar no Brasil. A Importância dos Desequilíbrios Tecnológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

------. Agricultura brasileira: um novo horizonte de crescimento. *Estudos Econômicos*, v.21, n.3, setembro/dezembro de 1991, p. 299-317.

------. Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil. In: ACTIONAID, *Comércio Internacional, Segurança Alimentar e Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil/Rebrip, 2001, p. 7-44.

MELLO, J.M.C.de. *O Capitalismo Tardio. Contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MENDES, A.G. (coord.). *Liberalização de Mercado e Integração Econômica do Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola*. Brasília: IPEA (Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa, 10), 1994.

PINHEIRO, A.C. & ALMEIDA, G.B. de. Padrões setoriais de proteção na economia brasileira. In: TEIXEIRA, E.C. & AGUIAR, D.R.D. (eds.). *Comércio Internacional e Comercialização Agrícola*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1993, p. 199-239.

SILVA, V.M. da. *A Regulação do Mercado Brasileiro de Trigo*. São Paulo: EDUSP/ FAPESP, 1992.

SOARES, A.C., ROMANO, J.O. & DELGADO, N.G. *Relevance of special and differential treatment for strengthening family farming and combating poverty in Brazil*. Rio de Janeiro: United Nations Development Program, 2004.

SOUZA, R.P. de *As Multinacionais no Setor Lácteo: Estudo de Caso da Parmalat*. Curitiba: Convênio ActionAid Brasil/Deser, agosto de 2003.

TAVARES, M.da C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Ensaios sobre Economia Brasileira*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

------. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

ZINI R., A.A. *Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil*. São Paulo: EDUSP/BM&F, 1993.