



ARTIGOS
TÉCNICOS

DESEMPENHO DA AGRICULTURA NA DÉCADA DE 70

Roberto de Assumpção

1 – A PROPOSTA OFICIAL PARA AGRICULTURA

O Governo brasileiro, na última década, elaborou uma estratégia de desenvolvimento global da economia brasileira conhecida como “Plano Nacional de Desenvolvimento”, onde se insere, de forma específica, uma política para o setor agrícola. Esta estabelece metas a serem alcançadas pelo setor primário, tendo a realização delas o apoio do Estado por intermédio de incentivos.

Inicialmente, com a implantação do I PND, de 1972/1974 (¹), durante o Governo Médici, o objetivo era atingir um crescimento da produção acima de 7% ao ano com base nos seguintes pontos:

- a) desenvolver a agricultura moderna em bases empresariais na Região Centro-Sul;
- b) desenvolver a agricultura no Nordeste estimulando a agroindústria e irrigação;
- c) expandir a fronteira agrícola;
- d) modernizar as estruturas de comercialização e distribuição de produtos agrícolas.

O crescimento da agricultura estaria, dessa forma, baseado na manutenção da rentabilidade da produção agrícola, pois como a atividade deveria se estabelecer em termos empresariais, em função portanto de uma economia de mercado, seria necessário manter a taxa de lucro de maneira a possibilitar a capitalização do setor e, conseqüentemente, sua ampliação e consolidação dentro das novas perspectivas.

Pelo lado da política, o Estado atuaria através da manutenção do sistema de incentivos fiscais e financeiros já existentes e, também, completando este aspecto, teriam continuidade os programas de pesquisa em andamento.

No II PND, de 1975/1979 (²), elaborado para o Governo Geisel, o setor é chamado a uma maior participação no desenvolvimento brasileiro, nas próprias palavras do plano: “trata-se agora de exigir muito mais do setor agropecuário”. Esta expectativa estava baseada na resposta que a agricultura em termos empresariais vinha proporcionando em termos de aumento da produção. Portanto, abre-se aos formuladores do plano a possibi-

(¹) I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74, Diário Oficial de 17 de dezembro de 1971.

(²) II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79) – Pronunciamento do Presidente da República na Reunião Ministerial de 10 de setembro de 1974.

lidade concreta do setor primário acompanhar o crescimento global da economia fornecendo produtos básicos. Novamente estabelece-se a meta de crescimento anual da ordem de 7% ao ano para o quinquênio.

Completando o quadro referente ao desenvolvimento da agricultura, dentro do II PND encontramos mais duas frentes de atuação do setor. A primeira em relação à incorporação de terras existentes na Região Centro-Oeste e Amazônia, devido à construção de um gigantesco sistema viário, o qual possibilitaria a integração desta fronteira agrícola de forma dinâmica ao resto do País. A segunda, referente à implantação do Programa Nacional do Alcool, visando a produção interna de combustível para veículos automotores, uma vez que o petróleo importado passou a pressionar as contas externas, dado o choque de preços ocorridos em 1973, redundando em preços elevados no mercado internacional.

O III PND, de 1980/1985 (³), elaborado para ser desenvolvido durante o Governo Figueiredo, estabelece praticamente as mesmas diretrizes dos outros planos; entretanto, coloca a agricultura como prioridade dentro do panorama nacional.

Em linhas gerais, observa-se que a visão governamental da agricultura a partir de três PNDs poderia ser sintetizada através da expectativa de manter um crescimento anual em torno de 7% ao ano e, também, uma participação da agricultura no Produto Interno Bruto por volta de 15%.

Para a realização desta meta, o Estado disporia dos seguintes meios para sua atuação política: crédito rural, preços mínimos, pesquisa, assistência técnica e extensão rural, política fundiária e atividades de defesa animal e vegetal. Como transcorreu, entretanto, em termos concretos a evolução do setor agrícola no período coberto pelos três planos? Até que ponto houve correspondência entre o desempenho da agricultura e as metas estabelecidas pelos planos?

2 – DESEMPENHO GLOBAL DA AGRICULTURA

Atualmente, ao refletirmos sobre a questão agrícola durante os anos 70, deparamo-nos com um resultado bem aquém das expectativas governamentais consubstanciadas nos planos. Levando-se em conta indicadores econômicos relacionados com o desempenho do setor na década de 70, observa-se que a participação da agricultura em relação à Renda Interna Bruta (quadro 1) ficou em torno de 12% em média, sendo que no início esta parcela representava em torno de 10%, aumentando apenas no final da década em decorrência da crise econômico-financeira que se abateu sobre o Brasil, e de forma mais acentuada no setor industrial, elevando desta maneira a participação relativa da agricultura. Observa-se, portanto, que não se atingiu a meta de 15% do PIB que deveria ser concretizada durante esse período.

(³) Resolução nº 1 de 1980, aprovado pelo Congresso Nacional, nos termos do § 2º, artigo 2º, do Ato Complementar nº 43, de 20 de maio de 1980.

QUADRO 1. - Relações entre Renda do Setor Agrícola (RSA) e Renda Interna (RI); e entre Renda do Setor Secundário (RSS) e Renda Interna (RI)

Ano	$\frac{RSA}{RI}$	$\frac{RSS}{RI}$
1971	10,4	35,7
1972	10,5	36,1
1973	11,3	36,6
1974	11,5	37,9
1975	11,0	37,1
1976	12,8	35,7
1977	14,9	34,2
1978	13,5	33,4
1979	13,3	32,4
1980	13,0	34,0
1970-80	12,0	35,4

Fonte: Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Ainda em relação a este aspecto, procurando caracterizar numericamente o desenvolvimento do setor agrícola, podemos verificar que a taxa anual de crescimento do produto da agricultura no período 1967-73 atingiu 4,6%, e na fase subsequente 1974-81 o valor encontrado foi da ordem de 4,9% (quadro 2), donde se apreende que a taxa de crescimento observada apresentou níveis razoavelmente inferiores aos 7% ao ano previstos nas metas governamentais, e praticamente idênticos aos dos períodos anteriores.

QUADRO 2. Evolução dos Produtos Total e Setoriais da Economia Brasileira (taxas anuais de crescimento - %)

Período	PIB	Indústria	Agricultura	Serviço
1955-62	7,1	9,8	4,5	6,8
1963-67	3,2	2,6	4,2	3,7
1967-73	11,3	12,7	4,6	9,8
1974-81	5,4	5,4	4,9	6,6

Fonte: Contas Nacionais, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Conjuntura Econômica, vol. 35, maio de 1982.

Cabe lembrar que este comportamento refere-se ao setor agrícola na sua globalidade, sendo que houve segmentos ainda mais afetados no transcorrer da década. Para tratarmos deste assunto de forma diferenciada, retomemos os objetivos nos seus aspectos qualitativos, em termos do cumprimento das seguintes metas:

“1 – contribuir para a solução do problema energético mediante a produção de biomassa para a geração de energia;

2 – contribuir para o equilíbrio do balanço comercial, via expansão das exportações dos produtos agrícolas; e

3 – contribuir para a redução da inflação brasileira, e melhoria dos padrões nutricionais do povo brasileiro, através do aumento significativo na oferta de alimentos” (⁴).

Dadas essas três metas, podemos observar uma série de dificuldades, principalmente no que se refere ao segmento de produção de alimentos, ou seja, em relação ao terceiro objetivo. Nota-se que o crescimento da produção de alimentos básicos (mercado interno), necessários para a população, no período de 1967-79 apresentou, para os principais produtos, as taxas transcritas no quadro 3.

QUADRO 3. - Taxas Anuais de Crescimento no Período 1967-1979, para Dez Produtos Seleccionados, Brasil (¹)

Produtos	Período 1967-79
– Mercado Interno	
Arroz	2,31 ^b
Feijão	– 1,58 ^c
Mandioca	– 1,66 ^a
Batata	2,96 ^a
Milho	2,90 ^a
– Mercado Externo	
Laranja	15,98 ^a
Soja (²)	25,50 ^a
Café	– 3,60 ^a
Cana	5,77 ^a
Algodão	– 1,58 ^a

(¹) ^a Significante a 1%; ^b Significante a 2%; ^c Significante a 5%; e ^d Não significativa.

(²) Para soja, foram considerados os períodos: 1951/67 e 1967/79.

Fonte: Superintendência do Planejamento do Ministério da Agricultura (SUPLAN/MA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Tito Ryff.

(⁴) Ryff, Tito. A cornucópia agrícola: mito e realidade. In: Tavares, Maria da C., org. & David, Maurício Dias, org. *A economia política da crise*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1982. p.89-99.

Se considerarmos que o ritmo de expansão demográfica foi em torno de 2,5% a.a. nos anos 70, então, ao compará-lo com os dados referentes aos produtos voltados para o mercado interno, observamos que a taxa de crescimento da população foi superior ao da produção de alimentos, com exceção do milho e batata.

Para o período 1977-82, ainda está presente o mesmo fenômeno, onde para um crescimento de 12% — o que representa uma taxa anual de 2,3% — o aumento da produção de grãos foi de 11,3%. Entretanto, apesar da queda em termos per capita da produção de alimentos, os efeitos advindos de tal situação são amenizados, na medida que nos últimos anos foi aplicada uma política de arrocho salarial, que teria acarretado uma diminuição de consumo.

A dificuldade em se manter um crescimento da produção de alimentos igual ou superior à expansão demográfica é devida basicamente a dois fatores.

O primeiro decorre da impossibilidade de se minimizar os efeitos negativos da produção de biomassa para fins energéticos sobre a oferta de alimentos. Sobre a expansão da cultura de cana-de-açúcar, pode-se verificar que a taxa anual de crescimento é da ordem de 5,77% no período 1967-79 (quadro 3), a qual deveria ser maior se considerássemos apenas o período mais recente, já que o crescimento da cana-de-açúcar ocorreu de forma mais acentuada depois de 1975, com o Programa Nacional do Alcool (PNA). O segundo fator surge em função dos incentivos à produção agrícola no segmento representado pelas culturas de exportação, que foi prioritário em detrimento ao segmento representado pelas culturas alimentares. No caso das culturas de exportação, destaca-se o crescimento da soja e da laranja de 25,50% a.a. e 15,98% a.a., respectivamente (quadro 3).

De uma forma geral, observa-se que os objetivos são conflitantes entre si, embora sempre presentes na política oficial voltada para a agricultura. Este fato tem gerado uma série de dificuldades para um desenvolvimento equilibrado do setor como um todo, caracterizando um descompasso entre os segmentos, que é agravado à medida que não são efetivamente consideradas as contradições existentes.

Esta situação advém em parte da visão governamental sobre a agricultura, onde se acredita que as forças de mercado constituem estímulos suficientes para que ela responda, num curto espaço de tempo e num nível de produção desejado, a qualquer solicitação da demanda, hipótese questionável em função do crescimento efetivamente observado no setor.

Assim sendo, constata-se que as políticas adotadas para a agricultura, em relação aos seus resultados, não tiveram nenhuma previsão para compatibilizar os três objetivos propostos, na medida em que ocorreram os seus desdobramentos.

Provavelmente este quadro deverá se repetir no futuro, se a política voltada para o setor agrícola não se preocupar com a compatibilização das metas de uma forma mais realista. Como observaram Fernando Homem de Melo e Eduardo G. da Fonseca (⁵), para os próximos anos, seria necessário . . . “com vistas a se viabilizar a realização dos três objetivos governamentais — mais alimentos, mais exportáveis e energia em 1985 — uma taxa de crescimento da área cultivada total da ordem de 7,0 a 8,0% ao ano entre 1977 e 1985.”

Nota-se portanto — pelos resultados já analisados, corroborados pelos da taxa

(⁵) Melo, Fernando H. de & Fonseca, Eduardo G. da. *Proálcool, energia e transporte*. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1981. 163p.

de crescimento da área apresentadas no quadro 4 — a dificuldade que a agricultura vem apresentando para cumprir as metas propostas pela política governamental, sendo a mais afetada a de produção de alimentos.

QUADRO 4. - Total da Área Cultivada e Percentagem de Alteração em Relação ao Ano Anterior, Brasil, 1977-82

Ano	Total área cultivada (1.000ha)	Alteração em relação ao ano anterior (%)
1977	41.419	—
1978	41.238	— 0,44
1979	41.763	+ 1,27
1980	43.523	+ 4,21
1981	44.004	+ 1,11
1982	45.534	+ 3,48

Fonte: MELO, Fernando H. de & FONSECA, Eduardo G. da. *Proálcool, energia e transportes*. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1981. 163p.

A idéia que ainda hoje é preponderante entre os formuladores da política agrícola do Brasil é extremamente problemática, na medida em que esconde desajustes de ordem estrutural, os quais muitas vezes impedem a elevação da produção a níveis adequados às necessidades do País.

Segundo Tito Ryff (⁶) durante a década de 70 observou-se que: “... a produção brasileira de feijão e mandioca diminuiu. Em consequência, os preços recebidos pelos produtores dessas lavouras aumentaram, em termos reais. Em função desse aumento de preços, houve expansão da área plantada com feijão e mandioca. Ocorre, no entanto, que esta expansão de área foi totalmente anulada pela redução substancial registrada nos rendimentos por hectare. Este fato demonstra que, além das forças de mercado, existem fatores estruturais que inibem, por vezes, o desenvolvimento de algumas lavouras de abastecimento interno”.

Ainda segundo o mesmo autor, destacam-se dentre os problemas de ordem estrutural a falta de sementes melhoradas, o crédito rural concentrado e durante anos subsidiado, e também um sistema de comercialização ineficiente. Poderíamos agregar, ainda, uma estrutura fundiária concentrada, e um sistema institucional de pesquisa agrícola historicamente discriminatório contra a produção de alimentos (⁷).

O crédito rural subsidiado favoreceu a aquisição dos fatores de produção modernos e se concentrou mais nas empresas agrícolas de grande porte. Desta forma, as propriedades de maior tamanho que utilizaram amplamente esta modalidade creditícia se voltaram para a produção de culturas mais rentáveis como é o caso da lavoura de cana-de-açúcar voltada para a produção de energia e da soja destinada à exportação. Por outro

(⁶) Op. cit. nota 4.

(⁷) Silva, Gabriel L.S.P. *Pesquisa e produção agrícola no Brasil*. São Paulo, Secretaria de Agricultura, IEA, 1979. 78p. (Relatório de Pesquisa, 17/79)

lado a produção de alimentos, caracterizada na pequena produção, não se beneficiou destes incentivos com a mesma intensidade.

No que se refere ao sistema de comercialização, o problema encontrado é que algumas situações não possibilitaram o repasse ao produtor de preços incentivadores que seriam necessários à expansão da produção. Desta forma se estabelece como mais um entrave ao desenvolvimento da produção de alimentos, que se agrava à medida que não existe acesso ao mercado internacional via exportação ou a um mecanismo de garantia de preço como é o caso da cana.

Entretanto, a capacidade do Estado no sentido de incentivar a produção é muito ampla. Destaque-se no período mais recente (1980-83) as medidas tomadas pelo Governo Federal em relação ao feijão, as quais se constituíram na fixação de um preço mínimo mais realista, PROAGRO percentualmente mais elevado — o que é relevante dada a sensibilidade do feijão a problemas climáticos — e um valor básico de custeio mais adequado às necessidades do agricultor. Estas medidas, aliadas ao preço de mercado elevado, tornaram possível o aumento da produção de feijão no Brasil que passou de 1.968,2 mil toneladas, em 1979/80, para 3.141,5 mil toneladas em 1982/83 (⁸).

Como no caso do feijão, é preciso ampliar a ação do Estado em relação à agricultura, pois o desenvolvimento do setor não pode apenas se basear no automatismo de mercado; há necessidade de que o Governo assuma a responsabilidade na solução dos problemas estruturais. Atualmente é preciso um aperfeiçoamento e também a criação de instrumentos de política com o intuito de alcançar ordenadamente os objetivos propostos, a uma taxa de crescimento da produção compatível com as necessidades do País.

A situação atual do agricultor é extremamente precária, o qual se tem apropriado de alternativas voltadas para o curto prazo por uma questão de sobrevivência. Caso persista a falta de sensibilidade do Estado, não criando mecanismos que efetivamente garantam a rentabilidade do agricultor, é possível que ocorra uma descontinuidade do processo de desenvolvimento da produção mais acentuado, comprometendo principalmente a chamada "agricultura moderna" que se formou nos últimos anos.

(⁸) Para maiores detalhes sobre o feijão ver Vieira, José L.T.M. & Gatti, Elcio U. Evolução recente da produção de feijão no Estado de São Paulo. *Informações Econômicas*, v. 13, n. 5, 1983, p. 19-28.