

**AGRICULTURA EM SÃO PAULO**  
*Boletim Técnico do Instituto de Economia Agrícola*

Vol. 35

Tomo único

1988

**DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA, COM REFERÊNCIA  
À AGRICULTURA E AO PAPEL DA PESQUISA DE ECONOMIA AGRÍCOLA (1)**

Evêrton Ramos de Lins (2)

**RESUMO**

A elevação dos preços em geral aliada a desequilíbrios nos balanços interno e externo têm ocasionado sérios problemas distributivos e de crescimento na economia brasileira, face às medidas de política. O trabalho procura identificar os principais condicionantes do desenvolvimento econômico nas últimas décadas, visando contribuição à compreensão dos problemas atuais, incluindo referências ao lugar da agricultura e ao papel da pesquisa em economia agrícola. Baseia-se em dados secundários e elaborados por outros autores. Registram-se duas fases de expressiva aceleração da atividade econômica, ambas tendo como condicionante básico uma criação de substancial demanda efetiva para os produtos de certas atividades estratégicas nas respectivas épocas, a desaceleração, por seu turno, relacionando-se com a exaustão da demanda, nos dois casos. Sobre a agricultura, destaca-se o início da produção nacional de tratores na primeira fase e na segunda a aceleração de um processo de inovação tecnológica incentivada por créditos especiais. A referência ao papel da pesquisa em economia agrícola destaca a necessidade de informações que têm os agentes econômicos e a possibilidade de que o custo de provimento dessas informações seja menor quando as atividades de pesquisa e extensão são realizadas pelo setor público. Baseando-se em analogia com o passado, citam-se como medidas de ordem geral que poderiam ser consideradas na presente situação: (1) o incentivo à industrialização regional mediante reservas de mercado no âmbito do mercado interno; e (2) o incentivo à fixação das massas trabalhadoras rurais nas suas áreas de origem mediante garantia do mínimo de condições necessárias e de sorte a propiciar níveis crescentes da demanda efetiva e do consumo agregados.

**SOME REFLECTIONS ON THE BRAZILIAN ECONOMIC DEVELOPMENT,  
WITH REFERENCE TO AGRICULTURE AND THE ROLE OF RESEARCH  
IN AGRICULTURAL ECONOMICS**

**SUMMARY**

The general increase in prices coupled with imbalance in the internal and external accounts have caused serious distribution and growth problems in the Brazilian economy, in view of the governmental policy measures. The paper tries to identify the main factors related to the economic development in the last four decades, as a contribution to a better understanding of the situation nowadays, including references to the place of agriculture and the role of research in agricultural economics. It is based on secondary data and on other authors' findings. Two phases of extraordinarily fast growing economic activity were registered, both having as a basic conditioner the emergence of substancial effective demand for products of given strategic activities at respective times, the disacceleration, in its turn, being related to the demand exhaustion, in both cases. In relation to agriculture, it points out the starting of the national production of tractors in the first phase, and an acceleration in the adoption of technological innovations in the second, stimulated by financing in special conditions. Referring to the role of agricultural economics research it focuses on the economic agents' needs for information and a possible lower cost of providing such information when the research and diffusion activities are performed by the public sector. By analogy with the past, two general policy measures which could be considered in the present situation were cited: (1) incentive to regional industrialization by means of internal market protections for selected areas and (2) stimulation to the fixation of the agricultural workers in their original places, providing a minimum of necessary conditions, in a way effective enough to push the demand and the consumption to increased levels.

(1) Versão preliminar deste texto foi apresentada no Seminário Repensando o IEA, em outubro de 1985. Recebido em 18/11/85. Liberado para publicação em 29/12/88.

(2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

## 1 - INTRODUÇÃO

A elevação acentuada e sucessiva dos preços em geral tem sido um grave problema no Brasil, nestes últimos anos, rivalizando-se em importância com os desequilíbrios nos balanços interno e externo da economia. Além disso, parece evidente que a inflação se insere em um complexo de relações envolvendo os citados desequilíbrios e ela própria, de tal sorte que medidas tomadas para combater um desses três componentes têm tendido a agravar os outros e a ele próprio. Sendo assim, embora frequentemente encontrem-se referências a tais componentes como problemas separados, os mesmos seriam diferentes aspectos de um único problema tendo na redução das taxas do crescimento econômico, aumento na concentração da renda e aumento do número de carentes de poder aquisitivo algumas de suas conseqüências.

Com efeito, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* a partir de 1981 iniciou nítido processo de declínio, contrastando com a expansão do processo inflacionário e a despeito das autoridades econômicas terem sempre se recusado a admitir o caráter recessivo da política econômica. Isto é, a partir daquele ano, aparentemente, teria ocorrido recessão e inflação simultaneamente, contradizendo princípios de macroeconomia até pouco tempo tidos como cardeais para norteamento da política econômica.

### 1.1 - Objetivos

Tendo em vista uma contribuição da perspectiva histórica para compreender o problema atual, desenvolve-se uma análise da economia brasileira nas últimas décadas, procurando identificar os determinantes estruturais ou conjunturais de maior relevância. Ao mesmo tempo procede-se a breve visualização do lugar da agricultura e uma tentativa de caracterizar o papel desempenhado pela pesquisa em economia agrícola. Mais especificamente, os objetivos do trabalho são:

1) Levantar os condicionantes básicos da dinâmica do desenvolvimento e o lugar da agricultura, nos últimos trinta anos, encerrando-se em 1985: e

2) Situar as perspectivas de solução dos problemas atuais da sociedade e da economia

brasileira e sua relação com a temática da pesquisa de economia agrícola.

## 2 - CARACTERÍSTICAS DA DINÂMICA DA ECONOMIA

A economia brasileira registrou no pós guerra dois expressivos surtos de desenvolvimento: o primeiro no final dos anos 50 até 1961 e o segundo no final dos anos 60 estendendo-se até meados dos anos 70. A partir dessa constatação, faz-se a seguir uma caracterização do processo, indicando os fatores básicos responsáveis pela intensificação das atividades econômicas em um e no outro caso, visando inferências aplicáveis à presente situação.

### 2.1 - O primeiro Surto

O desenvolvimento da economia naquele período esteve estreitamente relacionado com a industrialização, caracterizada por substituição maciça nas importações de bens de consumo duráveis e bens de capital. O progresso na área da construção civil, marcado especialmente pela construção de Brasília e da rodovia Belém-Brasília, com investimentos diretos do Governo, conquanto importante na criação de empregos e ampliação da demanda agregada, teve caráter secundário.

As particularidades relevantes associadas com a substituição das importações e o desenvolvimento econômico foram:

- 1) a substituição foi incentivada concedendo-se vantagens específicas aos empresários, destacando-se em particular a reserva do mercado interno mediante tarifas e por administração da taxa cambial.
- 2) A industrialização realizou-se sobretudo via instalação de empresas estrangeiras ou multinacionais, com o que, assumia-se em contrapartida o ônus do pagamento de juros pelo capital assim importado, sob a forma de remessa de lucros e de "royalties" pelo uso das patentes tecnológicas.
- 3) No que respeita a estrutura e nível dos preços, a reserva de mercado implicou em: (a) elevação dos preços dos itens substituídos em geral, em relação aos que vigorariam sendo tais itens abaste-

cidos via importação e (b) elevação dos preços dos mesmos itens em relação aos dos demais produtos, inclusive os agrícolas.

- 4) Tabelamento dos preços dos produtos agropecuários em nível do varejo, tendo as seguintes implicações: (a) melhoria da lucratividade das empresas do setor urbano, em vista da menor pressão por aumentos salariais, devido a redução no custo de alimentação; (b) desincentivo à produção agropecuária; e (c) incentivo a migração da população e à alocação de investimentos de capital para as áreas urbanas.

Finalmente, assinala-se que em vista do baixo nível da renda nacional e de sua alta concentração, a demanda efetiva assegurada pela reserva de mercado foi rapidamente exaurida. A esse respeito, FURTADO (2) prognosticava, referindo-se às perspectivas futuras da economia que, "... desde já, podemos estar seguros de que o desenvolvimento (futuro) somente se realizará se se criarem condições para uma participação mais ampla nos seus frutos das massas urbanas e rurais". Sobre a concentração de renda em particular, mesmo admitindo que a mesma tenha aumentado à partir daquela época, é importante destacar o contraste registrado por CARDOSO (1) entre os perfis de distribuição da renda nos EUA e no Brasil, em 1980. No Brasil, 20% dos mais pobres detinham 3,2% da renda e 10% dos mais ricos, 47,8%. Nos Estados Unidos, 20% dos mais pobres detinham 5,3% da renda e 10% dos mais ricos, 26%. Referido contraste aparentemente suscita a hipótese de que a diferença entre os desempenhos das duas economias pode estar associada a suas diferentes concentrações de renda.

## 2.2 – O ~~Milagre~~ de um Novo Surto

Passado o auge do efeito das medidas de incentivo à substituição das importações, após 1961 as taxas de crescimento entraram em declínio, registrando-se em 1963/65 taxas negativas no crescimento do PIB *per capita*. Aparentemente, tinham-se esgotado todas as possibilidades para um rápido crescimento, como anteriormente registrado.

Surpreendentemente, tendo se praticado rigorosas medidas de combate à inflação de 1964 a 1967, já em 1966 registrava-se alguma recuperação da economia, que a partir de então, no geral, manteve-se em ritmo de crescimento acelerado até 1973. A surpresa estava em que para muitos a retomada do rápido crescimento só seria possível sob uma nova ordem estrutural envolvendo a propriedade da terra ou dos meios de produção além de outras reformas de base por algum tempo apregoadas no cenário político, implicando mudança significativa na distribuição da renda nacional. Como foi possível um novo surto?

Similarmente ao ocorrido na fase de crescimento anterior, em que a causa básica para a dinamização da economia foi a criação de demanda efetiva por alguns itens, no presente caso pode-se identificar o mesmo tipo de explicação. Isto é, enquanto na fase anterior o Governo criou demanda por manufaturados duráveis e bens de capital, mediante reserva de mercado, agora ele criou demanda por moradias e manufaturados duráveis novamente, mediante alargamento da margem de endividamento do consumidor. Isso foi conseguido via ampliação e mudanças no sistema financeiro, tornando-o acessível ao consumidor em geral, com formas de crédito e financiamento cujo ressarcimento podia ser feito mensalmente com sacrifício de uma parte relativamente pequena do orçamento familiar, no médio ou longo prazos.

Um resultado das inovações no sistema financeiro foi a extraordinária dinamização das indústrias de construção civil e de bens duráveis, inclusive com ampliação da capacidade instalada, de que as novas fábricas de automóveis na região do Vale do Paraíba são um exemplo.

A construção civil era particularmente estratégica para o desenvolvimento geral, de um lado, por sua capacidade de empregar a mão-de-obra não qualificada que afluía para as cidades e, de outro, pela dinamização secundária provocada, com expressivos efeitos para trás. Por sua vez, a indústria de manufaturados duráveis, com sua demanda sobretudo por mão-de-obra especializada, representava um complexo de atividades relacionadas de considerável peso na economia.

Quanto aos gastos do Governo em investimentos na fase em questão, representados so-

bretudo pelas construções da Rodovia Transamazônica, Ponte Rio-Niterói ou da Rodovia dos Imigrantes em São Paulo, não obstante inegáveis efeitos positivos que exerceram, sua importância foi secundária em relação aos fatores já mencionados, a exemplo do surto dos anos 50. Esta concepção reforça-se no fato de que outros grandes projetos do Governo, executados após o esvaziamento do *milagre*, não se refletiram em intensificação da atividade econômica geral.

### 2.3 – O Lugar da Agricultura

Diferentemente da fase de crescimento dos anos 50 em que a agricultura esteve à margem, senão totalmente excluída das medidas de incentivo do Governo e os preços dos produtos básicos de alimentação eram tabelados nos níveis máximos permissíveis para o consumidor, agora a mesma foi contemplada com medidas especiais, lembrando-se entre outras: (1) oferta de crédito subsidiado para investimento e para custeio que vigorou até recentemente, contribuindo para expressivas mudanças tecnológicas; (2) regularidade da garantia de preços mínimos; (3) criação de seguros para determinadas explorações; (4) ampliação da capacidade de armazenagem; (5) a construção de centrais de abastecimento, visando melhorar os sistemas de comercialização; (6) implantação dos chamados corredores de exportação, contemplando, instalações de armazenagem, meios de transporte e portos; e (7) racionalização e fortalecimento dos sistemas de pesquisa e de extensão.

Em parte, como resposta aos incentivos oficiais, a agricultura contribuiu significativamente no processo de desenvolvimento pelo menos sob as seguintes formas: (1) criação de mercado para insumos agrícolas modernos; aqui assinala-se por exemplo, a expansão da indústria nacional de tratores, surgida no começo dos anos 60; (2) fornecimento de alimentos e fibras para o setor urbano-industrial; (3) geração de divisas, aumentando a capacidade de importar, com destaque especial para a diversificação ocorrida na pauta das exportações; e (4) liberação de mão-de-obra para o setor urbano-industrial, esta, aliás em montante geralmente considerado excessivo.

### 3 – DISCUSSÃO DOS PROBLEMAS ATUAIS

A partir de 1973, a taxa de crescimento do PIB *per capita* entrou em sensível decréscimo, contrastando com o registrado nos anos imediatamente anteriores, para chegar a taxas negativas a partir de 1980. Praticamente, também a partir daquele ano entraram em ritmo de crescimento acentuado as taxas de inflação e das dívidas interna e externa. O crescimento da dívida interna relacionou-se diretamente com o volume de títulos do Governo vendidos no *open market*, inaugurado em 1970.

Uma visão interpretativa plausível para a evolução dos indicadores acima é a de que: (1) tendo se amortecido os incentivos para crescimento da economia baseados na demanda efetiva criada via ampliação da margem de endividamento – devido a exaustão dessa demanda – o crescimento da economia que ainda se manteve até 1980, dependeu essencialmente dos gastos do Governo, como por exemplo nas hidrelétricas de Itaipú, Tucuruí, Porto Primavera, nas usinas nucleares, no Complexo de Carajás, etc; (2) dada a escassez da receita de impostos, os gastos para tais investimentos basearam-se na emissão e venda de volumes cada vez maiores de títulos da dívida pública (Obrigações Reajustáveis e Letras do Tesouro Nacional: ORTN + LTN); e (3) continuidade do recurso à emissão de títulos para remediar o déficit de caixa do Tesouro Nacional, tudo isso levando a: (a) elevação das taxas de juros, porque o Governo, para colocar seus papéis, precisa oferecer rendimentos maiores que o mercado financeiro ordinário; (b) emissão, pelo Governo, de cheques com valores crescentes contra o Banco Central, para cobrir os rendimentos ou resgate de seus títulos; (c) desincentivo aos investimentos produtivos, em favor das aplicações no mercado financeiro; (d) alimentação do crescimento dos preços em geral (inflação) via contração do produto real e expansão dos meios de pagamento; e (e) aumento da concentração da renda nacional.

No concernente ao desequilíbrio do balanço externo e às consequências que as principais medidas praticadas para sua melhoria têm tido registram-se: (1) incentivo às exportações via desvalorizações cambiais do cruzeiro resultan-

do, a par de aumento das exportações, em aumento dos preços de itens estratégicos importados e das mercadorias relacionadas com esses itens; (2) tomada de empréstimos no exterior visando a melhoria da posição do Brasil, baseada estritamente no princípio ortodoxo-teórico da equação do balanço de pagamentos resultando, a par disso, em aumento da dívida externa e do custo dessa dívida, além de desincentivo à produção nacional via importação de similares estrangeiros; (3) incentivo à exportação de produtos gravosos, concedendo subsídio ao exportador ou ao produtor nacional, resultando, a par de aumento das exportações, em contração da oferta agregada interna e aumento do nível geral de preços; e (4) incentivo à produção de itens para os quais a economia não tem vantagem comparativa, via subsídio à produção, resultando, além da substituição das importações, em contração da oferta agregada e aumento do nível geral de preços.

Com respeito ao combate à inflação, destaca-se que as contenções dos preços de determinados itens via tabelamentos, "acordos de cavalheiros" ou via subsídios ao consumo, a par da dita contenção, tendem a gerar também desajustes estruturais de longo prazo na oferta agregada incompatíveis com a operação de uma economia de mercado.

## 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 4.1 – Sobre o Desenvolvimento Econômico

A evolução da economia brasileira nos últimos trinta anos foi marcada por muitos altos e baixos, em vez de apresentar um crescimento persistente da produtividade do fator trabalho que caracterizaria um desenvolvimento econômico normal. As duas fases de rápido crescimento verificadas dependeram estreitamente da criação de demanda efetiva para setores estratégicos, via medidas governamentais; na primeira fase, principalmente mediante reserva de mercado e na segunda dotando o consumidor final de poder aquisitivo, ampliando sua margem de endividamento. Tanto em um caso como no outro, após satisfeita a demanda potencial que se tornara efetiva, a economia entrou em processo de rápida desaceleração, com importantes reflexos políticos institucionais que cul-

minaram com mudanças no sistema de Governo.

A continuidade dos gastos do Governo contribuiu para atenuar a desaceleração da economia na segunda fase de crescimento; no entanto, para isso, tem sido necessário a captação de recursos do público via operações de *open market* (a fim de custear o déficit do Tesouro Nacional), tendendo tais operações a promover inflação e contração da oferta real. Além disso, em essência, referida captação apenas viabiliza a utilização pelo setor público de uma poupança que de outra forma seria invertida no próprio setor privado; sua repercussão no desenvolvimento, então, restringe-se ao caráter estratégico que tenham as aplicações pelo Governo.

A política de equilíbrio do balanço de pagamentos não dá lugar a otimismo para a situação do mesmo e da economia. Em especial, de uma parte as medidas de incentivo à exportação, que têm sido baseadas em desvalorizações cambiais e em subsídios, tendem a promover a inflação e reduzir o produto interno, enquanto de outra, a saga pela captação de empréstimos externos mesmo implicando competição de importados com similares nacionais ou importações não essenciais para a atividade econômica, tende não só a tornar o equilíbrio uma possibilidade cada vez mais remota, como a restringir a atividade econômica.

Diferentemente do que aconteceu na segunda metade dos anos 60, quando se deu o milagre de uma nova fase de rápido crescimento, a retomada do crescimento dessa vez parece irremediavelmente dependente de que o desenvolvimento futuro envolva uma participação mais ampla das massas rurais e urbanas atualmente subempregadas ou desempregadas. A criação de agrovilas e a criação de reservas de mercado em nível regional, aparentemente, seriam diretrizes inovadoras gerais, com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico sem conflito de interesses e a um redirecionamento dos fluxos migratórios em sentido diferente ou contrário ao que tem se verificado. De qualquer forma, a necessidade de especificar as medidas e a maneira de sua implementação de sorte que a par de serem politicamente viáveis, exijam um mínimo de dispêndio e elevem significativamente os níveis da demanda efetiva e do consumo interno, representa um desafio.

## 4.2 – Sobre a Agricultura e o Papel da Pesquisa de Economia Agrícola

Em que pese as possibilidades que se abriram nos últimos anos para expansão das exportações brasileiras de produtos como a soja ou o suco de laranja, não parece existirem perspectivas para uma nova fase de crescimento baseado na agricultura, ainda que esta passasse por mudanças estruturais e consensuais viáveis. Limitações para tanto seriam a inelasticidade da demanda pelos produtos desse setor e a competição internacional, sem contar que, tradicionalmente, as fontes estratégicas do crescimento econômico têm se localizado no setor secundário. Além disso, se o propósito maior do desenvolvimento econômico for a ampliação do provimento de itens básicos e mercadorias em geral para a população, dificilmente pode-se esperar que o mesmo se resolva apenas em função da crescente demanda externa por uns poucos itens produzidos em algumas regiões do país.

Com referência a relegação da agricultura a uma condição secundária, face às medidas de incentivo do Governo no desenvolvimento, nos anos 50, uma proposição de que a mesma já se ressarcia dos efeitos daquela condição teria fundamento na medida em que a modernização e crescimento do setor registrado na segunda fase de desenvolvimento sejam associados com os programas de subsídio com que o mesmo foi então contemplado e que, recentemente, tem-se clamado pela necessidade de suprimir referidos subsídios.

Sobre o papel da pesquisa em economia agrícola no desenvolvimento da agricultura ou no desenvolvimento geral, e referindo-se em particular à pesquisa promovida pelo Estado, pode-se admitir que a mesma tem facilitado a

tomada de decisões pelos agentes econômicos, assegurando-lhes informações necessárias. Dado que a referida pesquisa iniciou-se pelo final dos anos 40 e o expressivo acervo de resultados conseguidos até o presente, na medida em que disponibilidade de informações seja indispensável nos processos de transformação e modernização, configura-se que os resultados foram relevantes para as mudanças relacionadas com a agropecuária. O custo das informações pode ter sido relativamente baixo, em face das economias externas de que reveste sua obtenção e divulgação quando realizadas pelo Governo, em contraste com a realização pelo setor privado, frequentemente inviabilizada por elevadas relações de custo-benefício.

Quanto à possibilidade de contribuição da referida área de investigação com diretrizes de saída para os atuais problemas da economia, evidentemente, é desejável que isso aconteça, sendo o discernimento de tais diretrizes um desafio à imaginação e criatividade de todos, especialmente dos pesquisadores no campo das ciências sociais. Mesmo assim, há lugar para realização de pesquisa de economia agrícola importante sem visar diretamente a referida saída, pois a área de atuação do pesquisador nem sempre terá ligação direta com essa busca.

## LITERATURA CITADA

- 1 – CARDOSO, Eliana A. *A economia brasileira ao alcance de todos*. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1985. 135p.
- 2 – FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, fundo de Cultura, 1961. 265p.