

## 1. INTRODUÇÃO

No período posterior à II Grande Guerra alguns países latino-americanos - e o Brasil, em particular - optaram por promover seu desenvolvimento econômico através da proteção das indústrias que substituissem as importações de bens de consumo manufaturados. Essa estratégia de desenvolvimento era, em boa medida, resultado da fusão das idéias de PREBISCH (31) e NURKSE (25), que a demanda por produtos primários no mercado internacional era preço e renda inelástica, e qualquer ganho de produtividade que elevasse sua oferta seria internalizado pelos países importadores. O resultado desse processo seria a deterioração das relações de troca. Os países produtores de produtos primários teriam o poder de compra de suas exportações reduzido, o que implicaria redução de seu nível de bem-estar, ao contrário do que demonstrava a teoria das vantagens comparativas.

Um pouco mais tarde surgiram os modelos dualistas de desenvolvimento, como os de LEWIS (20) e RANNIS & FEI (32), sugerindo que nos países subdesenvolvidos a mão-de-obra do setor agrícola tinha produtividade marginal nula mas recebia salários de acordo com a produtividade média, enquanto nos setores industriais esse fator era remunerado de acordo com sua produtividade marginal. Consequentemente a transferência da mão-de-obra do setor agrícola para o industrial traria benefícios para toda a sociedade.

O suporte teórico da estratégia de desenvolvimento brasileiro através da industrialização, que ficou conhecido como processo de substituição de importações, era basicamente centrado nessas idéias.

## 1.1 - O argumento da discriminação do setor agrícola durante o processo de substituição de importações

O Brasil iniciou o processo de substituição de importações através de controles quantitativos. Durante a II Grande Guerra o país acumulou apreciável volume de divisas, que se esgotou rapidamente após o final do conflito, tanto pela existência de uma demanda por importações reprimida quanto pela sobrevalorização do cruzeiro. É interessante notar, conforme a pontam BERGSMAN & MALAN (3), que a mesma taxa de câmbio que esteve em vigor durante a guerra, Cr\$ 18,50 por dólar, permaneceu até 1953, mesmo na presença de forte elevação dos preços internos. No período de 1947 a 1953 foi utilizado o sistema de licenciamento para controlar tanto o volume quanto a estrutura das importações, que foram divididas em cinco categorias, de acordo com seu grau de essencialidade para o processo de industrialização.

A partir de 1953 até 1957, foi implantado o sistema de leilões cambiais, que consistia em alocar a receita cambial obtida com a exportação de produtos primários em cinco categorias de importação. O montante de divisas que cabia a cada categoria era proporcional à importância de suas mercadorias para o processo de substituição de importações. Esse procedimento, na prática, significava um sistema de taxas múltiplas de câmbio. O valor do dólar, em cruzeiros, determinado nos leilões cambiais de cada categoria, era menor para as importações consideradas prioritárias e se elevava na medida em que se dirigia para a categoria dos bens supérfluos.

Em agosto de 1957 as mercadorias importadas foram agrupadas em ape-

nas duas categorias: geral e especial. A partir dessa data também foi introduzido o sistema de tarifas ad valorem, que privilegiava a importação dos bens da categoria geral, considerados prioritários. Esse esquema, com algumas modificações, funcionou até 1967, quando foi reformulado em função de nova visão do processo de desenvolvimento, que passou a enxergar na abertura da economia brasileira ao comércio exterior a nova fonte de crescimento econômico.

Diversos autores, como VEIGA (39), ALVES & PASTORE (1) e ZOCKUN (40), por exemplo, argumentam que essa estratégia de industrialização teria discriminado o setor agrícola. PASTORE (27), particularmente, descreve com clareza o processo. Segundo ele, a agricultura teria sido penalizada de duas maneiras. Inicialmente, o sistema de proteção à indústria nascente teria mantido a taxa de câmbio sobrevalorizada por causa da redução na demanda pelas divisas. Essa sobrevalorização do cruzeiro teria funcionado como uma taxação implícita aos produtos agrícolas exportados, diminuindo a receita, em cruzeiros, dos produtores, em relação a uma situação de livre comércio.

A segunda forma de penalização foi a proteção aos insumos e fatores modernos utilizados no setor, como fertilizantes, máquinas e equipamentos, que elevaram seus preços acima dos níveis internacionais. O elevado custo da modernização do setor, portanto, teria estimulado a permanência de métodos tradicionais de cultivo, impedindo a modernização da agricultura e a elevação de seus rendimentos.

LEFF (17) acrescenta mais uma forma de penalização do setor agrícola, quando discute a manutenção dos preços domésticos de seus produtos em

níveis inferiores aos prevalecentes no mercado internacional, como consequência do enfoque dado pelo governo às exportações agrícolas durante a década de 50 e parte da de 60. A política seguida pelo governo nesse período foi a do "excedente exportável", ou seja, permitir as exportações dos produtos agrícolas somente após assegurar o abastecimento interno através de medidas de política comercial. Ainda segundo esse autor, o governo teria tomado essas medidas, não preocupado com as taxas de inflação mas sim com objetivos sociais, notadamente com relação aos setores urbanos, consumidores de alimentos e matérias primas transformadas.

#### 1.2 - O argumento da discriminação do setor agrícola durante o período de promoção às exportações

Na segunda metade da década de 60, o processo de substituição de importações começou a dar sinais de exaustão, e parecia não ter mais força suficiente para permanecer o centro dinâmico do crescimento econômico. Ao mesmo tempo surgiram muitas críticas a essa estratégia de industrialização, apontando as distorções que teria causado no setor agrícola, na absorção de mão-de-obra e na distribuição de renda.

A abertura do país para o exterior, através da redução das barreiras ao comércio e do estímulo às exportações, parecia a forma mais adequada de criar espaço para os investimentos que não se sentiam mais atraídos pelos setores substituidores de importações e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico a um ritmo acelerado. A questão externa, manifestada pela escassez de divisas - que durante o processo de substituição de importações foi resolvida pela redução dos gastos externos - agora

seria resolvida pelo outro lado, com o aumento das receitas cambiais.

Idealmente as divisas deveriam ser obtidas ao menor custo social, ou seja, estimulando a exportação daqueles bens que empregam intensivamente os fatores de produção abundantes. No caso brasileiro esses fatores eram mão-de-obra não-qualificada e terra. Todavia, com a mudança da política cambial, que a partir de agosto de 1968 introduziu o sistema de mini e frequentes desvalorizações do cruzeiro e um amplo esquema de subsídios implementado no ano seguinte, iniciou-se um processo de promoção às exportações não-tradicionais, notadamente de bens manufaturados e agroindustriais, que utilizavam intensivamente os fatores de produção escassos: mão-de-obra especializada e capital. O sistema de promoção às exportações não-tradicionais, consistindo basicamente em subsídios à produção e isenções fiscais, não foi estendido aos produtos agrícolas, que continuaram pagando impostos indiretos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), ao serem exportados. A mudança de preços relativos entre os setores causada pela política de estímulo às exportações não-tradicionais teria causado o deslocamento de recursos para essas atividades.

Esse é basicamente o mecanismo que explica a discriminação do setor agrícola durante a fase de promoção às exportações. A agricultura limitada ao abastecimento do mercado interno não teria o dinamismo suficiente para se modernizar e aumentar seus níveis médios de produtividade, tendo assim seu desenvolvimento prejudicado.

Adicionalmente, durante o período a política comercial também influenciou a agricultura na medida em que interferiu na comercialização de in-

sumos importados para o setor, como os fertilizantes. Durante a década de 70 utilizou com frequência instrumentos como o contingenciamento, pauta de valor mínimo, preço de referência e redução ou isenção de tarifas aduaneiras para a importação de nutrientes. Conforme relata CARMO (6), o contingenciamento foi o método mais utilizado, pois se mostrou o mais eficiente em conciliar os interesses das indústrias produtoras e consumidoras de algumas matérias-primas com produção nacional insuficiente, protegendo as indústrias produtoras em detrimento da indústria misturadora.

A discriminação contra o setor agrícola durante o processo de industrialização dos países subdesenvolvidos, em especial da América Latina, após a II Guerra Mundial, é apontada como a principal causa do atraso relativo do setor e mesmo da economia como um todo, pois as políticas econômicas, com destaque para a comercial, adotadas por esses países para substituir importações, distorceram os preços relativos, causando má alocação de recursos. SCHULTZ (34) especifica a sobrevalorização cambial, a política de "alimentos baratos" e o descaso dos governos para com a pesquisa agrícola e investimentos em recursos humanos como os principais problemas enfrentados pela agricultura dos países subdesenvolvidos. PETERSON (30) aponta as relações de preços desfavoráveis dos países subdesenvolvidos como uma das principais causas da redução na produção agrícola e da escassez de alimentos, o que em última análise também afeta o crescimento econômico.

Os argumentos apresentados até o momento indicam a necessidade de eliminar as distorções causadas no sistema de preços pela política comercial, eliminando a sobrevalorização cambial e outras restrições ao comér-

cio de produtos agrícolas, de forma a alinhar os preços domésticos aos preços internacionais, conforme sugerem PASTORE (27) e PETERSON (30).

Um estudo empírico realizado por VALDEZ (38) reforça essas sugestões, analisando a produção de trigo, carne bovina, lã, carne de carneiro e cevada, no Chile, durante o período 1945-65, e estimando taxas de proteção efetiva para tais atividades. Seus resultados apontaram apenas a cevada com uma taxa de proteção efetiva neutra, enquanto os outros produtos mostraram taxas negativas. Esses resultados seriam decorrência, segundo ele, da política comercial chilena durante o período, especialmente em seus aspectos relacionados com a taxa de câmbio, fixação de preços de produtos agrícolas no mercado interno, quotas de exportação e elevados preços de insumos agrícolas produzidos por indústrias nacionais protegidas. A administração desse conjunto de instrumentos de política comercial teria discriminado pelo menos as atividades agrícolas analisadas e transformado o Chile de exportador líquido de produtos agrícolas, situação anterior à II Grande Guerra, em importador líquido, no pós-guerra.

### 1.3 - O argumento da discriminação do setor agrícola qualificado

O setor agrícola, todavia, não deve ser pensado como um todo homogêneo, refletindo indistintamente os efeitos da política comercial. HOMEM DE MELO (13), por exemplo, distingue a agricultura de mercado interno da agricultura de mercado externo, utilizando como critério a exposição ou não dos mercados desses produtos agrícolas às forças do mercado internacional. Aplicando cinco indicadores de instabilidade às variáveis preços recebidos pelos agricultores e rendimentos, verificou que se observam maio

res valores para os produtos de mercado interno que para os de mercado externo. As consequências alocativas desse fato são agravadas quando constatou que a pesquisa agrícola enfatizou os produtos tradicionalmente exportáveis, oferecendo novas tecnologias predominantemente para café, algodão, cana-de-açúcar, soja, cacau e laranja, enquanto o arroz, mandioca e feijão, entre outros, receberam menos atenção da pesquisa.

HOMEM DE MELO (15) também se referiu ao argumento da sobrevalorização cambial como mecanismo de penalização do setor agrícola, através da distorção do sistema de preços, contrapondo-lhe dois argumentos. Inicialmente coloca que a sensível melhora dos termos de troca do Brasil, entre as décadas de 40 e 50, causada principalmente pela substancial elevação dos preços internacionais do principal produto de exportação, o café, deve ser levada em conta ao discutir a sobrevalorização cambial, pois mesmo ao pensar em termos da teoria da paridade do poder de compra da moeda, a melhora nas relações de troca deve ser considerada para determinar a taxa de câmbio de equilíbrio do período.

O segundo argumento consiste em que a proteção sob a forma de tarifas ou subsídios à produção, entre outros, não é suficiente para caracterizar a sobrevalorização cambial como distorção, sendo necessário para isso demonstrar que a proteção não se justificava economicamente. Em outras palavras, o esquema de proteção que viabilizou a industrialização brasileira, através do processo de substituição de importações, demonstrou que havia setores da indústria capazes de superar a ineficiência original, justificando portanto a proteção. O mesmo trabalho apresenta ainda uma surpreendente constatação empírica, mostrando que diversos produtos da agricultura



brasileira tiveram seus preços internos bem acima dos verificados no mercado internacional, contrariando o argumento da taxaço de todo o setor. Pelo contrário, os dados sugerem a taxaço dos consumidores de baixa renda, e não dos produtores, pois esses produtos são voltados para o mercado interno e desempenham importante papel na dieta alimentar das famílias pertencentes aos estratos inferiores de renda.

Partindo dessa argumentação, BLUMENSCHIN (4) analisou as culturas do arroz, feijão, milho, soja e algodão, no Estado de São Paulo, no período 1968-78, dos pontos de vista da proteção nominal e efetiva de cada atividade e do nível de tecnologias geradas pela pesquisa agrícola. As taxas de proteção nominal estimadas se mostraram negativas para o milho, soja e algodão, e para o feijão na maioria dos anos da série. As taxas de proteção efetiva, que levam em conta os insumos comercializáveis necessários à produção, reforçaram os resultados. Todavia produtos de mercado interno, como o arroz, em todos os anos, e o feijão, em 1973 e 1976, apresentaram proteção nominal e efetiva positivas. Esses resultados indicam proteção aos produtores e penalização dos consumidores. No que se refere à pesquisa agrícola, o autor concluiu que os produtos de exportação, como a soja e o algodão, foram melhor atendidos. O arroz e o feijão, produtos de mercado interno, foram tradicionalmente negligenciados nesse campo, e apenas recentemente notou esforços para modificar o quadro, mas ainda não pode captar resultados significativos. É interessante observar que, segundo o trabalho, a soja e o milho são exemplos de produtos que lograram vencer as taxaço impostas pela política comercial graças a inovaço tecnológicas, pois apresentaram desempenho positivo em termos de produção e de produtividade.