

A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NA ECONOMIA BRASILEIRA PÓS 1960*

*Vivian Fürstenau***

Introdução

O objetivo do presente texto é analisar o sistema de financiamento à agropecuária criado em meados dos anos 60, no bojo da estruturação do sistema financeiro na economia brasileira.

Esse sistema visava a dar suporte a um importante processo de modernização da atividade agrícola que implicaria a crescente absorção, pelo setor, de máquinas e insumos modernos. Tais transformações correspondiam, de um lado, aos interesses da indústria nacional produtora desses bens — que precisava ampliar o mercado para sua produção em crescimento — e, de outro, à necessidade da geração de excedentes agrícolas exportáveis — que produzidos a um custo mais reduzido se tornariam competitivos no mercado internacional.

A modernização do setor agropecuário seria viabilizada através da canalização para o mesmo de um volume importante de recursos financeiros captados através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Inicialmente são analisadas as formas históricas de articulação da economia agrícola com a urbano-industrial com o objetivo de mostrar em que período ocorre a abertura de seu processo produtivo em relação ao mercado de bens industriais e a sua vinculação com o setor financeiro.

A seguir, são descritas as diversas fases de atuação do sistema de crédito rural, buscando vinculá-las com as transformações verificadas na economia nacional, nas duas últimas décadas.

Finalmente é analisada especificamente a política de crédito rural, buscando explicitar as principais propostas que nortearam a sua concepção e os posteriores desvios dos seus propósitos originais.

* Este texto é parte de pesquisa em andamento sobre os efeitos que o sistema de crédito rural, criado no Brasil na década de 60, teve sobre a economia agrária do Rio Grande do Sul.

** Economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

É necessário ressaltar que, apesar de o texto abranger alguns comentários sobre a situação da política de crédito rural na década de 80, ele está centrado sobre sua evolução no período 1965-80. Isto porque se considera esse período como o de efetiva existência de um sistema de financiamento à agricultura, visando a modernizá-la, embora esse sistema apresente, já a partir da última metade dos anos 70, mostras de desestruturação.

1 - Marco geral

A transição de um período em que o desenvolvimento econômico repousa na produção agropecuária para uma fase em que o setor urbano-industrial passa a liderar este processo gera ligações, primeiramente, apenas da agricultura para a indústria, cujos mercados se transferem, predominantemente, para as cidades. Numa fase posterior, com a expansão da produção de bens de consumo e com a instalação de um departamento produtivo de bens intermediários e de produção, completa-se a subordinação da agricultura e as ligações estabelecem-se também da indústria para a agricultura. O setor agropecuário constitui-se, então, num importante mercado para o setor industrial, inicialmente para a crescente produção de bens de consumo e depois para os bens de produção e insumos agrícolas (Szmrecsányi, 1984, v.2, p.115).

Nesse processo, torna-se cada vez mais importante a ação do Estado, no sentido de harmonizar as relações de interdependência entre os dois setores. A intervenção do Estado, visando a manter o desempenho do setor agropecuário condizente com as mudanças no seu relacionamento com a indústria, consubstancia-se na política agrícola. A política agrícola, nesse estágio, não pode mais ser entendida isoladamente já que faz parte de um contexto global, podendo somente ser analisada a partir das novas relações entre agricultura e indústria.

Em geral, paralelamente à industrialização, tem-se o surgimento de mecanismos financeiros capazes de dar suporte a este processo. No caso dos países latino-americanos, a criação desses mecanismos financeiros para sustentação das modificações impostas pela industrialização ocorreu posteriormente, como foi o caso do Brasil (Tavares, 1978, p.135).

Na economia brasileira, a fase de transição para uma economia industrializada pode ser identificada a partir da crise de 1929/30, com a ruptura do chamado modelo primário-exportador.

Até o final dos anos 20, a economia brasileira correspondia ao modelo primário-exportador, no qual o setor dinâmico no processo era a agropecuária que, além de produzir os alimentos requeridos pela população urbana, obtinha, através de suas exportações, as divisas necessárias às importações de bens de consumo para essa população.

O período posterior estendeu-se até a década de 60 e é conhecido como processo de industrialização através da substituição de importações. Este período pode ser dividido em duas fases. Do início da década de 30 até o final dos anos 40 ocorreu o que se pode chamar de transição para uma economia urbana e industrial. A par-

tir de 1950, especialmente de meados dessa década em diante, ocorreu uma aceleração do desenvolvimento industrial, e é nesse período também que se verificou uma crescente subordinação do setor agropecuário ao setor industrial (Szmrecsányi, 1984, p.115).

De acordo com Lessa (1975, p.14) durante todas essas fases, o comportamento da agricultura foi bastante dinâmico, pois continuou apresentando crescimento, aumentando a taxas superiores às do crescimento demográfico através da incorporação de novas terras. Manteve, dessa forma, até o início dos anos 60, uma expansão compatível com a crescente demanda de alimentos e insumos industriais de origem primária gerada pela urbanização e pela industrialização e continuou fornecendo excedentes exportáveis, obtendo as divisas para a importação de bens intermediários e de produção que a indústria necessitava para fabricar os bens de consumo, nesse período, produzidos internamente. No final da década de 50, o setor agropecuário passou a se constituir também num importante mercado para os produtos industrializados no País, primeiramente para os bens de consumo e posteriormente para os bens de produção. A internalização da produção de tratores, máquinas e implementos agrícolas, de alguns fertilizantes e de outros insumos fez com que o setor agropecuário passasse a adquirir da indústria nacional os bens de produção e insumos que antes importava.

No período posterior, a dinamização dessa produção pela indústria nacional levaria à necessidade de criação de mecanismos que possibilitassem o acesso crescente do setor agropecuário a esses bens. A modernização da agricultura, implementada através da absorção de máquinas e insumos modernos produzidos no setor industrial nacional, levaria a um aumento de produção e de produtividade no setor agrícola. Esse aumento de produção obtido dessa forma criaria crescentes excedentes exportáveis a um custo de produção mais reduzido que possibilitaria colocá-los de forma competitiva no mercado internacional. O mecanismo acionado pelo Governo neste contexto foi o crédito rural através da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965.

A criação do SNCR encontra-se no bojo da estruturação do sistema financeiro na economia brasileira. Segundo Maria da Conceição Tavares, no início da década de 60, estava explícito

“(. . .) que a expansão e a sustentação do crescimento exigiriam que o sistema financeiro efetivamente desenvolvesse novas formas de criação de crédito e intermediação financeira correspondentes ao grau de desenvolvimento já alcançado pelo sistema industrial” (Tavares, 1978, p.136).

Foram então efetivadas a reforma no sistema monetário-creditício em 1964 e a reforma financeira de 1965, através das quais foram desdobradas as funções financeiras do sistema bancário brasileiro.

A partir de então, o sistema econômico brasileiro evoluiu para um alto grau de complexidade, com as relações econômicas passando a se dar sob a égide do capital financeiro (Delgado, 1987, p.44).

2 - O crédito rural e o ciclo econômico

“Passado o período da política de estabilização do PAEG (Plano Estratégico de Governo, 1964/67) que conseguiu criar boa parte das condições para a retomada do crescimento (controle da inflação, arrocho salarial, reformas fiscal e bancária, etc.), o Governo lança uma série de mecanismos de política econômica para efetivamente por a máquina em movimento” (Serra, 1982).

Deste momento em diante, de acordo com Comin e Müller (1986, p.6)¹ a política econômica para a agricultura esteve fortemente associada aos ciclos da economia brasileira. No período 1967-73 que se consistiu numa fase de excepcional crescimento industrial — baseado, fundamentalmente, no grande desempenho da indústria de bens de consumo durável e, secundariamente, no da indústria de bens de capital — e da economia como um todo, o Estado assume uma importância crescente. A política governamental de estímulo às exportações, numa situação favorável no mercado mundial tem profundas repercussões na agricultura e nos segmentos da indústria cuja produção é voltada para o setor agrícola. É nesta fase que ocorre o crescimento vertiginoso da cultura de soja.

De acordo com os autores citados anteriormente,

“(. . .) o período de ouro do crédito rural é o que vai de 65 a 76. Nesta fase, foi criado e consolida-se o SNCR, que conta com recursos crescentes por parte do Governo. É neste período que o impulso à modernização na agricultura ocorre com maior intensidade, particularmente no que concerne aos investimento de médio e longo prazos” (Comin & Müller, 1986, p.7).

A situação interna e externa favorável existente até 1973 altera-se com os problemas decorrentes das descontinuidades técnicas na cadeia produtiva industrial, com o choque do petróleo e a desaceleração do ciclo expansivo das economias capitalistas centrais.

A manutenção de um certo nível de crescimento econômico no período 1974-76 deve-se à implementação do II PND que, apesar de não ter atingido as metas propostas, foi responsável por elevado volume de gastos produtivos das empresas estatais. O Plano previa profundas mudanças estruturais para a economia brasileira no último quinquênio da década de 70. “(. . .) Mas já em 1976 o controle à inflação levava o Governo a conter seus gastos e a desacelerar parte dos projetos previstos no II PND” (Comin & Müller, 1986, p.8).

Para Comin e Müller, a virada na política de crédito rural no final de 1976 coincide com a desativação parcial do II PND.

¹ A análise efetuada pelos autores citados abrange o período 65/84.

“Convém observar que nos anos de 1974-76, anos em que a implementação do Plano seguia a concepção original, a política de crédito foi fortemente impulsionada, sobretudo no que concerne à adoção de insumos e máquinas modernas. Ou seja, há uma correspondência entre as modificações na agricultura e na indústria no que diz respeito ao esforço estatal de mudanças estruturais; o elo de ligação estabelece-se entre a indústria de bens de capital e de insumos e a agricultura, que passa a usar mais intensivamente tratores e máquinas agrícolas, fertilizantes e defensivos” (Comin & Müller, 1986, p.8).

O período iniciado em 1976 estende-se até 1980 com a diminuição gradativa – se bem que neste período ainda não substancial – dos recursos canalizados ao setor agrícola pelo Governo.

No entanto, a mudança mais relevante refere-se ao tipo de crédito disponível, ou seja, o financiamento para investimento perde cada vez mais importância frente ao crédito de custeio.

“O avanço da modernização via máquinas, implementos, benfeitorias produtivas, reprodutores bovinos, etc. diminui face ao avanço da modernização via fertilizantes, defensivos, etc. Num contexto de redução global dos recursos para investimento” (Comin & Müller, 1986, p.89).

A mudança na política governamental de diminuição dos recursos passíveis de serem apropriados pelo setor agrícola tem como pano de fundo os problemas crescentes apresentados no comércio internacional e especificamente o patamar já significativo alcançado pela inflação que torna crescente o custo do dinheiro.

“Por volta de 78 em diante as dificuldades se ampliam, repercutindo na disponibilidade de recursos públicos (seja de bancos públicos, seja de bancos privados sob pressão do governo) para crédito agrícola: (i) a dívida externa passa a crescer rapidamente (ii) a inflação de 78 já é o dobro da de 73; (iii) a segunda explosão dos preços do petróleo em 79; e (iv) a explosão das taxas de juros internacionais em 79/80” (Comin & Müller, 1986, p.9).

O início dos anos 80 tem como marca a adoção pelo Governo de uma política ortodoxa, imposta pelas entidades financeiras internacionais de combate à inflação e ao desequilíbrio nas contas externas.² Ou seja, com isso, a característica do período iniciado em 1980 é a diminuição paulatina dos recursos destinados pelo

² Müller e Comin chamam a atenção no seu trabalho para as medidas que, fazendo parte do conjunto de diretrizes de cunho reconhecidamente ortodoxo, afetam diretamente a política de crédito rural: corte generalizado dos gastos governamentais, cortes nos subsídios, limitação quantitativa da expansão do crédito bancário e liberação das taxas de juros.

Governo ao financiamento da atividade agrícola, o corte do crédito destinado à investimentos no setor, mantendo-se apenas os financiamentos para custeio e a retirada gradual dos subsídios ao crédito rural.

3 - Evolução do Sistema Nacional de Crédito Rural

A criação do SNCR, em meados da década de 60, apresenta uma série de características que enquadram o sistema no panorama geral traçado pelo Governo com a intenção de alterar estruturalmente o funcionamento da economia brasileira.

Do ponto de vista da política agrícola, tratava-se de aumentar a produção e produtividade do setor buscando um crescente excedente agrícola a ser canalizado para o mercado externo e cuja produção apresentasse custos que possibilitassem colocá-lo de forma competitiva nesse mercado. Esse aumento de produção e produtividade seria obtido através da alocação de recursos na agricultura que propiciariam a incorporação de novas técnicas e/ou o seu uso disseminado no conjunto de produtores agrícolas. O aumento da demanda por máquinas, equipamentos e insumos para uso na agricultura gerada desta forma obedecia aos interesses da indústria nacional produtora desses itens que tinha necessidade de ampliar, de forma significativa, o mercado para a sua produção em crescimento.

A legislação de criação do sistema de crédito previa, de forma explícita, através dos seus diversos objetivos, a intenção de incentivar o aumento da produção agropecuária através da implementação de melhorias obtidas pela disponibilidade de recursos aplicáveis nas diferentes fases do seu processo produtivo. No texto da Lei nº 4.829, que cria o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), é prevista a disponibilidade de recursos para diferentes finalidades de aplicação. Eram satisfeitas, no âmbito legal, tanto as necessidades de recursos para financiamento de curto prazo — custeio e comercialização — e, o que nos parece mais importante num espectro mais amplo, abrangendo modificações da estrutura da produção agrária, os recursos destinados a aplicações de médio e longo prazos que eram contemplados na forma de empréstimos para investimento.

A importância da disponibilidade de recursos com a finalidade de investimento provém do fato de que é este tipo de aplicação que introduz ou amplia o uso de técnicas mais produtivas alterando, em geral definitivamente, os ganhos de produtividade da terra e do trabalho. Alguns exemplos podem ser citados como o caso da adoção de máquinas em fases do processo produtivo que anteriormente eram cumpridas através do trabalho manual; do aperfeiçoamento do sistema de irrigação das lavouras; no caso da pecuária, a melhoria ou a introdução de pastagens artificiais e o uso de novas técnicas de criação. Todos os exemplos citados refletem a incorporação no processo produtivo de inovações que aumentam de forma permanente a produtividade do setor.

O crédito de custeio também apresenta-se importante mas restringe-se a acréscimos de produtividade somente durante o ano-safra. A disponibilidade de recursos nas mãos do produtor para custear sua lavoura permite o uso de insumos — adubos,

defensivos, etc. — que geram um incremento da produtividade da terra no período, mas não oferecem quase nenhum ou mesmo nenhum resultado quanto à safras futuras.

A partir da evolução dos créditos por finalidade, verifica-se que são os créditos de curto prazo, no caso do crédito de custeio, que absorvem a maior parcela do total dos recursos destinados à atividade rural. Isso poderia indicar um incentivo aos produtores no sentido de serem usados recursos de curto prazo — custeio — em detrimento da efetivação de empréstimos de prazo mais longo.

Ressalve-se que, até meados dos anos 70, com o crescimento substancial dos recursos à disposição dos agricultores, houve, apesar de sempre em menor grau frente ao custeio, um incremento de recursos para investimento. No entanto, acredita-se que podem ser encontrados, mesmo no seu período inicial, distorções quanto aos seus propósitos explícitos de mudanças profundas no processo de produção agrícola. Essa suposição concretiza-se em 1980-81 quando são suspensos os recursos destinados a investimento — são mantidos apenas para alguns projetos específicos. Este comportamento das autoridades em relação ao setor nos anos 80 é reflexo de uma visão preocupada apenas com soluções conjunturais.

Outro item que fez parte dos objetivos do SNCR, aparecendo explicitamente no texto da lei que cria o sistema, refere-se à destinação de recursos aos pequenos produtores. Essa era uma proposta apenas formal das autoridades já que desde o início o sistema promoveu a concentração dos recursos nas mãos dos médios e grandes produtores, especialmente dos grandes.

A partir de meados da década de 70, parece ter havido uma certa preocupação das autoridades monetárias em implementar a diretriz de destinação de crédito rural para pequenos produtores. Durante o período 1975-80 ocorreu um aumento do número de contratos favorecendo os pequenos e mini produtores, mas que em vista dos montantes irrisórios em termos de valor dos contratos não alterou de forma significativa a estrutura de concentração observada desde a implementação do sistema.

3.1 - Fontes dos recursos

Uma das questões fundamentais quando da criação do SNCR era a diversificação das fontes supridoras de recursos para a agropecuária, que tinha como objetivo fundamental ampliar a oferta desses. Com essa finalidade, são incorporados ao sistema de financiamento à agricultura — anteriormente baseado quase que exclusivamente no Banco do Brasil — os bancos regionais, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, os bancos estaduais, os bancos privados, as sociedades de crédito, financiamento e investimentos e as cooperativas, perfazendo a quase-totalidade dos intermediários financeiros do País. A supervisão de todo o programa e sistematização dos órgãos envolvidos seria tarefa do Banco Central. A formulação das diretrizes básicas, bem como a determinação da origem e dotação dos recursos, foi atribuída ao Conselho Monetário Nacional (CMN).

Dentre as várias fontes de financiamento ao setor rural no Brasil tem-se, em

primeiro lugar, as que podem ser consideradas, mesmo pela teoria monetária mais ortodoxa, como não-inflacionárias, uma vez que não implicariam emissão primária de moeda:

- saldos dos depósitos à vista dos bancos comerciais;
- recursos dos fundos e programas agrícolas;
- outros recursos (depósitos à vista do Banco do Brasil, saldos líquidos do Tesouro Nacional e depósitos em moeda dos bancos comerciais no Banco Central).

Mas apenas os recursos captados através dos depósitos à vista dos bancos comerciais e os provenientes dos fundos e programas agrícolas são destinados efetivamente ao crédito rural. O último item "(. . .) contém uma massa de recursos financeiros, de destinação indiscriminada, mas que é em parte utilizada como suporte às várias linhas de crédito subsidiado do BACEN" (Delgado, 1987, p.68).

Visando a viabilizar a participação dos bancos comerciais no financiamento agrícola, foi estabelecido, em 1967, que este deveria atingir 10% do total dos depósitos à vista dos bancos comerciais. Essa resolução, criando a compulsoriedade da aplicação no financiamento agrícola, tornou-se necessária dada a dificuldade de engajamento espontâneo do sistema privado no financiamento de uma atividade de maior risco e menor retorno como a agricultura e ainda a taxas inferiores às demais operações.³

Sabe-se que é da própria natureza do sistema financeiro a opção pelas aplicações em atividades que oferecem maior garantia. E, no caso das consideradas de maior risco, é regra do sistema a aplicação de uma taxa diretamente proporcional ao risco do investimento, isto é, quanto maior o risco, maior a taxa de juros aplicada ao financiamento. Como reflexo da estrita observação dessas regras gerais de financiamento do sistema financeiro privado tem-se, como resultado, a sua não-participação, a não ser compulsoriamente nos financiamentos à atividade agrícola.

São esses fatores que levam usualmente a que créditos concedidos a taxas de juros não compatíveis com o risco do investimento sejam de responsabilidade do Estado. E que o sistema bancário privado quando participante dos financiamentos por injunções da política governamental o faz concentrando a distribuição dos recursos para poucos e grandes produtores que são os que em geral apresentam menor risco de inadimplência e fornecem garantias reais (terras, melhores informações cadastrais, etc.). Há também o problema de custos que se reduzem com a celebração de um número menor de grandes contratos em contraposição a vários contratos de valores baixos.

A partir da Resolução nº 69, de 22.09.67, que estabeleceu a compulsoriedade da aplicação de 10% dos saldos dos bancos comerciais no financiamento agrícola-

³ A regulamentação do crédito rural previa que as aplicações teriam taxas preferenciais de juros que não deveriam ultrapassar 75% das taxas adotadas para as demais operações de crédito.

la, houve um incremento substancial nos saldos de crédito rural obtidos através das entidades bancárias privadas. Em 1968, os saldos de crédito rural existentes no Banco do Brasil igualavam-se aos dos bancos comerciais. A partir de 1969, verifica-se que o processo de expansão do volume de créditos era de responsabilidade crescente do Banco do Brasil. Conforme pode ser vista na Tabela 1, a participação deste no financiamento rural elevou-se permanentemente, situando-se em 70 a 80% do total dos créditos na década de 70.

A tendência verificada na economia brasileira — como de resto em qualquer sistema econômico — a partir da estruturação de seu sistema financeiro foi de uma sensível perda de importância relativa das fontes monetárias (depósitos à vista) frente às aplicações não-monetárias. Assim, a perda de importância da parcela destinada ao crédito rural pelos bancos comerciais através da aplicação compulsória de um percentual fixo de seus depósitos à vista pode ser considerada inerente ao processo de crescimento econômico.

A diminuição dos recursos provenientes do setor privado levou as autoridades monetárias a elevarem de 10 para 15% a participação compulsória do setor privado em 1973. Diante da queda persistente dessa participação em dezembro de 1980, o percentual de exigibilidade foi novamente alterado para 20%. E, em julho de 1981, foi estabelecido o aumento gradual desse percentual compulsório até atingir 25%.

O que se verificou é que o aumento permanente do percentual sobre os depósitos à vista dos bancos comerciais não foi capaz de compensar a perda de importância relativa dessa fonte. A cada aumento do percentual, houve um incremento de financiamento rural proveniente dessa fonte, mas que se esgotou rapidamente, o que pode ser constatado através da Tabela 1.

Apesar desses movimentos com relação ao volume de recursos advindos das fontes privadas derivados de mudanças na legislação, o que se observa é que, na evolução do sistema de crédito rural, essa fonte não assumiu a importância esperada e/ou desejada, e foi o Banco do Brasil que manteve elevada e crescente participação no total do crédito concedido à atividade rural.

Essa participação do Banco do Brasil se dava através da canalização de seus depósitos à vista ao setor rural — fonte não-inflacionário — e, é muito importante salientar, da expansão de recursos de crédito rural sem base prévia de depósitos. Essa expansão ativa derivada da expansão de crédito sem base prévia de depósitos gera a necessidade de emissões de moeda, podendo assim ser considerada inflacionária. Uma vez que os empréstimos são concedidos a taxas de juros negativas e numa conjuntura de elevação da taxa de inflação são necessárias emissões primárias de moeda para cobrir a defasagem existente no retorno desvalorizado dos empréstimos.

O movimento de perda de importância relativa das fontes monetárias (depósitos à vista) frente às aplicações não-monetárias, constatado de forma importante até meados da década de 70, atinge igualmente o Banco do Brasil. Com base nessa constatação, pode-se supor que o crescimento verificado no crédito rural até 1980 se deu crescentemente através da expansão de recursos sem base prévia de depósitos efetuada pelo Banco do Brasil.

Tabela 1

Crédito agrícola total – 1960-81

(saldos em Cr\$ milhões em valores correntes)

ANOS	BANCO DO BRASIL		BANCOS COMERCIAIS		TOTAL
	Valores	Participação %	Valores	Participação %	
1960	64	64,00	36	36,00	100
1961	115	71,43	46	28,57	161
1962	190	72,24	73	27,76	263
1963	321	69,93	138	30,07	459
1964	627	66,00	323	34,00	950
1965	721	54,33	606	45,67	1 327
1966	1 210	61,11	770	38,89	1 980
1967	1 741	55,68	1 386	44,32	3 127
1968	2 948	49,86	2 965	50,14	5 913
1969	4 403	53,22	3 870	46,78	8 273
1970	(1)7 669	62,59	4 584	37,41	12 253
1971	11 148	63,27	6 471	36,73	17 619
1972	15 617	63,69	8 902	36,31	24 519
1973	23 203	62,97	13 646	37,03	36 849
1974	42 341	67,06	20 794	32,94	63 135
1975	71 948	68,27	33 444	31,73	105 332
1976	114 753	72,17	44 258	27,83	159 011
1977	169 637	74,64	57 649	25,36	227 286
1978	208 123	77,08	(1)61 886	22,92	270 509
1979	357 914	77,59	103 399	22,41	461 313
1980	627 043	79,19	164 779	20,81	791 822
1981	1 053 576	74,10	368 200	25,90	1 421 776

FONTE: OLIVEIRA, João do Carmo & MONTEZANO, Roberto M. da Silva (1982). Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE/USP, 12(2):5-14, ago. p.148, Tab. 3.

NOTA: A partir de 1978, os dados do Banco Central referem-se ao novo sistema COBAN. Em 1978, os dados dessa nova série superaram os da série antiga em 8%.

(1) Valor estimado. Ver Oliveira & Montezano (1982).

“Nesse sentido, é lícito supor que a política de crédito rural tenha sido responsável a partir de 1974 pela expansão primária de moeda. Não se conclua daí que tal pressão tenha sido de molde a promover pressões inflacionárias na economia em seu conjunto. Isso porque, com o crescimento ainda elevado do conjunto da economia até 1980, a expansão primária dos meios de pagamento que se infiltrasse sob a forma de expansão ativa do crédito rural não teria, em princípio, que exercer pressão inflacionária, dependendo, evidentemente, dos ritmos de expansão que estivessem ocorrendo. Como o crédito rural já começa a declinar em termos reais a partir de 1977, não há razão para se atribuir pressão inflacionária aos ‘subsídios’, pelo menos até 1980” (Delgado, 1987, p.72).

3.2 - A crise e a eliminação dos subsídios

Apesar das considerações anteriores, começaram a ser questionadas, a partir de 1977, as taxas de juros aplicados nos financiamentos agrícolas. Foram, então, introduzidas, já neste ano, pequenas modificações em seu cálculo.⁴

Em 1979, são feitas novas alterações visando à redução no diferencial de taxas de juros aplicadas no crédito rural e a taxa de inflação levando a um aumento expressivo nos custos dos empréstimos.⁵ Foram favorecidos através da aplicação de taxas diferenciadas os pequenos produtores, as Regiões Norte e Nordeste e o custeio em relação ao investimento.

É a perda de importância do crédito para investimento frente ao de custeio a mudança que pode ser considerada mais relevante no período 1976-80, significando uma mudança de rota no processo de modernização da agricultura – ver Tabela 2. A característica fundamental do período seria o avanço da modernização da produção agrícola via insumos – defensivos, fertilizantes – ao invés de mudanças estruturais via máquinas, implementos, etc.

No período que segue, pode-se dizer que ocorre o **desmantelamento** do SNCR gerado pela adoção de uma política econômica ortodoxa. Dentre o rol de medidas adotadas, as que atingem diretamente o setor agrícola são a retirada gradual dos subsídios ao crédito rural e a redução dos recursos destinados ao setor em função do corte nos gastos governamentais.

⁴ A taxa de juros para empréstimos de custeio que havia se mantido, de 1968 a 1976, em 10% a.a. para o pequeno produtor foi elevada para 13%. Os demais produtores continuaram a receber os financiamentos a 15% a.a. como anteriormente.

⁵ Através da Resolução nº 590, de 07.12.79, as taxas de juros de crédito rural passaram a ter o seu cálculo baseado num componente fixo e outro relacionado às ORTNs. Os juros variavam de 2 a 5% e eram somados a um percentual de variação das ORTNs (entre 40 e 70%). Através desse critério as taxas aplicadas aos financiamentos de custeio passaram a ser de 24% a.a. para os mini e pequenos produtores, 33% para os médios e 44% para os grandes.

Tabela 2

Crédito rural no Brasil segundo a finalidade – 1969-85

ANOS	CUSTEIO		INVESTIMENTO		COMERCIALIZAÇÃO		TOTAL
	Número	%	Número	%	Número	%	
1969	674 879	58,93	278 554	24,32	191 776	16,75	1 145 209
1970	649 173	54,53	281 323	23,63	260 096	21,84	1 190 592
1971	685 994	54,75	330 082	26,35	236 765	18,90	1 252 841
1972	687 147	54,27	348 793	27,55	230 211	18,18	1 266 151
1973	770 553	55,05	407 920	29,14	221 211	15,81	1 399 684
1974	789 472	54,43	409 039	28,20	251 885	17,37	1 450 396
1975	1 076 545	58,00	498 687	26,87	280 899	15,13	1 856 131
1976	1 059 222	57,81	465 996	25,43	306 989	16,76	1 832 207
1977	1 011 366	58,73	375 824	21,82	334 873	19,45	1 722 063
1978	1 103 524	58,21	436 546	23,04	355 453	18,75	1 895 523
1979	1 375 417	57,95	562 943	23,72	435 126	18,33	2 373 485
1980	1 876 484	67,84	503 388	18,20	386 189	13,96	2 766 061
1981	1 944 360	74,41	434 636	16,63	233 913	8,96	2 612 909
1982	1 825 748	70,11	488 167	18,74	290 175	11,15	2 604 090
1983	1 670 313	67,62	640 388	25,93	159 448	6,45	2 470 149
1984	1 194 142	75,32	267 859	16,90	123 423	7,78	1 585 424
1985	1 804 944	79,47	423 561	18,65	42 811	1,88	2 271 316

FONTE: Banco Central do Brasil – Departamento de Crédito Rural.

No final de 1980, foram aumentadas as taxas de juros dos empréstimos de custeio que passaram a se situar no patamar de 45% a.a.. Além disso, foi determinado pelo CMN que os financiamentos de custeio seriam de 100% dos recursos necessários apenas para os mini e pequenos produtores, para os médios e grandes seriam concedidos 80 e 60% respectivamente. A parcela não financiada aos médios e grandes produtores deveria ser coberta com recursos próprios ou obtidos no mercado.⁶ Com a relativa estabilização de taxa de inflação entre 1980-81, ficou então reduzi-

⁶ A taxa de juros dos financiamentos de custeio passou, assim, de 24 para 45% a.a. para os mini e pequenos produtores; de 33 para 54% para os médios; e 44 para 63% para os grandes.

do o diferencial entre a taxa de juros aplicada ao crédito rural e a inflação, significando uma diminuição dos subsídios.

Fazendo parte desse quadro de restrições creditícias à agricultura encontra-se também a eliminação de recursos destinados a investimentos que só poderiam ser obtidos a taxas de mercado, ou seja, o produtor rural que desejasse fazer investimentos obteria os recursos necessários às mesmas taxas que os consumidores de automóveis, por exemplo. Mantiveram-se apenas linhas de investimento para programas especiais.

A retirada gradual dos subsídios ao setor rural prossegue no financiamento de custeio para a safra de 1982. Os mini e pequenos produtores continuaram recebendo financiamentos para o total de recursos requeridos a uma taxa de 45% a.a., mas o financiamento para os médios passa a ser de 70% do total necessário e para os grandes de 50% deste total.

A eliminação dos subsídios não havia sido ainda exigida explicitamente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), do qual o Brasil já se encontrava sob tutela, mas a política de ajustamento econômico proposta pelo órgão ao restringir o orçamento monetário para 1983 como forma de controlar a inflação e o déficit público levou indiretamente à aceleração do movimento de redução dos subsídios à agricultura. As taxas de juros para o custeio agrícola foram então elevadas, para a safra de 1983, de 45 para 60% a.a. Paralelamente, reduziu-se para 90% a parcela financiada aos mini e pequenos produtores. Os médios receberiam financiamento para 60% dos recursos requeridos e os grandes, 40%. O resultado dessas medidas foi uma redução da área de plantio das lavouras em 1983.

Durante o ano de 1983 o FMI passou a exigir a redução drástica dos subsídios à agricultura. Os financiamentos passaram então a ser concedidos a uma taxa de juros de 3% a.a. acrescida de uma parcela crescente de correção monetária. Essa parcela para o centro-sul seria de 85% da correção monetária para 1983, de 95% para 1984 e de 100% para 1985. Já no final de 1983, no entanto, por pressão do FMI, foram antecipadas as medidas descritas e o CMN adiantou para 1984 a eliminação plena dos subsídios ao crédito rural. Assim, já em 1984 as taxas de juros passaram a ser de 100% da correção monetária mais 3% a.a.. Foi estabelecida também uma contenção do crédito ao setor rural que, em 1984, deveria apresentar uma expansão de apenas 60% do volume de crédito utilizado em 1983.

Durante 1984 foi eliminada a faixa de médios produtores para efeitos de crédito de custeio. Foram também alterados os percentuais de crédito concedido de acordo com o volume da produção dos tomadores de financiamento. Os pequenos produtores teriam financiamento para 80% dos recursos necessários e os grandes 60%.

A evolução observada quanto às medidas governamentais mostra um processo drástico de restrição creditícia à agricultura a partir de 1980. Isso se deu, de um lado, através da limitação da parcela de produção a ser financiada que, inicialmente, manteve, para os pequenos produtores, o acesso ao financiamento total de sua safra, restringindo o crédito para os médios e especialmente os grandes. As sucessivas modificações acabaram reduzindo essa parcela financiada para todas as faixas de produtores. Por outro lado, e neste caso a restrição ao crédito rural foi mais eficaz,

teve-se a elevação da taxa de juros para os empréstimos ao setor, aproximando-a e quase equipando-a à vigente no mercado.

O custo extremamente elevado dos financiamentos, decorrente da retirada dos subsídios a este crédito, limitou bastante a sua utilização. Em virtude das características inerentes à atividade agrícola tornam extremamente arriscada uma aplicação de recursos obtidos a taxas de juros de mercado. No caso de quebra de safra, por exemplo devido a fatores climáticos, ou seja, a fatores incontroláveis tecnicamente pelo produtor, o endividamento decorrente inviabilizaria e/ou comprometeria na maioria das vezes a produção futura. Finalmente, agrega-se ao rol de medidas a limitação do crescimento do crédito rural.

Deve-se, ainda, observar que as restrições impostas a partir de 1980 referem-se ao crédito de custeio, pois os recursos governamentais para o crédito de investimento foram eliminados na previsão orçamentária para 1981. Assim, além da utilização de recursos próprios, os investimentos só poderiam ser feitos com empréstimos obtidos no setor bancário privado a taxas de juros de mercado, o que inviabiliza qualquer intenção neste sentido. Se considerarmos que são os investimentos que efetivamente propiciam a introdução de melhorias tecnológicas mais importantes no sentido de aumento da produtividade da terra e do trabalho, poder-se-ia considerar que a agricultura brasileira se encontra estagnada no aspecto da difusão dessas melhorias desde o início da década de 80.

Conclusões

No final dos anos 60 e especialmente na primeira metade da década de 70, foi implementada uma política de crédito rural que foi responsável por importantes mudanças qualitativas no processo produtivo do setor agrícola. As medidas tomadas obedeciam a dois eixos básicos: de um lado, a ampliação do excedente agrícola a ser colocado no mercado externo e redução dos custos de sua produção através do aumento de produtividade buscando torná-lo competitivo neste mercado e, de outro lado, aumento da demanda por máquinas e insumos de uso agrícola obedecendo aos interesses da indústria nacional produtora desses bens que, ao ampliar sua produção, necessitava de um mercado capaz de absorvê-la de forma crescente.

Até meados da década de 70, o processo engendrado teve pleno êxito havendo um aumento considerável do excedente agrícola gerado pelo incentivo creditício à produção, cumprindo-se, assim, a diretriz de aumento da produtividade agrícola através de um importante processo de modernização do setor através da incorporação de tecnologia.

A partir de 1976, há um arrefecimento dos propósitos iniciais da política de crédito rural com a diminuição, embora ainda não substancial, dos recursos canalizados ao setor. É nos níveis crescentes alcançados pela taxa de inflação, decorrentes da crise da economia brasileira que se amplia a partir de 1973, que se encontra a causa imediata dos problemas que começam a se apresentar no sistema de financiamento à agricultura. O aumento do subsídio implícito nos financiamentos rurais de-

corrente do crescimento da inflação faz com que a redução desses passem a ser objeto de preocupação por parte do Governo. A partir de 1977, passam, então, a ser recalculadas as taxas de juros aplicadas à agricultura.

A mudança relevante, no entanto, no período 1976-80 refere-se ao redirecionamento dos recursos segundo sua finalidade. Os créditos para investimento — longo prazo — perdem cada vez mais importância frente aos créditos de curto prazo. A preocupação das autoridades passa a ser o financiamento das safras, demonstrando a **desistência** de manter o projeto de mudanças estruturais do setor.

Sob o ponto de vista dos interesses da indústria nacional poder-se-ia dizer que são resguardados os interesses da indústria química — produtora de defensivos, fertilizantes, etc. — em detrimento da indústria produtora de máquinas e implementos.

O período iniciado em 1980 apresenta como característica marcante a implementação de uma política ortodoxa para a economia brasileira, inclusive com o monitoramento do FMI, que acaba por **demantelar** o sistema de crédito rural.

Ocorre, neste período, um processo de restrição creditícia geral que atinge o setor agrícola através da diminuição de recursos passíveis de serem canalizados ao setor. A essa escassez de recursos alia-se a elevação dos custos destes com a eliminação dos subsídios. O processo de eliminação gradativa detonado em 1980 atinge pleno êxito em 1984, quando os financiamentos à agricultura passam a ser repassados a uma taxa de juros semelhante à de mercado. Como já foi salientado, as restrições impostas referem-se ao crédito de custeio, uma vez que os recursos para investimentos foram eliminados em 1980.

Poder-se-ia concluir, portanto, que do ponto de vista da difusão de mudanças tecnológicas, via crédito para investimento, a situação da agricultura brasileira é de estagnação.

Bibliografia

- COMIN, Alexandre & MÜLLER, Geraldo (1986). **Crédito, modernização e atraso**. São Paulo, CEBRAP. (Cadernos CEBRAP, Nova Série, 6).
- DELGADO, Guilherme Costa (1987). **Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da economia brasileira**. Campinas, UNICAMP/ICONE.
- LESSA, Carlos (1975). **Quinze anos de política econômica**. São Paulo, Brasiliense.
- SERRA, José (1982). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de pós-guerra. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Brasiliense, 2/2(6):5-45, abr./jun.
- _____. (1982). **Revista de Economia Política**, São Paulo, Brasiliense, 2(3): 111-35, jul./set.

- SZMRECSÁNYI, Tamas (1984). O desenvolvimento da produção agropecuária (1930-1970). In: FAUSTO, Boris, org. **O Brasil republicano**. São Paulo, DIFEL. v.2.
- TAVARES, Maria da Conceição (1978). **Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização**. Rio de Janeiro, UFRJ.
- OLIVEIRA, João do Carmo & MONTEZANO, Roberto M. da Silva (1982). Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. **Estudos Econômicos**, IPE/USP, 12(2):15-4, ago.