

Influência Sobre o Comércio de Produtos Agrícolas.

Mirian Beatriz Schneider Braun¹

Salério Braun²

RESUMO: O objetivo deste trabalho é analisar as principais características da política comercial brasileira no pós-guerra e seus efeitos sobre o desenvolvimento e a inserção da agricultura nacional no mercado mundial.

PALAVRAS-CHAVE: política comercial; industrialização e agricultura.

ABSTRACT: The objective of this work is to analyze the principal characteristics of the Brazilian commercial politics in the postwar period and your effects on the development and the insert of the national agriculture in the world market.

KEY WORDS: commercial politics; industrialization and agriculture.

1. A política comercial brasileira a partir de 1930.

Após 1930, o dinamismo da economia brasileira passa a se dar em direção ao setor industrial e à urbanização, passando a agricultura a diminuir proporcionalmente sua participação na renda nacional. Como parte da política de substituição de importações, adotada pelo país, a agricultura passa a ser tributada de várias formas para dar sustentação a esse processo de industrialização. A produção

¹ Professora de Economia na Universidade Paranaense Campus de Toledo e Guaíra. Economista/UNIOESTE/1994. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR/1998. Doutoranda em Processos de Integração Transnacional pela Universidade de León/Espanha.

Endereço para correspondência: sb@certo.com.br

² Contador/UNIOESTE 1986. Doutorando em Ciências Empresariais, pela Universidade Del Museu Social Argentino. Agente Fiscal da Receita Estadual

destinada à exportação é desestimulada através de taxas de câmbio sobrevalorizadas, enquanto que a agricultura de mercado interno é pressionada a produzir a um custo cada vez menor, através de controles de preços e restrições à exportação. Como exemplos desse fato, pode-se citar o caso do algodão e do milho que sempre tiveram suas exportações taxadas e, mesmo, proibidas. No entanto, apesar de todas as restrições, a agricultura de exportação apresentou crescimento neste período, motivada, principalmente, pelos altos preços internacionais no pós-guerra que acabaram mais que compensando a valorização da taxa de câmbio, principalmente no caso do café.

O modelo de desenvolvimento adotado a partir de 1930, baseado na substituição de importações⁴, implicava em políticas de desenvolvimento industrial, em parte propiciadas por divisas geradas pela agricultura. O objetivo a longo prazo, entretanto, foi modificar a pauta de exportações brasileiras, preponderantemente agrícola, para uma pauta baseada muito mais em produtos manufaturados, objetivo aliás atingido nos anos 50 (PEREIRA, 1980).

Segundo BAER (1996), a importância da agricultura na pauta de exportações era de tal magnitude, que qualquer alteração na renda gerada por essas exportações afetava de forma importante a renda nacional. Com o desenvolvimento do setor industrial, essa participação do setor agrícola no PIB passa a declinar paulatinamente, tanto que em 1947 chegava a 43% e em 1960 a 23,2%, tendo, portanto, caído pela metade.

O período que se estende entre 56 e 61, constitui-se o período áureo do desenvolvimento econômico nacional. Nesse período consolida-se e encerra-se a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, termina o processo de decolagem de sua economia, ..., a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Real sobe para 6%. Mais impressionante, porém, é o crescimento da produção industrial, que alcança uma taxa média anual de 11%, quase o dobro, portanto da taxa de aumento do produto (PEREIRA, 1980).

Esse tipo de estratégia de desenvolvimento esteve baseada, em parte, numa taxação do setor agrícola, comprometendo

⁴ *A partir da crise mundial de 1930, o comércio internacional entra em colapso, e o país passa a adotar uma postura mais protecionista com relação ao setor industrial, inclusive por falta de alternativa (SUZIGAN, 1986).*

sua competitividade no mercado internacional pela elevação dos custos externos à firma.

Quando a indústria brasileira já estava operando com todos os seus departamentos⁵, a agricultura inicia sua própria industrialização por volta dos anos 60. A modernização, denominada “conservadora”⁶, ocorreu como consequência da própria industrialização do país. As transformações na agricultura brasileira passaram a ser mais intensas, demonstrando a adequação às mudanças que ocorriam na economia nacional e mesmo mundial. O setor cresceu em torno de 4,5 a 5% a.a., enquanto que a economia nacional crescia entre 6 e 7% a.a., graças a um intenso processo de modernização e ocupação territorial (MELLO, 1993).

Embora os efeitos positivos dessas políticas, para a economia como um todo, fossem inquestionáveis, seus impactos sobre a agricultura foram, de certa forma, negativos, uma vez que protegiam sobremaneira determinados setores industriais, fazendo com que a agricultura se desenvolvesse de forma inferior ao seu potencial. Os mecanismos que prejudicaram a taxa de crescimento da agricultura foram: valorização da taxa de câmbio (o que provocava redução nas exportações), elevação dos preços dos insumos utilizados pelo setor agrícola e insuficiência de investimentos públicos principalmente na área tecnológica.

O setor agrícola sempre esteve abaixo de seu potencial de crescimento, como resultado do tipo de estratégia de desenvolvimento econômico - a industrialização via substituição de importações - adotada pelo Brasil a partir dos anos cinquenta, envolvendo um exagerado (às vezes extremado) protecionismo a determinados setores (MELLO, 1993).

Segundo GOLDIN & REZENDE (1993), as políticas de desenvolvimento industrial através da substituição das importações, que ocorreram nos anos 50, com taxas de câmbio sobrevalorizadas, impostos de importação, quotas e proibições de exportações, controles de preços de alimentos e incentivos financeiros e tarifários para a

⁵DI - bens de produção; DII - bens de consumo durável e; DIII - bens de consumo não duráveis.

⁶A modernização se deu através da incorporação de novas técnicas produtivas, sem no entanto modificar a estrutura de propriedade vigente, inclusive sancionando-a, pois a obtenção de crédito agrícola ficava vinculada à propriedade da terra

indústria, acabaram prejudicando a agricultura. No entanto, dados indicam que, mesmo tendo sido discriminada por políticas setoriais do governo, desde a Segunda Guerra Mundial, a agricultura brasileira teve um bom desempenho, uma vez que cresceu a uma taxa média anual de 4,5% entre 1950 e 1965 e, de quase 4%, entre 1965 e 1980. Já, na década de 80, a taxa média anual de crescimento da agricultura brasileira baixou para 3,2%, mas isto pode ser encarado como extremamente positivo devido ao contexto geral de crise em que se encontrava a economia nacional.

Pode-se dizer que, até, 1960, a maior parte do crescimento da produção agrícola no, Brasil, foi devido, basicamente, à expansão da área cultivada e quantidade de mão-de-obra. Na década de 1950, 70% do aumento da produção agrícola é explicado pela expansão da área cultivada e 30% devido ao aumento da produtividade da terra. No que se refere ao aumento explicado pela expansão da mão-de-obra, 60% foram devidos aos acréscimos de unidades de trabalho e 40% decorrentes do aumento da produtividade da mão-de-obra rural através do uso de maquinaria, educação e assistência técnica (MELLO, 1990).

Resumindo, na fase inicial do processo de substituição de importações, a agricultura brasileira foi afetada por medidas que destinavam canalizar os investimentos produtivos para o setor industrial, que implicaram em redução das exportações. Por outro lado, a alta dos preços do café, no mercado internacional, principal produto agrícola exportado pelo país naquele período, minimizou os efeitos negativos destas medidas em termos de balança comercial.

1.1. A política comercial no contexto da substituição de importações.

No que tange às relações de comércio, o período que se estende do pós guerra até 1964, é caracterizado por OLIVEIRA (1993), como “introvertido”. As relações comerciais com o exterior foram, de certa forma, dificultadas pela política interna. As políticas cambial e comercial exerceram um poderoso e negativo efeito sobre as exportações brasileiras (com exceção do café), justificada pela política de desenvolvimento interno que vigorava então. A partir de 1964, mudam os determinantes da política comercial e passa a haver um incentivo maior às exportações de produtos manufaturados,

embora a agricultura continuasse a sofrer uma série de restrições às suas exportações.

Segundo BAER (1996) e PEREIRA (1972), o impulso que recebeu a industrialização nacional logo após a II Guerra Mundial foi fruto, de certa forma, inesperado, das medidas adotadas para reequilibrar a balança de pagamentos. Tais medidas foram: valorização da moeda, controles cambiais e licenciamentos de importações. A consciência de que essas medidas tiveram efeitos sobre o processo de formação do parque industrial nacional só foi percebida a partir dos anos 50, quando passaram a fazer parte da política de desenvolvimento nacional.

Entre 1945 e 1953, a taxa de câmbio esteve fixa e valorizada, o que diminuía a competitividade das exportações, existindo ainda o licenciamento por parte do governo para realização de exportações, que vinha a dificultar ainda mais a realização das mesmas. A partir de 1949, foram sendo criadas exceções a esses licenciamentos, e mais produtos e quantidades puderam ser novamente exportados, em função, principalmente, da necessidade de conter *déficits* na balança de pagamentos:

A partir de 1949 foram sendo criadas exceções a essas regras: entre aquele ano e 1951 foi permitido aos exportadores de alguns produtos negociar suas divisas com os importadores de bens não essenciais à taxas livremente estabelecidas. E alguns produtos como café, algodão, sisal, cacau, milho, fumo, cera de carnaúba, óleos vegetais, couros e peles, frutas, minérios de ferro, tecidos e fios, maquinaria, conservas de pescado e legumes, etc, foram excluídos, pela Lei 842 de 4/10/49, do regime de licença prévia de exportação, desde que seus pagamentos fossem efetuados em moeda de curso internacional (ZOCKUN, et al. 1976. p. 27).

Com relação às importações, no período de 1947 a 1953, foram aplicadas restrições quantitativas e taxa de câmbio fixa, que foi mantida no mesmo nível do pós guerra, ou seja CR\$ 18,50 por dólar. Essa política, que buscava atender a uma demanda previamente reprimida (durante a guerra) além de combater a inflação, acabou levando a um rápido esgotamento das reservas. Segundo PEREIRA (1980), grande parte do consumo de importados naquele período foi de produtos supérfluos para classes mais abastadas do

país, ainda que não se possa negar a realização de novos investimentos industriais.

Para corrigir os desequilíbrios gerados na balança de pagamentos, em 1946, adotaram-se restrições quantitativas às importações sem, no entanto, fazer uso da política cambial, e a taxa de câmbio foi mantida em Cr\$ 18,50 por dólar, mesmo com uma inflação de 267% entre 1945 e 1953 (ZOCKUN, *et al.* 1976).

Para viabilizar essas restrições quantitativas, foram criadas cinco categorias de produtos de acordo com critérios de essencialidade. Os bens que ainda não eram produzidos internamente ficavam com 85% das divisas disponíveis para importação de mercadorias. Essas medidas lograram manter equilibrada a balança comercial até 1950. No entanto, devido ao excesso de demanda por divisas e irregularidades no funcionamento do esquema, os instrumentos utilizados foram sendo substituídos pelo governo.

O controle quantitativo das importações teve efeitos muito positivos sobre o processo de substituição de importações, primeiro, porque manteve a taxa de câmbio sobrevalorizada e, em segundo lugar, porque privilegiava as importações de insumos básicos para o processo de industrialização interna. “A sobrevalorização cambial, na segunda metade dos anos 40, representou um imposto sobre os exportadores, em favor da substituição de importações” (OLIVEIRA, 1993).

Em janeiro de 1953, em nova reformulação da política cambial, foram criadas duas taxas de câmbio: a oficial, que era destinada à importação de bens essenciais e remessas do governo; e a de mercado livre, para as demais importações. Uma instrução da SUMOC instituiu os leilões de câmbio e, nestes, “a oferta de divisas era determinada pelas autoridades monetárias de acordo com a essencialidade das categoria que eram em número de 5” (ZOCKUN, *et al.* 1976 p. 19). As mercadorias que não se enquadravam no critério de essencialidade sofriam ágios às suas importações. Mas à medida que passavam a ser produzidos internamente, os produtos deixavam a lista de essenciais.

Assim, as importações agrícolas foram sendo liberadas do regime de controle quantitativo e tinham prioridade no tocante à alocação de divisas, tornando os recursos destinados a ela subsidiados.

E, estando as importações governamentais desvinculadas do licenciamento prévio e sendo a importação de bens de capital para a agricultura realizada pelo governo, novamente esses produtos tinham um custo reduzido pois, eram revendidos no interior do país com subsídios.

Pelo lado das exportações, no entanto, a taxa de câmbio sobrevalorizada impedia a elevação do volume exportado, e as licenças necessárias dificilmente eram concedidas. “A taxa cambial única, valorizada, tendia a reduzir a remuneração de toda a atividade exportadora, agrícola ou industrial, mas a política de restrição quantitativa, visando evitar a alta de preços, principalmente de produtos de alimentação, era bem mais severa para o setor agrícola (exceto o café)” (ZOCKUN, *et al.* 1976, p. 35).

Entre 1953 e 1961, foram praticadas taxas múltiplas de câmbio (4 taxas diferentes), sendo que uma era a oficial, destinada aos produtos tradicionais e as outras três eram uma combinação entre a taxa fixa oficial e o mercado livre. Essa multiplicidade de taxas provocou retenção de estoques, já que os exportadores ficavam na expectativa de a taxa pertinente a seu produto se igualar à mais elevada. Para compensar as diferentes taxas de câmbio eram distribuídas bonificações correspondentes aos produtos, no entanto, essas eram rapidamente corroídas pela inflação.

A partir de 1957 até 1967 foi praticado o imposto de importação, *ad valorem*, ou seja, alíquotas diferenciadas para importação, que variavam de 0 a 150%, e que, por sua vez, foram absorvendo paulatinamente os diferentes ágios cambiais.

Existiam duas categorias de bens, a especial - bens que já eram produzidos internamente e sobre os quais incidia uma tarifa média de 150% - e a geral - que compreendia matérias primas e outros bens de produção que não fossem produzidos internamente, sendo que sobre estes, a tarifa era em média de 80%. Em outubro de 1961, passou a ser praticada uma taxa cambial livre (exceções para o trigo, petróleo, remessas do governo e outras que tinham tratamento preferencial - custo do câmbio). Para evitar uma grande perda de divisas, o valor referente à importação era depositado integralmente no Banco do Brasil em letras negociáveis a juros de 6% a.a. e com, no mínimo, 150 dias de prazo (OLIVEIRA, 1993).

Sob o regime de taxas múltiplas de câmbio, a importação de insumos agrícolas foi mantida. Continuavam na primeira categoria de importações (preferencial). Sofriam, portanto, o menor ágio cambial, os produtos que eram de uso exclusivo para a agricultura, tais como pesticidas, fertilizantes, pulverizadores, animais reprodutores, etc.

A lei de Tarifas de agosto de 1957 marcou uma modernização do sistema: i) modificou-se o leilão de divisas; ii) substituiu-se as tarifas específicas por tarifas ad valorem (relativamente protecionistas); e iii) adotou-se regulamentos restritivos específicos. A administração desta estrutura tarifária ficaria a cargo do recém criado Conselho de Política Aduaneira (CPA), ativando-se, além disso, a Lei do Similar Nacional. A carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) ficaria incumbida dos controles sobre os fluxos de comércio. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) seria responsável pela aplicação do sistema de incentivos fiscais (principalmente isenções e reduções tarifárias) para projetos aprovados de substituição de importações (OLIVEIRA, 1993).

Para as exportações, no início de 53, havia várias normas, e a distinção de produtos a serem comercializados sob a taxa oficial de câmbio ou não. Após muita pressão dos exportadores, em outubro de 1953, todos os produtos passaram a ter 50% de suas exportações negociadas pela taxa de câmbio oficial. O sistema de bonificações também foi modificado e foram criadas categorias de exportação, sendo que as exportações agrícolas pertenciam à 2ª e 3ª categorias, obtendo um bônus de Cr\$ 18,70 e Cr\$ 24,70. Já, em 1955, os produtos agrícolas passaram a categorias com maiores bonificações, embora as restrições quantitativas continuassem a ser mantidas (ZOKUN, et al. 1976).

A partir de 1958, as categorias de produtos com bonificação foram sendo paulatinamente reduzidas para alguns produtos apenas (café, cacau, mamona e óleo cru mineral), e os demais passaram a ter suas receitas de divisas negociadas livremente no mercado. Já, em julho de 1961, somente o cacau ainda recebia bonificação. Os demais produtos ficavam sujeitos a um regime de licença prévia para exportação e, além dos impostos internos,

pagavam ainda impostos de exportação e eram negociados à taxa livre de câmbio.

No tocante às importações agrícolas, estas continuavam tendo um tratamento preferencial pela política governamental, fazendo parte das categorias mais favorecidas que tinham suas operações realizadas sob a taxa de câmbio mais favorável e com a menor incidência de tarifas. Este fato é explicado pela importância dos alimentos para a industrialização, meta principal da política econômica vigente.

A instrução 204 da SUMOC (Superintendência da moeda e crédito), no ano de 1961, eliminou definitivamente as taxas múltiplas de câmbio e os leilões de divisas e passou a ser instituído o depósito compulsório sobre as compras externas. Os produtos considerados estratégicos ao processo de substituição de importações, no entanto, eram negociados pelo mercado livre (OLIVEIRA, 1993).

Como se pode perceber, a política de comércio exterior nas décadas de 40 e 50, apresentou uma característica nitidamente protecionista, com relação ao setor industrial e, como consequência, viabilizou o desenvolvimento da atividade manufatureira no país. A proteção tarifária estimulou a entrada de capital estrangeiro no país, e acabou transferindo recursos da agricultura para a montagem do parque industrial. Por fim, como o mercado internacional não apresentava grandes vantagens, principalmente no período de guerra, a manutenção de um certo grau de fechamento era mais vantajosa economicamente.

1.2.O período do milagre brasileiro.

Entre 1961 e 1964 a política de exportações refletiu, de certa forma, a instabilidade política vivida pelo país naquele período. Segundo ZOCKUN *et al.* (1976), foram experimentados todos os instrumentos de política comercial utilizados nos 16 anos anteriores, com a alternância entre medidas liberalizadoras e restritivas.

No período posterior a 1964, adotou-se uma opção clara pelas exportações, principalmente de produtos manufaturados⁷.

⁷Análises mais profundas sobre estes períodos podem ser encontradas em SIMONSEN (1979) E FISHLOW (1975)

Foram introduzidas mudanças na política cambial, criação de incentivos às exportações, liberalização das importações, além de uma reforma tributária, criação da correção monetária e reforma financeira (OLIVEIRA, 1993).

Foram características da política para exportações neste período, segundo ZOCKUN, *et al.* (1976): restituição dos impostos pagos internamente por produtos destinados ao mercado externo e isenções de vários impostos; isenção do ICMS, a critério de cada estado da federação; isenção de uma série de taxas; estímulos creditícios; seguro de crédito à exportação.

No mês de novembro de 1966, a tarifa aduaneira transformou-se em um instrumento mais atuante na seletividade das importações, apesar de uma redução nos seus valores. Todos os produtos importados passaram a dispor da taxa cambial livre. Todavia, o aumento nas importações, consequência dessas medidas, provocou novas medidas restritivas. Dentre elas, uma elevação em 5% das alíquotas, em janeiro de 1968 e, em 1969, uma alíquota de 100% para produtos especiais, significando uma volta à proteção da indústria nacional embora não nos mesmos níveis do período de substituição de importações. As restrições não tarifárias eram muito pequenas, ocorrendo somente alterações tarifárias numa média de 48% (OLIVEIRA, 1993).

Pode-se afirmar que, de certa forma, a política de crescimento das exportações foi responsável, em grande parte, pelo crescimento econômico do país registrado naquele período, sendo o setor exportador uma das âncoras de sustentação do milagre econômico.

O mês de agosto de 1968, marca o início de uma abertura comercial que ocorria após um longo período de isolacionismo comercial da economia brasileira. O período de substituição de importações estava praticamente completado e passava-se a buscar, cada vez mais, uma maior participação no mercado internacional. As taxas de câmbio passavam a ser reajustadas a cada 45 dias, através das minidesvalorizações, reduzindo ainda mais os riscos dos exportadores.

Essa “abertura” não pretendia criar um modelo exportador de produção mas, tornar mais eficiente o processo de

industrialização por substituição de importações e incentivar as exportações para poder aumentar as importações, o que, aliás, segundo KRUGMAM (1997), deveria ser o objetivo maior do comércio internacional .

Em 1969 é adotada uma estratégia visando:

Atenuar a pressão sobre os custos domésticos de matérias primas cuja oferta é inferior ao consumo, ou proporcionar proteção adicional à produção interna em virtude da irregularidade no comportamento dos preços no mercado internacional ou, como conseqüências da prática de *dumping*” (ZOCKUM, *et al.* 1976).

O contingenciamento de importações foi um dos instrumentos utilizados e consistia em autorizar a compra somente de produtos após a comprovação de compra de valor equivalente de um similar nacional. Outro instrumento foi a pauta de valores mínimos, tentando evitar, dessa forma, o *dumping*. Assim, a tarifa incidia sobre o valor normal e não sobre o preço CIF⁸. Eram isentos de alíquotas insumos importantes, sem similar nacional, para determinados setores e para produtos destinados à exportação.

A agricultura, no tocante às importações, foi de certa forma privilegiada, pois seus insumos sempre foram mais baratos, desonerados dos maiores custos de câmbio. Já, com relação às exportações, da mesma forma que o setor industrial, a agricultura perdia competitividade no mercado externo devido, principalmente, à taxa de câmbio sobrevalorizada, além de uma série de impostos e taxas criadas pela política governamental anterior a 1964, que dava prioridade à substituição de importações.

Após 1964, as exportações do setor industrial passaram a ser incentivadas com a retirada paulatina das taxas sobre as exportações do setor. “Por outro lado, o setor agrícola foi deixado à margem da nova preocupação de estimular as exportações, prevalecendo sobre suas vendas ao exterior os impostos mais onerosos que, por essa época, eram retirados da pauta industrial (ZOKUN, *et al.* 1976)

⁸ *Cost insurance freight – sistema de pagamento para mercadorias embarcadas, quando os custos de seguro e frete estão incluídos no preço.*

Resumindo, essa fase da economia brasileira, entre os anos de 1964 e 1973, houve uma reorganização da política de comércio exterior. Os objetivos principais passaram a girar em torno de modernizar o parque industrial brasileiro, adequá-lo às necessidades de competitividade mundial com a conseqüente abertura da economia. As restrições às exportações agrícolas não tiveram muitas reduções, a abertura imposta pela política econômica do período não conseguiu eliminar totalmente o viés anti-exportador herdado do período anterior.

1.3 A crise e desaceleração dos anos 70.

A partir de 1974, com a quadruplicação dos preços do petróleo, ocorre uma retração do comércio internacional. As economias passaram a adotar posturas mais fechadas a fim de reorganizarem seus balanços de pagamentos. Com essa diminuição do volume de comércio internacional, foram adotadas várias medidas para diminuir ainda mais as importações, ao ponto de estas estarem, durante toda a década, “no osso”, expressão usada por CASTRO & SOUZA (1991), por se restringirem somente a bens de produção e insumos sem similar nacional. Para diminuir o *déficit* na balança de pagamentos, as tarifas foram ainda mais elevadas.

Além do aumento nas tarifas, foram adotadas uma série de restrições não tarifárias, também eficientes na diminuição de importações: depósitos prévios para importações (1975); restrições da CACEX no fornecimento de guias de importação; controles sobre a aquisição de bens importados por empresas públicas; maior rigor em relação à questão do similar nacional; acordo de participação nacional, que determinava o percentual entre produtos importados e nacionais adquiridos pelas empresas.

As minidesvalorizações cambiais também foram uma das características da década de 70, desvalorizando, dessa forma, a moeda doméstica, levando-se em consideração a inflação interna e externa. As medidas protecionistas adotadas pelo governo brasileiro a fim de retomar a competitividade da agricultura e indústria, foram respondidas com retaliações por seus parceiros comerciais, principalmente, os EUA e Mercado Comum Europeu.

No final da década de 70, foram adotadas algumas medidas em relação ao comércio exterior, para fazer frente aos problemas causados pela aceleração inflacionária e, mesmo, à crise do setor externo, provocada pelo aumento nos custos do petróleo. Do pacote de outubro de 1979 destacam-se: maxidesvalorização cambial de 30%; fim dos subsídios à exportação de produtos industrializados; fim dos depósitos prévios para importação; redução das importações governamentais (máximo seria 80% dos valores importados em 1978).

Portanto, no período após a crise do petróleo, a economia brasileira volta a se fechar aos fluxos de comércio internacional com uma redução absoluta dos volumes importados, já que, com os problemas gerados na balança de pagamentos pelos altos custos do petróleo, qualquer importação teria de ser financiada com moeda estrangeira, aumentando ainda mais a dívida externa do país.

Em relação à agricultura, ocorreram importantes transformações durante a década. Os instrumentos de política agrícola criados pelo governo para incentivar o aumento do volume produzido obtiveram pleno êxito. As minidesvalorizações cambiais, os subsídios fiscais à exportação, a política de garantia de preços mínimos, dentre outras medidas, principalmente, destinadas à difusão de progresso tecnológico, fizeram com que a agricultura nacional se modernizasse. Esse conjunto de medidas e mais o crédito rural subsidiado, formaram a base de sustentação do processo de modernização da agricultura nacional.

A partir dos anos 70, a dinâmica da agricultura se dá em direção ao aumento da produtividade (revolução verde), e não mais em direção à fronteira agrícola. Desenvolveram-se novas cultivares, principalmente, nos Estados Unidos e México, transferidas para países tropicais e cultivadas com relativo sucesso. Essas variedades passaram a ser cultivadas em todos os tipos de propriedades, com técnicas poupadoras de mão-de-obra e com alta produtividade, portanto, poupadoras de terra. Nesse processo, deve-se levar em consideração a influência dos subsídios destinados pelo governo para este tipo de agricultura.

O comportamento do mercado internacional com os preços dos produtos agrícolas em elevação em nível mundial, fizeram a produção de alguns produtos, voltados para a exportação, dar um

salto em área cultivada e volume produzido. O caso da soja é ilustrativo neste aspecto, uma vez que a área cultivada passou de 906 mil hectares em 1969, para 8.331 mil hectares em 1979. Houve também uma elevação do volume de produtos agrícolas processados e exportados pelos Complexos Agroindustriais, denotando assim, um intenso processo de industrialização da agricultura brasileira e de mudança na pauta de exportações.

O contexto internacional, a partir da primeira crise do petróleo (1973), apresentava sinais de dificuldades crescentes como: a perda de dinamismo do comércio internacional; inflação generalizada, retomada de altas taxas protecionistas por parte dos países com o fim de reequilibrar rapidamente suas balanças de pagamentos afetadas, de forma decisiva, pelo aumento nos custos com importação de energia. Esse período também se caracterizou por uma expansão generalizada da inflação e uma grande expansão da liquidez internacional, provocada, principalmente, pelos “petrodólares” que passaram a estar disponíveis no mercado financeiro internacional.

Quanto à agricultura brasileira, esta passa por grandes transformações, principalmente na segunda metade do período, através do tripé “tecnificação/agroindustrialização/exportação” (CARNEIRO, 1991). Também passa a ocorrer uma mudança na composição da produção agrícola nacional com o surgimento e a ascensão, em termos de participação na pauta de exportações, de produtos como soja, laranja, carnes de aves, pinus e eucalipto, acompanhando um aumento no grau de processamento da produção agrícola.

Por outro lado, a produção de alimentos destinada ao mercado interno teve um desempenho considerado medíocre, sendo que, apenas o milho, cultura associada ao complexo carnes, apresentou crescimento e, o trigo que teve uma ampla política de subsídios para aumentar a produção interna, - apresentaram elevação em seus volumes de produção.

Na segunda metade dos anos 70, ocorre uma elevação do coeficiente exportado: “... (1970/71 - 13,5%; 1972/74 - 16,9%; 1975/77 - 21,3%; 1978/80 - 18,3%. E a participação de novos produtos passa de 15%, para 30% na pauta, entre 1971 e 1980, enquanto o grau de processamento vai de 22%, em 1975, para 34% em

1980” (CARNEIRO, 1991, p. 25). É esse aumento que, segundo o autor, garante a sustentação do dinamismo da agricultura, comparando-a com a perda de dinamismo da indústria no período.

Essa década pode ser considerada um período de transição da agricultura extensiva para intensiva. A expansão da fronteira agrícola é importante para explicar os aumentos no volume produzido, mas os aumentos na produtividade das regiões produtoras tradicionais explicam a parcela mais significativa deste aumento.

A partir de 1978, a agricultura nacional passou a sofrer reveses importantes. Na safra de 1978, o setor decresceu 2,56% devido ao choque de oferta que se abateu sobre a agricultura, enquanto que em 1979 os choques externos, elevação substancial dos preços do petróleo e dos juros externos, iriam provocar alterações negativas no volume de trocas internacionais e, como consequência, na própria dinâmica do crescimento agrícola.

Por outro lado, o choque do petróleo em 1979 provocou mudanças na política comercial brasileira. Segundo GOLDIN & REZENDE (1993), o maior sinal de mudança nessa política foi o realinhamento na taxa de câmbio, o qual, além de viabilizar as exportações, funcionou como mecanismo indexador para os preços internos.

Em dezembro daquele ano, a moeda nacional foi desvalorizada em 30%. No entanto, como as desvalorizações seguintes foram prefixadas em valores menores que a inflação real, acabou por valorizar novamente a moeda. A partir daí, voltou a vigorar o sistema de minidesvalorizações (dezembro de 1980). Em 1983, ocorreu outra desvalorização de 30%, que permaneceu constante até abril de 1985, quando novamente passou a ser valorizada (GOLDIN & REZENDE, 1993).

Quanto à agropecuária, esta apresentou um crescimento maior que a indústria durante esta década, e isto seria explicado pelo caráter anticíclico da atividade. Já, com relação à lavoura, essas mantêm o mesmo padrão de crescimento da segunda metade da década de 70 e, embora seu crescimento seja quatro vezes maior que o da indústria, o crescimento do setor exportador é menor que o do setor interno. “O pequeno aumento no valor exportado deve-se primordialmente aos aumentos de quantidades” (CARNEIRO, 1991).

Ainda, segundo o autor, a agricultura teria se ajustado via preços e não via quantidade.

A principal característica da política comercial brasileira foi o novo fechamento comercial após um período de relativa abertura. Os aumentos nos preços do petróleo provocaram uma retração no comércio internacional. Os reflexos se fizeram sentir rapidamente no Brasil e a economia voltou a se fechar às importações. As minidesvalorizações realizadas com o fim de dar maior competitividade, tanto para a agricultura quanto para a indústria, perderam efeito perante as restrições aplicadas pelos parceiros comerciais do país, impedindo grandes melhoras no saldo da balança comercial.

Apesar do intenso desenvolvimento da agricultura, proporcionado, em parte, pela política agrícola da país, que visava superar os efeitos negativos das políticas de incentivo à indústria, a inserção da agricultura brasileira no mercado internacional não sofreu grandes alterações. Houve mudanças na composição das exportações, com os produtos tradicionais como o café, cedendo lugar para produtos ligados ao padrão de produção e consumo americano como a soja e a laranja cujos preços eram elevados no mercado internacional. Portanto, embora o mercado internacional não tivesse se mostrado receptivo durante o período, internamente a agricultura não dispunha de nenhum incentivo claro às suas exportações.

1.4 A década perdida.

Com a crise vivida pela economia interna, resultado principalmente, do esgotamento do modelo de crescimento adotado nas décadas anteriores, as exportações agrícolas passaram a ter grande importância, dada à necessidade de aliviar a restrição cambial. Com a diminuição da demanda interna, também provocada pela crise, as exportações de produtos agrícolas como carnes, entre outros, puderam ser aumentadas sem afetar o consumo interno ou, então, provocar elevações de preços. Em relação aos produtos que não eram destinados ao mercado externo, como o arroz, e o trigo, estes permaneceram com os preços em baixa.

Mesmo não havendo excedente interno, o governo optou, em alguns momentos, por realizar as exportações de alguns

produtos, provocando assim uma série de problemas internos, como escassez do produto e aumento de preços. Mais do que estimular as exportações, a regra neste período, foi também o contingenciamento e controle de importações agrícolas.

As sucessivas desvalorizações cambiais ocorridas durante a década deram ao setor agrícola exportador uma maior competitividade no mercado externo, principalmente, em relação aos anos 70. No entanto, o setor manufatureiro ressentiu-se com a eliminação de uma série de subsídios às exportações do setor, que formavam uma espécie de bônus de 20%, ou seja, os custos do produto exportado diminuía em 20%. Em média, a taxa de câmbio, nos anos 80, foi inferior a das décadas anteriores⁹.

No início da década, foram implementadas medidas para diminuir ainda mais as importações: suspensões temporárias das guias de importações da CACEX (importações proibidas pelo Anexo C, e produtos individuais, como eletrônicos e informática); necessidade de financiamento externo das importações, conforme o tipo e o volume da transação; controle pelo Banco Central sobre o comércio exterior; Programas de Importação que obrigavam as empresas a negociar, a cada ano, seus volumes de importações (OLIVEIRA, 1993).

Por outro lado, apesar da clara opção pelo *drive* exportador como forma de superar os recorrentes problemas com a balança de pagamentos, houve sérios problemas de condução nas políticas devido à inadequação do sistema como um todo. Dentre os quais, destacam-se: o alto volume de incentivos necessários para neutralizar os efeitos do viés antiexportador ainda presente em todas as normatizações do comércio exterior; restrição orçamentária do governo; desorganização do sistema de crédito devido aos problemas provocados pela inflação excessivamente alta durante o período; problemas com o elevado protecionismo por parte dos parceiros comerciais.

Durante o período em questão, foram adotadas medidas de forma a reprimir a demanda interna e de importações e, assim, forçar uma elevação no volume de bens manufaturados exportados, além do maior incentivo às exportações agrícolas.

⁹ Ver Goldin & Rezende, 1993, p. 60.

Com relação à administração do câmbio, a política de minidesvalorizações, iniciada em 1968, sofre várias descontinuidades na década de 80: maxidesvalorização (dezembro de 1979); prefixação da correção cambial em 40% e da correção monetária em 45% para 1980; minidesvalorizações em 1981/82 (acima da variação do IPA); maxidesvalorização de 30% (fevereiro de 1983); novamente minidesvalorizações e congelamento cambial (março a dezembro de 1986); uma minidesvalorização no Plano Bresser (1987); novo congelamento (janeiro a abril de 1989); e outra minidesvalorização, em julho de 1989 (OLIVEIRA, 1993).

No ano de 1986, durante o primeiro período do plano cruzado, a taxa de câmbio permaneceu congelada levando a uma valorização muito rápida, e, ao fim do ano, a inflação já havia compensado a desvalorização de 1983. Em maio de 1987 e em janeiro de 1988, foram realizadas minidesvalorizações num valor total de 16,5% e 17%, respectivamente, o que restituiu um pouco da competitividade perdida ao setor exportador. No entanto, a não eliminação da inflação acabou valorizando novamente a moeda nacional e, por sua vez, encarecendo novamente as exportações.

Entre fevereiro e outubro de 1986, o congelamento da taxa de câmbio nominal levou a uma valorização mais rápida, de maneira que, por volta de outubro, a inflação havia compensado a valorização real alcançada pela desvalorização de 1983. Em meados de 1987, duas minidesvalorizações que, em conjunto, equivaleram a 16,5%, restauraram alguma competitividade das exportações, como aconteceu com uma outra de 1% em janeiro de 1989. Em meados de 1989, o insucesso do governo em neutralizar a inflação acelerada levou outra vez a uma significativa desvalorização do cruzado novo.

Os problemas com a grande dispersão das variações na taxa de câmbio acabaram afetando a expansão da economia como um todo. Os preços dos produtos agrícolas permaneceram em baixa durante toda a década de 80, tanto os produtos destinados ao mercado interno como os produtos voltados à exportação e, isso se devia não só à crise vivida pela economia, mas também e, principalmente, devido ao grande aumento no volume produzido, numa época de estagnação econômica, demonstrando mais uma vez o papel anticíclico desempenhado pela agricultura.

Os preços mínimos plurianuais, os preços de intervenção, os estoques reguladores, a política comercial, dentre outros, foram artifícios usados no período para minimizar, de certa forma os efeitos da estratégia de redução do crédito rural subsidiado. Essa tentativa, entretanto, foi sendo gradualmente inviabilizada pela aceleração inflacionária. O Brasil passou de uma inflação de 1% ao mês, no auge do “sucesso” do Plano Cruzado em 1986, para os 84% em março de 1990, último mês do governo Sarney. Adicionalmente, essa aceleração e a crise fiscal diminuíram, de modo substancial, a já precária base de recursos para o crédito rural (VELLUTINI, 1991).

Com relação à política comercial do período, entre 85 e 89, essa esteve condicionada à obtenção de elevados superávits comerciais. Segundo relatório do Banco Central, este período pode ser dividido em dois subperíodos: 85/87 e 88/89. No primeiro, com relação ao incentivo às exportações foram efetivadas uma série de medidas. Dentre elas, destacam-se: aumento de 10% para 15% no nível de equalização da taxa de juros de operações de financiamento às exportações; concessões de benefícios de “draw back” na importação de matérias primas e produtos intermediários; criação de depósitos voluntários em moeda estrangeira vinculada a contratos de câmbio de exportação; isenção do imposto de importação e do IPI na compra de bens em valor não superior a 10% do incremento das exportações de produtos manufaturados.

Com relação às importações, estas continuaram muito controladas no período e, dentre os controles adicionados à política comercial do período, destacam-se: controles via prazo de pagamentos de vários produtos alimentícios; edição de listas de produtos que tiveram suas importações suspensas pela CACEX. Essas listas tinham uma certa flexibilidade e, quando o saldo da balança comercial fosse negativo, o número de produtos inclusos nesta lista aumentava e quando o saldo fosse positivo, diminuía.

Segundo RELATÓRIO DO BANCO CENTRAL (1990), a partir de 1988, com o agravamento das finanças públicas, foram impostas restrições à renúncia fiscal utilizada como incentivo às exportações. Foram estabelecidas alíquotas para pagamento de imposto de renda de 3% em 89 e 6% em 90, sobre o lucro das exportações incentivadas (Decreto Lei nº 2.413 de 10/02/88). No ano seguinte, o valor dessa alíquota subiu para 8% nas operações do

exercício financeiro de 1990, ao mesmo tempo em que foram reduzidos ou limitados outros incentivos fiscais.

Por outro lado, foram adotadas medidas práticas para dar maior competitividade às exportações. Pelo Decreto Lei nº 95.923, de 14/04/88, foram reduzidas as alíquotas do IPI, favorecendo dessa forma, a competitividade externa de produtos como a soja e derivados, algodão em pluma, arroz e milho em grão.

Em 1989, a Resolução nº 175 de 27/06/89, liberou de restrições quantitativas, as importações e exportações de carne bovina a partir de 1/12/89, cujas operações deveriam passar a ser conduzidas pelo setor privado, numa demonstração da estratégia governamental de desregulamentar as relações de comércio exterior.

Na década de 80, com sérios problemas na balança comercial, houve uma opção pelo aumento das exportações na busca de um reequilíbrio da mesma. As importações foram ainda mais reprimidas e as exportações incentivadas por desvalorizações cambiais, a exceção do ano de 86, onde a taxa de câmbio permaneceu congelada com a inflação exercendo um efeito de valorização. Os preços dos produtos agrícolas se mantiveram em baixa por toda a década, em parte, pelo excesso de oferta e isso impediu novamente que a inserção da agricultura nacional no mercado externo alcançasse maiores valores.

1.5 A abertura da economia nos anos 90.

A partir de 1988, foram realizadas uma série de reformas, com o objetivo de adequar a economia do país ao mercado internacional. As tarifas sobre os bens importados foram reduzidas e houve uma simplificação no processo de cobrança das mesmas; eliminação de uma série de sobretaxas e fim da incidência de tributos sobre as operações de importações (IOF - Imposto sobre operações financeiras- e TMP - Taxa de Melhoramentos de Portos). As restrições não tarifárias não sofreram alterações e o volume de tarifas estimado em 51%, em agosto de 1989, “com amplitude de 0% a 105% para 35% com amplitude de 0% a 85%” (KUME, 1995), demonstram que essa reforma apenas buscou uma maior racionalidade tarifária, longe de ser uma abertura comercial.

As alterações na política comercial realizadas em 88/89, de certa forma, “prepararam o terreno” para o programa de abertura comercial iniciada em 1990. A partir de março daquele ano, o governo passou a eliminar restrições administrativas às importações, sendo que seu controle passaria a ser realizado através de tarifas aduaneiras e da taxa de câmbio. Também foi estabelecido um programa de redução tarifária, sendo que o país passou a ter uma tarifa média de 14%, com amplitude entre 0 e 40% (KUME, 1996).

Segundo BOLETIM DO BANCO CENTRAL (1990), foram adotadas medidas para modernizar e dar competitividade ao parque industrial:

A estratégia adotada baseou-se na maior seletividade e redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, na eliminação de incentivos e subsídios, na supressão de controles quantitativos e no fim da proibição de importações de determinados produtos” (BOLETIM DO BANCO CENTRAL, 1990, p. 84).

Outra medida adotada no período foi a revogação do “Anexo C”, do comunicado da Cacex nº 204 de 1988, que suspendia a importação desses produtos.

Segundo HAHN (1992), a reforma tarifária realizada a partir do Governo Collor, através da Portaria do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento nºs 365/90 e 58/91, tinha dois enfoques principais: no primeiro, a eliminação dos controles quantitativos que se traduziam na obrigatoriedade de elaboração de programas de importação pelas empresas, e na proibição de importar cerca de 1200 produtos, iniciada em 1975 (o chamado Anexo C). No segundo tipo, a programação de redução e uniformização dos níveis tarifários, no período de 1991 a 1994.

As restrições administrativas às importações foram eliminadas, sendo que seu controle, a partir de julho de 1990, passou a ser realizado, em sua grande maioria, via tarifa aduaneira e taxa de câmbio. Para o BANCO CENTRAL (1990), o país pretendia dar maior competitividade a seus produtos, no mercado internacional, através do aumento da produtividade, e esta seria obtida através da incorporação de novas tecnologias, qualificação da mão-de-obra e pelo acesso a insumos e equipamentos a preços mais favoráveis no mercado internacional.

Em 1990, as importações de 2 milhões de toneladas de trigo foram isentas de impostos de importação para suprir o mercado interno que, segundo o boletim, estava desabastecido deste produto. E, para facilitar outras importações, os bancos foram autorizados a realizar financiamentos para aquisição de mercadorias estrangeiras. Também foram suspensas as exigências de financiamento externo para importação com cobertura cambial para máquinas e equipamentos.

Dentre as medidas para incentivar as exportações adotadas em 1990, pode-se destacar; autorizações para financiamentos das exportações por instituições do exterior; adiantamentos de financiamentos e linhas de crédito específicas para estes financiamentos.

Em 1991, foram implementadas mais medidas para dar maior modernização ao parque industrial brasileiro. Os critérios adotados foram de maior seletividade e redução progressiva dos níveis de proteção tarifária; eliminação de incentivos e subsídios; supressão de controles quantitativos e fim da proibição de importação de determinados produtos. Também, foram estabelecidas novas alíquotas de impostos de importação que passariam a vigorar entre 1991 e 1994.

Com a reforma tarifária, a meta do Governo foi efetuar uma política gradual de liberalização das importações. O objetivo inicial foi atingir, até 1994, alíquotas variando entre 0% e 40%, com a tarifa modal de 20%, como se observa em vários países (RELATÓRIO DO BANCO CENTRAL, 1991).

Outro momento importante, relativo à política comercial brasileira, foi a promulgação do Tratado do Mercosul entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pelo decreto lei nº 350, de 21/11/1991. A partir da assinatura do acordo, deveria haver livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países. Para que isso se efetivasse, foram criados cronogramas de redução dos direitos alfandegários e de restrições não tarifárias à circulação de mercadorias. E, a outra parte seria a adoção de uma política comercial em comum com relação aos demais países e todo um arsenal de medidas que buscava o fortalecimento e a efetivação desse acordo.

Em primeiro de julho de 1993, foi concluída a última etapa do programa de redução tarifária, a partir da qual o país passou a operar com tarifa média de 14,2%, um nível muito inferior ao que já

prevalecia. O cronograma de redução tarifária do Mercosul também foi mantido, operando-se, no primeiro semestre, com desconto de 68% sobre as tarifas normais, desconto este, elevado para 75%, na segunda metade do ano.

Em 1994, o programa de liberalização comercial e de exposição da economia brasileira à concorrência externa teve prosseguimento. Para evitar aumentos abusivos de preços em setores mais oligopolizados, foram diminuídas as tarifas de importação para estes setores (principalmente remédios). Outras medidas de destaque foram a assinatura do Protocolo do Ouro Preto que daria a estrutura institucional do Mercosul e o fim da Rodada Uruguai que havia, finalmente, reincorporado a agricultura às discussões do GATT com a criação da OMC (Organização Mundial de Comércio).

A criação da OMC possibilitou avanços significativos no aspecto institucional e na redução do protecionismo. O aprimoramento das normas sobre solução de controvérsias, anti dumping, medidas compensatórias e salvaguardas. Foi um passo decisivo para maior disciplinamento e clareza na atuação dos países no comércio internacional, atenuando o arbítrio das grandes potências comerciais que costumam aplicar, unilateralmente, medidas protecionistas aos setores ineficientes de suas próprias economias, atingindo os demais países de maneira indiscriminada (RELATÓRIO DO BANCO CENTRAL, 1994).

A partir de 1995, a balança comercial brasileira começou a apresentar *déficits* consideráveis, sendo adotadas novas estratégias para reequilibrar novamente o balanço de pagamentos. Para aumentar as exportações foi decretado o fim do recolhimento compulsório de 15% sobre os Adiantamentos dos Contratos de Câmbio. Também foram autorizados prazos maiores para o financiamento às exportações e também foram autorizados pagamentos antecipados das exportações. No tocante às importações, foram elevados, temporariamente, as alíquotas de importação de alguns produtos, dentre estes, leite e arroz, também para proteger a produção interna. Outras medidas que merecem destaque foram o aperfeiçoamento da legislação anti *dumping* e a adoção de medidas para diminuir o famoso “Custo Brasil”.

Em resumo, a partir da década de 90, ocorre um processo de abertura da economia que, dessa forma, se ajusta a um novo contexto internacional de relações econômicas mais liberadas. Ocorreram reduções de tarifas e restrições a importações e exportações. Os controles de importações e de exportações passaram a ser realizados apenas via taxa de câmbio e tarifa aduaneira.

Os resultados, em termos de exportações agrícolas, têm sido considerados extremamente positivos com o saldo da balança comercial agrícola apresentando *superávits* sistemáticos, embora a participação proporcional das importações venha aumentando rapidamente, existem sérias preocupações com relação ao efeito dessa abertura sobre os setores produtivos nacionais. E a inexistência de uma política de reconversão produtiva vem a ser uma demonstração de que os setores “não competitivos”, como é o caso da produção de trigo, ficam expostos a uma concorrência nem sempre leal. É importante, portanto, uma avaliação mais séria sobre os reais efeitos da abertura comercial sobre setores agrícolas nacionais.

Um dos objetivos mais importantes da política comercial no Brasil, historicamente, foi o de garantir a estabilidade dos preços internos dos produtos agrícolas, mesmo que diversa do mercado internacional, transferindo renda do setor que tem seus preços deprimidos para outro que tem seus preços elevados. Pode-se considerar que estes objetivos foram atingidos no Brasil e a política de substituição de importações gerou um parque industrial nacional moderno e competitivo com condições de se ajustar às novas condições de mercado aberto.

2. Considerações Finais

A proposta inicial deste trabalho foi avaliar a influência da política comercial brasileira na inserção da agricultura nacional no mercado internacional. O que se pode constatar, de imediato, é que a política comercial brasileira teve importante papel na modificação da estrutura dessas exportações que, nos anos 60, eram compostas basicamente por produtos tradicionais como o café e o açúcar, chegando a ser responsáveis por 60% do total exportado.

Na atualidade, a pauta de exportações é muito mais diversificada com produtos ligados ao complexo agroindustrial como soja, suco de laranja concentrado, entre outros. Entretanto, é importante destacar que tais mudanças fazem parte de todo um contexto internacional, o qual disseminou mundialmente, novas tecnologias e novos produtos com produtividades bastante elevadas.

Nessa nova realidade, as explicações teóricas para o comércio internacional de produtos agrícolas passam por diferentes caminhos. Os produtos considerados tradicionais, sem processamento industrial, continuam tendo vantagens comparativas iniciais como explicação mais adequada. Já, os produtos que passam por processos industriais têm nas vantagens “construídas”, boa parte da explicação para sua inserção no mercado internacional. Para esse tipo de produto, as estratégias empresariais passam a ser relevantes para a análise do comércio internacional.

A partir da década de 60, o contexto do comércio internacional de produtos agrícolas começa a mudar. Com a difusão do modelo de produção americano baseado no uso intensivo de tecnologia e alta produtividade, passam a ocorrer mudanças nas posições dos países. Países, antes exportadores, passam a importar, como é o caso dos países em desenvolvimento, em meio ao seu processo de industrialização e de intensa urbanização. Já, os países desenvolvidos, importadores de produtos alimentares, através de políticas internas de apoio à agricultura, aumentam o grau de autoabastecimento e passam, inclusive, a exportar.

Durante os anos 70, ocorre um grande crescimento nos volumes de comércio, tanto industrial quanto agrícola. Paralelamente, ocorre um aumento do protecionismo dos países desenvolvidos, desencadeando verdadeiras guerras comerciais. Com a crise internacional do petróleo, o protecionismo se torna ainda mais acirrado com a maioria dos países retomando medidas de restrições a importações como forma de reequilibrar suas balanças comerciais. O excesso de protecionismo, por parte dos países mais desenvolvidos, ocasionou sérios entraves ao comércio internacional nos anos 70 e, nos anos 80, determinou, inclusive, reduções nos volumes de comércio internacional.

A partir da Rodada Uruguai do GATT, o comércio agrícola internacional passa a viver um período de maior liberalização, longe, no entanto, de ser um “Livre Comércio”, pois a Europa e os Estados Unidos, por exemplo, continuam a proteger seus mercados e produtores.

Com relação à política comercial brasileira após a Segunda Guerra, segundo BAER (1996), baseado em perspectivas pessimistas para o comércio internacional de produtos agrícolas, o Brasil assume definitivamente a estratégia de substituição de importações e a política comercial adotada naquele período demonstra claramente essa perspectiva com taxa de câmbio valorizada, licenciamento para exportações e restrições quantitativas à importações.

Por outro lado, as importações de produtos e insumos agrícolas foram mantidas, de certa forma, “protegidas” pela política comercial e tinham seus fluxos garantidos, ao mesmo tempo, em que as exportações eram limitadas para manutenção dos preços internos em baixa. Esta postura acabou sendo garantida pela ordem internacional que vigorava nos anos 60 e 70, em que a existência de altos volumes de produção disponíveis no mercado internacional, veio ao encontro das necessidades dos países que buscavam sua industrialização.

Nesse período, portanto, a agricultura nacional cresceu em termos de área plantada, principalmente, pela extensa fronteira agrícola disponível e, em menor escala, por incrementos de produtividade. Os produtos voltados para o mercado externo encontraram na estabilidade dos preços internacionais vantagens não superadas pela discriminação interna contra a exportação dos mesmos, podendo-se concluir, que a agricultura cresceu, mesmo com certa discriminação por parte da política comercial.

A partir dos anos 60, mais precisamente, a partir de 1964, a política comercial nacional sofre mudanças visando elevar os saldos na balança comercial e as exportações, principalmente, de manufaturados são incentivadas. A taxa cambial é liberada e o mais importante instrumento de controle de importações passa a ser a tarifa aduaneira. Essa mudança na condução da política comercial baseia-se na crença das autoridades econômicas de que uma maior concorrência

seria importante para dar competitividade ao setor industrial naquele momento, uma vez que o processo de substituição de importações já teria sido consolidado. A partir de 69, também são criados instrumentos para evitar os efeitos da prática de *dumping* sobre os produtos nacionais.

Uma maior abertura da economia para o exterior resultou num grande aumento no volume importado levando a novas medidas restritivas. As importações agrícolas, mais uma vez, se encontram em situação privilegiada, enquanto que as exportações, da mesma maneira, continuam sendo discriminadas, pela valorização cambial e por um viés anti-exportador presente na política comercial anterior a este período. Deve ser destacado que o setor mais estimulado foi o de exportação de manufaturados.

A partir do final dos anos 70, todo o contexto internacional sofre violentas alterações, precipitadas pela crise do petróleo. O comércio internacional sofre uma grande retração, pois as economias passam a se fechar em busca de um equilíbrio em suas balanças de pagamentos e, pelo mesmo motivo, estas desencadeiam verdadeiras guerras comerciais em busca de novos mercados para seus produtos.

A falência da ordem alimentar internacional é, em parte, determinada por essa crise, embora autores como Harriet Friedmann, afirmem que a própria ordem alimentar, com seus estoques excessivos de alimentos continha o “embrião” de sua decadência. Com o fim dessa ordem, os preços dos alimentos começam a sofrer instabilidades, levando a uma grande crise do setor. As políticas agrícolas dos países desenvolvidos buscando a auto suficiência na produção alimentar, são mais um componente a esse quadro, fazendo com que a agricultura, pela primeira vez, passe a fazer parte dos Rodadas do GATT em busca de uma liberdade no comércio internacional destes produtos.

Durante a década de 70, o setor da agricultura brasileira que mais cresceu foi aquele destinado ao mercado externo, como consequência da política de incentivo ao setor que incluía crédito subsidiado e difusão de progresso tecnológico. A política de minidesvalorizações e a máxi de 1979, também concorreram para dar maior competitividade às exportações, dificultando as importações.

A agricultura de mercado interno, por sua vez, teve um crescimento considerado modesto (GOLDIN & REZENDE, 1993), pois com a demanda reprimida pela crise interna, os preços desses tipos de produtos não apresentaram elevações. Dessa forma, os novos investimentos destinados ao setor acabavam sendo desviados para o setor exportador.

E, a crise econômica dos anos 80 é resultado do esgotamento de um modelo de crescimento que se baseava na captação de recursos financeiros no mercado internacional. O fim da disponibilidade desses recursos leva o país a buscar um reequilíbrio de sua balança comercial através do aumento de exportações.

Nesse contexto, as exportações agrícolas foram incentivadas e a crise interna, que provocava uma diminuição da demanda, contribuiu para que os fluxos de exportação aumentassem sem, no entanto, provocar alterações de preços no mercado interno ou crises de desabastecimento. As importações foram ainda mais restringidas, caracterizando-se este, como o período de maior fechamento da economia brasileira, novamente respondendo a uma tendência internacional.

Já, no final da década, mais precisamente em 1988, são tomadas medidas em busca de uma retomada da abertura comercial no país com a diminuição do volume de barreiras tarifárias e não tarifárias. Assim passa a ocorrer um rápido incremento no volume importado e exportado pelo país, e a mesma tendência se apresenta em relação aos produtos agrícolas que mantêm sua participação proporcional na balança comercial.

Essa volta à abertura é, em parte, conseqüência dos avanços obtidos na Rodada Uruguai do GATT. A agricultura foi o principal tema da mesma, sendo que as negociações estiveram ameaçadas em vários momentos devido a impasses entre os países. A redução das medidas protecionistas, por parte das nações desenvolvidas, é bastante questionada e ainda existe *dumping* ou mesmo, subsídios às exportações por parte de várias nações.

A grande conclusão a que se chega quando se avalia a política comercial nacional é de que ela sempre foi reflexa ao contexto internacional, à exceção, talvez, do período entre 1964 até o final da década, em que esta tinha objetivos definidos, que seriam dar maior

competitividade à indústria nacional e onde se praticaram medidas de combate ao comércio desleal. Nos demais períodos, fica claro o ajustamento da política comercial nacional ao contexto internacional.

Analisando o saldo da balança comercial agrícola brasileira a partir da década de 90, percebe-se que a maior abertura da política comercial no período tem exercido efeitos positivos com o saldo aumentando a cada ano. A União Européia e os países Asiáticos são os maiores compradores de produtos brasileiros e os Estados Unidos, o maior exportador. Enquanto isso o saldo da balança comercial agrícola, com o Mercosul, apresenta-se deficitário.

No entanto, deve-se destacar a preocupação com os setores agrícolas considerados menos competitivos que, representam parcela importante na agricultura nacional. O caso do trigo, já citado anteriormente, é ilustrativo. A produção interna foi praticamente abandonada por apresentar custos muito maiores que o do trigo importado. Mas, quando os preços internacionais subiram, percebeu-se que a produção interna poderia ter evitado grande perda de divisas.

Por força de maior integração econômica entre os mercados é importante a manutenção de uma política de abertura. Por isso, é preciso aumentar as exportações a fim de aumentar o emprego e a renda dentro do país e, para isso, torna-se cada vez mais importante o papel da política comercial pois, ao falar-se na conquista de mercados externos através da competitividade de produtos agrícolas, deve-se aliar esta competitividade a uma forma de atuar de maneira estratégica. Já, que não se alcançam mais novos mercados apenas pela qualidade dos produtos, também é importante uma política coerente de promoção comercial.

3. Referências Bibliográficas

- BAER, W. **A economia Brasileira**. São Paulo, Nobel. 1996. p. 416.
- CARNEIRO, R. **Crise, estagnação e hiperinflação** (a economia brasileira nos anos 80). Tese de doutoramento. UNICAMP, Instituto de Economia. Campinas, 1991. p. 248.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1991.
- FISHLOW, A. **Foreign trade regimes and economics development : Brazil**. Berkeley: University of California, 1975 mimeo.

- GOLDIN, I.; REZENDE, G. C. **A agricultura brasileira nos anos 80** : crescimento numa economia em crise. Rio de Janeiro, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Série IPEA, 138. 1993. p. 119 .
- HAHN, L. M. D. A reforma tarifária de 1990 : proteção nominal, proteção efetiva e impactos fiscais. **Estudos Funcex**. Jan/fev/mar. Rio de Janeiro. 1992, p. 35-41.
- MELO, H. F. O crescimento agrícola brasileiro nos anos 80 e as perspectivas para os anos 90. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 10(3). 22-30, jul-set/1990.
- _____ (coord). **A liberalização comercial e o Mercosul**. In: **A agropecuária Paulista, a liberalização comercial e o Mercosul**. Relatório Final. Agosto/1993. p. 45.
- KRUGMAN, P. **Internacionalismo Pop**. Rio de Janeiro. ed. Campus. 1997. p. 213.
- KUME, H. A liberalização das importações de produtos agrícolas : a experiência dos anos 90. IN: TEIXEIRA, Erly E AGUIAR, Danilo (ed.). **Comércio Internacional e Comercialização Agrícola**. Viçosa, 1995, p. 177-198.
- _____. **A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva**. Texto para discussão n. 423,(s.l.),IPEA. Maio de 1996. p. 24.
- PEREIRA, L. C. B. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 9.ed. São Paulo, Brasiliense, 1980. p. 240 .
- OLIVEIRA, G. (coord). **Condiçoes e diretrizes de política para a abertura comercial brasileira**. Brasília. IPEA, texto para discussão n. 313, 1993.
- RELATÓRIOS DO BANCO CENTRAL, vários volumes. ed. do Banco Central, 1990-1994.
- SIMONSEN, M. H. **Brasil 2001**. Rio de Janeiro: APEC, 1979.
- SUZIGAM, W. **Industrialização brasileira** : origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- VELUTINI, R. A. S. Financiamento do desenvolvimento agrícola. **Revista de Economia Política**. São Paulo, 2(42). p. 106-114, abr-jun/1991.
- ZOCKUN, M. H. (org.). **A agricultura e a política comercial brasileira**. São Paulo, IPE – Instituto de Pesquisas Econômicas, 1976. p. 137.

Recebido: 15/09/99

Aceito: 28/11/99