

## *Capítulo 2*

### *ANTECEDENTES DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DOS CERRADOS*

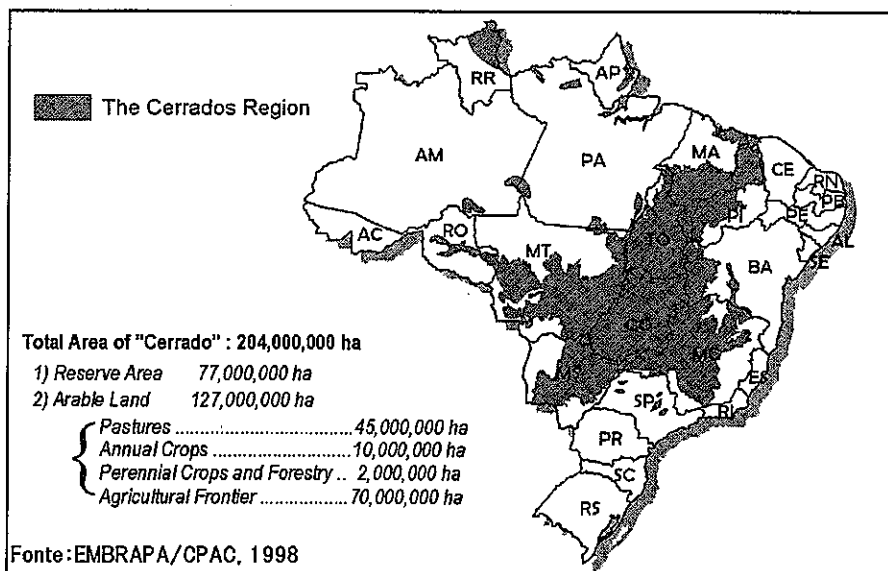
A cooperação econômica entre o Brasil e o Japão vem sendo realizada sob várias formas e conteúdos e exerce um papel fundamental no desenvolvimento econômico de ambos os países. Nela, os programas de desenvolvimento de grande porte têm, também, um significado fundamental no tocante ao desenvolvimento industrial do Japão, dando suporte às indústrias afins e às instituições concernentes de ambos os países, por meio de Projetos Nacionais, bem como no que diz respeito ao apoio intensivo do setor privado, a fim de fortalecer os laços que unem a relação nipo-brasileira. O Brasil e o Japão têm mantido relações há cerca de 50 anos, desde 1951, quando se reatou a relação diplomática entre os países, tendo realizado, desde então, projetos de grande porte com vistas ao desenvolvimento de recursos em cinco áreas, que representam interesses comuns aos dois países, a saber: siderurgia, celulose, agricultura, alumínio e minério de ferro. O principal programa de desenvolvimento de recursos na área agrícola é o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados, doravante chamado de Prodecer.

Neste capítulo, iniciaremos com a apresentação do perfil das características gerais dos Cerrados. Em seguida, serão apresentados os estudos sobre os antecedentes em relação à implementação do projeto nipo-brasileiro para o desenvolvimento agrícola dos Cerrados, relacionando-os com as políticas econômicas e agrícolas do Brasil. Mediante a realização destes estudos, procura-se identificar os fatores que levaram ambos os países a dar início a esse, projeto de cooperação econômica nipo-brasileira de grande porte.

## 2.1 DESAFIOS E ANTECEDENTES PARA O DESENVOLVIMENTO DOS CERRADOS NO BRASIL

### 2.1.1 CERRADOS – CARACTERÍSTICAS E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

A Região dos Cerrados concentra-se basicamente na extensa Região Centro-Oeste do Brasil, conforme ilustrado no Quadro 2.1.1, abrangendo uma área total de aproximadamente 204 milhões de hectares contínuos (24,02% da superfície do País). Sua distribuição por Estado está também demonstrada na Tabela 2.1.1, e a concentração maior recai sobre o Estado de Mato Grosso, ocupando 20% da área total dos Cerrados, seguido dos estados de Minas Gerais e Goiás com 19% e 17%, respectivamente. Os Cerrados brasileiros, concentram-se nestes três estados que, juntos, representam quase 60% da área total.



**Quadro 2.1.1** Distribuição das áreas dos Cerrados

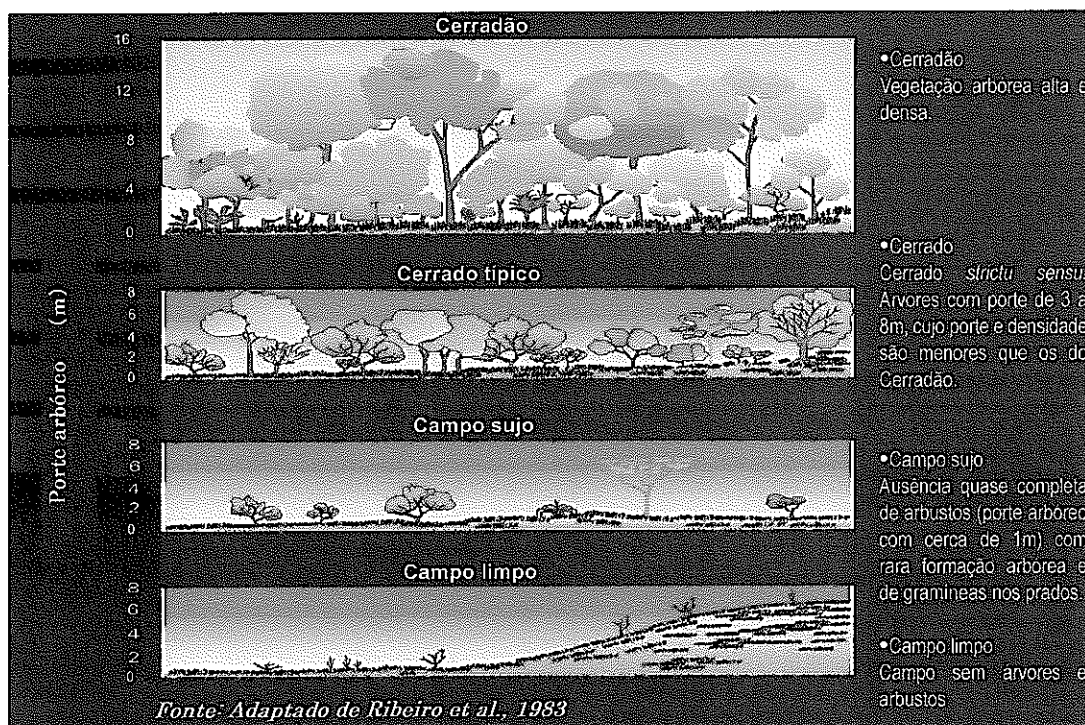
Quanto ao perfil das áreas dos Cerrados, estima-se que 127 milhões de hectares representam as terras aráveis; 45 milhões de hectares de áreas estão ocupadas com pastagens cultivadas, 10 milhões de hectares com culturas anuais, 2 milhões de hectares com culturas perenes e florestais. Historicamente, cerca de 57 milhões de hectares da área total da Região dos Cerrados já foram explorados para fins agrícolas, porém, estima-se que há um potencial ainda não utilizado nas fronteiras agrícolas, que representam um contingente de aproximadamente 70 milhões de hectares (Embrapa Cerrados, 1998).

**Tabela 2.1.1** Área dos Cerrados por unidade de federação e participação no total.

Unidade da federação	Área dos Cerrados (ha)	%	Participação na área total do território nacional (%)
<b>SUDESTE</b>			
Minas Gerais (MG)	384.366	18,80	4,52
Subtotal	384.366	18,80	4,52
<b>CENTRO-OESTE</b>			
Goiás (GO)	355.092	17,37	4,17
Mato Grosso (MT)	422.125	20,65	4,96
Mato Grosso do Sul (MS)	206.463	10,10	2,43
Distrito Federal (DF)	5.771	0,28	0,07
Subtotal	989.451	48,40	11,62
<b>NORDESTE</b>			
Maranhão (MA)	140.702	6,88	1,65
Bahia (BA)	82.597	4,04	0,97
Ceará (CE)	2.356	0,12	0,03
Piauí (PI)	152.388	7,45	1,79
Subtotal	378.043	18,49	4,44
<b>NORTE</b>			
Tocantins (TO)	249.773	12,21	2,93
Rondônia (RO)	31.973	1,56	0,38
Pará (PA)	11.070	0,54	0,13
Sub-total	292.816	14,31	3,44
<b>TOTAL (Cerrados)</b>	<b>2.044.676</b>	<b>100,00</b>	<b>24,02</b>
<b>BRASIL</b>	<b>8.511.996</b>		

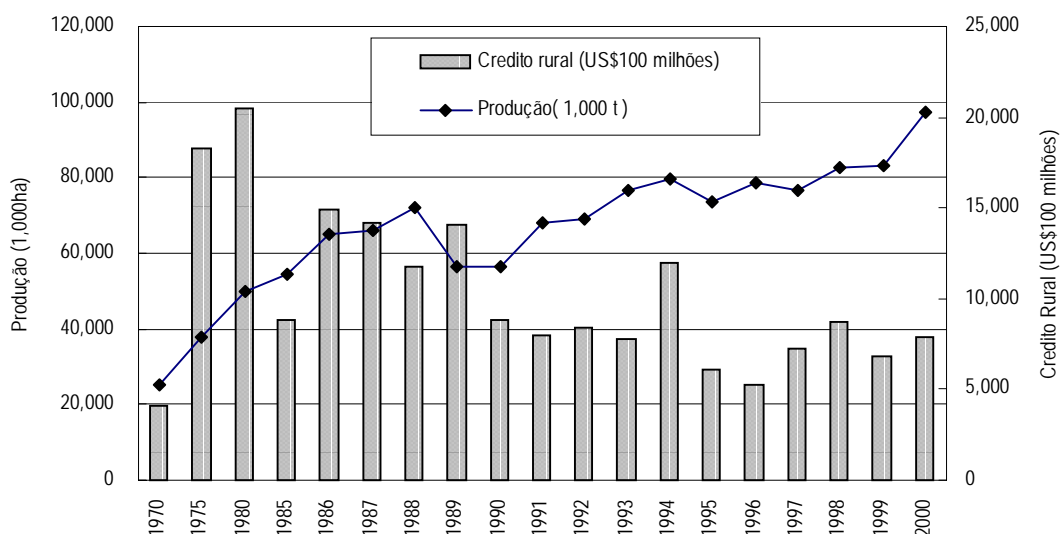
Fonte: Sinopse preliminar do censo demográfico: Brasil, Rio de Janeiro, FIBGE, v. 6, nº 1, 1991.

A palavra cerrado origina-se do português “cerradão”, que significa “algo cerrado”. É também a denominação de um tipo de vegetação. Entretanto, a flora dos Cerrados apresenta uma diversidade muito grande de região para região. Geralmente, a vegetação dos Cerrados é dividida em 5 tipos, a saber: a) Cerradão; b) Cerrado; c) Campo Cerrado; d) Campo Sujo; e e) Campo Limpo. Esta classificação baseia-se no porte das árvores, no diâmetro de seus troncos e na densidade diversificada, conforme ilustra o Quadro 2.1.2. (No quadro, a vegetação do tipo c está incluída na do tipo b).



**Quadro 2.1.2** Classificação dos Cerrados por tipo de vegetação.

O solo predominante dos Cerrados é o latossolo, que corresponde a 43% da área total, conforme ilustrado no Quadro 2.1.2. Embora haja essa predominância, os solos, na região, são subdivididos em vários outros tipos, porém, de modo geral, carecem de nutrientes químicos, e contêm alto grau de acidez. Entretanto, cada tipo de solo apresenta diferenças quanto ao teor de nutrientes e ao grau de acidez, diferenças que causam grande influência no tipo de vegetação da região. Ademais, o veranico, que ocorre no período das chuvas, bem como a quantidade de aplicação do calcário e de fertilizante são influenciados por estes fatores.



Fonte: <http://www.estadao.com.br/safra/safra.htm> e dados do IBGE sobre a produção.

**Quadro 2.1.8** Evolução da relação entre o valor do crédito rural, o volume de produção de grãos e área cultivada.

Examinando-se detalhadamente a taxa de crescimento dos principais produtos em relação à produção de grãos no período, nota-se que, no caso da soja, houve um crescimento notável de 220%, passando de 9,89 milhões de toneladas para 31,37 milhões de toneladas, enquanto a área plantada aumentou em 127%, passando de 5,82 milhões de hectares para 13,26 milhões de hectares. Por outro lado, a produção de milho neste período passou de 16,33 milhões de toneladas para 31,64 milhões de toneladas, aumentando em 90%, enquanto a área plantada expandiu-se em 20%, passando de 10,8 milhões de hectares para 12,8 milhões de hectares. A produção de trigo, por sua vez, teve a área plantada reduzida, passando de 2,9 milhões de hectares, em 1975, para 1,5 milhões de hectares, em 2000, ao mesmo tempo em que teve a produção reduzida no referido período, passando de 1,78 milhões de toneladas para 1,53 milhões de toneladas.

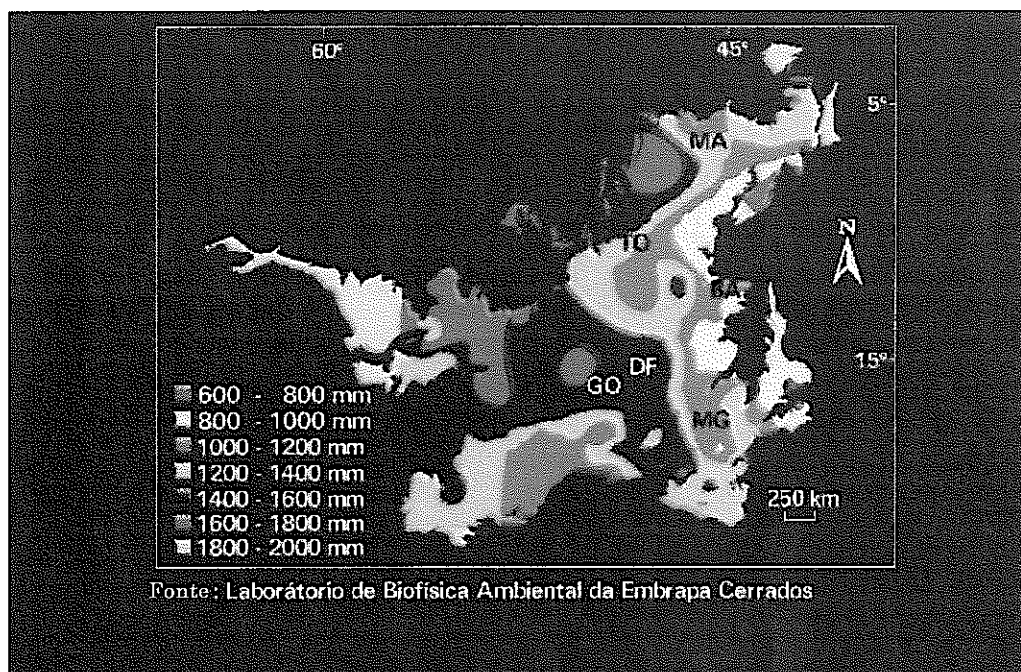
Analisando-se o que foi exposto sob esta ótica, pode-se dizer que a expansão na produção da soja exerceu uma relação de dependência bastante grande no tocante ao aumento da área destinada às culturas anuais e ao aumento do volume de produção de grãos, a partir de 1975. Para tanto, o aumento no volume da produção agrícola, baseado na produção da soja, por meio da exploração de áreas agrícolas em áreas até então inexploradas dos Cerrados, teve uma contribuição muito grande neste contexto. Além disso, a produtividade da soja, que, em 1970, estava em torno de 1,2 t/ha em média, aumentou para 2,3 t/ha, na safra de 1999/2000. O crescimento da produtividade nos últimos 5 anos (1995-2000) foi de 21%, chegando a atingir um crescimento de 30% a 35% nas Regiões

**Tabela 2.1.2** Ocorrência das classes de solos associados aos tipos de vegetação dos Cerrados.

Classe de solos	Ocorrência (%)	Vegetação natural associada
1. Latossolos	43.1	Cerradão, cerrado denso, cerrado típico
2. Latossolos roxo	3.5	Mata seca, semidecídua, cerradão
3. Terra roxa estruturada	1.7	Mata seca, semidecídua
4. Podzólicos	15.0	Mata seca, semidecídua, cerrado Típico
5. Cambissolo	3.0	Cerrado típico, cerrado ralo
6. Solos litólicos	7.2	Campo rupestre, cerrado rupestre
7. Plitossolos	8.9	Campo sujo, úmido, parque de cerrado
8. Hidromórficos	2.3	Vereda, buritizal
9. Areias quartzosas	15.1	Cerrado ralo, cerrado típico
10. Outros	0.2	Cerrados
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	

Fonte: Embrapa/CPAC

A precipitação média anual dos Cerrados varia entre 600 e 2.000mm. A Região é caracterizada por duas estações bem definidas: a das chuvas (entre setembro e abril) e a das secas (entre maio e outubro), e 80% das precipitações concentram-se no período das chuvas. A temperatura média anual situa-se entre 18° e 23 °C. Por causa da grande extensão de sua área, a distribuição anual das precipitações difere muito de região para região, conforme ilustrado no Quadro 2.1.3.



**Quadro 2.1.3** Distribuição das precipitações nos Cerrados.

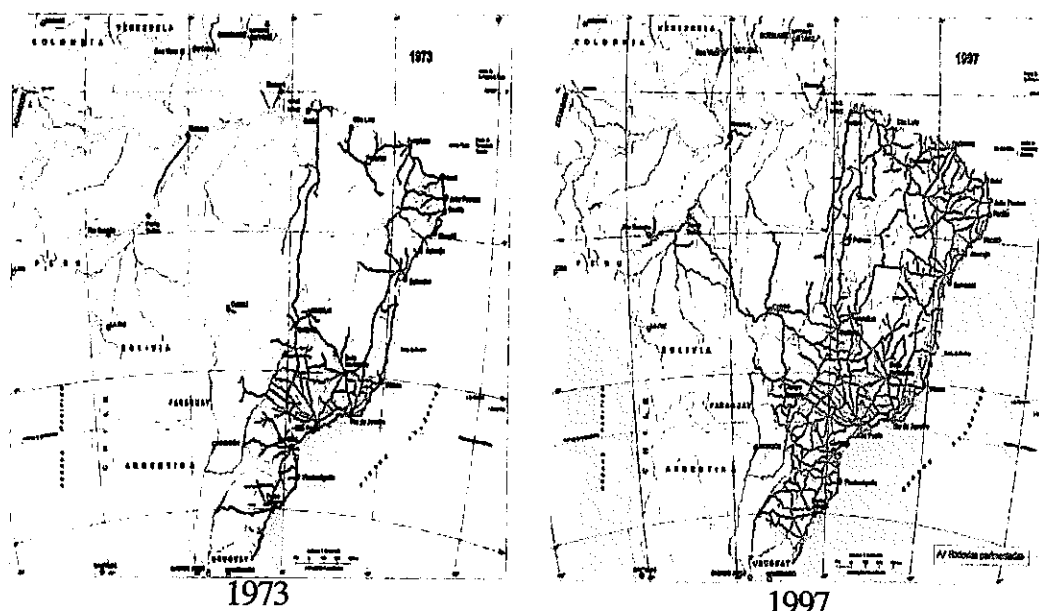
### 2.1.2 FATORES QUE PROMOVERAM A EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA DOS CERRADOS

O processo de desenvolvimento agrícola no Brasil começou na Região Sul e vem migrando para os Cerrados. Em consequência, a área agrícola dos Cerrados, incluindo as pastagens, atingiu, nos últimos 25 anos, cerca de 57 milhões de hectares. A fronteira agrícola, mais recentemente, tem migrado em direção ao norte da Região dos Cerrados, já na Amazônia Legal, num ritmo acelerado. Atualmente, começa a alcançar os Cerrados do Estado de Roraima, que se situa no hemisfério norte, próximo à linha do Equador. Como resultado do estudo sobre os principais fatores que impulsionaram o processo de exploração dos Cerrados, pode-se mencionar os seguintes aspectos:

#### (1) AVANÇOS NA EXPLORAÇÃO DA REGIÃO CENTRAL, IMPULSIONADOS PELA MUDANÇA DA CAPITAL PARA BRASÍLIA

O desenvolvimento socioeconômico do Brasil concentrou-se na região litorânea ao longo do Oceano Atlântico, desde seu descobrimento. No início da década de 60, as bases sociais foram implementadas de forma acelerada, a começar pela construção de estradas de rodagem, no Rio de Janeiro, São Paulo, e em seus arredores. Em comparação à região litorânea, ao longo do Oceano Atlântico, a exploração da Região Centro-Oeste do País estava nitidamente atrasada. O presidente Juscelino Kubistcheck, que tomou posse em 1956, decretou a mudança da capital, até então situada no Rio de Janeiro, para Brasília, no centro do país e da região dos Cerrados, tendo como base a necessidade de um desenvolvimento mais harmônico da nação.

No período que compreende a segunda metade da década de 60 até meados da década de 70, o Brasil alcançou uma taxa de crescimento econômico notável, superando os patamares de 10% ao ano, período que chegou a ser denominado de “milagre brasileiro”. Nesse contexto de alta taxa de crescimento econômico, deu-se início aos projetos de grande porte, tais como a construção da estrada Transamazônica em 1970, além dos projetos que visavam promover a exploração da região central, alavancada pela implementação da rede de transportes, conforme ilustrado no Quadro 2.1.4.



Fonte: Atlas, IBGE, 2000

Quadro 2.1.4 Evolução da construção de estradas.

## (2) MUDANÇAS NO SETOR DE EXPORTAÇÃO E ALTA NO PREÇO INTERNACIONAL DE GRÃOS

O setor de exportação brasileira sofreu uma mudança drástica na década de 70, quando ocorreu uma forte tendência de alta de preços dos produtos industrializados, incluindo os produtos agroindustriais. No setor agrícola, houve uma concentração de esforços na produção de soja, tendo em vista o elevado efeito indutor de seus subprodutos no mercado interno e na exportação. A Região dos Cerrados passou a ser o foco das atenções como fronteira agrícola para a produção de grãos, com ênfase na soja. Em 1973, a implementação da medida que visava a proibição da exportação de soja americana provocou uma alta desenfreada nos preços internacionais no mercado de grãos, estimulando ainda mais a atividade de produção da soja.

À medida que a produção de soja aumentava, mais se estimulava a entrada de empresas multinacionais de grãos, a partir da segunda metade da década de 80, alavancando ainda mais o processo de exploração dos Cerrados. Estas multinacionais operavam desde a aquisição da soja, beneficiamento, comercialização, até a exportação. Esta fase se caracterizou por uma oferta farta de recursos financeiros, proporcionando grande crescimento da produção e levando a soja dos Cerrados para o mercado internacional. As empresas multinacionais de grãos, serão detalhadamente mencionadas no Capítulo 5.

## (3) CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL

Até a década de 60, a participação do setor industrial representava 25% do PIB, e se concentrava na capacidade de produção no setor de transformação, tais como a indústria automobilística, produção de fertilizantes químicos, entre outros. O



desenvolvimento agrícola dos Cerrados exigia um investimento maciço nos insumos para a produção, tais como maquinarias agrícolas, fertilizantes, corretivos e defensivos agrícolas. Considerando-se que a indústria de transformação já estava assentada, pode-se dizer que o Brasil já dispunha de uma estrutura básica para a auto-suficiência de equipamentos e insumos agrícolas. Assim, a disponibilidade desses itens necessários à produção agrícola nos Cerrados, tais como os tratores, colheitadeiras, equipamentos de irrigação de grande porte (bombas e aspersores), e o fornecimento estável de fertilizantes e defensivos agrícolas, levaram ao aumento da competitividade internacional dos produtos e contribuíram para o aumento da produção agrícola brasileira.

#### (4) ADOÇÃO DO SISTEMA DE PREÇOS UNIFORMES DE COMBUSTÍVEIS

A produção, importação e refino de petróleo no Brasil eram monopólio do Estado. De 1978 até o ano de 2000, foi mantida a política de preços uniformes, em nível de varejo, para os derivados de petróleo (gasolina, óleo diesel, etc.). Em outras palavras, os consumidores distantes, domiciliados nas regiões da fronteira agrícola dos Cerrados, pagavam os mesmos preços dos consumidores residentes nos centros urbanos, próximos às refinarias.

Este era o fundamento do mecanismo do Fundo de Preços Uniformes de Frete – FUP –, ou seja, transferir a renda dos consumidores localizados nas proximidades das refinarias para os produtores que viviam na Região dos Cerrados (a distância média entre a refinaria mais próxima das áreas produtoras de soja dos Cerrados ficava em torno de 1.500 quilômetros). O sistema de preços uniformes de combustível trouxe benefícios significativos aos produtores e ao crescimento da agricultura nos Cerrados, cujo sistema de produção era altamente mecanizado.

#### (5) MIGRAÇÃO DE PRODUTORES PARA A REGIÃO DOS CERRADOS

A exploração agrícola dos Cerrados tinha como pré-requisito a adoção do sistema de agricultura mecanizada de grande porte. Portanto, foi conduzida predominantemente por produtores que estavam familiarizados com o manejo de maquinarias agrícolas, vindos da Região Sul do país, onde se praticava a agricultura mais tecnificada. A Região Sul, onde as explorações das lavouras começaram no início do século XIX, dispunham de muito pouco espaço para a expansão das lavouras, de forma que os filhos e irmãos dos produtores migraram para os Cerrados em busca de nova fronteira agrícola. Ademais, a abertura de mercado a partir da década de 90, e o advento da formação de blocos econômicos regionais como o Mercado Comum do Sul – Mercosul –, na América do Sul<sup>1</sup>, tornou indispensável o fortalecimento da competitividade agrícola, induzindo os

---

<sup>1</sup> O Mercosul é um mercado comum para a integração da porção sul da América do Sul, oficialmente criado em janeiro de 1995. É composto por quatro países, a saber: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

pequenos produtores do Sul do País a continuar a migração para a Região dos Cerrados em busca dos benefícios da escala.

No desenvolvimento agrícola da Região dos Cerrados, houve também a participação dos produtores agrícolas *nikkeis* (japoneses e seus descendentes) e suas cooperativas.

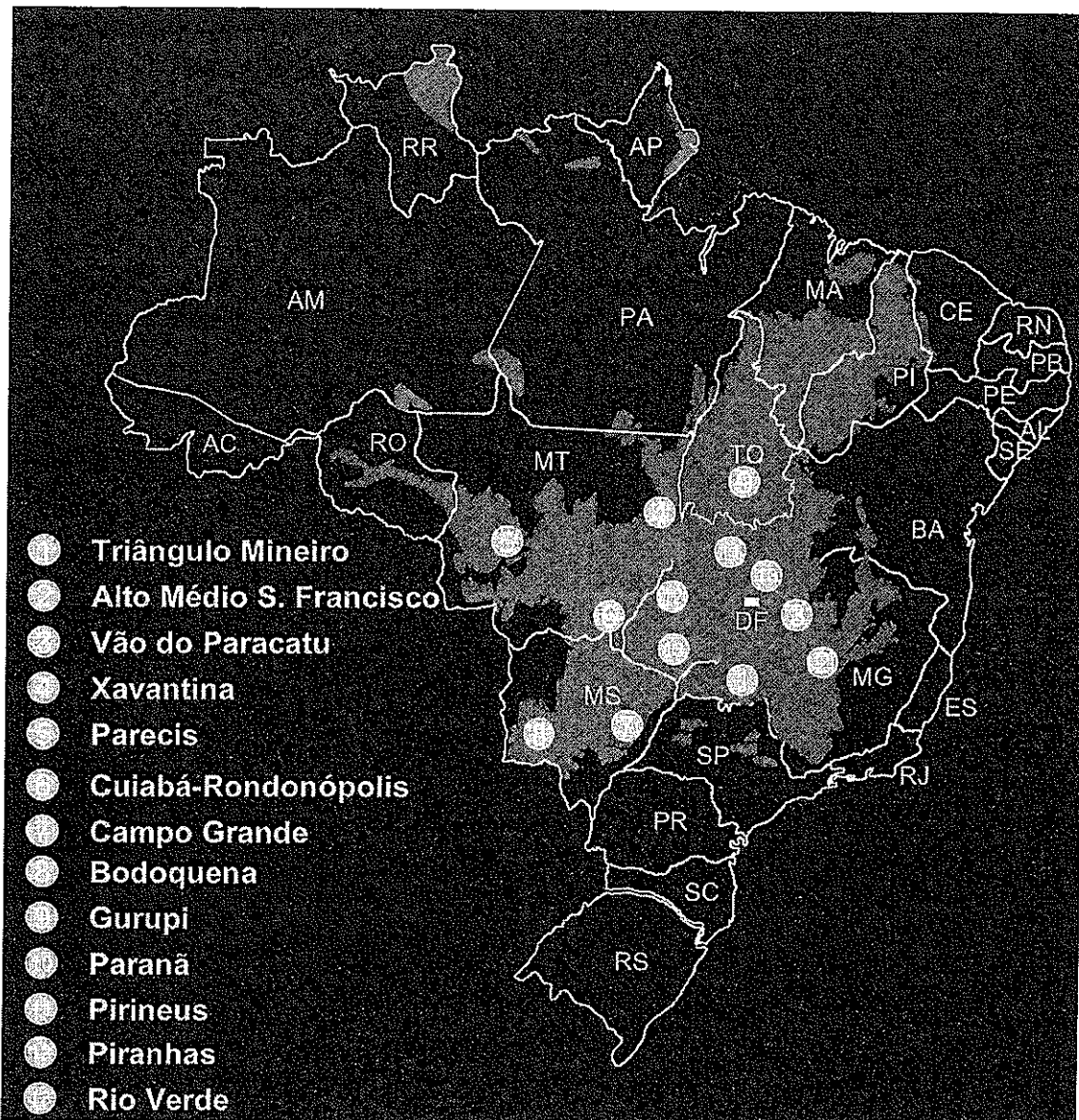
### 2.1.3 MUDANÇAS NOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DOS CERRADOS E SUAS CARACTERÍSTICAS

O desenvolvimento da agricultura dos Cerrados foi promovido por fatores já mencionados, além da implementação dos programas de desenvolvimento, tais como o Plano de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba – Padap – e o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – Polocentro. Estes programas serviram como precursores no tocante ao desenvolvimento da agricultura dos Cerrados. Posteriormente, foi lançado o Prodecer, em 1979. A seguir, são relacionados o perfil das mudanças nos programas de desenvolvimento agrícola dos Cerrados e o seu conteúdo.

#### (1) DO PADAP AO POLOCENTRO

Em 1973, foi realizado o Plano de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba – Padap –, direcionado para uma área específica dos Cerrados, que abrange alguns municípios, com centro em São Gotardo, na região do Alto Paranaíba, em Minas Gerais. Este foi um programa pioneiro de assentamento dirigido, tendo como objetivo principal a produção de grãos, visando o desenvolvimento intenso dos Cerrados. Considerando a realização do Padap e os resultados obtidos, o governo brasileiro desenhou o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – Polocentro –, criado pelo Decreto-Lei nº. 75.320, com início em 1975 e término em 1982.

O Polocentro beneficiou uma área total de 3,7 milhões de hectares, distribuída entre os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais, conforme ilustrado no Quadro 2.1.5, sendo 1,8 milhão de hectares para as lavouras (soja, milho, trigo, arroz, algodão), 1,2 milhão de hectares para as pastagens, e 700 mil hectares para o reflorestamento.



Fonte: EMBRAPA/CPAC, 2000

Quadro 2.1.5. Distribuição das áreas-alvo do Polocentro.

O orçamento desse programa foi fixado em US\$ 1,5 bilhão, sendo US\$ 1 bilhão em crédito a taxas de juros favorecidas. Os créditos de investimento eram concedidos com carência de até 6 anos, com taxas de juros variando entre 0 e 14% ao ano, onde os investidores podiam receber de 75% a 100% do custo total do investimento.

O recurso necessário para a implementação da infra-estrutura, tais como estradas, eletrificação, armazéns, laboratórios para análises, entre outros, foi custeado pelo governo, como parte integrante do programa. Também fazia parte do programa, o financiamento à implantação de indústrias de processamento pelo setor privado (cooperativas de produtores rurais, empresas, produtores agrícolas), bem como os serviços de oferta de insumos agrícolas. O Polocentro beneficiou principalmente os

estabelecimentos com mais de 1.000 ha, que absorveram 60% dos recursos totais do programa, propiciando o surgimento de grandes produtores e grandes processadores, de forma que seu desenvolvimento foi conduzido com a liderança dos grandes fazendeiros.

## (2) DO POLOCENTRO AO PRODECER

O Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados–Prodecer –, que se iniciou em 1979 como um programa binacional, (descrito em detalhes no Capítulo 3), foi concebido sob influência desses programas, porém seu conceito de desenvolvimento difere do Polocentro, na sua natureza, pelo menos nos três itens abaixo:

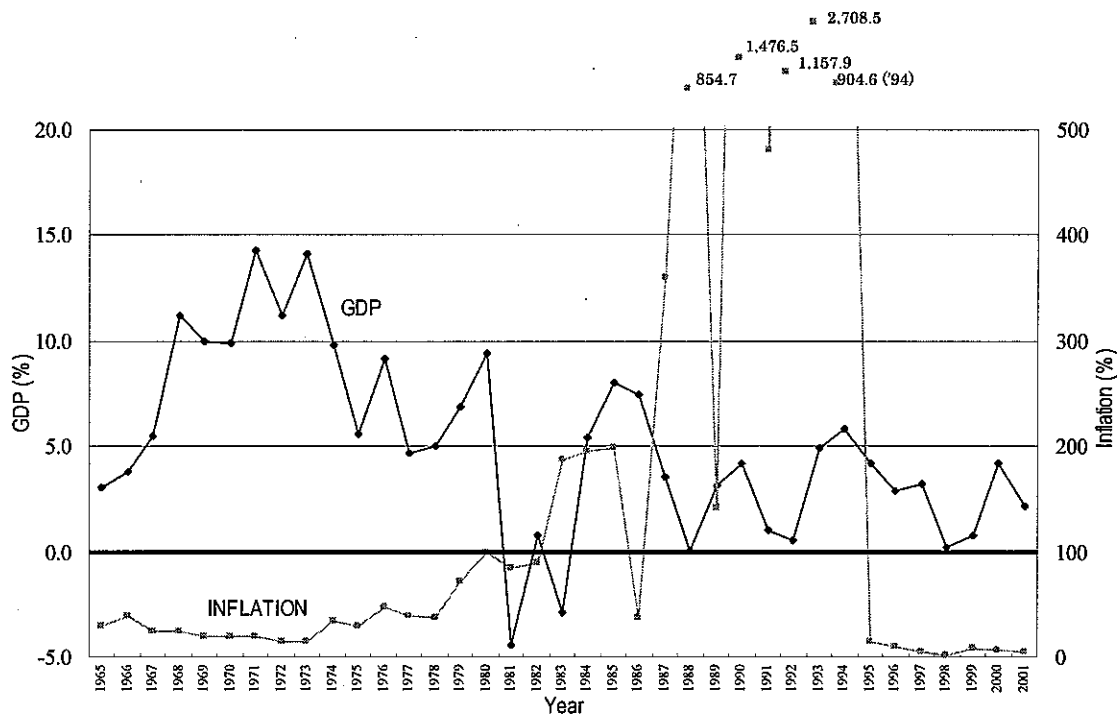
- a) Apesar de prever a participação de empresas agrícolas (desenvolvimento agrícola conduzido por empresas de grande porte) na Fase I, o Prodecer adotou o sistema de assentamento de produtores familiares de médio porte.
- b) Desde o início, demonstrou uma grande preocupação com a questão ambiental, obedecendo rigorosamente à legislação e determinando, no seu planejamento, a manutenção de áreas de reservas (individuais ou coletivas).

## 2.1.4 EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

### (1) CONJUNTURA ECONÔMICA

#### 1) TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB E ALTERAÇÕES NA TAXA DE INFLAÇÃO

Entre a segunda metade da década de 60 até a primeira metade da década de 70, o Brasil registrou um crescimento econômico notável, atingindo dois dígitos, conforme ilustrado no Quadro 2.1.6. A alta taxa de crescimento econômico deste período se deve, em grande parte, à promoção dos setores siderúrgico, automobilístico e petroquímico, fazendo uso do capital estrangeiro. Este êxito foi alcançado gradativamente no decorrer do processo de adoção de tecnologias avançadas, segundo o modelo baseado na industrialização via substituição de importações e com maior ênfase na exportação. A taxa de crescimento econômico sofreu o impacto da crise do petróleo, começando a cair a partir de meados da década de 70. Já na década de 80, a problemática da dívida externa veio à tona, reduzindo a entrada de recursos externos, o que causou redução ainda maior na taxa de crescimento econômico do País, visto que a dependência dos recursos externos era grande nesta época.



Fonte: Elaborado a partir de material bibliográfico do IBGE, Bacen e FGV.

**Quadro 2.1.6** Taxa de crescimento do PIB e mudanças na taxa de inflação.

Em meados da década de 80, o saldo positivo das exportações aos EUA, levou a uma breve recuperação da economia nacional. Porém, a taxa média de crescimento do PIB estava em torno de 2%, o que, comparada aos 7,5% da década de 70, representou uma queda significativa. A economia brasileira neste período foi marcada pelo aumento do déficit financeiro dos governos estaduais e federal, em decorrência da administração inadequada dos recursos públicos, bem como do excesso de medidas oficiais de fomento. A partir de 1990, embora o déficit financeiro tivesse caído, a taxa de inflação, que estava em torno de 3% mensais, na segunda metade da década de 70, saltou para o patamar de 50% mensais em meados de 1994, e o balanço econômico brasileiro registrou claramente uma queda na década de 80.

Neste contexto, foi introduzido, em julho de 1994, o programa de estabilização econômica denominada de Plano Real. Com a sua aplicação, a taxa da inflação (hiperinflação), que atingiu os patamares de 2.700% anuais, em 1993, foi contido, ficando abaixo de 10% (7,2%) em 1997. Além disso, a partir de 1994, o PIB mostrou uma tendência de crescimento estável, em consequência da política de contenção da inflação, cuja taxa de crescimento econômico chegou a 5,9% nesse ano. Entretanto, o impacto das medidas de contenção da inflação, tais como a política cambial, a política de alta taxa de juros e a conjuntura econômica no

exterior (crise financeira dos países asiáticos e da Rússia), a taxa de crescimento do PIB sofreu uma desaceleração, chegando a 0,1% negativos, em 1998. A taxa de crescimento para o ano de 2001, segundo o IBGE, foi estimada em 2,0%, e a taxa de inflação, em torno de 6,5% por ano.

## 2) FLUTUAÇÃO DA TAXA DE JUROS

A Tabela 2.1.3 ilustra a flutuação da taxa de juros a partir de meados da década de 80. Em consequência da estagnação da inflação, nota-se uma tendência de retração na taxa de juros nos anos recentes. Entretanto, as taxas de juros sobre as operações financeiras têm sido utilizadas como principal estratégia para alcançar a estabilização da economia (política de juros elevados para altos valores de empréstimos e depósitos, por meio do controle monetário), de forma que esta continue sendo fixada em patamares relativamente elevados, a fim de incentivar os depósitos, mesmo após a estabilização da inflação.

**Tabela 2.1.3** Evolução da taxa anual de juros (%/ano)

Ano	Over/Selic*	TR	TJLP	TBF	Taxa da Inflação
1986	66,54	-	-	-	36,7
1987	353,00	-	-	-	360,3
1988	1.057,69	-	-	-	854,7
1989	2.407,28	-	-	-	141,4
1990	1.153,22	-	-	-	1.476,5
1991	536,89	419,90	-	-	480,1
1992	1.549,24	1.171,00	-	-	1.157,9
1993	3.060,98	2.474,70	-	-	2.708,5
1994	302,64	277,79	42,02	287,90	904,6
1995	38,92	17,32	17,72	39,65	14,7
1996	23,94	10,98	11,02	22,84	9,3
1997	42,04	16,88	9,89	39,25	7,2
1998	31,24	9,29	18,06	29,90	1,7
1999	18,99	3,66	12,50	20,32	13,5

Fonte: Banco Central, 2000, dados retirados da Conjuntura Econômica 2000.

\*Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

Entre as taxas de juros do quadro acima, os juros aplicados no Sistema de Crédito Agrícola baseiam-se em: TR (Taxa de Referencial de Juros), TJLP (Taxa de Juros a Longo Prazo) e TBF (Taxa Básica de Financiamento). Estas taxas de juros reais, fixadas em patamares acima da inflação, têm constituído um fator negativo no tocante à administração agrícola, uma vez que a taxa de inflação estabilizou-se a partir de 1995.

## (2) PERFIL DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS ECONÔMICAS

A política macroeconômica adotada pelo governo brasileiro pode ser entendida por meio da análise dos programas econômicos implantados a partir de meados da década de 80,

quando a conjuntura econômica sofreu grandes desequilíbrios. Nos 13 anos que compreendem o período de 1986 a 1994, o Brasil passou por cinco alterações da moeda nacional, a saber: Cruzado, Cruzado Novo, Cruzeiro, Cruzeiro Real, Real e oito grandes mudanças na política de saneamento econômico. Estas repetidas mudanças refletem o grau de desequilíbrio em que a economia brasileira se encontrava neste período. As transformações da política econômica e o seu perfil estão relacionados a seguir:

<b>Política econômica</b>	<b>Conteúdo principal</b>
1. Plano Cruzado (Fev./1986)  Troca da unidade monetária : Cruzeiro p/ Cruzado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tentativa para conter a inflação, pelo tabelamento de preços e salários, e fixação do câmbio.</li> <li>• Apesar do congelamento de preços, a adoção da política financeira e fiscal expansionista, o tabelamento de preços para a contenção da inflação não durou muito.</li> <li>• O fracasso do Plano, no final do ano de 1986, deu margem ao ressurgimento da inflação.</li> </ul>
2. Plano Bresser (Jul./1987)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este plano foi declarado quando a inflação atingiu 26% ao mês, com a adoção da meta de congelamento de todos os preços e dos salários durante 90 dias.</li> <li>• Foi reconhecida como causa primária da inflação o enorme déficit público, tendo sido implementada uma medida de controle da dívida pública.</li> </ul>
3. Plano Verão (Jan./1989)  Troca da unidade monetária : Cruzado p/ Cruzado Novo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Também conhecido como Novo Plano Cruzado, esta medida visou o congelamento de preços e salários aliada à medida de contenção financeira e à taxa de câmbio nominal .</li> <li>• O governo, que perdera o controle sobre as despesas públicas, carregando o ônus do déficit público, dependia das Obrigações do Tesouro Nacional de curto prazo, a juros altos, a fim de conter a hiperinflação.</li> <li>• A inflação de março de 1990 atingiu 81,3% ao mês, marcando o fracasso do Plano após 1 ano de existência.</li> </ul>
4. Plano Collor I (Mar./1990)  Troca da unidade monetária : Cruzado Novo p/ Cruzeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este plano previa o congelamento de preços e confisco de depósitos bancários, consistindo nas medidas de contenção da inflação por meio da valorização da moeda nacional, abertura da economia, internacionalização, abertura do mercado, abertura da importação, modernização da indústria e privatização.</li> <li>• A medida de contenção da inflação não surtiu efeito, porém, em consequência da internacionalização do mercado, acarretou temporariamente, o crescimento no volume de importação por causa da redução da taxa de imposto alfandegário, bem como da liberação à restrição ao volume de importação.</li> <li>• A taxa cambial passou de US\$ 1,00 = Cz\$ 80,00 com uma desvalorização de quase 50% .</li> <li>• Estas medidas causaram grande impacto aos produtores rurais, especialmente os que tinham sua produção agrícola voltada para a exportação.</li> </ul>
5. Plano Collor II (Fev./1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este plano previa uma série de medidas estruturais, com base na política financeira e no tabelamento de preços, como nos outros planos.</li> <li>• Quanto à política financeira, consistia, principalmente, na redução dos órgãos federais, enxugamento de quadro, reforma administrativa e</li> </ul>

Política econômica	Conteúdo principal
	<p>privatização de empresas estatais.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Após uma trégua temporária, já em dezembro de 1991, a escalada das taxas de inflação volta aos patamares acima de 22% ao mês, em decorrência da liberação de preços, ajuste de preços relativos, entre outros .</li> </ul>
<p>6. Medida Econômica de Emergência (Jun./1993)</p> <p>Troca da unidade monetária Cruzeiro p/ Cruzeiro Real</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta medida corresponde à primeira fase do Plano Real. Foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), na tentativa de reduzir o déficit público pela redução da despesa financeira e do incentivo à privatização.</li> <li>• Firmou-se um acordo de apoio à dívida externa, junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI.</li> </ul>
<p>7. Programa de Estabilização Econômica (Jul./1993)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponde à segunda fase do Programa, que antecede à adoção do Plano Real, e consiste, principalmente, nas medidas de estabilização financeira do Estado, e da redução do déficit público.</li> <li>• Foi introduzida a Unidade Referencial de Valor – URV –, tentou-se ajustar as diferenças de preços existentes entre os vários setores da indústria com base na taxa de inflação de cada mês.</li> </ul>
<p>8. Plano Real (Jul./1994)</p> <p>Troca da unidade monetária : Cruzeiro Real p/ Real</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os planos econômicos anteriores acabaram por acelerar ainda mais a inflação, cuja causa principal consistia no déficit financeiro, acrescido do sistema de ajuste de preços com base na indexação da economia, iniciando-se, assim, o Plano Real.</li> <li>• O Plano Real passou pelas duas etapas acima referidas, até tomar a forma do atual Plano. Logo no início, houve a troca da moeda nacional, que passou a chamar-se “Real”, a partir de julho de 1994.</li> <li>• As principais medidas do Plano consistiam em: a) Contenção da inflação, vinculando o Real, a nova moeda nacional, ao dólar norte-americano (R\$ 1,00 = US\$1,00); b) Contenção do consumo e aumento da taxa de reserva de depósito à vista, por meio da política de elevação dos juros; c) Incentivo maior à abertura de mercado; d) Fixação das tarifas públicas; e) Criação do Fundo de Amortização da Obrigação do Tesouro Nacional; f) Livre negociação do salário.</li> <li>• Trata-se de um plano econômico centrado na política financeira, ao mesmo tempo em que foram realizadas, também, a reforma administrativa, reestruturação do setor público, incentivo à privatização, concessões no setor público e reforma tributária.</li> <li>• Foi promovida a medida de contenção da inflação com ênfase na estabilização de preços por meio da importação gradativa de produtos básicos, tais como alimentos.</li> <li>• Este plano é considerado exitoso em comparação aos planos econômicos anteriores, no que diz respeito à medida de contenção da inflação e pelo grau de alcance dos objetivos traçados. Além disso, causou um grande impacto no gerenciamento agrícola, uma vez que a medida de elevação da taxa de juros acabou por elevar a taxa de juros real, bem como a estabilização dos preços dos produtos agrícolas.</li> </ul>



## 2.1.5 TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E SUAS CARACTERÍSTICAS

### (1) PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

Desde os primórdios do século XX, a política agrícola no Brasil tem como atribuição básica a busca de um mecanismo para realizar o crédito agrícola de forma eficaz. Na tentativa de alcançar este objetivo, foi criado o Banco do Brasil, na década de 30, seguido da criação de um sistema de cooperativas de crédito, adotando-se, assim, a política de promoção da agricultura. Porém, o sistema de crédito agrícola criado nesta época, sofria grande influência da economia externa, impedindo a expansão dos créditos agrícolas de longo prazo. Esta situação prolonga-se até os dias atuais, obrigando o setor agrícola a encarar a atual etapa de abertura do mercado, sem que haja um mecanismo apropriado de suporte no âmbito financeiro.

As políticas agrícolas brasileiras vinculadas às medidas macroeconômicas já citadas classificam-se, a grosso modo, em três fases, como segue:

#### 1. FASE DA AGRICULTURA TRADICIONAL: 1965 A 1984.

- 1) Esta fase inicia-se com a reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM – dos produtos agrícolas, e com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR. Com a introdução simultânea da política de incentivo à exportação de produtos industrializados adotados a partir da crise do petróleo de 1973, houve um incremento na exportação de produtos industrializados, de produtos siderúrgicos, automobilísticos e petroquímicos, com a diversificação do parque industrial voltado para a exportação. Quanto à exportação de produtos agrícolas, nota-se que houve uma mudança nos principais produtos exportados, até então centrados em produtos in natura, tais como o café, que passou a ser substituído por produtos processados, com predominância do complexo soja.
- 2) Nesta fase tentou-se incrementar a produção de grãos e incentivar a agroindústria, com a introdução de mudanças na política industrial. A partir de meados da década de 70, houve um grande volume de recursos repassados pelo governo, em forma de subsídio ao crédito rural (financiamento agrícola) direcionado principalmente à Região dos Cerrados, a fim de ampliar a fronteira agrícola.
- 3) Em 1981, ao comparar-se o percentual de participação do valor da exportação de produtos agrícolas com o valor total de exportação, por tipo de produto, nota-se que os produtos não-industrializados se reduziram para 17%, enquanto a exportação de produtos industrializados, centrados nos derivados de soja, passou a representar 30% do total

## 2. FASE DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA 1985 A 1994

- 1) Esta fase, também chamada de Fase de Transição da Agricultura, iniciou-se em 1985, com a decisão do governo federal de eliminar o subsídio ao crédito agrícola por meio da utilização dos indexadores da economia. Foi marcada, também, pela regulamentação de vários planos de estabilização e pela utilização mais intensa da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM –, para subsidiar o custo de transporte.
- 2) Com as reduções repetidas no valor real do dólar norte-americano, pode-se dizer que, a partir da segunda metade da década de 80, os produtores rurais voltados para a exportação, tais como a soja, passaram a enfrentar períodos de grande dificuldade.
- 3) Foi nesta fase que começou a despertar a conscientização pela questão ambiental.

## 3. FASE DA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL (1995~)

- 1) Esta fase corresponde ao período do Plano Real, quando a abertura do mercado foi promovida com maior intensidade.
- 2) Foram apresentadas, além disso, por parte do governo brasileiro, algumas propostas visando resolver a questão do endividamento rural, e das políticas necessárias para tanto. Como parte desta política, foram adotados os mecanismos de financiamento e de securitização, de acordo com a situação econômica dos produtores rurais.
- 3) Foi nesta fase que as variáveis ambientais passaram a marcar presença cada vez maior, em relação ao fator fundamental nas tomadas de decisões acerca das políticas agrícolas, e aos cálculos da viabilidade econômica de projetos de desenvolvimento agrícola.

A seguir, serão apresentados os estudos acerca dos antecedentes do desenvolvimento dos Cerrados, no que se refere ao processo das políticas de desenvolvimento da agricultura.

### (2) MUDANÇAS NA AGRICULTURA BRASILEIRA (FASE DA AGRICULTURA TRADITIONAL)

A Tabela 2.1.4 ilustra a pauta de exportações dos principais produtos, no período entre meados da década de 60 e primeira metade da década de 80, por produto. Em meados da década de 60, os produtos agrícolas (incluindo os produtos in natura, semiprocessados e processados) contribuíram com 85% do valor total das exportações, com a predominância de produtos in natura, tais como o café, algodão, milho e cacau em grãos. Na década de 80, a participação dos produtos agrícolas na pauta de exportações continuou bastante significativa, embora tenha reduzido para menos de 50% do total. Nota-se que houve uma mudança nítida, onde os produtos agrícolas in natura foram substituídos por produtos não-agrícolas processados, superando a participação do primeiro na pauta de exportação. Desta forma, o setor de exportação brasileiro sofreu uma grande mudança na década de 70, quando os produtos industrializados, incluindo os agroindustriais, passaram a ter maior participação na pauta da exportação.

**Tabela 2.1.4** Pauta de exportações dos principais produtos (1964-1982) em milhões de US\$.

Ano	1964-68	1973	1976	1978	1981	1982
Valor total da Exportação	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor da Exportação Agrícola	85,0	76,1	66,7	59,1	47,0	42,2
In natura	72,5	50,5	41,1	29,9	17,9	17,5
Prod. agroindustriais	12,5	25,6	25,6	29,2	29,1	24,5
Prod. semiprocessados	9,1	15,6	14,5	15,0	14,5	11,3
Prod. processados	3,4	10,0	11,1	14,2	14,6	13,4
Mat.-prima de Origem Mineral	7,6	9,4	11,0	8,6	11,1	12,0
Prod. industrial. não- agrícolas	7,4	14,5	22,2	32,2	26,1	26,9
Outros					14,7	15,9
Total da exportação	1.660	6.199	10.128	12.659	23.293	20.175

Fonte: Economic Development and Cultural Change, vol 36., n° 1, Oct. 87

\* : Relatório de Nobuaki Hamaguchi; 1988, AICAF

A Tabela 2.1.5 mostra a evolução do volume de produção e da área plantada dos principais produtos agrícolas, por década, com enfoque na média anual da taxa de crescimento. Segundo a tabela, a produção e a área plantada de soja apresenta um crescimento surpreendente, com uma média acima de 20% por ano. O cultivo de soja teve início no Sul do País, na década de 40, no Estado do Rio Grande do Sul, e no Estado do Paraná a partir da década de 70, como produto de substituição do café, pelo sistema de produção mecanizada, subsidiada pelo crédito rural. Em seguida, com o avanço do desenvolvimento da fronteira agrícola dos Cerrados, a área plantada de soja foi ampliada ainda mais. O aumento da produção da soja está intimamente ligado ao crescimento da agroindústria, conforme será mencionado detalhadamente no Capítulo 5. A produção da laranja também teve um aumento significativo, em decorrência do crescimento da indústria de processamento, que alavancou o aumento da participação do suco de laranja concentrado na pauta de exportação.

**Tabela 2.1.5.** Evolução da produção dos principais produtos agrícolas (taxa de crescimento: em média anual)

Item/Ano	Produção				Área cultivada			
	1950-80	1950-60	1961-70	1971-80	1950-80	1950-60	1961-70	1971-80
Prod. exportáveis								
Soja	20,76	9,80	17,88	18,61	20,27	11,91	17,09	17,49
Laranja	7,27	3,33	6,13	11,81	7,12	3,90	5,46	8,79
Cana-de-açúcar	4,57	5,58	3,22	6,95	3,44	4,74	2,32	4,51
Tabaco	4,20	3,64	4,15	6,80	2,29	3,02	1,19	4,13
Cacau	2,52	3,01	3,60	5,59	1,76	0,62	2,61	-2,21
Café	1,92	12,78	-9,10	-3,09	1,14	5,75	-0,95	0,37
Algodão	1,71	1,98	0,75	-4,79	-2,03	5,48	-7,73	-0,10
Prod. p/ o mercado interno								
Trigo	5,62	2,23	11,83	6,86	5,03	6,16	6,87	5,63
Milho	4,14	3,58	4,80	2,60	4,08	4,19	4,33	3,07
Arroz	3,81	4,01	2,84	2,73	3,32	3,32	3,78	1,86
Mandioca	2,88	3,54	5,46	-2,20	3,29	3,44	3,91	1,30
Feijão	2,18	3,08	3,48	-2,70	2,99	3,24	4,29	0,20

Fonte: Economic Development and Cultural Change, vol. 36, n° 1, Oct. 87

Obs: Este Parágrafo foi baseado no relatório de Nobuaki Hamaguchi

O trigo foi o único produto voltado para o mercado interno, que indicou uma forte tendência de crescimento. Tradicionalmente, o Brasil sempre mostrou uma forte dependência pela importação de trigo, não dispondo de condições para a auto-suficiência. A partir da segunda metade da década de 60, com a adoção do modelo de industrialização via substituição da importação, juntamente com a medida de substituição de importação de alimentos, o governo brasileiro concedeu subsídios aos produtores de trigo, com o intuito de incentivar a produção. Um dos fatores que contribuiu para a expansão da produção foi a constatação de que o trigo é cultivável como uma cultura em rotação com a soja.

Conforme se pôde observar, as culturas que são vinculadas aos produtos agroindustriais, tais como a soja e a laranja, têm a sua produção voltada para a exportação, e as culturas que receberam concessão de subsídios agrícolas oficiais, como o trigo, tiveram um aumento notável na produção, na década de 70. Além disso, os produtos tradicionalmente voltados para a exportação, tais como o café e o algodão, bem como aqueles voltados para o mercado interno, como o arroz, a mandioca e o feijão, tiveram, neste período, uma queda na produção, criando situações contraditórias, que levou à importação de alimentos.

### (3) POLÍTICA AGRÍCOLA DA DÉCADA DE 70 E DESENVOLVIMENTO DOS CERRADOS

Brasil sofreu o impacto causado pela crise de petróleo na década de 70, acarretando a alta no preço do petróleo, que culminou no desequilíbrio no saldo do balanço de pagamento. O governo passou a incentivar a produção industrial voltada para o mercado externo, por meio da concessão de subsídios para a exportação de produtos industrializados, até então protegidos pelas barreiras tarifárias e não-tarifárias, cuja produção estava voltada para o mercado interno. Quanto aos produtos agrícolas, promoveu-se a industrialização no território nacional, por meio da criação e formação da agroindústria, com vistas à exportação de produtos com valores agregados. Assim, a exportação de produtos agrícolas in natura, utilizados como matéria-prima para os produtos industrializados, passou a sofrer restrições por parte do governo, tais como a exigência de solicitação antecipada, quotas de exportação, entre outros.

A Tabela 2.1.6 ilustra o sistema de tributação e de concessão de subsídios sobre a exportação de produtos agrícolas e derivados em 1975. Conforme se observa no quadro, a somatória dos impostos, tais como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM –, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI –, acrescidos dos subsídios, perfaz uma tributação líquida de 13% sobre a exportação de produtos agrícolas in natura. Ademais, a exportação de produtos agrícolas processados era objeto de subsídio à exportação, cujo grau de liberação aumentava de acordo com o grau de industrialização do produto.

**Tabela 2.1.6** Sistema de tributação e de subsídios sobre a exportação de produtos agrícolas e derivados (1975).

Produto	Grau dos subsídios (+) / Grau das tributações (-)
1. Agrícolas in natura (matéria prima)	-13%
2. Semi-industrializados	
Couro	-
Madeira	+9,2%
Açúcar refinado	+10,4%
Farelo da soja, farinha de trigo	+10,5%
Derivados de frutas e legumes	+23,8%
Gordura animal/vegetal	+25,1%
3. Industrializados	
Derivados de borracha	+29,4%
Calçados	+30,6%
Mobílias	+30,9%
Derivados de couro	+31,0%
Derivados de carne animal e de pescados	+31,6%
Papel/celulose	+36,9%
Produtos com fibras de algodão	+45~50%

Fonte: *Quantificação dos Incentivos às Exportações, Estudo Fucecex, Pastore A.C., 1978.*

Os preços no mercado interno dos produtos agrícolas sempre foram fixados abaixo dos preços internacionais, ficando o setor agrícola sempre em desvantagem, por oferecer tanto a matéria-prima ao setor industrial como os alimentos ao mercado interno, a preços baixos. A fim de solucionar este desajuste, a principal medida lançada pelo governo, com o objetivo de aumentar a produção, foi a ampliação dos subsídios para o crédito rural. Esta diretriz do governo baseava-se na tese de que “os fatores que levaram ao atraso na modernização do setor agrícola foram a falta de infra-estrutura, a falta de recursos para a aquisição de bens de produção e bens de capital”, conforme publicado em 1974, no Plano Nacional de Desenvolvimento - PND II. As três diretrizes apresentadas como estratégia para o desenvolvimento agrícola foram as seguintes:

- 1) Ampliação da fronteira agrícola nos Cerrados.
- 2) Incentivo à expansão da produção de grãos.
- 3) Mecanização da produção agrícola e aumento da entrada de insumos para a produção (fertilizantes, defensivos agrícolas).

Para alcançar as metas 1) e 2), que dizem respeito à ampliação da fronteira agrícola e à expansão da produção de grãos na Região dos Cerrados, decidiu-se pela implementação da infra-estrutura por meio de investimentos públicos, realização de programas e projetos especiais, ampliação das pesquisas tecnológicas, e a implementação de um mecanismo para extensão rural e difusão dos resultados obtidos. Quanto aos recursos para a mecanização e aquisição de fertilizantes, fez-se necessário disponibilizar os recursos

oriundos de investimentos públicos e de financiamentos por meio de instituições financeiras do setor privado.

Além disso, para a exploração da produção de grãos, com predominância da soja, na Região dos Cerrados, foram utilizadas medidas específicas, tais como o Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR – e a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. Ambos os sistemas sofreram alterações em 1965, visando à expansão da produção de grãos, passando a integrar, a partir de meados da década de 70, a estratégia para a exploração, no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento, quando houve um aumento significativo dos subsídios para o crédito rural. Ademais, em 1975, foi criado, como parte integrante do sistema Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), o Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados - CPAC, com o objetivo de realizar pesquisas sobre os Cerrados, fortalecendo, assim, a área de pesquisa nessa área. Ao mesmo tempo, foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater –, a fim de coordenar e fortalecer as atividades de assistência técnica e extensão rural.

Entre as medidas acima mencionadas, houve um aumento notável no volume de financiamentos rurais, a partir de meados da década de 70, conforme ilustrado na Tabela 2.1.7. O crédito rural desta época tinha a taxa de juros baixa (15%), trazendo vantagens, sobretudo, quando a taxa da inflação mantinha-se alta (50 a 80%), quando a taxa real de juros acabava se tornando negativa, adquirindo, assim, a característica de subsídio agrícola. A partir do final da década de 70, os recursos disponíveis atingiram patamares que impossibilitavam a manutenção do crédito rural naqueles níveis, passando, então a um processo de declínio. Já em 1983, o valor do financiamento passou a ser indexado pela taxa da inflação.

**Tabela 2.1.7** Aumento do crédito rural (1971 a 1981) em Cr\$ 1 milhão, a preço de 1980.

Ano	Banco do Brasil	Bancos privados	Total	Valor produção agrícola	Total do crédito rural/produção agrícola x 100 (%)
1971	157.396	90.473	247.869	424.945	58,3
1972	188.500	106.471	294.971	463.106	63,7
1973	239.926	139.378	379.304	582.783	65,1
1974	313.439	168.954	482.393	671.605	71,8
1975	447.200	208.215	655.415	703.429	93,2
1976	508.976	225.410	734.386	780.735	94,1
1977	551.506	204.598	756.104	940.883	80,4
1978	548.785	187.093	735.878	918.594	80,1
1979	545.752	152.156	697.908	985.661	70,8
1980	480.018	134.418	614.436	1.085.324	56,6
1981	385.458	117.306	502.764	1.159.126	43,3

Fonte: Graham, D. H. et al., *Thirty years of Agricultural Growth in Brazil*, 1987.

#### (4) POLÍTICA AGRÍCOLA A PARTIR DA DÉCADA DE 80

Apresenta-se, a seguir, a evolução das principais medidas, que constituem as políticas agrícolas a partir da década de 80, tais como o crédito e seguro agrícola, a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM –, bem como as diretrizes para o desenvolvimento agrícola do governo.

##### 1) POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL

###### 1. AUMENTO DA DÍVIDA DOS PRODUTORES RURAIS

O sistema de financiamento agrícola no Brasil teve início em 1965, quando foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR – e, até o ano de 1973, a taxa de juros reais mantinha-se bastante baixa, na faixa de 2,3% negativos. Conforme mencionado anteriormente, com o aumento da taxa de inflação, uma vez que se aplicava o juro fixo aos créditos rurais, esse passou a exercer o papel de subsídio oficial. Posteriormente, com a expansão no volume desses subsídios, houve uma perda na eficiência do investimento. O governo brasileiro reduziu o crédito rural a partir de 1980, eliminando, em 1985, os créditos rurais com juros negativos, reformulando-os de forma que a taxa de inflação passasse a ser acrescida aos juros dos créditos rurais. Aos poucos os produtores passaram a sentir o pesado ônus dessas taxas.

Além destes fatores, ocorreu, também, uma tendência de alta repentina nos preços dos insumos para a produção agrícola. Os preços dos produtos básicos, como os alimentos, foram contidos graças ao Plano Real; a supervalorização do Real fez com que os preços dos produtos agrícolas para exportação caíssem; muitos dos produtores rurais passaram a sofrer por causa da elevação do custo de produção, tendo, além disso, a renda agrícola reduzida. Principalmente a partir de 1990, quando a taxa dos juros sobre o crédito agrícola passou a ser fixada acima do índice de aumento dos preços, aumentou o número de produtores insolventes.

Além do mais, com a redução drástica da oferta de crédito rural, como parte da política de contenção da inflação, os produtores rurais passaram a recorrer à fonte de recursos com alta taxa de juros. A eliminação do subsídio ao transporte (setor de combustíveis), provocou a alta acentuada do custo de produção e, com a entrada do setor agrícola no mecanismo de competição livre, foi gerada uma distorção entre o custo de produção e o preço de venda, o que causou um grande crescimento no endividamento dos produtores. Nota-se que houve um forte impacto sobre os grandes produtores, que necessitavam de recursos elevados para a atividade de produção. A Tabela 2.1.8 mostra o volume da dívida rural de acordo com a faixa em que o produtor beneficiado se enquadra.

**Tabela 2.1.8** Dívidas rurais por faixa de produtores beneficiados.(maio de 1995)

Faixa da dívida (R\$)	Nº de mutuários	%	Valor total da dívida (em R\$1,000)	%
1 – 10.000	513.658	73,21	1.413.440,00	5,89
10.001 – 50.000	134.774	19,21	3.848.580,00	16,03
50.001 – 200.000	38.446	5,48	4.992.170,00	20,79
200.001 – 500.000	10.530	1,5	3.487.240,00	14,52
500.001 – 1.000.000	2.072	0,30	1.376.010,00	5,73
Acima de 1 milhão	2.178	0,31	8.892.200,00	37,04
Total	701.658	100	24.009.640,00	100

Fonte: Banco do Brasil, posição de maio de 1999.

## 2. SECURITIZAÇÃO

O produtor-mutuário que negligencia o pagamento de uma prestação, passa a sofrer dificuldades cada vez maiores ao tentar pagá-la, por causa da alta taxa de juros incidentes, ficando impedido de contrair novos créditos bancários. Como resultado, o mutuário passa a depender de agiotas e agentes da “soja verde”, caindo num processo de administração muitas vezes deficitária. O governo brasileiro editou, em 1994, a Resolução nº. 2102 do Banco Central, pela qual a taxa de juros passou a ser aplicada de acordo com a faixa dos produtores, ou seja, no caso dos mini-produtores, juros fixos; médios produtores, 50% do TR mais juros reais de 6%; demais produtores TR mais 11% de juros. Em 1996, foram securitizados os contratos com faixa de endividamento de até R\$200 mil, sendo implementada como uma medida para reduzir o endividamento.

Em 1995, quando a safra de grãos registrou um aumento de 6,7% em relação ao ano anterior, e atingiu 81,1 milhões de toneladas, houve uma reversão da situação, causada pela dívida dos produtores, que constituía um dos fatores que levou o setor agrícola deste ano a uma grave crise. Naquele período, além do excesso na produção de alimentos, houve ainda o aumento de volume dos produtos importados. Ademais, além da elevação dos juros, incidiram outros fatores, tais como a valorização cambial, e a queda na eficiência da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM –, contribuindo para a queda significativa de 25,8% na renda agrícola. Este fenômeno foi mais marcante em produtos como o feijão (safra de verão), a soja e o milho. Mesmo diante deste contexto, o governo manteve uma atuação tímida, pois enquanto o setor agrícola arcava com a grande parte da perda daí decorrente, a questão da dívida se tornava cada vez mais séria.

Para promover o Plano Real, fazia-se necessário tomar medidas para estabilizar a produção na safra de 1995/96, de forma que foram estudadas medidas para solucionar a dívida agrícola acumulada até o ano de 1995. Assim, foi lançada a “securitização” para beneficiar os produtores com faixa de endividamento de até R\$ 200 mil, conforme já mencionado. Para esta medida, foi disponibilizado um recurso da ordem de R\$ 10 bilhões, partindo do pressuposto de que 80% dos mutuários se inscreveriam para securitizar os



contratos existentes. O prazo para a negociação da dívida foi prorrogado para julho de 1996. Até esta data, 182 mil produtores negociaram suas dívidas, o que correspondeu a contratos no valor de R\$ 6,8 bilhões, dentre os quais 147 mil produtores tiveram os seus contratos renegociados. Do valor total securitizado, R\$ 5,2 bilhões se referiam a contratos com o Banco do Brasil, ficando o restante por conta dos bancos privados. O montante da dívida securitizada pelo Banco do Brasil está ilustrado na Tabela 2.1.9.

**Tabela 2.1.9** Dívidas securitizadas pelo Banco do Brasil.(1995)

Faixa da dívida (R\$)	Nº de mutuários	%	Valor total da dívida (em R\$1.000)	%
1-10.000	52.547	47,54	238.940,00	23.63
10.001-50.000	44.547	30,45	1.076.560,00	15.82
50.001-200.000	24.268	16,54	2.516.860,00	36.99
200.001-500.000	7.586	5,9	1.904.410,00	27.99
500.001-1.000.000	162	0,11	108.780,00	1.60
>1.000.000	172	0,12	958.960,00	14.09
Total	146.292	100	6.804.530,00	100

Fonte: Banco do Brasil,1995

Esta renegociação dos contratos contribuiu para a recuperação do fluxo de recursos no setor agrícola, permitindo que os produtores administrassem as suas atividades de forma planejada. Embora os produtores rurais tenham recuperado a capacidade de receber novos financiamentos, a dificuldade para receber novos recursos persiste até os dias de hoje. Isto se deve ao excesso de rigor no que se refere à análise do banco quanto à capacidade de pagamento, ou à situação do crédito/ativo do produtor, que não satisfaz as condições que permitem o empréstimo. Além do mais, a renegociação da dívida não foi aberta para todos os produtores, tendo ocorrido casos em que os bancos privados chegaram a se negar a renegociar os contratos., O produtor se via obrigado, então, a apresentar uma garantia para os seus empréstimos, antes mesmo de receber os benefícios da securitização.

## 2) SISTEMA DE SEGURO AGRÍCOLA (PROGRAMA DE GARANTIA DA ATIVIDADE AGROPECUÁRIA - PROAGRO)

A operação do seguro agrícola é realizado por intermédio do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR. A partir da segunda metade da década de 70, o governo brasileiro adotou medidas para prestar assistência aos produtores rurais, por meio da implementação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro –, que é um sistema de seguro agrícola, e da Política de Garantia de Preços Mínimos– PGPM. O seguro agrícola foi criado em 1974, tendo como objetivo a proteção dos produtores rurais de eventuais quebras de safra, causadas pela seca ou por desastres naturais, e foi reformulado em 1995. O valor da indenização corresponde ao valor do financiamento, dentro do custo da administração agrícola. É utilizada no pagamento do financiamento ao banco, de forma

que o produtor não chega a receber diretamente o valor do seguro.

O prêmio do seguro vigente, em 1998 continuava sendo alto em relação ao valor do financiamento, tendo sido fixado em 7,0% para a soja e o milho, e 12% para o arroz e o feijão, constituindo, assim, uma das causas do aumento do custo de produção. Atualmente, a Embrapa está realizando o zoneamento agroclimático de várias regiões do País, de forma que os prêmios do seguro possam reduzir-se para os plantios de culturas que obedeçam as indicações deste zoneamento.

### 3) POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS – PGPM

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM – tem como base o custo estimado de produção do ano do plantio, calculado pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. A PGPM é uma medida que tem por objetivo a garantia do preço mínimo dos produtos agrícolas, sua produção estável e o atendimento ao abastecimento. A PGPM é operacionalizada por meio das Aquisições do Governo Federal – AGF – e dos Empréstimos do Governo Federal – EGF. A AGF é utilizada quando o preço do mercado fica abaixo do preço mínimo fixado, de forma a realizar a compra direta de produtos pelo governo, que ficam estocados nos armazéns. O EGF, por sua vez, é o instrumento usado para garantir aos produtores o pagamento do financiamento bancário, nos casos em que os preços dos produtos agrícolas mostram tendência de baixa e há expectativa de elevação futura de preços.

No que se refere à política de preços, tentou-se buscar as medidas que visassem a estabilidade dos preços em nível dos produtores, sendo operacionalizadas por meio de instrumentos como a AGF e o EGF/COV (Empréstimos do Governo Federal com Opção de Venda). Já no período de 1996/97, a busca pela estabilidade dos preços se deu com a adoção de medidas como o Prêmio para o Escoamento do Produto – PEP. As políticas agrícolas implementadas nos anos recentes são representadas por medidas de financiamento para custeio, securitização das dívidas dos produtores rurais, abertura à obtenção de recursos externos, operacionalização do CPR e do PEP, sendo este último uma medida que visa melhorar o mecanismo de comercialização.

### 4) DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO GOVERNO ATUAL

Em 1995 foi criado o Mercosul, com a participação fundamental do Brasil que atualmente estuda a participação na Alca (Área de Livre Comércio Americano – FTAA), prevista para ser instalada em 2005; paralelamente, vem sofrendo pressões para implantar reformas estruturais no setor agrícola, visando a melhoria na produtividade, de forma que possa atender e adaptar-se às tendências atuais de abertura do mercado e da globalização. Neste contexto, a estratégia agrícola preconizada pelo governo brasileiro, a partir de 1990,

baseia-se em três enfoques, a saber: a) redução da intervenção oficial e introdução de princípios mercadológicos; b) fortalecimento da competitividade internacional e incentivo à exportação; c) subsídio aos miniprodutores(subsistência).

As diretrizes básicas para o setor agrícola do atual governo estão indicadas no Plano Plurianual – PPA. O setor agrícola brasileiro é conduzido pelas metas políticas preconizadas por dois ministérios: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. As principais metas políticas traçadas por ambos os ministérios são as seguintes:

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Incentivo ao agronegócio e fortalecimento da competitividade.

- Introdução e ampliação de novos instrumentos financeiros para o setor agrícola, a fim de dar suporte à produção e comercialização, visando ainda a redução dos riscos financeiros dos produtores.
- Articulação da área produtiva e agroindustrial, a fim de fortalecer a competitividade do setor agrícola, e prestar assistência no tocante à modernização tecnológica da produção agropecuária.
- Melhorias no tocante à rentabilidade do setor agropecuário. Melhoria no sistema de controle sanitário.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. Promoção do desenvolvimento rural integrado.

- Incentivo e apoio ao agronegócio nos moldes da agricultura familiar.
- Promoção da Reforma Agrária.
- Suporte ao desenvolvimento autônomo das áreas de assentamento da Reforma Agrária.
- Concessão de incentivos visando ao apoio e ao aumento da competitividade ao agronegócio de pequeno porte.

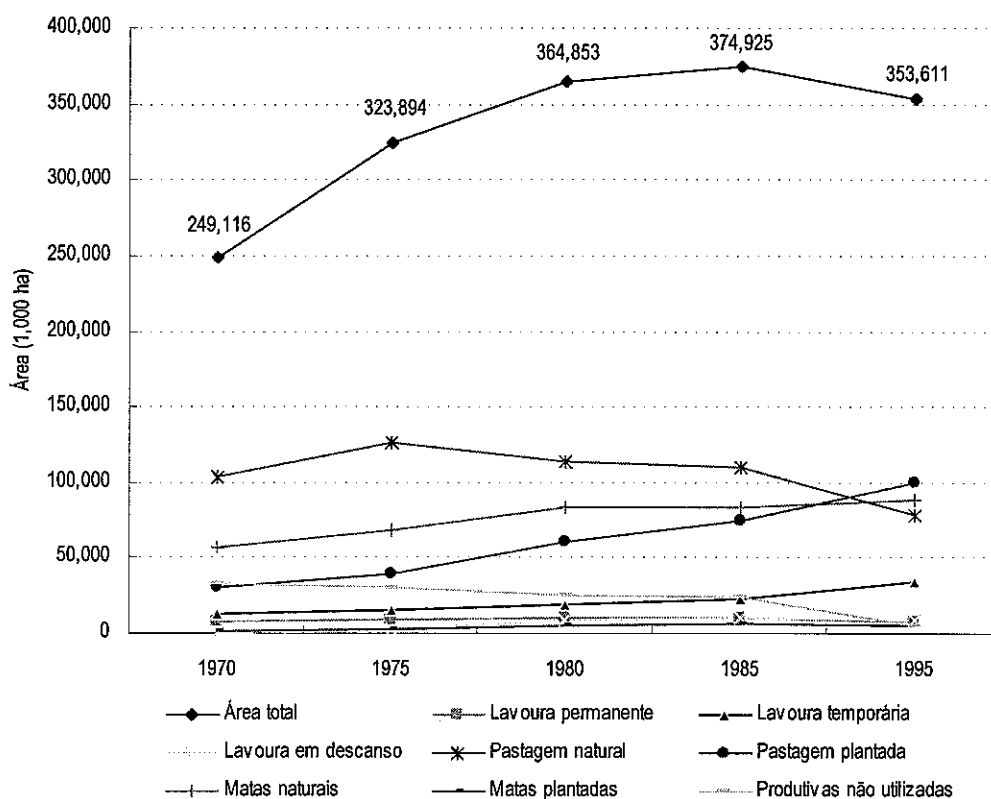
Além destas medidas econômicas, espera-se alcançar a melhoria estrutural do setor agrícola, com a promoção de pesquisas agropecuárias, conduzidas principalmente pela Embrapa.

## (5) EVOLUÇÃO NA PRODUÇÃO DE GRÃOS, EM FACE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

### 1) EVOLUÇÃO DAS ÁREAS PARA USO AGRÍCOLA

O Quadro 2.1.7 ilustra a evolução das áreas agrícolas (áreas cultivadas, áreas agrícolas ociosas, pastagens, áreas florestais) no Brasil, no período de 1970 a 1995. Em 1995, a área agrícola totalizava cerca de 354 milhões de hectares (41% do território nacional). No período entre 1970 e 1985, a área agrícola expandiu-se rapidamente, seguida de uma

tendência de retração. Entre as áreas agrícolas, as áreas para culturas anuais e pastagens cultivadas tem aumentado ininterruptamente desde 1985. Nos 20 anos que compreendem o período de 1975 a 1995, quando os programas de desenvolvimento agrícola dos Cerrados foram intensificados, a área para a cultura anual aumentou em 2,2 vezes, passando de 15,32 milhões de hectares para 34,25 milhões de hectares. O mesmo ocorreu com a área de pastagens cultivadas, que mostrou um crescimento de 2,5 vezes no referido período, enquanto as áreas de pastagem natural (pecuária extensiva) e as áreas ociosas têm mostrado uma retração de 50% e 60%, respectivamente.



Fonte: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil/tabela1brasil.shtm>

Quadro 2.1.7 Evolução das áreas agrícolas no Brasil

## 2) EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE GRÃOS

O Quadro 2.1.8 ilustra a relação entre o volume do crédito rural, o volume de produção de grãos (soja, milho, trigo, etc.) e a área plantada, no período de 1970 a 2000. A produção de grãos teve um aumento notável a partir da segunda metade da década de 70. Nos 25 anos que compreendem o período de 1975 a 2000, houve um aumento significativo na produção de grãos, com incremento superior a 150%, passando de 38,5 milhões de toneladas para 97,25 milhões de toneladas. Houve uma expansão na área cultivada de grãos, que passou de 29,6 milhões de hectares para 38,5 milhões de hectares no período.

Centro-Oeste, Norte e Nordeste. A causa deste incremento se deve, em grande parte, aos resultados dos trabalhos de pesquisa e desenvolvimento, bem como da difusão de variedades de soja adaptada às condições de cultivo de várias regiões do País, com ênfase na Região dos Cerrados, conforme mencionado em detalhes no Capítulo 4. Recentemente, graças ao aumento do custo para a exploração agrícola, aliada à questão ambiental, a expansão de áreas tornou-se bem mais complexa, de forma que, atualmente, o aumento da produtividade constitui fator imprescindível para se alcançar o aumento da produção.

Por sua vez, conforme mostra o Quadro 2.1.8, o crédito rural concedido pelo governo aos produtores, tem se reduzido em grande escala, a partir da segunda metade da década de 80, embora o volume da produção de grãos continue aumentando. Deve-se atentar ao fato de que, apesar da redução no financiamento oficial os recursos para o custeio têm sido garantidos aos produtores, pelos recursos arrecadados na forma de “soja verde”, provenientes de empresas multinacionais de grãos.

Os Estados Unidos, que competem com o Brasil na posição de grande produtor de soja, estão respaldados pelo sistema de subsídio governamental que atingiu patamares de US\$ 2 bilhões (US\$ 2,00/60 kg), em 2000, refletindo o grau de protecionismo daquele país. Nos EUA, quando o preço internacional fica abaixo do valor do financiamento, a diferença destes valores é repassada aos produtores, aspecto que será comentado em detalhe no Capítulo 5. Os produtores brasileiros de soja se obrigam a competir com os produtores norte-americanos, que estão respaldados por toda sorte de mecanismos de proteção, não obstante as dificuldades internas do País.

## 2.2 ANTECEDENTES SOBRE A PARTICIPAÇÃO JAPONESA NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DOS CERRADOS COM ENFOQUE NO IMPACTO CAUSADO PELAS TENDÊNCIAS NO MERCADO INTERNACIONAL

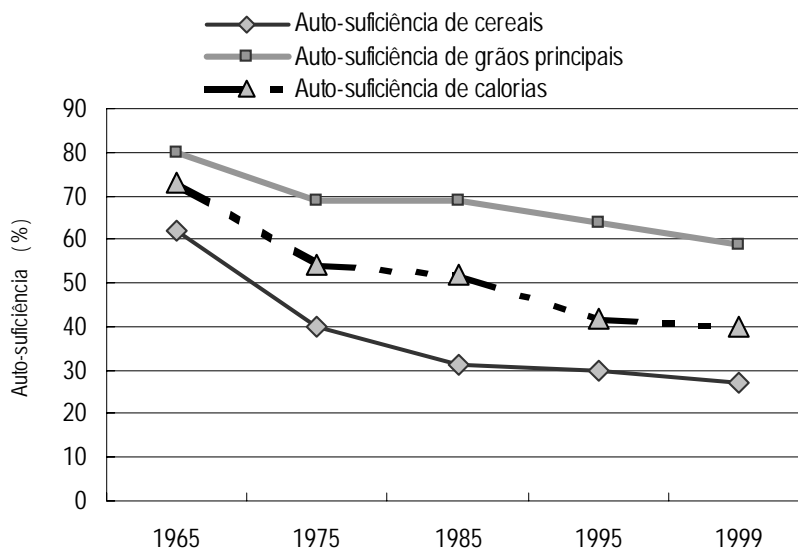
### 2.2.1 FATORES QUE PROMOVERAM A PARTICIPAÇÃO JAPONESA NO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DOS CERRADOS

A partir da década de 70, a cooperação para o desenvolvimento agrícola realizada com os recursos da ODA do governo japonês, direcionados ao Brasil, passou a concentrar-se na Região dos Cerrados. Os antecedentes e os fatores condicionantes serão desenvolvidos quando forem conduzidos os estudos relacionados ao impacto das flutuações nos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional.

#### (1) IMPACTO DA ALTA NOS PREÇOS DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS E SUAS OSCILAÇÕES

Os dados que representam a evolução no grau de auto-suficiência de alimentos no Japão estão ilustrados no Quadro 2.1.1. Conforme estes dados, observa-se que houve uma queda significativa no grau de auto-suficiência de alimentos nesse país, no período de

1965 a 1975. Nos anos que se sucederam, esta tendência de declínio continuou, e o seu grau de auto-suficiência chegou a atingir os patamares de 27%, no caso do arroz, e cerca de 40%, em termos de oferta total de calorias.



Fonte: Informe oficial sobre alimentos, agricultura, rural, 2000, Ministério da Agricultura, Silvicultura e Pesca.

**Quadro 2.2.1** Evolução do grau de auto-suficiência de alimentos no Japão.

A redução drástica no grau de auto-suficiência de alimentos no Japão resultou em maior dependência da importação de alimentos. Nas décadas de 60 e 70, o aumento dessa dependência causou grande preocupação ao povo japonês, principalmente quando associado ao aumento desenfreado no preço internacional de produtos agrícolas, que eclodiu, em 1973. Este aumento foi causado pela aquisição, em grande escala, de produtos agrícolas por parte da antiga União Soviética, em função da frustração da sua safra motivada por fatores climáticos desfavoráveis que resultaram numa retração de 15% na produção de alimentos, em comparação ao ano anterior. Paralelamente, em decorrência da baixa no preço do mercado internacional, a antiga União Soviética foi impulsionada a importar 15 milhões de toneladas de trigo, volume jamais negociado anteriormente na história do país. Na época, o principal país exportador de alimentos era os EUA, que carregavam um grande estoque de alimentos que ultrapassava 25 milhões de toneladas. Depois dessa importação feita em grande escala pela União Soviética, o estoque norte-americano ficou abaixo de 10 milhões de toneladas, já no final de 1973/74.

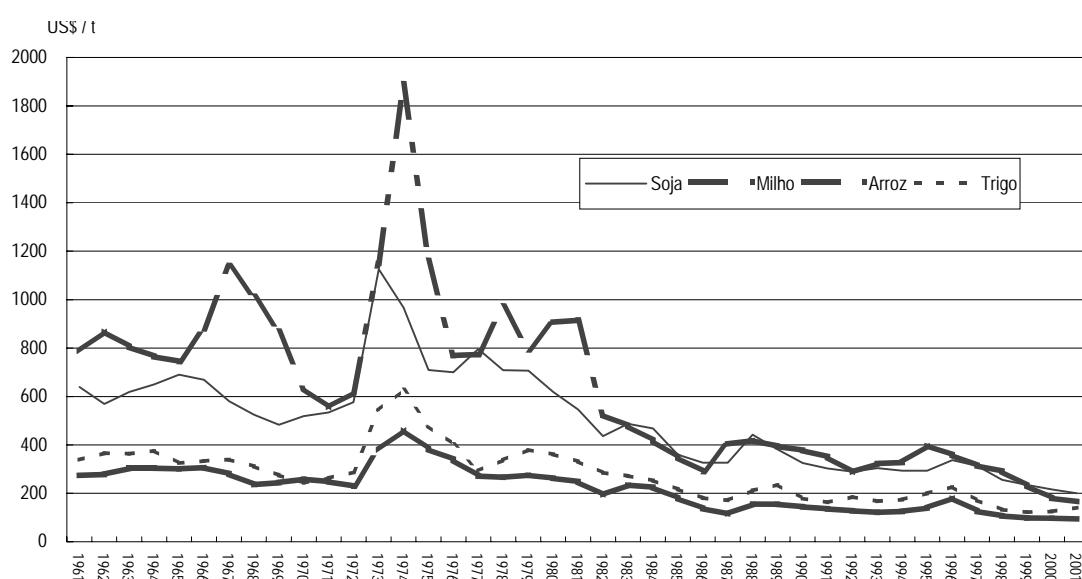
Além disso, havia uma tendência mundial de redução da produção agrícola, não só de trigo, mas também de milho e arroz. O estoque de soja também se reduziu drasticamente por causa da estagnação da produção nos EUA. Ademais, a OPEP praticamente quadruplicara o preço do petróleo, até então negociado a menos de US\$3,00 por barril, que passou para a casa dos US\$ 11,00 por barril. Este desequilíbrio generalizado na

relação de oferta e demanda, causou uma alta nos preços mundiais, não só nos produtos e subprodutos agrícolas, mas também em todos os demais produtos. Neste contexto, a alta nos preços internacionais de produtos agrícolas tornou-se fator preocupante, não só pela possibilidade de vir a surgir a falta de alimentos, mas também por ter trazido à tona a visão de que a segurança no fornecimento era um assunto que merecia ser destacado, no âmbito internacional, dada a sua grande importância.

Nesta conjuntura, o Japão, que dependia fortemente da importação de alimentos, e prevendo que este grau de dependência haveria de aumentar, percebeu que a estabilização do mercado internacional era um tema que merecia ser tratado com a máxima urgência. Neste período, a questão da falta mundial de alimentos era encarada com bastante seriedade, sobretudo no mercado doméstico japonês.

O Quadro 2.2.2 demonstra a oscilação real de preços (avaliação de preços anteriores trazido a preços atuais) dos principais grãos, nos últimos 40 anos. Nas décadas de 1960 e 1970, houve uma oscilação desenfreada nos preços, totalmente diferente dos tempos recentes. Por causa do baixo nível de receita, os preços internacionais da época, corresponderiam, em termos de preços reais, a algo em torno de 3 a 4 vezes mais altos que nos tempos atuais. Além do mais, estes preços, que já se encontravam em alta, aumentaram ainda mais, atingindo, na década de 70, o dobro ou triplo destes valores.

Os atuais preços internacionais, em valores reais, têm atingido os níveis mais baixos da história. Atualmente, um aumento de 20% a 30% já é visto como uma grande preocupação. Considerando o exposto acima, pode-se imaginar facilmente como as pessoas naquela época sentiam-se extremamente inseguras diante da alta nos preços dos produtos agrícolas.



Fonte de dados: FMI: *International Financial Statistics Yearbook*, 1999

USDA: *WASDE report*, WASDE-364, 12/07/00. Foram coletados os dados da USDA, a partir de 1986, no caso dos EUA, e a partir de 1999, para os demais países.

Obs.<sup>1</sup>: Arroz: Bangkok, 5% *broken, milled*. Trigo: No.1, *Hard Red*, US Gulf. Milho: *Yellow No..2*, Chicago. Soja: US (Rotterdam)

Obs.<sup>2</sup>: O produto real foi calculado tomando como base (100) o Índice de Preço ao Consumidor (IPC) norte-americano de 2000.

**Quadro 2.2.2** Oscilação nos preços reais dos principais grãos e soja nos últimos 40 anos.

## (2) NECESSIDADE DE DIVERSIFICAÇÃO DA FONTE DE IMPORTAÇÃO

Desde a década de 60 há um aumento acentuado na importação japonesa de alimentos, atingindo, no início da década de 70, o patamar de 5 milhões de toneladas de trigo, 8 milhões de toneladas de milho e 3,5 milhões de toneladas de soja. Além disso, a fonte de suprimentos de alimentos estava concentrada unicamente nos EUA. Em consequência, a medida tomada pelos americanos em 1973, proibindo a exportação de soja, embora apenas por um curto prazo, deslanchou uma alta descontrolada nos preços do mercado interno japonês, no que se refere aos produtos derivados da soja e os produtos alimentícios como um todo. Isto foi o suficiente para causar uma sensação de extrema insegurança no povo japonês, diante a ameaça iminente de uma crise causada por falta de alimentos. Para livrar a população deste sentimento de insegurança, buscou-se, em curto prazo, a diversificação imediata das fontes de suprimento de alimentos, e tentou-se, a longo prazo, promover novos programas de cooperação internacional voltada para o desenvolvimento agrícola nos países que possuem grande extensão territorial.

Além disso, até meados da década de 70, o crescimento econômico do Brasil evoluía a um nível estável, conforme já mencionado, mas, considerando-se o nível relativamente baixo da densidade demográfica em relação à extensão territorial, o desenvolvimento agrícola era visto como um programa oportuno e de grande importância. Assim, a assistência financeira e técnica oferecida pelo Japão, que na época já era visto como uma potência econômica e um grande importador de alimentos, gerou uma grande expectativa, considerando-se o fato de que o desenvolvimento dos Cerrados propiciaria ao Brasil uma nova perspectiva para o futuro e oportunidade para desenvolver a região central do País, ao mesmo tempo em que pretendia explorar novas fronteiras agrícolas e abrir novos horizontes para o futuro do País.

### 2.2.2 IMPORTÂNCIA DA INTRODUÇÃO DA SOJA COMO CULTURA PRINCIPAL

A soja é a principal cultura na Região dos Cerrados. Da mesma forma, é a principal cultura no Prodecer. É também um produto extremamente importante no Japão, usado como matéria-prima para o queijo de soja (tofu), pasta de soja (missô) e molho de soja (*shoyu*), embora seu uso para fins alimentícios não passe de apenas um quarto (25%) do consumo total. Os três quartos restantes são utilizados na fabricação de óleos comestíveis. Em termos mundiais, 90% da produção total de soja destina-se à fabricação de óleo comestível. O farelo da soja, após o processo de esmagamento para a extração do óleo, é utilizado, em parte, como matéria-prima para a fabricação de molho de soja ou como suplemento protéico de produtos alimentícios, mas a grande parte é utilizada para alimentação animal.



Mundialmente, o milho é o produto agrícola mais utilizado para alimentação animal, e sua produção mundial atinge 600 milhões de toneladas. Deste total, cerca de 450 milhões de toneladas são utilizadas para esse fim. Além do milho, parte (cerca de 100 milhões de toneladas) da produção mundial de trigo (600 milhões de toneladas) também é utilizada para este fim. Ademais, como consequência do aumento de produção da soja, a produção do farelo de soja tem aumentando significativamente nos últimos anos, chegando a atingir 120 milhões de toneladas, o que o coloca em posição de destaque, juntamente com o trigo, como uma fonte importante na alimentação animal.

A utilização de grãos na ração para animais cria uma relação antagônica com a sua utilização para alimentação humana. Isto porque, quanto maior a demanda para o seu emprego na alimentação animal, maior o desequilíbrio na relação de oferta e demanda de grãos, o que provoca o aumento de seus preços, refletindo, inclusive, nos produtos destinados à alimentação humana. Neste contexto, a expansão na oferta do farelo de soja, em decorrência do aumento da produção de soja, contribui para o equilíbrio geral na relação de oferta e demanda de grãos, utilizados na fabricação de alimentos para animais, exercendo papel importante, no equilíbrio da relação de oferta e demanda de trigo e milho. Assim, o aumento da produção da soja vem contribuindo direta e indiretamente para a estabilização da relação de oferta e demanda de grãos em geral.

### 2.2.3 PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA POR MEIO DA ODA (AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO) DO GOVERNO DO JAPÃO

Na década de 70, quando o processo de desenvolvimento agrícola da Região dos Cerrados foi intensificado, estabeleceu-se uma “nova era da relação nipo-brasileira”, quando a relação de cooperação econômica entre ambos os países atingiu o seu período áureo. O conceito básico que norteou a cooperação entre ambos os países neste período foi o da “reciprocidade”, ou seja, a idéia de que o Japão, que é um país que carece de recursos naturais, e o Brasil, rico desses recursos, porém deficiente em recursos financeiros e em tecnologia, indispensáveis para o desenvolvimento econômico, se complementassem entre si. Com base neste conceito, o comércio nipo-brasileiro expandiu-se, com a vinda de várias empresas japonesas, e o aumento de empréstimos oriundos de bancos privados japoneses.

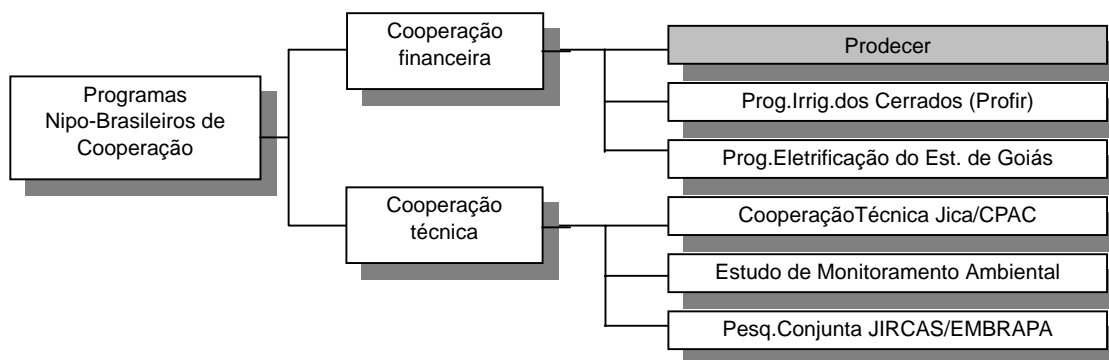
O Quadro 2.2.1 sintetiza a evolução cronológico-sistemática das principais políticas socioeconômicas e as políticas de desenvolvimento agrícola no Brasil, conforme mencionadas no subitem 2.1 deste capítulo. Neste quadro também foram registrados os temas contemplados para a assistência pelos órgãos internacionais, bem como os resultados obtidos por meio dos projetos de cooperação para o desenvolvimento agrícola, direcionados ao Brasil, oriundos da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento – ODA – do

governo do Japão.

A cooperação por meio da ODA classifica-se em duas categorias: Cooperação Técnica<sup>1</sup> e Cooperação Financeira<sup>2</sup>. Na categoria de Cooperação Técnica (cujas modalidades principais são representadas pela Cooperação Técnica Projeto-Tipo, Estudo para o Desenvolvimento, Investimento e Financiamento para o Desenvolvimento) já foram realizados até o ano de 2001, 18 projetos direcionados ao Brasil. Deste total, sete projetos foram implementados pela modalidade de cooperação para o desenvolvimento agrícola na Região dos Cerrados. Quanto à categoria de Cooperação Financeira, foram realizados até o presente momento, quatro projetos voltados para o setor agrícola, na modalidade de empréstimo em moeda japonesa, cujo valor do financiamento chega aos patamares de 52,1 bilhões de ienes. Deles, três projetos estão relacionados com a implementação da infra-estrutura para o sistema de produção agrícola dos Cerrados, cujo orçamento corresponde a 72% do valor total do financiamento.

Na Tabela 2.2.1 observa-se que, a partir da década de 70, a Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola, proveniente da ODA do governo japonês, tende a concentrar-se nas cooperações técnicas e financeiras ligadas direta e indiretamente ao Prodecer. Mais recentemente, cresceu a realização de programas de cooperação na área ambiental, incluindo as pesquisas florestais, em atendimento às demandas relacionadas aos temas de assistência no âmbito internacional.

A estrutura sistemática dos Programas Nipo-Brasileiros de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola da Região dos Cerrados é descrita nos Capítulos 3 e 4 a seguir, mas pode ser assim representada:



<sup>1</sup> A cooperação técnica realizada pelo governo japonês tem como principal órgão de execução a Jica (*Japan International Cooperation Agency* – Agência Japonesa para a Cooperação Internacional), sendo constituída por modalidades como a Cooperação Técnica Projeto-Tipo, Treinamento no Japão, Estudo para o Desenvolvimento, Investimento e Financiamento para o Desenvolvimento.

<sup>2</sup> Entre as modalidades das Cooperações Financeiras, aquelas realizadas na forma de “*grant aid*” são executadas pelo Banco de Desenvolvimento do Japão – JBIC – antigo OECF. No entanto, o órgão que coordena os empreendimentos de cooperação e assistência no Brasil é a Agência Brasileira de Cooperação – ABC.

**Tabela 2.2.1** Conjuntura econômica/tendências das assistências internacionais ante a evolução das principais políticas de desenvolvimento no Brasil e a cooperação para o desenvolvimento agrícola com recursos da ODA do governo do Japão.

Década	Conjuntura Econômica	Principais Planos Econômicos e Políticas Agrícolas no Brasil	Projetos de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola com recursos da ODA do Governo Japonês			
			Cooperação Técnica (JICA)			Cooperação Financeira (JBIC)
			Cooperação de Projeto-tipo	Estudo para o Desenvolvimento	Invest. e Financiamento. pl o Deserv.	Coop. Financeira na forma de "Grant Aid"
Década de 1960	- Desenvolvimento de cultivos de arroz irrigado e trigo de alta produtividade e promoção do programa de agricultura irrigada de grande porte, por meio da "Revolução Verde"	'60 Transferência da Capital, do Rio de Janeiro para Brasília  '67 Promulgação da Nova Constituição, fortalecendo a autoridade do Governo Central				
Década de 1970	-1ª Crise do petróleo (73) -Crise do Alimento e geração da fome, deflagrada pela crise do petróleo  - Aumenta o número de programas para o aumento da produção de grãos  - 2ª Crise do petróleo (75)	'73 Início do PADAP  '75 Início do POLOCENTRO  '76 Visita do Pres. Geisel ao Japão. Declaração do comunicado conjunto (Plano Geisel) sobre a promoção de programas de cooperação econômica nipo-brasileira, como o Desenvolvimento dos Cerrados, Alumínio da Amazônia, Cia. Siderúrgica de Tubarão	'75 Programa de Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira (até '84)  '77 Programa de Cooperação de Pesquisa sobre a Agricultura dos Cerrados (Fase I) (até '85)  '79 Pesquisa sobre a Silvicultura no Estado de SP (até '86)		'79 PRODECER (Proj. Piloto Fase I) (até '82)	
Primeira metade da Década de 1980	- Dívida acumulada, baixa taxa de crescimento - Crise econômica nas camadas carentes da população  - Poluição ambiental - Surgimento de programas de desenvolvimento agrícola condizente com a economia voltada para o mercado					
Segunda metade da Década de 1980	- Início da crise de endividamento nos países da América Central e América do Sul  - Poluição ambiental - Promoção de Programas de Assistência Integrada, condizente com a economia voltada para o mercado	'85 Adoção do PROAGRO e PGPM  '86 Plano Cruzado Congelamento de preços, salários e taxas cambiais; liberação da restrição ao crédito com vistas à contenção inflacionária.  '88 Adoção do ICMS '89 Plano Verão -- Adoção da Fixação da taxa cambial e congelamento de preços e salários aliado à medida de contenção financeira.	'85 Programa de Cooperação de Pesquisa sobre a Agricultura dos Cerrados (Fase II) (até '92)  '87 Pesquisa sobre hortaliças (até '94)		'85 PRODECER (Plano-Piloto Fase II) (até '90)  '89 Programa de Irrigação do Jaiaba '89 Programa de Eletrificação Rural do Estado de Goiás	'85 PRODECER (Plano de Expansão) (até '90)
Década de 1990	- Poluição ambiental - Aumento dos projetos voltados para a Assistência aos Socialmente Oprimidos (WID, Gênero) - Crise financeira dos Países Doadores - Ênfase maior para os programas de desenvolvimento agrícola sustentável  - '94 Criação do MERCOSUL - Criação da OMC (Organização Mundial do Comércio)	'90 Plano Collor -- Congelamento de preços e depósitos bancários; contenção da inflação por meio da desvalorização da moeda; abertura e internacionalização da economia, abertura do mercado, liberação da importação; política de cooperação, modernização, privatização.  '91 Plano Collor II -- Congelamento de preços; implementação de reforma estrutural.  '94 Plano Real -- Tentativas para melhorar o orçamento da União, através da redução do déficit público, etc.  '95 Manutenção do Plano Real '95 Securitização (Lei nº 9.138 do Banco Central)	'93 Pesquisa sobre a Conservação de Recursos Florestais e do Meio Ambiente (até '98)  '94 Suporte Técnico-Científico para um Desenvolvimento Agrícola Sustentável dos Cerrados com ênfase no Manejo e Conservação dos Recursos Naturais (até '99)  '94 Cooperação de Pesquisa sobre a Agricultura na Amazônia (até 2004)  '94 Desenvolvimento Tecnológico para a Agricultura Sustentável na Amazônia Oriental (até 2004)  '95 Pesquisa Florestal da Amazônia I, II (até 2004)  '96 Pesquisa em Horticultura para Pequenos Produtores no Sul do Brasil (até 2001)	'95 Estudo sobre os Recursos Aquáticos da Bacia do Amazonas  '96 Estudo para o Plano de Desenvolvimento Integrado do Setor Agropecuário do Estado do Tocantins  '99 Estudo para o Plano de Desenvolvimento Agropecuário da Região Norte do Estado de Tocantins	'92 Pesquisa sobre o Monitoramento Ambiental dos Cerrados (até '99)  '95 PRODECER (Plano-Piloto Fase III) (até '01)	'91 Programa de Irrigação dos Cerrados (PROFIR)
Década de 2000				'00 Estudo sobre o Plano de Reabilitação de Áreas Degradadas no Estado do Pará  '00 Estudo para o Desenvolvimento do Setor Agrícola do Estado do Amazonas		

Obs: — refere-se aos projetos realizados no cerrado.