

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 30

DO CRUZADO AO PLANO DE METAS:
RETROSPECTIVA DAS PRINCIPAIS MEDIDAS
DE POLÍTICA AGRÍCOLA EM 1986

Maria Regina Nabuco Brandão

Março de 1987

631:32(81)

B817c Brandão, Maria Regina Nabuco.

1987 Do Cruzado ao Plano de Metas: retrospectiva das principais medidas de políticas agrícola em 1986. - Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1987.

3lp. - (Texto para Discussão, 30)

1. Política Agrícola - Brasil. I. Título. II. Série.
CDU 631:32(81)

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

C E D E P L A R

DO CRUZADO AO PLANO DE METAS: RETROSPECTIVA
DAS PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLITICA AGRICOLA EM 1986

Maria Regina Nabuco Brandao

Abril de 1987

INTRODUÇÃO

O Plano Cruzado, ao congelar e tabelar alguns preços da economia brasileira, visava conter o processo inflacionário, sem recorrer a medidas recessivas, de caráter monetário (como a redução do meio circulante), que geraria uma contração correspondente da atividade econômica e do emprego.

Este aspecto não-monetário da política do cruzado, entre outros, aliado à persistente expansão da economia, conferiu ao Plano e a seus criadores o direito a reivindicar o título de "heterodoxos".

Do ponto de vista agrícola, a heterodoxia do plano referir-se-ia, naturalmente, à expansão do produto agrícola, via crédito farto e desconcentrado, com preços estáveis e abastecimento adequado. Estas características se distinguiram, fundamentalmente, das medidas recessivas, postas em prática especialmente a partir dos últimos anos da década de setenta, quando se contraiu o montante do crédito e se elevaram as taxas de juros para a agricultura.

Este trabalho busca verificar, com base nas políticas implementadas a partir do Plano Cruzado (fevereiro/86), e complementadas pelo Plano de Metas (agosto/86), o caráter de heterodoxia reivindicado pelas medidas. Supõe-se aqui, na verdade, que, em suas grandes linhas, a agricultura brasileira segue a velha orientação convencional dos governos anteriores à Nova República. Para maior clareza da argumentação, analisaremos as propostas dos dois planos já referidos, distinguindo as inequivocamente conven-

cionais (ortodoxas) das auto-intituladas heterodoxas, segundo sua semelhança ou originalidade com relação aos programas agrícolas em vigor até 1985.

1 - MEDIDAS ORTODOXAS

a) O crédito agrícola

A elevação do ritmo inflacionário nos últimos anos da década de setenta alterou as regras da política agrícola no princípio dos anos oitenta. O crédito se tornou escasso e caro, trazendo, como consequência, redução do ritmo de expansão da produção e produtividade agrícolas. Além da menor disponibilidade de recursos financeiros, uma série de fatores adicionais levou o governo a reduzir o volume de crédito e estancar a facilidade do subsídio. Inúmeras foram as críticas que se produziram à época sobre a natureza concentrada do crédito subsidiado, além do fato de que os subsídios representavam gastos que pressionam as contas do Governo, acabam por pressionar a base monetária e, consequentemente, a liquidez da economia e a inflação.¹

Desta forma, procedeu-se à substituição das taxas de juros reais negativas por taxas positivas (correção monetária

(1) SAYAD, J. Crédito rural no Brasil, São Paulo, FIPE/PIONEIRA, 1984, p.106. Ver também, por exemplo, HOMEM DE MELO, F. Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso? São Paulo, FIPE/PIONEIRA, 1985 e NABUCO, M.R. e SERVILHA, V. Tendências recentes da agricultura mineira. In: Seminário sobre Economia Mineira 2, Diamantina, 1983. Anais. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFGM, 1983. p.170-89.

plena + 3%a.a.) e pensou-se na majoração dos preços mínimos agrícolas como forma de estimular a produção. A aceleração da taxa de inflação e a pequena disponibilidade de recursos governamentais para a aquisição de produtos agrícolas pelos sistema de aquisições do Governo Federal - AGF - impediram, porém, que a indexação dos preços mínimos resultasse na formação de um adequado nível de estoques reguladores. A política recessiva acabou por gerar, no princípio desta década, uma produção agrícola estacionária, que diz respeito aos grãos em geral e declinante, no que¹ diz respeito aos produtos para mercado interno, em particular.

O Plano de Metas estabeleceu um volume de crédito agrícola para a safra 86/87, da ordem de noventa bilhões de cruzados. Embora esta quantia signifique uma ampliação do crédito com relação ao ano anterior, permanece bastante aquém do nível real de crédito de 1977, ano de "pico" da oferta creditícia (apenas 56% do crédito agrícola de 1977). Se lembrarmos que o consumo aparente de fertilizantes caiu em 35% e a venda de tratores no mercado interno em 50%, no período 1980/82, fica fácil imaginar que a disponibilidade atual de crédito é pequena para, no curto prazo, iniciarmos o salto de produtividade média agrícola, necessária para aumentar a produção nos níveis propostos pelo Plano de Metas (acréscimo de 28% no período 1986/89, ou seja, atingir a produção de 72 milhões de toneladas de grãos).

(1) Ver a respeito, PELIANO, A.M.M. et alii. O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e propostas de política. IPEA/IPLAN, 1983. (Documento de Trabalho, 11).

O nível de crédito para investimento (cerca de 30 bilhões de cruzados) representará, este ano, apenas 8% do valor do PIB agrícola, apesar de esta modalidade de crédito ser considerada prioritária pelo Plano. Para se ter uma idéia ainda mais nítida da exiguidade de recursos para a agricultura este ano, basta lembrar que em meados da década passada o crédito total à agricultura constituiu cerca de 100% do produto agrícola, enquanto, em 1986, significará menos de 25%. Ademais, considerando-se a exigibilidade sobre o volume de depósitos à vista dos bancos comerciais privados em maio último, ver-se-á que esses bancos atenderão a, no máximo, 45% do total estipulado. Para fazer face ao restante do crédito, o governo terá de lançar mão dos recursos próprios do Banco do Brasil, estratégia, como se sabe, de alcance limitado, porque envolve queda de rentabilidade do Banco.¹

De acordo com o mesmo plano, os créditos de custeio e comercialização - empréstimos do governo federal (EGFs) - serão concedidos a taxas fixas de juros, sem correção monetária. Os juros do crédito de investimento serão repactuados semestralmente, a partir de 01/03/1987, com base na taxa anual de captação do sistema bancário, com redução de dez pontos percentuais. A taxa de juros estipulada pelo Banco Central é de 10% na região Centro-Sul. Taxas mais reduzidas corresponderão às regiões da SUDAM, SUDENE, Vale do Jequitinhonha e Espírito Santo, além de aplicadas a programas especiais de pequenos produtores (PAPP). Esta dife-

(1) Para maiores informações, ver DALL'ACQUA, F.M. Uma nova política agrícola? Folha de São Paulo, São Paulo, 01 de agosto de 1986.

renciação na taxa de juros não constitui novidade na política de crédito agrícola, já estando em vigor desde a década de setenta.

Desta forma, os planos Cruzado e de Metas não trouxeram inovações à política de crédito agrícola: volume escasso para fazer face às necessidades de ampliação da área cultivada e da produtividade; pequena participação dos bancos comerciais privados; subsídio implícito nas taxas de juros inferior às taxas de mercado; manutenção ou mesmo ampliação do grau de concentração do crédito, tendo em vista o fato já sabido de que, em período de crédito exíguo, os produtores mais capitalizados ampliam sua posição relativa entre os tomadores. A obrigação de os bancos emprestarem pelo menos 30% de seu crédito agrícola aos pequenos e miniprodutores não se configura tampouco como novidade. A partir de 1979, quando se instituiu a exigência de uma participação mínima de 25% dos pequenos e miniprodutores no crédito agrícola total, os dados demonstraram que os mesmos já detinham uma fração maior, isto é, 31% naquele mesmo ano.

b) A Formação de Estoques Reguladores

A política agrícola de formação de estoques reguladores no Brasil tem sido um dos pontos mais frágeis da política de modernização agrícola. As AGFs situam-se em níveis aquém do desejado, tendo em vista o abastecimento interno, especialmente em época de entressafra. Isto se deve, em grande parte, ao fato de os patamares dos preços mínimos se situarem com frequência em níveis

muito inferiores aos preços de mercado. Além disto, mesmo em situações eventuais de preços mínimos favoráveis, a pouca disponibilidade de recursos do governo reduz a possibilidade da formação de grandes estoques. Em vista disto, tanto o governo quanto os produtores têm optado, preferencialmente, pelos EGFs, fórmula de estímulo à comercialização dos produtos e garantia de uma renda mínima ao produtor nos períodos que sucedem imediatamente à safra. Durante toda a década de setenta e primeiros anos da de oitenta, os empréstimos concedidos através dos EGFs constituíram, frequentemente, mais de 90% do total de aquisições e financiamentos da Política de Preços Mínimos no Brasil.

Além disso, sabe-se que os maiores contemplados pela política dos EGFs são os intermediários.¹ Isto significa que a política de formação de estoques reguladores dificilmente afetará o nível de produção agrícola, pois não gera nenhum incentivo aos produtores propriamente ditos. Trata-se, como já se convencionou chamar, de uma política de curto prazo, sem qualquer preocupação com a ampliação da produção agrícola, redução da variação dos preços agrícolas e abastecimento interno.

Tendo em vista a ineficiência da política de preços mínimos, os governos recentes têm recorrido frequentemente às im-

(1) Na região Norte-Nordeste, os intermediários constituíam cerca de 90% dos beneficiados através da Política de Preços Mínimos na década de setenta; no Centro-Sul e no Brasil, mais de 50%. Dados retirados de BASTOS, Paulo C. Política agrícola e modernização da agricultura. Rio de Janeiro, FGV, 1981. (mimeo)

portações de alimentos, em épocas de crise de abastecimento.

Da mesma forma, uma das primeiras medidas do Plano Cruzado foi a programação das importações de alimentos, tendo em vista a quebra de safra do segundo semestre do ano passado e a necessidade de maior controle de preços, objetivando o sucesso do Plano de Estabilização Econômica.

Assim, recorreu-se este ano, contingencialmente, à importação de leite (a quebra da entressafra foi de cerca de 50%, superior à ocorrida em períodos normais, variando de 20% a 30%, em função do enfraquecimento das pastagens pela estiagem); de carne, não só por razões climáticas, mas também, por falta de entendimento entre açougueiros, frigoríficos e pecuaristas, no que diz respeito ao preço da arroba do boi vivo e aos preços da carne no atacado, já que o Plano Cruzado tabelou o preço no varejo; de milho, embora houvesse, em fins de 1985, um excedente estimado pela CFP de cerca de 2,4 milhões de toneladas, suficientes para o consumo até a safra de fevereiro/86, não fôra a seca que retardou o plantio e, conseqüentemente, a colheita (quebra de 9,5%); de feijão, pela quebra da safra das águas (no Paraná, 61%); de soja, também pela estiagem nos maiores estados produtores (Paraná e Rio Grande do Sul), com quebra na produção de 1986, de cerca de 30%. As importações de soja poderiam ser maiores (cerca de 400 mil toneladas), não fosse a retração do mercado externo, o que permitiu a formação de estoques maiores para o abastecimento do mercado interno; de arroz, embora os pequenos efeitos da estiagem

sobre a cultura tenham permitido que a safra de 1986 fosse superior¹ à de 1985.

Apesar de tão dependente da oferta externa de alimentos, o Governo do Plano Cruzado não se propõe a desenvolver qualquer medida que alivie os consumidores das contingências de tal tipo de abastecimento.

Isto pode gerar problemas no congelamento dos preços até 1987, se lembrarmos que a atual folga cambial e a baixa cotação das "commodities" no mercado internacional não são suficientes para a estabilização da oferta, tendo em vista os estrangulamentos no setor produtivo e nos canais de intermediação entre produção e o consumo. Do ponto de vista do setor produtivo, o Plano de Metas, fixando os preços mínimos para a safra de verão 1986/87, em patamares inferiores aos de janeiro deste ano, desconsiderou um dos principais estímulos ao aumento de safra.

Pela Tabela 1, a seguir, vê-se que os preços mínimos dos principais produtos agrícolas situam-se em níveis abaixo dos preços vigentes em dezembro/85 e janeiro/86.

(1) Para maiores informações sobre o quadro recente do abastecimento de alimentos no Brasil, ver LEMOS, Mauro B. e NABUCCO, M. Regina. Choque heterodoxo na agricultura? In: PAIVA, Paulo T. A., org. Plano Cruzado: ataque e defesa. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1987, p.133-65.

TABELA 1

RELAÇÃO ENTRE PREÇO MÍNIMO (M) E PREÇOS RECEBIDOS PELOS
PRODUTORES EM DEZEMBRO/85 (D) E JANEIRO/86 (J)
DEFLATOR: IPCA

Produtos	Preço mínimo (M) (em Cz\$)	M/D (%)	M/J (%)
Arroz (sequeiro)	133,80	81,6	75,7
Feijão	318,60	80,0	68,0
Milho	79,20	73,2	77,6
Mandioca	348,56	78,0	--
Soja	125,40	86,7	98,6

FONTE: CFP, março de 1986. Apud LEMOS, M.B. e NABUCO, M.R. Choque heterodoxo na agricultura? In: Plano Cruzado: ataque e defesa. Rio de Janeiro, Forense/ Universitária, 1987; Plano de Metas. Folha de São Paulo. São Paulo, 15 de agosto 1986. P.26

Esta situação agravou-se com a decisão do governo de fixar um prazo de quatro meses (120 dias) para o pagamento das AGFs para os grandes e médios produtores, sem qualquer juro adicional.

Do ponto de vista da comercialização agrícola, o governo não quer tornar-se um grande comprador, já tendo declarado sua disposição de reduzir sua ação no setor de formação de estoques e armazenagem, deixando para a iniciativa privada a maior parte da responsabilidade para com este segmento.¹ O governo deixa, assim, de inovar, ou praticar uma política heterodoxa de abastecimento,

(1) De acordo com declarações dos ministros da área econômica, o governo se responsabilizará apenas pelos armazéns de estoques reguladores e os de fronteira agrícola. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de agosto 1986, p.26.

que poderia eliminar gradativamente a figura do atravessador, pelo menos para os alimentos básicos para o mercado interno.

Outra intervenção não ortodoxa seria no caso de produtos industrializáveis como o leite; o governo estabeleceu uma quota máxima de industrialização, liberando o produto "in natura" para os consumidores de baixa renda. Ainda uma medida não convencional, defendida pela CFP, mas recusada pela área da política monetária do governo Sarney, é a implantação do subsídio à produção de feijão, tal como é feito com o trigo. Ou seja, como o preço do alimento foi congelado em nível não renumerador, o governo bancaria a diferença entre o preço na "ponta" e o preço a nível do produtor

c) A Modernização Conservadora

O Plano de Metas tem como principal objetivo produzir, em 1989, 71,6 milhões de toneladas de grãos. Para conseguir tal expansão da produção (28% a mais do que a safra/85, ou 7% a.a.), o principal instrumento será o aumento da área irrigada da ordem de 2 milhões de hectares (700 hectares, como meta de irrigação do Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE, e 1300 hectares do Programa Nacional de Irrigação-PRONI).

Para tal investimento, estão previstos gastos de Cz\$ 62 bilhões, sendo 16,5 bilhões de recursos federais e o restante proveniente de Estados e iniciativa privada.

No caso do investimento público, a maior parcela cabe ao governo federal, tanto no caso do PRONI (44,3%), quanto do PROINE (59,9%). Quanto ao investimento privado, a maior parcela cabe ao crédito de investimento, cabendo à contrapartida do produtor uma parcela mínima no valor do projeto total (17%, no caso do PRONI, e 5% no PROINE).

TABELA 2

METAS E INVESTIMENTO COM IRRIGAÇÃO
AREA E VOLUME DE INVESTIMENTO

Anos	Areas a irrigar (1000 ha)			Valor de Investimento (Cz\$ Milhões) (1)		
	PRONI	PROINE	Total	PRONI	PROINE	Total
1986	143	63	206	3.475	2.432	5.907
1987	456	242	698	7.606	7.972	15.578
1988	368	456	1.324	10.012	9.681	19.693
1989	1.300	700	2.000	10.498	10.455	20.953
TOTAL	--	--	--	31.591	30.540	62.131

FONTE: Plano de Metas. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de agosto 1986, p.26.

- (1) Inclui investimento federal, estadual, municipal e investimentos privados. Entre o investimento público, há recursos externos que, no caso do PRONI, constituem 23,3% dos recursos públicos totais; no caso do PROINE, 27,0%.

A irrigação tem sido recentemente vista pelos centros de pesquisa agrônômica do país como a tecnologia mais adequada para a obtenção de acréscimos de produtividade agrícola. Na ver-

dade, a recente incorporação de terras do Centro-Oeste do país à agricultura capitalista fez com que se ocupassem terras menos aptas ao cultivo, ou pelo menos, terras que exigem maiores recursos com a correção do solo. Região de menos índices pluviométricos, o "cerrado" brasileiro demanda agora a irrigação, especialmente se esta vier através de uma "joint-venture" com os governos federal e estaduais, além da colaboração de órgãos regionais, tais como a SUDENE e a CODEVASF.

Na verdade, a irrigação foi pensada originalmente para aumentar os níveis de produtividade e incorporar novas terras do árido nordestino à agricultura. Tanto assim que o primeiro programa de irrigação do governo Sarney foi o PROINE (janeiro/86). Em seguida, Minas Gerais elaborou o seu próprio programa - o PMID (Programa Mineiro de Irrigação e Drenagem), que objetiva incorporar 427.000 hectares no período 1986/90 e cerca de 1,5 milhão de hectares até o ano 2000.

O custo da irrigação é extremamente elevado, por projeto. Para se ter uma idéia da magnitude de tais custos, cumpre lembrar, por exemplo, que o custo médio de irrigação de 60 hectares (através do sistema de "pivot-central", com capacidade para irrigar até 110 hectares), é de cerca de 1,5 milhões de cruzados. Além disto, em terras do cerrado, o custo de correção do solo era, em março/86, da ordem de 400 cruzados por hectare (cálculos da Escola Superior de Agricultura de Lavras - ESAL), o que torna o investimento ali extremamente oneroso. Se lembrarmos ainda que os terrenos do "cerrado" são extremamente porosos, com alta ten-

dência à erosão, ocorrendo por isto uma perda média em três anos de todos os nutrientes, fica mais claro quem será o público atendido pelo programa.

Dirigindo-se especialmente à região dos "cerrados", o PRONI, certamente, beneficiará os médios e grandes proprietários, tendo em vista a elevada concentração fundiária do Centro-Oeste brasileiro. Ao crédito farto e barato que fez multiplicar as grandes empresas agropecuárias daquela região na década passada, somar-se-ão, nos anos oitenta, recursos adicionais para a irrigação, provenientes em grande parte, como vimos, das fontes governamentais.

Apesar de os programas apontarem para uma considerável geração de novos empregos rurais através da irrigação (2,5 milhões no PROINE), o pequeno produtor será pouco atingido pelos programas. A chamada "irrigação pontual", de apoio ao pequeno produtor (PAPP), é irrisória. Para o Nordeste, principalmente, onde a pequena produção é relativamente mais frequente e importante na produção de alimentos do que nas regiões de "cerrado", a parcela de irrigação prevista para este segmento é de apenas 112.839 hectares para a pequena irrigação privada (organização comunitária, com uso de áreas a montante dos açudes e reservatórios públicos destinados à geração de energia elétrica e áreas marginais às calhas dos rios perenes ou perenizados) e 43.350 hectares para a pequena irrigação pública (assentamento de pequenos produtores com área máxima de irrigação de 4 hectares).

No caso específico do PMID houve, em Minas Gerais, uma

reversão absoluta das antigas metas de irrigação, do ponto de vista da distribuição espacial da irrigação. Até então, os planos oficiais de utilização das várzeas suscitavam a expectativa de revitalização das antigas áreas agrícolas do Estado, que remontam ao ciclo do café de antes de 1930. Estaria, assim, indicada uma nova rota para o movimento do capital na agricultura mineira re-incorporando estas áreas ao capital.

Além das vantagens comparativas naturais para a expansão de um sistema de irrigação a baixo custo, somar-se-iam as vantagens locacionais para a atração do capital (rede viária para o escoamento e comercialização dos produtos, serviços urbanos modernos, etc). Mas isto não se deu, tendo em vista as metas do PMID, que reitera a expansão capitalista no cerrado via irrigação, representando assim uma opção política, uma visão da modernização agrícola calcada na grande produção, mesmo que sejam elevados os custos financeiros e sociais que tal opção acarrete.¹

A irrigação do "cerrado" significa uma nova onda de modernização, similar à anterior, que financiou a grande empresa capitalista, concentrando a propriedade fundiária e substituindo culturas alimentares de mercado interno por produtos de exportação. A irrigação, como programa, vai ser implementada pelo Esta-

(1) Para maiores informações a respeito da opção pelo "cerrado", em detrimento das zonas de ocupação antiga de Minas Gerais (Mata e Rio Doce), no que diz respeito ao programa de irrigação, ver NABUCO, M.R. e LEMOS; M.B. "Balanço e perspectivas da agricultura brasileira". In: Transformações recentes do setor agropecuário brasileiro: desafios tecnológicos, dinâmica espacial e a fronteira do Centro-Oeste. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1986. p.2-141. Relatório de pesquisa apresentado ao IPEA.

do, em um momento de perda de fôlego da fase anterior, ao desaparecerem os maiores estímulos ao seu dinamismo, como o crédito abundante a juros negativos e os recursos para o prosseguimento da rápida ampliação da infra-estrutura viária. Tanto isto é verdade que os programas já estão desativados, com o resfriamento dos gastos federais da Nova República para com o "cerrado", ampliando-se os custos operacionais nesta região, na medida em que os juros reais pagos pelos produtores cresceram significativamente com o fim das linhas especiais de crédito.

A irrigação no "cerrado" trará um novo salto de produtividade na região Centro-Oeste do país. Além da eliminação do risco da fase de testes e adaptações tecnológicas, a empresa capitalista, também, garante taxas mais altas de rentabilidade financeira, através do apoio do Estado, sob forma de crédito ao investimento e assistência técnica (estudos básicos de aerofotogrametria/cartografia, pedologia, pesquisas de águas subterrâneas, hidrologia, modelo de simulações e monitoramento, elaboração de projetos, etc).

Enfim, com o Plano de Metas (que incorpora o programa nacional e os regionais de irrigação), a via "modernizante" de ampliação da produção agrícola parece vencer a opção "reformista", da redistribuição de terras agricultáveis. É inegável que o salto produtivo da irrigação terá o efeito de servir de resposta às críticas da baixa produtividade e da ociosidade das terras agrícolas, reduzindo a importância e a urgência da implantação do plano de reforma agrária. Desta forma, a modernização agrícola do

governo do cruzado não tem nada de heterodoxa, pautando-se pelos mesmos cânones da política monetarista de 1968. Naquela época, como agora, o setor "modernizante" dentro do aparelho estatal, então representado pelo INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola), venceu a visão "reformista", ligada ao Estatuto da Terra e representado pelo IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária). A reforma agrária foi transformada em esparsos processos de colonização em regiões de fronteira, com a criação do INCRA em 1970 e cujo exemplo mais claro de aplicação desta colonização foi o PIN (Programa de Integração Nacional, Região Norte, 1970/74).

Recentemente, o que se viu foi o MIRAD e o INCRA perderem paulatinamente o poder para a área econômica do Governo Sarney e, especialmente para o MINTER, ideólogo da modernização irrigante e um dos agentes da sua execução, conjuntamente com o Ministério Extraordinário da Irrigação. Na década de setenta, fôra o mesmo MINTER, através da SUDAM, que idealizou e financiou os grandes projetos de modernização na Amazônia. Ademais, foi, também, o MINTER que torpedeou o PIN e seus assentamentos de colonos nordestinos, criticando seus resultados e sugerindo a alternativa de colonização privada, fórmula que se expandiu nas décadas de setenta e oitenta por todas as regiões de fronteira agrícola neste país.

As mesmas críticas são feitas agora ao INCRA e a seus desativados planos regionais, reduzindo a abrangência da reforma e invalidando completamente a execução da meta de assentamentos,

prevista na proposta inicial. Nenhum traço de heterodoxia na modernização agrícola do Plano Cruzado.

2. MEDIDAS "HETERODOXAS"

a) O Congelamento dos Preços

De todas as medidas propostas pelo Plano Cruzado, o congelamento dos preços na "ponta" da maioria dos gêneros alimentícios foi, sem dúvida, a que repercutiu de maneira mais favorável na estabilização do nível geral de preços.

Em 1985, o Índice de Preços Agrícolas no Atacado (IPA-A), sofreu uma variação de 273,3%, superior ao mesmo índice para o setor industrial (IPA-I), da ordem de 225,2%. Esta situação, adicionada à expectativa de uma safra pequena em 86, tendo em vista o "choque" agrícola do segundo semestre de 85 (estiação), fez com que os preços agrícolas sofressem uma expansão acelerada até janeiro do ano passado.

A Tabela 3, a seguir, mostra a variação dos preços da agropecuária e de alguns produtos básicos no período 1980/85.

Um exame mais atento da Tabela 3 nos revela dois fatos importantes: em primeiro lugar, que o aumento dos preços, em 1985, se deveu apenas à aceleração do segundo semestre daquele ano; em segundo lugar que, apesar de os preços agrícolas no atacado terem subido velozmente, como vimos, os preços recebidos pelos produtores não chegaram, em 1985, ao nível de 1980 (índices de

83,1 e 100, respectivamente, para a agropecuária como um todo).

Na verdade, no período recessivo que se inicia em 1980, os preços agrícolas tenderam a perder posição, com relação ao início do período, em especial os produtos de base mais primitiva de produção, como o feijão e mandioca. A explicação fundamental para o comportamento destes preços é que, em épocas de contração do ciclo econômico, os preços agrícolas apresentam menor capacidade de defesa, tendo em vista a estrutura concorrencial deste setor, que, em oposição, se confronta com uma estrutura oligopolizada do setor industrial.

TABELA 3

PREÇOS RECEBIDOS PELOS AGRICULTORES - 1980/85 - BRASIL

Período	Agrope- cuária	Arroz	Feijão	Mandioca	Milho	Soja (*)	Boi/ corte	Leite
1980	100	100	100	100	100	100	100	100
1981	80,4	76,6	93,4	84,9	86,1	86,7	68,8	101,5
1982	69,8	86,3	44,9	52,0	67,4	80,4	57,7	78,4
1983	90,7	87,4	63,8	50,5	100,1	122,7	65,8	82,2
1984	93,9	71,1	66,6	76,5	82,2	123,3	75,3	74,9
1985	83,1	83,5	44,3	60,4	74,8	93,6	65,9	70,1
Jan.	70,9	76,7	45,7	67,6	78,7	-	67,1	68,0
Fev.	72,4	78,8	42,4	61,5	81,7	-	61,5	67,3
Mar.	69,0	77,7	38,8	64,6	73,8	-	54,4	65,1
Abr.	70,3	82,1	38,3	64,0	78,4	-	51,0	71,8
Mai.	75,6	89,2	44,7	71,8	85,2	-	51,4	78,2
Jun.	68,5	86,4	42,5	67,3	79,6	-	44,9	70,1
Jul.	84,1	78,5	45,1	63,5	69,0	-	50,7	69,2
Ago.	87,2	82,5	45,7	58,3	67,4	-	69,5	75,4
Set.	88,3	84,8	46,0	55,3	68,5	-	73,3	71,9
Out.	87,5	87,5	44,9	61,9	67,2	-	72,7	68,0
Nov.	93,3	86,6	45,9	57,3	77,6	-	79,7	72,0
Dez.	97,0	86,4	47,3	52,2	80,4	-	82,3	67,9

FONTE: Conjuntura Econômica, FGV, vários números. Apud LEMOS, M. B. e NABUCO, M.R. Choque heterodoxo na agricultura? In: PAIVA, Paulo T.A. org. Plano Cruzado: ataque e defesa. Rio de Janeiro, Forense/Universitária, 1987.

(*): Índices de Preços Recebidos pelos produtores do Estado do Paraná.

Desta forma, ao contrário do que se veiculou durante a fase de implantação do Plano Cruzado, os preços agrícolas não eram os responsáveis pelas taxas elevadas de inflação. Basta lembrar que, temendo uma alta de preços a partir de fevereiro, o governo já tomara, em janeiro, a decisão de importar alimentos, o que fez a variação de preços agrícolas em fevereiro ser inferior à taxa de inflação daquele mês (14,3%). A alta dos preços agrícolas, que se verificou no segundo semestre de 1985 e repercutiu em janeiro de 86, deveu-se a uma razão circunstancial, climática e até certo ponto, especulativa. Em finais de 85, previa-se uma quebra de safra¹ muito superior àquela que realmente se verificou.

As razões estruturais da inflação não foram sequer tocadas, daí o convencionalismo da proposta do Plano Cruzado. Os pontos de estrangulamento continuam a existir, quer na comercialização (transportes e armazenagem) dos produtos primários, quer na intermediação, com vultosos ganhos financeiros. Estes obstáculos estruturais, se não removidos, persistirão em gerar instabilidade na "ponta" dos preços agrícolas. A produção requer estímulos imediatos visando à elevação da atual capacidade de escoamento dos produtos, tendo em vista a redução do interesse do setor atacadista em comprar alguns cereais, como o arroz, na medida em que os preços mínimos de garantia e o tabelamento no varejo podem reduzir as margens de comercialização.

(1) Em abril/86, a CFP estimava a safra de grãos em 48,1 milhões de toneladas, enquanto que dados mais recentes apontam para uma produção da ordem de 52 milhões de toneladas.

Além disto, a infra-estrutura de apoio (estradas vicinais, armazéns, beneficiamento, etc) atual está inteiramente defasada da expansão agrícola ocorrida nos últimos 15 anos, especialmente nas regiões de fronteira agrícola, como o Centro-Oeste.

b) A Caderneta "Verde" e o Fundo de Desenvolvimento Rural

A criação da Caderneta de Poupança Rural, proposta pelo Plano de Metas e cujo funcionamento dependerá ainda de ratificação pelo Conselho Monetário Nacional, foi uma forma de obtenção de recursos privados para o financiamento da agricultura. Em princípio proposta para funcionar nas agências do Banco do Brasil, poderá ser posteriormente estendida às agências dos bancos comerciais privados, desde que apliquem em crédito rural.

O aspecto não convencional da medida reside na proposta de ampliarem-se os recursos privados em aplicações agropecuárias de médio prazo. Tais recursos fariam parte do Fundo de Desenvolvimento Rural, a ser constituído, ademais, pelas seguintes fontes: a) retorno dos investimentos feitos no setor agrícola pelo Banco do Brasil, com recursos da extinta conta-movimento, conta esta que permitia ao banco sacar recursos do Banco Central para financiar despesas do Tesouro; b) retorno dos investimentos agrícolas feitos pelo Banco do Brasil neste ano; c) saldo das vendas dos produtos importados financiados.

Um dos problemas que se vislumbra, com respeito ao funcionamento da Caderneta de Poupança Rural, é a pouca disposição

dos depositantes potenciais em reduzir a liquidez de seus ativos financeiros, colocando-os em contas bancárias, onde a incorporação dos juros aos depósitos se faz apenas a cada três meses. Além disto, os recentes expurgos nos índices de preços, exigidos pelo governo, quanto à variação no preço dos combustíveis e outros produtos (considerados sob a forma de depósitos compulsórios ao governo), tornaram a Caderneta de Poupança ainda menos atrativa para os depositantes. Estes se sentem lesados pela subestimação do cálculo da nova "correção monetária" (ou seguro contra inflação), além do fato de os rendimentos atualizados por tal índice serem creditados apenas a partir do dia 16 do último mês do trimestre. Estes fatos, se não revistos, poderão invalidar a proposta de captação de recursos para a agricultura, via chamada Poupança Rural.

Ademais, a própria idéia da criação de um Fundo para a agricultura não é nova. O primeiro fundo de financiamento à agricultura data de 1964 (Fundo de Refinanciamento Rural), com recursos externos "supplier's credits", dotações orçamentárias e confisco cambial. Também, de 1964, foi o Fundo Agroindustrial de Reconversão, para financiamento de novas atividades agroindustriais para proprietários desapropriados por meio de Títulos da Dívida Agrária. Outros fundos foram posteriormente criados, como o FUNACRI (Fundo Geral para a Agricultura e a Indústria), FUNDEPE (Fundo de Desenvolvimento da Pecuária), FUNFERTIL (Fundo de Estímulo do Produtor Rural), para aquisição subsidiada de fertilizantes, FUNDAG (Fundo Especial para o Desenvolvimento da

Agricultura), para aquisição subsidiada de máquinas, Fundo de Eletrificação Rural, etc.

Como conclusão, embora buscando maior aporte de recursos pessoais privados para o financiamento da agricultura, o que faria reduzir a dependência em relação aos recursos oficiais, sabidamente inflacionários, dado o diferencial das taxas de juros agrícolas e as taxas de mercado, a criação da Caderneta Verde e sua contribuição para o Fundo de Desenvolvimento Rural ficarão seriamente comprometidas pela pouca disposição de poupar dos que auferem renda média, na atual conjuntura econômica do país.

c) Os Preços Mínimos Plurianuais

A proposta da nova política de preços mínimos do Plano de Metas é apoiar as culturas de abastecimento interno, com o objetivo de reduzir o risco enfrentado pelos produtores na comercialização das colheitas. Para tais produtos, em especial o arroz, milho, sorgo, mandioca e feijão, os níveis fixados para a safra 86/87 permanecerão constantes nos próximos anos, reajustados pelo IPP (Índice de Preços Pagos pelos Insumos).

A cada ano, a partir de 01.08.87, o governo garantirá um reajuste de, no mínimo, 80% da variação acumulada desse IPP em cada produto. Toda vez que, para algum produto, tal acumulação atingir a 20% a partir de 01.08.86, o preço mínimo desse produto

será automaticamente reajustado, a título de antecipação. Este esquema vigorará por três anos, findos os quais se fará uma revisão dos preços mínimos para incorporar ganhos de produtividade.

Como o reajuste dos preços mínimos só se dará em agosto de cada ano, os produtores que pretendem vender seus produtos ao governo (AGF) serão lesados nos preços, tendo em vista que as vendas da safra de verão se realizam no período abril/junho, precedente ao reajuste. Além disto, o reajuste será de, no mínimo, 80% do IPP, o que permite ao governo uma certa manobra com os preços mínimos, no sentido de não garantir-lhes variação correspondente à majoração de seus custos.

Partindo de um patamar inicial baixo para os preços mínimos da próxima safra (ver Tabela 1, onde apenas a soja apresenta um preço mínimo próximo ao preço corrente de janeiro/86), o governo pretende manter seu nível real para os próximos três anos, com a hipótese de estabilidade dos preços agrícolas. Tendo em vista, porém, a crescente escassez nos gêneros alimentícios (leite, carne, ovos, frango, produtos de boa qualidade, como o feijão, etc), é difícil acreditar-se que um planejamento de médio prazo para os preços mínimos seja viável. É outra medida não convencional do Plano de Metas que desconsidera a questão estrutural da escassez da oferta de alimentos sendo, pois, fadada ao insucesso, especialmente se considerarmos a hipótese, cada vez mais viável, do descongelamento dos preços agrícolas.

3. AS RAZÕES SOCIAIS E POLITICAS DA ORTODOXIA DO PLANO CRUZADO

Em maio de 1985, apoiado integralmente pelo 4 Congresso da CONTAG, o Presidente Sarney aprova a Proposta para o Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. Este evento representa o resultado de uma série de ações políticas realizadas pelos trabalhadores rurais, desde o 3 Congresso de Trabalhadores Rurais de 1979, considerado como o primeiro sinal de "abertura" para o movimento sindical. Em 1980, dando curso à maior liberdade de ação sindical, já havia mais sindicatos rurais (2144) que urbanos (2069). Havia, também, mais trabalhadores rurais sindicalizados (6,9 milhões) do que urbanos (4,3 milhões).

Estes trabalhadores propõem naquele mesmo ano uma reforma agrária "massiva, drástica, e imediata" conseguindo apoio da Igreja Católica para seus objetivos (18 Assembléia da CNBB), que publica documento pró-Reforma Agrária. Em 1985, o 1 Congresso do Movimento dos Sem-Terra simboliza o trabalho conjunto dos sindicatos e da Igreja, propondo claras metas de assentamento e o controle do processo de reforma.

Assim é que, em maio de 1986, parecia que um movimento construído aos poucos, inclusive durante os anos da ditadura, tinha amadurecido suas propostas e chegado ao governo. Este declarava-se a favor da reforma, prometida aos trabalhadores desde a Campanha das Diretas.

A proposta foi considerada, no entanto, avançada por outras áreas do Governo Sarney, quando não utópica, contraditória

ou mesmo medíocre. Não cabe aqui fazer a crítica da Proposta, mesmo porque, o seu mais importante autor já deu explicações a respeito das mais contundentes.¹

O que realmente aconteceu foi que o poder da chamada "direita" rural, ou a classe dos proprietários latifundiários foi subestimado. Difícil imaginar que aceitassem passivamente ações do MIRAD/INCRA, tais como: a suspensão imediata das concessões e licitações de terras públicas (quando se sabe que são eles os principais beneficiários das mesmas); revisão das licitações de terras públicas nos últimos 5 anos; desativação das milícias privadas; cobranças dos débitos em atraso do Imposto Territorial Rural; cumprimento da Lei dos Sítios (lavoura canavieira) que torna obrigatórios 2ha de terra para cada trabalhador empregado, para que possa produzir sua subsistência.

Ademais, havia múltiplas interpretações a respeito de questões fundamentais como: abrangência da reforma (latifúndio improdutivo por dimensão x exploração); escolha da desapropriação como instrumento principal para a reforma (x terras devolutas); e o controle político do processo (sindicatos x Incra x Comissão constituída por proprietários e trabalhadores, etc).

Estes problemas de interpretação do texto, aliados ao chamado "vanguardismo" da proposta, levaram a uma ação organizada e contundente dos proprietários, especialmente através da Socie-

(1) Ver SILVA, J. GOMES DA "O debate em torno da proposta do 1º PNRA da Nova República - explicações necessárias". Brasília, MIRAD/INCRA, 1985.

dade Rural Brasileira e das Federações Nacional e Regionais da Agricultura.

Propostas alternativas foram, então, levadas ao governo, reduzindo o âmbito da reforma e certamente retardando o processo.¹ Estas propostas diziam respeito, em especial, aos seguintes pontos: estudo de caso a caso, descaracterizando os planos regionais, onde se demarcavam as áreas prioritárias para a reforma; indenização pelo valor justo (preço do mercado) em dinheiro, ao invés de pagamento através dos TDAs (Títulos da Dívida Agrária); controle do processo através da criação de Comissões Agrárias Tripartites (governo, proprietários, trabalhadores; esta proposta evoluiu para uma segunda forma, onde tem, também, assento um representante de Estabelecimento de Ensino Agrícola); necessidade de uma política agrícola (que, mais tarde, veio a consubstanciar-se no Plano de Metas); impedimento, no Legislativo, de ampliação da emissão de Títulos da Dívida Agrária, limitada pelo Estatuto da Terra em Cr\$ 300 bilhões, não corrigidos desde 1964.²

-
- (1) Segundo José Gomes da Silva (Mudança Necessária. Folha de São Paulo, São Paulo, 21 de maio 1986, p.3), na "questão de ouvir-se os donos da Terra (...) confunde-se democracia com bom-mocismo, discussão com adiamento (...) essa liberalidade do Governo reacendeu as paixões, armou os latifundiários e deu o pretexto para a eternização do debate".
- (2) O Professor Miguel Reale já tranquilizava os proprietários, em artigo na Folha de São Paulo (A Reforma Agrária e a Constituição, 14.06.86, p.3), para o fato de que só ocorrerá desapropriação legal se houver "prévia autorização legislativa, fixando o montante das apólices especiais, em volume anual ou periódico".

No decorrer do período entre maio/85 (Proposta de Reforma Agrária) e outubro/85 (aprovação, pela Presidência da República, do Plano de Reforma Agrária), outros problemas surgiram para enfraquecer ainda mais o projeto original. Além da desmobilização dos trabalhadores urbanos para com a reforma e um novo pacto que se estabeleceria entre o capital industrial financeiro e o capital agrário, através da urbanização do campo, a reforma ministerial que criou o Ministério Especial da Irrigação (baluarte da vertente "modernizante" da Aliança Democrática) e o fortalecimento do Ministério do Interior esvaziaram de poder o bloco MIRAD/INCRA.¹

Em 10 de outubro de 1985, Sarney assinou o decreto número 91766, instituindo o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária. O Decreto introduz algumas novidades no texto da proposta e dá ao Presidente a última palavra na aprovação e execução dos então existentes Planos Regionais. Quem decidirá, em última instância, sobre as desapropriações, é o Gabinete Civil. Os latifúndios por dimensão deixam de ser desapropriáveis - apenas as propriedades improdutivas serão objeto de reforma. Além disto, o texto do decreto explicita os outros "instrumentos para promoção do desenvolvimento da agricultura brasileira", tais como o aumento da produtividade, etc. Já era um sinal para os grandes proprietários da

(1) Entre os autores da proposta de maio/85, era comum encontrar-se a opinião de que a reforma era plenamente viável, por que sendo a grande maioria da população brasileira urbana, esta teria grande interesse pela reforma, o que não sucedera no princípio da década de sessenta. Esqueceram-se, porém, de que diferentemente do que sucedia àquela época, existe presentemente grande articulação entre campo e cidade, via investimentos no campo, pelo capital industrial e via integração entre os mercados de trabalho rural e urbano.

que o governo acreditava que os problemas do campo poderiam ser resolvidos por um novo salto na modernização agrícola.

Em princípios de 1986, na assinatura dos Planos Regionais, mais uma grande surpresa para os trabalhadores e para os autores dos referidos planos. As áreas prioritárias e as áreas de ação, por eles indicadas e analisadas, deixavam de existir. Toda a área rural do Estado passa a ser objeto de reforma. Está, assim, descaracterizada a prioridade das áreas, obedecidos os critérios de concentração fundiária, improdutividade dos estabelecimentos agrícolas, grau de conflito pela posse, existência de programas de desenvolvimento, número dos "Sem Terra", parceiros, etc. Está, também, descaracterizada a urgência da reforma, tendo em vista a desconsideração das chamadas "áreas de ação", que necessitavam de medidas imediatas, em consequência da existência¹ de forte processo migratório, de violência, mortes, etc.

Não contentes com o esvaziamento da proposta inicial, alguns proprietários começaram a se organizar para impedir o prosseguimento da reforma. Tal organização, intitulada União Democrática Ruralista (UDR), acima dos sindicatos e federações, nasceu em São Paulo, germinou em Goiás e prosseguiu por Minas Gerais (especialmente, no Triângulo Mineiro) e outros Estados. Seu instrumento de luta será a participação na Assembléia Nacional Consti-

(1) Na ocasião (maio de 1986), a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) protestou contra a extinção das áreas prioritárias, por entender que isto levaria à pulverização dos assentamentos, com o aumento de custo para a implantação da infra-estrutura necessária aos beneficiários, à dificuldade para a troca de experiências entre os trabalhadores e à diluição do efeito demonstração.

tuinte, para garantir o direito de propriedade e mobilizar a classe rural, somando os esforços com os sindicatos rurais e a Federação da Agricultura.¹

A UDR, considerada por muitos como uma organização paramilitar, advoga para si o sucesso das demissões dos antigos Presidente do INCRA e Ministro da Reforma Agrária, além do retrocesso no Plano Nacional da Reforma. O Governo não reconhece tal influência, mas é inegável que a demonstração de força da UDR, granjeando rapidamente novas inscrições do Maranhão a São Paulo (mais de 5000, até junho/86), obteve ressonância no Planalto.

Maior demonstração de força, porém, foi a evidenciada pelos leilões de gado, enquanto o governo luta contra a escassez de carne no mercado. Se o recuo no Plano da Reforma Agrária foi uma tentativa para aparar arestas no seu trânsito entre os empresários rurais, os problemas no abastecimento de carne, e o não cumprimento do "acordo de cavalheiros" entre pecuaristas e frigoríficos, prometido ao Governo em março de 1986, poderá novamente colocar governo e pecuaristas em "fronts" opostos.

Esta oposição será tanto mais profunda, quanto pouco positivos forem os resultados da política agrícola, proposta pelo Plano de Metas. Os "nós" desta política, referidos neste trabalho, nos fazem supor que os empresários agrícolas, por ora satisfeitos com o curto alcance da Reforma Agrária e com as promessas do Plano de Metas, rapidamente perceberão as dificuldades que a

(1) Os recursos financeiros da UDR provêm de uma "caixinha", ou um fundo de contribuições dos grandes proprietários, em geral fruto de leilões de gado, oferecido pelos pecuaristas.

implementação da política agrícola trará.

De fato, já surgiram as primeiras dificuldades em relação ao Plano de Metas. Houve atraso na liberação das AGFs e descontentamento pelo parcelamento do pagamento em quatro vezes. Isto ocorreu menos por ineficiência do Estado e mais pela exiguidade de recursos do Tesouro, tendo em vista que o governo até hoje não "zerou" o déficit público.

Além disto, como vimos, o Banco do Brasil será o maior prestador, tendo em vista que, apesar do aumento dos depósitos à vista nos bancos comerciais privados após o Plano Cruzado, a exigibilidade sobre os bancos proverá apenas 42% do total dos recursos disponíveis para o crédito agrícola. O restante (cerca de Cz\$30 bilhões, para o crédito de custeio) será emprestado pelo Banco do Brasil, volume alentado de recursos, se lembrarmos que ele corresponde, aproximadamente, ao total da receita fiscal de junho de 1986. A menos que a receita do governo seja visivelmente ampliada pelos "extras" produzidos pelos compulsórios, é provável que a política de crédito agrícola continue dependente da política fiscal e monetária do governo.

As recentes sugestões de descongelamento (gradual, sazonal ou parcial) dos preços dos produtos agrícolas confirmam o ¹desacerto da medida pelo menos no que diz respeito ao médio prazo.

(1) Opiniões favoráveis ao descongelamento vêm sendo divulgadas recentemente na imprensa. Ver, por exemplo, MELO, Fernando H. de. E' preciso conciliar produção e abastecimento. Folha de São Paulo. São Paulo, 24 de agosto 1986, p.34; MASCOLO, J.L. Dessazonalização e Congelamento de Preços. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 de julho 1986, p.20; EXPECTATIVAS de correção de Rumos do Plano. Diário do Comércio. Belo Hte., 18 set. 1986 p.16.

Forçado pelos grandes proprietários rurais a recuar em seu projeto de reforma agrária, o governo recolocou em prática, dezoito anos depois, a modernização conservadora, pressionado pelos mesmos grupos sociais, agora sob nova aparência de um bem sucedido matrimônio com as elites urbanas.

Representada pelo Plano de Metas, a política agrícola do governo repete as velhas ortodoxias dos anos setenta. Quando se arrisca a inovar, promete o impossível, como no caso da Caderneta Verde, ou mistifica os ganhos, como no caso dos Preços Mínimos Plurianuais. Nada de heterodoxia, pois, neste mero projeto conjuntural da Nova República.