

vitor de athayde couto

**cinco anos
de políticas
agrícolas**

questionando a “prioridade”

⊗ **FAEB**

FICHA CATALOGRÁFICA

C 871c Couto, Vitor de Athayde, 1948-
Cinco Anos de Políticas agrícolas. Salvador, FAEB, 1984.
71p. tab. gráf.

Bibliografia: p.67-71.

1. Agricultura — Aspectos Econômicos — Brasil. 2. Política Agrícola — Brasil. 3. Política Econômica — Brasil. 4. Crédito Rural.
I. Federação da Agricultura do Estado da Bahia. II. Título.

CDD 18 ed. 338.1881

Vitor de Athayde Couto

**CINCO ANOS
DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS**

Apresentação de
José Pinheiro Cunha
Presidente da Federação da Agricultura
do Estado da Bahia

FAEB
Salvador, 1984

Capa: Norma de Athayde Couto

Fotografia: SUDENE *Frente de Trabalho*
Açude Gitirana, Município de Cansanção — Bahia.

FAEB — Federação da Agricultura do Estado da Bahia
Travessa Pedro Manoel Bandeira, 143 — 4º andar
Edifício das Seguradoras — Comércio
40.000 — Salvador — Bahia

APRESENTAÇÃO

*Mais uma acertada iniciativa da Federação da Agricultura da Bahia alcança resultados positivos, representada na elaboração do trabalho do coordenador da sua Assessoria Econômica, Professor Vitor de Athayde Couto, sob o título **Cinco Anos de Políticas Agrícolas**. Trata-se, em verdade, de estudo analítico e crítico sobre os eventos mais importantes, que contribuíram para uma avaliação do desempenho do setor primário, neste período.*

Os enfoques deste estudo não deixam dúvidas quanto ao tratamento discriminado para a agropecuária, ao longo dos últimos cinco anos, e demonstram que as proclamadas prioridades dispensadas aos produtores e às suas atividades foram mais aparentes do que reais. Com muita precisão foi citada a afirmativa do Professor Ivan Ribeiro, de que “a prioridade agrícola em termos reais não existe, mas sim a utilização prioritária do setor agrícola como meio para tentar sair da crise”.

Esse aspecto conjuntural e de tratamento recebido do Governo Federal foi inteligentemente analisado pelo Prof. Couto, retratando a luta do produtor rural em face de políticas equivocadas impostas ao setor, sem a mínima consulta aos seus interesses e programas.

Destacam-se, no trabalho, os comentários e críticas apresentados sobre a política de crédito e financiamento a juros subsidiados e o seu confronto com a marcha acelerada da inflação e das elevadas taxas de juros praticadas no mercado financeiro. As sucessivas retiradas dos subsídios ao crédito rural em nada contribuíram para a redução da inflação como, equivocadamente, apregoavam os contestadores dos justificados benefícios que vinham atendendo à classe produtora rural.

*Ao lado destas observações sobre o crédito, o autor de **Cinco Anos de Políticas Agrícolas** estende os seus lúcidos e objetivos comentários abrangendo aspectos de estruturas da agropecuária brasileira, o tratamento fiscal e a política de comercialização, no campo das exportações e do consumo interno.*

A Diretoria da Federação da Agricultura da Bahia, que em feliz momento, decidiu incumbir o Prof. Couto de promover este importante trabalho, que retrata o setor primário da agropecuária, com as suas lutas, dificuldades, vicissitudes, êxitos e frustrações, sente-se gratificada pela oportunidade de colocar ao alcance dos produtores rurais, técnicos, e interessados em geral, esta valiosa contribuição de sua Assessoria Econômica.

JOSÉ PINHEIRO CUNHA
Presidente da FAEB

INTRODUÇÃO

O presente ensaio **Cinco Anos de Políticas Agrícolas** objetiva levantar algumas questões importantes a propósito da anunciada *prioridade agrícola* do atual governo. O período estudado vai do primeiro semestre de 1979 (mais precisamente do mês de maio, quando surgiu o primeiro *pacote* agrícola), até os dias atuais. Não se trata aqui, nem de uma avaliação aprofundada das políticas agrícolas postas em prática naquele período, nem tampouco, de uma proposta substancial e detalhada de alternativas futuras, de curto ou de longo prazo. Todavia, o questionamento manifestado pelas lideranças rurais, professores, pesquisadores, técnicos do governo e outras instituições foram aqui reunidos, de forma sistemática, o que, espera-se, deverá constituir a maior contribuição do trabalho. *O que as lideranças rurais e outros agentes acham da atual política agrícola?*

Metodologicamente, entende-se que um questionamento, quando bem formulado, já contém em si a metade da resposta ou soluções. E este foi o maior esforço aqui desenvolvido. Além disso, procurou-se apresentar, a título de conclusão, duas hipóteses gerais que circunscrevem as perspectivas de curto e de longo prazos para a agricultura brasileira, nesta era de incertezas.

Sem a definição clara e precisa do futuro político do Brasil, não se pode prever, com segurança, a orientação da política econômica

e. em consequência, da política agrícola para os próximos anos. Elas passam, no mínimo, pela renegociação da dívida externa. Em outras palavras, não se pode ir além do nível das hipóteses, o que não impede que se acredite no prosseguimento do processo de abertura democrática, como solução para os problemas brasileiros. Nesta direção, só o fortalecimento do Congresso Nacional e de suas Comissões Técnicas, no comando da política econômica, poderá recuperar maior *representatividade* na definição das grandes diretrizes nacionais e no equacionamento dos problemas regionais e setoriais, inclusive da agropecuária. Numa antevisão, algumas lideranças rurais já alertaram para a necessidade de reestruturação das entidades empresariais bem como da formulação de uma nova estratégia de ação, junto ao Poder Legislativo.

O trabalho é apresentado em 55 parágrafos, começando pela discussão da natureza da *prioridade agrícola*. O papel da agricultura, na sua contribuição para o desenvolvimento da economia como um todo, foi reforçado para a geração de divisas, via exportações agrícolas, substituição de petróleo por agro-combustíveis e controle da inflação, via abastecimento alimentar eficiente. Mas tais objetivos se mostraram conflitantes. Ao avanço dos agro-combustíveis e das lavouras de exportação correspondeu um recuo da produção de alimentos agravando a crise de abastecimento, implícita e disfarçada pela queda do poder aquisitivo da população.

As declarações de intenção contidas no III PDN e as primeiras medidas de incentivo à produção, principalmente as correções generosas dos preços mínimos de garantia e as contas abertas do crédito rural nas agências do Banco do Brasil, encheram de entusiasmo as lideranças rurais. Mas a euforia foi seguida de uma série prolongada de críticas à medida que os subsídios ao crédito rural iam sendo retirados, por exigência do acordo com o Fundo Monetário Internacional. Sem uma contrapartida que compensasse o encarecimento dos empréstimos, os produtores ainda experimentaram quedas significativas nos preços dos seus produtos, enquanto elevavam-se os preços dos insumos,

sobretudo daqueles dependentes das importações de petróleo. Os primeiros resultados da *prioridade* não foram animadores, tanto do ponto de vista do volume das “super-safras”, quanto no que se refere ao controle da inflação.

O questionamento seguinte põe em dúvida as atribuições, muito comuns, de incompetência da política agrícola no Brasil. Longe disso, esta política nem é caótica e, muito menos, incompetente. Ela contém uma racionalidade que reflete a natureza do modelo político brasileiro, cujos interesses predominantes estiveram voltados, nos últimos anos, para a acumulação urbano-industrial. Esta constatação foi possível com o recurso à análise do Professor Charles Mueller, da Universidade de Brasília que, ao estudar os dois principais grupos que atuam sobre as políticas agrícolas — *os planejadores da modernização* e *os planejadores da agricultura* —, parece ter desvendado o *enigma agrícola brasileiro*.

O autor agradece à Diretoria da FAEB, na pessoa do seu Presidente, Dr. José Pinheiro Cunha, pelo apoio não só material, mas sobretudo intelectual, através de um permanente intercâmbio de idéias em torno dos problemas rurais; ao colega economista Paulo Henrique de Almeida, pela leitura, crítica e sugestões que enriqueceram o texto preliminar; à assistente de pesquisa da Assessoria Econômica, Antônia Deivalda Neves de Oliveira, pela coleta de dados, material bibliográfico e documentação dos periódicos; e aos demais funcionários da FAEB, pelos serviços de apoio. Finalmente, gostaria de registrar que o assunto aqui estudado faz parte de um programa de pesquisa do Departamento de Economia Aplicada da Universidade Federal da Bahia, onde o autor é Professor Adjunto, tendo lecionado Economia Agrícola, durante vários anos, nos cursos de graduação e mestrado em Economia.



01 Desde os anos cinquenta nenhum governo elegeu o setor agrícola como prioritário. Segundo o Professor Gordon Smith, da University of California, durante a década de 50, os problemas da agricultura não eram considerados suficientemente sérios, de forma a permitir a elevação dos preços dos alimentos e matérias-primas a nível de consumidor, no curto prazo, que poderiam resultar de uma efetiva sustentação de preços. A única exceção foi a inclusão da agricultura no Plano Trienal de 1963, como primeira prioridade. “Para o plano”, declara o Professor, no seu clássico estudo sobre políticas agrícolas no Brasil, “a solução básica era a reforma agrária. A resposta pragmática do governo Goulart foi a expansão do crédito aos agricultores e a ativação do programa de preços mínimos num esforço para estimular a curto prazo a produção de alimentos básicos. Em 1963 foram fixados preços mínimos relativamente altos para o arroz, milho e feijão, as principais culturas alimentares abrangidas, e pela primeira vez o governo fez um notável esforço para estabelecer uma rede operacional efetiva no interior. Este início deu o tom da operação subsequente do programa” de preços mínimos¹. De lá para cá, ainda que se trate de um setor reconhecidamente importante no desempenho de certas *funções* para o desenvolvimento, o seu papel teria sido apenas coadjuvante do desenvolvimento urbano-industrial. Nesse sentido, caberia à agropecuária as seguintes tarefas: fornecer alimentos e matérias-primas, liberar mão-de-obra, adquirir insumos industriais, transferir capitais para as atividades urbanas e, principalmente, *gerar divisas via exportações*. Estas constituiriam o principal recurso para financiar o desenvolvimento industrial. Malgrado as interpretações equivocadas a respeito da agropecuária brasileira, que estaria *entravando* o progresso devido a problemas *estruturais*, a produção industrial experimentou, em três décadas, um crescimento considerável. Qual a consequência imediata dessas transformações?

¹SMITH, G. Brazilian agricultural policy, 1950-67. In: ELLIS, H. S. comp. The economy of Brazil. Berkeley University of California Press, 1969. p.213-265. Ver: CFP “A Política de Preços Mínimos, Estudos Técnicos 1949/79”. Coletânea de artigos técnicos acerca da Política de Garantia de Preços Mínimos. Col. Análise e Pesquisa, vol. 11, Brasília, 1978. p.116-117.

02 Como em todas as economias capitalistas, a agropecuária brasileira também experimentou uma perda relativa na participação no produto interno bruto. Além das políticas de estímulo à industrialização, muito contribuíram, para isso, as relações de trocas (de preços) inter-setoriais. Os preços recebidos pelos produtores experimentaram uma queda histórica, enquanto os preços pagos apresentaram crescimentos reais. Isto se deve, sobretudo, à estrutura de concorrência que se estabeleceu no mercado. De um lado, os produtores rurais pulverizados que não conseguiram se *organizar institucionalmente* e, de outro lado, os setores industriais *para a agricultura e da agricultura*² constituídos oligopólios, e mais os setores exportador e financeiro. Na verdade, criou-se um sistema de transferências implícitas e explícitas, cuja consequência foi a deterioração das relações de troca contra a agropecuária. E alguns resultados já podem ser medidos.

03 A agropecuária que, em 1939, empregava 2/3 da população economicamente ativa e contribuía com 1/3 do produto interno bruto, teve a sua participação reduzida em 1970 para 40 e 20%, respectivamente. E dados mais recentes indicam uma redução ainda maior, com a agropecuária abrangendo cerca de 30% da população economicamente ativa

²“O complexo agroindustrial brasileiro é uma unidade de análise na qual a agricultura se vincula com a indústria de uma dupla maneira: com a indústria de bens de capital e intermediários, e com a indústria processadora de matérias-primas agrícolas. Designemos a primeira de indústria *para a* agricultura e a segunda de indústria *da* agricultura. (...) As atividades do complexo são interdependentes (...) e dizem respeito à capacidade de controle que os interesses sócio-econômicos nelas localizados exercem sobre a reprodução do mesmo (...). O complexo exige a organização institucional dos interesses em presença. Pelo lado agrícola igualmente se depara com organizações de porte, cujas reivindicações assentam-se sobre o novo patamar técnico-econômico, não possuindo mais parentesco algum com os interesses e aspirações exclusivamente nucleados na terra-matéria e na propriedade territorial”. Cf. MÜLLER, G. O complexo agroindustrial brasileiro. FGV, Relatórios de pesquisa n. 13, Rio de Janeiro, 1981. Ver pp. 8, 23 e 109.

e pouco mais de 10% do produto interno bruto³. Todavia, a participação do setor nas exportações permanece significativa, superior a 60% do valor em dólares, desde que incluídos os produtos transformados, de origem agropecuária. Donde se conclui que, na atual conjuntura de crise, é nas exportações que reside a principal contribuição da agropecuária brasileira: financiar um processo de desenvolvimento periférico, externamente dependente no plano financeiro e tecnológico. Isso, naturalmente, *dentro da ótica do modelo econômico vigente*.

04 Foi sobretudo a partir dos anos setenta que a política econômica do governo voltou-se exclusivamente para a produção agropecuária de exportação, principalmente soja, laranja, açúcar e aves, sem se descuidar dos programas de recuperação do café e cacau. O resultado é que enquanto a produção agropecuária total, entre 1968 e 1976, crescia a uma taxa de 5,1% ao ano, a produção de alimentos o fazia a uma taxa de somente 3,3% (os produtos exportáveis cresciam no mesmo período a uma taxa de 9,1%), frente a uma demanda interna que crescia aproximadamente 4,0 a 5,0% ao ano⁴. Infelizmente, o desequilíbrio inter-setorial provocado por trinta anos de medidas catalizadoras do crescimento industrial com urbanização precoce e subdesenvolvida não poderia deixar de produzir efeitos desastrosos, transformando a *pax agraria* na *violentia urbana* contemporânea. No plano intra-setorial agropecuário, os produtos de exportação deslocaram os alimentos básicos e tradicionais. Enquanto isso, o mercado provocaria uma grande transformação no abastecimento interno das famílias de rendas mais elevadas, sobretudo hortigranjeiros no Centro-Sul. Ryff⁵ critica a idéia predominante no governo, de

³RIBEIRO, I. A crise da economia e o pacote agrícola. Ed. CPDA/EIAP/FGV, Horto Florestal-RJ, agosto de 1979.

⁴Ibid.

⁵RYFF, T. A cornucópia agrícola: mito e realidade. In: A Economia Política da Crise, coord. Maria da Conceição Tavares e Maurício Dias David. Ed. Vozes/Achiamé. Rio de Janeiro, 1982. p.89-99.

que a política agrícola brasileira sempre desprezou objetivos conflitantes. Um exemplo típico é a expectativa, criada a partir de declarações de membros do governo, de que a agricultura venha a contribuir, *ao mesmo tempo*, para a solução do problema energético, exportações e alimentos. Se a oferta agrícola é capaz de responder com presteza às solicitações do mercado, é possível aumentar as exigências da demanda, acrescentando-lhe mais um item de consumo, sem que o sistema de produção se ressinta. A disponibilidade de fatores para a expansão da produção de cana permitiria ao sistema se ajustar, aumentando a área destinada à produção de cana, sem que isto acarretasse redução da área dedicada à exploração de outras lavouras. Em oposição, Ryff se baseou nos dados de crescimento dos principais alimentos e produtos de exportação nos períodos 1947/67 e 1967/79, concluindo que não é difícil demonstrar, por exemplo, que a expansão dos produtos de exportação (a soja, a partir do final dos anos sessenta, e a cana-de-açúcar, mais recentemente) contribuiu para inibir o crescimento das culturas de abastecimento interno. Os Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo foram palco desta concorrência entre lavouras, uma vez que foi em terras gaúchas que se verificou um crescimento explosivo do plantio de soja, nos últimos dez anos, e, em solo paulista, que se registrou forte expansão da área de cana, a partir de 1974. Entre as lavouras de alimentos mais prejudicadas pela concorrência estão: milho, arroz e mandioca, além da atividade da pecuária. Os alimentos não só foram deslocados, mas também marginalizados em relação à produtividade ao serem relegados às terras de qualidade inferior. E nunca foram os maiores beneficiados pelos subsídios creditícios, conseqüentemente, pelo uso de insumos modernos, nem tampouco pelos programas de pesquisa e experimentação agropecuárias. Dois exemplos típicos deste processo de marginalização são os cultivos de feijão e mandioca, cujo rendimento físico registrou, ao longo dos últimos dez anos, decréscimos de 23 e 16%, respectivamente. Para além dos fatos, existe um princípio teórico de que é a possibilidade que tem o agricultor de alterar rapidamente a composição da produção com o objetivo de aproveitar as melhores oportunidades de mercado, o que caracteriza a

produção agrícola em oposição à atividade industrial. Ryff admite ainda a existência de fatores estruturais que inibem, por vezes, o desenvolvimento de algumas lavouras de abastecimento interno. Dentre estes fatores estruturais, destacam-se: a falta de sementes melhoradas, a concentração do crédito rural subsidiado e a ineficiência do sistema de comercialização.

05 Mas, de que ponto de vista interessa a crítica acima referida? O fato de existirem algumas atividades em expansão na agropecuária, apoiadas pela política agrícola de exportação, não significa justamente que pelo menos alguns produtores estão sendo remunerados, viabilizando as suas próprias atividades? Sem dúvida, e nem se trata aqui de exorcizar essa espécie de *pecado original* que seriam as atividades de exportação, de herança colonial. A questão é outra e se situa justamente no nível da política econômica global cujo objetivo principal é fazer da agropecuária o setor gerador de divisas para pagar a conta da dependência tecnológica e financeira. Os mesmos mecanismos de política agrícola, desde que voltados para o mercado interno, estariam também viabilizando os lucros dos produtores rurais, sem agravar dois grandes problemas nacionais que já se tornaram crônicos: a exclusão social e a inflação. O primeiro, decorre da concentração fundiária motivada pela modernização conservadora cujo parâmetro é a concorrência internacional nos mercados de *commodities*. Imprensada pelo setor à montante do complexo agroindustrial, a produção agropecuária para exportação experimenta um processo brutal de concentração como única forma de ajustamento aos *pacotes tecnológicos* do atual modelo. Os pacotes, por sua vez, só se viabilizam através da política de incentivos e subsídios aos insumos modernos. Daí resulta um êxodo rural contínuo, via desemprego tecnológico. Excluída socialmente, grande parcela da população rural ocupa a periferia das grandes cidades sem infra-estrutura e sem uma oferta suficiente de empregos. O segundo problema é a inflação. Os objetivos conflitantes acima referidos impossibilitam uma oferta eficaz de alimentos que é agravada por uma complexa rede

de intermediários. Complexa no sentido de que existe uma multiplicidade de agentes atuando em todos os níveis da comercialização reservando, cada um para si, a sua margem de lucro líquido comercial. Daí resulta uma elevação crônica do custo de vida via preços dos alimentos a nível de consumidor. Segundo o Professor João Sayad⁶, apesar de representar apenas 10% do produto nacional bruto, a agricultura tem papel de destaque na economia brasileira (...) porque assume importância enorme na composição das despesas que os alimentos representam nos salários urbanos. Pior ainda, numa economia em crise, submetida a uma política de estabilização, a agropecuária é mais afetada do que a indústria, cabendo àquela o papel fundamental no equilíbrio das contas externas e no combate à inflação. Se esse resultado é favorável no curto prazo, a política de estabilização pode acabar por concentrar a renda e agravar as deficiências alimentares, quando se considera prazo maior. Enquanto os preços dos produtos agropecuários de mercado externo são determinados pelos preços internacionais e a política cambial do país exportador, os de mercado interno vão depender da interação da safra nacional e o comportamento da demanda doméstica. No caso brasileiro, acrescenta-se ainda as compras do governo, políticas de preços de garantia, formação de estoques reguladores, tabelamentos, controle de importações, além de uma pesada política tributária que é indiferente aos alimentos básicos. Assim, os preços internos subirão mais rapidamente que a média dos preços da economia em períodos de elevação da liquidez e da taxa de inflação, conforme se verificou em 1983. Pior ainda, no caso brasileiro, variações inesperadas da safra agrícola afetarão não só os preços dos produtos agrícolas mas também os preços dos demais setores da economia, compondo o processo inflacionário. E como isto se explica?

⁶SAYAD, J. Agricultura e inflação. In: Revista de Economia Política. Ed. Brasiliense, São Paulo.

06 Os efeitos acima dar-se-iam a depender de certas características estruturais da economia. Primeiro, é preciso que os alimentos representem parcela substancial na composição dos salários. No caso do Brasil, preços maiores de alimentos resultam em aumentos de preços industriais, em aumentos da taxa cambial e em inflação⁷. É preciso também que haja comportamento passivo da oferta dos meios de pagamentos e, ao mesmo tempo, setores concorrenciais e sob oligopólio. Na realidade, a agricultura tem papel importante no fenômeno inflacionário em decorrência de particular combinação de competitividade no setor agrícola e de preços nominais mais rígidos no setor industrial. Existem evidências de que quando a inflação se eleva, os preços agrícolas crescem a taxas maiores que a taxa de inflação. Mas não é esse o principal motivo da propalada prioridade agrícola. Aliás, combater a inflação parece até secundário diante da necessidade de superar o estrangimento externo e a crise energética. O ano de 1979 começa com novas políticas agrícolas e novos papéis para o setor. Como compreender, então, a racionalidade da ênfase à agricultura, uma vez que a inflação não foi controlada?

07 A origem da prioridade apresentada pela equipe do governo Figueiredo (1979-85) decorre do fato de ser a agropecuária o único setor capaz de resolver a curto prazo três grandes problemas: inflação, déficit do balanço de pagamentos e substituição de derivados de petróleo por agro-combustíveis. Em síntese, a única possibilidade para sair das dificuldades enfrentadas pela economia⁸. E não é por outro motivo que todos os pontos estratégicos do III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), do governo Figueiredo, estão centrados na agropecuária, segundo o próprio documento, “enquanto perdurarem a permanência e desdobramento da crise energética; persistência do balanço de pagamentos como restrição crítica; crescentes pressões sobre o nível e custo da

⁷Ibid.

⁸RIBEIRO, op. cit.

dívida externa; substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; e necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos”⁹.

08 E quais são esses pontos estratégicos?

- No plano mundial, as tendências observadas de crescimento populacional conjugadas com o ritmo de ocupação das fronteiras agrícolas e perspectivas de exaustão das mais importantes fontes não renováveis de energia, fazem prever o agravamento das condições de atendimento das demandas de alimentos e de energia. Nessa perspectiva é quase impossível ignorar as vantagens comparativas apresentadas pela economia brasileira.
- A expansão das exportações dependem da contribuição que poderá ser dada pelo setor primário. Por ser uma atividade que utiliza mais intensamente fatores de que a economia brasileira dispõe em maior abundância relativa, a agricultura certamente detém a liderança em termos de vantagens comparativas internacionais. A adequada utilização de instrumentos de política econômica voltada para o setor agropecuário, conjugada a uma política comercial estimulante, deverá conduzir à rápida ampliação das exportações desse setor.
- Do lado das necessidades adicionais de matérias-primas e componentes de origem externa, a experiência recente indica que o crescimento das vendas externas de manufaturados produz saldo positivo em divisas. Não se deve ignorar, por outro lado, o aumento da capacidade de produção de insumos básicos nos últimos anos e o fato de que parcela substancial dos manufaturados exportados é constituída de produtos que utilizam matérias-primas de origem agrícola.

⁹BRASIL. Presidência da República. Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 1979.

- Considerações análogas se aplicam no caso da exportação de produtos primários cujo coeficiente de importação de insumos é reconhecidamente mais baixo.
- O equilíbrio externo exigirá a implantação de um programa de substituição de importações, desta vez concentrado principalmente na ampliação da produção nacional de substitutos do petróleo. O desenvolvimento de fontes alternativas de energia a partir da agricultura, a busca de outras fontes não tradicionais de energia e a intensificação da pesquisa e prospecção doméstica de insumos não renováveis são instrumentos complementares para redução das importações.
- A análise do comportamento da agricultura brasileira na última década revela que, estimulada por políticas adequadas de preços, crédito e insumos, ela tem demonstrado grande capacidade de resposta no curto prazo. Interessa ressaltar nesse contexto o tempo extremamente curto de maturação do investimento na agricultura, bem como o nível relativamente elevado de produto gerado por unidade de capital utilizado.
- Deve-se adicionar que o aumento da produção agrícola, e particularmente da produção de alimentos, contribuirá de modo significativo no combate à inflação.
- Distribuição regional da renda: Tanto os investimentos públicos nos setores sociais quanto as atividades voltadas para a produção de produtos primários — alimentos e substitutos para o petróleo — poderão ser importantes instrumentos de elevação dos níveis de emprego e renda nas regiões menos desenvolvidas, notadamente no Nordeste.

09 Ora, os equívocos dos chamados pontos estratégicos do III PND, apresentados acima, têm sua origem na crença de que não existem objetivos conflitantes na agricultura brasileira. Ou seja, de que é possível exportar muito e até substituir energia *sem comprometer o abastecimento interno*. Quando foi formulado, o plano

acreditava também no agravamento das condições mundiais de atendimento das demandas de alimentos e de energia, confundindo essas demandas com crescimento populacional; enfatizando exageradamente as perspectivas de exaustão e encarecimento das mais importantes fontes não renováveis de energia. Daí, como se sabe, os grandes mercados mundiais de alimentos são os países ricos, cujas populações têm o seu crescimento estabilizado. Por outro lado, as populações que mais crescem no planeta são pobres e, apesar das suas deficiências alimentares, não se constituem *demandas insatisfeitas no sentido do mercado capitalista*, por absoluta falta de poder aquisitivo. No plano regional latinoamericano, os prognósticos elaborados pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), para o ano 2000, mostram a persistência de deficiências produtivas. Apesar da dinâmica que a agricultura moderna, sem dúvida, experimentará, a crescente diferenciação e a correspondente concentração “não poderão supor uma aceleração do crescimento global da produção agropecuária”¹⁰. Países mais organizados, utilizando corretamente uma política de subsídios à agricultura, geraram um grande estoque mundial de alimentos nos últimos anos e, em alguns casos, o governo foi até obrigado a desestimular os produtores, pagando-lhes para não plantar, como nos Estados Unidos. E mais, ao racionalizar o uso da energia, economizaram e substituíram petróleo, cujos preços passaram a cair.

¹⁰FAO. La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de America Latina. Roma, fevereiro de 1981. p.50. “Es interesante observar la composición del intercambio agropecuario. En efecto, según las extrapolaciones realizadas, la disminución del saldo neto sería bastante importante en los alimentos, mientras que el saldo positivo de las materias primas de origen agrícola continuaria aumentando. Dentro de los primeros, a su vez, la región tendrá fuertes déficits en trigo y cereales secundarios, y pasaría a ser importadora de carnes y productos lácteos”. O déficit alimentar tende a se agravar face à persistência das condições de aguda pobreza em que vive parte importante da população latinoamericana. p.5: “Asociado al carácter concentrador y excluyente del modelo económico predominante, existen enormes contingentes de desocupados, subocupados e incluso asalariados con productividad relativamente alta, cuyas condiciones de alimentación, salud, vivienda, educación y participación muestran niveles inaceptables”.

10 No Brasil, a definição da *política agrícola* no III PND foi apenas a *avant dernière* de um velho filme, cujo enredo é o mesmo de sempre, agora sob a alcunha de “principais definições da política para o setor de Agricultura e Abastecimento” apresentadas a seguir:

- ênfase aos alimentos básicos e produtos de exportação, com preferência para as pequenas e médias unidades;
- descentralizar a política do setor, ampliando a participação das empresas privadas e governos estaduais e municipais;
- aumentar a oferta de produtos básicos para torná-los mais baratos;
- pesquisas de solos, espécies e sementes, estimular o consumo de fertilizantes e outros insumos modernos;
- criar sistema integrado de produção, armazenagem, transporte e comercialização, reduzindo perdas e apoiar o desenvolvimento das agroindústrias;
- estabilizar as margens de comercialização;
- ampliar negociações em bolsas de mercadorias através do incentivo à padronização e classificação;
- formação de estoques reguladores;
- integração dos transportes, desde a abertura de novas fronteiras até o aparelhamento dos portos;
- incentivar o sistema cooperativo;
- desenvolver o mercado futuro, sistemas de informações que alcancem o produtor; e
- incentivar os serviços de abastecimento às populações da periferia dos grandes e médios centros urbanos, a exemplo das cadeias voluntárias.

“Além de sua defasagem em comparação com o intenso processo de crescimento e modernização recente da economia brasileira, a *prioridade*”, ainda segundo o documento, “decorre do papel fundamental que a mobilização de suas vastas potencialidades lhe permite. Esse potencial *torna*

possível conciliar (!) abundante abastecimento interno, contribuição ao programa energético (fontes renováveis), substancial elevação das exportações, substituição de importações e ampla geração de empregos. Esta potencialidade é fundamental para melhorar a qualidade de vida nas cidades e no próprio meio agrícola, especialmente das famílias mais pobres”.

11 O entusiasmo daquilo que se poderia chamar aqui *declaração de intenções*, apresentada sob a forma de um Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento, prenhe de equívocos e objetivos conflitantes, sem dúvida contagiou as lideranças rurais e até animou os agricultores a ampliarem as áreas de plantio. Durante a movimentação ministerial que culminou com a saída do Sr. Delfim Netto do Ministério da Agricultura para assumir o comando de toda a política econômica a partir da SEPLAN (Secretaria Especial de Planejamento da Presidência da República), a euforia produziu algumas declarações que merecem ser citadas para que se possa ter uma idéia da confiança que os agricultores depositaram na chamada *prioridade agrícola* do governo.

12 O Sr. Flávio de Britto, Presidente da CNA (Confederação Nacional da Agricultura), lembrando as más recordações que os agricultores ainda guardavam do Sr. Delfim Netto, quando Ministro da Fazenda, manifestou a certeza de que ele iria atuar como um verdadeiro patrono dos agricultores. A declaração oportuna do Presidente da CNA sintetizava, em 1979, toda a confiança dos produtores rurais.

13 Já no fim daquele mesmo ano, o Sr. José Pinheiro Cunha, Presidente da FAEB (Federação da Agricultura do Estado da Bahia) escrevia, em Editorial do órgão oficial daquela entidade: “O ano de 1979 foi

assinalado por acontecimentos importantes na vida do País (...). A partir do mês de março instalou-se o governo do Presidente João Figueiredo, que trazia como meta principal o apoio maciço à agropecuária, autêntica plataforma na administração federal, interpretada como um inquestionável compromisso para com a classe rural produtora e trabalhadora”. Mais adiante concluía: “Com o desenrolar do tempo, e a constatação e avaliação de medidas outras que vieram modificar o nosso destino, passou a classe rural a encarar com certa reserva os efeitos positivos daquelas medidas e disposições (...). As principais medidas de política agrícola nacional, em 1979, tomaram o modelo de *pacotes*, destacando-se os de 23.05.79 e 07.12.79, e neles foram inseridas as providências pertinentes às atividades da agropecuária”¹¹. E assim procederam praticamente todas as lideranças rurais do País. Para confirmar, bastaria que se fizesse uma leitura das manifestações dos Presidentes das Federações de Agricultura, Associações de Produtores, Cooperativas de Produtores e outras instituições.

14 Segundo o Professor Ivan Ribeiro¹² a análise da tão propalada *prioridade agrícola* permite, a esta altura, chegar a uma primeira constatação: a escolha do setor como prioritário não representa uma superação do caráter acessório que ele teve no processo de desenvolvimento recente da economia, mas sim uma nova fase, mais sofisticada, de sua instrumentalização em benefício de outros setores. E o pacote agrícola de 23.05.79 seria então a primeira de uma série de medidas que possibilitariam a realização da *prioridade agrícola*, ou seja, a ação do setor na dinamização do crescimento capitalista da economia brasileira, em seu atual momento de crise. Outra característica do pacote é que todas as suas medidas são de curto prazo e restringem-se a

¹¹FAEB (Federação da Agricultura do Estado da Bahia). Relatório do ano de 1979. Editorial do Presidente.

¹²RIBEIRO, op. cit.

apoiar os gastos com o plantio, nada sendo deliberado em relação à armazenagem, transporte, comercialização e investimentos. Porém, a ausência de medidas relativas ao crédito para investimento foi deliberada, já que a filosofia do atual Ministro do Planejamento e antigo Ministro da Agricultura é contrária a medidas de longo prazo e ao próprio planejamento. Aqui deve ser ressaltada a própria forma de conduzir a economia e elaborar políticas econômicas setoriais ou nacionais através da promulgação de pacotes. Além do seu claro conteúdo autoritário-impositivo, a decretação de pacotes deixa transparecer não só a ausência de um corpo articulado de políticas econômicas como também de planejamento da economia. Em outras palavras, não seria a própria ausência de uma forte organização institucional rural capaz de influir significativamente sobre a política econômica? Conclui o referido professor que é a partir desta característica que se pode captar mais corretamente o verdadeiro sentido da definição do setor agrícola como prioritário (...). O setor foi escolhido como a tábua de salvação para a crise econômica em curso. É até possível que a escolha do setor como instrumento básico para tentar superar a crise lhe proporcione um maior amparo relativo e isto foi o que se buscou fazer com o pacote. Mas este foi também interpretado como sendo um instrumento para criar novos canais de expansão da dívida primária, que haveria, a esta altura, esgotado dois de seus agentes principais: as famílias e as empresas.¹³ O terceiro agente, o Estado, também se encontraria com sua capacidade de endividamento próxima a um limite. Os pequenos e médios produtores, incentivados pelo pacote, constituir-se-iam em devedores primários novos para o sistema financeiro e seu endividamento seria o novo patamar a partir do qual a *ciranda financeira* encontraria maiores espaços especulativos. Em síntese, reafirma o Professor, *a prioridade agrícola em termos reais não existe, mas sim a utilização prioritária do setor agrícola como meio para tentar sair da crise* (...). No âmbito mais específico das relações inter-setoriais na

¹³Cf. Entrevista do Economista Carlos Lessa à "Gazeta Mercantil" de 17.05.79.

economia, a prioridade ao setor agrícola visaria atender aos reclamos de áreas do capital financeiro, comercial e industrial, que estariam interessados na superação de alguns obstáculos oferecidos pela agricultura, tais como: I) baixo grau de endividamento; II) acentuada participação de atravessadores na comercialização de produtos agrícolas; e III) reduzida demanda de insumos e máquinas agrícolas.

15 Ainda sob os efeitos do pacote de 17.12.79, o qual estabeleceu também a cobrança do imposto sobre a exportação de produtos agrícolas, além da maxidesvalorização do cruzeiro, os produtores acompanharam com grande expectativa as mudanças na política de crédito rural, apreensivos com a elevação dos *juros* que passariam a se chamar, mais propriamente, encargos financeiros, isto é, *juros mais correção monetária*. Antes mesmo da decisiva reunião do Conselho Monetário Nacional, em 17.12.80, que produziria outro pacote, a Confederação Nacional da Agricultura havia entregue ao Ministro-Chefe da Casa Civil um documento endereçado ao Presidente da República, onde foram expostas as preocupações do setor com respeito à elevação dos encargos financeiros do crédito rural. Dizia o documento: “Neste findar de 1980, quando os plantios estão feitos, a classe rural é cruelmente balançada com pronunciamentos de altas autoridades governamentais de que novas e bem elevadas taxas de juros para o crédito rural serão fixadas (...). Mesmo com o processo inflacionário que penaliza toda a nação, não há agricultura que assegure rentabilidade capaz de pagar tão elevada taxa de juros. Convence-se, assim, a classe rural de que a prioridade prometida não se concretiza”. Naquele mesmo fim de ano, os resultados dos debates promovidos pela SNA (Sociedade Nacional de Agricultura), com a participação de várias entidades ligadas ao setor, inclusive as Federações de Agricultura dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, foram os seguintes: I) a agricultura sempre propugnou por uma política econômica de livre mercado, porque tem sido penalizada ao longo das

últimas décadas através de impostos explícitos e implícitos representados pelos confiscos cambiais, tabelamentos de preços, sobrevalorização cambial do cruzeiro etc.; II) o setor admitiria a elevação — e até a liberação — dos juros do crédito rural desde que, em contrapartida, e imediatamente, fossem liberados todos os encargos e ônus que pesam sobre o setor. “Na medida em que consideramos essa liberação uma utopia, impossível de ser concretizada pelas decorrências que acarretarão, manifestamo-nos contrários às alterações nas taxas de juros do crédito rural...”. Os termos do Memorial acima referido foram aprovados por outras Federações de Agricultura, inclusive a da Bahia que, além de ter manifestado o seu aplauso, procurou ampliar o debate, elaborando um relatório na área do crédito de custeio de lavouras e pecuária de corte e de leite, através da sua respectiva Comissão Técnica.

16 O importante a reter, neste momento, é menos a discussão polêmica sobre a validade dos subsídios ao crédito rural do que a forma impositivo-autoritária com que o governo altera a política agrícola sem a mínima consulta preliminar ou debate com as lideranças rurais. Aparentemente, a representação do setor junto ao Conselho Monetário Nacional substituiria as consultas prévias. Mas o resultado tem sido uma sucessão de *votos vencidos* contra a agricultura. O fato é que os aumentos dos encargos financeiros vieram progressivamente, até a eliminação total dos subsídios, por recomendação do Fundo Monetário Internacional. As medidas podem ser resumidas da maneira a seguir:

17 Em 1980, os encargos financeiros do crédito rural na região Centro-Sul (onde está concentrada a maior parcela do volume de recursos) passaram de 15% ao ano (média durante os anos setenta) para 24% para os mini e pequenos produtores e 33% para os médios e grandes. Os

limites de adiantamento ainda eram de 100% para todos os produtores, embora os VBCs (Valores Básicos de Custeio) já fossem subestimados em relação ao custo real regional da produção.

18 Com as medidas adotadas na reunião do Conselho Monetário Nacional de 17.12.80, os encargos financeiros para o ano de 1981 subiram para 45% no Centro-Sul e 35% no Norte-Nordeste. Caíram os limites de adiantamento para 80% quando se tratasse de médios produtores e 60% para os grandes. Os restantes 20% e 40% “poderiam ser negociados pelos médios e grandes produtores, respectivamente, junto aos bancos comerciais privados, a juros de mercado”, diziam as autoridades monetárias. A participação do PROAGRO (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, comumente chamado de seguro agrícola) na cobertura dos prejuízos caiu para apenas 70%, sendo que os 30% faltantes “poderiam ser negociados com seguradoras privadas”, o que não ocorreu. Os custos financeiros do programa de seguro elevar-se-iam progressivamente. E isso, sim, ocorreu. Os insumos modernos, antes a juros nulos, teriam os mesmos encargos financeiros do custeio agrícola. Os recursos da antiga Resolução 69 do Banco Central, que obrigava os bancos a aplicarem, em crédito rural, 15% dos depósitos à vista, foram progressivamente ultrapassados, até o ano de 1984, quando já se fala na sua redução (!).

19 Para o plantio da safra 1982/83, a orientação foi de reduzir mais uma vez os subsídios concedidos à agropecuária. Aparentemente, a manutenção dos encargos financeiros nos níveis de 45% para o Centro-Sul e 35% para o Norte-Nordeste significaria uma interrupção do processo de retirada dos subsídios. Mas se for levada a sério a expectativa governamental de tendência declinante da

inflação para aquele período, aliada a nova redução dos adiantamentos aos produtores, houve realmente redução dos subsídios. Tem-se, pelo menos, três vias pelas quais os setores tornam-se relativamente favorecidos. Primeiro, pela elevação das taxas de juros nominal. Segundo, pela sua relação com a expectativa de tendência declinante da inflação. E, terceiro, pela redução dos adiantamentos aos produtores, sobretudo os médios e grandes. Para não falar de uma quarta via, que seria a metodologia de cálculos e correções dos Valores Básicos de Custeio. Neste mesmo período, o Banco Central divulgava a previsão, para 1982, dos empréstimos do sistema monetário aos setores considerados *prioritários*, relativamente ao realizado no ano anterior. Os valores percentuais representam os aumentos dos empréstimos correntes para 1982, em relação a 1981. Os três últimos setores (exportador, agropecuária e serviços públicos) tiveram seus empréstimos corrigidos bem abaixo da inflação de 12 meses acumulados em dezembro de 1982, que foi de 99,7%.

PROÁLCOOL	100,0%
Exportações	90,0%
Setor Agropecuário	62,0%
Setor Público	55,0%

20 A partir do primeiro semestre de 1983, para o Centro-Sul, estaria incorporada a correção monetária com base na variação das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), mais juros de 3% ao ano, até a extinção total dos subsídios. No Norte-Nordeste, com a incorporação da correção monetária a partir do segundo semestre daquele mesmo ano, os encargos financeiros deverão se estabilizar em 1985, na base de 85% sobre as ORTNs mais juros de 3% ao ano. O Quadro n. 1 sintetiza o comportamento da política agrícola na área do crédito rural para os últimos 5 anos, onde podem ser verificadas as variações dos encargos financeiros e dos limites de adiantamento do custeio agrícola.

QUADRO N. 1
BRASIL — CRÉDITO RURAL DE CUSTEIO
ENCARGOS FINANCEIROS E LIMITES DE ADIANTAMENTO (%)

	Década 70				1º Sem./83	2º Sem./83	1º Sem./84	2º Sem./84
	(Média)	1980	1981	1982				
Centro-Sul								
Míni e pequeno	15	24	45	45	70% ORTN + 3%	85% ORTN + 3%	100% ORTN + 3%	100% ORTN + 3%
Médio	15	33	45	45	70% ORTN + 3%	85% ORTN + 3%	100% ORTN + 3%	100% ORTN + 3%
Grande	15	33	45	45	70% ORTN + 3%	85% ORTN + 3%	100% ORTN + 3%	100% ORTN + 3%
Norte-Nordeste								
Míni e pequeno	42	21	35	35	35	70% ORTN + 3%	70% ORTN + 3%	80% ORTN + 3%
Médio	12	30	35	35	35	70% ORTN + 3%	70% ORTN + 3%	80% ORTN + 3%
Grande	12	30	35	35	35	70% ORTN + 3%	70% ORTN + 3%	80% ORTN + 3%
Limite Adiantamento								
Míni produtor	100	100	100	100	100	100	100	100
Pequeno	100	100	100	100	90	90	90	90
Médio	100	100	80	70	60	60	60	60
Grande	100	100	60	50	40	40	40	40

Fonte: FAEB — Assessoria Econômica.

21 Como se não bastasse a elevação dos custos financeiros para o produtor, o setor agrícola vem experimentando regularmente, desde 1975, uma redução substancial dos recursos destinados ao crédito rural pelo sistema monetário. Considerando-se os valores reais apresentados na última coluna do Quadro n. 2, em cruzeiros de 1980, foram destinados ao setor agropecuário Cr\$1.122,5 bilhões em 1975. Os recursos foram declinando até atingir, em 1982, apenas Cr\$687,2 bilhões, o que significou uma *queda real de 35% em sete anos!* O Sr. Mailson Nóbrega, Secretário Geral do Ministério da Fazenda, sintetizou muito bem aquilo que pode ser caracterizado aqui como o *fim do modelo agrícola de crédito rural subsidiado*: “A política agrícola brasileira, essencialmente escorada no crédito rural subsidiado, encontra-se em agonia, em um processo de morte paulatina cuja sobrevivência pode estar entre três e cinco anos”.¹⁴ O governo não seria partidário de uma súbita extinção do crédito. Mas já se pode avaliar as conseqüências da extinção dos subsídios. E quais foram elas?

22 Em primeiro lugar, a realidade mostrou que a política de redução dos subsídios, feita em nome do controle da inflação, resultou em *mais inflação*. Coincidência ou não, os números mostram que, à medida que os subsídios iam sendo retirados do crédito rural, a inflação brasileira alcançava recordes históricos nunca antes experimentados. Sempre com o alerta das lideranças rurais, economistas, pesquisadores de que a elevação dos custos financeiros da produção de alimentos poderiam ser repassados aos preços do consumidor. Com efeito, a maior inflação anual jamais vivida no Brasil, da ordem de 211%, deu-se em 1983, justamente quando o custo dos alimentos superava a barreira dos 300% anuais. O gráfico a seguir mostra claramente como a inflação, medida no conceito do IGP-DI (Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna) da Fundação Getúlio Vargas,

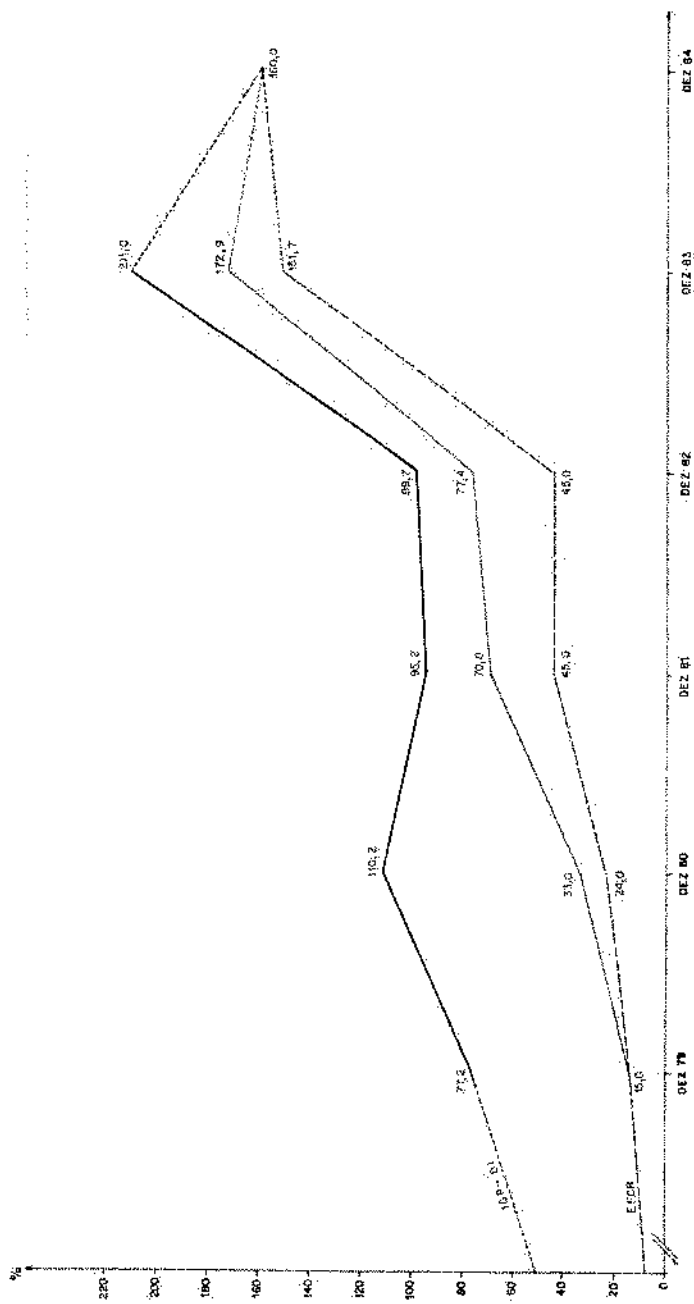
¹⁴Cf. “Gazeta Mercantil” de 06.05.83.

QUADRO N. 2
BRASIL — CRÉDITO RURAL
EMPRÉSTIMOS DO SISTEMA MONETÁRIO

ANOS	VALORES NOMINAIS (CR\$ BILHÕES)	VARIAÇÃO ANUAL (%)	INFLAÇÃO (%)	VALORES REAIS (1980) (CR\$ BILHÕES)
1975	105,3	66,9	29,3	1.122,5
1976	145,2	37,8	46,3	1.057,4
1977	221,9	46,0	38,8	1.164,3
1978	270,0	27,4	40,8	1.005,9
1979	461,3	70,8	77,2	969,8
1980	797,2	72,8	110,2	797,2
1981	1.423,5	78,6	95,1	729,3
1982	2.678,8	88,2	99,7	687,2

Fonte: Banco Central do Brasil, cálculos FAEB — Assessoria Econômica.

BRASIL 1979-84
EVOLUÇÃO DA INFLAÇÃO E ENCARGOS FINANCEIROS DO CRÉDITO RURAL (%)



Fonte: FAEB — Cálculos - Assessoria Econômica
 IGP-DI — Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, FGV, Acumulado 12 meses (%).
 EFOR — Encargos Financeiros do Crédito Rural. (---) = Mini-produtor; (.....) = Grande Produtor.
 169,0 — Inflação Hipotética em dez./84 (%).

acompanhou de perto a elevação dos EFCR (Encargos Financeiros do Crédito Rural) da região Centro-Sul, principal provedora de alimentos do País. As duas linhas EFCR correspondem aos encargos financeiros dos miniprodutores (-----) e dos grandes produtores (———), pois enquanto aqueles recebem adiantamento integral, os grandes produtores devem procurar, a juros de mercado, o custeio complementar, ou seja, 60% dos recursos para completar o custeio das suas safras. Assim é que, enquanto em 1980 cobrava-se juros de 24% dos mini e pequenos produtores da região Centro-Sul, os médios e grandes pagavam 33% ao ano. A partir de 1981, os encargos financeiros ficariam equivalentes para todas as categorias de produtor, mas os limites de adiantamento foram-se tornando menores quanto maiores seriam os produtores. Como consequência, o cálculo dos encargos financeiros passou a ser uma média ponderada com base nas proporções dos adiantamentos (MCR 5-2-4) e da parcela correspondente ao custeio complementar (Resolução 754 do Banco Central). No caso do grande produtor, os valores que definem a curva contínua EFCR no gráfico, foram calculados da forma a seguir:

Dezembro de 1981:

$$EF_{gp} = 0,60 \times 45 + 0,40 (\text{Var ORTN} + 12)$$

Dezembro de 1982:

$$EF_{gp} = 0,50 \times 45 + 0,50 (\text{Var ORTN} + 12)$$

Dezembro de 1983:

$$EF_{gp} = 0,40 (0,85 \text{ Var ORTN} + 3) + 0,60 (\text{Var ORTN} + 12)$$

Dezembro de 1984:

$$EF_{gp} = 0,40 (\text{Var ORTN} + 3) + 0,60 (\text{Var ORTN} + 12)$$

Em que:

EF_{gp} = Encargos financeiros para o grande produtor;
 $\text{Var ORTN} + 12$ = Variação anual acumulada das ORTNs
mais 12% de juros a.a. (Res. 754);

0,85 Var ORTN + 3 = 85% sobre a variação anual acumulada das ORTNs mais juros de 3% a.a. (Decisão do CMN em 20.12.83);

0,60 = Limite de adiantamento em 1981;

0,50 = Idem, em 1982;

0,40 = Idem, em 1983 e 1984.

Por oposição:

0,40 = Custeio complementar ou recursos próprios em 1981;

0,50 = Idem, em 1982; e

0,40 = Idem, em 1983 e 1984.

À direita do gráfico, para uma hipótese otimista de inflação anual de 160% em dezembro de 1984, projetou-se a convergência das três curvas significando a extinção total dos subsídios ao crédito rural na região Centro-Sul, inclusive para os miniprodutores. Admitiu-se também a hipótese de uma política de preços do governo que tenderá a aproximar a inflação da correção monetária. Resta saber se a agricultura e os consumidores irão suportar tal política, sem que haja pelo menos outras medidas compensatórias (auxílio-desemprego; subsídio aos alimentos através de "food stamps", como nos Estados Unidos; subsídio aos insumos agrícolas; reforma tributária com interiorização das receitas; política de preços mais eficaz para o produtor rural; ou até uma política salarial mais generosa, com retomada do nível de emprego). A este respeito, vale a pena conhecer a opinião do eminente Professor Dércio Garcia Munhoz, da Universidade de Brasília.

23 Após criticar a redução dos subsídios, especialmente do volume de crédito para a agricultura, o Professor Munhoz declarou que os recursos destinados ao crédito rural tiveram, de 1978 até 1982, uma queda global de 32%, considerando-se os repasses do Governo e instituições financeiras privadas. Só no crédito oficial, a queda foi de 40%. Para Munhoz, de forma alguma a agricultura pode ser acusada de inflacionária, considerando que os subsídios ao crédito rural também não implicam no aumento da inflação. O governo alega que para subsidiar a

agricultura tem que emitir moeda, fator altamente inflacionário. Mas o Brasil é um dos países que menos emite moeda. Se a inflação fosse em decorrência só disto, hoje ela estaria em nível muito inferior. Na onda antiagrícola, que tem convivido com muitos outros sofismas que procuram bodes expiatórios para encobrir a verdadeira origem e natureza das dificuldades brasileiras, chegou-se finalmente à decisão de cobrar da agricultura taxas de juros nos níveis da inflação. Posição que passou a ter como aliado o próprio Fundo Monetário Internacional, com o amplo e desastroso programa econômico imposto ao País (...). Poder-se-ia dizer, prossegue o Professor, que o FMI, em lugar de uma instituição insuspeita dirigida ao auxílio aos países-membros, aparece hoje como um órgão voltado para os interesses dos bancos internacionais e das nações industrializadas. Pois liquidar com a agricultura brasileira seria hoje uma das metas prioritárias, como a forma mais direta e eficiente de afastar o Brasil do mercado internacional de produtos agrícolas. Isso porque a presença brasileira, com exportações em torno de US\$10 bilhões anuais, fere o interesse de nações que, atulhadas de estoques invendáveis, estão envolvidas numa incrível guerra por mercados. Exatamente o que está ocorrendo entre a Europa e os Estados Unidos. É fundamental que se lembre tratar-se de uma disputa à base de um volume de subsídios a produtos agrícolas jamais presenciados nem no velho nem no novo mundo.¹⁵ Na mesma direção, o Presidente da FAEB desabafou ao admitir que o aumento das taxas de juros para o setor agrícola forçará o país a ser novamente importador de alimentos: “A agricultura foi o bode expiatório dos entendimentos entre o governo brasileiro e o FMI”.¹⁶ E esta é a segunda grande consequência da extinção dos subsídios do crédito rural. Além do recrudescimento da inflação, a elevação dos custos financeiros da agricultura gerou uma onda de insatisfação através dos protestos manifestados regularmente pelas lideranças rurais e outros setores empresariais.

¹⁵MUNHOZ, D.G. Cf. “Folha de São Paulo” de 18 e 21.08.83.

¹⁶Cf. Jornal “A Tarde” de 22.12.82, p.14.

24 De acordo com o Relatório Gazeta Mercantil¹⁷ que apresenta os resultados de uma pesquisa realizada entre os 106 empresários nacionais, regionais e setoriais, escolhidos numa eleição promovida pela revista “Balanço Anual”, há uma surpreendente dose de crítica à política agrícola do governo. Mais da metade das respostas classificou-a como inconsistente ou pediu sua total reformulação. A tendência do comportamento dos líderes por setores é perfeitamente delimitada: os empresários *financeiros*, com uma única exceção, *gostam* da política agrícola; a maioria dos líderes ligados à indústria de transformação a considera inconsistente; e a maior parte dos homens de negócios dos setores de comércio, serviços e construção civil sugere sua completa reformulação. Finalmente, os próprios produtores rurais convenceram-se de que a declarada *prioridade* era um mero exercício de retórica. Foi o próprio Sr. José Kleber Leite de Castro, Diretor de Crédito Rural do Banco Central, quem admitiu que “as decisões adotadas pelo Conselho Monetário Nacional — junho de 1983 — especificamente de elevação dos juros agrícolas, farão com que bancos privados tenham maior rentabilidade”. Mas ele espera que esse crescimento nos lucros funcione como estímulo para que o setor bancário participe mais do crédito agrícola.¹⁸ No final de 1983 o próprio governo já estudava a possibilidade de *reduzir* os recursos obrigatórios dos bancos comerciais privados para o crédito rural.

25 Em todos os níveis, as críticas à política agrícola se generalizam. Nos cinco anos de políticas agrícolas de curto prazo, exatamente cinco anos depois das declarações de entusiasmo e confiança na *prioridade* ao setor, as mesmas lideranças formalizaram o seu protesto. Em nota oficial, a Confederação Nacional da Agricultura, reunida em Brasília, declarou que *rejeita a atual política econômica e*

¹⁷Cf. “Gazeta Mercantil” de 07.05.81.

¹⁸Ibid, 16.06.83.

reitera não ser co-responsável pelas dificuldades futuras que certamente surgirão no desenvolvimento económico e social do nosso país (...). “Cumprе salientar, prossegue a nota, que as observações apresentadas pela CNA ao governo sobre o assunto não foram sequer consideradas, bem como na elaboração das novas medidas o empresariado rural também não foi ouvido”. (Junho de 1983). Ora, desde dezembro do ano anterior que a CNA já se sentira no “dever indeclinável de expressar às autoridades governamentais o seu inconformismo por qualquer modificação da política de crédito rural”. Passados alguns dias, o seu apelo ficara sem resposta. “Ao invés de sermos ouvidos acerca das modificações a serem introduzidas, delas só tomamos conhecimento através da imprensa”¹⁹. Aos protestos da CNA juntaram-se outros das Federações de Agricultura de quase todos os Estados.

26 Na Bahia, o Presidente da FAEB declarou, em Editorial à publicação oficial do órgão, em dezembro de 1983: Se o país, por implícita ou explícita incompetência dos responsáveis pela condução da administração pública, afundou a este nível de inflação, recessão, desemprego, endividamento externo e interno, déficits públicos, custos elevados para financiamentos à produção, aumento da mortalidade infantil, custo de vida alarmante, culpa não cabe ao povo brasileiro, vítima final de tantos desacertos e equívocos. Se os subsídios serviram para beneficiar a agropecuária e a exportação, por outro lado, estimularam as empresas estatais a aumentarem os seus gastos e investimentos, sem resultados positivos, mas, ao contrário, elevando os seus déficits em balanços, todos eles cobertos pelos cofres públicos. A agricultura brasileira vem sendo penalizada e discriminada, se considerarmos o que pesa sobre ela, em termos de encargos financeiros, tributários e sociais, com o enorme risco de suas atividades, e a falta de um

¹⁹Confederação Nacional da Agricultura. Ofício dirigido ao Presidente Figueiredo, em 21.12.82.

seguro agrícola que pudesse garantir os eventuais ou normais prejuízos nas safras produzidas, excluindo-se desta hipótese o Proagro, que apenas dá cobertura aos financiamentos e não à produção. Se vão nos negar o apoio, o estímulo e o incentivo de que tanto carecemos, não há porque se esperar um desempenho maior do que pretendíamos realizar. As regras do jogo estão sendo alteradas, sem a menor audiência dos órgãos representativos da classe rural, o que nos deixa a cavaleiro, no momento em que se pretendam cobrar resultados maiores e melhores da agropecuária brasileira”²⁰.

27 No plano regional, os descontentamentos são maiores, sobretudo nas áreas afetadas pela seca, enchentes e outras calamidades. Um dos exemplos é a região de Irecê, uma das maiores produtoras de feijão do país. Segundo o Presidente da Coopirecê, Sr. Walter Ney Dourado²¹, os produtores já estão colocando à venda até tratores e parte das terras, a preços aviltantes, para garantir inclusive o dinheiro da feira. “Em débito com os agentes financeiros e castigados por três anos consecutivos de estiagem e frustrações de safras, os produtores deixaram de acreditar na cultura do milho e feijão em consequência dos pacotes que o governo faz em laboratórios e joga aqui”.

28 Para o Diretor da Agrocerec, Sr. Ney Bittencourt Araújo,²² o país necessita de um verdadeiro planejamento agrícola de longo prazo. É preciso acabar com os casuísmos na formulação da política agrícola. Isso é o mínimo para restaurar a confiança dos agricultores que não acreditam mais nos projetos de impacto. De acordo com o Professor Fernando Homem de Melo, da Fundação

²⁰Cf. “Jornal da Bahia” de 08.06.83

²¹Cf. Revista “Exame”, n. 272, de 23.03.83. Especial: “Agricultura, uma política em xeque”, p.44 a 66.

²²Ibid.

Instituto de Pesquisas Econômicas de São Paulo, são duas as principais causas dessa descrença. De um lado, as supersafras, mesmo tendo sido suficientes para atenuar o espectro do desabastecimento interno, economizar dólares e combater a inflação, não tiveram uma remuneração condigna. Na ótica dos produtores, naturalmente, onde as coisas correram muito diferentes. O aumento dos estoques, com a recessão, jogou para baixo os preços recebidos. Por outro lado, os preços pagos aos industriais pelos insumos cresceram muito mais rápido.

29 Mais incisivo ainda, o Economista Paulo Rabello de Castro, do Instituto Brasileiro de Economia²³ afirmou que no Brasil, penaliza-se o ato de produzir e se absolve o especulador. Existe uma pesada carga tributária sobre a produção agrícola e quase absoluta impunidade aos especuladores de terras. O Sr. Renato Ticoulat, Presidente da Sociedade Rural Brasileira, concorda e acrescenta: “Primeiro de tudo, o produtor é descapitalizado, porque descontam um quinto da sua renda, que nem sempre chega aos cofres públicos, graças à sonegação praticada pelos intermediários. Segundo, porque encarece o preço dos produtos pagos pelos consumidores. E terceiro, por deixar o produtor nacional em desvantagem com relação aos seus concorrentes externos, cujas exportações, na maioria dos países ricos, são isentas de tributação. Além disso, a especulação fundiária, permitida por uma tributação inadequada, encarece um dos principais fatores de produção que é a terra, onerando os custos dos verdadeiros produtores”.

30 A elevação dos encargos financeiros do crédito rural foi também criticada por Guedes Pinto, da Associação Brasileira de Reforma Agrária. A sua crítica se volta sobretudo para o caso dos bancos comerciais,

²³Ibid.

“cujas operações se restringem ao financiamento da comercialização, de retorno mais rápido e pouco risco (...). Como os recursos são retirados dos depósitos à vista, o custo da captação restringe-se ao custo operacional do banco. Por isso, as taxas para o crédito rural não têm a menor necessidade de se aproximar da inflação”. Guedes Pinto conclui que dever-se-ia fortalecer as cooperativas de crédito rural, acopladas às de produtores. Assim, os recursos captados no setor rural serão reciclados no próprio setor, sob o controle dos interessados, evitando o que ocorre atualmente, com os bancos canalizando a maior parte dessas captações para outros setores. A este respeito, já foi dito acima que a própria política econômica de prioridade ao setor agrícola estaria atendendo, sobretudo, aos interesses especulativos financeiros que têm, na agricultura, novos espaços de expansão da dívida primária. Isto porque a agricultura brasileira apresenta um baixo grau de endividamento²⁴.

31 Aparentemente caótica, a política agrícola ou melhor, as políticas agrícolas do governo contém uma racionalidade que reflete a natureza do modelo político brasileiro, conforme será visto mais adiante. Por um lado, o Sr. José Kleber Leite de Castro, Diretor do Banco Central, garante que “não se pensa em retirar os subsídios do setor agrícola. A tendência é cada vez mais transferir aos bancos privados o crédito rural”²⁵. Em contrapartida, o Sr. Renato Ticoulat, líder ruralista, sustentava: “O que jamais admitiremos é que se retire subsídio sem tirar as penalizações que incidem sobre a agricultura.

²⁴Um dos argumentos do governo para retirar os subsídios do crédito rural é o elevado grau de endividamento da agricultura brasileira. Mas isso não é verdade segundo o estudo “Agricultura & Subsídios: novos caminhos”, dos Engenheiros Agrônomos pós-graduados Ivan Wedekin e Luiz Antônio Pinazza, da Sociedade Rural Brasileira e do Departamento de Crédito Rural do BANEPA, respectivamente. In: Conjuntura Econômica, jan./83, págs. 97 a 103. Os autores criticam a tese do endividamento excessivo versus valor da produção e esclarecem o conceito de renda interna, concluindo que o endividamento real é apenas metade do que se proclama.

²⁵Cf. “Gazeta Mercantil” de 19.08.82.

E isso a Nação toda não deve aceitar”²⁶. E foram praticamente eliminados os subsídios ao crédito rural. O que significa tamanha contradição? Antes de tudo, significa que terão predominado as exigências do Fundo Monetário Internacional. Daí importa conhecer os principais argumentos que foram utilizados para justificar a atual orientação da política orçamentária. Pelo menos no nível dos debates públicos.

32 O pacote de 07.12.79, que elevou substancialmente os encargos financeiros sobre os financiamentos para o setor agrícola refere-se, na sua justificativa, aos seguintes argumentos apresentados pelo grupo de trabalho interministerial formado por representantes do Ministério da Fazenda, Banco Central, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal:

- o elevado nível de subsídios concedidos ao crédito rural tem proporcionado a concentração dos financiamentos em favor dos produtores de maior parte, com marginalização dos demais, principalmente do pequeno e do mini-produtor;
- em consequência, o crescimento da demanda de crédito (saldos devedores) tem sido superior ao crescimento da produção agropecuária, evidenciando-se baixa elasticidade dos efeitos multiplicadores do capital e reduzida reaplicação de recursos gerados no próprio setor;
- o preço da terra, cuja propriedade confere vantagens e privilégios, tem sido elevado independentemente do valor intrínseco do solo como fator de produção (a propriedade passa a ser um elemento mediador para a obtenção de crédito subsidiado em período de inflação crescente);
- recursos têm sido desviados, seja pela inflação dos orçamentos, seja pela inexecução de empreendimentos, a fim de se efetuarem aplicações mais rentáveis em outras atividades.

²⁶Ibid., 09.06.82.

33 Por outro lado, o Professor João Sayad,²⁷ analisando os efeitos da política de crédito rural, apresentou um elenco de críticas à concessão de subsídios ao crédito rural, sobretudo em período de inflação crescente, que podem ser resumidos da forma a seguir:

- concentração das maiores parcelas do crédito rural em mãos dos produtores de maior porte;
- maiores possibilidades de substituição de recursos próprios pelos recursos subsidiados do crédito rural, reduzindo a sua eficácia (isto é, efeitos positivos na produção provenientes de recursos aplicados no próprio setor), sendo a principal causa do crescimento dos saldos devedores ter sido superior ao da própria produção agropecuária;
- elevados subsídios em períodos de inflação crescente levam os bancos a exigirem maiores garantias reais, menores riscos, liquidez mais elevada e a correspondente redução dos custos operacionais por empréstimos, resultando em mais concentração em torno de grandes contratos de financiamento;
- elevação do preço da terra, segundo critérios não produtivos;
- custos do programa de crédito rural sensivelmente superiores aos benefícios em períodos de inflação superior a 20% a.a.; e
- provavelmente, o mesmo princípio da concentração referido esteja a sugerir indícios de que os financiamentos para comercialização tendem a se concentrar nas empresas agroindustriais, contradizendo os próprios princípios externados no Manual de Crédito Rural.

34 No seu pronunciamento em defesa da manutenção de taxas de juros subsidiadas para o crédito rural, a Sociedade Nacional de Agricultura analisou os três argumentos principais, dentre aqueles acima enunciados,

²⁷SAYAD, J. O crédito rural no Brasil. IPE/USP, São Paulo, 1978.

quais sejam concentração de recursos, desvios e desestímulos à aplicação de capitais próprios pelos produtores. Estes dois últimos, considerados no que o Professor João Sayad chamou “possibilidades de transferências”. Todavia, a concentração de recursos foi considerada a maior distorção do crédito rural. Segundo a SNA, origina-se de fatores estruturais que podem ser corrigidos ao longo do tempo. “De um lado”, entende a SNA, “as instituições financeiras dão preferência às aplicações de maior monta, na medida em que o custo operacional por cruzeiro emprestado é mais reduzido. A maior segurança quanto ao retorno também é um fator ponderável no processo. Por outro lado, os pequenos produtores, por desconhecimento, desinformação ou falta de sentimento empresarial não buscam esses recursos com a necessária insistência”. Entende a SNA que aquela distorção não invalida a necessidade do subsídio ao crédito rural. Ao contrário, a elevação dos encargos financeiros exigirá maior concentração dos financiamentos, pois os grandes empresários são os únicos capazes de assumir os pesados encargos do setor. Quanto aos dois argumentos que se seguem, entende-se que a possibilidade de desvios, em casos isolados, decorre da ineficácia da fiscalização das aplicações no campo, evidenciando, inclusive, a má remuneração das atividades da agropecuária em relação a outros setores da economia. Por sua vez, o desestímulo à aplicação de recursos próprios, além da falta de atratividade, provém da dificuldade de capitalização do próprio setor, face aos insucessos de algumas safras.

35 Uma vez demonstrada a redução progressiva dos subsídios aos encargos financeiros do crédito rural sem nenhuma contrapartida, seja na desoneração do setor (tributação) ou no nível da liberação de preços que continuam sob controle, vigilância e até mesmo sob intervenção, como é o caso dos preços tabelados, é importante que se enfatize a necessidade de uma compensação a uma atividade que tem sido historicamente subsidiada em todas as economias capitalistas do mundo. Esse aspecto não tem sido

esquecido nem mesmo nos documentos que elaboram críticas à concessão dos subsídios ao crédito rural. Quando se critica o subsídio implícito, o que se propõe imediatamente é a sua transferência para os preços dos insumos modernos a fim de que seja possível ganho de produtividade sem elevação dos custos de produção. Mas tal não ocorre no caso da agropecuária brasileira. Pelo contrário, a prática do oligopólio na produção e distribuição daqueles insumos tem forçado uma elevação exagerada de preços, inclusive em outros setores, ao ponto de alguns estudos e pronunciamentos do próprio governo denunciarem que os oligopólios têm contribuído bastante para o recrudescimento da inflação no País. Para completar ainda mais o quadro, é de fundamental importância lembrar certas *especificidades particulares* que caracterizam o setor agropecuário. Em primeiro lugar, trata-se de atividade cujo grau de risco é sem par. No dizer de um representante ruralista, “quem trabalha com agricultura, trabalha a céu descoberto”, pois é conhecida a ineficácia das tentativas de implementação de programas de seguro rural. Em segundo lugar, aquela atividade é a única, neste País, em que o produtor assume integralmente as responsabilidades de destinar habitação para os trabalhadores, contribuição previdenciária, legislação trabalhista diferenciada, sobretudo pelo instituto da prescrição e inaplicação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e, em muitos casos, a própria implantação de infra-estrutura social no campo, como educação e saúde.

36 Se, por um lado, existem posicionamentos que situam os problemas do campo dentro de um contexto histórico mais abrangente, como é o caso da explicação da concentração dos recursos do crédito dever-se a fatores estruturais, algumas justificativas do governo são produzidas a partir de uma análise parcial dos problemas da agropecuária. Primeiro, por não situá-la no contexto global da sociedade, quando certamente apareceria o seu relacionamento com os outros setores da economia. Segundo,

porque algumas conclusões são tiradas com base em teorias elaboradas para uma sociedade capitalista em que o Estado não intervenha tanto quanto na nossa. A principal consequência é que as relações de preços, que poderiam ser os únicos elementos capazes de promover o equilíbrio econômico e orientar as decisões dos empresários, passam a ser relações de poder, quando deveriam ser relações de mercado. O que não se pode entender é que numa ponta do processo (a comercialização) abandona-se a livre concorrência pela prática do tabelamento, taxações e oligopólio e propõe-se juros livres de mercado na outra ponta (o financiamento da produção). Verifica-se aí uma meia liberdade de ação, em que a única garantia de certeza é a de descapitalização do produtor através da subordinação a uma política agrícola parcial e imediatista.

37 No seu artigo intitulado “A agricultura entre realistas e sonhadores”²⁸, o Sr. Renato Ticoulat mostra que o pensamento dos funcionários do governo não é monolítico. Há os realistas e os sonhadores. Mostra, por exemplo, que o Diretor da CACEX descobre que é mais barato investir na agricultura e mais fácil vender soja, milho, algodão e açúcar, que têm maior liquidez, do que vender produtos industrializados, como equipamentos. Defende o estabelecimento de metas plurianuais de exportação de produtos agropecuários. Para isso é preciso ampliar os financiamentos ao agricultor e os investimentos em infra-estrutura. A política agrícola recente priorizou o fornecimento de crédito de custeio aos agricultores, em detrimento de novos investimentos. Esta estratégia baseou-se na *suposição de existência de capacidade ociosa no setor agrícola, que hoje acredita-se esgotada, após as sucessivas safras recordes*. Conclui o Sr. Viacava que “na realidade, não há subsídio ao crédito rural atualmente”. Ao que o Sr. Sr. Ticoulat considera “claro e oportuno posicionamento

²⁸Cf. “Gazeta Mercantil” de 21 a 24.04.82.

governamental e permite refutar a postura radical, preconceituosa e simplista do ex-Ministro Octávio Gouveia de Bulhões, que insistentemente vem caracterizando o crédito rural como a principal variável explicativa do processo inflacionário do País.

38 Eis a receita do Dr. Bulhões, extraída da carta enviada ao Sr. Otávio de Melo Alvarenga, Presidente da Sociedade Nacional de Agricultura: “Suprimindo o subsídio ao crédito, *notadamente na área agrícola*, a taxa de juros sofreria uma queda a nível muito inferior ao presente nível da taxa favorecida. Basta refletirmos que as denominadas taxas de juros de 45%, na área agrícola e a de 110% no mercado, traduzem, praticamente, a taxa inflacionária. Não fosse a inflação, as taxas de juros seriam, respectivamente, de 5% e de 10%”. Ora, esse décimo-terceiro trabalho de Hércules contra a inflação deve ser analisado com bastante cautela, pelos motivos a seguir:

- em primeiro lugar, refere-se aos subsídios (transferências de somas do Banco Central à rede bancária), como o *motivo principal* da inflação e não o *único*. Logo, as modificações naquela transferência só afetariam *parcialmente* o comportamento da inflação;
- a proposta de eliminação do subsídio, “acompanhamento da redução da taxa de juros e assegurando o montante de crédito” só teria sentido numa economia que não dependesse tanto de captações externas para resolver problemas imediatos do seu balanço de pagamentos. Assim, não se pode subestimar os efeitos gerados pela alta dos juros e *spreads* internacionais. Nem tampouco a dolarização da economia, amparada nos *hedgings* de vultosas ORTNs com cláusula de correção cambial;
- e segundo o Dr. Bulhões, o mecanismo econômico para transmitir reações de um setor para outro está emperrado: “As transmissões boas são lentas, as más são rápidas. Mas o

caso dos subsídios é um caso todo especial. O efeito com relação à causa é muito mais rápido”²⁹.

Ocorre que a análise do Dr. Bulhões apresenta dados de uma série muito curta (1980 a 1981) e insuficiente, pois, segundo dados do próprio Banco Central, e para uma série mais longa, os recursos globais destinados ao setor agropecuário (e, em consequência, os subsídios) vêm sofrendo quedas reais nos últimos sete anos, justamente o período em que a inflação progrediu assustadoramente (ver Gráfico). Logo, a prática e a evidência dos dados não garantem uma relação causa e efeito, pela qual a queda dos subsídios ao crédito rural significa *automaticamente* a queda da inflação. Esta precisa ser melhor analisada num contexto mais abrangente que envolva, além dos juros externos, o movimento interno dos meios de pagamentos e sua relação com o déficit público dolarizado. Além disso, os monopólios e oligopólios estariam também entre os primeiros lugares da fila dos elementos inflacionários neste País. Se há alguma relação causa e efeito associada aos subsídios do crédito rural é de que a sua queda foi acompanhada de um aumento nos lucros dos bancos. O outro lado do espelho sugere que, caindo os subsídios, retrai-se a produção de alimentos, repassam-se os preços gerando mais inflação, essa hidra fabulosa da mitologia brasileira.

39 Como um dos argumentos contrários aos subsídios é de que o crédito rural só atinge 25% dos produtores, é preciso que se esclareça um aspecto fundamental. Se o crédito rural está concentrado naquelas atividades mais representativas do nosso produto agrícola e nas exportações, é justamente porque o crédito foi o veículo da modernização incorporando naquelas atividades o progresso técnico e consequentes ganhos de produtividade. Tanto é assim que o crédito rural seria até responsabilizado pelo *desemprego tecnológico* no campo. Segundo relatório de Assessoria do

²⁹Carta do ex-ministro Octávio Gouveia de Bulhões ao Presidente da Sociedade Nacional de Agricultura, e debates publicados na Revista “A Lavoura” de set.-out./83.

Ministério do Trabalho, do Economista Uziel Nogueira³⁰, aqueles 25% dos produtores *são responsáveis pela metade da produção agrícola do país*. Apenas nove lavouras ocupam 90% da área cultivada no país, entre as quais as quatro menos dependentes do trabalho humano: soja, trigo, arroz e milho. Estes produtos receberam 60% do total de financiamentos contratados entre 1979 e 1981. Mas não foram capazes de criar mais que 40% dos empregos oferecidos pelos nove principais produtos. Generosas com o mercado de trabalho são as lavouras de café, mandioca, cana-de-açúcar, algodão e feijão. De acordo com o IBGE, em 1979 foram fechados 1,7 milhões de contratos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. Como existem 5 milhões de estabelecimentos rurais no País, não mais que um terço deles teve acesso a financiamentos. Considera-se provável, além disso, que muitos estabelecimentos tenham conseguido mais de um contrato de crédito por ano, pois a maioria dos financiamentos é de custeio (60% do total), cobrável depois de um mínimo de seis meses e no máximo nove. Tal fato sugere, na opinião do economista, que talvez uns 25% dos estabelecimentos tenham efetivamente obtido recursos financiados.

40 A Federação da Agricultura do Estado de Minas lançou, em novembro de 1982, um dos mais importantes documentos sobre o crédito rural³¹. Segundo a FAEMG, a política de preços mínimos é de grande valia e tem possibilidade de vir a beneficiar os pequenos agricultores. Mas adverte que essa política *não pode substituir o crédito rural subsidiado*, pois, regra geral, esses preços mínimos não visam à garantia de rentabilidade, mas, quando muito, à cobertura dos custos de produção. A idéia de assegurar rentabilidade ao setor via preços remuneradores esbarra na dura realidade do baixo poder de compra da

³⁰Publicado na "Gazeta Mercantil" de 18.11.82.

³¹FAEMG. "Crédito rural: avaliação das críticas e das propostas de reformas". Belo Horizonte, nov./1982.

população, pois cerca de 88% dela vive numa faixa de renda de até 5 salários mínimos. A extinção imediata dos subsídios do crédito rural não conseguiria aliviar as contas monetárias do governo em mais de 10%. Na mesma direção, o editorial da “Gazeta Mercantil” de 14.06.83 esclarece que todas essas medidas de corte nos subsídios e redução dos recursos para a agricultura constituem a própria orientação do FMI. E adverte o editorial: “Se o governo não estabelecer níveis de preços condizentes com as necessidades de agricultores descapitalizados, muitos deles prejudicados pela frustração de safras e que terão agora de pagar mais caro pelo crédito, poderemos ter uma redução dramática da área de plantio. Mais campos de cultura poderão ser transformados em pastos”. Retirar subsídios do crédito rural supondo combater um processo inflacionário que tem outras causas mais estruturais é uma política, no mínimo, irresponsável. E portadora do risco de comprometer o abastecimento interno, forçando importações de alimentos e novas dívidas. É o que demonstram os primeiros resultados.

41 Depois de anunciadas supersafras cujas metas foram estabelecidas em torno de 56 milhões de toneladas anuais, ora corrigidas para 54 milhões e até menos, à medida que se ia aproximando o fim de cada ano agrícola, o *slogan* “Plante que o João garante” só colheu uma média anual de 46,9 milhões de toneladas de grãos nos cinco anos de prioridade (ver Quadro n. 3). Muita propaganda levou a crer que o país deixara de importar alimentos devido a um suposto sucesso de uma política substituidora de importações de alimentos. Na verdade, apesar de alguns avanços na área plantada e na produtividade agrícola, a anunciada *auto-suficiência* escorou-se mesmo na retração do poder de compra decorrente de uma política de aperto salarial e desemprego. Agora, no final do ano de 1983, os produtores foram novamente sacudidos, “e sem que o João promettesse ou garantisse coisa alguma, o disciplinado exército de 4 milhões de agricultores do Centro-Sul já arou, gradeou e está

QUADRO N. 3
BRASIL
EVOLUÇÃO ANUAL DAS SAFRAS DE GRÃOS; EM BILHÕES DE TONELADAS

PRODUTOS	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1983
								sobre 1982 (variação em %)
Soja	12,5	9,5	10,2	15,2	15,0	12,8	14,6	14,1
Milho	19,3	13,6	16,3	20,4	21,1	21,9	19,3	(-11,9)
Trigo	2,1	2,7	2,9	2,7	2,2	1,8	1,9	5,6
ARROZ	9,0	7,3	7,6	9,8	8,3	9,7	7,9	(-18,6)
Feijão	2,3	2,2	2,2	2,0	2,3	2,9	1,7	(-41,4)
Amendoim	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	—
TOTAL	45,5	35,6	39,7	50,6	49,3	49,4	45,7	(-7,5)

Fonte: Fundação IBGE.

concluindo a semeadura do que resultará na safra de grãos de 1983-1984. Estimada em 51 milhões de toneladas pelos mais prudentes, ou em cabalísticas 56 milhões de toneladas — perseguidas sem sucesso pelas supersafras anunciadas pelo Ministério da Agricultura —, a próxima safra, caso ultrapasse a barreira das 50 milhões de toneladas, já será um resultado positivo, principalmente se for comparada ao quadro sombrio predominante até o primeiro semestre deste ano (...). Há poucos meses, parecia que o marasmo, o desânimo e a falta de perspectivas que tomaram conta da economia haviam, finalmente, penetrado sua última e resistente barreira — a agricultura. De fato, os produtores estavam com o moral seriamente abalado, pois perderam a batalha representada pela última safra. Nela, a conjugação da redução da área plantada e desastres climáticos fez a produção de grãos despencar para apenas 45,7 milhões de toneladas, 7,5% a menos que a de 1982³². Descapitalizados por três anos consecutivos de deterioração dos preços recebidos, eles chegaram ao mês de julho atemorizados pela aceleração da retirada dos subsídios embutidos no crédito rural, pilar que historicamente sustentou as atividades agrícolas, e desamparados pela quase total ausência de uma política oficial de estímulo ao setor.

42 Na verdade, tudo isso que ocorre na política agrícola não se trata de um processo de desinteligência nacional. Existem dezenas de alternativas, soluções e modelos já manifestados por lideranças rurais, produtores, professores, pesquisadores, economistas, agrônomos e até funcionários burocráticos do mesmo governo que produz os pacotes. Tantas sugestões não vingam porque as relações de poder do modelo político brasileiro não resultam de uma hegemonia rural. Resultam, sim, de uma dominação financeira urbano-industrial, associada-dependente e vinculada ao

³²Revista “Exame”, op. cit.

grande capital. Daí ser importante investigar *por que a política agrícola não é centralizada no Ministério da Agricultura*. E nem é por falta de lembrança. Durante o XXI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Rural, em Brasília, o Sr. Paulo Vianna, ex-presidente da Comissão de Financiamento da Produção, afirmou que a política de crédito rural, para ser eficiente, deveria ser centralizada pelo Ministério da Agricultura. Para tanto, impõe-se a criação de um banco nacional de crédito rural, subordinado ao Ministério da Agricultura, que absorva as funções da carteira de crédito agrícola, industrial e de programas especiais do Banco Central. Para responder a essa questão é fundamental identificar, dentro do modelo político brasileiro, o que representa o Conselho Monetário Nacional.

43 Composto de dezenas de representantes dos órgãos do governo, alguns do setor privado, sendo um da agropecuária, o Conselho Monetário Nacional é quem praticamente decide a política agrícola, cujo *carro-chefe* é o crédito rural. Bastante irritado, após a reunião do Conselho, que decidiu pela eliminação dos subsídios ao crédito rural, o Sr. Mário Stadler, Presidente da Federação da Agricultura do Estado do Paraná e representante dos agricultores no CMN, desabafou: “Fui voto vencido nas três reuniões preliminares entre lideranças do setor e ministros e técnicos do governo. Defendi a manutenção dos atuais níveis de subsídios. O governo entendeu que isso não era possível, e decidiu mexer nos subsídios à agricultura, *provavelmente atendendo a exigências do FMI*”³³. No dia seguinte, Stadler voltou a criticar a decisão do governo de eliminar o subsídio à agricultura. A crítica de Stadler estende-se também à posição adotada pelo Ministério da Agricultura que defendeu, na reunião do CMN, a eliminação do subsídio. “A proposta do Ministro é praticamente a mesma do governo e não cabe agora, ao Ministro, afirmar que foi ele o único a votar contra o fim do

³³Cf. “Gazeta Mercantil” de 22.12.83.

subsídio. Esta afirmação não corresponde à verdade pois como representante da agricultura no Conselho sempre me posicionei favoravelmente à manutenção dos subsídios. Ao fazer estas afirmações, o Ministro me coloca em situação difícil diante de todos os agricultores que confiam em mim como seu representante no CMN”³⁴. Stadler explicou que desde o Seminário Internacional de Crédito Rural, realizado no Rio de Janeiro, em agosto de 1982, todas as Federações de Agricultura têm defendido intransigentemente a manutenção do subsídio ao crédito rural. Ao se opor à proposta do governo, posição assumida pelo próprio Ministro da Agricultura, cabe uma pergunta: Quem é o Governo?

44 De acordo com o Professor Fernando Henrique Cardoso³⁵, o governo brasileiro é um comitê executivo de um pacto de dominação que expressa a aliança entre funcionários (militares e civis), *burguesia de Estado* (ou seja, executivos e *policy-makers* das empresas estatais), grande empresariado privado (nacional e estrangeiro) e os setores das *novas classes médias* a ele ligados. Como mostrou Celso Lafer³⁶, o Conselho Monetário Nacional e a Comissão Interministerial de Preços constituíram os pontos privilegiados, no aparelho estatal, para a ligação entre os interesses dos setores privados e as políticas oficiais e para a barganha inter-burocrática. Forçando um pouco a imagem, seria possível sugerir que existirá sempre, neste regime, uma espécie de super-ministro presidindo as facções dominantes da sociedade civil e a articulação entre o *shadow cabinet* do regime (que não é um gabinete de oposição mas um gabinete paralelo) e a Presidência da *sociedade política* faz-se por um pacto de não interferência rotineira, mas no qual a Presidência guardou o poder tutelar e a função

³⁴Cf. “Tribuna da Bahia” de 24.12.83.

³⁵CARDOSO, F. H. Autoritarismo e democratização. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1975.

³⁶LAFER, C. Sistema político brasileiro: algumas características e perspectivas. Revista “Dados”, Rio de Janeiro, 1975.

moderadora. O regime se caracterizou por uma espécie de delegação da *política* para a *economia* e, neste, pela emergência do *tecnocrata* como personagem *político*. O poder presidencial transfigurou-se em símbolo sancionador e o Estado passou a secretar (no sigilo das reuniões de altos funcionários) *por si* as decisões políticas. Mas, adverte o Professor Cardoso, não se pode confundir as pessoas que constituem o quadro técnico-burocrático da dominação, com as classes dominantes e com as formas de articulação destas com o aparelho de Estado. É óbvio que num regime que restringe as funções do Parlamento e dos partidos, o jogo político se concentra no executivo e faz-se por intermédio de seus funcionários. Subsiste a questão de determinar *quem* se beneficia com as políticas propostas.

45 Hoje está bem claro que entre as classes dominantes existem amplos setores que *não* se beneficiaram da mesma forma com as políticas postas em prática. Exemplo disso pode ser visto com a luta (e derrota) da política proposta pelo Ministro da Agricultura, Cirne Lima, que visava defender interesses pecuaristas. Apesar da existência de programas para as pequenas e médias empresas (nacionais) durante o governo Médici também estas foram marginalizadas, não apenas como participantes dos círculos de decisão, mas como beneficiárias diretas do regime. Atribuir os desencontros ou desacertos das políticas agrícolas ao simples desconhecimento dos problemas ou mesmo à incompetência seria, no mínimo, desconhecer a estrutura de poder que se estabeleceu no Brasil pós-1930. O corte político expressa uma estrutura básica híbrida cuja existência é antiga e cuja explicação deve remontar à formação colonial do país e às fases distintas de dependência que moldaram classes e interesses heterogêneos e contraditórios não só na verticalidade da pirâmide social, mas também dentro de cada estrato visto horizontalmente³⁷. Apesar das intenções e dos

³⁷CARDOSO, op. cit.

interesses de alguns setores das classes dominantes, o caráter dependente da economia brasileira e a tradição centralizadora e burocratizante do Estado brasileiro acabariam por redefinir o quadro institucional contemporâneo. Este, como *hoje é claro, não* se reorganizou para servir aos interesses *tradicionais* (incluindo-se aqui os interesses agro-latifundistas-exportadores e a burguesia mercantil-industrial de baixa competitividade). Ao contrário disso, gerou um sistema híbrido que, atendendo aos interesses do capital oligopólico (e conseqüentemente das empresas multinacionais) tratou de fortalecer, ao mesmo tempo, a Empresa Pública e de ampliar a área decisória do governo e sua capacidade de controle sobre a sociedade civil.

46 Resta saber como se caracteriza a política agrícola no atual quadro institucional, para que a sua avaliação não se restrinja ao limite da *incompetência*. Pelo contrário, a sua formulação, embora distante dos interesses da maioria dos produtores rurais (excluem-se aqui aqueles organizados institucionalmente), encaixa-se como uma luva no quadro geral de interesses dos setores oligopolizados. Sobretudo a agroindústria e os sistemas exportador e financeiro. Analisando as políticas agrícolas no Brasil, em 1969, Gordon Smith³⁸ parecia não compreender o excesso de instrumentos quantitativos de curto prazo — os incentivos de mercado, que afetam a produção e a produtividade, aumentando a lucratividade do produtor ou reduzindo os riscos. Nem tampouco o caráter imediatista dessas políticas e a forma inconsistente com que são aplicadas. Reclamava ainda da pouca atenção dada aos recursos humanos que operam na agricultura, à geração e difusão de tecnologias para os produtores e à reforma da estrutura fundiária. E, finalmente, acreditava que os motivos dessas aparentes contradições deviam-se à falta de técnicos competentes. Concluía que “os incentivos de mercados são apropriados à

³⁸SMITH, op. cit.

escassez de especialistas tecnicamente competentes do Brasil e à qualidade geralmente baixa do corpo burocrático federal mais diretamente relacionado à agricultura”.

47 Todavia, o quadro mudou significativamente nos últimos 15 anos. O Ministério da Agricultura e outras instituições afins reúnem, hoje, especialistas reconhecidamente competentes, do ponto de vista *técnico*. Mesmo assim, a essência da formulação das políticas agrícolas no Brasil permanece praticamente inalterada. Mesmo depois de anunciada a *prioridade agrícola*, os mecanismos de políticas agrícolas são de curto prazo e, não raro, improvisados, no estilo *balões de ensaio* que mudam de rumo a cada dia. Como se explica isto? Para alguns observadores, a questão se resume à *incompetência pura e simplesmente*. Para outros, existem elementos importantíssimos que nem sempre são considerados. Segundo o Professor Charles C. Mueller, da Universidade de Brasília, no seu brilhante artigo sobre a racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil³⁹, cujo modelo analítico encontra-se sintetizado nas páginas seguintes, Smith incorre em erro ao tomar como referência padrões estabelecidos pela teoria econômica convencional, e concentra sua atenção exclusivamente numa das duas dimensões fundamentais do processo: a dimensão de racionalidade. É como se a formulação de políticas fosse objeto da teoria da escolha. A sua análise ignora o fato de que a política pública geralmente envolve, além da dimensão racional, uma dimensão de poder — interação entre os grupos sociais que exercem influência e o segmento do Estado de onde emanam decisões de política. Foi por não considerar a dimensão de poder que a análise de Smith chegou a um diagnóstico equivocado. E nem explica por que, a despeito da substancial melhora qualitativa e quantitativa do corpo técnico que atua no Ministério da Agricultura, não mudou a natureza das políticas agrícolas adotadas no Brasil. Parte da

³⁹MUELLER, C. C. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. R. Econ. Rural, Brasília, 21(2):157-172, abr./jun. 1983.

hipótese de que as políticas públicas emanam do *regime*, cujos objetivos são permanecer no poder e concretizar uma visão de *boa sociedade*. Estabelecer políticas consiste em atingir esses objetivos. Ora, o regime opera com grupos que possuem, em maior ou menor grau, recursos econômicos, sociais e políticos. Tais recursos são a fonte de seu poder relativo que emana de algumas das categorias sociais a seguir relacionadas.

48 No modelo de Mueller, as categorias influem de forma diferenciada (ou não influem, no caso dos setores não-mobilizados) na formulação de políticas, “afetando a alocação de recursos”. São elas:

- a combinação central, aliança dos setores influentes e mais próximos ao regime;
- a tendência ideológica, cuja concepção de *boa sociedade* se aproxima da do regime;
- o grupo de estabilidade, agregando setores de *oposição leal* ao regime;
- o grupo de extra-estabilidade, reúne setores que, de fato, se opõem ao regime;
- os setores não-mobilizados, fora do intercâmbio entre o regime e setores; não têm influência na formação de políticas públicas; e
- os setores externos, que incluem outros países, organizações internacionais e grupos estrangeiros, com poder de influenciar o regime.

49 É claro que as categorias apresentadas acima são apenas uma aproximação, principalmente pelo fato dos setores estarem constantemente modificando, no tempo, a sua posição relativamente ao poder. Isso porque o processo, não sendo estático, está sempre envolvido com as necessidades de distribuição de recursos insuficientes para

atender a todos: distribuição que se faz mediante alianças comandadas pela combinação central do sistema. Esta se constitui, segundo a formulação de Mueller, de facções militares, grupos industriais e financeiros nacionais e (com crescente influência) multinacionais, tecnocratas governamentais de alto nível, executivos e dirigentes de empresas e organizações autárquicas do governo e, *um tanto à margem dessa aliança, grandes agricultores*. Na verdade, a expressão grandes agricultores não coincide com grandes proprietários rurais no sentido de latifúndio ou propriedade fundiária, mas com grandes produtores integrados no complexo agroindustrial brasileiro e que se organizaram institucionalmente. Assim, incluem-se também nesta categoria alguns *médios e até pequenos proprietários grandes produtores*. Mas a condição fundamental para a sua influência na formulação de políticas é estarem organizados em torno de cooperativas, sindicatos, conselhos e associações de produtores. Posto que grande produção significa uma agricultura moderna, com elevado grau de utilização de insumos agroindustriais em que a terra, como fator natural da produção, influi cada vez menos nos resultados. Eis aí a nova agricultura transformada que, certamente, irá explicar porque a aliança que inclui os agricultores médios no grupo de tendência ideológica é menos monolítica.

50 Em síntese, a formulação de políticas compreende a decisão racional de escolha, face a alternativas, e a dimensão de poder, que condiciona essa escolha. Só assim será possível compreender por que se firmaram solidamente, no Brasil, políticas agrícolas quantitativas e de curto prazo, como as que tanto intrigaram Gordon Smith. Mas é ao apresentar os dois principais grupos que atuam sobre as políticas agrícolas, que Mueller desvenda o *enigma agrícola brasileiro* no qual muitos observadores só percebem o *estigma da incompetência dos planejadores*, numa simplificação grosseira. Portanto, vale a pena reproduzir algumas passagens do citado artigo.

51 “Do ponto de vista das políticas agrícolas, identificam-se dois grupos distintos atuando sobre elas. O primeiro só tem interesse em políticas agrícolas se elas podem ajudar a agricultura a desempenhar aceitavelmente os papéis a ela atribuídos na expansão do setor urbano-industrial; são os *planejadores da modernização*. O segundo grupo, que recebe o nome de *planejadores da agricultura*, concentra sua atenção e esforços sobre a agricultura, numa perspectiva estritamente setorial. Em algumas ocasiões os esforços desses dois grupos se complementam. Outras vezes, porém, os objetivos dos dois grupos são conflitantes. Isso ocorre especialmente quando os planejadores da agricultura defendem políticas que interferem com outros objetivos que não os seus. Daí surgem conflitos que, às vezes, vêm a público; esses conflitos quase sempre são resolvidos a favor dos planejadores da modernização. Os elementos da tecno-burocracia, os executivos e as organizações que compõem os dois grupos têm variado no tempo, mudando com o governo do dia. Normalmente os planejadores da modernização incluem elementos dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, e de macro-organizações, como o Banco do Brasil e o BNDE; participam, também, em posição de menor proeminência, Ministros de outras áreas e dirigentes de uma gama de organizações e empresas controladas pelo governo. Por seu turno, os planejadores da agricultura incluem elementos do Ministério da Agricultura e de empresas e autarquias cujas funções estão especificamente associadas à agricultura. Entretanto, em certas ocasiões, algumas destas últimas se ajustam mais aos planejadores da modernização (...). Os planejadores da agricultura não estão de todo livres para tomar decisões, mesmo no campo específico das políticas agrícolas. São os planejadores da modernização que determinam os espaços que eles podem ocupar. Embora os planejadores da agricultura possam interferir nas áreas de política relacionadas à agricultura, mas controladas pelos planejadores da modernização, nestas é bastante fraca a sua posição relativa. É interessante notar, nesse sentido, que as

políticas relacionadas a certos produtos agrícolas considerados estratégicos, há muito, emanam de organizações controladas pelos planejadores da modernização. Por exemplo, as autarquias que dirigem as políticas do café, do açúcar e do álcool, são parte do Ministério da Indústria e Comércio; cabe ao Banco do Brasil administrar o programa de promoção da substituição de importações de trigo. Ademais, os planejadores da agricultura têm tido participação limitada na política de crédito agrícola. Os planejadores da modernização interferem e, às vezes, alteram radicalmente as políticas que emanam dos planejadores da agricultura. O maior exemplo é a política de preços mínimos. É como se essas áreas fossem importantes demais para os planejadores da agricultura poderem atuar sobre elas sem tutela (...). É óbvio que essa dicotomia, no âmbito da *corte*, produz conflitos. Os conflitos entre planejadores da agricultura e os planejadores da modernização sobre as políticas que afetam a agricultura são maiores e mais freqüentes quanto mais sensíveis forem os planejadores da agricultura às demandas de setores rurais. Quando o Ministro da Agricultura tem raízes rurais ou é especialmente suscetível às demandas de seus setores mais influentes, os planejadores da agricultura tendem a pressionar mais intensamente em favor de políticas que melhorem a posição relativa desses setores. Só em períodos de crise agrícola, os planejadores da modernização são forçados a participar da concepção de medidas, geralmente *de curto prazo*, visando remover os obstáculos que se antepuseram. Contudo, tão logo consideram normalizada a situação, voltam a dirigir seus esforços e preocupações inteiramente ao seu objetivo principal: a expansão do setor urbano-industrial”.

52 Quanto às políticas de mudança estrutural, conclui Mueller, pouco foi feito nessa área. Ainda que o novo regime promovesse, como o fez a partir de 1964, uma profunda alteração na legislação agrária, com vistas à desapropriação e à tributação fundiária. Conclui também que o único instrumento que sofreu mudanças substanciais foi o

sistema de pesquisa e de extensão agrícola. Todavia, convém salientar que os planejadores da modernização, ao incentivarem a agroindústria, principalmente de insumos, que experimentou, nos anos setenta, elevadíssimas taxas de crescimento, conseguiram promover uma alteração radical na agricultura brasileira. Pode-se dizer, até mesmo, uma *revolução agrícola*, no sentido da modernização e na esteira do ciclo do crédito rural subsidiado. Alguns estudos situam esse processo de transformação estrutural como *modernização conservadora*, isto é, modernizou-se a agricultura sem que fosse tocada a estrutura de posse da terra, concentrando ainda mais a distribuição de propriedades rurais no País. Ao deixar de lado as políticas de mudança estrutural, de longo prazo, os planejadores da modernização só fizeram agravar os problemas no campo. Dado o seu potencial explosivo, Mueller adverte para a enorme disparidade na distribuição setorial da renda, o desemprego e o subemprego, a questão dos migrantes à procura de melhores oportunidades, os conflitos de terras, os bóias-frias, o uso destrutivo das terras, o enorme desperdício dos programas de incentivos fiscais e, finalmente, a doença, o analfabetismo e a miséria dos setores não mobilizados, ausentes das preocupações dos planejadores da modernização. Só nos momentos em que a crise agrícola ameaça colocar em xeque a própria economia do País, é que os planejadores olham para a agricultura. E não foi outro o caráter da *prioridade agrícola*, a qual não representou mudança substancial em relação aos padrões do passado. A agricultura apresentou um desempenho medíocre na segunda metade da década de 1970. Registraram-se, notadamente em 1979 e 1980, repetidas crises de abastecimento. A evolução da oferta, particularmente de alimentos e de alguns cereais, permanecia cronicamente insuficiente⁴⁰. Feito um diagnóstico que pressupôs capacidade ociosa no setor, os planejadores apresentaram, como solução, a *prioridade agrícola*. No entanto, esta não

⁴⁰MELLO, F.B.H. Políticas de desenvolvimento agrícola no Brasil. In: SAYAD, J. ed. Resenhas de Economia Brasileira. São Paulo, Saraiva, 1979.

representa radical mudança de rumos. Ocorreram acertos e alterações, mas permaneceu o emprego, quase exclusivo, de instrumentos tradicionais⁴¹.

53 Resta saber, agora, como as alternativas de mudança propostas no debate nacional sobre as políticas agrícolas poderiam afetar o espaço regional. Sabe-se que o debate tem se dado em dois níveis. Mudanças ainda de curto prazo para compensar a retirada dos subsídios; e a cobrança, pelas lideranças rurais e outros setores, de uma política agrícola de longo prazo. Esta última será abordada mais adiante, na parte toçante às perspectivas. Com relação às mudanças de curto prazo, são sempre os setores mais organizados institucionalmente que se manifestam em primeiro lugar, e isso traz um risco muito grande para a *outra* agricultura, isto é, aquela praticada por pequenos produtores ou mesmo grandes *proprietários* ainda não subvertidos pela revolução tecnológica agroindustrial. Mesmo que esses setores não-organizados possam ser encontrados em todas as regiões do País, mudanças de curto prazo tendem a afetar de maneira mais perversa as regiões periféricas. Veja-se, por exemplo, as duas alternativas mais discutidas atualmente, para *compensar* a retirada dos subsídios do crédito rural: a) uma política de comercialização mais agressiva (preços, estoques reguladores, crédito de comercialização); e b) incentivo ao uso de insumos modernos com a equiparação dos seus preços internos aos preços internacionais. São as próprias lideranças rurais que reivindicam essas alternativas. Tanto os representantes da moderna agricultura, concentrada no Centro-Sul, quanto os dos setores mais atrasados, espalhados pelo Norte-Nordeste, embora não exclusivamente. Estes últimos, certamente ainda não atentaram para os riscos que contém aquelas alternativas para os seus setores. Sabe-se que o Norte-Nordeste, apesar da sua contribuição para a formação

⁴¹MUELLER, op. cit.

do produto agrícola nacional, ser de aproximadamente 1/5, recebe pouco mais de 15% dos recursos do crédito rural. Isto significa que as outras regiões têm recursos proporcionalmente superiores à sua participação no produto agrícola nacional. Mas no tocante aos recursos específicos do crédito para comercialização, o Norte-Nordeste é bem menos favorecido, chegando a ficar com menos de 5%. Isto porque, nas outras regiões, a agricultura é bem mais integrada ao mercado, através de um sistema agroindustrial e cooperativista mais desenvolvido. Na hipótese do governo transferir recursos do crédito rural de custeio e investimento para a comercialização, a participação do Norte-Nordeste será bem inferior aos atuais 15% do crédito rural em geral. E não será com mecanismos de curto prazo que se fará a integração dos setores não-organizados ao mercado agroindustrial. Por outro lado, apenas seis Estados brasileiros (regiões Sudeste e Sul, menos o Espírito Santo) utilizam a quase totalidade dos insumos modernos. “Observa-se que 93,3% dos estabelecimentos que utilizaram adubação química estavam aí localizados. Este percentual atinge 87,3% e 88,1% em tratores e arados e 85,2% em financiamentos. Ademais, à concentração em poucos estabelecimentos do País e em poucos Estados da Federação, pode-se acrescentar outra: a concentração em poucos estabelecimentos nestes Estados. Dos estabelecimentos que acusaram despesas, menos de 19% utilizaram adubação química nos seis Estados mencionados, menos de 5% possuíam tratores, 4% possuíam arados com tração mecânica e 16% haviam contraído financiamentos para investimento e/ou custeio da produção”⁴². A concentração do uso de insumos modernos em poucos estabelecimentos, nos seis Estados, deixa claro que ali também se encontra a *outra* agricultura. E esta seria prejudicada caso o governo transferisse os incentivos do crédito de investimento e/ou custeio da produção para a comercialização e insumos modernos. Convém atentar para o fato de que, entre as lideranças rurais das áreas periféricas, podem estar

⁴²MÜLLER, op. cit., p. 80.

deram o primeiro passo, neste início dos anos oitenta. Todavia, a grande dificuldade será a reestruturação das entidades empresariais. Ela terá de passar pela quebra dos *conectores*⁴³ entre o executivo e a iniciativa privada, via recursos subsidiados de crédito (quebra da primeira hipótese, de curto prazo), posto que o governo central desarticulou totalmente as entidades empresariais, a partir do momento em que alterou substancialmente as regras de mercado⁴⁴. Desde os anos setenta, a principal arma do executivo, para azeitar os *conectores*, vinham sendo os incentivos creditícios. Mas provavelmente, a extinção do ciclo do crédito rural subsidiado está trazendo, implícita, uma nova pedagogia: a de estabelecer as pré-condições para novas formas de pressão. Antes que os produtores saibam, *pela imprensa*, o que será o próximo enigma da agricultura brasileira, é bom que já tenham as suas propostas e saibam lutar por elas. Tanto no nível técnico, quanto nos canais políticos. E quem viver, verá. Quem se organizar, vencerá.

⁴³“Na variante brasileira de *políticas da corte*, e no âmbito do processo de formação de políticas públicas, a participação da tecno-burocracia na máquina governamental adquire importância toda especial. A predominância do poder executivo no modelo político brasileiro faz com que esses tecno-burocratas sirvam de *conectores* para certos setores. Em outros termos, eles funcionam como elementos de ligação entre estes e as células de onde emanam políticas do seu interesse. Ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, onde *lobbies* atuam predominantemente junto ao Congresso, tentando influenciar a formulação de políticas, no Brasil, os grupos influentes procuram afetar o processo pressionando certos elementos da tecno-burocracia com poder de interferir no processo decisório relativo às suas áreas de interesse. Setores poderosos da combinação central têm acesso a *conectores* com mais peso no processo de formação de políticas públicas; setores pouco influentes têm *conectores* pouco poderosos. Setores rurais, por exemplo, têm acesso a *conectores* pouco influentes; outros setores, porém, ligam-se a *conectores* com acesso e influência no âmago do processo de formação de políticas públicas”. MUELLER, op. cit., p. 163-164.

⁴⁴Ver, a este respeito, artigo intitulado “Preços mínimos do cacau: um debate que renasce com a crise”. Informativo Rural, FAEB, set./out. 1982.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BRASIL. Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento.
Presidência da República, Brasília, 1979.

BRUM, Argemiro J. O desenvolvimento econômico brasileiro.
2ª ed. Vozes, Petrópolis, 1982. 220p.

CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro.
São Paulo, Difel, 1972. 221p.

———. A questão do Estado no Brasil. In: Autoritarismo
e democratização. Col. Estudos Brasileiros, vol. 3, Cap. VI,
p.187-221. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975.

———. A questão da democracia. Ibid. Cap. VII,
p.223-240.

CARNEIRO, Ricardo. Relações de produção e emprego na
agricultura do Nordeste. In: Rev. Econ. Pol. n. 5, vol. 2/1,
jan.-mar. 1982, p.123-138. Brasiliense, São Paulo.

CFP. A política de preços mínimos. Col. Anál. Pesq. vol. II,
1978. p.135-139.

CNA. Documento enviado ao Presidente Figueiredo em
21.12.82. Confederação Nacional da Agricultura, Brasília.

COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, L. G. de Melo. Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981. In: Desenvolvimento capitalista no Brasil, vol. I, 2ª ed., p. 159-193. São Paulo, Brasiliense, 1983.

DELGADO, G.C. Modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro. In: Rev. Econ. Rural 17(1), jan.-mar. 1979, p. 107-121

DURAN, Tulio Arvelo. A política de preços mínimos no Brasil. In: CFP, op. cit., p. 141-157.

FAEB. Relatório do ano de 1979. Editorial do Presidente. Federação da Agricultura do Estado da Bahia. Salvador, 1980.

_____. "Informativo Rural", órgão oficial da Federação da Agricultura do Estado da Bahia, Salvador.

FAEMG. Crédito rural: avaliação das críticas e das propostas de reformas. Federação da Agricultura de Minas Gerais. Belo Horizonte, nov. 1982.

FAO. La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de America Latina. Roma, fevereiro 1981.

FERREIRA, Assuéro. O Nordeste brasileiro, contraponto inacabado da acumulação? In: Rev. Econ. Pol., São Paulo, Brasiliense 3(3):71-87, jul.-set. 1983.

FOX, Roger. Preços mínimos garantidos e o setor agrícola no Nordeste do Brasil (resumo e conclusões). In: CFP, op. cit., p. 171-200.

GUIMARÃES, Alberto Passos. O complexo agroindustrial, mimeo, s/d.

- MELLO, F.B.H. Políticas de desenvolvimento agrícola no Brasil. In: SAYAD, João. ed. Resenhas de Economia Brasileira. São Paulo, Saraiva, 1979.
- IANNI, Octávio. Colonização e reforma agrária no Brasil. Col. Sociologia Brasileira, vol. II, Vozes, Petrópolis, 1979. 137p.
- LAFER, Celso. Sistema político brasileiro: algumas características e perspectivas. Revista "Dados", Rio de Janeiro, 1975.
- LESSA, Carlos. Entrevista ao jornal "Gazeta Mercantil" de 17.05.79.
- LINHARES, Maria Yedda & SILVA, Francisco C. T. História da agricultura brasileira — combates e controvérsias. Brasiliense, São Paulo, 1981. 170p.
- MARTINEZ, Benjamin M. Observações sobre a metodologia de fixação de preços mínimos. In: CFP op. cit., p.223-230.
- MUELLER, Charles C. Uma abordagem para um estudo da formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 8, Nova Friburgo, 9 a 12 dez. 1980. Anais... Brasília, ANPEC, p.463-506, 1980.
- _____. A racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: Rev. Econ. Rural, SOBER, vol. 21, n. 2, abr.-jun. 1983, p.157-172. Brasília.
- _____. Formulação de políticas agrícolas. In: Rev. Econ. Pol. n. 5, vol. 2/1, jan.-mar. 1982, p.89-122. Brasiliense, São Paulo.
- MÜLLER, Geraldo. O complexo agroindustrial brasileiro. Relatório de pesquisa n. 13. FGV, São Paulo, 1981. 114p.

_____. Agricultura e industrialização do campo no Brasil.
In: Rev. Econ. Pol. n. 6, vol. 2/2, abr.-jun. 1982, p.47-77.
Brasiliense, São Paulo.

_____. Insistindo na recência do CAI brasileiro (notas).
Ibid. n. 10, vol. 3/2, abr.-jun. 1983, p.145-153.

MUNHOZ, Dércio Garcia. Jornal "Folha de São Paulo", de
18 e 21.08.83.

NAKANO, Yoshiaki. Desvalorização da produção e
valorização fictícia da terra na agricultura brasileira. 16p.
PIPSA — IX Encontro do Grupo de Estudos
"Agroindústria, cooperativas e grande produção agrícola".
Salvador, 01 a 03 set. 1982.

Revista "Exame" n. 272, 23.03.83, Especial: "Agricultura, uma
política em xeque", p.44-46.

RIBEIRO, Ivan. A crise da economia e o pacote agrícola. Ed.
CPDA/EIAP/FGV, Horto Florestal-RJ, agosto 1979.

RYFF T. A cornucópia agrícola: mito e realidade. In:
A economia política da crise, coord. TAVARES, M.C. &
DAVID, M.D. Ed. Vozes/Achiamé. Rio de Janeiro, 1982.
p.89-99.

SAYAD, João. Agricultura e inflação (Notas sobre a
agricultura no curto prazo). Rev. Econ. Pol. n. 8, vol. 2/4,
out.-dez. 1982, p.33-56.

_____. Crédito rural no Brasil. IPE/USP, Relatórios de
pesquisa n. 01, São Paulo, 1978. 93p.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia
brasileira do pós-guerra. In: Desenvolvimento capitalista
no Brasil, op. cit., p.56-121.

SMITH, Gordon. The minimum price program. EPEA, mimeo. 1966. Ver BRASIL/CFP. A política de preços mínimos (Coletânea de artigos técnicos). Col. Anál. Pesq., vol. II. 1978. p.67-85.

_____. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: ELLIS, H.S. The economy of Brazil. Berkeley, University of California Press, 1969. p.213-265.

SNA. Revista "A Lavoura". Sociedade Nacional de Agricultura, Rio de Janeiro.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Análise crítica das políticas para o setor agropecuário. In: Desenvolvimento capitalista no Brasil n. 2, p.223-240. Brasiliense, São Paulo, 1983.

WEDEKIN, Ivan & PINAZZA, Luiz A. Agricultura & subsídios: novos caminhos. Conj. Econ. FGV, jan. 1983, p.97-103.

Jornais: "Folha de São Paulo" e "Gazeta Mercantil", São Paulo. "A Tarde", "Tribuna da Bahia" e "Jornal da Bahia", de Salvador.



washington estúdio gráfico ltda
rua tomaz gonzaga, 109 - tel. 244-4223
pernambuco - salvador - bahia