

## TEMAS DA ATUALIDADE

### A AGRICULTURA E O PLANO DE METAS DA NOVA REPÚBLICA<sup>1</sup>

LÉO DA ROCHA FERREIRA<sup>2</sup>

**RESUMO** - Este artigo tem por objetivo discutir a parte do Plano de Metas referente à agricultura. São analisadas as principais metas e os objetivos do Plano que visam a sustentação do crescimento econômico, com especial atenção à política agrícola e às prioridades sociais de combate à pobreza. As principais conclusões são favoráveis às mudanças postuladas na política agrícola. Contudo, colocam em dúvida a operacionalização das prioridades sociais e o esquema de financiamento do Plano de Metas.

Termos para indexação: política econômica, política agrícola, planejamento econômico, plano de metas, Brasil.

#### AGRICULTURE AND THE TARGET PLAN OF THE NEW REPUBLIC

**ABSTRACT** - The objective of this article is to discuss part of the Target Plan related to agriculture. The main goals and objectives of the Plan, aimed to promote sustained economic growth with special attention to agriculture policy and social priorities against poverty are discussed. The major conclusions are favorable to the changes postulated in agricultural policy. However, the operationalization of social priorities and the financial scheme of the Target Plan are doubted.

Index terms: economic policy, agricultural policy, economic planning, target plan, Brazil.

Dando seqüência ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República e ao Plano de Estabilização Econômica, o Governo elaborou um Plano de Metas, objetivando complementar as diretrizes da economia já anunciadas. Suas prioridades estão concentradas na recuperação e ampliação da infraestrutura econômica, no incentivo à renovação tecnológica da indústria e da agricultura e na promoção do desenvolvimento social.

Para financiar os investimentos necessários ao Plano de Metas, o Governo criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 2288, de 23 de julho de 1986. Este Decreto-Lei instituiu o empréstimo compulsório sobre as vendas de carros novos e usados, e sobre as vendas de álcool e gasolina. Paralelamente, outros atos de natureza tributária introduziram alterações na legislação em vigor, como a exclusão da correção monetária, nova tabela do Imposto de Renda Progressivo para as pessoas físicas para o exercício de 1987, redução do Imposto de Renda de entidades financeiras e criação das sociedades de capital de risco.

<sup>1</sup> Artigo solicitado ao autor pelos Editores da RER.

<sup>2</sup> Ph.D. em Economia Rural. Técnico do Instituto de Pesquisas do IPEA e Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) - Av. Pres. Antonio Carlos, 51 - 17º andar - CEP: 20020 - Rio de Janeiro, RJ.

A essência do Plano é um elenco de metas e objetivos que visa à sustentação do crescimento econômico, contemplando simultaneamente prioridades sociais e o combate à pobreza.

Com relação à política agrícola, o Plano enfatiza a necessidade de disciplinar a intervenção do Estado na produção e comercialização, e a ampliação da produção de alimentos básicos, aumentando sua disponibilidade no mercado interno. As principais metas fixadas para o setor e as necessárias pré-condições são:

- garantir a produção de 71,6 milhões de toneladas de grãos em 1989, o que representará um aumento de 27% em relação à produção de 56,1 milhões de toneladas, em 1985;
- elevar em 27% a capacidade atual de armazenagem do país;
- irrigar 1,3 milhão de hectares até 1989, com especial concentração no Nordeste; e
- atingir até 1989 a capacidade plena do projeto de fertilizantes potássicos da PETROMISA (360 mil toneladas de  $K_2O$ ).

A fixação de Valores Básicos de Custeio (VBC) pelo Plano de Metas será feita de acordo com as possibilidades de produção e produtividades dos agricultores (coeficientes técnicos e levantamento detalhado dos preços médios dos insumos a serem executados pela Companhia de Financiamento da Produção). Os preços mínimos serão fixados de acordo com as seguintes regras (veja a Tabela 1):

1. Produtos de Consumo Interno (arroz, milho, sorgo, mandioca e feijão): 'os mesmos níveis a serem determinados pela safra 1986/87 permanecerão constantes para os próximos três anos. A Companhia de Financiamento da Produção (CFP) iniciará o cálculo e a divulgação mensal, para cada um desses produtos, de um Índice de Preços Pagos (IPP) pelos insumos utilizados na produção. Os preços mínimos desses cinco produtos básicos serão reajustados por esse índice, obedecendo os mesmos princípios dos Artigos 20 e 21 do Decreto-Lei nº 2.284 referentes a salários. Para esses produtos considerar-se-á, como data-base, 1º de agosto de 1986: a) a cada ano, nessa data, o Governo garantirá um reajuste de, no mínimo, 80% da variação acumulada desse IPP em cada produto; b) toda vez que, para algum produto, tal acumulação atingir 20% a partir da data-base, o preço mínimo desse produto será automaticamente reajustado, a título de antecipação; e c) esse esquema vigorará por um período de três anos, quando então se fará uma revisão dos preços mínimos para incorporar ganhos de produtividade. Com esse esquema, os riscos econômicos na produção dessas culturas serão sensivelmente diminuídos, incentivando-se aumentos de área e melhorias de produtividade, necessárias à redução de custos'.

2. Produtos de Exportação (soja, amendoim, algodão e mamona): 'para esses produtos, os preços mínimos levarão em conta as cotações internacionais, permitindo à produção ajustar-se à realidade de mercado'.

TABELA 1. Preço mínimo básico para a safra das águas - 1986/87.

Produto	Unidade	Preço mínimo em vigor (em Cz\$)	Novo preço mínimo básico (em Cz\$)
<b>Consumo Interno</b>			
Arroz irrigado	50kg	130,00	130,00
Arroz sequeiro	60kg	133,00	133,80
Feijão	60kg	292,20	318,60
Mandioca	1t	348,56	348,56
Milho	60kg	79,20	79,20/84,60 <sup>1</sup>
Sorgo	60kg	67,20	67,20/72,00 <sup>2</sup>
<b>Exportação</b>			
Amendoim	25kg	68,00	68,00
Algodão	15kg	71,85	66,90
Girassol	40kg	58,40	76,40
Mamona	60kg	150,00	152,40
Soja	60kg	125,40	125,40
Trigo mourisco	1kg	12,19	12,19

Fonte: CFP

<sup>1</sup> Cz\$ 84,60 para os Estados do Sul e São Paulo e Cz\$ 79,20 para os demais Estados.

<sup>2</sup> 85% do preço do milho.

No segmento relativo às prioridades sociais e ao combate à pobreza, mais diretamente relacionados à agricultura, cabe destacar as metas e objetivos referentes a Reforma Agrária e Alimentação Infantil. Esta parte do Plano de Metas é apresentada fora do capítulo referente à agricultura e, no nosso entender, implicitamente, foge ao contexto da política agrícola como instrumento de ação governamental na agricultura, tendo um caráter meramente assistencial a grupos menos favorecidos. Esta separação pode induzir que para efeitos do Plano de Metas, a produtividade marginal zero dos estabelecimentos desapropriados vá continuar nula.

Neste aspecto as autoridades reconhecem o direito à posse da terra àqueles que nela trabalham e a meta é garantir o assentamento de 1,4 milhão de famílias, através da implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária, que promoverá as condições necessárias à fixação desta parcela da população no meio rural.

Quanto à alimentação infantil, a proposta é garantir alimentação adequada a todas as crianças até seis anos de idade, visando eliminar os efeitos da desnutrição, reduzir as taxas de mortalidade infantil e as conseqüências nocivas da fome nesta faixa etária. Estes objetivos seriam obtidos mediante:

- expansão dos programas de suplementação alimentar de modo a beneficiar 15,9 milhões de gestantes, nutrízes e crianças até seis anos (seis milhões em 1985);
- ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que hoje atende a 22,2 milhões de crianças, de modo a atender 34,1 milhões de crianças em 1989, atingindo não apenas os alunos regularmente matriculados, mas também seus irmãos de quatro e seis anos, durante todos os 260 dias úteis do ano; e
- promoção do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, proporcionando um litro de leite por dia a dez milhões de crianças até seis anos em 1989.

Para alcançar as metas fixadas na Reforma Agrária foram desenvolvidas três programas: o Programa Básico de Assentamento de Trabalhadores Rurais, o Programa Complementar de Colonização e Regularização Fundiária e o Programa de Apoio.

Cabe ainda destacar em seção especial, os programas prioritários relativos à agricultura do Nordeste de combate às desigualdades regionais, através de programas especiais de desenvolvimento rural englobando, especificamente, a reforma agrária, apoio ao pequeno produtor rural, saneamento, habitação, alimentação e nutrição e assistência social.

A viabilização destas metas sociais na agricultura poderá ser seriamente comprometida por não considerar suas condições reais de operacionalização. Por exemplo, a falta de uma conceituação clara do tipo de reforma agrária que se deseja implantar, já está encontrando obstáculos na estrutura legal vigente. As informações utilizadas no planejamento e na escolha das áreas prioritárias de reforma agrária, são basicamente oriundas do cadastramento do INCRA, constituído notoriamente de informações declaratórias e muitas vezes desatualizadas, sem que haja maior preocupação crítica de avaliação quanto à realidade destes dados estatísticos. Outros tipos de instrumentos da política econômica, úteis na mudança da estrutura agrária, como a tributação efetiva de terras improdutivas, também não é sequer considerada.

Desta forma, a precipitação de uma reforma agrária sem compromisso com seus aspectos operacionais, pode frustrar expectativas e, eventualmente, até provocar uma desorganização da produção. Neste aspecto, a prevalecer as deficiências apontadas, as metas referentes ao combate à pobreza poderão ser até conflitantes com relação ao aumento da produção.

Qualquer avaliação do Plano de Metas deverá, necessariamente, considerar o seu interrelacionamento com o Plano de Estabilização Econômica (Plano Cruzado) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento. Neste particular, devemos distinguir dois aspectos: um relacionado à reorientação da política agrícola e o segundo relativo ao financiamento das metas explicitadas para a agricultura no Plano de Metas.

Quanto à política agrícola em geral, o Plano de Metas tem o mérito de inovar, explicitando as principais linhas de ação e incentivos com a devida antecedência, de modo a assegurar aos agricultores as regras para o período 1986/1989.

Esta atitude por parte do Governo vem atender a antiga reivindicação e crítica do setor agrícola de que a política agrícola no Brasil nunca fora claramente definida. Outro aspecto importante, ao nosso ver, é a ênfase dada pelo Plano de Metas

às culturas voltadas para o mercado interno, tendo em vista seu fraco desempenho em passado recente. Por fim, mas não menos importante, é a mudança ocorrida no crédito agrícola. Após dez anos de contínua queda nos montantes disponíveis, o Plano fixa um aumento em torno de 25 a 30% em 1986 para custeio, investimento e comercialização. Os investimentos foram reabilitados com prioridades de aplicação em armazenamento, irrigação e recuperação de solos.

A nova orientação relativa à fixação de preços mínimos plurianuais tem como fator de estímulo a redução dos riscos econômicos na produção, proporcionando menor variação dos preços recebidos pelos agricultores e evitando o aumento de preços como incentivo ao aumento da produção de alimentos voltados para o mercado interno. Esta medida poderá contribuir na redução da instabilidade de renda auferida pelos produtores de alimentos que, no passado recente, tem sido muito maior que a dos produtores de exportáveis. O pequeno aumento previsto para a produção do álcool e as perspectivas desfavoráveis quanto às cotações internacionais para os produtos de exportação, certamente serão elementos adicionais altamente favoráveis no que diz respeito às metas fixadas para a produção alimentar.

Quanto à comercialização agrícola, de acordo com o Plano de Metas, a regra agora será a transparência com relação à intervenção do Governo, onde o plano de comercialização da safra seria anunciado de uma só vez, explicitando todas as suas condicionantes, inclusive os recursos de crédito disponíveis e onde todas as exportações e importações seriam conduzidas exclusivamente pelo setor privado com eventuais subsídios concedidos através de leilões.

Com relação ao crédito agrícola, os pontos mais importantes e bastante consistentes com as metas fixadas são aqueles relacionados às prioridades e ao aumento considerável das disponibilidades para o setor. A Tabela 2 mostra os recursos mobilizados e suas respectivas fontes em 1986, cabendo especial referência à instituição da caderneta verde pelo Banco do Brasil, como fonte geradora de recursos para a agricultura.

Muito embora o Plano de Metas em seu conjunto tenha sido bastante criticado<sup>3</sup>, a sua parte agrícola foi bem recebida por economistas e lideranças rurais<sup>4</sup>. Contudo, seu ponto crítico consiste na capacidade do Governo de implementação das medidas propostas e, conseqüentemente, levar o produtor à conclusão de que as novas posturas da política agrícola são definitivas.

<sup>3</sup> Veja, por exemplo, entrevistas no *Correio Braziliense*, 'Simonsen diz que Plano de Metas é mero casuísmo', 03/08/86 e *Jornal do Brasil*, 'O Governo está sem coragem de fazer as coisas certas' (entrevista do economista Rudiger Dornbusch), 03/08/86. Veja também, Eliana A. Cardoso, 'Pacote ou embrulho?', *Folha de São Paulo*, p. 22, 06/08/86.

<sup>4</sup> Veja entrevista de Ney Bittencourt de Araújo, 'Lideranças Rurais aprovam medidas', *Gazeta Mercantil*, p. 14, 15/08/86, e artigos de Fernando Homem de Melo, 'A nova política agrícola tem pontos favoráveis', in *Agricultura, Jornal do Brasil*, p. 4, 29/08/86 e Mauro Rezen-de Lopes, 'Até que ponto o Plano de Metas mudará as expectativas dos produtores rurais?', *Brasília, Informativo CFP*, 22/08/86, 3 p.

**TABELA 2. Recursos para o crédito agrícola em 1986 (em Cz\$ milhões).**

Usos		Fontes	
Custeio e Comercialização	54 800	Banco do Brasil	52 000
Investimentos	29 400	Exigibilidades dos agentes financeiros	32 000
Outros	5 200	Banco Mundial	5 400
<b>Total</b>	<b>89 400</b>		<b>89 400</b>

Fonte: Plano de Metas.

Neste sentido, a grande dúvida consiste no esquema de financiamento do Plano de Metas. A primeira pergunta a ser feita é sobre a força de que disporá o Governo para impor controle sobre o consumo e estimular a poupança. A verdade é que a poupança compulsória decretada só atingirá parte da população. Dos recursos gerados, quase a metade será destinada a investimentos sociais, cujos retornos são de longo prazo e poderão ser menores uma vez comparados aos investimentos produtivos, o que sem dúvida, poderá colocar em risco a obtenção da taxa de crescimento prevista em 7% ao ano. Outro problema é o déficit público. O Plano de Metas não explica como serão contabilizadas as perdas do BNH e dos bancos estatais, a partir do Plano Cruzado, só para citar alguns exemplos.

As premissas utilizadas quanto ao financiamento do Plano de Metas são muito rígidas e, conseqüentemente, bastante questionáveis. Nenhuma análise de sensibilidade com relação aos parâmetros utilizados nas previsões foi efetuada. Conseqüentemente, variáveis como o crescimento das exportações, taxas de juro no mercado internacional, preços do petróleo, crescimento dos países industrializados, etc., que fogem ao controle do Governo, sem uma análise mais cuidadosa, poderão frustrar as expectativas do Plano de Metas.

#### AGRADECIMENTOS

Agradecemos as sugestões recebidas de Milton da Mata, Gervásio Castro de Resende e José Cláudio Ferreira da Silva, todos do Instituto de Pesquisas do IPEA. Contudo, os erros e omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

#### REFERÊNCIAS

ARAÚJO, N. B. de. Lideranças rurais aprovam medidas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo. 15 de set. 1986.

CARDOSO, E. A. Pacote ou embrulho? **Folha de São Paulo**. 6 de set. 1986. p. 22.

DORNSBUSCH, R. O Governo está sem coragem de fazer as coisas certas. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 3 de set. 1986.

HOMEM DE MELO, F. A nova política agrícola tem pontos favoráveis. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro. Agricultura, 29 de set. 1986. p. 4.

LOPES, M. de R. Até que ponto o Plano de Metas mudará as expectativas dos trabalhadores rurais. **Informativo CFP**. Brasília, 22 de set. 1986. p. 3.

SIMONSEN, M. H. Simonsen diz que Plano de Metas é mero casuísmo. **Correio Braziliense**. Brasília, 3 de set. 1986.