

MODELO DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO¹

Guilherme C. Delgado²

1. INTRODUÇÃO

Para que se identifique uma estratégia de desenvolvimento econômico e sua projeção na atividade agropecuária, o ponto de partida essencial é a decomposição do setor agrícola, em termos de certas características diferenciadoras. Essa decomposição, que estaticamente revela algumas categorias empresariais heterogêneas, é a matriz a partir da qual se podem analisar, objetivamente, as relações socioeconômicas intra e intersetoriais no processo de desenvolvimento.

Partindo-se esquematicamente de um corte histórico na composição atual do setor agrícola brasileiro, podem se estabelecer algumas caracterizações que descrevem a diversidade estrutural dos segmentos empresariais do setor rural.

O Quadro 1 apresenta de forma esquemática algumas características diferenciadoras de três segmentos do setor agrícola. Esse pano de fundo inicial, embora ainda colocado somente de forma descritiva, é um ponto de partida que antecipa o caráter heterogêneo ao invés de uniforme do setor agrícola. As denominações de "subsetor moderno", "subsetor arcaico" e "subsetor de fronteira agrícola" do Quadro I apresentam até certo ponto uma ambiguidade ideológica, porquanto podem suscitar juízos de valor sobre um implícito padrão desejável de desenvolvimento agrícola. Essa aparência, contudo, não se manterá quando se analisar a estratégia do desenvolvimento agropecuário e seu impacto diferenciado sobre os diversos segmentos da agricultura. Nessa abordagem, que é o passo seguinte do trabalho, passa-se do caráter descritivo do setor agrícola para a análise do papel desses subsectores no processo recente de crescimento da agropecuária, enfatizando o impacto diferenciador das políticas econômicas para ela voltadas.

¹ Este terna, dentre outros tantos selecionados no painel "Grupos de Discussão", da XVI Reunião da SOBER, é apresentado como um sumário de ideias que deverá servir de orientação às discussões. A limitação máxima de nº de páginas - até 10 - o tempo exíguo de elaboração e o caráter marcadamente polêmico, tanto do tema quanto do título, caracterizam o trabalho como um roteiro para discussões acadêmicas, como assim nos solicitou a SOBER.

² Economista do IPEA/IPLAN

Quadro 1 - Características dos subsetores agrícolas

ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO	SUBSETOR "MODERNO"	SUBSETOR "ARCAICO"	SUBSETOR "FRONTEIRA AGRÍCOLA"
1) Estrutura Fundiária	Grande Empresa x Pequena Propriedade	Grande Propriedade X Pequena Exploração	Grande Propriedade X Pequena Posse
2) Nível Tecnológico	"Moderno" – adaptado ao padrão tecnológico induzido pela indústria	Padrão Primitivo de uso da terra e mão de obra	Padrão primitivo de uso de recurso
3) Capitalização	Alta utilização do capital (equipamentos e insumos por unidade de área)	Baixa utilização do capital por unidade de área	Baixa utilização por unidade de área
4) Utilização de mão de obra	Mão de obra assalariada com baixa utilização por unidade de área e de produto	Mão de obra semi- assalariada e sujeita a variadas formas de independência ao proprietário da terra	Mão de obra assalariada com baixo nível de utilização por unidade de área e de produto
5) Grau de integração da unidade de produção rural com setor industrial - a montante - a jusante	Alto integração restrita a grande empresa - na compra de equipamentos e insumos - no beneficiamento, transformação e venda da produção	Baixa e Restrita à grande propriedade Baixa integração Baixa Integração	Baixo e Restrito à grande propriedade - compra de equipamentos para implantação de fazendas - Baixa integração
6) Destino e composição da produção	Destino: Mercado externo e fatias de alta renda do mercado interno Composição: Bens de mais alta elasticidade renda e de alta participação no comércio mundial	Destino: Subsistência, mercado interno Composição: Bens básicos de alimentação e matérias primas para a indústria doméstica	Destino: Fatias de mercado interno com níveis altos intermediário de renda familiar Composição: Pecuária de corte para implantação da grande propriedade
7) Grau de acesso às políticas agrícolas e composição da clientela	Elevado para grande empresa e difícil para pequena propriedade	Acesso exclusivo à grandes e médios proprietários e vedada à pequena exploração	Razoável atendimento à grande propriedade – crédito rural e incentivos fiscais
8) Localização geográfica dominante	Sul, áreas do sudeste e centro-sul	Nordeste	Áreas do centro-oeste e norte

Obs: 1) Os conceitos de "Grande Empresa" e "Grande propriedade" estão referenciados, a grosso modo, pelas definições de empresa rural no primeiro caso e latifúndio por dimensão e por exploração no segundo caso, conforme conceituação do Estatuto da Terra e das Estatísticas Cadastrais do INCRA. Por outro lado, os conceitos de pequena propriedade e pequena exploração abrangem tanto a ideia de minifúndio quanto de propriedade familiar.

2. ESTRATÉGIA DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO

As políticas econômicas elaboradas e operadas no período de 1968/76 mostram certas evidências que, sistematicamente relacionadas, conduziriam à identificação de uma estratégia. Para identificação dessa estratégia parte-se de uma visão global das políticas econômicas que produzem efeitos indiretos sobre o conjunto do setor agrícola, quais sejam políticas cambial, tarifária, fiscal etc. A seguir, examinam-se com maior ênfase as políticas diretas de apoio à agropecuária, destacando-se o papel da tecnologia, especialização e destino da produção, estrutura fundiária, emprego de mão-de-obra etc., como fatores qualificantes do estilo de desenvolvimento econômico. Nessa abordagem de "políticas diretas" utilizam-se, basicamente, informações do crédito rural concedido ao setor agropecuário no período 1969-76¹, interpretando-se seu papel, assim como o da política de preços mínimos, na estratégia de crescimento do setor agropecuário.

Constitui o exercício de identificação da estratégia de desenvolvimento agropecuário o objeto do trabalho, onde os papéis dos diferentes subsetores rurais e do governo se relacionam, mas sem a conotação modelística que em linguagem econométrica pressuporia um sistema de equações determinado.

2.1. Políticas Econômicas Indiretas e seus Efeitos sobre o Desenvolvimento Agrícola

A visão geral que se tem sobre a política econômica brasileira do pós-guerra realça o processo de industrialização e os mecanismos de transferência de renda da agricultura para o setor urbano-industrial. Neste sentido, destacam-se:

- a) política cambial que assegura sobrevalorização da taxa cambial;
- b) política de incentivos fiscais e financeiros às exportações de manufaturados e semimanufaturados;
- c) política de tarifas;
- d) controle interno de preços agrícolas.

Há forte evidência empírica sobre utilização e relevância de cada um desses instrumentos em diferentes períodos do pós-guerra. Assim, a política de

¹ Todos os dados e comparações sobre o uso do crédito rural no período 1969/76, citados no correr do presente trabalho, foram extraídos da coletânea de dados organizada pela Comissão Coordenadora de Política Nacional de Crédito Rural – COMCRED - para o Brasil e Regiões. Ministério da Agricultura - COMCRED- "CRÉDITO RURAL 1969/76", Volumes de I a VI - Brasília - 1978.

sobrevalorização cambial é adotada com maior ênfase no período 1946/57, através do regime de licenças de importação (1946/53) e taxas múltiplas de câmbio (1953/57). Sem que se abandone a política de sobrevalorização cambial, utiliza-se com maior freqüência, a partir de 1957, a proteção tarifária como forma de incentivo à "indústria nascente". A proteção tarifária à indústria reduziu-se um pouco a partir de 1957, com nova legislação sobre tarifas, mas ainda é elevada até o presente.

A partir de 1968 duas inovações são introduzidas no sistema de incentivos da política comercial brasileira:

- a) abandona-se o regime de taxa cambial fixa pelo regime de minidesvalorização;
- b) adotam-se medidas de subsídio às exportações, sob a forma de isenções e créditos fiscais, e ainda manipula-se toda uma gama de facilidades financeiras para estimular o setor exportador.

De uma maneira geral, as "políticas indiretas" constituem diferentes modalidades de um projeto de desenvolvimento industrial cuja repercussão sobre a atividade agropecuária se traduz, geralmente, de maneira negativa, afetando sua relação de troca com os setores não agrícolas. Conquanto voltadas para incentivos aos setores empresariais não agrícolas, há projeções das "políticas indiretas" sobre a composição das estruturas empresariais agropecuárias que são descritas no Quadro 1.

Deve-se destacar que, principalmente a partir de 1968, o governo criou incentivos fiscais e financeiros generosos para estimular as exportações. Muito embora estes incentivos fiscais (isenções e créditos fiscais) e financeiros (juros reais negativos, prazos de carência e de resgate favoráveis) dirijam-se, explicitamente, aos produtos manufaturados e semimanufaturados, é fácil identificar nesta última rubrica, como beneficiários principais, os exportadores de bens agrícolas.

A rigor, a legislação de incentivos fiscais não contempla pelos seus favores o produto agrícola in natura. Ademais, os próprios controles administrativos impostos pela CACEX geralmente conduzem ao credenciamento de exportadores de bens agrícolas beneficiados ou semimanufaturados, ainda que haja possibilidade ou vantagem comparativa para exportação direta da matéria-prima.

É importante ressaltar que o segmento empresarial integrado na transformação ligeira das matérias-primas agrícolas e na sua comercialização obtém ganhos diferenciados relativamente às unidades empresariais engajadas exclusivamente no processo de produção agrícola. Este segmento empresarial, a jusante da produção agrícola direta, é normalmente tratado como se fora uma atividade industrial, à qual caberia manter e estimular termos de troca favoráveis.

No contexto das políticas indiretas, apenas a política cambial é neutra relativamente às exportações agrícolas ou de semimanufaturados de base

agrícola. E assim mesmo, os incentivos fiscais e financeiros tendem a compensar para os exportadores o nível de sobrevalorização da taxa cambial.

Por outro lado, o controle interno de preços incide mais diretamente sobre os bens agrícolas de consumo interno de massa (feijão, arroz, leite in natura, pão, etc.)¹ os quais não constituem a principal especialização de produção transformada pelas empresas componentes desse segmento empresarial, que denominaremos de agroindustrial por falta de uma classificação mais acurada.

No que respeita à política de proteção tarifária ao produto, ou ainda ao conceito de "proteção efetiva", há evidências de que os produtos agropecuários não gozam desse tratamento,

A esse respeito, é ilustrativo o levantamento realizado por Bergsman², apontando estimativas de proteção para produtos agropecuários e industriais na década de 60, e que concluiu pela baixa ou negativa proteção comercial ao setor agrícola. Para período mais recente - 1973 - Nelson de Moraes³ calcula taxas de proteção efetiva para alguns produtos agrícolas, concluindo também pelo sentido negativo deste, para alguns produtos agrícolas não industrializados. Quanto aos industrializados de base agrícola, possivelmente recebam o mesmo tratamento de "proteção à indústria nascente", pelo que se subentende das estimativas de Bergsman, relativos aos diversos ramos do setor industrial.

3. POLÍTICAS ECONÔMICAS DIRETAS E SEUS EFEITOS SOBRE O SETOR AGRÍCOLA

A lista de políticas agrícolas e de instituições públicas que as operam não pode ser aqui examinada exaustivamente, devido ao caráter limitado deste trabalho. Algumas dessas políticas - como as de crédito rural e a política de preços mínimos - são, por sua vez, suficientes para revelar a natureza do crescimento agropecuário que se tem incentivado e o perfil empresarial que se tem apoiado e sustentado.

3.1. Crédito Rural e Política de Preços

A manipulação do crédito rural no período (1969/75)⁴ e as próprias

¹ O tratamento do pão e dos derivados em geral do trigo à urna política especial de governo, que afeta a remuneração do setor produtor e moageiro do trigo, em face dos subsídios compensatórios que não ofertados pelo poder público.

² BERGSMAN, Joel - "Industrialization and Trade Policies" - London - Oxford University Press - 1970.

³ MORAES, Nelson "A Taxa de Proteção e seus Efeitos sobre o Comércio Externo Agrícola Brasileiro - 1947-73" - Viçosa - 1978 - p. 35

⁴ As estatísticas de Crédito Rural somente a partir de 1969 passam a ter certa uniformidade e detalhamento que permitem análises mais acuradas sobre seu papel no desenvolvimento agrícola. É por esta razão que o ano de 1969 é tomado como referência temporal de início de uma fase.

diretrizes legais reguladoras desse instrumento colocam em evidência um dado padrão de desenvolvimento agrícola que se almejou alcançar.

Utilizando a discriminação funcional do crédito, em termos de "custeio", "investimento" e "comercialização", examinar-se-á o impacto da política de crédito no contexto das características diferenciadoras do setor agrícola relacionadas no Quadro 1, quais sejam: Padrão de Tecnologia, Acesso ao Crédito, Composição de Produção, Estrutura Fundiária etc.

Vale notar, na descrição ou análise de política agrícola recente, o volume de recursos e as condições facilitadas (em termos de juros subsidiados, prazos de resgate, períodos de carência) para manipulação do crédito rural.

De 1969 a 1975 o total de crédito rural concedido à agropecuária, em termos reais, cresceu cerca de 362%, enquanto, no mesmo período, o **VBP** agrícola cresceu à taxa substancialmente inferior de 111 %. Esse aparente contra-senso entre o crescimento do Valor Bruto da Produção agrícola e a contrapartida financeira dos recursos de créditos alocados para o setor agrícola somente se explica desvendando-se o verdadeiro papel que desempenha essa política no contexto diferenciado das unidades produtivas desse setor e não necessariamente na produção agrícola, medida pelas categorias macroeconômicas da contabilidade nacional.

3.2. O Padrão de Tecnologia

Há uma evidente tendência na alocação dos recursos de crédito, no sentido de induzir um dado perfil tecnológico de alta utilização de capital por unidade de área. Por sua vez, nas regiões Sul e Sudeste sobressai, nas estatísticas de crédito rural para investimento, a elevada participação das rubricas "máquinas", "tratores", "colheitadeiras" etc., no investimento total, em detrimento de outras rubricas de investimento (proteção do solo, irrigação e açudagem, depósitos para armazenamento etc.).

Nota-se ainda na composição do investimento agrícola financiado pelo crédito uma taxa de crescimento de mecanização substancialmente acima do crescimento da Produção Agrícola, medida pelo VBP, denotando, aparentemente, uma tendência de sobre capitalização induzida pelas condições de financiamento rural extremamente favoráveis.

Por outro lado, a relativa desimportância do investimento em infraestrutura fundiária - irrigação e açudagem, proteção e conservação de solos, eletrificação rural e depósitos de armazenagem - revela uma certa descontinuidade, quando não mesmo tendenciosidade, do padrão tecnológico induzido para o empresariado "moderno" do setor agrícola (regiões Sul e Sudeste).

Se efetivamente existe essa tendência, estar-se-á diante de um dado perfil tecnológico onde o circuito geração - difusão e adoção de tecnologia estará

predominantemente condicionado pelo pólo gerador - o setor industrial a montante do setor agrícola, imprimindo características ao desenvolvimento agrícola cujas implicações precisam ser explicitadas.

Algumas implicações mais evidentes do processo de mecanização sobressaem claras - o desemprego rural e a concomitante intensificação de fluxos migratórios. Menos evidente, mas não menos verdadeira, é a implicação de que o subsídio à compra de equipamentos e insumos "modernos" introduz graus variados de dependência tecnológica e de recursos externos. Ademais, a hegemonia da empresa industrial multinacional no processo de transferência de tecnologia interrompe ou descaracteriza o **feed-back** de informações deste e introduz uma outra tendenciosidade na adoção de tecnologia, qual seja a inibição da recriação tecnológica pelo próprio empresariado rural. Essa característica torna-se tanto mais presente quanto maiores forem os incentivos financeiros a promover o progresso técnico pela simples incorporação de equipamentos acabados, os quais pressupõem uma rotina de utilização pelo empresário agrícola, mas não a acumulação de novo conhecimento e informação.

Por outro lado, o setor público de pesquisa agropecuária, pela competitividade de seu papel por meio de reorientação da geração de tecnologia, poderia corrigir essa apontada tendenciosidade, pressupondo também uma reorientação de política agrícola geral e do crédito rural em particular.

Pela utilização de crédito rural é possível reconhecer algumas características do setor moderno da agricultura (Sul e Sudeste). Não será, entretanto, este o instrumento que permitirá reconhecer outras estruturas empresariais, porquanto a própria utilização do crédito institucional é fator de discriminação dessas estruturas. Entretanto, as estatísticas de crédito, ora disponíveis, permitem algumas inferências que ajudam a localizar outros segmentos da agricultura que não apresentam características tecnológicas e estruturais semelhantes à do subsetor moderno. Essa incursão será tentada no contexto de análise que se segue.

3.3. Grau e Composição de Acesso ao Crédito

Os dados recentemente publicados pela COMCRED, do Ministério da Agricultura, permitem identificar com maior clareza uma tendência de distribuição do crédito, segundo estratos de produtores. Classificados os produtores segundo o valor de contratos, em termos de "Pequenos", "Médios" e "Grandes" e considerando-se esses estratos, respectivamente, de zero a 50 salários mínimos, de 50 a 500 e de 500 a mais, os dados mostram um sistemático decréscimo de participação dos estratos inferior e médio. OS "pequenos produtores" caem de uma participação de 34,3% no valor do crédito concedido em 1966 para 11,38% em 1976. No mesmo período, os grandes produtores, que em 1966 absorviam 20,27% do crédito rural, elevaram sua participação, sistematicamente atingindo a faixa dos 53,5% em 1976, não obstante representarem apenas 3,3% do número de contratos. Observe-se ainda que os médios produtores caíram também em sua participação relativa entre 1966 e 1976.

Essa tendência de concentração de crédito para grandes produtores, aliada ainda às restrições institucionais de acesso ao crédito para os agricultores sem-terra, é um outro componente básico do "modelo" de desenvolvimento agrícola - qual seja o apoio à grande propriedade fundiária, conforme tratado em tópico específico mais adiante.

As mesmas observações que se podem fazer a respeito do caráter de extrema concentração do crédito rural são válidas para a política de preços mínimos, cuja operação e normatização obedece aos critérios das demais linhas de crédito agenciadas pelo Banco do Brasil.

Na clientela prioritária dos agentes do crédito rural - "os grandes produtores" - é preciso que se distingam características empresariais diferenciadoras, para que se possa identificar o impacto dessa política no contexto das distintas estruturas produtivas.

Essas características poderiam ser sintetizadas da seguinte maneira:

- a) disponibilidade de bens para cumprir exigências da garantia real;
- b) aptidão e informação para adotar o padrão de tecnologia moderna;
- c) disponibilidade de equipamentos de transformação ligeira de matéria-prima e comercialização (usina de beneficiamento, armazéns, transporte, acondicionamento etc.);
- d) empresas agroindustriais.

Os requisitos básicos da clientela prioritária permitem, ainda, indicar diferenciações na tipologia dos empresários contemplados.

- 1) A primeira alínea está intimamente associada com propriedade jurídica da terra. Assim sendo, tem-se simultaneamente a grande propriedade territorial e a grande empresa rural em posição de propriedade. Neste sentido, o crédito rural é um instrumento poderoso de sanção e realimentação da estrutura fundiária existente, incentivando quer o empresário capitalista "moderno", quer o grande proprietário "rentista" das regiões da agricultura arcaica.
- 2) A segunda contempla com exclusividade o segmento de empresários modernos, mais aptos a adotar o padrão de tecnologia induzido pelo crédito rural. Indiretamente, o ramo industrial a montante do setor agrícola é também incluído na clientela prioritária, na medida em que os dispêndios investimento em sua quase totalidade e de custeio em sua maior parte transformam-se em compras de insumos e equipamentos ao setor industrial.

- 3) Esse terceiro grupo compreende praticamente os empresários comerciais que absorvem a maior parte dos recursos classificados como crédito rural de comercialização. Há também linhas de crédito de investimento - equipamento para beneficiamento, por exemplo - para essas empresas. As principais linhas de financiamento de comercialização são os Empréstimos do Governo Federal EGFs e as Notas Promissórias Rurais, sendo a primeira um instrumento de crédito de política de preços mínimos e a última uma linha de crédito rural dos próprios Bancos.

A exceção da região sul do país, onde se assiste à consolidação de um setor de cooperativas rurais, integrando verticalmente o processo de produção e de comercialização, para as demais regiões, verifica-se quase sempre uma separação dessas atividades. Entretanto, nestas e mesmo no Sul as empresas com exclusiva especialização em beneficiamento e comercialização de produtos rurais gozam dos incentivos (juros, prazos etc.) do crédito rural, visto que utilizam os recursos do crédito de comercialização. Em particular nas regiões Norte e Nordeste, o acesso aos FGFs para os principais produtos da pauta de preços mínimos - algodão, sisal, mamona, juta e malva - é quase exclusivamente concentrado em poder das empresas beneficiadoras¹.

- 4) As empresas agroindustriais constituem ainda uma clientela prioritária do crédito rural - utilizando também o crédito de comercialização- e, em alguns casos, crédito para aquisição de equipamentos. Contudo, os ganhos de proteção governamental para este setor estão nos incentivos fiscais e financeiros para exportação de manufaturados de base agrícola.

3.4. Destino e Composição da Produção

Ao padrão tecnológico intensivo em capital, associado à grande empresa rural, pode-se aduzir a cesta de produtos gerados pelo setor moderno e ainda a destinação principal de sua produção para o mercado externo. Tem-se aí, então, um quadro da estrutura do setor moderno da economia rural. Aqui também a política de crédito funciona como uma luva, perfeitamente ajustada a moldar a atividade desse subsetor. Para efeito de ilustração, é relevante observar a participação de soja, trigo, café e cana-de-açúcar na demanda 'de crédito para custeio agrícola, que praticamente absorveu entre 40 e 50% desses financiamentos nos últimos cinco anos.

A parte a função principal de comércio externo, por elevação de exportações agrícolas, este subsetor moderno ainda provê o abastecimento residual do mercado interno para os estratos de população com níveis de renda mais elevados. Este último aspecto - produtos de alta elasticidade renda - impõe ao setor moderno

¹ Ver DELGADO, Guilherme - "Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos" - CFP-1978- p. 23

a essencialidade do mercado externo para suas exportações, dado o perfil de concentração de renda que subsiste na economia brasileira.

Por outro lado, a Produção de alimentos de consumo geral - feijão, arroz e mandioca -tem caído, em termos de participação no volume de crédito, ao lado de, excluído o arroz, representar uma participação insignificante na demanda de crédito (entre 2 e 3% do crédito de custeio agrícola nos últimos 5 anos), não obstante representar cerca de 15% da produção de lavouras.

A grosso modo, pode-se identificar na produção de alimentos básicos para o mercado interno, e bem assim para o autoconsumo das populações rurais, uma especialização das pequenas unidades produtivas. A par dessas características, o nível de tecnologia geralmente primitivo e a exclusão dos benefícios das políticas agrícolas constituem algumas das condições distintivas de um subsetor "arcaico".

4. ESTRUTURA FUNDIÁRIA E EMPREGO DA MÃO-DE-OBRA

Os traços gerais do "modelo" agrícola brasileiro realçados nos tópicos anteriores restringiram-se a focalizar caracterizações estruturais da atividade agropecuária, sob a perspectiva da utilização do crédito rural institucional. Por isso mesmo, limitou-se em muito a análise, ao papel do capital financeiro no processo de desenvolvimento rural. Há que introduzir explicitamente, agora, a propriedade fundiária e as diversificadas relações econômicas e sociais desta com a força de trabalho, sob o influxo do processo de crescimento econômico dos anos recentes,

Informações censitárias¹ para o período 1970-75 indicam algumas direções do processo de concentração fundiária, com distintos significados em termos de economia regional e estrutura empresarial.

No subsetor moderno aqui considerado, como as regiões Sul e Sudeste, ocorreu um aumento na Região Sul, da área dos estabelecimentos entre 100 a 1.000 hectares, passando de 32% da área total em 1970 para 34% da área total em 1975. Paralelamente, reduziu-se no mesmo período a participação dos estabelecimentos de menos de 100 hectares, de 44% para 41 % da área total de estabelecimentos. Esses arranjos na estrutura fundiária do setor moderno ajustam-se ao influxo de intensa mecanização induzida pelo "modelo" agrícola. Concomitantemente, ocorreu redução na massa de salários rurais, pela intensa substituição de mão-de-obra por capital, principalmente nas lavouras de soja e trigo. Assim, ao processo de modernização mecanização, calcado na grande propriedade territorial, correspondeu uma redução relativa no emprego da mão-de-obra e conseqüente concentração da renda rural. Além disso, é possível que a

¹ IBGE- Centro Agropecuário - 1970 - e SINOPSE (Dados Preliminares) do Censo Agropecuário de 1975

perda relativa da participação da pequena propriedade na área total dos estabelecimentos corresponde a uma tendência de exclusão da pequena propriedade, seja pela proletarianização do pequeno produtor, ou ainda pela sua migração.

A moldura do setor moderno da economia rural completou-se com a inserção das transformações na estrutura fundiária e no emprego rural, muito embora a análise do papel do crédito no processo de crescimento tenha antecipado os traços gerais dessa economia. Já em relação ao setor arcaico de empresas rurais pouco foi dito sobre ele, ressaltando-se apenas o primitivismo tecnológico e a especialização da produção de alimentos básicos para o mercado interno e de subsistência para as famílias rurais. Faltam dados essenciais para identificar a própria natureza dessas empresas. E estes são basicamente as relações sociais na produção entre a propriedade de terra e a força de trabalho rural. Estas relações, pelo caráter multiforme e variável que assumem em cada região, ou para diferentes sistemas de produção, não comportam simplificação à semelhança do que se fez para o setor moderno, onde as relações capitalistas maduras prevalecem.

A tentação da síntese leva a que se identifique no grande proprietário rural deste subsetor rural o desempenho de funções híbridas de hegemonia e controle social da massa de agricultores sem-terra, ao lado de funções econômicas, quais sejam de articulação da pequena produção, subordinando-a pelo controle de terra e dos meios de financiamento ao pagamento de rendas em espécie ou em dinheiro ao proprietário. Esta subordinação geralmente assume a forma de relacionamento de parceria ou arrendamento para os agricultores sem-terra, mas também pode ocorrer entre pequenos e grandes proprietários ou ainda sem intermediação dos grandes proprietários da terra. Este último caso seria o relacionamento do capital financeiro privado e de firmas comerciais compradoras de matérias-primas, financiando, a altos juros, os pequenos proprietários sob condições de entrega compulsória da produção a preços subavaliados.

Esse perfil empresarial em que subsistem tais relações entre a grande propriedade e a pequena exploração é, por força, tecnologicamente atrasado. Tende a dedicar toda parte do esforço produtivo à geração dos meios de subsistência da família, enquanto o excedente econômico apropriado sobre a forma de **rent** pelo proprietário, ou de lucros pelo intermediário comercial, geralmente não se incorpora à unidade empresarial rural sob a forma de investimento de capital, mas aplica-se ou na ampliação territorial da propriedade ou em atividades externas do proprietário.

Este subsetor arcaico de economia rural localiza-se, geograficamente, de forma dominante, mas não exclusiva, nas regiões agreste e sertão do Nordeste.

Em termos do atual "modelo" de desenvolvimento agrícola, esse segmento em Impresarial é retardatário e talvez estrategicamente indesejável. Contudo, beneficia-se pelos incentivos, principalmente financeiros, dirigidos à grande

propriedade territorial. Ademais o crédito de comercialização¹ para as empresas agropecuárias do Nordeste, assim como o crédito de custeio e de investimento para os grandes proprietários rurais, agravado ainda pela exclusão dos pequenos produtores ao seu acesso, são fortes vínculos de manutenção do **status quo**, tolerados ou sancionados no processo de desenvolvimento agrícola.

Por último, há ainda uma possível indução da estratégia de desenvolvimento rural que em termos regionais tem incentivado o crescimento da pecuária². Esta, a exemplo da mecanização, acarreta também desemprego e concentração de renda, agravado ainda pelo fato de que o crescimento meramente extensivo de pecuária nordestina acarreta desemprego sem promover alto crescimento no produto bruto da região.

Há, finalmente, um terceiro subsetor que apresenta características estruturais distintas, quer do subsetor moderno, quer do subsetor arcaico, e que se apresenta como uma unidade indefinida entre estes dois segmentos empresariais. Trata-se do empreendimento rural de áreas de fronteira agrícola, localizado preponderantemente nas regiões novas do Centro-Oeste e do Norte.

O fator de identidade e semelhança com os demais subsetores descritos é a importância da grande propriedade territorial na sua caracterização. A relevância desse traço característico é aqui ainda mais acentuada, porquanto, em se tratando de região de ocupação recente, a própria estruturação de perfil fundiário altamente concentrado torna-se o objetivo econômico-social principal dos grupos empresariais, sendo, portanto, secundária, a atividade produtiva dessas unidades rurais.

A atividade econômica dominante na fronteira agrícola é a pecuária, praticada geralmente de forma extensiva. Contudo, deve-se entender a especialização em produção pecuária deste subsetor com certa cautela, porquanto é uma atividade meio da grande propriedade, sendo o output final do empreendimento a própria geração do latifúndio. E mais uma vez a grande propriedade territorial desempenha funções que não são típicas de unidade de produção capitalista em seu estágio de maturidade. Ao contrário, a atividade produtiva do grande empreendimento rural seria até mesmo antieconômica, considerando-se a precariedade de infra-estrutura econômica de apoio, a distância de mercado e ainda a insegurança de retornos de capital pela remuneração incerta no mercado dos fluxos de produção. Neste contexto, ao invés da grande empresa

¹ Ver, em especial, a quase exclusiva concentração do EGFs em mãos de intermediários comerciais nas regiões Norte e Nordeste, já citada na nota de rodapé no 6.

² A comparação dos censos agropecuários de 1970 e 1975 (SINOPSE PRELIMINAR) revela um crescimento de 7,4% da área total dos estabelecimentos rurais na região NE, enquanto que no período a área com lavouras cresceu apenas 2,8%. Essa informação indireta nos leva a crer que esteja ocorrendo um crescimento maior das áreas de pastagem na região.

rural, predomina a grande propriedade territorial no estilo latifúndio improdutivo, plantada em plena selva tropical como reserva de valor à espera das economias externas e dos incentivos fiscais e financeiros administrados pelo Estado. Enquanto isso, a pequena exploração da fronteira agrícola - pequenos posseiros e proprietários dedicados à produção de subsistência - são expurgados de suas ocupações pelas grandes fazendas em processo de implantação, envolvendo quase em conflito violento a disputa pela posse de terra nessas regiões.

Em termos de tipologia de empreendimento rural, a fronteira agrícola apresenta um certo hibridismo de formas "arcaicas" e "modernas" de empreendimentos rurais, conservando de comum a essas estruturas empresariais a égide de poder da grande propriedade territorial e da subordinação da pequena produção ao seu projeto de expansão.

Sob o influxo do crescimento econômico recente, a fronteira agrícola tem se expandido pela incorporação de terras ao latifúndio. Neste sentido, o crédito rural e ainda mais a política de incentivos fiscais manipulada pela **SUDAM** tem sido pródigos no apoio aos grandes projetos agropecuários. Mas aqui, diferentemente do "setor moderno", não há o padrão tecnológico de modernização induzido à produção, muito embora exista uma demanda crescente por mecanização decorrente da necessidade de demarcação e implantação de fazendas. Por outro lado, o grau de integração com a agroindústria é baixo e a produção também não se destina, principalmente, ao mercado externo, mas aos estratos de alta renda de mercado interno.

5. CONCLUSÕES

Da discussão sobre políticas econômicas e seu impacto sobre os diversos segmentos do setor agrícola, as conclusões que podemos extrair são as seguintes:

- 1) De uma maneira geral, as "políticas indiretas" afetam em seu conjunto os termos de troca do setor agrícola, deteriorando-os, muito embora os segmentos empresariais agroindustriais integrados na exportação obtenham compensações fiscais e financeiras que não prevalecem para a agricultura de mercado interno. Ademais, a própria inserção dos manufaturados de base agrícola no comércio internacional permite-lhes absorver as fatias de mercado externo, que, particularmente no período 1967/73, apresentaram conjuntura bastante favorável.
- 2) As "políticas diretas" oferecem ainda novas compensações ao subsetor moderno da economia, principalmente sob a forma de alto volume de recursos e baixo custo do crédito rural. Concomitantemente, induz ao padrão tecnológico altamente intensivo no uso de capital, mormente de máquinas e equipamentos complementares, integrado na linha de transferência tecnológica das empresas industriais multinacionais, a montante do setor agrícola. Por esta via, a modernização agrícola é forte indutor de concentração da renda em favor dos proprietários do capital.

- 3) O papel do crédito rural e da política de preços mínimos, configurados como principais "políticas diretas", estimulou ainda fortemente as atividades comerciais das empresas a jusante da agricultura, sancionando a estrutura comercial monopolística que permeia as relações comerciais entre essas empresas e os pequenos produtores rurais.
- 4) Em relação à propriedade fundiária, as políticas de crédito, de incentivos fiscais, de preços mínimos etc., induzem ao padrão da grande empresa no "subsetor Moderno", sancionam o latifúndio e suas relações sociais de produção no "subsetor arcaico" e alimentam a formação do latifúndio na fronteira agrícola.
- 5) Relativamente à produção das pequenas unidades, quer seja ela de alimentos matéria-primas, há uma exclusão generalizada dos benefícios da política agrícola. Além disso, é sobre essa produção de alimentos básicos, que recai o ônus principal das pequenas e médias explorações agrícolas, que recai o ônus principal da deterioração dos termos de troca e não sobre o setor agrícola como um todo.
- 6) De uma maneira geral, a estratégia de desenvolvimento agrícola, confrontada pelos diversos segmentos empresariais que compõem o setor agrícola, se traduz num processo de concentração da propriedade fundiária e subordinação da força de trabalho rural, ora a um projeto de modernização agrícola que a exclui, ora a um projeto de manutenção e produção de latifúndio que marginaliza a pequena produção.
- 7) Premida entre pressões de expansão da mecanização intensificada pelo subsetor moderno, pelo crescimento das áreas de pastagem no "subsetor arcaico" e ainda pela formação dos latifúndios no subsetor da fronteira agrícola, a força de trabalho rural é expelida do setor agrícola para incorporar-se a uma incerta ocupação ou mesmo ao desemprego no setor urbano. E enquanto permanece no setor rural ocupa a posição marginal no contexto da "pequena exploração" ou mesmo do trabalho volante, em termos de remuneração da sua produção e/ou de seu trabalho.

LITERATURA CITADA

1. BERGSMAN, Joel - Brazil - Industrialization and Trade Policies, London, Oxford University Press - 1970.
2. COMCRED, Minist. da Agricultura - Crédito Rural - 1969/76 - Volumes de I a VI - BRASI'LIA - DF.
3. DELGADO, Guilherme Costa - Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos - BRASI'LIA - CFP - M.A. - 1978 (Dissertação de Mestrado).
4. IBGE - "Censo Agropecuário de 1970". IBGE - "SINOPSE Preliminar do Censo de Produção Agropecuária de 1970.
5. MORAES, Nelson - A Taxa da Proteção e seus Efeitos sobre o Comércio Externo Agrícola Brasileiro - 1947/73 - Viçosa, 1978 (Dissertação de Mestrado).