

VITOR ACSELRAD

A Economia Política do Agronegócio no Brasil:
O Legado Desenvolvimentista no Contexto da
Democratização com Liberalização

Tese apresentada ao Instituto de
Estudos Sociais e Políticos como
requisito parcial para a obtenção do
grau de Doutor em Ciência Política.

Banca Examinadora

Renato R. Boschi (orientador)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	i
Apresentação	i
Estrutura e tópicos dos capítulos	ii
Marcos teóricos: coalizões pelas reformas orientadas para o mercado	v
Representação do agronegócio: novas institucionalidades e modalidades	x
Literatura de referência: um arquipélago acadêmico	xvii
CAPÍTULO 1 – VARIEDADES DA ECONOMIA POLÍTICA: O DESENVOLVIMENTO DAS ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO	1
Introdução	1
1.1 - Perspectivas presentes da alternativa institucional	4
1.2 - Perspectivas passadas da alternativa institucional	11
1.3 - 1964: a reação ao desenvolvimento alternativo	20
1.4 - Pós-1964: questões agrícola e agrária na nova etapa da ISI	24
1.5 - Imperativos da realidade: a escalada internacional do protecionismo agrícola....	31
Conclusão	39
CAPÍTULO 2 – A POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL: EVOLUÇÃO, RENOVAÇÃO E RESULTADOS DO APOIO GOVERNAMENTAL	43
Introdução	43
2.1 - O processo de diversificação da política agrícola	43
2.2 - Rumo à semitransição da política agrícola.....	51
2.3 - Cenário macroeconômico: estabilização com liberalização	59
2.4 - Estratégias do agronegócio no cenário da liberalização econômica	65
2.5 - Consolidação do novo domínio territorial do agronegócio	71
2.6 - Desempenho do agronegócio brasileiro no mercado internacional	76
Conclusão	80
CAPÍTULO 3 – ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA AGRÍCOLA.....	84
Introdução	84
3.1 - Bases do viés de classe no financiamento rural	85
3.2 - Atores relevantes e interesses efetivos	94
3.3 - Operação do SNCR: política agrícola, escopo do conflito e regressividade	96
3.4 - Renovação do SNCR: política agrária, direção do conflito e bricolagem	98
3.5 - Distribuição do crédito de programas estatais por grupos fundiários	103

3.6 - Medições do grau de concentração de terras nos municípios	106
3.7 - Modelos para explicar a captação de recursos	111
3.8 – Resultados	113
Conclusão	122
CAPÍTULO 4 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DO AGRONEGÓCIO	126
Introdução	126
4.1 - Um agronegócio dependente?	126
4.2 - Apoiando grandes e pequenos produtores no contexto neoliberal	129
4.3 - O jogo da captação: competição privada e competição política	135
4.4 - Um cobertor mais curto: os vetores políticos e econômicos da escassez	139
4.5 - O resgate setorial e seu trade off implícito: semeando o risco moral	146
4.6 - O resgate setorial e seu impacto ex post: colhendo o risco moral	154
Conclusão	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
Estado e desenvolvimento no Brasil	165
Significados da liberalização da economia internacional	167
Política agrícola na economia política das reformas neoliberais	168
Política agrícola na economia política da ISI	172
Reinvenção do desenvolvimento nacional	174
ANEXO I	178
ANEXO II	181
ANEXO III	195
BIBLIOGRAFIA	203

INTRODUÇÃO

Apresentação

O agronegócio tornou a desempenhar um papel decisivo na economia brasileira na década de 1990. Se esteve até a década de 1930 no cerne da economia política do País, nos últimos tempos, ele recuperou sua posição estratégica no que se refere às exportações e ao equilíbrio das contas externas, sendo ainda responsável por parcela do recente êxito no combate à inflação – com a chamada âncora verde. Situado no eixo de um novo modelo de desenvolvimento, o setor ganhou também crescente visibilidade política, refletindo-se no Estado brasileiro, reciprocamente, a relevância adquirida pelos atores econômicos rurais a partir dos incentivos fornecidos por governos sucessivos. Convém pensar em que medida o agronegócio prosperou em função desses incentivos, reivindicando-os à margem de suas vantagens comparativas.

O objetivo geral desta tese foi retratar a economia política em seu segmento rural no Brasil entre os anos de 1999 e 2006, período que compreende o segundo governo Cardoso (1999-2002) e o primeiro governo Lula (2003-2006). Obviamente, houve mudanças e continuidades ao longo desses anos, inclusive no que concerne à política agrícola e à posição dos atores mais envolvidos com ela. A finalidade principal do trabalho foi identificar relações entre o cerne daquela política e o núcleo de seus interessados, admitindo-se que tais relações são pilares constitutivos da economia política brasileira.

Decisões de política econômica são formadas com frequência no governo em virtude do interesse público e, ao mesmo tempo, em função de sua repercussão política em grupos sociais mais ou menos delimitados. É na confluência de interesses públicos e privados – políticos e econômicos – que repousam as razões da adoção de políticas públicas em campos fundamentais de atuação do Estado. E é nela que buscamos as relações entre o agronegócio e a intervenção estatal na economia brasileira.¹

¹ Entende-se com frequência o agronegócio como agribusiness na definição de Mendonça (2005: 20): “o conjunto de todos os agentes que, direta ou indiretamente, encontram-se envolvidos com a atividade agroindustrial. Dessa feita, integram-no as indústrias a montante, os produtores rurais, as indústrias a jusante, armazenadores, transportadores, distribuidores, agentes que coordenam ou afetam o fluxo dos produtos, entidades financeiras, comerciais e de serviços, tais como bancos, bolsas de mercadorias e de futuro, instituições de pesquisa e informações, dentre outras.” Contudo, o sentido comumente atribuído ao

Os objetivos específicos da pesquisa foram:

- 1) Buscar elementos teóricos que esclareçam (a) o mecanismo de conversão da política agrícola brasileira em instrumento de construção das coalizões dos governos de 1999-2002 (Cardoso) e 2003-2006 (Lula), e (b) a mutação da política agrícola nas últimas décadas.
- 2) Avaliar dados empíricos da política agrícola brasileira sob aspectos cujos efeitos envolvam, além de incentivos à economia rural, a formação do consenso entre atores da base de sustentação dos governos referidos.
- 3) Analisar evidências de interesses especiais a informar a atividade de atores políticos empenhados em advogá-los no âmbito da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional.

A abordagem teórica da formação do consenso favorável ao governo considerou a representação desigual de interesses econômicos no Estado como decorrência da sua relevância política diferenciada. A análise empírica, embora baseada em dados de 2006, permitiu deduzir, genericamente, efeitos da política agrícola brasileira em anos anteriores, tendo em conta o moderado ritmo de transformação estrutural dessa política. Por fim, as evidências da atuação em favor de interesses especiais no Legislativo federal foram buscadas nas atividades da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional.

A escolha do tema decorreu da premissa de que ele possui especial importância para a explicação da configuração das políticas para o agronegócio e da sustentação política dos governos formados no período analisado. Este período, por sua vez, foi escolhido pelas questões que intrigam observadores de governos dedicados a conciliar restrições socialmente onerosas e a construção permanente de suas bases de sustentação nas instituições em que ressoam aquelas restrições.

Estrutura e tópicos dos capítulos

A exposição da tese divide-se em quatro capítulos. O Capítulo 1 tratará de comentar duas vertentes do pensamento contra-hegemônico em dois momentos

termo por representantes de interesses do empresariado rural é equivalente à agropecuária, sendo esta a definição empregada neste trabalho.

históricos: as décadas de 1950 e 1960, quando as instituições do Estado desenvolvimentista se afirmaram malgrado sua marginalidade no campo intelectual e, reformuladas no governo militar, às expensas da democracia; e as décadas de 1990 e 2000, marcadas pela resistência antidogmática da reflexão sobre alternativas institucionais para o desenvolvimento – pensamento que, desta vez, se encontraria fora do Estado ou no controle de apenas alguns de seus instrumentos. O Capítulo 2 narra a trajetória da política agrícola no Brasil no século XX e apresenta números que confirmam o sucesso do agronegócio brasileiro. O Capítulo 3 apresenta elementos teóricos que apóiam a hipótese de um viés de classe da política agrícola e análises de dados que respondem a essa hipótese. O Capítulo 4 expõe evidências da atuação de congressistas sois disant porta-vozes do agronegócio na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados.

Visto que todos os capítulos introduzem os problemas sobre os quais se debruçam e apresentam conclusões sobre os resultados de cada etapa de pesquisa, o capítulo final é dedicado a considerações finais acerca do conjunto do trabalho.

Convém fazer uma breve incursão nos tópicos a serem abordados, os quais remetem, teórica e empiricamente, a questões diversamente pertinentes aos anos 1960 e 2000, e ligadas igualmente à política agrícola.

A dissolução da democracia em 1964 terminou por neutralizar, na agenda política brasileira, as propostas de reforma da economia rural que incluíam a reforma agrária entre as condições para a continuidade do processo de industrialização por substituição de importações (ISI) e do próprio desenvolvimento nacional. Criou-se nessa nova fase o instrumento de política mais importante para o agronegócio brasileiro, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que cumpriu, e ainda cumpre, um papel decisivo no desenvolvimento do setor. A conversão da questão agrária em questão agrícola foi, assim, peça-chave na criação de uma nova estratégia de crescimento econômico do País. Desde então, as divergências entre grandes produtores e proponentes de políticas especiais para a pequena agricultura vieram à tona, revelando clivagens importantes na economia rural e pondo em suspeita o valor heurístico da categoria setor para a economia política da política agrícola.

A centralidade do Estado para o desenvolvimento econômico do Brasil ganharia evidências definitivas a partir da canalização sistemática e maciça de recursos para o agronegócio, que finalmente encerraria sua fase secular de especialização na produção cafeeira. Tal como o processo de industrialização, a modernização agrícola seria

fortemente apoiada por uma política intervencionista, minando explicações do sucesso do agronegócio brasileiro calcadas exclusivamente na concepção ricardiana das vantagens comparativas e, igualmente, mitigando críticas à intervenção estatal no desenvolvimento industrial.

O Capítulo 1 abordará os princípios teóricos à base de arranjos institucionais não espelhados nos “modelos de economias de mercado” e dignos de avaliações independentes de critérios inspirados naqueles modelos. No Capítulo 2, será salientada a contribuição decisiva do Estado para a modernização do agronegócio brasileiro.

Por outro lado, a política de financiamento rural privilegiaria grupos setoriais de peso político estratégico para a estabilidade dos governos, sobretudo daqueles constituídos pelo voto direto, a partir de 1988. Na década de 1990, é altamente provável que tais grupos tenham sido contemplados de maneira especial pelos programas do SNCR, em benefício da estabilidade política do governo.

A política econômica do governo Cardoso foi claramente apoiada por variados segmentos do empresariado. Cumpre admitir que os grandes empresários do setor financeiro fossem os mais entusiásticos defensores daquela política, destinada sobretudo a estabilizar a moeda mediante dois instrumentos principais: uma política de juros altos e um programa – o Proer – de amparo a instituições bancárias que constituíam os elos mais frágeis do sistema financeiro. Haveria fontes de apoio à ortodoxia econômica também no setor produtivo. Elas estariam, presumivelmente, naqueles que se interessavam pela estabilização monetária a fim de retomar investimentos de longa maturação. Seriam ainda aqueles que planejavam comprar ativos públicos na mira do programa de privatizações executado pelo governo. Finalmente, é preciso acrescentar a essa lista o grupo transversal de empresários de diferentes setores e dotados de uma característica comum, a saber: a maior capacidade de sobreviver à via-crúcis da restrição fiscal e monetária e da escassez de crédito. Grandes empresários da economia rural, por aspectos teóricos e empíricos da macroeconomia liberal e do SNCR, teriam boas razões para se acomodarem politicamente às reformas dos anos 1990.

Em contrapartida, nessa mesma época, o advento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e as organizações e pressões que deram impulso à sua criação e expansão demonstraram a possibilidade de mudanças sociais baseadas em dispositivos institucionais vigentes ou em sua reconfiguração incremental. A transformação da política de crédito rural, potencializada pelas instituições

democráticas e – em particular – eleitorais, foi prova e produto na natureza não sistêmica da ordem política e econômica no Brasil.

Os dois aspectos da economia política da política agrícola no Brasil referidos nos dois parágrafos acima serão objeto da discussão apresentada no Capítulo 3. As oportunidades e tendências de transformação contínua das instituições do SNCR serão, por sua vez, abordadas nas considerações finais.

A teoria evocada para explicar o apoio de atores privados às reformas propugnadas pela agenda neoliberal na economia brasileira ajuda a compreender, na arena internacional, a postura dos países mais desenvolvidos em defesa da liberalização de mercados e contra os arranjos institucionais nacionais avaliados à revelia dos princípios encarnados em seus modelos econômicos. Assim, depois de observados os mecanismos de incentivo ao desenvolvimento agrícola e sua convergência com o interesse do governo pela estabilidade política, retorna-se aos princípios teóricos que inspiraram todas as análises aqui realizadas.

Os marcos teóricos gerais da pesquisa podem esclarecer o leitor imbuído de maior interesse pelos aspectos axiológicos deste trabalho. Eles são apresentados nas próximas páginas.

Marcos teóricos: coalizões pelas reformas orientadas para o mercado

Crítico das propostas em favor da “despolitização” da gestão da economia apresentadas em resposta à crise duradoura e sistêmica do capitalismo que tem início na década de 1970, Chang (2004) advertiu que essa postura resultaria em exigências ou impasses cujo enfrentamento seria indesejável ou impossível. As exigências seriam restrições impostas à democracia em nome de uma atuação estatal “independente” – inclusive com a eliminação de escassos canais de participação de grupos desfavorecidos no mercado – e os impasses seriam aqueles causados por problemas de viabilidade política – criados por grupos mais organizados e resistentes à mudança – e pelo caráter intrinsecamente moral dos preços na economia – forçosamente ordenada por instituições de natureza política.²

² Essa natureza se revela no quadro ético em que estão inseridos os mercados, onde são proibidos o emprego do trabalho escravo ou infantil, a predação do meio-ambiente, o tráfico de armas e de várias substâncias entorpecentes, etc.

Nisso consiste a distinção primeira e mais profunda entre a economia política neoclássica e aquela de orientação institucionalista: a admissão (welfarista ou neoliberal) ou a recusa (institucionalista) do axioma pelo qual os mercados têm precedência natural em relação às formas de organização e ação política. Superando a controvérsia, em consonância com o paradigma institucionalista e em contraste com os postulados de Hayek (1973), compre reconhecer que a ordem “espontânea” postulada pelo filósofo foi antes instituída, no decorrer da história, por medidas políticas adotadas por Estados ativos no processo de formação da economia capitalista e dos mercados, sendo estes últimos apenas uma das instituições daquela ordem – cuja natureza propriamente “espontânea” é pouco plausível.

O legado teórico de Karl Polanyi (1980) permanece crucial sob esse aspecto. A crítica à visão neoclássica do mercado e seus agentes enganou-se ao tentar superar esse legado, julgando que a tese polanyiana – de que a modernidade emancipou o sistema econômico das relações sociais e instituiu a atomização dos sujeitos – teria equiparado seus adeptos aos teóricos do individualismo metodológico e da naturalização dos mercados (Granovetter, 1985). Não há equivalência relevante entre a concepção natural do mercado e do indivíduo atomizado e a visão dos mesmos, respectivamente, como instituição e sujeito socialmente engendrados. Ainda hoje, diriam os discípulos de Polanyi que o mercado e a racionalidade econômica autointeressada são instituídos e não possuem – eis o que importa – nenhuma relação exclusiva com a natureza intrínseca da realidade ou dos sujeitos sociais.

Se não há sistemas econômicos e formas de agência naturais, por oposição a sistemas e formas de agência que se supõem artificiais (institucionais, políticos, culturais), é impossível conceder status ontológico privilegiado a qualquer um deles, cabendo distingui-los somente em termos fenomenológicos, segundo aspectos observáveis empiricamente. Ao se abandonar a oposição teórica entre instituições e mercado, não restam senão diferentes arranjos institucionais, a serem cotejados em razão de vantagens específicas, capazes de imprimir rumos particulares às sociedades que os sustentam. Nenhuma conclusão deste trabalho, portanto, pode alimentar críticas a toda e qualquer intervenção do Estado na economia ou servir de base para sugestões genéricas de que somente uma política de hands off do Estado resolveria aspectos polêmicos das relações entre governos e mercados.

Este trabalho baseou-se no princípio de que é impossível naturalizar o comportamento humano tal como faz a teoria econômica neoclássica, dada a

inexistência de situações concretas em que não haja normas de comportamento historicamente balizadas e socialmente estabelecidas. Trata-se de um passo decisivo para a compreensão de que as instituições são fatores constitutivos da vida social, conclusão que permite superar a distinção – prenhe de implicações políticas e ideológicas – entre mercado e instituições e avançar para discussões mais esclarecidas acerca de modelos institucionais alternativos e suas respectivas consequências. Com isso, evita-se o erro analítico – e o viés ideológico – de generalizar, para todos os períodos, lugares e agentes, fenômenos visíveis sobretudo em sociedades modernas e grupos situados em determinadas condições.

Assumida a origem histórica e social das instituições de mercado e do comportamento individual tipicamente autointeressado na sociedade contemporânea concebida pelo sistema capitalista, cabe avançar para a indagação subsequente acerca das condições de possibilidade, nesse contexto, da execução de reformas orientadas pelo interesse público e conduzidas por representantes desse mesmo interesse.

Para o principal teórico da ação coletiva no campo da ciência política desde a década de 1960, “a típica organização para a ação coletiva no interior de uma sociedade (...), ao menos se ela representa apenas um segmento restrito da sociedade, (...) pode servir melhor aos interesses de seus membros lutando para obter maior parcela da produção da sociedade para eles.” Segundo Olson (1982: 44), “não há, para fins práticos, nenhuma restrição, em termos de custos sociais que uma tal organização achará conveniente impor à sociedade, no caminho para obter uma parcela maior do produto social para si mesma.”

A economia política neoutilitarista reivindicou o mérito de introduzir fundamentos microeconômicos no exame do comportamento de atores coletivamente mobilizados para influir na gestão de políticas governamentais (Olson, 1965; 1982). Para ela, a ação coletiva não ocorreria apenas em função da existência de interesses comuns a um grupo de atores econômicos, e tenderia se tornar, ao contrário, menos provável conforme aumentasse o número de membros do grupo ou sua homogeneidade. Entre as abordagens do rent seeking praticado por coalizões distributivas, aquelas que resistiram a admitir que atores possam apresentar uma conduta pautada por aspirações altruístas enfrentaram dificuldades para formular explicações da reforma dos Estados orientada para o mercado: a quem, afinal, caberia a iniciativa de executar uma agenda de reformas em nome do interesse público? Aqui, a doutrina segue o raciocínio comum entre analistas para os quais somente a blindagem institucional dos agentes estatais

conseguiria isolá-las de constantes pressões de interesses privados. Mas quais seriam os atores imbuídos desse espírito altruísta e, além disso, capazes de agir livremente ante o assédio de atores econômicos de peso?³

Evans (1993) identificou três correntes na economia política definidas pelo welfarismo, o neoliberalismo e o institucionalismo, estando este último à frente da “terceira onda” no campo das teorias do Estado mais difundidas no século XX. Atualmente, a visão idealista – menos realista e mais otimista – do Estado como agente capaz de promover a mudança estrutural revela-se tão utópica quanto o ideal – a que cedeu lugar aquela primeira visão desde os anos 1970 – de um Estado que não se incumba senão de garantir a observância dos contratos e o respeito aos direitos de propriedade em geral. Como admite Evans (Ibidem: 113), “[s]eria tolice negar que a concepção neoutilitarista capta um aspecto significativo [a busca por rendas] do funcionamento da maioria dos Estados e talvez o aspecto dominante do funcionamento de alguns deles [caso dos Estados predatórios]”.

Por conseguinte, é realista a perspectiva de Olson de grupos interessados em maximizar ganhos particulares por meio de políticas distributivas. Se indivíduos dotados de interesses comuns enfrentam dilemas de ação coletiva em razão do interesse de cada membro em zerar ou minimizar a parcela dos custos da ação em que deve incorrer individualmente, é evidente que há grupos que têm relações análogas com o conjunto da sociedade: muitos desses grupos se recusam a investir recursos para produzir bens públicos, visto que não são os únicos a gozar deles e dificilmente podem extrair-lhes suficiente benefício para aceitarem suportar todo o custo de sua produção. Grupos de interesse prefeririam investir seus recursos na obtenção de maiores fatias do produto social, malgrado o caráter improdutivo desse investimento e até em detrimento do produto social, da eficiência ou da taxa de crescimento da economia.

A utilidade do argumento neoliberal, porém, consiste basicamente na crítica à visão “tecnocrática” do Estado propalada pela versão welfarista da economia neoclássica. O desenvolvimento pode ou não resultar de esforços que o tenham como finalidade, a depender do grau de autonomia do Estado em face de interesses privados, de formas de representação destes interesses junto ao Estado, de ideologias, etc.

³ Em nome dos mesmos fundamentos que sustentam a lógica olsoniana do comportamento coletivo, pode-se descartar sua expectativa de que organizações mais abrangentes (peak associations), que representam um vasto conjunto de integrantes da sociedade, teriam “algum incentivo para tornar mais prósperas as sociedades em que funcionam”. Afinal, como o próprio Olson (1986) reconheceria mais tarde, organizações abrangentes seriam formadas por subgrupos capazes de pressionar ou constituir lideranças dispostas a atender a seus interesses subsetoriais, e não os da totalidade dos membros da organização.

Entretanto, o Estado, como sentenciou Evans (1993: 109), “*permanece central ao processo de mudança estrutural*”.⁴

Nada disso, porém, forneceu as bases para se explicar o ajuste recessivo e as reformas do Estado que penalizam atores sociais relevantes e outrora amparados por incentivos econômicos de políticas públicas. Ao contrário, a doutrina põe em dúvida a disposição de associações abrangentes a apoiar governos que, em nome do bem comum, suspendam programas de crédito, isenções fiscais, barreiras comerciais e outros benefícios setoriais.

Deixada de lado pela maior parte da literatura em economia política, uma questão que deve ser enfrentada é, portanto, a da formação de coalizões de apoio a políticas de não intervenção do Estado na economia. O governo brasileiro desempenhou papel histórico decisivo na promoção do agronegócio ao coordenar políticas que responderam pela competitividade do setor nos mercados internacionais. Seria possível identificar aí um tipo ideal de intervenção na economia dirigida à produção exclusiva de bens públicos? Certamente que não.

No Brasil, durante o processo de democratização com liberalização, também a mudança comandada pela agenda de reformas institucionais foi apoiada por atores econômicos que, ao contrário do que esperaria a doutrina neoliberal, não foram exatamente alijados do processo político para que elites burocráticas insuladas pudessem livremente corrigir distorções de mercado a partir de critérios puramente técnicos. É necessário, pois, decifrar as bases em que foram articuladas as coalizões sociais que sustentaram as agendas de reformas orientadas para o mercado e as políticas ortodoxas de ajuste econômico, como já fizeram outros trabalhos (Schamis, 2002; Acselrad, 2004a).

As escolhas das elites dirigentes tiveram e têm um papel relevante na decisão em favor da inserção brasileira na economia mundial e na definição das políticas que se

⁴ Para Evans (1993: 124-125), a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento reside na formação de uma burocracia weberiana – profissional e auto-orientada, recrutada e promovida por mérito, caracterizada por prestígio e coerência corporativa – dotada igualmente de canais de contato com setores sociais com os quais deve coordenar ações em favor do ajuste e da mudança estrutural. Esta seria a “autonomia inserida” (embedded autonomy) definida e defendida pelo autor. Schneider e Maxfield (1997) também apostam que a cooperação entre governos e empresariado pode ser efetivamente promovida, em contraposição à “sabedoria convencional que trata de burocratas venais e capitalistas orientados para a renda”, conforme a suposta “lei de ferro” do rent seeking. Lideranças empresariais, portanto, não atuam somente como representantes de interesses setoriais, sendo antes, na expressão de Schneider e Maxfield, “extensões da burocracia econômica”, fenômeno de “captura” invertida operando em favor das autoridades públicas. Convém repetir que não se trata de retornar à noção de que o Estado teria vocação natural para a regulação técnica e neutra da economia.

seguiram às reformas (Diniz, 2002). Tais elites mediarão um processo em grande parte decorrente de pressões exercidas pelas restrições externas que atuaram como variáveis exógenas ao sistema político e econômico do País. Contudo, as soluções que visavam dirimir os problemas que a década de 1980 legou aos anos 1990 não foram inelutáveis nem simples resultado das condições adversas que haviam surgido no cenário externo. As coalizões que respaldaram as reformas institucionais dos anos 1990 precisam ser avaliadas nos estudos acerca da condução dessas reformas.

Os interesses do agronegócio entre 1999 e 2006 e a sensibilidade (responsiveness) dos governos a eles podem ser investigados através do sistema de crédito rural mantido apesar da restrição a incentivos setoriais estatais que marcou aquele período. A política agrícola – com destaque para o crédito rural – esteve a serviço da acomodação política e social de grupos atingidos pela referida restrição de incentivos. Com frequência, é difícil evidenciar a distinção entre, de um lado, os recursos destinados a amparar políticas em essência condizentes com o interesse público e, de outro, aqueles que buscam acima de tudo garantir a coesão da base do governo. Contudo, importa ver em que medida, no contexto institucional das décadas de 1990 e 2000, o agronegócio, ao mitigar desajustes nas contas externas e contribuir para o esforço de estabilização dos preços, recebeu incentivos públicos e também benefícios privados, para isso valendo-se da intermediação política de seus representantes em atividade no Congresso Nacional.

Representação do agronegócio: novas institucionalidades e modalidades

A democracia e a Constituição de 1988 devolveram ao Congresso Nacional grande parte dos poderes que lhe haviam sido confiscados pela ditadura militar, ainda que a instituição não viesse a resgatar todas as prerrogativas de que gozara de 1946 a 1964. A nova Carta Magna garantiu ao Executivo um controle sobre a agenda legislativa do País maior que o exercido nos governos anteriores ao regime autoritário (Santos, 1997). Entretanto, no cenário legado pela abertura política, o Congresso tornava-se um locus importante de expressão de interesses de grupos organizados, entre os quais se destacou o empresariado (Boschi & Diniz, 2000; 2004). O fim da interferência dos governos militares na vida parlamentar transformava as atividades do Legislativo – doravante dotado de maior autonomia frente ao Executivo – em objeto de maior interesse de toda espécie de lobby. Empresários que buscaram respostas às suas

demandas na arena legislativa também o fizeram por vezes como forma de atuarem à margem do sistema corporativista de representação setorial herdado do Estado desenvolvimentista inaugurado na era Vargas. Nesse contexto, o Congresso assumiu maior responsabilidade pela política agrícola.

No governo Collor (1990-1992), a política de dissolução de órgãos da burocracia ligados ao Executivo e que serviam de canal para a participação direta de empresários na definição de políticas públicas valorizou ainda mais o papel do Congresso como veículo de expressão das demandas de grupos econômicos. Por fim, a centralização da política econômica e de recursos importantes da produção legislativa no Poder Executivo, quando comparado com os governos que precederam a ditadura militar, concorreu para fortalecer esse papel do Legislativo, na medida em que as novas prerrogativas democráticas do governo seriam utilizadas para a implementação de uma agenda neoliberal, que preconizava o insulamento das autoridades econômicas vis-à-vis o setor privado. Ao aprofundar a implementação daquela agenda, o governo Cardoso (1995-2002) aumentaria a distância entre as elites da burocracia estatal e atores econômicos privados (Boschi & Diniz, 2000).

A dinâmica da sociedade urbana emergente após 50 anos de acelerado crescimento econômico no Brasil resultou, a partir dos anos 1980, na consolidação de novos atores e na configuração de uma nova economia política, na qual se destacou a maior pluralidade de grupos de interesse, que passaram a contestar a representatividade do antigo sistema de mediação entre a autoridade governamental e o setor privado. O descompasso entre o Estado e a nova realidade social, agravando o tradicional déficit de representatividade da estrutura oficial do sindicalismo patronal, expressou-se na insatisfação de empresários com o comportamento de lideranças do sistema corporativista – consideradas complacentes com o governo – e na preocupação com a dificuldade de entidades abrangentes defenderem a contento interesses de segmentos específicos dos setores organizados no sistema.

Restauração de funções do Legislativo, insulamento da política econômica centralizada no Executivo contra pressões da sociedade, desconstrução de canais de veiculação de demandas de grupos econômicos para a esfera governamental e crise de representatividade do sistema corporativista – eis aí um conjunto de fenômenos que reforçou o papel do Legislativo na defesa de interesses de setores econômicos interessados em influenciar os rumos da produção legislativa no País. Todos eles

justificam a expectativa de que o Congresso brasileiro se tornaria, mais do que antes, um palco privilegiado da ação de lobbies empresariais.

O surgimento de novas associações empresariais não foi acompanhado pela extinção do sistema oficial de organizações setoriais, o qual se manteve à frente de importantes iniciativas em defesa de interesses e de seus representados. Transformações por que passariam organizações como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – desde 2000, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – responderam a exigências impostas pela importância maior adquirida por entidades setoriais a partir da exclusão de empresários das esferas do governo responsáveis pela formatação de políticas públicas. A capacitação técnica dessas entidades, por exemplo, constitui ainda parte essencial do lobby para advogar as preferências de grupos do setor privado (Boschi & Diniz, 2000; Saurruger, 2002; Oliveira, 2005).⁵ Portanto, a modalidade de atuação por intermédio das organizações do antigo sistema corporativista e as novas formas de atuação política do empresariado tornaram-se complementares.

Durante o governo Lula, resgatou-se em parte o diálogo e a cooperação entre atores empresariais e autoridades estatais nos moldes existentes no período desenvolvimentista (Diniz, 2005). Além do Congresso, também o Executivo se aproximou de grupos empresariais, a fim de restabelecer políticas focadas no crescimento, após oito anos de estabilização monetária obtida ao preço da relativa estagnação econômica. Já com o agronegócio, foi patente a articulação dos dois governos aqui enfocados através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ocupado por notórios aliados do empresariado rural (Lamounier, 1994).⁶ Próxima deles, permaneceu atuante a maior organização nacional de produtores rurais ligada ao sistema sindical oficial, sobre o qual é pertinente fazer um comentário breve.

Criada em 1919, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) aglutinou sobretudo fazendeiros paulistas, mas teria sido a principal entidade rural patronal do País até o final da década de 1940. A Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), por sua vez, foi criada em 1897 e constituiu a primeira organização de produtores rurais brasileiros com aspirações à representação nacional do setor, mas reuniu essencialmente proprietários

⁵ Exemplo disso foi a elaboração das Agendas Legislativas da Indústria pela CNI, instrumento que auxilia os empresários do setor a acompanhar e influenciar o processo legislativo (CNI, 2008).

⁶ Exceção à regra foi o ano de 2006, quando a renúncia de Rodrigues levou o secretário Luiz Carlos Guedes Pinto a substituí-lo em caráter provisório.

de terras desligados da cafeicultura e localizados fora do estado de São Paulo – como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro (Mendonça, 1998). Em 1951, foi ela que idealizou e patrocinou, juntamente com as 13 federações ruralistas estaduais então existentes, a formação da Confederação Rural Brasileira (CRB), primeira grande associação nacional de produtores rurais – que herdou dirigentes e as próprias instalações da SNA (Heinz, 2006).

Ao contrário da CNI, a entidade rural nasceu da iniciativa de seus membros e sem status oficial, adquirido somente em 1964 por determinação do Decreto Lei 53.517, assinado na ditadura militar durante o governo Castelo Branco. A CRB foi transformada então na Confederação Nacional da Agricultura (CNA), entidade constituída por 27 federações estaduais, integrantes do sistema corporativista.

Em 2001, frente à expansão da criação de animais e, em especial, da produção de carnes em todo o País, a entidade foi rebatizada de Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Naquele ano, a CNA divulgou números segundo os quais ela seria integrada por 2.000 sindicatos e um milhão de associados (Ibidem). Em mais de uma ocasião, a organização seria identificada à agricultura empresarial ou patronal por analistas e observadores do setor agrícola brasileiro.⁷ De todo modo, tratava-se então da mais abrangente organização sindical de escopo nacional atuante no campo, acompanhada de perto pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), fundada em 1969 – com a fusão de duas outras associações de cooperativas já existentes – e doravante integrada ao sistema corporativista de representação sindical, com suas contribuições regulamentadas a partir de 1974 (Mendonça, 2005).⁸ Em 2006, a OCB divulgou números sobre as suas bases associativas, revelando serem estas formadas antes por médios e grandes produtores do que por um espelho do universo dos estabelecimentos agropecuários brasileiros.⁹

⁷ Em 1985, segundo Graziano da Silva (1998: 117), a CNA aglutinava “os segmentos mais atrasados, retrógrados e reacionários da burguesia agrária brasileira”. Em 1999, o então deputado federal João Grandão (PT-MS) insistia em opinião semelhante ao dizer que a “Confederação Nacional da Agricultura atende mais aos interesses dos grandes proprietários” (CAPR, 1999: 67).

⁸ A Aliança Cooperativa Internacional define as cooperativas como associações autônomas de pessoas que se unem voluntariamente para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais comuns através de empresas de propriedade coletiva e geridas de forma democrática (Presno, 2001). Em 2005, o presidente da OCB, Márcio Lopes de Freitas, afirmou que a entidade representava então 1.519 cooperativas, com 982 mil produtores associados (CAPADR, 23/02/2005).

⁹ De acordo com eles, 21% dos estabelecimentos agropecuários associados a cooperativas eram realmente pequenos (com menos de 10 ha), sendo 60% deles constituídos por produtores de pequeno a médio porte (com propriedades de 10 ha a 100 ha). No quadro de estabelecimentos cooperativados, 19% pertenceriam a grandes produtores, com propriedades de 100 ha ou mais (OCB, 2007). Segundo o Censo Agropecuário 2006, naquele ano, 50,3% dos estabelecimentos de todo o Brasil teriam dimensões inferiores a 10 ha, e

É conhecido o problema da representatividade das confederações que integram o sistema corporativo de representação de interesses criado e desenvolvido à sombra do Estado brasileiro desde a década de 1930. Formadas por suas respectivas federações estaduais, que participam das deliberações do órgão superior em igualdade formal de condições, as confederações do empresariado nacional – nelas incluídas a CNA – são dotadas de um desenho institucional incapaz de refletir o peso econômico distinto das economias dos diferentes estados brasileiros, o que teoricamente afastaria delas os mais poderosos grupos econômicos. A dependência em relação às receitas do imposto sindical arrecadado pelo Estado e transferido às organizações do sistema tornaria, por outro lado, mais incerta teoricamente a lealdade dessas organizações aos interesses de seus representados.

Aspectos como esses concorreram para a crise do sistema, especialmente no contexto da redemocratização, quando o declínio do Estado autoritário deixaria os órgãos de representação a ele vinculados sujeitos à maior concorrência com protagonistas recém-egressos da sociedade civil. No caso da CNA, a explicação para o fato de a integração da agricultura empresarial ao sistema oficial de representação setorial ter se dado somente sob o regime autoritário ainda está para ser esclarecida. O mais importante, aqui, é salientar que o déficit de representatividade das organizações corporativistas no Brasil traduziu-se na crise das confederações patronais na década de 1980 – crise particularmente visível na CNA ainda na década de 2000 (Folha de São Paulo, 2/07/2003).

Nos alvares da Nova República, a crise das velhas agremiações rurais seria evidenciada sobretudo pela emergência de uma nova organização civil – independente do Estado e da contribuição sindical por ele recolhida – liderada por empresários claramente identificados com a grande propriedade rural. A União Democrática Ruralista (UDR), fundada em 1985, atuou em nome de um programa intimamente ligado a seu contexto de origem, marcado pela mobilização de defensores da reforma agrária em meio ao processo de redemocratização nacional. Na época, a entidade acusaria os representantes tradicionais do setor agropecuário de estarem mais comprometidos com objetivos do Estado e da política econômica do que com interesses autênticos dos produtores. Para ela, seriam “pelegos” os líderes das federações rurais

apenas 40,1% teriam entre 10 ha e 100 ha. Já os estabelecimentos de 100 ha ou mais chegariam apenas a 9,6% do total (IBGE, 2010). O contraste estaria evidenciado melhor nas extremidades das distribuições. Para os estabelecimentos com menos de 10 ha, OCB = 21%, Brasil = 50,3%. Para aqueles com mais de 100 ha, OCB = 19%, Brasil = 10%.

estaduais integrantes da CNA, antes inclinados a agradar os governos do que a defender suas bases (Bruno, 1997: 79-80).¹⁰

Na década de 1990, com a organização já dissolvida por seu presidente, Ronaldo Caiado, os outrora uderristas seriam identificados na luta pela recuperação da renda do produtor rural. Da resistência ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) sancionado pelo governo Sarney (1985), os herdeiros da UDR passaram, em 1995, a defender a agenda de políticas agrícolas capazes de contrabalançar os efeitos deletérios da liberalização da economia e da política de estabilização monetária (Ibidem: 77, 80-85). Acima de tudo, a disputa de uderristas com a CNA – na qual reconheciam a existência de capital político acumulado por anos de negociações com o governo – pela representação social dos proprietários rurais, desde os anos 1980, gradualmente deu lugar à disputa institucional pela representação política do setor no Estado, até sua relativa assimilação à cultura de mobilização de menor intensidade.¹¹

O ativismo extrapartidário das diversas organizações de produtores rurais respaldou a formação, a partir da legislatura de 1990-1994, da autodenominada “bancada ruralista” no Congresso Nacional. A UDR, que contou com a parceria de deputados constituintes como Alisson Paulinelli, Luiz Eduardo Magalhães, entre outros, estaria por trás da formação da frente parlamentar que, na década seguinte, contaria com a participação de Ronaldo Caiado e Roberto Balestra, de Goiás, de Odelmo Leão e Romel Anísio, de Minas Gerais, entre outros deputados de estados de todas as grandes regiões do País (Ibidem: 87).

Embora mais jovem que a CNA, a OCB teve também atuação de destaque na década de 1980, quando ajudou a criar a Frente Parlamentar Cooperativista (1981) e a Frente Ampla da Agropecuária (1986), esta última composta pelas maiores entidades patronais da agricultura – CNA, OCB e a velha Sociedade Rural Brasileira – e destinada a apoiar o lobby setorial na Assembleia Constituinte, bem como a enfrentar a

¹⁰ Em junho de 1985, em congresso promovido pela CNA para construir a resposta do setor ao PNRA, a orientação da confederação no sentido da incorporação da reforma agrária à política de desenvolvimento rural levou à formação da dissidência que originou a UDR. Em 1986, quando da constituição da FAA, a UDR e a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) se recusaram a integrá-la (Bruno, 1997: 50-51; Graziano da Silva, 1998: 118).

¹¹ Caiado foi candidato derrotado a presidente da República em 1989, deputado federal na legislatura de 1990-1994 e candidato derrotado a governador de Goiás – seu estado de origem e no qual sua família possui raízes antigas – em 1994. Em 1998, foi eleito deputado federal para a legislatura de 1999-2002, tornando a se reeleger para a Câmara dos Deputados em 2002, 2006 e 2010. Entretanto, a assimilação de uderristas à política institucional foi parcial. Por um lado, ela resultou na contínua atuação de figuras que mantiveram a sigla da UDR e suas práticas de mobilização social. Por outro, o próprio Caiado estaria envolvido ainda na organização de “tratorações” e “caminhonações” nas décadas de 1990 e 2000 – sem renunciar, contudo, às negociações com o governo.

concorrência da UDR no campo da representação social (Mendonça, 2005; Bruno, 1997: 90). Nas eleições legislativas de 1990, a OCB faria novamente campanha para candidatos alinhados à sua plataforma e à frente parlamentar de apoio ao setor.¹²

No âmbito da articulação da identidade social, ao contrário da militância dissidente da UDR, a OCB apostou na ampliação do arco de alianças em defesa da economia rural. Para ela, a capitalização dos produtores rurais dependeria de sua aproximação em relação aos setores a montante e a jusante da cadeia do agronegócio, cuja “indivisibilidade” deveria ser compreendida para o fortalecimento dos próprios agricultores. Sabe-se que, embora formadas por produtores rurais, as cooperativas atuam com frequência na interface entre a agricultura e a indústria – seja a indústria de insumos ou bens para a agricultura, seja aquela que adquire a produção agrícola para distribuição e processamento (Presno, 2001).

Foi igualmente visando à articulação intersetorial que, em 1993, um dos diretores da OCB fundou e passou a presidir uma nova entidade: a Associação Brasileira do Agribusiness (ABAG), que buscou representar todos os agentes econômicos ligados à cadeia produtiva do agronegócio, das indústrias que operam fora das propriedades rurais às firmas comerciais, instituições financeiras, bolsas de mercadorias, entidades de pesquisa e prestadoras de serviços. À diferença da UDR, portanto, a ABAG procurou aglutinar todos os interesses de algum modo ligados ao setor agropecuário, adotando desde o início um discurso cuja legitimidade decorre justamente da universalidade de segmentos sociais da qual se diz representante. A modernidade da agenda da entidade encontra-se, por exemplo, na visão integrada das diferentes questões nacionais e na conciliação que procura ao advogar a reforma agrária para propriedades ociosas, mas atenção prioritária para os pequenos produtores com terra, e não para aqueles que reivindicam sua posse (Bruno, op.cit.: 30-32).

Frente à diversidade de entidades engajadas na intermediação de interesses do setor, e à referida centralidade recuperada pelo Congresso Nacional na representação de

¹² Entre os 29 nomes apoiados, prevaleciam aqueles ligados ao PTB, ao PFL, ao PSDB e ao PMDB – 19, no total. Eram eles Geraldo Alckmin (PSDB-SP), Nelson Machezelli (PTB-SP), Michel Temer (PMDB-SP), Ronan Tito (PMDB-MG), Dalton Canabrava (PMDB-MG), Mauro Campos (PSDB- MG), Humberto Souto (PFL-MG), Adolfo de Oliveira (PFL-RJ); Antonio Mendes Thame (PSDB-SP); Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB-SP), Guiomar Bello (PSDB-SP), Mendes Botelho (PTB-SP), Roberto Cardoso Alves (PTB-SP), Saulo Ramos (PTB-SP), Jairo Mattos (PFL-SP), Newton Brandão (PTB-SP), Sidney Fuchida (PSDB-SP), Waldomiro Lopes da Silva (PTB-SP) e Antonio Carlos Casulari (PSDB-SP) (Mendonça, 2005). O candidato Fabio Sales Meirelles (PDS-SP), eleito para a legislatura de 1991 a 1994, já presidira o Instituto do Café do Estado de São Paulo e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), e mais tarde viria a presidir a própria CNA.

grupos de interesse com a redemocratização, optou-se aqui pela investigação focalizada na atuação parlamentar de autoproclamadas lideranças ruralistas na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. Notadamente, para ali convergem os esforços de agremiações diversas baseadas na agropecuária, e também aquelas vinculadas às demais etapas da cadeia do agronegócio – de indústrias de insumos e equipamentos a agentes financeiros públicos e privados.

Na Comissão de Agricultura evidencia-se, contudo, o choque intersetorial a que estão amiúde sujeitos os produtores rurais. As atas de audiências públicas daquela Comissão e referências da literatura sugerem ter sido inútil a ensaiada construção de um ator político e uma atuação política destinada a unificar as aspirações e agendas da agropecuária e de seus parceiros em outros segmentos da economia. O problema da formação de um novo ator social originário da integração de setores econômicos – ao qual se retornará somente no Anexo III – parece ter recebido muito pouca atenção dos estudiosos da nova economia política brasileira. Outros temas parecem ter merecido pouca atenção da pesquisa até hoje.

Literatura de referência: um arquipélago acadêmico

A literatura pertinente ao tema e ao período de referência desta pesquisa cerca por diversos lados a questão enfrentada, porém faz-lhe raras incursões diretas. Muito aquém de um continente, os estudos a que se pode fazer menção constituem tão-somente um arquipélago de fontes para problemas que no máximo avizinham-se da abordagem aqui proposta.

Estudos acerca de obstáculos sociais à modernização técnica no campo ajudaram a esclarecer parte da lógica por trás de distintas preferências de policy design entre grupos de produtores rurais definidos pela extensão de suas terras.

A modernização do campo e o desafio da produtividade motivaram com frequência a indagação acerca da explicação para a adesão ou aversão de agricultores a inovações e, de modo geral, a recursos produtivos não tradicionais. A disposição de produtores rurais para adotarem aqueles recursos seria limitada, conforme a literatura, em função de três fatores: i) ignorância (o produtor não saberia fazer coisas diferentes das que sempre fez), ii) impotência (ele saberia que poderia fazer coisas novas, mas seria incapaz de fazê-lo) ou, simplesmente, iii) desinteresse (ele conheceria métodos novos e teria capacidade de adotá-los, mas não desejaria isso). Via de regra, a sociologia

rural teria atribuído demasiada relevância ao primeiro e ao terceiro desses fatores (Galjart, 1979: 57, 60).

Políticas formuladas com base na tese da prevalência do primeiro fator (ignorância) entre as razões da resistência à difusão de novos métodos na economia rural se dedicaram a fornecer assistência técnica aos produtores agrícolas. Mais pessimista, a associação da cultura (desinteresse, traduzido em valores e atitudes) à resistência a inovações que possibilitam ganhos de produtividade foi analisada sob outras perspectivas.

Criticados por Schultz (1969: 29-31), economistas julgaram que as respostas dos produtores rurais seriam indiferentes ou contrárias às variações dos preços agrícolas, e estudaram a hipótese de que tais agentes careceriam de virtudes econômicas – disposição para o trabalho, propensão a poupar e espírito de empresa. A tese schultziana para explicar a transição da agricultura tradicional para uma agricultura moderna postula que, nesse processo, os produtores rurais passam de uma situação de equilíbrio econômico – obtido e mantido por muitas gerações – para outra, caracterizada pelo desequilíbrio, isto é, pela mudança constante – assimilada e, de fato, desejada. Não se pretende adentrar o debate sobre as causas da modernização agrícola. Mas vale questionar certos mitos em torno delas.

Schultz contestou a suposta vocação de grandes propriedades para a mecanização, e comparou, referindo-se aos anos 1960, as agriculturas indiana e japonesa, a primeira marcada por sua natureza tipicamente tradicional e explorações agrícolas de tamanho médio 2,5 vezes maior que o das explorações no Japão, onde, em contrapartida, a modernização já era avançada, inclusive no que concerne ao emprego de tratores. Portanto, o tamanho médio das explorações não parece determinar o grau de modernização da economia rural. Contudo, ele poderia facilitar ou dificultar o processo, dadas algumas condições.

Galjart (1979: 63) criticou a sociologia rural por ter negligenciado o fator capacidade entre aqueles que influenciam a inclinação de produtores rurais a adotarem novos métodos para o aumento do potencial produtivo no campo. Por trás da impotência de parte dos agricultores para assimilarem novas técnicas estariam variáveis como o status socioeconômico, a renda e o tamanho da propriedade rural. Já se demonstrou que essas variáveis explicam parte da inclinação distinta, entre agricultores diversos, à adoção de métodos novos de produção – entre os quais podemos incluir a incursão no sistema financeiro e em programas de crédito. Muito camponeses

“não têm os recursos necessários para comprar inovações, e ainda que os tenham não podem correr riscos” (Galjart, 1979: 61). Para eles, qualquer revés pode ser desastroso – e as vantagens da inovação adquirida a crédito serão cotejadas com os riscos da operação – muito elevados na atividade agrícola, sujeita que é a incertezas maiores.

A capacidade de captar recursos públicos entre classes distintas de agricultores será a variável de maior interesse no presente estudo. Teoricamente, trata-se de uma variável relevante para o entendimento do processo de focalização da distribuição daqueles recursos nos programas compreendidos pela política agrícola. O fato de esses programas serem baseados sobretudo em contratos de crédito – que exigem do produtor o conhecimento de dispositivos legais, expertise para a avaliação de instrumentos contratuais e planejamento amparado em cálculos relativos a encargos e amortizações, riscos da atividade produtiva e tendências de mercado – autoriza a expectativa de que irão privilegiar produtores dotados de melhores recursos humanos, que os capacitam para levantar recursos financeiros, conforme as regras formais e informais do “jogo da captação” (Capítulo 4).

O tamanho das propriedades, proxy para a aferição da riqueza do produtor testada como explicação para a capacidade de captação, será a segunda variável de maior interesse da pesquisa. Como sugerem respectivamente Shultz e Galjart, o tamanho das explorações agrícolas não seria responsável direto pela propensão à modernização da produção, mas seria responsável direto pela capacidade de angariar recursos financeiros, necessários, por sua vez, àquela modernização. Assim, grandes e pequenas propriedades estariam aptas a incorporar novas técnicas e aumentar sua produtividade, mas em graus diferentes em função dos instrumentos escolhidos pelo governo para a distribuição dos recursos públicos necessários à aquisição de novos insumos e equipamentos. Afinal, a incapacidade parece ter sido, historicamente, um obstáculo à adoção de um método de produção – a contratação de crédito – necessário à incorporação de novos métodos – inovações tecnológicas, etc.

A atuação política de grupos econômicos ou suas preferências relativas a políticas agrícolas foram objeto de estudos diversos. No Brasil, recente tese defendida por Silva (2009) abordou a percepção que a elite empresarial rural de uma localidade específica – a cidade de Sorriso, paradigma do dinamismo econômico liderado pela vanguarda do moderno empreendedorismo rural no estado do Mato Grosso – possui acerca de sua influência na construção da agenda pública e do governo municipal. Embora o trabalho explore implicações de seus resultados para a reflexão sobre a

atuação política do agronegócio em âmbito nacional, sua pesquisa empírica enfoca sobretudo a vida local e o fenômeno da percepção de seus atores. Em outra chave de leitura, artigo de Ricci e Lemos (2004) sobre a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados pretendeu tratar da representação do eleitorado rural no Legislativo federal, mas não se preocupou em distinguir o papel das elites econômicas e tampouco se ocupou de grupos de interesse organizados – embora destaque a importância de se pesquisá-los.

Trabalhos claramente direcionados para a advocacia de interesses do agronegócio junto aos tomadores de decisões no governo federal em períodos recentes voltaram-se basicamente para a arena comercial internacional, onde se desenham as estratégias em torno da política econômica externa (Bonomo, 2006; Oliveira & Onuki, 2007; Iglecias, 2007). Um estudo que abordou as relações entre a representação empresarial e a definição de políticas domésticas de seu interesse foi assinado por Mancuso (2004), mas orientou seu foco para a atuação política do setor industrial e de sua mais abrangente organização, a CNI.

Atenção direta ao objeto de pesquisa desta tese encontra-se em Helfand (2000), que examinou, entre 1969 e 1989, o efeito de três determinantes sobre a proteção do governo brasileiro a quatro commodities agrícolas (café, soja, cacau e trigo). Os referidos determinantes foram i) características de grupos de interesse (elencadas conforme o prisma olsoniano: tamanho do grupo, concentração geográfica e tamanho médio dos integrantes do grupo), ii) objetivos do governo e iii) a mudança estrutural causada pela crise econômica e pela transformação do regime político nos anos 1980. O autor analisou o impacto desses aspectos sobre duas variáveis dependentes: o coeficiente de proteção nominal – em inglês, nominal protection coefficient (NPC), que expressa o grau de proteção (positiva ou negativa) calculado a partir de tributos e outras formas de interferência do governo no setor – e o subsídio equivalente ao produtor – na sigla inglesa, producer subsidy equivalent (PSE), que leva em conta os subsídios embutidos no crédito rural.

Os resultados da análise da segunda variável dependente revelaram aspectos singulares da relação entre a intervenção do governo na atividade agrícola e as variáveis explicativas (Ibidem: 473). Quando analisados os determinantes da variação observada no PSE, nenhuma das variáveis relativas ao poder de pressão (lobby) dos produtores agrícolas apresentou significância estatística. A introdução de dummies para distinguir os períodos anterior e posterior a 1983 – quando o crédito subsidiado, e portanto a ação

do governo em favor do setor agrícola, perde muito fôlego – tornou minimamente significativas duas daquelas variáveis, que, não obstante, apresentaram efeitos (coeficientes) menores do que no modelo estimado para explicar o comportamento do NPC – que reflete apenas os preços recebidos pelos agricultores, e não considera os subsídios oferecidos via crédito a cada uma das commodities em foco.

A tentativa de explicar esse fato clama por novas pesquisas. Helfand (2000: 474) salienta que o crédito subsidiado beneficiou especialmente uma minoria de grandes produtores rurais, e conjectura que a irrelevância relativa dos três aspectos dos grupos de interesse analisados seria decorrente da importância maior do tamanho das propriedades rurais, que seria, nessa hipótese, um preditor melhor do que aqueles aspectos para se explicar a captação de subsídios. A perda de importância do crédito rural em relação à política de preços mínimos na segunda metade dos anos 1980 estaria, segundo essa hipótese, por trás da significância – verificada de 1983 a 1989 – das proxies empregadas a respeito do poder de pressão dos produtores rurais.

A política de crédito subsidiado tornou-se a mais importante ação do governo em favor do agronegócio durante o regime militar. A alocação de seus recursos enviesada em favor dos grandes produtores de gêneros mais comercializados – reconhecida por Helfand e abordada nos principais capítulos da tese – teria resultado, não da manipulação política explícita, mas da autofocalização do crédito, que tende a privilegiar agentes com maiores garantias a oferecer, maior acesso a instituições financeiras, melhor educação e atributos que incluem ainda a criação de menos riscos e custos para os bancos (Ibidem: 468). Devido à importância do crédito, o economista analisa o comportamento do PSE, e não apenas o do NPC. E é devido à importância da riqueza diferenciada – expressa no tamanho das propriedades – de alguns produtores dentro de cada grupo de commodities que ele imagina serem irrelevantes os atributos gerais de cada grupo para explicar a proteção estatal a ele oferecido.¹³

Em pesquisa sobre período mais recente, Helfand e Rezende (2004) trataram das reformas econômicas e seus impactos nos preços de commodities agrícolas entre 1980 e 1998. Além de enfocarem apenas a dimensão econômica da política agrícola, os autores consideram o impacto de uma única variável – a taxa nominal de proteção, correspondente ao conjunto as políticas que determinam o diferencial entre preços

¹³ Na introdução do artigo, Helfand (2000: 463) alerta que i) o PSE seria medida de proteção preferível ao NPC por considerar preços e subsídios creditícios ao setor agrícola, e que, no entanto, ii) tais subsídios não beneficiariam todos os produtores de uma mesma commodity, visto que eram distribuídos desproporcionalmente para os maiores produtores rurais.

domésticos e externos (barreiras tarifárias e não tarifárias, etc.) – sobre os preços domésticos reais, sem que se possa identificar o efeito das reformas na principal instituição da política setorial: o financiamento rural.

Os autores lembram que, nos anos 1980, a composição das fontes do crédito rural se modificou: se, em 1985, 64% dos recursos provinham do Tesouro Nacional e 32% originavam-se dos depósitos à vista de bancos comerciais (sobre o qual incide, como veremos, um compulsório de 25% destinados ao setor agrícola), em fins da década de 1990, o Tesouro respondia por apenas 2% daqueles recursos, cabendo aos depósitos fornecer 40% do crédito. A redefinição do papel do Estado no incentivo à atividade rural e a tentativa de delegar aos agentes privados função mais relevante nessa área deixaram de representar avanços sob dois aspectos claramente assumidos: por um lado, o setor público manteve sua importância na provisão da maior parte do crédito ou na sua regulação; por outro, o processo de alocação de recursos perdeu transparência na medida em que a maior parte do crédito rural deixou de passar pelo processo parlamentar de elaboração do orçamento (Helfand & Rezende, 2004: 198).

Segundo Helfand e Rezende (Ibidem: 201), as anistias e refinanciamentos concedidos a dívidas agrícolas entre os anos 1980 e 1990 teriam criado expectativas de futuros episódios de transferência de custos financeiros para o Estado, e que este comportamento seria mais comum entre grandes produtores. A tentativa de transferir ao setor privado um papel maior na provisão de capital para a economia rural seria útil para dar maior eficiência ao setor financeiro rural. Porém, tratou-se de uma tentativa limitada e parcialmente frustrada. A liberalização econômica, na medida em que diminuísse custos para a importação de insumos e equipamentos agrícolas, teria efeitos diferenciados entre os produtores de acordo com seu tamanho, beneficiando sobretudo os de grande porte. Em conjunto, as reformas neoliberais teriam penalizado a competitividade de pequenos agricultores em especial – no Brasil como em muitos outros países latino-americanos.¹⁴ Adicionalmente, os autores observam que, embora diversos países em desenvolvimento tenham mantido políticas industriais de substituição de importações que outras políticas setoriais (agrícolas) não foram capazes de compensar, o caso histórico do Brasil distingue-se pelo fato de que seu sistema de

¹⁴ Para Helfand e Rezende (2004: 208-209), as reformas dos anos 1990 tiveram ganhadores e perdedores na economia rural brasileira. Elas teriam tido impactos distintos em função do tamanho das explorações agrícolas. As evidências corroboram essa avaliação ao revelarem uma significativa redução no número de propriedades rurais no período, com maior perda de competitividade entre as pequenas explorações.

crédito rural forneceu subsídios muito maiores do que os daqueles países (Helfand & Rezende, 2004: 200).¹⁵

Estudo do Banco Mundial sobre 18 países de três continentes mostrou que a experiência do Brasil não seria muito distinta dos padrões internacionais no que tange às implicações da ISI para o agronegócio – não fosse pela singularidade da sua política de crédito subsidiado, que teve peso e importância notadamente maiores do que a de todos os demais 17 países da amostra (Krueger et al., 1992; Helfand, 2000). Outras pesquisas abordaram a ação política do agronegócio e seus impactos na política agrícola de diferentes países (Bates, 1987; Riedl, 2002; Lopez, 2001; Delorme, 2004). Uma delas (Rocha & Ortega, 2006), baseada em análise de dados de 18 países latino-americanos no período de 1985-2004, assinala que a desigual distribuição de renda mantém relação direta com a distribuição estatal de subsídios fiscais regressivos e ineficientes. Sobretudo, seus autores destacam trabalhos cujos resultados indicam que os subsídios agrícolas não sociais (bens privados) – que participam da estrutura geral de subsídios em conjunto com os subsídios sociais (bens públicos) – são capturados pelas elites econômicas, e que fatores político-institucionais (como o grau de abertura política) e da realidade social (como a concentração de renda) determinam a composição do gasto fiscal, podendo concorrer para a maior participação de subsídios não sociais na estrutura desse gasto (Ibidem: 128, 150).

Os resultados de pesquisas remetem, como vimos, à ação das elites econômicas do campo em torno da política agrícola de seus respectivos países. A história das elites agrícolas no século XX foi tema de importante pesquisa de Heinz (2006), que procurou reabilitar o objeto de análise – comumente desprezado por historiadores contemporâneos – e reivindicar sua abordagem sob uma ótica sociológica mais sofisticada e legítima (Costa & Gouvêa, 2007). Os trabalhos sobre a agricultura, contudo, foram abandonados ao ensaísmo e à agronomia nas décadas que antecederam os anos 1980 (Garcia Jr. & Grynszpan, 2002). De fato, como apontam Garcia Jr. e Grynszpan (Ibidem: 3-4), a modernização da agricultura no Brasil foi estudada

¹⁵ A comparação entre os Brasil e os EUA na década de 1970 é surpreendente. O valor total dos subsídios agrícolas concedidos pelo governo norte-americano chegou a 6,8% da renda setorial em 1969 – tratando-se aqui apenas de government farm programs, que excluem subsídios indiretos como os food stamps e as isenções fiscais. Já no Brasil, os subsídios creditícios para a agropecuária atingiram 20,2% da renda setorial em 1977 (Aidar & Perosa Jr., 1981: 38). A vantagem dos produtores brasileiros aumentaria se fossem agregados ao cálculo os subsídios fiscais – restritos nos EUA, “absolutamente gerais” no Brasil (Ibidem: 39). Segundo Aidar e Perosa Jr. (Ibidem: 38), os juros dos financiamentos agrícolas nos EUA são equivalentes aos de mercado cobrados aos demais setores da economia, fato que bastaria para distinguir os casos norte-americano e brasileiro.

sobretudo por economistas agrícolas, restando relativamente poucas iniciativas de cientistas sociais nesse sentido. A gradual superação dessa lacuna no campo da sociologia não foi acompanhada de um movimento semelhante nos estudos propriamente políticos. Assim, na década de 1990, um especialista brasileiro em políticas públicas para a agricultura afirmava ser ainda necessário conceber e desenvolver uma “ciência política da política agrícola” no Brasil (Lopes, 1992).

É preciso antes de tudo conhecer as políticas do governo para o setor. Como se sabe, a contribuição mais relevante do Estado para impulsionar o agronegócio no Brasil é, atualmente, a mesma que deu incentivo crucial para o setor desde a década de 1960, a saber: a política de crédito rural, criada em 1965 com a Lei 4.829, que direcionou recursos públicos e privados de diversas fontes, a juros controlados, para atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais (Sayad, 1984). Nos últimos decênios, foram realizadas reformas para aumentar a captação de recursos financeiros livres de controles oficiais para o setor (Gasques & Villa Verde, 1995; Gonçalves et al., 2005). Contudo, permaneceu em operação o canal institucional que transfere para o tomador de empréstimos no campo recursos da sociedade – que, devido à disponibilidade compulsória de crédito rural, paga juros livres e outros preços mais elevados – e dos contribuintes – através da equalização dos juros do crédito rural.

A alternativa escolhida pelo governo militar, que desenhou o financiamento rural nos moldes parcialmente mantidos até hoje, não foi a única possibilidade existente para conduzir o Brasil à modernização no campo. Tratava-se, no período pós-1964, de neutralizar o ativismo social em defesa da reforma das estruturas agrárias, por um lado, e de aplicar pesados subsídios públicos capazes de alavancar a modernização do setor, por outro. No longo prazo, o sucesso da grande propriedade rural na área produtiva e comercial seria tributária da concentração daqueles subsídios em favor dessa classe de produtores agrícolas – conforme um processo de “autofocalização” identificado por analistas diversos (Sayad, *op.cit.*; Delgado, 1985; Leite, 2001).

Ao legado histórico desse predomínio de interesses das elites agrárias na política agrícola brasileira pode ser ainda hoje creditada a presença de uma frente parlamentar atuante no Congresso em favor da agricultura empresarial. Como afirmou Lamounier (1994), se a modalidade mais comum de influência privada sobre a formação de políticas agrícolas foi o relacionamento direto entre segmentos agroindustriais e a burocracia pública (em particular, o Banco do Brasil), por outro lado, sua capacidade de

financiar campanhas e lobbies eficientes forneceu-lhes defensores seguros no Legislativo federal.

Dados apresentados por Leite (2001) sobre a trajetória o financiamento rural em termos do volume de crédito contratado mostram que o período de boom e crise do sistema de crédito – até 1985 – foi sucedido por um período de reformas parciais que se estenderam até 1999. Nesse processo, os recursos para financiamentos oscilaram e sofreram quedas geralmente seguidas de recuperações que não restauravam os níveis pregressos de disponibilidades.

O último período, de 2000 em diante, embora apresente uma nítida continuidade institucional com o anterior, pôs à prova – no contexto da explosão da demanda mundial, que testou nossa capacidade de expansão da oferta de commodities agrícolas – o resultado daquelas reformas e reafirmou a centralidade persistente de antigos mecanismos, e do próprio Estado, na oferta de capital para o setor. Aliado à atuação de grupos ruralistas na calibragem de instrumentos da política agrícola, o incentivo do Estado brasileiro ao sucesso recente do agronegócio é uma das peças que compõem a paisagem da economia política rural que será estudada a seguir.

CAPÍTULO 1

VARIEDADES DA ECONOMIA POLÍTICA: O DESENVOLVIMENTO DAS ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

Introdução

Este capítulo faz a exegese da obra de autores que contribuíram para velhas e novas variedades do pensamento não dogmático acerca dos modelos institucionais desenhados com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Sitiadas por linhagens dogmáticas – de direita e/ou de esquerda – que grassaram durante e após o período da Guerra Fria na discussão sobre o tema do desenvolvimento, as referidas variedades de pensamento tiveram um efetivo sentido antidogmático, dedicadas que foram à resistência e ao combate às doutrinas que aprisionaram a reflexão sobre os caminhos para a modernização da sociedade. Essa reflexão foi longamente confinada em polarizações que traduziram menos ideias do que interesses – ou que, alternativamente, traduziram interesses pela defesa do establishment maiores do que o interesse pelo desenvolvimento em si.

A trajetória do pensamento antidogmático nas análises do desenvolvimento foi marcada por contextos e percalços históricos. No bloco de países capitalistas durante a Guerra Fria e no mundo em geral após a queda dos regimes socialistas, duas linhagens antidogmáticas da reflexão sobre as alternativas das sociedades humanas para a realização dos ideais da modernidade formaram escolas que constituem o objeto da resenha apresentada mais adiante.

A primeira linhagem – abordada na segunda parte do texto – foi derrotada militarmente no Brasil da década de 1960, mas apenas parcialmente vencida no campo político, sendo preservada a chamada “economia mista”, embora doravante a serviço de um tipo excludente de desenvolvimento. A segunda – mais recente e discutida já no próximo tópico – prosperou no hostil ambiente dominado pela ideologia neoliberal e pelas reformas nela inspiradas durante as décadas de 1980 e 1990. Seu legado inclui hoje reflexões que ultrapassaram tipologias antigas de modelos institucionais e recusaram a própria noção de “modelos”, em favor da noção mais realista de arranjos institucionais – onde até mesmo a concepção de hibridismo (como aquela implícita na expressão “economia mista”) perde o seu sentido mais elementar. Envolve também a

qualificação de conceitos que, se ajudaram a elucidar as causas de alguns dos problemas de que se ocupam os estudiosos do tema, concorreram também para reeditar a armadilha do determinismo, tradicional e eficaz dispositivo intelectual para obnubilar concepções heterodoxas e gradualistas de solução dos referidos problemas.

Nas décadas de 1950 e 1960, o debate sobre as estruturas sócio-econômicas no Brasil levou diversos autores a esposar a tese de que a transformação do campo era condição sine qua non para o efetivo desenvolvimento econômico do País nos marcos do sistema capitalista. A estrutura rural marcada pela alta concentração da propriedade da terra e por relações de trabalho não capitalistas seria entrave à ampliação da produção de alimentos para o abastecimento urbano e à expansão da demanda por bens industrializados no campo. A suposta vocação agrícola do Brasil, desde que a abolição do comércio atlântico de escravos transferira mão de obra do cultivo de alimentos para as lavouras de café, significava na verdade a concentração dos recursos do País no setor agroexportador e a sua sujeição à dependência da importação de gêneros essenciais ao abastecimento interno. À reforma agrária atribuíu-se, a um só tempo, a capacidade de impulsionar a produção de gêneros alimentícios e matérias-primas, de um lado, e o consumo de produtos manufaturados nos centros urbanos, de outro. Assim, a reforma contribuiria para a inflexão da trajetória econômica nacional em direção ao mundo desenvolvido (Linhares & Teixeira da Silva, 1981: 36-40).

Correntes do pensamento político e econômico infensas à assimilação acrítica dos modelos de desenvolvimento elaborados por estudos baseados nas experiências de países onde o capitalismo se assentara há mais tempo procuraram evidenciar as peculiaridades dos países menos desenvolvidos, a fim de estabelecer agendas de políticas específicas para esses países. No caminho, enunciaram-se as vantagens que a aplicação de modelos universais de desenvolvimento oferecia às nações mais afluentes, assim como as desvantagens correspondentes que essa aplicação acarretava para os países mais pobres.

Nos termos da genuína metodologia científica, admite-se que, embora a teoria aspire legitimamente a um status universal, sem locais ou datas de validade restritas, a sua utilidade na montagem de modelos explicativos depende da sua representação minimamente fiel e eficaz da realidade. No caso do embate intelectual abordado nas páginas seguintes, seriam legitimamente rejeitáveis as teorias econômicas ortodoxas no Brasil das décadas de 1950 e 1960, mas não exatamente por sua pretensão de

aplicabilidade universal, e, sim, por sua pobreza, responsável por sua inaplicabilidade universal e, conseqüentemente, sua ineficácia em diversos casos particulares.

Simplificar em demasia a realidade na teoria equivale a ignorar variáveis relevantes para a explicação da empiria. Teorias dedicadas a explicar apenas o comportamento das economias dos países centrais do sistema capitalista seriam eficazes ainda que omitissem certas variáveis, bastando que essas variáveis não variassem significativamente entre aqueles países. Em contrapartida, fossem significativas suas diferenças entre países centrais e periféricos, tais variáveis não poderiam ser ignoradas pelas teorias dedicadas a explicar as economias centrais e periféricas, sob pena de induzirem governos periféricos a incompreensões e decisões ruins – ineficazes ou contraproducentes, quando não temerárias e desastrosas.

Profundas semelhanças entre nações mais afluentes podem permitir o uso de modelos relativamente simples para a obtenção de explicações pertinentes sobre o comportamento de atores sociais e econômicos. Diferenças igualmente profundas entre essas nações e países subdesenvolvidos, como os da América Latina na década de 1960, desautorizavam a aspiração à universalidade do poder preditivo dos modelos teóricos importados. É assim que devemos avaliar a empresa intelectual de vertentes históricas diversas do pensamento voltado para o estudo da economia política.

A pobreza da teoria tende a torná-la infértil para a explicação de fatos e, portanto, para a predição de tendências e eventos futuros. Do liberalismo ao marxismo, foram muitas as teses que apostaram na confluência – porque inelutável ou desejável – das sociedades humanas para padrões de organização mais ou menos uniformes. Muito embora convictas de que a convergência para o sistema capitalista não seria o derradeiro destino de toda a humanidade, as ideologias progressistas de inspiração marxiana, por exemplo, aferraram-se ao processo inglês de modernização, relegando experiências diversas à irrelevância histórica. A crítica rostowiana às originais projeções marxistas ressaltou que o sistema incorporou as organizações sindicais e a crescente intervenção da política na economia, até conduzir ao inesperado fenômeno do Estado de Bem-Estar Social (Santos, 1994). A história do século XX forneceu abundantes elementos para *infirmar as teorias que vaticinaram a tendência à “monocultura” institucional*. Conseqüentemente, ela reabilitou o espírito que animou as teorias alternativas a respeito do desenvolvimento, comentadas a partir daqui.

1.1 - Perspectivas presentes da alternativa institucional

A variedade de regimes produtivos que se verifica entre as economias capitalistas de diferentes países tornou-se objeto de pesquisas inspiradas no trabalho de Hall e Soskice (2001). A contribuição desses autores para o estudo das varieties of capitalism (VoC) estabeleceu a distinção entre economias de mercado liberais e economias de mercado coordenadas. O grau em que os agentes econômicos se orientam por sinais de mercado ou pela ação de instituições extra-mercado seria o diferencial entre os modelos.¹ Outros autores envolvidos nessa linha de pesquisa propuseram um maior investimento em estudos sobre os mecanismos que definem a configuração de setores específicos (indústrias, agricultura, etc.), além de uma preocupação maior com as variáveis do sistema internacional.

Esse último ponto remete à distinção entre países periféricos e centrais, o que será discutido no tópico posterior. Se os regimes produtivos se distinguem não somente entre economias nacionais como também entre setores econômicos de um mesmo país, caberia a uma agenda de pesquisas empíricas no campo da economia política a missão de identificar o modo de governança que caracteriza cada setor e determina a sua provisão de capital, trabalho e tecnologia, matéria-prima e infra-estrutura, além da regulação das relações entre os agentes do seu respectivo mercado (Hollingsworth et al., 1994).² Com isso, pode-se preencher uma lacuna deixada por uma multiplicidade de análises do capitalismo contemporâneo (Hall & Soskice, op.cit.; Boyer, 2005).

A pesquisa apresentada nos próximos capítulos procurou identificar os mecanismos de provisão de capital no setor do agronegócio brasileiro nas últimas décadas. Antes do mergulho na economia política desse setor, entretanto, convém apurar o legado já formado por estudiosos das VoC em resposta às principais questões suscitadas no debate que travaram até hoje acerca de possíveis caminhos para o desenvolvimento social e econômico.

O enfoque original das VoC foi caracterizado como estático e incapaz de abordar diretamente a questão da mudança institucional, problema desafiador para os

¹ Para Hall e Soskice, economias liberais e coordenadas teriam nos casos dos EUA e da Alemanha, respectivamente, seus casos paradigmáticos. As instituições que diferenciam os dois tipos de economia são várias, a exemplo de agências estatais reguladoras (popularizadas com a exportação do neoliberalismo ensejada pela globalização) e organizações paraestatais de grupos econômicos privados (em sistemas corporativistas de diferentes gerações).

² Segundo Hollingsworth et al. (1994: 8), pode-se entender por setor um conjunto de empresas que produzem uma gama específica de produtos potencial ou realmente concorrentes.

intérpretes do recente período histórico de reformas orientadas para o mercado. A entrada do sistema capitalista em uma nova era marcada pelos fenômenos da integração de mercados e da inovação tecnológica foi acompanhada por vasta produção intelectual empenhada em demonstrar que a desregulação seria a única opção eficaz para a promoção da competitividade das economias nacionais. Para essa literatura, a variedade liberal do capitalismo estaria destinada a prevalecer e se impor ao conjunto do sistema internacional. As variedades de capitalismo coordenado estariam, assim, fadadas a apresentar uma performance geral de resultados inferiores, a menos que adotassem a tempo as ditas “indispensáveis” reformas estruturais (Amable, 2009: 3).

O caráter altamente normativo desse gênero de análise não escapou aos olhos de estudiosos não dogmáticos. Assim, o debate não se encerrou entre os críticos do processo de reformas, nem deixou de mobilizar os próprios defensores da tendência dominante à abertura de mercados, a braços com a reiterada exigência de sustentar a validade de seus argumentos e modelos mesmo à luz sombria do fracasso das experiências de liberalização em diversos países. Esse fracasso – registrado em muitos países em desenvolvimento, como no laboratório neoliberal latino-americano – foi acompanhado da revisão de diagnósticos de países que melhor resistiram à onda ideológica da liberalização de mercados.³

Para a dita abordagem neorealista da mudança institucional de Amable e Palombarini (2009), a perspectiva original das VoC – baseada no comportamento das empresas – subordinou o equilíbrio político a uma forma de funcionalismo econômico, em lugar de tratar o capitalismo como um regime político, onde o sistema econômico é configurado por coalizões de interesses dominantes (dominant social blocs) cuja estabilidade garante a sustentação do governo (Amable, op.cit.: 5-6). A explicação da mudança institucional dependeria dessa visão alternativa. Assim, a compatibilidade do bloco social dominante com as instituições vigentes estaria por trás do equilíbrio político, enquanto a ruptura do bloco dominante e o impasse na formação de um novo bloco seriam responsáveis pelas crises políticas e pelas crises sistêmicas, respectivamente.⁴

³ O caso da Alemanha, paradigma das economias capitalistas coordenadas pelo Estado cujo mau desempenho recente foi atribuído à carência de políticas econômicas de estímulo à oferta (supply-side) e à inflexibilidade do mercado de trabalho, as deficiências do sistema estariam antes no lado da demanda e ao crescente dualismo do mercado de trabalho, dividido em um setor de alta qualificação e alta produtividade e outro, de características opostas.

⁴ Amable e Palombarini (2009: 124-126) propõem uma análise da economia política capitalista baseada na dependência entre equilíbrios institucionais e equilíbrios políticos, vinculando-se a mudança

O retorno do Estado ao rol das variáveis independentes na teoria social abriu caminho para a reivindicação de um lugar análogo para a atividade política e os atores políticos em particular. Em sua obra intitulada *Institutional Change and Globalization*, de 2004, John Campbell identificou uma fase nova da análise neoinstitucionalista ao apontar para a reabilitação do papel ativo de atores empreendedores na arena política, tendência correspondente à rejeição do determinismo que marcara o institucionalismo em período anterior. Para ele, os atores “utilizam” as instituições existentes para inovar. Isso implica descartar o determinismo sem abrir mão do enfoque institucional. A virtude principal do chamado actor-centered institutionalism seria sua capacidade de explicar a transformação social – posta em xeque pela doutrina segundo a qual as instituições seriam variável determinante em última instância (Crouch, 2007: 527-528).

Segundo Crouch (Ibidem: 528), a contribuição de Campbell ao debate sobre as VoC estaria na ideia de transformações incrementais no sistema (within-system incremental changes) que se acumulam – segundo o conceito de acamamento (layering) – para, gradualmente, produzirem a mudança de sistema. A metáfora do ciclista, cujo movimento incessante é a condição de sua estabilidade, é elucidativa. A estabilidade social dissimula uma grande quantidade de ajustes realizados em resposta a problemas internos ou choques externos que ameaçam desestabilizar – e, no limite, solapar – a ordem social. Na realidade, ela pode depender desses ajustes para se perpetuar.

Aqui, a distinção entre mudança e estrutura torna-se mais complexa. A estrutura pode se modificar sem rupturas radicais e, inclusive, ser substituída por outra, embora de maneira gradual. A noção de mudança incremental intrassistêmica ilumina fenômenos que escapam à polarização entre conservadorismo e radicalismo, cujos olhares representam consequências políticas do estruturalismo, do institucionalismo determinista e da noção de path dependence. Sob esse ponto de vista, grandes mudanças podem advir de mudanças pontuais, por vezes pouco visíveis, e podem, de fato, vir à tona finalmente não tanto como um “acontecimento-chave”, mas antes como o reconhecimento da culminância de um processo. A indagação de Crouch sobre os limites que separam a mudança adaptativa da mudança estrutural – “*quantas* mudanças devem ocorrer, e quão extensas elas devem ser, até que anunciemos (...) que

institucional à mudança política. A proposição é relevante para a discussão atinente às VoC, cujos primeiros estudiosos – Hall e Soskice – esperavam que a mudança resultasse da resposta de firmas, políticas e instituições aos desafios por elas enfrentados, em um modelo que reservaria teoricamente o protagonismo às corporações empresariais.

algo novo chegou?” (C

As instituições representam para Amable (Crouch et al., 2005) um equilíbrio gerado pelo compromisso entre diferentes atores sociais, os quais fixam e estabilizam as regras do jogo – e, assim, suspendem (sem abolir) o conflito social em torno de determinada questão. Instituições e mudanças institucionais não estão diretamente subordinadas à performance econômica, cabendo analisá-las sob o prisma da constituição e da evolução de compromissos sócio-políticos. Admitindo-se – como também postulou Gourevitch (1986) ao estudar as conjunturas críticas para a mudança institucional – que a configuração da economia é determinada pela sustentação política de um bloco social dominante, a transformação institucional passa a resultar teoricamente de estratégias adotadas para melhorar a situação de alguns ou de todos os componentes daquele bloco (Crouch et al., op.cit: 371). Em notação diversa, pode-se afirmar que i) a performance da economia explica a mudança institucional tanto quanto esta mudança determina aquela performance, em um relação teórica de causalidade circular; e que ii) essa relação é mediada pela política, sendo as coalizões sociais dominantes uma variável interveniente, de cujo comportamento depende o eventual efeito do desempenho econômico sobre a configuração das instituições ou desta configuração sobre o desempenho econômico.

Um “ambiente” em transformação pode, segundo Amable (2005: 372), modificar as estratégias dos grupos integrantes do bloco dominante, até produzir uma reestruturação ou ruptura no bloco. A mudança na coalizão política terá efeitos menos ou mais radicais – até o ponto de uma substituição do “modelo” – nas instituições. Vale acrescentar que o sistema internacional é, com frequência, o fator determinante de inflexões históricas em trajetórias nacionais (Haggard, 1990). Portanto, pode-se considerar o contexto internacional o grande fator ambiental de cujas transformações decorre a iniciativa de revisão de estratégias na coalizão dominante em determinado país – com o eventual sacrifício de interesses de parte ou do conjunto dos integrantes da mesma coalizão. Mudanças ambientais exigem que o compromisso social seja continuamente restabelecido, à maneira dos ajustes permanentes responsáveis, como na metáfora do ciclista, por transformações graduais cumulativas nos arranjos institucionais existentes.

No campo de investigação das VoC, os conceitos de complementaridade e path dependence foram particularmente relevantes em discussões acerca de suas consequências deterministas para, respectivamente, a análise sincrônica e diacrônica da dinâmica institucional. O segundo conceito evidencia nominalmente o seu significado,

isto é, trata do fenômeno que ocorre quando os efeitos de um variável independente tornam-se causas de novos eventos, ou causas do fortalecimento de situações já existentes.⁸ Sem dúvida, há variáveis intervenientes na trajetória que vincula uma causa primordial a efeitos não imediatos e eventualmente tardios. O poder de elucidação do conceito não autoriza, contudo, o abuso de seu emprego – a historicização de toda explicação – que o coloca apenas a serviço de metanarrativas com boa receptividade entre espíritos sujeitos à sedução de indolentes explicações da realidade.⁹ O contraponto do abuso, evidentemente, não é o abandono do conceito, mas seu uso empiricamente qualificado, como devem propugnar os discípulos de Schattschneider (1935), atentos ao efeito das políticas públicas sobre a arena política – de acordo com o célebre adágio daquele autor (*policies produce politics*).

O conceito de complementaridade figura igualmente na polêmica antideterminista. Foi preciso distingui-lo da noção de isomorfismo institucional, que remete à existência de “princípios comuns” ou da similaridade – a “lógica de mercado” nas economias liberais de mercado, ou a “lógica estatal” nas economias de mercado coordenadas – nas instituições de uma economia política. Não se pode confundir com similaridade a noção de complementaridade, que o debate das VoC definiu como a característica de instituições que i) reforçam mutuamente a sua eficiência ou ii) compensam mutuamente suas deficiências para a consecução dos objetivos a que se consagra o sistema (Crouch et al., 2005: 359-362). Não obstante, como Streek (2005: 366) assinalou, o reforço mútuo entre instituições complementares ameaça eliminar brechas pelas quais o sistema estaria aberto à mudança.

Para retomar a contribuição de Amable (2005: 372), a compatibilidade entre instituições significa a sua coexistência sem o desencadeamento de tensões que exijam a mudança em uma ou em ambas; por sua vez, a coerência pode ser identificada em

⁸ Políticas públicas e instituições criam comportamentos que podem se mostrar de difícil reversão. Fenômenos como retornos crescentes, custos fixos elevados, efeitos de aprendizagem e de coordenação e expectativas adaptativas tornam amiúde improvável a opção por comportamentos alternativos àqueles originalmente provocados por estímulos provenientes da ação governamental. O bloqueio de alternativas após a tomada de um determinado rumo – reforçando (*locking in*) um caminho particular de desenvolvimento – enrijece o processo político ao limitar o cardápio de escolhas que irão ditar eventos subsequentes (Pierson, 1993: 606-609).

⁹ Exemplo paradigmático do apelo à simplificação de que sempre se alimentam as metanarrativas (que favorecem antes a popularização do trabalho científico do que a sua qualificação como tal) é o estabelecimento da relação de causa e efeito entre as origens culturais “latinas” – que remontam historicamente à distinção entre os povos europeus germânicos e mediterrâneos pré-medievais – e o diferente desempenho econômico de países europeus e americanos próximos à virada dos séculos XX e XXI. Trata-se do que poderíamos chamar de versões laicizadas da tese acerca do “pecado original” das sociedades humanas.

sistemas que possuem o aspecto anterior de estabilidade em sua totalidade, refletindo-se na estabilização da coalizão política que sustenta o próprio modelo institucional vigente. Já a complementaridade pode existir entre instituições dotadas de lógicas muito diferentes, como tipicamente ilustra a coexistência entre a competição no mercado de trabalho e a atenuação de seus efeitos com a parcial desmercantilização da força de trabalho gerada por mecanismos de proteção encarnados em sistemas de previdência e assistência social.

A discussão dos conceitos abordados acima contou igualmente com a contribuição de Becker (2007), para quem a complementaridade entre instituições reforçaria a eficácia destas na consecução dos objetivos que o sistema estabelece para si – os quais, nos termos do autor, caracterizam o quadro de referência (reference frame) de uma economia política. Destituída de coerência (systemness) e marcada por contradições profundas, a economia política de um país não teria condições de alcançar objetivos que proclama – e, no limite, veria sua estabilidade em xeque. Entretanto, elementos institucionais têm sempre complementaridades e disfuncionalidades – estas últimas decorrentes do fato de que os objetivos com que se identificam os grupos sociais são heterogêneos e conflituosos (Ibidem: 264 e 280). Retomam-se aqui a concepção do capitalismo como regime político e a identificação de suas bases na coalizão de interesses do bloco social dominante.

Entendida como sistema, a economia política encontra-se à prova de transformações possíveis e – porque logicamente compreensíveis – previsíveis. Sob esse prisma, ela estaria condenada à polarização política: à conservação ou à substituição in totum. Mas é a coerência parcial dos sistemas reais (e não típico-ideais) que se verifica na prática e que permite explicar a mudança – incremental ou total – de sistemas abertos (Ibidem: 262 e 276). Nos interstícios da ordem quase-sistêmica residem atores sociais em conflito, entre outros fatores inovadores cujo papel ativo deve ser apontado na redefinição de estratégias de desenvolvimento econômico.

A vertente institucionalista atenta ao papel ativo de determinados atores sociais tem a virtude de depurar-se do determinismo sem retornar ao voluntarismo das escolas de pensamento pré-sociológicas (Campbell, 2007: 557-558).¹⁰ E, no marco epistemológico dos modelos probabilísticos de explicação, a variabilidade dos

¹⁰ A singeleza da máxima que afirma que “instituições importam” é um dos aspectos centrais da mensagem: afinal, trata-se apenas de dizer que a variável institucional tem sua importância na explicação da ação humana, mas não que ela deva ocupar o velho espaço de variáveis a que antes se atribuía o poder de tudo explicar “em última instância”.

resultados de uma mesma combinação de fatores institucionais tem origem exatamente em fatores como o caráter imperfeitamente determinado – embora altamente condicionado – do comportamento humano.¹¹

1.2 - Perspectivas passadas da alternativa institucional

Na década de 1950, quando o mainstream do pensamento econômico acreditava na capacidade de recursos naturais abundantes servirem de impulso para a desenvolvimento de países que, em contrapartida, sofriam com a escassa disponibilidade de capital, economistas identificados à corrente estruturalista duvidavam dessa perspectiva otimista e apontavam caminhos alternativos para os países de economias primário-exportadoras.

Singer (1950) foi um dos estudiosos que destacou o fenômeno da tendência à deterioração dos termos de troca de países dependentes da exportação de commodities e da importação de bens industrializados, assinalando também que a particular volatilidade dos preços de seus produtos no mercado internacional causaria instabilidade nas suas economias, o que concorreria para desorganizar as receitas dos governos e aumentar o risco de investimentos privados, tornando-os menos atraentes. Por sua vez, Hirschman (1958) afirmou que a liderança do setor primário na economia abriria horizontes limitados ao desenvolvimento, uma vez que as atividades típicas desse setor – como a agricultura – teriam poucos encadeamentos para trás no sistema produtivo, sendo baixo o seu efeito de arrasto e fraca a sua capacidade de alavancar outros setores. Na América Latina, outros autores desenvolveram teses como essas. Com o diagnóstico realizado, eles seriam associados às chamadas teorias dualistas.

¹¹ Embora condicionado por estruturas sociais e, em uma escala intermediária, pelas instituições que ordenam a sociedade, o comportamento de atores sociais justifica a crença filosófica na insubordinação residual. Conforme alegam as doutrinas do livre-arbítrio, certos atos humanos – embora jamais todos eles – são causados simplesmente pelos próprios atores, que interferem na realidade por decisão própria, embora decisão seja possível somente nas situações em que o sujeito encontra-se diante de “encruzilhadas”, segundo o instigante argumento antilaplaciano de James C. Maxwell (Koehler, 1995: 132-133). Na política, ilustraria tal situação o dilema de um governo em apoiar um entre dois lados igualmente poderosos em uma disputa – seja em ocasiões simples, que poderiam levar a pequenas mudanças em termos de políticas, seja em crises nacionais, como na oposição entre elites militares e elites civis. Nesse caso, o governante teria que exercer sua autêntica liberdade para se posicionar. A aceitação da possibilidade – embora restrita e ocasional – de que a ação humana interfira nos acontecimentos como “causa sem causas” (Carvalho, 1995: 227) habilita logicamente o abandono do determinismo no estudo dos fenômenos sociais. No campo filosófico, foi Arendt (2007) quem melhor identificou o agir, em termos conceituais, à atitude de iniciar (archeim), de introduzir o novo.

O dualismo estrutural foi a noção partilhada na época pelas principais correntes intelectuais que se ocupavam dos problemas e desafios do desenvolvimento em países de passado colonial. Na prática, comungaram dele diferentes vertentes de pensamento, inclusive algumas de perfil conservador. No Brasil, as vertentes conservadoras do pensamento dualista se distinguiram pelas questões que consideravam determinantes para o atraso nacional, como o clima, a topografia e a cultura brasileiras. Distinguiram-se também, conseqüentemente, pela receita que preconizaram para enfrentar essas questões: abertura da economia ao capital estrangeiro para compensar as falhas de um empresariado local cuja mentalidade limitava a poupança interna e o investimento produtivo; e reorganização de grandes propriedades rurais em cooperativas capitalistas aptas a se modernizarem e, com isso, elevarem a produtividade agrícola. Sob essa perspectiva, a reforma agrária seria desnecessária ao desenvolvimento capitalista (Linhares & Teixeira da Silva, 1981: 45).

Um panorama secular do pensamento conservador no Brasil destacaria a obra de autores como Tavares Bastos, Joaquim Murтинho e Roberto Campos. Para eles, a interdependência dos países integrantes do sistema capitalista internacional evidenciava a centralidade do setor agroexportador – na prática, especialmente do setor cafeeiro – e da participação do capital estrangeiro na economia brasileira. A distância entre o Brasil imperial e neorrepúblico anterior a 1930 e o Brasil semi-industrializado do pós-guerra era insofismável, e alterava as variáveis de todos os esquemas de desenvolvimento idealizados. Assim, para Campos, era certamente necessário modernizar as estruturas institucionais e econômicas do País a fim de se promover um desenvolvimento compatível com o dos países de economia avançada e livre da influência do nacionalismo da época (Ibidem: 21-22).

Assim como no campo econômico, no pensamento político nasceram teses dualistas a respeito da realidade de países de passado colonial e de seus desafios. No Instituto Brasileiro de Estudos Superiores (ISEB) é que nasceu o ideário político – também dualista – frequentemente associado à ideologia nacional-desenvolvimentista no Brasil. O dualismo isebiano ganhou notoriedade sobretudo com as teses de Hélio Jaguaribe, para quem a revolução nacional no Brasil teria por base um conflito entre classes modernas e atrasadas, estas últimas identificadas com resquícios feudais e semif feudais da história brasileira e representadas, na década de 1950, pelas elites latifundiárias no campo, pelas camadas médias dependentes do Estado e pelo operariado tutelado pela legislação trabalhista. A síntese do poder exercido pelos setores atrasados

da sociedade seria o Estado cartorial, dominado que era pelas elites agrárias (Oliveira Filho, 2005: 5-6).

Para Nelson W. Sodré, também do ISEB, a dualidade da estrutura social tinha limites mais identificados com os setores produtivos, estando sobretudo no campo a fonte do atraso econômico e social no Brasil, e localizando-se nos agentes do imperialismo a aliança fundamental das elites latifundiárias. Ainda que não enxergasse perfeita distinção entre as elites agrárias, de um lado, e capitalistas, de outro, Sodré assinalava a necessidade da superação do latifúndio através das forças do próprio capitalismo ou de um projeto de reforma agrária (Ibidem: 15, 18-19).

A escola isebiana denunciou o liberalismo do pensamento conservador, em suma, por sua origem estranha à realidade brasileira e sua conseqüente carência de raízes concretas nessa mesma realidade, razão da sua ineficácia e inadequação para a promoção do desenvolvimento nacional (Linhares & Teixeira da Silva, 1981: 24-25). Uma ideologia adequada a seu tempo e a seu lugar foi o objeto de interesse dos autores ligados ao ISEB.

Ao admitirem que a burguesia industrial seria demasiado fraca na etapa do processo de desenvolvimento que o Brasil atravessava nas décadas de 1950 e 1960, Jaguaribe e Sodré preconizaram a formação de coalizões pluriclassistas para a realização de uma transformação estrutural conduzida, ainda que de maneira pacífica, por um Estado controlado pela intelligentsia nacionalista e apto a formular e executar o planejamento econômico necessário à superação definitiva do passado colonial. Representada pela elite intelectual desse Estado e disseminada pelas classes progressistas, a ideologia nacionalista exerceria aí um papel decisivo, conforme os autores isebianos (Oliveira Filho, op.cit.: 33, 39).

Segundo Jaguaribe, o “nacional-capitalismo” – encarnado nos governos de Vargas, Kubitschek, Quadros e (até meados de 1963) Goulart – procurou impulsionar o desenvolvimento autônomo e endógeno com base na iniciativa privada do empresariado nacional e nas iniciativas estatais de planejamento, coordenação e investimento direto. Com a execução do Plano Trienal a partir da segunda metade de 1963, o governo Goulart teria, na interpretação de Jaguaribe, deslocado o nacional-capitalismo para implementar um programa de inspiração nacional-trabalhista. Ao novo programa caberia conduzir a destruição das formas semifeudais no campo, onde o latifúndio tradicional deveria dar lugar a fazendas capitalistas e grandes fazendas estatais, de um lado, e a fazendas familiares e cooperativas médias, de outro (Linhares & Teixeira da

Silva, op.cit.: 47-49). Por sua vez, Sodré avaliava que as pequenas propriedades seriam unidades produtivas mais eficientes do que os latifúndios, e idealizava uma reforma agrária radical – embora destinada ainda a implantar, em sua plenitude, o capitalismo no setor agropecuário (Oliveira Filho, 2005: 42).

O jovem nacionalismo latino-americano encontrou suporte igualmente na teoria econômica estruturalista, que despertou na década de 1950 – como vimos – e ganhou terreno na década de 1960.¹² As formulações originais do estruturalismo latino-americano apontaram para o que seriam as deficiências fundamentais das economias do continente, a saber: a baixa diversificação da produção, a especialização em setores produtores de commodities e a dualidade representada por um setor tecnicamente tradicional e outro, emergente e tecnologicamente avançado, assim como uma inadequada estrutura institucional e a falta de capacidade empresarial (Bielschovsky, 2006: 9). O principal nome do estruturalismo na região foi o do economista argentino Raul Prebisch.

Após exercer o cargo de diretor-geral do Banco Central da Argentina de 1935 – quando a instituição foi criada – até 1943, e tendo colhido bons resultados com sua política de estabilização em meio à crise econômica que seu país atravessou em 1938, Prebisch tornou-se o primeiro economista latino-americano de renome internacional, o que motivou o convite para que, na condição de consultor, realizasse um estudo sobre as economias da América Latina junto à recém-criada Cepal (Furtado, 1985: 58-59). Ali, o ele lançaria as sementes de uma nova corrente do pensamento econômico regional.

O espírito da obra prebischiana consiste em uma crítica direta e abalizada ao *laissez-faire* no comércio internacional. O principal esteio dessa crítica seria o arcabouço teórico e empírico a partir do qual Prebisch estabeleceu a distinção entre países do centro e da periferia do capitalismo global, identificando nestes últimos as peculiaridades que mais tarde viriam a ser associadas ao conceito de subdesenvolvimento (Ibidem: 84).

O texto de Prebisch responsável pela primeira exposição de sua visão original acerca das grandes questões da América Latina atacou diretamente a divisão internacional do trabalho existente na prática e justificada pela doutrina econômica em voga. Questionou, de maneira menos ou mais explícita, princípios da teoria das

¹² Já se afirmou que a escola cepalina encontrou sua contrapartida na sociologia política através do ISEB (Oliveira Filho, 2005: 2). Trata-se aqui, porém, de apenas elencar os aportes intelectuais de correntes do pensamento independente no Brasil e as expectativas por eles criadas nos atores participantes do processo histórico nacional.

vantagens comparativas e do equilíbrio no comércio internacional. Acima de tudo, Prebisch contestou a pretensão de universalidade da teoria econômica geral – associada à “*ótica dos centros mundiais*” – e a dedução de que o progresso técnico dos países desenvolvidos tenderia a se disseminar igualmente entre os participantes do sistema de intercâmbio mundial. Diante das assimetrias estruturais entre o centro e a periferia na ordem internacional, o economista preconizou o ativismo governamental em favor da industrialização dos países latino-americanos.

A tentativa de resolver o dilema nacional entre o presente e o futuro – i.e., entre o crescimento imediato baseado em um setor primário turbinado pelo investimento estrangeiro, de um lado, e um crescimento de longo prazo calcado em sacrifícios realizados para a formação de uma economia diversificada e de alto conteúdo tecnológico, de outro – ganharia expressão política crescente. Foi em 1950, durante a conferência da ONU em Montevidéu, que as ideias de Prebisch conquistaram a adesão de alguns dos governos latino-americanos. Seu esquema teórico, e sobretudo a noção de que os governos do continente deveriam assumir a função de conduzir o desenvolvimento econômico, inspirou resolução apoiada por aqueles governos e rechaçada pelas delegações norte-americana e inglesa. Enquanto a resolução – o Decálogo do Desenvolvimento Econômico – preconizava a definição de metas e prioridades de desenvolvimento estabelecidas pelos governos latino-americanos, a representação dos EUA advogava a tese de que a ação governamental devia cingir-se à função de *assegurar um “clima favorável” aos investimentos privados*, especialmente os estrangeiros. Na sequência do encontro de Montevidéu, Prebisch foi alçado da direção de seu centro de pesquisas na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) à posição de secretário-executivo do órgão regional vinculado à ONU (Furtado, 1985: 63, 72, 84-87).

A deterioração dos termos de intercâmbio a que estariam predestinadas as economias primário-exportadoras foi a tese prebischiana que fortaleceu a posição de governos da América Latina favoráveis a políticas de industrialização mediante a substituição de importações. O esforço envidado por esses governos para remediar a instabilidade e os déficits em suas contas externas, além de envolver a estratégia de substituir importações, implicou a realização de manobras no sentido da defesa de seus setores agrícolas.¹³

¹³ A exemplo da OPEP, que reuniria os países exportadores de petróleo, a União dos Países Exportadores de Bananas (UPEB), criada em 1975, associou os principais exportadores do produto na América Latina

No Brasil, a escassez de recursos financeiros para o cultivo de alimentos de consumo local em benefício dos investimentos nos gêneros de exportação e a alta de preços daqueles alimentos (referidas no início deste tópico), juntamente com as pressões sociais pela reforma das estruturas fundiárias que emergiram nos anos 1960, reforçaram o diagnóstico político por trás dos programas de investimento ditados pela Revolução Verde e, igualmente, o programa cepalino de reformas contrário a políticas que agravassem a dependência externa de países menos desenvolvidos.

Não se tratava de abandonar as exportações de bens primários, mas de rejeitar a exclusiva exploração das vantagens comparativas no comércio internacional e, efetivamente, converter suas receitas em fonte de recursos para a importação de bens de capital e a absorção de tecnologias desenvolvidas no exterior, tendo em vista a diversificação da estrutura econômica nacional e a modernização do País. Sabia-se que a aceleração do crescimento do produto de países pobres acarretava uma expansão das importações maior do que permitiam suas receitas de exportação, em virtude da distinta elasticidade-renda da demanda dos produtos que vendiam e adquiriam no mercado externo, bem como da propensão diferenciada ao consumo nas classes abastadas em países com elevada desigualdade de renda. Mas a atração de capital estrangeiro – solução para o hiato de divisas mais recomendada à época – redundava em remessas para o exterior que reiteravam o desequilíbrio das contas externas. Eis porque o controle das reservas internacionais e seu uso planejado eram advogados pela escola cepalina na América Latina (Furtado, 1985: 60-62).

A prescrição de políticas cambiais e industriais com maior poder de intervenção nos mercados baseava-se não só em inovações teóricas como em estudos estatísticos. Os

(Guatemala, Costa Rica, Panamá, Honduras, Colômbia, Nicarágua e Equador), alguns deles dependentes dele para a obtenção da maior parte das suas divisas. O caso dos países exportadores de bananas na América Latina ilustra bem o fenômeno da deterioração dos termos de intercâmbio na região: em 1960, um trator custava três toneladas de bananas; em 1970, o mesmo trator custava o equivalente a onze toneladas da fruta. Também na década de 1970, acordos internacionais para a regulação do comércio de café e açúcar foram celebrados e, em pouco tempo, prejudicados pela resistência de países consumidores e multinacionais do setor. Tratava-se de um entre outros ensaios de superação da condição descrita pela escola cepalina do pensamento econômico na América Latina. Tentativas de internalizar parte dos ganhos de multinacionais com a exportação de bananas de países integrantes do cartel seriam combatidas por aquelas empresas, que modificaram, a partir de meados do século XX, seus instrumentos de gestão da comercialização dos produtos primários latino-americanos (Burbach & Flynn, 1982: 139-141, 219-222). Alguns países encontrariam nas empresas estrangeiras obstáculos à execução de seus projetos de reforma agrária, que conheceram um boom nas décadas de 1950 e 1960. Companhias que mantinham unidades próprias de produção agrícola nos países da região passariam a exportar de preferência os produtos adquiridos de agricultores locais associados, com os quais firmariam contratos. A nova estratégia serviria aos propósitos de diminuir as perdas com oscilações do mercado internacional e evitar possíveis prejuízos causados por programas de reforma agrária – risco atenuado pela renúncia à posse de terras e pelo vínculo reforçado ou renovado com grandes proprietários locais.

estudos demonstravam então que o volume das exportações latino-americanas era determinado sobretudo pelo PIB dos EUA e da Grã-Bretanha, e que, em face da baixa elasticidade-renda da demanda por produtos que predominavam na pauta de exportações da América Latina, sua dependência em relação às economias externas aliava-se às restrições que a natureza daqueles produtos impunha ao crescimento potencial das economias da região. A experiência dessas relações comerciais nos vinte anos compreendidos entre 1929 e 1949, marcada pela queda dos preços das commodities latino-americanas e pela deterioração dos termos de troca dos países primário-exportadores, não se converteu – dada a inelasticidade da demanda por seus produtos no mercado internacional – em aumentos proporcionais nos volumes exportados. O relativo fechamento da economia norte-americana, cujo coeficiente de importação caíra 40% no período, era a fonte dos desequilíbrios externos enfrentados pelos países latino-americanos e a razão pela qual seus governos tenderam a adotar instrumentos de controle cambial. Embora criticados por países estrangeiros, esses instrumentos não passavam, portanto, de recursos defensivos de economias que sofriam com a escassez crescente de reservas internacionais (Furtado, 1985: 59, 78).

A síntese retrospectiva da obra prebischiana constitui-se ao menos de quatro teses fundamentais. Segundo elas, as economias periféricas assistem à deterioração de seus termos de troca devido à tendencial queda relativa dos preços das commodities; tais economias padecem de uma dualidade estrutural devido à divergência entre um setor produtivo como o de países ricos e outro de produtividade baixa, voltado para o mercado interno e de baixo conteúdo tecnológico; elas apresentam um crônico desequilíbrio no balanço de pagamentos devido ao problema dos termos de troca e ao endividamento externo que compensa os entraves estruturais à exportação; e sofrem, por fim, com hiatos de poupança e de divisas provocados pela estratégia de ISI, razão de sua vulnerabilidade externa (Bielschovsky, 2006: 8).

O mainstream do pensamento econômico internacional tinha, no Brasil dos anos 1950 e 1960, representantes como Eugênio Gudín, cujo pessimismo em relação à economia brasileira associava-se à crença de que o País, embora dotado de solos relativamente pobres, estaria fadado a viver da agricultura.¹⁴

¹⁴ O presidente do BNDE em 1958, Lucas Lopes, era porta-voz também de um pretensão discurso “realista”, em particular acerca do Nordeste brasileiro, que Furtado avaliava ser uma região subdesenvolvida no interior de um país subdesenvolvido. Lopes julgava que “o Nordeste precisa de uma boa dose de entreguismo”, o que sugeria sua crença na iniciativa de atores de fora para o desenvolvimento da região. Por sua vez, Furtado acreditava que a escassez de alimentos produzidos no Nordeste em função

Em contrapartida, Furtado encarregou-se de introduzir os princípios da escola cepalina no campo intelectual e político brasileiro. Para ele, além de absorver a mão-de-obra despejada nos centros urbanos pelo desemprego rural causado pelas crises que se originavam nas economias centrais e minavam o setor agroexportador no Brasil, o processo de industrialização contribuía para a efetiva eliminação dos resquícios coloniais na economia, perpetuados por forças históricas interessadas em preservar o sistema primário-exportador (Furtado, 1985: 66, 70-71).

No esquema furtadiano, as estruturas sociais e econômicas arcaicas arraigadas na economia rural não poderiam ser transformadas senão pela intervenção do Estado através de governos reformistas que representassem os setores modernos, urbanos e industriais do País. Juntamente com a difusão do progresso técnico através da expansão industrial, a reforma agrária teria lugar prioritário na agenda de reformas estruturais de Furtado, que a julgava necessária para a solução das deficiências do mercado interno que limitavam o abastecimento de alimentos e o consumo de bens industriais. Historicamente subordinado a variáveis cujo comportamento era ditado pelos países centrais no sistema internacional, o setor arcaico da economia brasileira representava os alicerces da resistência política aos programas de reforma. Assim, o economista aproximava-se das vertentes teóricas dualistas para as quais o subdesenvolvimento seria subvertido pela mobilização da “aliança populista” contra o latifúndio (Linhares & Teixeira da Silva, 1981: 45). O setor agroexportador mantinha contudo um papel decisivo ao satisfazer condição sine qua non para o avanço desse processo: a geração de receitas cambiais para a aquisição externa de equipamentos e insumos necessários ao processo de substituição de importações.

Críticas à tese do dualismo estrutural da economia brasileira surgiram de posições diversas no campo político-ideológico. As noções de que o setor agrícola teria crônicas dificuldades de formação de oferta (por sua reação inadequada à demanda), geração de demanda (por não proporcionar mercado interno aos bens industriais) e produtividade (por não absorver novas tecnologias) foram questionadas por autores conservadores – como Delfim Netto e Affonso C. Pastore – e radicais – como Caio Prado Júnior e André G. Frank. Sugeriu-se inclusive que as análises antidualistas

de suas estruturas sócio-econômicas e da fácil aquisição desses produtos no Centro-Sul do Brasil condenava a região a ter um custo de vida relativamente mais elevado no País e, portanto, a não desenvolver indústrias localmente. Tratava-se de uma relação análoga à de países extremamente pobres com nações desenvolvidas que, ainda hoje, exportam excedentes de alimentos para aqueles países, congelando suas estruturas sociais e produtivas (Furtado, 1989: 42-45).

primaram por investigar antes a realidade empírica do que os ideais a que ela deveria se adequar, o que teria “despolitizado” seu teor comparado ao de teses que alimentavam as agendas de reforma – entre as quais se incluíam aquelas identificadas com o nacional-desenvolvimentismo cepalino ou isebiano – cujo objetivo era amiúde transformar ou extirpar os resquícios do “Antigo Regime” na economia nacional (Linhares & Teixeira da Silva, 1981: 56; Garcia & Grynspan, 2002).

A crítica conservadora ao dualismo – inspirada em autores estrangeiros como Theodore W. Schultz (1969), entre outros – endossava posições politicamente refratárias ao reformismo cepalino e isebiano e convencidas de que o Brasil poderia calibrar sua estratégia de desenvolvimento com mudanças institucionais que dispensavam intervenções na estrutura sócio-econômica (Linhares & Teixeira da Silva, op.cit.: 59).¹⁵ Por sua vez, os críticos radicais não se limitaram a assinar versões brasileiras da posição sweezyana – no debate europeu com Maurice Dobb – de que o sistema colonial fora, historicamente, a implantação periférica do próprio capitalismo mundial.¹⁶ Na prática, eles ajudaram a forjar as bases intelectuais de movimentos sociais para os quais a burguesia industrial e as oligarquias rurais participavam do mesmo sistema e, portanto, não poderiam ser politicamente enfrentadas em diferentes etapas, cabendo confrontá-las a um só tempo (Hobsbawm, 1989: 24-26).

A réplica de Delfim Netto à hipótese de que as reformas na estrutura sócio-econômica nacional eram condição necessária ao avanço do processo de desenvolvimento apoiava-se nos argumentos de que o progresso econômico continuaria com o aumento da produtividade agrícola e a correspondente transferência da mão-de-obra rural para os demais setores da economia. Feito isso, o empresariado rural seria capaz de garantir o abastecimento urbano com alimentos e o fornecimento de matérias-primas à indústria (Linhares & Teixeira da Silva, op.cit.: 61). A agricultura ainda iria desempenhar, nesse contexto, a função de gerar divisas para o processo de substituição de importações – por meio do regime cambial de taxas múltiplas. Delfim admite, contudo, que era temerária a especialização da pauta de exportações em café e outros poucos gêneros agrícolas, e que a política de sustentação dos preços internacionais do

¹⁵ Na vaga de revisões do marxismo pelos próprios marxistas, autores como Cardoso (1981) ofereceram contribuição relevante, mas de pouca repercussão.

¹⁶ Entre os intérpretes comunistas do Brasil, as divergências em torno da classificação da economia brasileira eram bem representadas por Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Júnior. Enquanto o primeiro julgava serem pré-capitalistas as relações de trabalho predominantes na economia rural brasileira, o segundo afirmava que essas relações eram genuinamente salariais, o que significava que não haveria dualidade na estrutura social, mas apenas um único sistema, contra o qual deveriam se bater as classes revolucionárias (Rodrigues, 2005: 93).

café, custeada pelo governo brasileiro e subordinada ao objetivo de fortalecer as exportações de que dependia o processo de industrialização, penalizou esse mesmo processo e concorreu para a desaceleração do desenvolvimento nacional ao proteger agricultores menos eficientes e acarretar custos sociais elevados.

A história do Brasil nos anos 1960 foi definitivamente marcada pelas estratégias de atores políticos responsáveis pela política econômica e pelas reformas estruturais no governo Goulart, como o próprio Celso Furtado, e pela ação de grupos localizados em polos arquiopostos e equidistantes da posição reformista, fossem eles conservadores ou radicais. Obviamente, foi também determinada pelas injunções institucionais e internacionais que premiam até os atores políticos mais organizados, como o próprio governo. Os percalços e o fracasso do governo em sua campanha pela reforma agrária no período merecem atenção pois iluminam o destino dessa reforma e do agronegócio no período seguinte.

1.3 - 1964: a reação ao desenvolvimento alternativo

O governo Goulart foi estremecido por debates e tensões crescentes em torno de dois temas que arregimentaram representantes das elites agrárias e de interesses estrangeiros para as fileiras oposicionistas. A proposta de classificação dos reinvestimentos de empresas estrangeiras como capital nacional teria efeitos na regulação de suas remessas para o exterior. Defendida pelo último governo de Vargas e novamente por Goulart, o projeto foi objeto de controvérsia acalorada até sua concretização, em 23 de janeiro de 1964, por decreto assinado pelo presidente da República.¹⁷ Em paralelo, Goulart buscou apoio no Congresso para diversas emendas constitucionais, como a que autorizava a realização de uma reforma agrária capaz de viabilizar o acesso do trabalhador rural à terra e instituir formas de exploração cooperativa ou coletiva, com a assistência financeira e técnica dos governos federal e estaduais (Bandeira, 1978: 38-39, 110-111, 149; Carvalho, 1979: 164).

Depois de duas vagas de reformas agrárias que atingiram o México e a Rússia, primeiro, e países asiáticos e europeus, em seguida, uma terceira onda de agitações sociais e pressões pela democratização do acesso à terra em países com populações essencialmente radicadas no campo varreu países recém-descolonizados, bem como

¹⁷ O ato presidencial limitou a remessa dos capitais registrados a 10% e impediu a remessa de lucros associados a reinvestimentos (Abreu, 1990: 211).

nações latino-americanas impactadas pela Revolução Cubana, no início da década de 1960. Desta vez, o movimento social se fez acompanhar de um movimento intelectual que repercutiria inclusive em instituições internacionais, como o Banco Mundial e organismos vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU). Formou-se então um vasto consenso em favor de programas de reforma agrária, avaliados amplamente como um pré-requisito para o desenvolvimento econômico (Veiga, 1984: 9, 42-68).

O Brasil não escapou à regra, com até mesmo grupos conservadores aptos a declarar apoio à reforma agrária – desde que desenhada em conformidade com certas restrições (Carvalho, 1979: 178). A carestia de vida provocada por uma inflação acelerada pelos preços de alimentos apontava para a redistribuição de terras como remédio contra a baixa produção de gêneros alimentícios e, em acréscimo, para a consequente formação de um mercado consumidor mais dinâmico no campo, capaz de incentivar a demanda de produtos da indústria doméstica. Por sua vez, a tentativa de reclassificar os reinvestimentos de firmas estrangeiras era não apenas apoiada pelos grupos nacionalistas, mas por todos que tivessem consciência do desequilíbrio do balanço de pagamentos, para o qual as remessas de lucros concorriam cada vez mais desde o boom econômico do governo Kubitschek, que teve um de seus alicerces no investimento externo direto. Havia então adesão generalizada a uma agenda de reformas institucionais que incluíam a reforma bancária e do mercado de capitais, entre outras finalmente levadas a cabo depois de 1964, no governo militar (Abreu, 1990: 201). Quanto à reforma agrária, é difícil verificar se seus opositores incondicionais seriam à época significativamente menos numerosos do que os que se opunham verdadeiramente à modalidade de reforma por intermédio da emenda ao artigo 141 do texto constitucional – cujo parágrafo 16 rezava que a indenização prévia e em dinheiro era condição para a desapropriação de terras (Carvalho, *op.cit.*: 174).¹⁸

O fato é que, se a tensão entre Goulart e interesses agrários e estrangeiros ajudou a conformar a frente de oposição que apoiou e patrocinou o golpe militar de 1964, a inflação seria talvez a principal fonte de instabilidade que abalaria internamente as bases populares do governo. As tentativas de estabilizar os preços culminaram com a implementação do Plano Trienal, elaborado sob a coordenação de Celso Furtado – então

¹⁸ Historicamente, quase não se conhecem casos em que a reforma agrária foi executada sem indenização aos proprietários de terras e mediante o simples confisco dos latifundiários. Havendo, via de regra, compromisso do Estado para indenizar os detentores de terras desapropriadas, torna-se decisivo o tipo de indenização oferecida – ou seja, a modalidade de reforma, e não apenas a reforma agrária em si. Não foi diferente a polêmica brasileira sobre o assunto (Veiga, 1984: 26-28).

ministro extraordinário para Assuntos de Desenvolvimento Econômico – e apresentado em dezembro de 1962. O governo aceitou compromissos com o Fundo Monetário Internacional, promoveu uma desvalorização cambial, adotou medidas em favor da uniformização das taxas de câmbio, enviou ao Congresso o anteprojeto de reforma bancária que criaria o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, recompôs seu gabinete ministerial levando em conta a recuperação da confiança do mercado e manobrou para conquistar o apoio de seus credores à renegociação da dívida externa (Bandeira, 1978: 89, 95-98). Com o plano de estabilização e a retração do influxo de capitais estrangeiros, observou-se alguma redução da inflação e a recuperação das exportações em 1963. Entretanto, o déficit no balanço de pagamentos agravou-se, e o Plano Trienal revelou-se finalmente incapaz de controlar a alta de preços e, portanto, a carestia de vida (Abreu, 1990: 211).

O diagnóstico da aceleração inflacionária realizado por Furtado, em que pese a filiação do economista à tradição do pensamento cepalino, identificou no gasto público e no excesso de demanda dele decorrente as principais causas do problema, com o que o Plano Trienal adquiriria uma coloração ortodoxa. A prescrição de Furtado para controlar a alta de preços, inovadora pela perspectiva gradualista, também incluiu receitas típicas de planos de estabilização anteriores, como a redução do déficit público, restrições ao crédito para o setor privado e uma deliberada elevação corretiva de preços defasados. Também o ministro San Tiago Dantas, figura de proa do governo, manifestara-se meses antes em defesa de políticas de contenção orçamentária e monetária. Com isso, a taxa de crescimento do PIB despencou subitamente de 6,6% para 0,6% entre 1962 e 1963 (Ibidem: 203, 206). A interpretação sobre a causa da queda repentina do crescimento econômico, entretanto, dividiu as opiniões de economistas.

Segundo Wells (1977), a crise de 1963 foi provocada pelo próprio Plano Trienal, que restringiu com força a liquidez e, com ela, a demanda por produtos industriais, especialmente bens de consumo duráveis, tipicamente dependentes da demanda fomentada pelo crédito. Para intérpretes estruturalistas do período, as razões “estruturais” seriam a chave para a explicação da fase descendente do ciclo. Essas razões seriam a queda do investimento ocasionada por inversões realizadas em escala superior à capacidade de absorção do mercado consumidor e também pela maior exigência de capital para que a substituição de importações decolasse para novos e mais complexos ramos industriais, ou uma espécie de crise de superprodução, causada pela discrepância entre a oferta doméstica de bens industriais e uma demanda incapaz de

absorvê-la porque determinada por uma estrutura de distribuição de renda demasiado desigual (Abreu, 1990: 208-210).

Mergulhado doravante em uma clara estagflação, o governo Goulart enfrentaria crescentes pressões políticas pela concretização das reformas estruturais, destacando-se nelas a redistribuição de terras.

A organização do trabalhadores rurais, legalmente impedida de assumir a configuração sindical, avançou sob a forma de associações amparadas no Código Civil, a exemplo – na década de 1950 – das Ligas Camponesas, das associações de lavradores e trabalhadores agrícolas e do Movimento dos Agricultores Sem Terra. A partir de 1962, legalizado e estimulado pelo próprio Ministério do Trabalho de Goulart, o sindicalismo rural avançou e associou-se a outras organizações de trabalhadores agrícolas na mobilização social em defesa da reforma agrária. Em especial, o governo reconheceria oficialmente a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e conduziria a regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural (Bandeira, 1978: 116; Veiga, 1984: 20-21, 72-4).

Nesse contexto, um único projeto de reforma agrária logrou submeter-se à votação no plenário da Câmara dos Deputados. Apresentada pelo deputado Bocayuva Cunha em 15 de abril de 1963 e votada em 7 de outubro do mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 1 obrigaria o Estado a compensar os donos de terras desapropriadas com “indenização justa, mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em prestações sujeitas à correção do valor monetário em limite não excedente a dez por cento ao ano” (Carvalho, 1979: 174). A emenda foi derrotada por contar essencialmente com o apoio de apenas um grande partido – o do presidente Goulart.

QUADRO 1
RESULTADO DA VOTAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1

Partido	PTB	PST	PSB	MTR	PRT	PTN	PL	PR	PRP	PSP	PDC	PSD	UDN	Total
SIM	86	6	3	1	0	7	0	0	0	5	6	5	1	120
NÃO	0	0	0	1	2	3	3	3	5	6	11	68	74	176

Fonte: Carvalho (op.cit.: 175).

O malogro do projeto não reforçou a linha de negociação de acordos. Agravada a crise social com a desaceleração da atividade econômica subsequente ao Plano Trienal, observou-se a progressiva erosão das bases populares e parlamentares de

Goulart, que se viu sitiado por movimentos de direita e de esquerda. Ao intensificar sua campanha pela reforma agrária em novembro de 1963, o governo também estenderia o acesso à Previdência Social e à assistência médica aos trabalhadores rurais. Contudo, nesse momento, Goulart se encontrava em um cenário já marcado por greves de diversas categorias de trabalhadores urbanos e pela ascensão dos movimentos análogos no campo, que iniciaram ocupações de terras em vários estados. Em resposta, militares forneceram armas a fazendeiros do Sul do País e dos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, formando-se neste último um dos maiores núcleos da reação ao projeto de reforma. Em Goiás, Pernambuco e Alagoas, grandes proprietários de terras se organizaram para enfrentar movimentos camponeses. Associações como a SRB e o Conselho das Classes Produtoras (Conclap) comandaram ações para resistirem fisicamente a ameaças que supunham ultrapassar a questão propriamente fundiária. A decisão de avançar no caminho da redistribuição de terras, apesar da resistência do Congresso em aprovar emendas à Constituição Federal, levou Goulart a ordenar que a Superintendência da Reforma Agrária (Supra) elaborasse um decreto para, nos marcos legais, autorizar a desapropriação de áreas localizadas às margens de rodovias federais e açudes (Bandeira, 1978: 98-99, 104, 121-125, 148, 154-157). Poucos dias depois de assinar o decreto, Goulart estaria exilado no exterior.

1.4 - Pós-1964: questões agrícola e agrária na nova etapa da ISI

A ditadura militar instalada em 1964 concebeu um novo modelo de desenvolvimento para o País, excluindo da agenda política nacional as propostas de reforma agrária que a consideravam uma das condições para a continuidade da ISI. A discussão sobre a viabilidade do crescimento sustentado sem distribuição de renda e de terras seria silenciada tanto pela intimidação política como pelas evidências empíricas (Tavares, 1975; Wells, 1977). O regime militar criou a política agrícola que cumpriria um papel decisivo no desenvolvimento do agronegócio. O novo mecanismo de transferência de recursos para o setor inaugurou nova fase da chamada modernização conservadora. Tratava-se, na arena política, de converter a questão agrária em questão agrícola, momento-chave na criação de uma nova estratégia de crescimento econômico do País.

Admite-se, portanto, que Furtado errou ao prognosticar a estagnação da América Latina – supondo que a economia da região sofreria com rendimentos de escala

decrecentes – e ao prever a persistência de excedentes de mão-de-obra. Como se sabe, a forte aceleração da atividade econômica e a absorção crescente da mão-de-obra solaparam essas teses, alterando o curso do pensamento econômico e da história política de países do continente (Bielschovsky, 2006: 10-11).

Segundo Bielschovsky (Ibidem: 8-9), algumas contribuições de Furtado ao estruturalismo cepalino seriam ainda relevantes, destacando-se i) o método histórico-estrutural, em primeiro lugar, e as teses de que ii) o subemprego e a insuficiente diversificação da estrutura produtiva tendem a perpetuar o subdesenvolvimento e que iii) os investimentos na periferia do sistema internacional são determinados pela composição de uma demanda que reflete a concentração da renda e da riqueza. Embora compreensiva, a exegese da obra furtadiana realizada por Bielschovsky não cita sua análise da política econômica – análise propriamente política – entre seus mais relevantes insights. Em *Formação Econômica do Brasil*, Furtado abriu caminhos para o estudo da economia política brasileira, com destaque para as origens e as implicações da política cafeeira, as bases sociais e justificativas técnicas das políticas macroeconômica e agrícola. Em contrapartida, Bielschovsky assinala que Furtado foi o primeiro a problematizar as relações entre a concentração de renda (em condições de subemprego rural e urbano) e o desenvolvimento no debate latino-americano.

Por outro lado, a necessidade de diversificação da estrutura produtiva para a aceleração do desenvolvimento parece ter se verificado no período delimitado pelo início e o fim da curva que veio a ser denominada de “milagre” econômico – marcado pela expansão diferenciada de novos ramos nos setores industrial e agrícola e pelo sepultamento do “pessimismo exportador”, com a superação do produto agrícola pelo produto industrial na pauta de exportações. E, se a distribuição de renda e riqueza não era condição necessária ao impulso da economia para conduzir o País a níveis de produção comparáveis aos de potências mundiais, jamais se descartou plenamente a tese de que ela poderia contribuir para a aceleração desse processo.

Em contrapartida, a ala conservadora do movimento nacional pela redistribuição da terra organizou-se e ganhou apoio do governo Castelo Branco para formar o Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra (Gret), autorizado a elaborar os fundamentos e princípios gerais de uma primeira versão da lei de reforma agrária, bem como a redigir o esboço das emendas constitucionais necessárias à sua execução. Sob a tutela do general Golbery do Couto e Silva, o Gret contou com a participação de membros da corrente mais progressista – situada no Rio de Janeiro – do Instituto de Pesquisas e Estudos

Sociais (Ipes), com o interventor e mais alguns representantes da Supra, ministros de Estado e outros tantos personagens envolvidos no debate. Para o Gret, o fundamento do Estatuto corresponderia ao próprio dispositivo da Constituição Federal de 1946 pelo qual o uso da propriedade da terra deveria ser condicionado à sua função social, o que significava enfrentar a especulação e a ociosidade observadas em grandes propriedades. Sua equipe considerava que a função social da terra seria realizada com altos níveis de produtividade e com a conservação de recursos naturais, a garantia de relações justas de trabalho e a geração de bem-estar para proprietários, trabalhadores e suas famílias. Avaliava que o movimento social pela reforma agrária decorria antes da “falta de uma justiça agrária do que propriamente de problemas da terra”, e que, em lugar do confisco da propriedade rural, era preciso “substituir a estrutura latifundiária pela progressiva implantação de uma classe média rural de pequenos proprietários”. O latifúndio era, para o Gret, o locus de dois problemas que era preciso enfrentar. Improdutivo, devia ser progressivamente extinto. Produtivo, necessitava de condicionamento para melhor desempenhar sua função social. O diagnóstico era que a rigidez da estrutura fundiária concorria para obstruir a cultura empresarial no campo (Bruno, 1997: 145-146).

Em contraste, o chamado Grupo de Doutrina e Estudos do Ipes/SP teria aceitado a proposta de reforma agrária do Grupo do Ipes/RJ apenas no intuito de desmobilizar as forças por trás da reforma. Para o Ipes/SP, a reforma agrária em geral constituiria uma violação do direito à propriedade privada, e seria, à luz das demandas por justiça na distribuição de terras, uma implícita condenação moral do sistema de propriedade existente e do próprio capitalismo. A subordinação do uso da terra à sua função social significaria uma concepção semissocialista da propriedade, cujo dono estaria assim reduzido à condição de um gerente a serviço do bem comum (Ibidem: 139).

Em tramitação no Congresso, o anteprojeto de Estatuto – que representava a proposta oficial do Executivo – deparou com substitutivos que o condenavam por “subordinar em demasia” a reforma agrária ao regime de uso e posse da terra, e que rejeitavam desde as exigências a serem impostas às denominadas empresas rurais ao simples emprego da noção de latifúndio, bem como a instituição legal da noção de propriedade familiar. A cobrança de imposto progressivo – relacionado ao tamanho da propriedade – foi um dos aspectos mais repudiados do texto.¹⁹ Ao final, os integrantes

¹⁹ O movimento contrário ao Estatuto da Terra envolveu grandes proprietários rurais de diversas partes do País e a própria Confederação Rural Brasileira (CRB), liderada por Iris Meinberg. Até a votação da lei no

do Gret admitiram que a força do proprietário de terras, “onipotente em seus domínios”, era “incontrastável”. Contudo, eles reconheceriam a importância das concessões realizadas para a formação da maioria parlamentar a favor do anteprojeto. Aprovada em 30 de novembro de 1964, a lei preconizou a reforma agrária e a definiu como a política destinada a modificar o regime de posse e uso da terra a fim de melhorar sua distribuição e satisfazer objetivos de justiça social e de aumentar a produtividade agrícola. A nova legislação buscou neutralizar os conflitos sociais no campo e estimular a produtividade, endossando a concepção de que o latifúndio constituía um entrave à industrialização. Assim, estabeleceu a propriedade familiar como base da reforma agrária, por um lado, e atribuiu à grande empresa rural, por outro, a missão de conduzir a modernização pelo uso racional da terra (Bruno, 1997: 147-151).

Nesse último ponto, a inovação institucional que representou a criação oficial do conceito de empresa rural assegurou a viabilidade legal do latifúndio, que, razoavelmente explorado, seria imune à reforma fundiária. Porém, a simples não execução da lei seria o principal mecanismo real pelo qual essa imunidade se manteve. A inovação constituída pela criação oficial da propriedade familiar deixaria, em contrapartida, um legado institucional para a retomada do movimento pela reforma agrária a partir da década de 1980.²⁰

Legalmente, a bandeira da reforma agrária abriu caminho com a aprovação do Estatuto da Terra e a edição de emendas constitucionais e decretos que autorizaram procedimentos de desapropriação vedados pela legislação em vigor antes da instalação do governo militar. Em especial, a indenização prévia em dinheiro pelas terras desapropriadas foi substituída pelo pagamento posterior em títulos públicos resgatáveis em 20 anos e avaliados em conformidade com os valores das propriedades declarados para o cálculo do Imposto Territorial Rural – acrescidos do valor de benfeitorias e da correção monetária correspondente ao período (Veiga, 1984: 21 e 28-29). Entre fins da década de 1960 e o ano de 1980, porém, a problemática que nutria o debate sobre a reforma agrária arrefeceu. O desenvolvimento agrícola, apesar de seu notório caráter excludente, encontrou terreno fértil uma vez impulsionado pelas políticas – de estímulo

plenário do Congresso, realizaram-se mobilizações, destacando-se o Encontro de Viçosa, momento de tensão acentuada no processo e avanço de demandas pela revisão da proposta elaborada pelo Gret.

²⁰ O Estatuto definiu a empresa rural como “estabelecimento racionalmente explorado por entidade pública ou privada, individual ou coletiva, que (...) apresente rendimentos considerados satisfatórios (...)”, e a propriedade familiar como “estabelecimento de área mínima que, direta e pessoalmente cultivada pelo lavrador e sua família, ou eventual ajuda de terceiros, garante-lhes a subsistência, progresso social e econômico” (Bruno, 1997: 146).

à produção rural e desestímulo à contestação social – implementadas pelo governo. Assim como a tese estruturalista acerca da incapacidade de o processo de substituição de importações perseverar sem a distribuição da renda e das terras cultiváveis, a tese de que a redistribuição de terras seria condição sine qua non para a modernização agrícola sucumbiria às evidências historicamente acumuladas.²¹

A análise do problema da reforma agrária e de seu fracasso no Brasil da década de 1960 recomenda que se desloque o olhar para alguns elementos objetivos da realidade política do País e de sua economia rural no período. Um estudo sobre a Câmara de Deputados em 1967 mostrou que os debates ali remetiam sobretudo à política de crédito rural e de preços mínimos. A representação de produtores rurais raramente expressava preocupação com a agricultura em geral, tratando geralmente do interesse de estados da federação e de produtos específicos – o café, o cacau, o açúcar, etc. O cerne dos objetivos do setor consistia na obtenção de crédito e na liberdade para fixarem preços no mercado – exceto quando necessitavam de apoio para a sustentação desses preços. Quase inexistem referências no período à falta de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais. O setor, formado que era por camadas distintas de grandes a pequenos proprietários, subsumia a reforma agrária a uma política de amparo a estes últimos (Medina, 1979: 196-200).

A propriedade da terra era tema claramente secundário. Notadamente, a política industrial não despertava a animosidade dos defensores do setor primário, que a aceitavam e procuravam participar de seus resultados. Segundo Medina (Ibidem: 200-201), a industrialização não parece ter criado pressões pela reestruturação do campo, antes racionalizando suas atividades e gerando situações positivas exatamente nos estados – a exemplo de São Paulo – onde a agropecuária e o setor industrial se integravam. Envolvidos com atividades agrícolas e industriais, tais segmentos do setor revelavam preocupação significativa com a comercialização de seus produtos. As deficiências técnicas do setor agrícola não perturbavam a elite da economia rural, que deixava ao mercado a função de eliminar os produtores menos capacitados ou capitalizados. Sobretudo, não havia mobilização que pudesse ser identificada à defesa dos “latifundiários”.

O fracasso da reforma agrária precisaria, portanto, de uma apreciação realista, que evidenciasse a carência de visibilidade e reconhecimento dos trabalhadores sem

²¹ Ver capítulos 2 e 3.

terra na sequência do golpe militar, e sobretudo que admitisse a ausência da percepção de deficiências técnicas e problemas estruturais no setor agropecuário no seio da elite política e econômica do País. De fato, os empecilhos técnicos e estruturais ao desenvolvimento agrícola, fossem eles realmente intransponíveis sem a reforma agrária dentro do regime de 1946 a 1964, eram superáveis com reformas institucionais comandadas à expensa de direitos democráticos, sacrificados para a retomada do desenvolvimento econômico em bases assumidamente excludentes.

Uma explicação realista para o fracasso da reforma agrária brasileira nos anos 1960 consideraria os fatores institucionais e politicamente conjunturais na primeira metade da década e aqueles que, diferentemente, caracterizaram a segunda metade dela. Mas não precisaria ter em idêntica conta os chamados fatores estruturais, que – sob o aspecto da suposta incompatibilidade entre o desenvolvimento industrial e a estrutura arcaica da propriedade rural e da oposição supostamente iminente entre representantes desses segmentos econômicos – não se comprovaram ou não revelaram peso significativo entre os empecilhos à modernização.

Restaria esclarecer o enigma da aparente passividade de grupos econômicos tão articulados na resistência à intervenção em seus direitos de propriedade, mas tão pouco refratários às políticas em que se traduzia a estratégia de desenvolvimento baseada na ISI, cujos aspectos mais assinalados na literatura salientam a externalização de seus custos em detrimento da economia rural. O assunto, a ser melhor explorado em capítulo posterior, remete novamente ao debate doutrinário sobre modelos de desenvolvimento e suas implicações para o conjunto da economia.

Com visão diametralmente oposta à dos estruturalistas, economistas de orientação liberal questionavam-se, não pelas dificuldades que o setor primário da economia acarretava para o crescimento industrial, mas pelo ônus que esse crescimento – através de políticas cambiais e comerciais protecionistas – impunha ao setor primário, especialmente ao setor agrícola. Embora amplamente identificada entre estudiosos do processo de substituição de importações, a transferência líquida de renda do setor agropecuário para o setor industrial não encontrava, porém, resistências significativas no pensamento econômico nacional. De certo modo, a industrialização era amplamente considerada uma condição para o desenvolvimento do País. Como admitiu Afonso Celso Pastore:

“[E]sta penalização da agricultura foi reconhecida pelos economistas ditos ortodoxos, mas seu reconhecimento mais amplo era impossibilitado pela crença de que o único caminho legítimo para o desenvolvimento era a industrialização, sendo a agricultura deixada no limbo (...)” (apud Linhares & Teixeira da Silva, 1981: 63).

Seria de fato temerário julgar consensual a percepção de que o setor agrícola teria sido historicamente submetido a políticas econômicas cujo saldo implicava uma inequívoca transferência de renda da agricultura à indústria. Em paralelo às políticas de sustentação de preços acionadas em períodos de crise de demanda no mercado externo, o processo inflacionário, no qual os produtores de todos os setores econômicos tentavam proteger seus rendimentos, deveria garantir proteção especialmente aos produtores rurais. Uma razão reside no fato de que, se a elevação dos preços comprimia os orçamentos familiares, a inelasticidade-renda da demanda de alimentos – e a correspondente Lei de Engels, pela qual a redução da renda é negativamente correlacionada ao peso dos alimentos nos gastos familiares – deveria assegurar uma participação maior da agricultura no produto real doméstico. Para Sodré, a transferência de renda entre os setores produtivos realmente ocorria, mas em sentido inverso.

“O confisco inflacionário representa o problema fundamental, no quadro de escassez de capitais resultante de processo. Afirma-se, habitualmente, que o setor agrícola de exportação subvenciona a economia brasileira, quando a verdade é o inverso disso: a economia brasileira é que subvenciona o setor agrícola de exportação. A campanha contra o pretense “confisco cambial” dá colorido a falsidade. Verdadeiro é o confisco inflacionário (...)” (apud Rodrigues, 2005: 95).

A tese que mais se consagrou na literatura especializada foi aquela relativa à transferência líquida dos custos da industrialização para o setor primário da economia. O problema do fluxo interpessoal de renda, mais relevante aqui do que o fluxo intersetorial de renda, será enfrentado no Capítulo 3 em diálogo com o trabalho de Sayad (1984) dedicado a explicar a lógica distributiva que presidiu a operação da política agrícola montada no período posterior a 1964.

1.5 - Imperativos da realidade: a escalada internacional do protecionismo agrícola

À margem dos modelos ideais de liberalização ou intervenção nos mercados em nome de virtudes intra-sistêmicas buscadas por gestores de economias nacionais, é fatal negligenciar empiricamente variáveis destinadas a operar na escala internacional e teoricamente tão relevantes quanto os maiores determinantes do desempenho geral daquelas economias. A escalada do protecionismo agrícola em nações afluentes do sistema capitalista impõe certas considerações realistas a que não pode escapar nenhuma avaliação crítica da intervenção do Estado na economia de países em desenvolvimento.

A globalização – mais recente vaga de integração internacional de mercados – aumentou a competição na economia mundial e submeteu o agronegócio brasileiro a pressões aliviadas parcialmente pelas instituições que constituem o arcabouço da política agrícola no País. Tais instituições estão relacionadas com a estrutura do agronegócio global.²² Mas essa realidade não corresponde apenas à época recente, remetendo antes aos primórdios da globalização, na década de 1960, quando as economias centrais do capitalismo superavam a fase de recuperação das perdas causadas pela II Guerra Mundial e preparavam-se para enfrentar o desafio da crescente interpenetração comercial.

A análise comparada de países em desenvolvimento com governos atuantes na economia agrícola revela que essa atuação foi particularmente destacada no caso brasileiro. O Banco do Brasil (BB), criado em 1808, teria na década de 2000 cerca de 70% de sua carteira destinada ao agronegócio, provendo 60% do crédito rural distribuído no País (Acevedo & Delgado, 2003: 175). Com ele, o Brasil tornou-se um dos casos históricos de maior sucesso da intervenção do Estado em favor do desenvolvimento capitalista no setor agrícola.

Seja para preservar a estabilidade do sistema monetário ou para assegurar o influxo de divisas necessárias à política de substituição de importações, a maior parte do crédito rural seria direcionada, no Brasil, para a produção de gêneros de exportação. A escolha acarretou a escassez de recursos para os demais ramos da agricultura, afetando

²² O fato de o texto dedicar-se à questão do financiamento rural não significa ignorar que outras instituições, ou a falta delas, sejam igualmente elementos ligados à estrutura mundial do setor. Um exemplo são as práticas ambientais e trabalhistas do agronegócio brasileiro, que, em certos casos, violam ou fragilizam instituições legais e são, na forma do uso predatório de recursos naturais e da hiper-exploração da mão-de-obra, meios de compensar (como subsídios de recursos ambientais e humanos) os subsídios agrícolas dos países capitalistas mais avançados.

particularmente a produção de gêneros essenciais à alimentação das populações urbanas, com a conseqüente alta do custo de vida, penalizando a indústria ao elevar seus custos e restringir sua demanda (Burbach & Flynn, 1982: 103, 110-111).

Desde a década de 1950, os governos latino-americanos assumiam a função de prover a maior parte das necessidades de financiamento do setor agrícola. Assim, até a década de 1980, a política agrícola de países da América Latina foi altamente intervencionista, operacionalizada por instituições financeiras – normalmente estatais – encarregadas de atender à demanda por crédito de produtores desassistidos pelo sistema bancário privado. Trata-se de instituições que contaram com recursos públicos e fundos de organismos multilaterais ou agências ligadas a governos estrangeiros.

Para a criação de bancos públicos de fomento na região a partir da década de 1950, houve razões para além da conciliação de objetivos de política econômica e de grupos de interesse. O investimento em tecnologias agrícolas baseadas na pesquisa intensiva patrocinada por países desenvolvidos e empresas multinacionais ganhou fôlego após a II Guerra Mundial. O problema da fome no Terceiro Mundo era com frequência encarado como fonte de instabilidade social capaz de provocar adesões maciças ao comunismo, especialmente por parte da população rural asiática, cujo potencial revolucionário – demonstrado pela China em 1949 – deveria ser aplacado em nome da política de contenção liderada pelos EUA. A solução tecnológica para a multiplicação exponencial da produção agrícola teria como alvo não apenas as questões sociais, mas também aquelas de natureza política. Ela foi a consigna da mobilização de recursos financeiros e humanos – concertada por países, instituições multilaterais e corporações privadas – conhecida desde os anos 1960 como Revolução Verde (Acselrad, 2004b).

A cruzada internacional pelo aumento da produção agrícola e a redução da instabilidade social nos países menos desenvolvidos coincidia com o pico das tensões causadas pela Guerra Fria, que, paralelamente, advertia todos os governos contra os riscos que um grande confronto bélico traria para a segurança alimentar dos Estados nacionais. Frente a essa ameaça, e também ao avanço da industrialização no mundo subdesenvolvido, a Europa adotaria uma política unificada e altamente intervencionista para o seu setor agrícola. Em 1962, como resultado de quatro anos de difíceis tratativas, firmou-se o pacto franco-alemão para a criação da Política Agrícola Comum (PAC), fundada nos três princípios da unicidade dos mercados, da preferência comunitária e da solidariedade financeira. Mediante a dupla garantia de preços mínimos pagos aos

produtores e aquisição ilimitada da produção pelos países-membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE), a PAC incentivou a produção agrícola europeia – e, fazendo da França a maior beneficiária da política, transformou-a em grande exportadora líquida de alimentos em 1980 (Servolin, 1989; Chatelier, 2006).

O modelo de política a presidir o desenho original da PAC consistiu no chamado protecionismo modernizador.²³ Tratava-se de investir no aumento da produtividade e da produção agrícola tendo em vista combater o déficit alimentar da CEE e estimular a produção industrial através do aumento da oferta de mão-de-obra – liberada pela mecanização do campo – e da demanda por insumos agrícolas manufaturados. As nações desenvolvidas adotavam, assim, políticas cujos objetivos políticos – autonomia em um setor estratégico – e econômicos – equilíbrio nas contas externas e estabilidade monetária – eram igualmente perseguidos por países subdesenvolvidos. Além de promover o equilíbrio entre as economias nacionais (com o orçamento alemão a financiar a modernização agrícola francesa), a PAC obrigou os membros da CEE a regulamentar o sistema de preços agrícolas e de financiamentos comuns, e contribuiu, em última análise, para a formação do consenso continental em torno da política alemã em prol da moeda europeia forte (Delorme, 2004: 14-16).²⁴

O sucesso da PAC – isto é, a superprodução e a saturação do mercado agrícola europeu decorrentes do protecionismo e da modernização do campo – conduziu à sua crise na década de 1980, catalisada igualmente pela queda da demanda no mercado externo e pela vaga intelectual favorável à liberalização dos mercados. A crise traduziu-se em pressões políticas contrárias ao elevado custo orçamentário da PAC e à desigual distribuição de seus recursos (enviesada em favor dos grandes produtores rurais). Nos anos 1990, denunciaram-se ainda os prejuízos ambientais causados pela modernização da produção, os acidentes sanitários e as deficiências na gestão da segurança e da qualidade dos alimentos. A preocupação crescente com questões macroeconômicas – na década de 1980 – e setoriais – ambientais e sanitárias, sobretudo, na década seguinte –

²³ Exceção ao protecionismo foi concedida à soja, que, por pressão dos EUA para que a PAC fosse admitida no GATT, teve sua entrada no mercado europeu liberada, sendo destinada a concorrer com os cereais na oferta de alimento para a criação de animais nos países europeus. A penúria de soja em 1973 levou a CEE a liberar a entrada de alguns outros produtos na CEE. Vale recordar que foi na tecnologia e na expansão do plantio de soja que o Brasil começou a investir na década de 1970.

²⁴ A criação das taxas de câmbio “verdes” – que visavam compensar a depreciação do dólar esperada com sua desindexação em relação ao ouro – causaria perdas aos países (como a França) que desvalorizassem suas moedas nacionais, convencendo-os, assim, a aderir à política monetária preconizada pela Alemanha.

impulsionou as reformas da PAC de 1992, 1999 e 2003.²⁵ Todas elas tiveram por finalidade aumentar a competitividade interna e externa dos setores agrícola e agroalimentar europeus e a promoção da multifuncionalidade rural. Para isso foram reduzidos os preços garantidos aos produtores – sobretudo para os produtos cujos mercados estão mais saturados – e elevados os auxílios diretos pagos com o orçamento europeu – para compensar aquelas reduções (Delorme, 2004: 16-20).

Os auxílios diretos seriam transitórios, segundo os acordos firmados. Acima de tudo, eles revelariam claramente a parte dos rendimentos dos agricultores formada pelas transferências de recursos públicos, com o consequente aumento da vigilância de contribuintes e responsáveis pelos orçamentos nacionais sobre uma política da qual poucos entendiam, mas que muitos custeavam (Gazella & Roux, 1999; Delorme, op.cit.: 20-21).²⁶ Os resultados das reformas foram objeto de interpretações diversas.²⁷ Mas nenhuma delas pôde negar a persistência de pesadas injeções de recursos públicos no agribusiness europeu.²⁸

A política agrícola produtivista ergueu a França à posição de incontestado celeiro da Europa e segundo maior exportador agrícola do mundo²⁹, atrás apenas dos EUA. Em comum, essas nações apostaram na modernização da economia rural, assimilando tecnologias da Revolução Verde, que não consistiria somente na industrialização da agricultura dos países subdesenvolvidos. Estes países, contudo, não apenas dariam um salto tecnologicamente maior que o daquelas nações como também tomariam o rumo da convergência para os padrões em geral do setor agrícola de países como os EUA, que

²⁵ Ao longo de todo o período, governos de países em desenvolvimento passaram a denunciar o protecionismo europeu – e seus corolários perversos – e a erigir a abertura do mercado agroalimentar europeu em condição para o sucesso de negociações comerciais multilaterais no GATT e na OMC. Assim, o interesse dos países exportadores de commodities agrícolas encontrou apoio, dentro da Europa, ao se coadunar com interesses financeiros e comerciais que almejavam a abertura do mercado de serviços nos países menos desenvolvidos.

²⁶ Não por acaso, na reforma de 1999, foi apenas parcial a compensação concedida pela nova diminuição de preços determinada na ocasião. A transparência de subsídios diretos, contrária aos interesses de seus favorecidos, contrasta com as subvenções implícitas – sob diferentes aspectos – no crédito rural brasileiro, como veremos ainda.

²⁷ Para uma das interpretações, tudo não passou de uma falsa liberalização, que teria modificado tão-somente as modalidades de auxílio ao setor agrícola, a fim de adequá-los às normas da OMC. Para outra, operou-se a conversão de uma política de alocação de recursos a bem da eficiência e da produção para uma política social de distribuição de renda. Uma terceira interpretação avaliou que as reformas abriram a possibilidade de se transformar o sistema no sentido da multifuncionalidade, como mostram as condições impostas para os pagamentos diretos e a vontade de se elevarem os créditos para o chamado desenvolvimento rural (Delorme, op.cit.: 23-24).

²⁸ Em 1998, 48% dos € 86,9 bilhões do orçamento da União Europeia foram gastos com a PAC, sendo a França beneficiada por 25% das despesas agrícolas do orçamento comunitário (Gazella & Roux, op.cit.).

²⁹ Posição que manteve até 2004, quando perdeu o posto para a Holanda, caindo para a posição de terceiro maior exportador agrícola mundial (FAO, 2010).

exportariam doravante seu modelo produtivo e, conseqüentemente, seus insumos e equipamentos de alto valor agregado, adquiridos cada vez mais pelos importadores do modelo no resto do mundo.

A potência agrícola norte-americana se constituiu até a década de 1970, quando os EUA reconheceram sua agricultura como a mais eficiente e produtiva do mundo, favorecida pelas condições ambientais (climáticas, em particular, no caso do Meio Oeste) e de infraestrutura e pesquisa – com sua indústria avançada e sua bem implantada logística de transportes, de um lado, e seus centros de excelência para o desenvolvimento tecnológico, de outro. Naquele momento, já caracterizado pela acelerada modernização dos países subdesenvolvidos, Washington adotaria uma nova política agrícola, passando a intervir no mercado mundial para promover a penetração de seus produtos nos países capitalistas menos desenvolvidos e em países do bloco socialista (Burbach & Flynn, 1982: 14, 44-49). A abertura dos novos mercados para a produção agrícola dos EUA implicaria – para além da exportação de seu modelo produtivo – desde a exportação de seus padrões de consumo alimentar até a oferta de crédito subsidiado aos países dispostos a usá-lo para importar cereais de produtores norte-americanos.³⁰

Desde a Grande Depressão, o governo dos EUA intervinha no mercado de produtos agrícolas no sentido de fixar seus preços acima dos níveis mundiais – de modo a garantir a renda dos produtores rurais – e também no sentido de promover a competitividade de suas exportações agrícolas, subvencionando-as. A superprodução tipicamente decorrente desse gênero de política levou o governo controlar as quantidades produzidas, pagando aos agricultores que mantivessem ociosa parte de suas propriedades. A persistência dos problemas de superprodução conduziu à introdução do mecanismo de compra direta, realizada pelo governo através da Commodity Credit Corporation (CCC), dos excedentes agrícolas, que formariam doravante imensos estoques de propriedade governamental. Com isso, os EUA consolidaram seu status de celeiro do mundo e suscitaram alguns problemas políticos internos. Os interesses de cidadãos de estados norte-americanos não agrícolas e de seus representantes no

³⁰ O primeiro grande êxito da nova política de Washington foi a abertura da URSS – maior produtor mundial de trigo à época – para suas exportações. Até 1972-1973, a principal potência do bloco socialista havia importado somente pequenas quantidades de cereais norte-americanos. A quebra da safra soviética de 1971-1972 (causada por fatores climáticos) levou o país a subitamente adquirir 18 milhões de toneladas de cereais dos EUA (i.e., todas as suas reservas de cereais), levando à disparada dos preços internacionais do gênero alimentício. Em julho de 1972, o presidente Nixon anunciou o acordo com a URSS visando à concessão de US\$ 750 milhões da CCC em financiamentos para os soviéticos importarem cereais norte-americanos pelos três anos seguintes (Burbach & Flynn, 1982: 53-54).

Congresso, aliados ao de algumas companhias multinacionais que esperavam maiores ganhos com a desregulação do mercado, pressionariam os programas de apoio à renda e às exportações agrícolas a partir da década de 1960 (Burbach & Flynn, 1982: 51-52).

A década de 1970 foi marcada pela resposta de Washington às questões e tensões relacionadas à produção e à comercialização agrícola. O secretário de Agricultura do governo Nixon anunciou então a promoção de uma política combinaria de eliminação de subsídios e maximização de volumes e receitas de exportações agrícolas, o que exigiria a supressão dos estoques estatais e a abertura dos mercados estrangeiros às vendas de produtores agrícolas norte-americanos. A desvalorização do dólar em 1971 – três anos após o fim da sua conversibilidade automática em ouro – foi uma das razões da expansão espetacular das exportações agrícolas do país entre 1972 e 1974. A crise de alimentos causada pela alta violenta de seus preços mundiais em 1973-1974 – na esteira do primeiro choque do petróleo e da quebra de safra na URSS – foi outra razão para isso. A agricultura seria doravante encarada como trunfo dos EUA para compensar o déficit comercial cronicamente criado pelos choques do petróleo. As exportações agrícolas do país, após as medidas adotadas pelo governo em favor da penetração de seus produtos no mercado externo, atingiriam o recorde de US\$ 30 bilhões em 1979 (Ibidem: 44-45, 52-53).

Portanto, nas décadas de 1960 e 1970, a Europa e os EUA acionavam ou criavam novos instrumentos de intervenção econômica a fim de garantirem a colocação de seus produtos agrícolas em seus mercados domésticos e aumentarem a penetração deles nos mercados internacionais. Paralelamente, instituía-se o novo sistema de financiamento rural no Brasil, que impulsionou o adensamento tecnológico da agricultura nacional. Esse processo contou com a participação ativa de corporações multinacionais, que já traziam há algum tempo suas técnicas e processos para a América Latina. Sua contribuição para o desenvolvimento local foi, porém, contraditória.

Na segunda metade do século XX, as grandes companhias agroindustriais dos EUA localizaram a maior parte de suas subsidiárias na América Latina, onde seguiram investindo nos ramos de fertilizantes químicos, equipamentos mecânicos e beneficiamento de alimentos.³¹ Tais firmas investiram em sistemas de irrigação e construíram linhas férreas, portos e rodovias. Contudo, não procuraram investir em outros setores da economia regional (Ibidem: 99-100). A implantação de equipamentos

³¹ Exemplo disso é o pesado investimento de empresas cerealíferas norte-americanas no setor de beneficiamento de soja no Brasil a partir de 1973 (Burbach & Flynn, 1982: 113-115).

e de infraestrutura aumentava a produtividade das economias nacionais, mas reforçava sobretudo o desempenho das próprias companhias estrangeiras, que acumulavam poder econômico e político para apoiar a representação de seus interesses juntos aos governos locais, comprometendo os esforços nacionais pela diversificação produtiva. Atuando em sentido contrário a objetivos de governos reformistas e à diversificação da produção, empresas agroindustriais traduziam a atividade exportadora na conhecida “maldição dos recursos naturais”.

Na década de 1980, os Estados latino-americanos ainda se deparavam com nações afluentes que empregavam recursos desiguais em benefício de seus próprios agricultores. Combalidos com a instabilidade financeira global e o profundo endividamento externo, esses Estados enfrentaram a escassez de recursos fiscais e a ineficácia de sua aplicação no incentivo à produção. Alguns deles apostaram em reformas nos sistemas financeiros e na correção de ineficiências das agências públicas de crédito a partir de fins da década, produzindo mudanças em seus mercados financeiros rurais – que, no entanto, continuaram a apresentar problemas de eficácia e eficiência, em detrimento sobretudo de produtores de baixa renda (Acevedo & Delgado, 2002: 4-14, 186-187).³² As mudanças efetivas no cenário institucional dos sistemas agrícolas da região foram menores do que esperava ou aspirava a agenda de abertura das economias locais executada pelos governos neoliberais.

Durante as reformas orientadas para o mercado dos anos 1980 e 1990, tais sistemas de fomento eram acusados de estar a serviço dos setores mais prósperos da economia rural e de interesses políticos, frustrando o objetivo de favorecer pequenos produtores. Críticas seriam dirigidas também às condições privilegiadas de crédito, que, incompatíveis com o custo de captação dos recursos emprestados, ameaçavam a solidez de bancos de fomento e ocasionavam sua maior dependência em relação ao orçamento público.³³ O avanço da liberalização financeira alterou os sistemas de crédito rural e

³² Segundo a Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), em 2001, 30 instituições financeiras de desenvolvimento mapeadas em 19 países latino-americanos tinham empréstimos ao setor agrícola avaliados em US\$ 41,282 bilhões, dos quais 71,8% contratados no Brasil (US\$ 29,634 bilhões), 9,9% no México (US\$ 4,099 bilhões), 9,1% na Argentina (US\$ 3,771 bilhões), 2,6% no Uruguai (US\$ 1,078 bilhão), 2,2% na Colômbia (US\$ 0,928 bilhão), 1,1% no Chile (US\$ 0,441 bilhão) e frações muito menores nos outros 13 países (Acevedo & Delgado, 2003: 168).

³³ As políticas agrícolas na América Latina apresentaram em geral as formas e os problemas seguintes: taxas de juros controladas e amiúde negativas em termos reais; apoio exclusivo à atividade agrícola, e não ao conjunto da economia rural; falta de estímulo à poupança rural; organização de serviços financeiros custosos e deficientes; ingerência política nas decisões técnicas; descontinuidade causada por diretrizes de governo subordinadas aos ciclos da economia; pouca agilidade de instituições financeiras – devido a

originou modelos novos de canalização e distribuição de recursos para o setor. A redução da intervenção do Estado na economia rural da região seria promovida mediante a desregulação das taxas de juros e da disponibilidade de recursos no sistema financeiro, ou até mesmo da extinção ou privatização dos bancos de fomento (Acevedo & Delgado, 2002: 1-2).

Países latino-americanos que liquidaram ou privatizaram bancos públicos de fomento deixaram, via de regra, vazios institucionais onde o setor privado não assumiu plenamente as funções outrora desempenhadas pelo Estado (Acevedo & Delgado, 2003: 167). O Brasil liquidou parte das agências de apoio ao setor e, contudo, não emancipou o agronegócio em relação ao Estado, provedor de recursos necessários, muito embora insuficientes, ainda nas décadas de 1990 e 2000. A crítica às atividades dos bancos de fomento agrícola não pode ignorar sua persistente importância para os países latino-americanos.³⁴

As reformas da PAC europeia ficariam, por sua vez, muito aquém do exigido pelo regime multilateral de comércio (Le Theule & Litvan, 1993). O mesmo ocorre hoje ainda com a agricultura dos EUA, cujo Congresso ainda aprova periodicamente as Farm Bills, prevendo a concessão de subsídios em grande escala para os produtores agrícolas do país, com destaque para o grande empresariado rural (Riedl, 2002; Assis et al., 2005). Na França, estimativas da Comissão Europeia revelaram que 55% das explorações rurais captam 12% dos auxílios diretos, ao passo que, na extremidade oposta da distribuição, 0,7% das explorações recebe 6% daqueles auxílios (Chatellier, 2006: 10). Por seu turno, a nova política agrícola dos governos conservadores britânicos a partir dos anos 1980 seria negociada com representantes dos grandes produtores rurais e buscaria preservar o acesso privilegiado deles aos recursos distribuídos pelo Estado (Delorme, 2004: 84).

seu caráter público ou à sua dependência em relação às conjunturas internacionais (Acevedo & Delgado, 2003: 165). Os três primeiros problemas foram enfrentados no Brasil a partir de fins da década de 1980.

³⁴ Entre esses países, há os que contam com sistemas de financiamento agrícola e bancos especializados no setor (Colômbia e México) ou bancos multissetoriais (Brasil), países que dispõem de um banco especializado que repassa recursos a bancos intermediários (Venezuela) ou que emprestam diretamente esses recursos (Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e República Dominicana), países que têm apenas bancos multissetoriais de segunda linha, que repassam seus recursos a outros agentes financeiros (Bolívia, Nigarágua e, até há pouco tempo, Peru), e outros que dispõem de bancos multissetoriais com importantes carteiras de crédito rural (Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai). Este o mais recente panorama da região (Acevedo & Delgado, 2002: 4-14). Para Acevedo e Delgado (2003: 189-191), das três soluções para a crise dos bancos de fomento nos anos 1990 (liquidação, privatização ou reestruturação com fortalecimento), caberia adotar a terceira, executada mediante a garantia de total autonomia operacional e de gestão, que preservasse a instituição contra a interferência de interesses políticos e econômicos de poderosos grupos particulares.

Conclusão

A reforma agrária esteve no centro da agenda de reformas que mobilizou os principais atores políticos no Brasil na primeira metade da década de 1960. O clímax e a catástrofe da agenda contra-hegemônica (alternativa) do desenvolvimento brasileiro defrontaram-se em 1964. O conflito social e institucional travado pela definição dos marcos legais referentes à propriedade rural pôs o governo e os grandes proprietários rurais em lados radicalmente opostos. A pressão popular pela realização da reforma agrária, longe de ser a única razão a explicar a queda de Goulart, foi uma das que provocaram a *débâcle* do projeto de desenvolvimento defendido por vertentes progressistas do pensamento nacional. Não se trata de ignorar a importância de aspectos de natureza diversa, como o Plano Trienal, cujos efeitos econômicos e sociais – com seus prováveis reflexos no processo político – tiveram impacto específico na conjuntura e foram talvez subestimados nas análises da crise. Tampouco se pode desconsiderar o efeito de elementos institucionais sobre a estabilidade da República de 1946.

Entretanto, a finalidade deste capítulo foi ressaltar elementos do arsenal intelectual que teve participação ativa no processo, e que, inspirando atores na tomada relativamente (ao menos residualmente) autônoma de decisões, influenciou a direção e no desfecho dos conflitos instalados no período. O referido arsenal correspondeu, por um lado, à descrença do receituário clássico de desenvolvimento advogado pela ortodoxia econômica e, por outro, à crença na necessidade de modelos alternativos para a realização dos ideais de modernidade no Brasil e na América Latina. No continente, foi Prebisch quem introduziu a distinção entre economias centrais e periféricas no sistema capitalista internacional. Para ele, os países periféricos teriam um crescimento econômico limitado pela tendência de seus mercados a restringir o progresso técnico e o processo de industrialização, cabendo ao Estado coordenar as forças capazes de vencer tais restrições. Com isso, criavam-se as bases intelectuais para a contestação política das fórmulas que apregoavam a convergência dos países subdesenvolvidos para os *“modelos institucionais exitosos” do mundo capitalista*.

No Brasil, a contestação teórica foi conduzida igualmente pelos estudiosos vinculados ao ISEB. Mas ninguém representou melhor a aposta na necessidade de alternativas institucionais, e na possibilidade política de sua implantação para impulsionar o desenvolvimento nacional, do que o representantes do pensamento

cepalino no País, Celso Furtado, que também participou diretamente do trabalho de construção institucional durante sua trajetória política.

As teorias que propugnavam arranjos institucionais diferentes daqueles exportados pelos países centrais do sistema internacional apostavam, é claro, na viabilidade e na utilidade desses arranjos. Essa aposta esteve, naturalmente, por trás do esforço em favor de sua concretização. Não por acaso, o princípio teórico comum àquelas teorias – a afirmação de uma institucionalidade particular no seio do bloco capitalista – tornou-se alvo dos maiores bombardeios ideológicos nas décadas de 1980 e 1990, que testemunharam a revanche do dogmatismo, incapaz de reconhecer alternativas ao mundo bipolar da Guerra Fria e, após 1991, à supostamente inelutável monocultura institucional.

A era inaugurada pela queda do sistema internacional bipolar começou marcada pela hegemonia incontestada não apenas do capitalismo como também, em particular, do modelo capitalista representado pelas economias de mercado liberais – e pela consequente adesão de muitos países ao modelo com a realização de reformas orientadas para o mercado na América Latina e em outros continentes. Certamente, além da integração dos mercados de bens, serviços e ativos financeiros, assistiu-se então à incorporação, naqueles países, de “tecnologias” institucionais em cuja capacidade de acelerar o desenvolvimento econômico diversos governos apostariam.

A parcial convergência dos países subdesenvolvidos para os padrões econômicos institucionais do capitalismo central não impediu que o estudo das VoC identificasse a persistência de peculiaridades em distintos países e, especialmente, a funcionalidade delas para a consecução dos objetivos relacionados ao desenvolvimento econômico e social. Diante disso, o determinismo institucional foi alvo de questionamentos eficazes na defesa do pensamento não dogmático sobre o tema.

Primeiro, ideias acerca da inevitabilidade da convergência das diversas nações *para a adoção de “modelos institucionais exitosos”* – no contexto da globalização – cederam diante da óbvia resistência a esse malsinado vaticínio. Segundo, percebeu-se que a uniformidade poderia concorrer para ineficiências de magnitude internacional. Frustraram-se as expectativas da economia funcionalista de que as empresas de um mesmo setor localizadas em países diversos seriam obrigadas, em face do livre comércio, a convergir para a reprodução das “melhores práticas” (best practices) de seus concorrentes mundiais mais competitivos. Provocado pela busca de eficiência, o isomorfismo seria, contudo, limitado pela existência de arranjos institucionais

equivalentes em termos funcionais, pela valorização de outros objetivos que não a eficiência econômica – como indicado pela contribuição de Becker (2007) ao estudo das VoC – ou pela resistência de grupos de interesse. Eis o que, notoriamente, ocorreu com a política de subsídios agrícolas nas nações desenvolvidas, que pressionaram países em desenvolvimento a convergirem para *second best practices* (Hollingsworth et al, 1994) – como ilustra o sistema de financiamento rural implantado no Brasil paralelamente às políticas de apoio ao agribusiness europeu e norte-americano. A força de políticas de intervenção na economia agrícola de países centrais do sistema capitalista é um fator que, abordado no último tópico deste capítulo, não pode ser realisticamente ignorado por qualquer modelagem institucional seriamente debatida.

Teorias não deterministas são de fundamental pertinência nesse debate. A qualificação de conceitos como o de complementaridade e *path dependence* é necessária por esse motivo. Na história do Brasil entre as décadas de 1960 e 1990, os fatos devem ser entendidos à luz dessa mesma preocupação. Retrospectivamente, pode-se no mínimo indagar se a modalidade de reforma agrária pela qual pressionavam grupos sociais radicais seria a única possível ou desejável para um desenvolvimento econômico inclusivo e acelerado. A reforma do artigo 141 da Constituição de 1946 – idealizada pelos grupos de esquerda – foi viabilizada em 1965 não apenas por ser realizada sob os auspícios de um governo de direita, como julgaria plausível um analista como Dahrendorf (1992). Ela foi patrocinada por grupos conservadores que, no entanto, acreditavam na necessidade da transformação das estruturas agrárias, e que contaram com o apoio de integrantes graduados do governo autoritário. Assim, parece ter havido alternativas ao confronto.

As evidências históricas, assim como o citado estudo de Medina (1979), apontaram na economia rural o que Wells (1977) identificou na economia industrial brasileira. Não houve, de fato, empecilhos intransponíveis à produtividade agrícola na rígida e tradicional estrutura da propriedade rural. Inovações tecnológicas e institucionais – encarnadas na Revolução Verde e no sistema de financiamento rural criado em 1965, respectivamente – superaram entraves à produção agrícola que os reformadores estruturalistas julgavam incompatíveis com a continuidade do crescimento econômico. Sob esse aspecto, o pensamento reformista e dualista pecou, provavelmente, pela falta de imaginação teórica.

A criação das instituições do crédito rural, como revelam os próximos capítulos, assegurou a modernização do campo em bases sociais conservadoras. Em parte, ela

correspondeu à reação adaptativa do País ao intervencionismo econômico de nações desenvolvidas empenhadas na defesa de seus próprios interesses. Conforme a reflexão não determinista acerca das alternativas institucionais disponíveis até mesmo em sociedades cujos governos gozam de menos graus de liberdade para influir no cenário doméstico e internacional, cumpre indagar e investigar se o financiamento rural em operação a partir dos anos 1960 seria, no período de redemocratização, o mais adequado aos objetivos econômicos do governo, de um lado, e a seus objetivos políticos e sociais, de outro.

No regime autoritário, o sistema de crédito rural pareceu responder a contento aos objetivos do governo relativos à atividade econômica e à estabilidade política. Nos anos 1990, o sistema pôde ser adaptado para servir aos dois objetivos anteriores e também ao interesse público – expresso através da redemocratização – por maior inclusão econômica e social.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL: EVOLUÇÃO, RENOVAÇÃO E RESULTADOS DO APOIO GOVERNAMENTAL

Introdução

O período que sucede ao ano de 1965 foi caracterizado pela operação do sistema de financiamento que até hoje acolhe o essencial das políticas para o agronegócio no País. Com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a política de crédito subsidiado ao campo passaria a adquirir contornos institucionais mais nítidos, com parâmetros legais mais estáveis e, sobretudo, com a destinação mais regular de recursos aos diferentes setores da economia rural. Até 1986, o sistema conheceu o ápice e a crise de sua operação. O novo aparato institucional sistematizou o apoio do governo à economia rural. O ganho mais evidente foi a estabilização e o aumento inicial do aporte de recursos para as suas atividades, além de abundantes subsídios implícitos nas operações de crédito.¹

É nas décadas de grande transformação do sistema, entretanto, que se concentram as maiores preocupações deste texto. Assim, o objeto principal das análises a seguir é a política agrícola nos vinte anos compreendidos entre 1986 e 2006. Serão destacados os dados quantitativos mais importantes do setor, assim como aqueles atinentes ao apoio que recebeu do governo. A importância e o resultado desse apoio é o que iremos salientar nas páginas abaixo.

2.1 - O processo de diversificação da política agrícola

O Brasil ocupou longamente posição peculiar no mercado internacional de café, pois detinha quase o monopólio de sua oferta mundial – 80% dela em 1906 (Abreu e Bevilaqua, 2000). Por outro lado, esta era sua mais importante commodity – 67,2% do valor das exportações do País entre 1920 e 1929. Em virtude desse panorama e de

¹ Pode-se conjecturar que algum dilema se apresentaria para o setor diante do novo sistema de crédito. Poderia haver perdas (reais ou potenciais) grupos que outrora haviam se beneficiado de operações ad hoc de amparo ao setor. Teoricamente, uma vez compreendido no sistema, esse amparo seria mais dificilmente alterado em função das pressões de atores econômicos com melhores canais de acesso às autoridades públicas. Não se estuda essa hipótese, contudo, no espaço deste trabalho.

variáveis institucionais e políticas que não poderiam aqui ser identificadas sinteticamente, o setor cafeeiro exercia, em âmbito nacional, quase o monopólio da política agrícola do governo federal. A economia política do Brasil da primeira metade do século XX não pode ser compreendida senão a partir desse quadro marcado pelos dois quase-monopólios do café brasileiro.

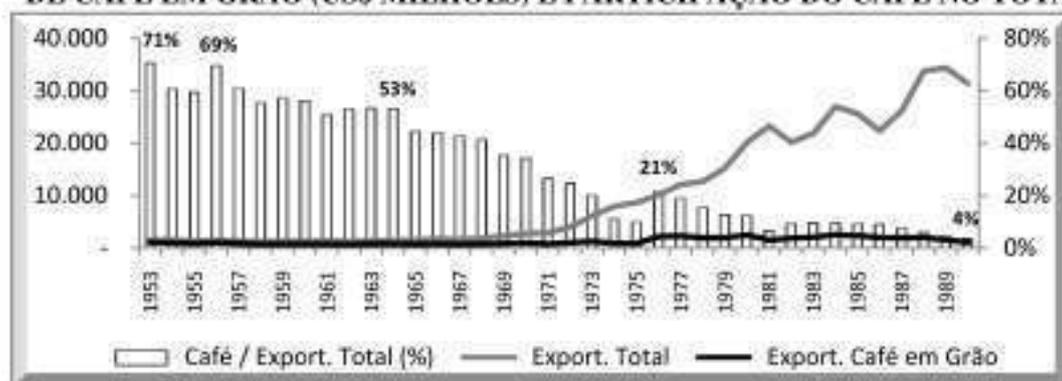
As primeiras décadas republicanas se notabilizaram por uma política econômica intimamente associada à política agrícola, e esta, por sua vez, foi essencialmente dedicada a regular o setor cafeeiro em função de interesses do governo, fossem eles genuinamente públicos ou ditados por ambições essencialmente privadas. A dissociação entre a política econômica e a política cafeeira foi impulsionada afinal pela diversificação das atividades produtivas domésticas, fenômeno que representou, a um só tempo, causa e consequência do protagonismo de atores privados e estatais dedicados à implementação de políticas alternativas de apoio a variados setores econômicos. Na série histórica disponível com dados das exportações totais e cafeeiras, vemos como foi lenta a dissociação entre as contas externas e a cafeicultura – o que fornece medida aproximada da morosidade com que se deu a emancipação da política agrícola brasileira em relação ao setor.²

A partir de 1965, o Brasil testemunhou o declínio sistemático da participação do café no valor de suas exportações totais, processo que não resultou da queda no valor das vendas do produto, mas da diversificação e expansão da pauta de exportações. O ano de 1964 compreende o marco inicial desse processo.

O governo militar concebeu um novo modelo de desenvolvimento para o País. Na economia rural, isso decorreu da institucionalização da política agrícola através do SNCR. A principal razão da inovação institucional, como se viu, foi a intenção de fornecer um volume suficiente e estável de crédito para a atividade agrícola de acordo com o ciclo produtivo que lhe é peculiar. Além disso, os objetivos dos programas incluídos no sistema consistiam no aumento da produção e da produtividade do agronegócio, com vistas, entre outras coisas, a industrializar o campo e fortalecer os produtores, em especial os de pequeno e médio porte (Brasil, 2010).

² O histórico das articulações políticas em torno da política econômica nas primeiras quatro décadas republicanas induz à constatação de que, via de regra, os interesses cafeeiros estiveram no período representados diretamente no Ministério da Fazenda (Acselrad, 2004a: 106). O Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC), criado somente com a chegada do fluminense Nilo Peçanha à Presidência da República (1909), foi projeto que sofreu oito anos de sintomática resistência dos paulistas no Congresso Nacional, onde foi sustentado por uma fração da classe dominante agrária estranha ao setor cafeeiro e relegada a plano secundário na política nacional (Mendonça, 1998).² Para o conjunto da economia rural, seriam implementadas novas políticas de maneira gradual, através do Banco do Brasil.

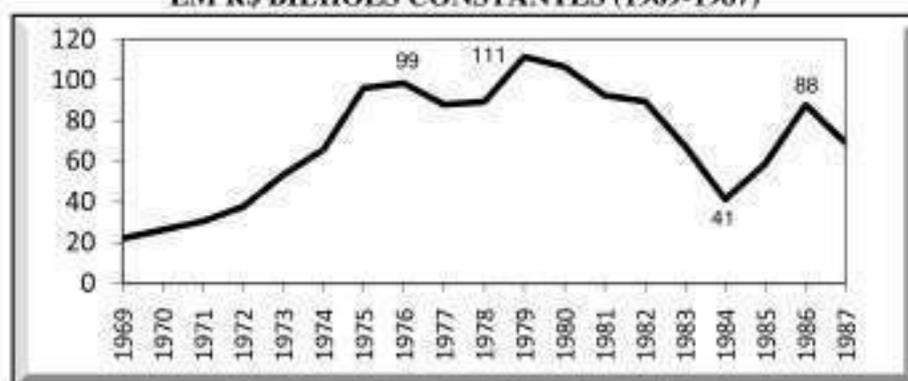
GRÁFICO 2.1.1
VALOR DA EXPORTAÇÃO TOTAL, VALOR DA EXPORTAÇÕES
DE CAFÉ EM GRÃO (US\$ MILHÕES) E PARTICIPAÇÃO DO CAFÉ NO TOTAL



Fonte: IPEA Data. Elaboração do autor.

Na reforma do sistema financeiro realizada pelo governo Castelo Branco, já em dezembro de 1964, foram criados o Banco Central do Brasil (BC) e, para a formulação das diretrizes da nova autoridade monetária executiva, o Conselho Monetário Nacional (CMN). O novo banco seria designado para assumir as funções da antiga Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc). Seu advento alterou a trajetória histórica do BB. O Tesouro Nacional doravante iria financiar seus déficits cada vez mais por títulos administrados no mercado pelo BC, e o BB passaria a suprir apenas as necessidades de crédito do setor privado (Simonsen & Campos, 1976; Lago, 1990).³

GRÁFICO 2.1.2
VALORES ANUAIS DO CRÉDITO RURAL,
EM R\$ BILHÕES CONSTANTES (1969-1987)



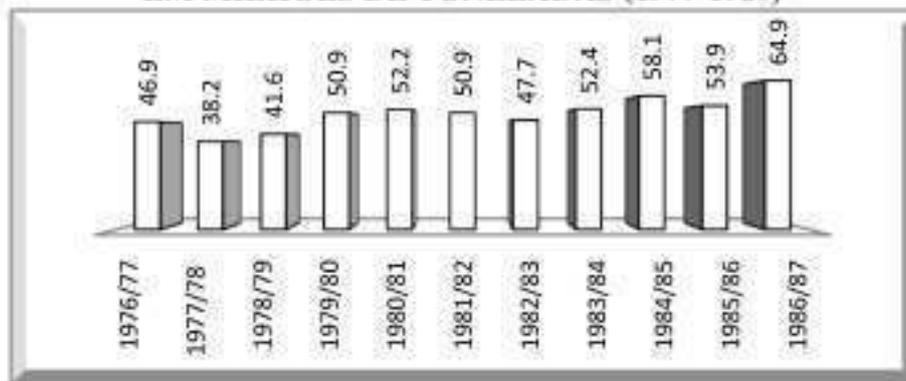
Fonte: BCB/Anuário Estatístico do Crédito Rural.

³ Criado pela Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, o CMN foi na origem integrado pelo ministro da Fazenda e pelos presidentes do BB e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), além de mais seis nomeados, tradicionalmente oriundos da presidência e da diretoria do BC, instituição criada no mesmo ato legislativo. O Decreto 65.769, de 12 de dezembro de 1969, incluiu em sua composição os ministros da Agricultura, do Interior, do Planejamento e da Indústria e Comércio, além de formalizar a participação permanente do presidente do BC no conselho (Banco Central do Brasil, 2008c).

A agenda desenvolvimentista para a economia brasileira, expurgada das medidas de distribuição de renda e riqueza preconizadas pela escola estruturalista no campo da economia, conheceu o seu ápice nas políticas adotadas pelo governo na década de 1970. Também nesse período foi observado o apogeu do SNCR.

As instituições que ditavam os contornos da política administrada pelo SNCR foram, até a década de 1980, os órgãos do poder Executivo juntamente com o Banco do Brasil, que dispunha então de uma Carteira de Crédito Agrícola (Lamounier, 1994: 13). O modelo de política agrícola vigente até então envolveria sobretudo a oferta de crédito farto e subsidiado (com taxas reais negativas de juros) a prazos longos para a agropecuária (Graziano da Silva, 1998). As agências do governo militar formularam e aplicaram a política agrícola com ampla margem de autonomia. Segundo Lamounier (Ibidem: 13), “[o]s interesses privados não deixavam de influir sobre as decisões, mas (...) [s]ua capacidade de influir dependia do acesso às agências e funcionários que as comandavam. Neste período, não há traço da atuação das grandes organizações representativas [CNA, SRB e OCB]”.

GRÁFICO 2.1.3
PRODUÇÃO DE GRÃOS ANUAL BRASILEIRA,
EM MILHÕES DE TONELADAS (1977-1987)



Fonte: MAPA.

Decisões de governo e as injunções da década de 1980 seriam pontos de inflexão na trajetória do SNCR. A contração de depósitos à vista nos bancos privados causada pela alta de preços reduziu o volume de crédito disponível para o campo. Ao mesmo tempo, a taxa nominal de juros do sistema, reajustada gradualmente, levou a taxa real a se tornar finalmente positiva na safra de 1984/85. Desde 1983, os juros dos empréstimos passaram a ser pós-fixados, indexados à variação da ORTN, um fator de incerteza agravado pela eventual subestimação do Valor Básico de Custeio (VBC), parâmetro do

governo para a estimativa do crédito oferecido e reajustado sem que fossem computados os ágios aplicados aos preços de bens necessários à produção agrícola, elevando-se os custos operacionais da atividade. Já no segundo semestre de 1984, além de não terem mais crédito para custear 100% da produção, os produtores contrataram empréstimos sujeitos à correção monetária e a juros de 3% a.a. – ainda uma taxa privilegiada à luz daquelas (então bastante elevadas) cobradas no mercado.

Assim, a elevação dos custos financeiros e operacionais do setor – fixados em grande medida, respectivamente, por decisões do governo e oligopólios industriais – e deficiências da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), aliadas à perda do poder aquisitivo da população, levaram prejuízos e incertezas a muitos produtores, que se descapitalizaram e perderam intenções e condições de realizar investimentos na atividade agrícola (Buainain & Souza Filho, 1986: 66-7; 1989: 44).

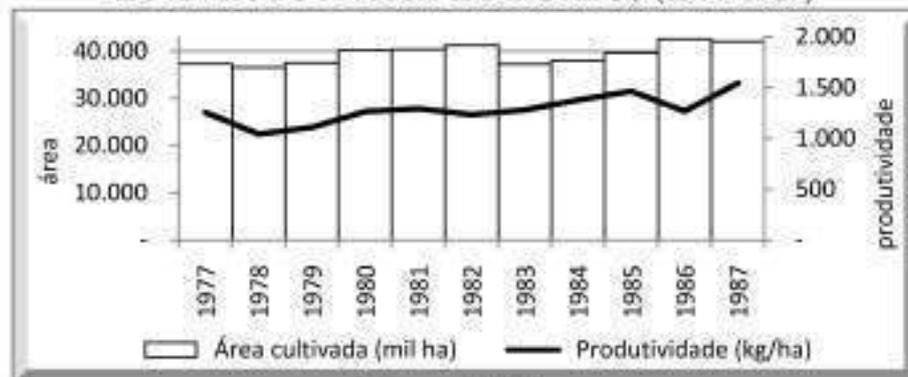
O crédito rural de investimento já havia passado de relativa estagnação entre 1976 e 1979 para uma fase de declínio persistente a partir deste último ano. Já o crédito de custeio retomou sua curva ascendente após 1978, alcançou o seu pico em 1980 e resistiu a cair até 1983. Não é fortuito que os dados da produção de grãos – grande parte dela baseada em lavouras temporárias, cuja virtude no contexto de incertezas é permitir a fácil substituição de culturas – tenham adquirido expressão crescente exatamente nesse período. Os ganhos de produção foram registrados na região Sul, sobretudo, e secundariamente na região Centro-Oeste. Entre 1981 e 1986, porém, a produção agrícola do Sul enfrentaria flutuações intensas, ao contrário da recém-aberta fronteira no Centro-Oeste, onde as colheitas de grãos seguiram em firme ascensão.

Um dos fatores de maior peso na determinação da “marcha para o Oeste” no Brasil foi o avanço da pesquisa agrônômica, impulsionada pelos investimentos estatais diretos em tecnologia. Em 1973, a sustentação do crescimento econômico acelerado exigia a diversificação da pauta de exportações do País, e o processo explosivo de urbanização – dada a exclusão da reforma agrária da agenda nacional – tornava imperioso o estímulo à produtividade agrícola. Naquele ano, o governo federal criou a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), cuja finalidade seria desenvolver e difundir produtos e práticas agrícolas para o aumento da produtividade e a adaptação de culturas às novas fronteiras agrícolas (Centro-Oeste, Norte e Nordeste).

Embora separado da administração direta, o órgão federal seria financiado basicamente por verbas do Tesouro Nacional (Sorj & Wilkinson, 1992).⁴

A incorporação do Centro-Oeste às zonas de alta produtividade agrícola resultou de fatores entre os quais se destacam não apenas a tecnologia de origem nacional, mas também a geografia, que, para além das condições topológicas do cerrado, fortaleceu os laços entre os produtores do Brasil central e as regiões Sul e Sudeste. Do Sul, como se sabe, migraram muitos colonos detentores do conhecimento específico aplicado à agropecuária. No Sudeste, o empresário rural do Centro-Oeste manteria contato privilegiado com o maior mercado consumidor nacional, o mais próspero empresariado urbano, os núcleos do sistema financeiro privado, os principais centros agroindustriais do País, os serviços de ponta e os melhores suportes de infraestrutura e logística de transportes para o adequado escoamento de commodities para o mercado internacional. Àquela altura, era natural que a proximidade com a jovem capital federal, Brasília, já influenciasse a ocupação territorial nas suas imediações.

GRÁFICO 2.1.4
EVOLUÇÃO DA ÁREA CULTIVADA
E DA PRODUTIVIDADE DE GRÃOS (1977-1987)



Fonte: MAPA.

⁴ Após sua criação, a Embrapa dedicou-se à pesquisa em benefício da monocultura empresarial (Sorj & Wilkinson, 1992). Por outro lado, nos anos 1970, a empresa adaptou a soja a diferentes regiões do País para livrar o produto de problemas climáticos locais, o que exigiu a resistência a pressões para desenvolver a cultura apenas onde já era mais competitiva e difundida, como no Sul. As inovações tecnológicas no campo haviam ganhado impulso há alguns anos já em decorrência da Revolução Verde, episódio cuja descrição não caberia no espaço deste capítulo, mas que naturalmente afetou o agronegócio brasileiro. Basta dizer que essa revolução consistiu na iniciativa conjunta de Estados, organismos multilaterais e empresas multinacionais para a realização maciça de investimentos em pesquisas dedicadas à geração de tecnologias capazes de multiplicar rapidamente a produtividade da agricultura no mundo. A primeira etapa da empresa internacional se deu nos primeiros decênios após a II Guerra Mundial, e seus resultados mais recentes são os chamados organismos geneticamente modificados (OGM) ou transgênicos (Acsegrad, 2004b).

Os ganhos de produtividade proporcionados pela alta dos investimentos no campo e pelos avanços da pesquisa agrônômica mundial e nacional até 1980 puseram fim ao capítulo da história rural brasileira marcado pelo aumento da produção de tipo mais extensivo do que intensivo. De 1978 a 1982, quando a produção nacional de grãos cresceu de 38 para 51 milhões de toneladas (+33,1%), a área cultivada aumentou em 12,6% – o equivalente a um ganho de produtividade de 18,2%. A quebra de safra de 1983 reduziu em -6,3% a produção, que, no entanto, cresceria 10% em 1984, e mais do que isso (10,9%) em 1985.

Os avanços na produtividade agrícola não foram compartilhados por todas as regiões do País. Durante a década de 1980, os expressivos ganhos registrados no Centro-Oeste (de cerca de 1,35 a cerca de 2,1 ton/ha), no Sul (de 1,65 a 2,0 ton/ha) e no Sudeste (de 1,5 a 1,95 ton/ha) não foram acompanhados pelo Norte, cuja produtividade ficou estagnada no período (entre cerca de 1,3 e 1,4 ton/ha), nem pelo Nordeste, onde o indicador avançou em termos proporcionais (de 0,34 e cerca de 0,6 ton/ha), mas manteve-se extremamente baixo na comparação com todas as regiões anteriores, sobretudo com as três primeiras. As sinergias entre as economias rural e industrial não se manifestaram nas áreas mais distantes do eixo central do crescimento econômico. Portanto, o agronegócio não resolveria suas questões regionais com a assimilação do Centro-Oeste ao eixo dinâmico da economia rural (ver capítulos 5 e 6). Por outro lado, esta última região passaria a produzir mais do que o Sudeste a partir de 1987, como demonstra o gráfico 2.5.1.

A primeira metade da década de 1980 foi caracterizada pelo alcance de um patamar de produção de grãos estabilizado em torno de 50 milhões de toneladas (ver gráfico 2.1.3). A exceção ocorreu em 1984/85, quando a recuperação do cenário externo e o impacto positivo da PGPM – que garantiu preços compensadores à atividade agrícola – reanimaram os produtores, a ponto de gerar a expectativa de uma iminente supersafra. A ortodoxia do Ministério da Fazenda e sua orientação crescente para a combate à inflação – uma vez realizado o ajuste externo – levaram-no então a lançar mão da liberação de estoques oficiais para controlar a alta geral de preços (Buainain & Souza Filho, 1986: 79).

As reformas do sistema de financiamento à produção e a disposição frequente do governo para conceder (política de preços mínimos) ou impor (política de estoques) aos produtores rurais uma remuneração aquém do que necessitavam ou esperavam ocasionaram conflitos abertos entre o governo e representantes do setor. Lideranças

ruralistas adotaram, por ocasião do seu “Alerta do Campo à Nação” (1987), um discurso acerca da “falência” da agropecuária nacional e uma postura contrária à intervenção do Estado na economia, exceto quando destinada a prover maior apoio ao próprio setor (Buainain & Souza Filho, 1989a: 45; Graziano da Silva, 1998: 42).⁵

Em 1986, o sucesso inicial do Plano Cruzado gerou expectativas cujo impacto na agropecuária seria sentido somente no ano seguinte. O Plano aboliu a correção monetária (i.e., eliminou a incerteza de reajustes das dívidas baseados na inflação), congelou e tabelou os preços de insumos e máquinas agrícolas, manteve o poder aquisitivo da população (estímulo à demanda) e, com o fim da indexação de aplicações financeiras, incentivou o investimento produtivo (estímulo à oferta).⁶ O controle da inflação levaria também à recomposição dos depósitos à vista no sistema bancário. Somados ao otimismo geral com o futuro da economia, esses fatores elevaram em 50% o crédito rural em 1986, com alguns segmentos obtendo 100% de seu VBC financiado a taxas privilegiadas de juros, a despeito do tamanho do produtor. Em 1987, o País colhia uma supersafra que rompeu com o patamar de produção mantido desde o início da década (Buainain & Souza Filho, 1986: 83-84; 1989a: 38).

O Cruzado, cujo êxito inicial está por trás dos resultados positivos de 1987 no campo, também originou, quando constatado o seu fracasso nos primeiros meses daquele ano, perdas e tensões entre os produtores e o governo. A demanda prevista nos meses de otimismo de 1986 não se confirmou no ano seguinte, marcado pelo descontrole do cenário macroeconômico, por uma demanda em retração e preços em declínio. A mobilização dos produtores rurais pela defesa de sua remuneração com a revisão dos preços de garantia da PGPM venceu as resistências do governo e resultou em reajustes acima daqueles recomendados pela CFP (Ibidem: 42-44). A agricultura foi então reincorporada ao sistema geral de indexação – com os reajustes do VBC e da

⁵ O discurso de lideranças ruralistas teria ignorado, em meio às mobilizações de 1987, o fato de a maior parte dos produtores ter obtido renda líquida positiva na comercialização da safra plantada em 1986, resultado de transferências governamentais de recursos financeiros. Segundo Buainain e Souza Filho (1989a: 47-49), era notável que a situação dos agricultores economicamente mais vulneráveis era alardeada para pressionar o governo a conceder favores que, ao final, contemplavam sobretudo os grandes e médio produtores, “exatamente os que poderiam dispensar tratamento especial”.

⁶ A ORTN foi substituída pela OTN, cujo valor nominal foi congelado por um ano. Proibiu-se toda correção monetária em prazo menor que um ano, salvo para as cadernetas de poupanças e, de certo modo, também para os salários, passíveis de ser reajustados pelo gatilho salarial. A explosão de consumo então verificada teria origens na forte expansão monetária, no deliberado aumento real dos salários e na baixa dos juros nominais (de fato, juros reais negativos), bem como no congelamento de preços defasados, na queda do imposto de renda sobre pessoas físicas e na liberação de uma demanda reprimida pela recessão de anos recentes (Modiano, 1990).

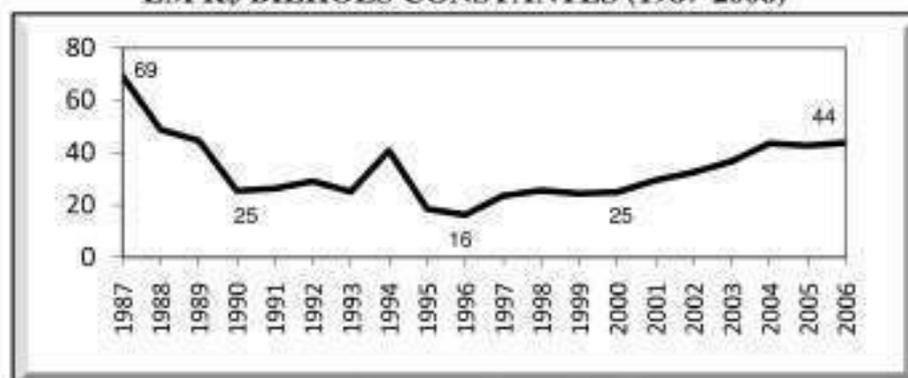
PGPM, bem como dos encargos do crédito rural, atrelados às Obrigações do Tesouro Nacional (OTN). O governo comprometeu-se a não mais utilizar estoques públicos para reduzir os preços de alimentos no mercado (Buainain & Souza Filho, 1986: 49-51). Doravante, o desafio da política agrícola seria reduzir suas despesas sem com isso prostrar o setor. A renúncia do Estado a intervir no mercado em momentos de alta dos preços agrícolas e sua capacidade de amparar a comercialização nos períodos de declínio desses preços teriam de confrontar, entretanto, o complexo desafio dos imperativos da política macroeconômica e das pressões políticas das organizações setoriais mobilizadas desde a década de 1980.

2.2 - Rumo à semitransição da política agrícola

Em 1999, passados mais de dez anos desde o colapso do padrão de financiamento agrícola que impulsionou os negócios agrícolas nas décadas anteriores, o deputado federal ruralista Ronaldo Caiado (PFL-GO) lamentava ainda a menor disponibilidade de montantes de recursos outrora privilegiados. O deputado avaliava que, nos anos de “1976 e 1977, 35 bilhões de dólares financiaram a agricultura; hoje, recebemos apenas 7,8 bilhões de dólares. Imaginem a quantidade de pessoas que não tiveram acesso ao crédito nem à política de garantia de preço mínimo!” (CAPADR, 4/08/1999).

As cifras correspondentes ao crédito nos anos 1970 eram privilegiadas quando comparadas igualmente àquelas do financiamento à produção agrícola norte-americana à época. Estimativas indicam que o valor total dos subsídios contidos nos programas para a agropecuária nos EUA chegava a 6,8% da renda setorial em 1969 – através dos government farm programs, que excluía subsídios indiretos como os food stamps e as isenções fiscais. Já no Brasil, os subsídios creditícios destinados à agropecuária em 1977 atingiriam 20,2% da renda setorial. Mais ainda, a vantagem dos produtores brasileiros aumentava se computados os subsídios fiscais – restritos nos EUA e comuns no Brasil. Nos EUA, os juros dos financiamentos ao setor agrícola em nada diferiam dos juros de mercado cobrados aos demais setores da economia, aspecto que, por si, diferenciava o sistema brasileiro do norte-americano (Aidar & Perosa, 1981).

GRÁFICO 2.2.1
VALORES ANUAIS DO CRÉDITO RURAL,
EM R\$ BILHÕES CONSTANTES (1987-2006)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural.

No período áureo da política de subsídios agrícolas no Brasil, o agronegócio obteve, portanto, benefícios superiores até mesmo aos concedidos por um dos países que mais favorecem a produtores rurais nacionais. A maior parte desses benefícios foi extinta ao longo da década de 1980 – ao passo que nos EUA, e na União Europeia mesmo após o início das reformas da Política Agrícola Comum (PAC), o volume de subsídios alcançaria níveis muito superiores aos da política agrícola brasileira. Depois do pico de empréstimos realizados em 1987 (R\$ 87,77 bilhões em valores de 2006), o volume anual de capital direcionado para o setor agrícola descreveu uma forte queda até 1990, ficando doravante os saldos anuais do crédito rural confinados em limites próximos de R\$ 25 bilhões (em valores de 2006) até o ano 2000 – com exceção do ano de 1994, marcado pelo advento do Plano Real.

A súbita recuperação dos saldos do SNCR em 1986, vista no capítulo anterior, não seria mais do que um estertor do modelo de financiamento anterior, caracterizado pelo aumento dos depósitos à vista nos bancos privados e por juros extremamente baixos – os quais, embora pós-fixados (indexados) desde 1983, estariam livres de correções frequentes em 1986 devido à desindexação promovida pelo Plano Cruzado (quando as taxas oficiais e extra-oficiais de inflação, vale dizer, reduziam com força outra vez os juros reais).

A aceleração da inflação após o fracasso do Plano Bresser (1987) e ante a fragilidade do Plano Verão (1989) voltou naturalmente a enxugar os depósitos à vista no sistema bancário. A resoluta adoção de taxas flutuantes de juros no crédito rural elevaria a insegurança dos clientes do SNCR, semeando conflitos – a serem colhidos na década de 1990 – entre eles e seus credores, estes últimos diante do risco da insolvência do

agronegócio. Entre os fatores mais determinantes para a crise do sistema de financiamento rural, pode-se identificar um terceiro na segunda metade dos anos 1980. Trata-se da iniciativa do governo de privar em definitivo o Banco do Brasil das funções de banco central que ainda exercia.

Juntamente com a reforma do SNCR, a conta-movimento do BB foi extinta em 1986, na esteira do Plano Cruzado, como etapa da unificação orçamentária conduzida em fins da década. O banco foi ainda privado da função de receber as disponibilidades de caixa do Tesouro, que, por determinação da Constituição de 1988, passaram a ser depositadas apenas no BC. A unificação orçamentária promovida no período avançou também com a criação das Operações Oficiais de Crédito no Orçamento Geral da União, rubrica em que foram incluídas funções até então da competência do BB. Em 1991, a instituição perdeu, entre outras atribuições, a prerrogativa de recolhimento exclusivo dos tributos arrecadados pelo governo federal (Vidotto, 2007).⁷

Entretanto, foi a acumulação de perdas de fontes privilegiadas e diversas de recursos que aumentou mais o custo de captação do BB, às expensas do setor econômico que mais dependia da instituição. O banco oficial continuaria a responder pela maior parte dos empréstimos do SNCR concedidos a juros controlados. Mas sua atividade estaria concentrada sobretudo no atendimento da demanda para o custeio e a comercialização.⁸

A pressão do empresariado rural se fez sentir publicamente em 1987, quando o governo cedeu às demandas pela defesa do setor frente à queda dos preços e à contração do mercado no contexto de uma grande colheita. A comercialização da safra de 1988 beneficiou-se da vigência de novas regras concedidas pelo governo. A renúncia do Estado a intervir nas exportações com a imposição de cotas ou a tributação do embarque de produtos cujos preços internacionais estivessem em alta foi decisiva para o aumento

⁷ Somente em 1995, após a CPI do BB, o banco recuperou parte de seus créditos com o Tesouro oriundos da equalização de juros para a safra 1991/1992 (custos suportados pelo banco e não ressarcidos pelo governo), de programas de irrigação, dos recém-extintos Instituto de Açúcar e do Alcool (IAA) e Instituto Brasileiro do Café (IBC) e de outros órgãos da administração indireta (Vidotto, 2007: 7).

⁸ Como parte do sistema financeiro nacional, e mais ainda em razão de seu peso nesse setor da economia, percebe-se que o Banco do Brasil se beneficiou da política de estabilização após 1994, bastante dependente da saúde do sistema bancário, motivo pelo qual o governo Cardoso assegurou recursos e apoio ao saneamento das empresas que o integravam. Como afirmou o deputado Júlio Redecker, aliado de Cardoso na Câmara dos Deputados, “[o] próprio Banco do Brasil era um banco de desenvolvimento mas, em determinada altura, foi catapultado para ser um banco comercial e disputar com o Bradesco, o Unibanco, com todas as outras grandes casas bancárias que atuam no País. Perdemos um pouco da capilaridade do Banco do Brasil, que sempre esteve ao lado do agricultor (...)” (CAPADR, 17/06/2004). Ao mercantilizar instrumentos da política de desenvolvimento do País, o governo suspendeu parte da contribuição que o BB fornecia ao agronegócio.

da produção naquele ano. Com a valorização dos produtos, o setor privado assumiu parte significativa da comercialização da safra, fenômeno que suscitou a expectativa de que talvez o setor pudesse dispensar o “paternalismo” governamental que lhe garantia o ambiente de negócios privados sem risco (Carneiro & Buainain, 1989b: 77-78).

Entretanto, não se equivocou o prognóstico da época acerca da persistente dependência de recursos financeiros a taxas de juros privilegiadas no agronegócio. A previsão confirmou-se diante da incapacidade de os depósitos à vista em bancos privados responderem por essa demanda e da pressão sobre o governo para que oferecesse, além dos subsídios implícitos no crédito, parcela dos próprios empréstimos ao setor, em que pesem a crise financeira e as restrições fiscais que desde a década de 1980 balizavam suas decisões (Buainain & Souza Filho, 1986: 88).

O desajuste entre demandas e disponibilidades de recursos públicos ensejou a multiplicação das fontes – públicas e privadas – de financiamento do agronegócio desde então. Ainda na segunda metade da década de 1980, criaram-se fontes a partir de inovações institucionais que decerto amenizaram as perdas líquidas registradas. Incluem-se nesse rol a Poupança Rural (1987) – cujos depósitos seriam canalizados, em 65% de seu montante total, para o SNCR – e os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (1988), além dos fundos de commodities, da captação de recursos externos autorizada pelo BC e da criação dos Adiantamentos de Contratos de Cambio (ACC), entre outros instrumentos (Gasques & Villa Verde, 1995).

O montante total de crédito liberado com recursos livres e controlados declinou, todavia, até a segunda metade da década de 1990, tendência em grande parte devida às políticas de estabilização de 1988 e 1989. A reforma do sistema na década de 1980, quando os juros fixos do crédito rural deram lugar a juros pós-fixados em função do índice geral de preços da economia, manteve o nível privilegiado de custos financeiros da agropecuária, que poderia ainda pagar encargos menores que os cobrados por empréstimos tomados no mercado livre (Graziano da Silva, 1998: 51). Porém, as limitadas disponibilidades do SNCR na década de 1990 e o racionamento (previsto no MCR) destinado a garantir uma distribuição menos desigual do crédito a juros controlados levou muitos produtores – sobretudo os de maior porte – a buscar financiamentos a juros livremente contratados.

A abertura comercial executada de forma abrupta no governo Collor (1990-1992) também agravou, no princípio, as condições da atividade agrícola, ao contrário do que esperariam aqueles que apostavam da relação virtuosa entre o livre-comércio e um

setor a que se atribuíam as principais vantagens comparativas da economia brasileira (ver gráfico 2.2.4). A proteção comercial historicamente mantida pelo Estado beneficiara não apenas o setor industrial doméstico como também – conquanto em níveis menos significativos – ramos da produção agrícola, com destaque para o trigo e outros artigos. No contexto da abertura comercial, a maior competitividade de produtores rurais de países vizinhos – como Argentina e Uruguai – provocaria tensões e perdas de mercado sentidas por gestores e beneficiários da política agrícola no Brasil (Lopes, 2006). Outros atos do governo Collor para reduzir a intervenção do Estado na economia rural foram a dissolução do BNCC, da Empresa Brasileira de Extensão Rural, do IBC e do IAA, medidas cujo impacto refletiu-se rapidamente no setor.

Desde a primeira fase de reformas do SNCR, autoridades públicas admitiam que o déficit público exigiria o financiamento do agronegócio com maior seletividade e distribuição prioritária de recursos públicos para a agricultura familiar e o crédito de investimento, cujos maiores prazos implicam maiores riscos e, portanto, maiores juros no mercado (Gonçalves et al., 2005: 67). Ao mesmo tempo, avançariam os instrumentos que habilitavam empresários rurais a captar mais recursos junto ao setor privado.

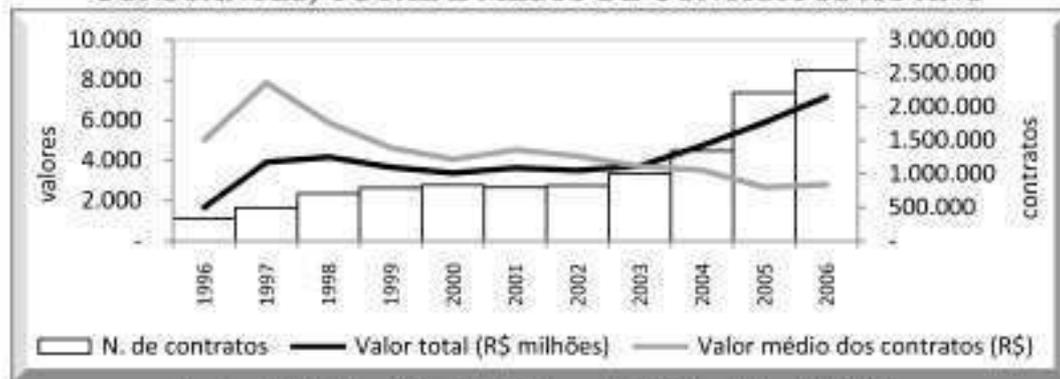
O desempenho destacado das commodities nos anos 1990 deveu-se parcialmente à sua facilidade para levantar financiamentos no setor privado. No entanto, essa possibilidade também decorreu de avanços institucionais realizados a partir de meados da década, sendo o principal deles a Cédula de Produto Rural (CPR), criada por lei de 1994 e emitida por produtores rurais com o aval de instituições bancárias para o pagamento antecipado desses produtores. O pagamento era antecipado mediante garantias de execução do contrato em caso de violação por parte dos agricultores, suas associações ou cooperativas. Diversos títulos privados foram criados e introduzidos no mercado agrícola, papéis cuja negociação pedia a regulamentação do governo (Gonçalves et al., op.cit.: 70-72, 75-76).⁹

No ano 2000, a criação da CPR financeira permitiu que, em lugar do produto físico, as instituições cobrassem em dinheiro, quando do vencimento do papel, o pagamento do adiantamento recebido pelos produtores. Doravante, esses títulos seriam leiloados com frequência pelo Banco do Brasil, que manteve, aqui também, uma atuação estratégica no sistema. As inovações institucionais no mercado privado de

⁹ Exemplos deles são o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), o Warrant Agropecuário (WA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA).

crédito rural foram significativas desde então, mas seu impacto continuou concentrado no setor de commodities, sobretudo na sojicultura, onde é mais confortável a posição financeira do produtor e, portanto, a de seus credores.

GRÁFICO 2.2.2
CRÉDITOS DISTRIBUÍDOS PELO PRONAF NÚMERO E VALOR (R\$ CONSTANTES) TOTAL E MÉDIO DE CONTRATOS AO ANO

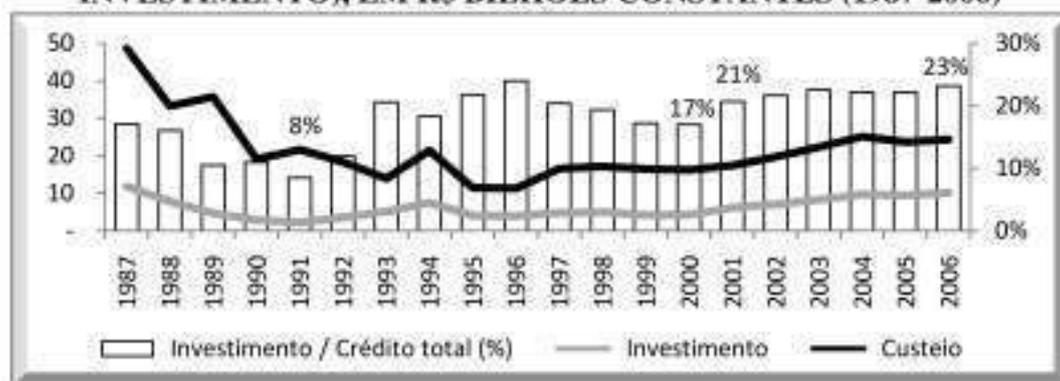


Fonte: BCB/Anuário Estatístico do Crédito Rural (2007).
 CAPR (19/12/1999). CAPR (07/10/1999).

Os produtores familiares foram contemplados com linhas de crédito especiais a partir de 1996. Ministros de Cardoso defendiam seu governo de críticas à pouca assistência dispensada aos pequenos produtores rurais. Citavam para isso o Pronaf, cujas operações tiveram início em 1996 e rapidamente cresceram em valores totais financiados e número total de contratos. No prazo de dois anos (1996/1997-1997/1998), o número de contratos cresceu 113%, e o valor total deles, 149%. A partir da crise econômica de 1999, o programa passou por uma fase de absoluta estagnação, superada apenas a partir de 2003, quando entrou em período de rápida e forte expansão. Em quatro anos (2003-2006), o número de contratos ao amparo do Pronaf aumentou 208%, enquanto o valor total contratado cresceu 105%.

O primeiro impulso recebido pelo programa foi maior nos valores financiados do que no número de contratos, elevando o valor médio das operações. Contudo, a partir de 1997 o valor médio dos contratos no Pronaf tendeu a cair. De 1999 a 2002, esse valor médio variou à taxa de -8% a.a., ao passo que, entre 2003 e 2006, variou -10% a.a. Nos dez primeiros anos do Pronaf (1996-2006), o valor total de suas operações cresceu em média 16% a.a., enquanto o número de contratos crescerá 23% a.a. Isso implicou uma variação do valor médio dos contratos de -6% a.a., resultando na melhor distribuição de seus recursos e numa provável calibragem crescente da sua focalização na pequena produção, em especial depois de 2002.

GRÁFICO 2.2.3
VALORES ANUAIS DO CRÉDITO RURAL (CUSTEIO E
INVESTIMENTO), EM R\$ BILHÕES CONSTANTES (1987-2006)

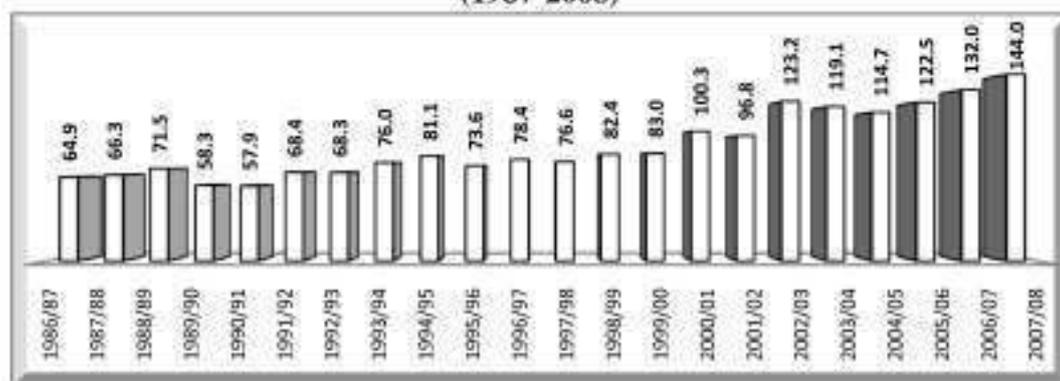


Fonte: MAPA.

A evolução do crédito rural e da participação de investimentos no seu total de 1987 a 2006 mostra que, se as inovações institucionais foram capazes de compensar uma parte das perdas de recursos em fontes tradicionais de capital para o setor, elas não puderam, contudo, equiparar-se a essas fontes em sua capacidade de captar a poupança interna. Quanto à participação dos créditos de investimento no total dos empréstimos liberados pelo SNCR, seu valor recuperou-se em relação aos níveis registrados na década de 1980. Mas não voltaria a atingir a importância que teve de fins da década de 1960 ao ano de 1976.

O gráfico 2.2.4 exibe a evolução da produção anual total de grãos no Brasil de 1987 a 2008. Se essa produção ficou próxima ao patamar de 70 milhões de toneladas por alguns anos entre a década de 1980 e a de 1990, na segunda metade desta última, o País manteve uma produção anual aproximada de 80 milhões de toneladas. Assim como o ano do Plano Cruzado, o ano de implantação do Plano Real (1994) forneceu, com a euforia inicial provocada pela súbita vitória do governo sobre a inflação e a alta da demanda e dos depósitos à vista, o impulso decisivo para a mudança de patamar. Mais uma vez, porém, a estagnação da produção no teto recém-atingido se tornaria uma efeméride. Entre 1991 e 2001, a área cultivada com grãos oscilou entre 35 e 39 milhões de hectares, ficando próxima a 37,8 milhões de hectares no início e no fim do período. Por sua vez, a produtividade registrou avanços relativamente lentos até a safra de 2000/2001, quando os ganhos de produtividade em uma área total relativamente constante levaram a um novo e definitivo salto na produção de grãos.

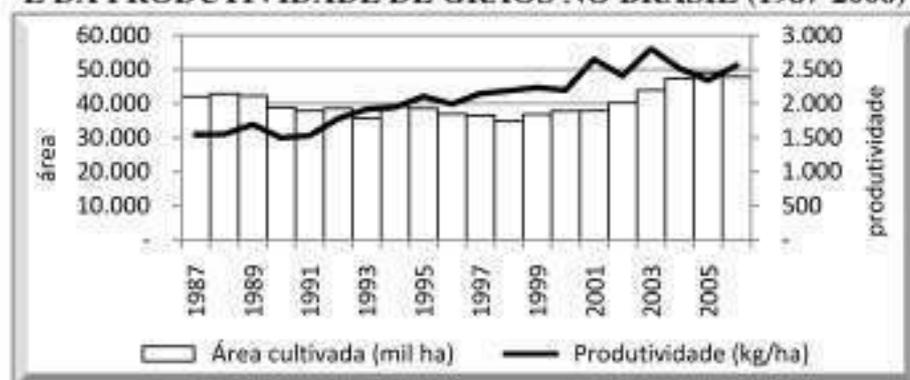
GRÁFICO 2.2.4
PRODUÇÃO ANUAL DE GRÃOS, EM MILHÕES DE TONELADAS
(1987-2008)



Fonte: MAPA.

A participação dos investimentos no total dos financiamentos ao campo avançou com dificuldade desde então, mas voltou a superar o nível de 20% exatamente no ano de 2001. A alta dos preços internacionais de commodities agrícolas foi quase constante na primeira década do novo século, e reside entre as causas da produção crescente do Brasil no período. Porém, o efeito cumulativo dos investimentos ajuda a explicar os aumentos sucessivos na produção nacional de grãos, que já em 2003 – também impulsionada pela maxidesvalorização do câmbio, causada pela última crise externa do governo Cardoso – tornou a mudar de patamar.

GRÁFICO 2.2.5
EVOLUÇÃO DA ÁREA CULTIVADA
E DA PRODUTIVIDADE DE GRÃOS NO BRASIL (1987-2006)



Fonte: MAPA.

Assim, o acréscimo de 20 milhões de toneladas de 2001 repetiu-se em 2003, e o compromisso do governo Lula com a política anti-inflacionária e com um maior esforço fiscal – favorável a taxas nominais de juros relativamente menores – ajudou a promover novos saltos na produção. Apesar de registrar oscilações (em parte causadas por quebras

de safras), a produtividade total seguiu avançando, embora desta vez em paralelo à expansão da área total cultivada.

Até atingir o ponto de inflexão da produção de grãos na virada do século, o agronegócio passou por transformações que ultrapassam o advento das reformas do SNCR. Sua trajetória na segunda metade da década de 1990 foi marcada não somente pela abertura comercial como ainda pela abertura do País ao capital financeiro externo, que se revelou um dos esteios da política de estabilização da moeda. Nesse contexto, uma história quase extraoficial – no campo do financiamento rural – acabou por consolidar um dos pilares do novo padrão de captação de recursos para o setor agrícola. Esse pilar consistiu no financiamento da produção pelas empresas localizadas fora das propriedades rurais, mas integrantes da cadeia do agronegócio e da sua nova realidade agroindustrial. A compreensão desse fato requer uma incursão na macroeconomia do primeiro governo Cardoso (1995-1998).

2.3 - Cenário macroeconômico: estabilização com liberalização

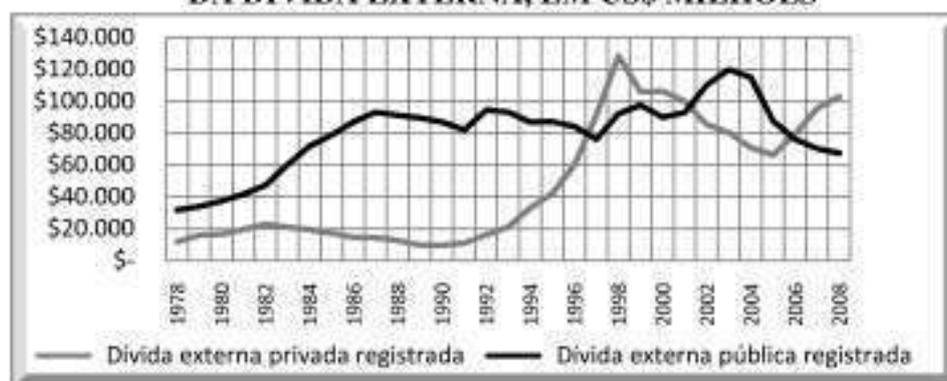
A década de 1990 herdou grande parte dos problemas da década anterior. A persistência do governo em aplicar pesados recursos na estratégia de substituição de importações fora um dos vetores a comprometer as finanças de um Estado virtualmente incapaz de resistir às restrições externas e enfrentar, paralelamente, a desordem macroeconômica interna.

Um dos melhores retratos dessa persistência e de suas implicações para as contas públicas é fornecido pelos dados que revelam a estatização da dívida privada após a assunção do risco cambial de operações de crédito no exterior afetadas pela desvalorização da moeda nacional em 1983 (Cruz, 1984: 58-9, 114 e 118). A partir deste ano, podemos acompanhar a evolução – doravante divergente – dos estoques da dívida pública e privada no País. Nos estertores do período de hegemonia da estratégia nacional-desenvolvimentista, o esforço derradeiro empreendido para impulsionar a atividade econômica transferiu ao Estado parte substantiva das dívidas cuja explosão teria de outro modo onerado o setor privado.

A crise da dívida externa foi enfrentada com manobras na área de política econômica que pouco levaram em conta, e por vezes agravaram, o quadro doméstico, gradualmente marcado pela alta inflação. Já vimos que a ênfase no uso de instrumentos de controle da demanda (na primeira metade da década de 1980) ou, ao contrário, em

medidas heterodoxas de combate à elevação inercial dos preços (na segunda metade daquela década) foram igualmente incapazes de reverter a trajetória dos índices de inflação, antes elevando-os em razão do aumento de custos decisivos para o Estado e as famílias – como os custos da dívida pública, encarecida pela alta dos juros, ou de “ativos reais” (e.g., agropecuários), para os quais acorriam investidores em busca de reserva de valor quando da desindexação de ativos financeiros.

GRÁFICO 2.3.1
EVOLUÇÃO RECENTE
DA DÍVIDA EXTERNA, EM US\$ MILHÕES



Fonte: IPEA Data.

A resiliência da inflação acabaria por recomendar uma bem coordenada combinação, levada a cabo na década de 1990, de medidas de controle da demanda com aquelas concebidas a partir das teorias inercialistas. Contudo, a gestão temerária de medidas ortodoxas de estabilização conduziria a mudanças no modo de financiamento do agronegócio e a graves situações macroeconômicas das quais o setor viria a participar.

A política macroeconômica depende crucialmente da economia internacional. Nesta, destacou-se em 1989 o fato de que os EUA finalmente admitiram a necessária renegociação da dívida da América Latina com os banqueiros estrangeiros e orquestraram o Plano Brady, com o qual proporcionaram certo alívio ao endividamento externo de países em desenvolvimento. Os investidores em pouco tempo retomaram os empréstimos ao continente latino-americano a juros significativamente baixos. Diferentes países aproveitaram esse momento para liberalizar o fluxo de capitais e ensaiar políticas de estabilização monetária com crescimento econômico.¹⁰

¹⁰ O primeiro caso de aparente sucesso, mas efetivo fracasso, foi o do México. Apostando que o ingresso de capitais externos daria impulso à economia, o país abriu sua conta de capital e facilitou a entrada e saída de recursos. A desregulação do investimento externo aliada ao consequente desempenho fraco das

No Brasil, abertura para o capital externo foi um processo conduzido a partir dos anos 1980 (Resolução CMN n. 1.552/88), mas realmente impulsionado nos anos 1990 (Resolução CMN 1.946/92; Circular 2.242/92; Carta Circular 2.259/92; Circular 2.677/96; Resolução CMN 2.111/94; Circular 2.863/99). As contas de não residentes em bancos brasileiros (CC5) e a própria administração de recursos de brasileiros foram objeto de reformas tendo em vista a facilitação da remessa de recursos para o exterior. Assim avançou a conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos (Franco & Pinho Neto, 2004: 20-22, 31). A formação da taxa de câmbio teria uma dinâmica nova com o aumento da entrada e da mobilidade de capitais externos no País, e as crises econômicas de 1999 e 2002 seriam parcialmente causadas por essa integração maior do Brasil ao sistema financeiro mundial (Sicsú, 2006: 366).

O controle definitivo da inflação no Brasil com o Plano Real (1994), que se apoiou na experiência dos planos da década anterior, valeu-se também da liberalização do comércio exterior e dos fluxos de capitais estrangeiros. O programa previu uma reforma monetária e a múltipla ancoragem da nova unidade de valor. Entretanto, já em 1995, a dimensão cambial do plano teria antes o respaldo do próprio governo do que o apoio de analistas da política econômica adotada.

A âncora cambial da nova moeda foi questionada após o desastre vivido em dezembro de 1994 pelo México, cujo déficit em conta corrente foi precariamente coberto sobretudo por financiamentos externos de curto prazo, e não tanto por aqueles de longo prazo ou investimentos diretos. Analistas experientes alertaram o governo brasileiro para a fragilidade de uma estabilização por demais amparada na abertura comercial e na valorização do câmbio – situações que, conjugadas, levariam a saldos comerciais e correntes negativos tão arriscados quanto aqueles registrados na recente experiência mexicana. Frente às taxas de inflação ainda vigentes, foram de balde sugeridos o realismo cambial e um maior controle monetário e fiscal (Simonsen, 1995; Guimarães, 1995; Pastore & Pinotti, 1995).

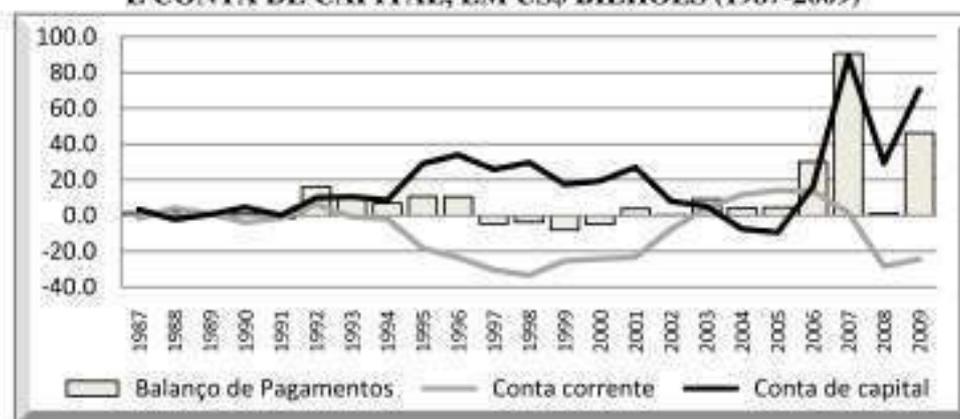
Assim como no México, a expectativa do governo brasileiro em 1994 era que os fundos estrangeiros garantiriam o necessário influxo de capitais para o equilíbrio das contas externas. A suspeita dos fundos quanto a uma desvalorização iminente da moeda

exportações criou a dependência de capitais de alta volatilidade, determinantes desde então para a taxa de câmbio. Criava-se a vulnerabilidade externa. O desajuste entre câmbio e inflação acarretou a sobrevalorização da moeda e um déficit nas transações correntes que, altíssimo e sem medidas de correção oportunas, desencadeou a fuga de capitais e desembocou no socorro financeiro patrocinado pelos EUA (Krugman, 1999).

causaria movimentos de saída de capitais e perdas de reservas internacionais que, ao final, agravavam aquelas mesmas suspeitas – finalmente obrigando o governo a elevar as taxas de juros para aumentar o prêmio de risco pago aos detentores de títulos da dívida pública (Pastore & Pinotti: 36-37). O Brasil buscava a estabilização incorrendo em custos à época enfrentados também por outros países – com a experiência de surtos de importação agravando a dependência de capitais estrangeiros, a desconfiança acerca da sustentabilidade do plano de estabilização e as reviravoltas no fluxo de investimentos externos (Castro, 1995).

Os alertas foram insuficientes para sensibilizar o governo, mesmo em face de baixas taxas de crescimento da economia, de altas taxas de desemprego e da instabilidade do cenário macroeconômico que ameaçava agravar aquelas duas taxas e a própria viabilidade do esforço de recuperação das finanças públicas. A sobrevalorização foi verificada apesar de sucessivas transições para regimes cambiais mais flexíveis, que permitiam alguma depreciação nominal do câmbio, embora sem evitar sua apreciação real (Bacha, 1997). Finalmente, em 1999, a combinação da crise de confiança na economia russa com o acúmulo de dois déficits anuais no balanço de pagamentos do Brasil condenou a âncora cambial do real à súbita extinção, em janeiro de 1999.

GRÁFICO 2.3.2
BALANÇO DE PAGAMENTOS, SALDOS DE CONTA CORRENTE
E CONTA DE CAPITAL, EM US\$ BILHÕES (1987-2009)



Fonte: IPEA Data.

A experiência brasileira de liberalização do fluxo de investimentos externos teve algumas semelhanças com as de países do continente asiático. A desregulação dos mercados financeiros foi implementada naqueles países para dinamizar suas economias com a ampliação do crédito. As restrições à liberdade dos bancos para captar e aplicar a

poupança do público foram reduzidas, contudo, sem uma paralela delimitação do compromisso dos governos com a proteção de investidores. O menor controle das diversas modalidades de empréstimos fez com que estes se realizassem em condições mais arriscadas. No entanto, a expectativa de muitos agentes tomadores e/ou repassadores de recursos – em face de seus vínculos com autoridades dos governos na região, segundo observadores críticos – era que, diante de operações com valores elevados, a alternativa ao sucesso dos investimentos seria o colapso sistêmico, exigindo-se a intervenção do Estado em socorro das instituições em situação falimentar. Assim, os anos 1980 seriam marcados pela disseminação do “risco moral”, o que se repetiu em certa medida nos mercados emergentes dos anos 1990, para onde os fundos estrangeiros migraram em busca de mais elevadas taxas de juros.¹¹ O ingresso da moeda estrangeira ampliava o crédito não apenas pela sua conversão em moeda nacional, mas também através do efeito multiplicador de empréstimos que retornavam ao sistema financeiro sob a forma de novos depósitos (Krugman, 1999: 95-97, 117-122).¹²

Para Krugman (Ibidem: 122), “jogos semelhantes se travavam em todos os países que, em breve, seriam engolfados pela crise”. Assim foi com a Tailândia e a Malásia. Anos depois, conquanto em condições diferentes, seria a vez do Brasil e da Argentina sofrerem o impacto do déficit das contas externas em suas respectivas políticas cambiais – a serviço da política de estabilização nos dois países. Na Tailândia, o aumento das importações causado pela prosperidade aliou-se à depreciação da moeda chinesa para minar o saldo na balança comercial do país. A pressão sobre o câmbio venceria a capacidade do governo de manter o curso da política econômica, gerando a convulsão financeira que, subitamente, dissipou parte da prosperidade adquirida.

Em 1998, provocado pelo câmbio nominal relativamente inflexível em uma economia aberta ao comércio internacional, o déficit brasileiro em conta corrente finalmente levou à brusca reversão dos saldos da conta de capitais. A volatilidade dos fluxos internacionais de capitais acentuou-se até finalmente inverter sua direção e, ao derrubar a confiança na capacidade do Brasil de honrar compromissos externos,

¹¹ O risco “moral” está presente quando uma pessoa toma decisões tendo em conta que as possíveis perdas correrão à conta de outrem – do Estado e dos contribuintes, no caso dos riscos envolvidos nas operações de crédito com repasse de recursos estrangeiros (Krugman, 1999: 94-95).

¹² Os excessos da entrada de recursos estrangeiros foram combatidos por governos que esterilizaram parte desses recursos mediante a emissão de títulos públicos para a compra da moeda nacional em que haviam se convertido aqueles recursos. O custo dessas operações era alto, porém. Medida alternativa para controlar a expansão do crédito seria a liberação do câmbio para que se valorizasse – opção que, no entanto, seria prejudicial às exportações do país, aumentando sua dependência em relação aos saldos da conta de capital para o equilíbrio das contas externas (Ibidem: 119).

sancionar tais suspeitas com uma grave crise de balanço de pagamentos e uma crise cambial que solaparam as condições do governo de sustentar a política macroeconômica.

Vimos que não faltavam alertas emitidos para o risco de reprodução da crise mexicana no Brasil. Dificilmente a América Latina enfrentaria o fenômeno do risco moral em proporções iguais às observadas nos países asiáticos. Contudo, a deliberada e crescente conversibilidade da conta de capital no Brasil aumentara fortemente o influxo de investimentos externos, cuja qualidade e cuja centralidade para a política de estabilização geravam inquietação. Afinal, a desregulamentação dos investimentos externos reduzia a sua qualidade (com excessivo peso de capitais de curto prazo, inclusive na dívida privada) e possibilitava sua maior volatilidade. Assumidos esses riscos, eventuais choques externos – a exemplo das crises mexicana, asiática e russa – poderiam ter impactos extraordinários nas finanças do País, exigindo medidas urgentes e mal estudadas, quando não simplesmente erráticas.

Entretanto, uma salvaguarda permanecia em vigor no âmbito da regulação macroeconômica: as garantias governamentais oferecidas normalmente aos depósitos bancários pelo Banco Central e reafirmadas sobretudo no contexto da dependência de capitais externos. O próprio governo Cardoso, como se sabe, manteve um programa – o Proer – destinado a garantir a solvência de bancos nacionais. Com ele, reforçara-se o papel tradicional de “banco dos bancos” e prestador de última instância exercido pelo BC do sistema financeiro. Tratava-se de evitar a todo custo o risco sistêmico. O risco moral, contudo, certamente agravou-se com prováveis apostas na inevitabilidade da intervenção emergencial do Estado.¹³ Taxativamente, Krugman (1999: 135) sentenciou a experiência de liberalização econômica dos países asiáticos ao afirmar que “sua vulnerabilidade aumentou em parte como consequência da abertura dos seus mercados financeiros – pelo fato de, na verdade, se tornarem melhores economias de mercado (...).” Em certa medida, a avaliação poderia se estender ao caso brasileiro. Nele, as apostas pessimistas do mercado financeiro internacional foram pagas pelo governo com taxas de juros cada vez mais altas em 1995 e 1997 e sem a reforma cambial necessária à

¹³ Na prática, a agenda neoliberal não descartava a intervenção do Estado na economia, desde que se destinasse à proteção do “sistema” – leia-se, do sistema monetário e financeiro – e que tivesse caráter emergencial. Poder-se-ia dizer que ela idealizava o “Estado-bombeiro”.

inversão das posições dos capitais de curto prazo e das vendas externas na composição do influxo de divisas.¹⁴

Até 1999, o problema da insuficiência de recursos do SNCR – de que se queixava o empresariado rural nos fóruns em que discutia e negociava com as autoridades econômicas – seria contornado pelos próprios produtores dentro do setor privado em virtude da própria valorização real do câmbio, em que pese o impacto claramente negativo do regime cambial nas exportações agrícolas. O financiamento suplementar foi obtido mediante uma estratégia arriscada, embora resultante da exploração virtuosa dos vínculos da produção agrícola com firmas da cadeia do agronegócio.¹⁵ Trata-se da dolarização da dívida agrícola, processo em que o risco moral teve certamente um papel.

2.4 - Estratégias do agronegócio no cenário da liberalização econômica

No período de 1995 a 2006, foram três as fontes de capital da agropecuária: i) a poupança dos próprios produtores, ii) o crédito controlado pelo governo e iii) os recursos livres emprestados pelo sistema financeiro (registrados no SNCR juntamente com aqueles a juros controlados) e pelas firmas da cadeia do agronegócio. Sabe-se que cada uma dessas fontes respondeu por cerca de 1/3 dos recursos que financiariam o setor a cada ano agrícola (CAPADR, 31/08/2005).¹⁶ Na terceira fonte mencionada, a

¹⁴ A débâcle da âncora cambial do Plano Real culminou em quatro surpreendentes dias. Em 15 de janeiro de 1999, a permissão do BC para a flutuação do câmbio gera uma depreciação da moeda de apenas 10% e uma euforia inesperada e admirável na Bolsa de Valores. Nos dias 16 e 17, a consulta do governo Cardoso às autoridades econômicas de Washington reitera a recomendação de medidas ortodoxas para a estabilização monetária. No dia 18, o governo brasileiro eleva sua taxa básica de juros e, com isso, derruba o mercado e a cotação da moeda, detonando a crise. “(...) [P]or que, pelo menos, não esperar uns poucos dias para analisar a efetiva necessidade dessa medida?” – pergunta Krugman (1999: 191-192). Para este (Ibidem: 193), Cardoso agiu exatamente como orientaram os EUA e o FMI, e novamente uma economia seguiu “os planos de Washington e foi recompensada com a catástrofe.” Ainda na opinião de Krugman (Ibidem: 210), o presidente brasileiro rejeitou a centralização das operações com moeda estrangeira para o controle de capitais “insistindo em que a sua imposição equivaleria à desistência do Brasil de algum dia se transformar em país de ‘primeira classe’.” Como julgou o economista com base em princípios de ética pública e na experiência real da sequência temporal lógica dos regimes de regulação, “o orgulho é um luxo fora de nosso alcance”, e, se o Brasil “necessitar de controles de capitais, que assim seja, afinal, a maioria dos próprios países de ‘primeira classe’ mantiveram controles de capitais durante uma geração, após a Segunda guerra Mundial; se tornaram prósperos e então se abriram para o livre movimento de capitais, e não o contrário” (Krugman, 1999: 211).

¹⁵ Getúlio Pernambuco, representante da CNA (CAPR, 06/04/1999). Além da crítica à escassez de recursos, eram recorrentes às críticas de líderes ruralistas à incapacidade do Brasil de superar a marca de 80 milhões de toneladas de grãos produzidos na década de 1990.

¹⁶ Na safra 2005/2006, por exemplo, essa foi regra. No total do crédito controlado fornecido aos produtores, o Banco do Brasil manteve elevada participação – sendo geralmente responsável por um percentual de 50% a 60% daquele crédito, segundo um representante do banco (CAPADR, 31/08/2005).

participação direta do sistema financeiro manteve-se pequena. Destacou-se, em contrapartida, o papel de parceiros dos produtores rurais no seu financiamento – principal novidade que alterou a situação do crédito rural a partir da década de 1990.

O setor financeiro dos anos 1990 – vis-à-vis o das décadas anteriores – ameaçou “fechar as portas” aos produtores rurais. Afora sua típica aversão aos elevados riscos da aplicação de recursos na agricultura, a expansão de seus depósitos à vista no contexto de uma inflação controlada ficaria limitada pela alta sistemática dos juros combinada à relativa escassez de oportunidades de lucro na produção para um mercado interno com a demanda reprimida.¹⁷ Penalizava ainda os produtores rurais um terceiro fator: o passado recente de seu relacionamento com o sistema bancário.

Em fins da década de 1980, a oscilação vertiginosa da inflação, a vigência de taxas de juros pós-fixadas e indexadas a um ou mais índices desestabilizou as dívidas agrícolas até que seus estoques acabassem por atingir níveis capazes de levar os dois lados do balcão – credores e devedores – a controvérsias judiciais e políticas. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI do Endividamento Agrícola) instalada no Congresso Nacional na primeira metade da década de 1990 e concluída em janeiro de 1994 resultou desse impasse (Senado Federal, 1994).

A inadimplência elevada da agricultura, que penalizava o sistema financeiro e sobretudo o BB (principal agente do SNCR), foi introduzida assim na pauta das discussões entre o setor e os governos. No governo Cardoso, repetiram-se as situações em que a dívida agrícola foi renegociada sob a pressão política de empresários do setor e de representantes seus no Legislativo, mas igualmente em função das limitações de crédito (escassez de volume, mais grave na alta inflação, e juros elevados, causados pela política de combate à inflação) e da lentidão com que se constituía um modelo alternativo de financiamento setorial.

O auge do processo de renegociações da dívida se verificou em novembro de 1995, com a aprovação da Lei Federal 9.138, que autorizou a securitização do passivo, convertendo os contratos dos produtores com o sistema financeiro em títulos privados detidos pelo Tesouro Nacional, que se tornava o credor de cada um daqueles que

¹⁷ Pode-se mencionar outro problema específico da economia rural (parte dela situada à distância dos centros urbanos) no contexto das políticas orientadas para o mercado. O deputado Valdir Collato, um dos principais representantes do setor no Congresso Nacional, afirmou certa vez que um “[e]studo de uma entidade brasileira mostra que cerca de 31% dos municípios brasileiros não têm agência bancária – mais de 1.700 municípios; que a privatização dos bancos está fazendo com que esses bancos se retirem das pequenas comunidades – comunidades do interior, da produção, áreas agrícolas; e que vamos ficar sem sistema financeiro, concentrando a renda dos grandes municípios, retirando a poupança dos pequenos” [grifo meu] (CAPR, 06/04/1999).

tivessem dívidas de até R\$ 200 mil. O ano registrou a primeira safra nacional de grãos na faixa das 80 milhões de toneladas. A oferta, induzida pela euforia do ano anterior, encontrou em 1995 uma demanda contraída pela alta dos juros promovida pelo BC. O governo recusou-se a sustentar os preços agrícolas com os instrumentos da política de comercialização, ocasionando a queda da renda dos produtores, que se viram em piores condições para quitar suas dívidas. Originou-se aí a pressão pela aprovação da Lei da Securitização (9.138).¹⁸

Relatos de personagens que viveram o período sugerem que a securitização – imposta ao governo pela representação ruralista no Congresso – não transcorreria nos moldes recomendados pela CPMI do Endividamento Agrícola, pois ela exigiria a confissão de dívidas com diversos acréscimos nelas embutidos, cobrados pelos bancos à luz de características dos contratos de crédito firmados no período da alta inflação. O poder de barganha do sistema bancário, por sua vez, impôs-se no momento em que os produtores teriam sido pressionados a assinar os compromissos com a securitização, sob pena de não terem acesso ao crédito rural no ano agrícola prestes a se iniciar. A confissão de dívidas e a sua posterior contestação política foram a tônica do processo de readmissão de devedores ao SNCR.¹⁹ Assim, em pouco tempo o setor voltaria a acumular débitos, e voltariam à cena as lideranças ruralistas.

A parcela maior da dívida agrícola privada nacional era formada pelo passivo de grandes devedores, que, em 1998, levaram o governo federal a sancionar o Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), pelo qual as dívidas agrícolas de valor superior a R\$ 200 mil e contraídas antes de 1995 seriam também securitizadas. A operação se repetiu com os débitos de cooperativas rurais, através do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop), no mesmo ano do PESA (Gasques et al., 2006).

Dívidas avaliadas em R\$ 24 bilhões foram assim reprogramadas por meio de cinco medidas. A securitização, realizada em fins de 1995, beneficiou mutuários com contratos de valores limitados a no máximo R\$ 200 mil, os quais, somados, foram avaliados em R\$ 8,1 bilhões. O PESA, de fevereiro de 1998, reviu contratos avaliados em R\$ 8,5 bilhões, algo próximo de 105% do valor repactuado pela securitização – a qual fora realizada em prol de produtores de porte menor e numericamente muito mais

¹⁸ Dejandir Dalpasquale, representante da OCB (CAPR, 6/04/1999).

¹⁹ Ver, por exemplo, relatos de Ronaldo Caiado (CAPR, 18/03/1999) e Ana Maria Sartori (CAPR, 6/04/1999).

expressivos. O Recoop afetou créditos avaliados em R\$ 3 bilhões – a maior parte deles renegociados para a promoção de novos investimentos. No mesmo ano, seriam ainda renegociadas dívidas de R\$ 4,5 bilhões, no total, amparadas pelos fundos constitucionais – do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE).²⁰

A repactuação de grandes volumes da dívida agrícola reabriu as portas do sistema financeiro privado para os produtores até então inadimplentes. Mais do que isso, motivou o plantio de uma safra que, colhida em 1999, voltou a superar o patamar de 80 milhões de toneladas, desta vez batendo o recorde de 1995. Desta vez, a crise iria solapar as finanças públicas que ainda se recuperavam dos problemas criados na década anterior, e daria à luz o câmbio flutuante e o sistema de metas de inflação.

Causada pela *débâcle* da política de liberalização de Cardoso em meio à instabilidade do cenário econômico internacional e aos desacertos da reação a este cenário por parte do Estado, a crise brasileira impôs severas restrições financeiras ao governo e ao conjunto da economia. A atitude inicial do governo seria aumentar a carga tributária e conter as despesas públicas, ainda mais concentradas no serviço de uma dívida externa cujo refinanciamento levava o governo a indexá-la ao dólar. O choque nas finanças públicas e privadas levou o País à recessão, exigindo sacrifícios por parte do Estado e da população. Entre os produtores rurais, todavia, a queda dos rendimentos seria enfrentada de outra maneira.

O episódio mais significativo no histórico das relações entre o governo Cardoso e os grupos à frente do segmento empresarial do campo foi provavelmente o conflito, registrado naquele ano, entre governo e líderes setoriais. Tratava-se de mais um embate por uma nova rodada de repactuação de débitos, origem de subsídios extraordinários aos devedores do SNCR.

Em dezembro, o conflito encerrava-se com parte das demandas do setor atendida. Produtores com dívidas de até R\$ 200 mil seriam beneficiados com descontos por meio de medida provisória convertida em lei já no mesmo ano. O ministro da Fazenda, Pedro Malan, destacou que, de acordo com a estrutura da dívida agrícola no País, 90% dos contratos renegociados em 1999 tinham valor de até R\$ 50 mil (i.e., somente 10% dos contratos eram avaliados cada um entre R\$ 50 e R\$ 200 mil). Segundo ele, o custo fiscal das operações de repactuação de 1995 até aquela ocasião chegava a R\$ 4,4 bilhões – dos quais somente o PESA absorvera 1,75 bilhão. Essa havia sido até então,

²⁰ Ministro Pedro S. Malan (CAPR, 09/12/1999).

segundo Malan, a contribuição do governo Cardoso para o setor agropecuário através de débitos renegociados.

A crise de 1999 instalou um quadro bastante desfavorável para o setor. A crise de demanda no mercado internacional derrubara os preços de commodities desde 1998, quando da crise externa da Rússia. No Brasil, a reação do governo à crise de confiança dos investidores estrangeiros consistiu na adoção de medidas pró-cíclicas na área fiscal e monetária, minando ainda mais a demanda e, além disso, a oferta de subsídios públicos e financiamentos privados ao setor produtivo. A elevação dos juros impediria o setor produtivo – especialmente o exportador – de se beneficiar de uma razoável depreciação cambial, revertida em parte com o esforço adicional para reconquistar a confiança dos capitais estrangeiros.

Porém, a depreciação do câmbio desta vez teria efeitos contraditórios no setor agroexportador. A economia rural brasileira caracterizava-se há tempos pela menor auto-suficiência em matérias-primas e pelo baixo índice de nacionalização de componentes que formam seus custos. Assim como o setor industrial brasileiro, que opera em grande parte como hub dos fluxos comerciais no mercado mundial, depois das últimas vagas de modernização setorial, a agropecuária também apresentaria forte dependência de componentes importados em 1999 – fabricados no exterior ou, quando no Brasil, dependentes de matérias-primas adquiridas no mercado internacional. Assim, bilhões de dólares se converteram em crédito privado para a produção agropecuária nacional até 1999. Com efeito, o setor endividara-se diretamente em dólar.²¹

²¹ Palco de um conflito que fornece dados pertinentes sobre a relação entre o Estado e os interesses ruralistas, a crise agrícola de 1999 teve, paralelamente à crise dos modelos macroeconômicos neoliberais no mundo e no Brasil, raízes também na microeconomia – ditadas, porém, pela política macro. Essas raízes foram criticamente reconhecidas por representantes da CNA na Comissão de Agricultura. “[C]omo ficou bem demonstrada a questão do endividamento em dólar, o caso brasileiro decorre justamente da insuficiência de fontes de recursos creditícios dentro do Sistema Financeiro Nacional para atender à demanda do setor rural brasileiro. (...) E dependemos das empresas [para obter o repasse de recursos externos]. (...) [O] mercado internacional para os produtos agrícolas, de modo geral, não só para soja, como também para o milho e outros produtos que o Brasil, eventualmente, possa exportar, está caindo de preço. Hoje, a soja tem o menor preço no mercado internacional dos últimos 25 anos. Produtos que são muito importantes na pauta das exportações brasileiras também caíram com a desvalorização cambial e também por conta da crise financeira internacional. (...) [C]om insumos indexados em dólar e com os preços internacionais com expectativas ainda de queda para o próximo ano, teremos um colapso interno muito grande com a renda dos produtores” [grifos meus] (Getúlio Pernambuco, CAPR, 6/04/1999). Um segundo representante da CNA faria seu próprio julgamento acerca dos contratos dolarizados. “Gostaria de ressaltar também que esses contratos são feitos da forma mais estranha possível. Estivemos analisando, Sr. Presidente: há nota fiscal emitida em dólar; há nota fiscal emitida em real, com contrato em dólar; existe contrato de crédito rural em dólar” [grifos meus] (Luciano Marcos Carvalho, CAPR, 6/04/1999). “Na época das contratações das safras (...), dizia-se que na área rural há dois mundos: o mundo do crédito oficial e o da busca de dinheiro no mercado. E aí é onde está o grande desastre da agricultura, porque quando se ia buscar dinheiro no mercado, falava-se o seguinte: para a soja dá para

A escassez de recursos no SNCR já levava então diversos produtores rurais a realizar um mix de financiamentos, parte deles obtidos no sistema oficial, parte deles acertado diretamente com parceiros do agronegócio, amiúde envolvidos com a importação de insumos ou a sua revenda interna. Revendas tomavam igualmente créditos junto às indústrias. Os produtores rurais passariam, por sua vez, a se comprometer com créditos atrelados ao dólar oferecidos por fornecedores de insumos. A dependência em relação ao influxo de capitais estrangeiros, que se estabeleceu assim no setor agrícola, tornara a desvalorização cambial temerária para a agricultura empresarial de exportação. Ela acabaria por minar as finanças do setor em 1999, quando muitos produtores se viram às voltas com dívidas vinculadas ao dólar – o qual se apreciara ante o real desde o colapso da política cambial em janeiro.²² A crise tornava-se pior na medida em que os preços dos insumos importados e revendidos no Brasil teriam preços menos flexíveis que os da agricultura, derrubados pela crise da demanda interna e externa.²³

No mix de financiamentos rurais, os recursos contratados são diversamente passíveis de renegociação conforme a sua fonte. Em 1999, como normalmente ocorre, os produtores rurais tinham dívidas a saldar com o sistema financeiro público e privado, e não apenas com seus fornecedores no mercado. As dívidas contraídas com estes últimos, porém, não deveriam ser objeto de revisão na opinião de representantes do setor, que julgavam mais apropriada a repactuação dos débitos no SNCR (ver Capítulo 6). Assim, embora a ameaça de descapitalização dos produtores viesse de seu endividamento em dólar junto a seus fornecedores, as pressões do setor se concentraram

buscar dinheiro no mercado em dólar, porque se vende soja em dólar, e vai uma pela outra. E não deu” [grifos meus] (Valdir Collato, CAPR, 6/04/1999). O autor desta última declaração diria que grande parte dos empréstimos para a safra “está indexada em dólar ou é feita em dólar, embora proibido pela legislação”. Representante da OCB daria o seguinte depoimento: “Ora, o agricultor não recebe dinheiro do Governo, não dispõe de empréstimos no banco, e quando vai ao banco buscar dinheiro se depara com a burocracia, algo que não só enjoja, mas enerva, que joga o produtor para fora da instituição financeira. *E para onde vai o agricultor? Para onde existem recursos. Ele pensa: ‘O dólar está estabilizado, portanto esse é o recurso que tenho neste momento’.*” [grifos meus] (Dejandir Dalpasquale, CAPR, 6/04/1999).

²² Cornélio Rossi (CAPR, 06/04/1999); Getúlio Pernambuco (CAPR, 6/04/1999). Algo semelhante acontecera particularmente com as cooperativas, segundo uma liderança ruralista. “(...) [N]a área das cooperativas a situação também é muito complicada, porque quando não houve um financiamento dos bancos, não tinha crédito oficial, a maioria das cooperativas passou a financiar as safras. Mas esses financiamentos das cooperativas já vinham de um outro empréstimo, talvez em dólar, talvez em adiantamento de produção ou outra operação que as cooperativas repassaram para os agricultores. E como o agricultor não teve como pagar esse conta, ficou para a cooperativa pagar, e ela, não tendo condições de fazê-lo, também se encontra numa situação muito difícil. Por isso esta Casa acabou criando o RECOOP (...)”, relata Valdir Collato (CAPR, 06/04/1999).

²³ Dejandir Dalpasquale (CAPR, 06/04/1999). A diferente elasticidade dos preços em relação à demanda nos setores agrícola e industrial foi uma fonte de tensões entre os elos do agronegócio na ocasião.

no governo por uma nova rodada de repactuações de contratos vigentes no sistema oficial. O cenário remete à questão do risco abordada no item anterior.

É complexo definir o grau de risco moral envolvido nas transações bancárias por conta das garantias oferecidas pelo governo frente à volatilidade dos saldos na conta de capital após a desregulamentação financeira. Entretanto, pode-se imaginar – em face das recentes experiências de intercessão do governo Cardoso em favor de devedores do SNCR, de um lado, e da qualidade das transações a crédito entre produtores rurais e distribuidoras de insumos agrícolas, de outro – que havia crescente e significativo risco moral no financiamento captado por agricultores junto ao setor produtivo. A hipótese ganha força quando se considera que a crise brasileira se desenhava já no segundo semestre de 1998, durante o preparo da safra colhida em 1999.

A virtude comum a todas as mobilizações pela renegociação de grandes dívidas agrícolas é o fato de que viabilizam o retorno dos produtores ao sistema financeiro formal. Descapitalizados e premidos por obrigações pesadas com seus fornecedores, muitos agricultores simplesmente deixariam de honrar seus compromissos no SNCR – de modo que a renegociação destes últimos garantiria o pagamento devido às distribuidoras. Assim, ao arrancar subsídios extraordinários ao governo, o agronegócio poderia novamente impulsionar a produção nacional de grãos na década subsequente.

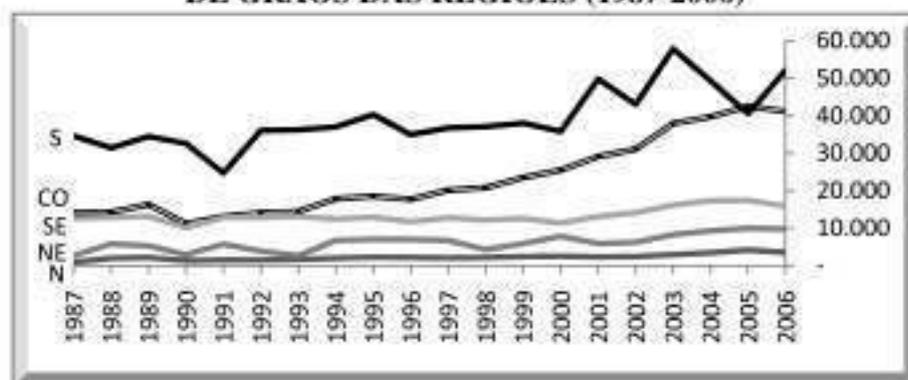
A discussão em torno da necessidade desses subsídios para o progresso do setor é demasiado complexa para ser desenvolvida nessas páginas. Contudo, o desempenho do agronegócio brasileiro no o mercado internacional, o mais competitivo dos cenários reais, fornece algumas impressões pertinentes sobre a dependência do setor – reiterada, ainda que retraída na década de 1990 – em relação à política de subsídios inerentes ao crédito a juros controlados pela regulamentação estatal. Antes disso, vale ainda observar a dinâmica do setor dentro do País, para que se identifiquem as áreas que realmente estabeleceram a ponte entre os incentivos governamentais e a multiplicação da produção agropecuária.

2.5 - Consolidação do novo domínio territorial do agronegócio

Quando desagregados por região, os dados da produção nacional de grãos de 1987 a 2006 revelam a persistente primazia da agricultura do Sul, mas sua quase ultrapassagem pela produção do Centro-Oeste, que superou definitivamente a

importância do Sudeste nesse ramo fundamental da economia rural.²⁴ Revelam também que pouco se transformou a produção no Nordeste, e ainda menos na região Norte. A expansão da produção no Brasil central foi sem dúvida o mais notável fenômeno recente da histórica relação da integração territorial do País com o agronegócio. Após a abertura comercial e a recessão provocada pelos planos de estabilização do presidente Collor, quando todas as regiões sofreram com a forte queda da produção de grãos. O Sul – como o Sudeste, o Norte e o Nordeste – atravessou em seguida um período de severa estagnação, enquanto o Centro-Oeste manteve constante a expansão da sua produção.

GRÁFICO 2.5.1
EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO
DE GRÃOS DAS REGIÕES (1987-2006)



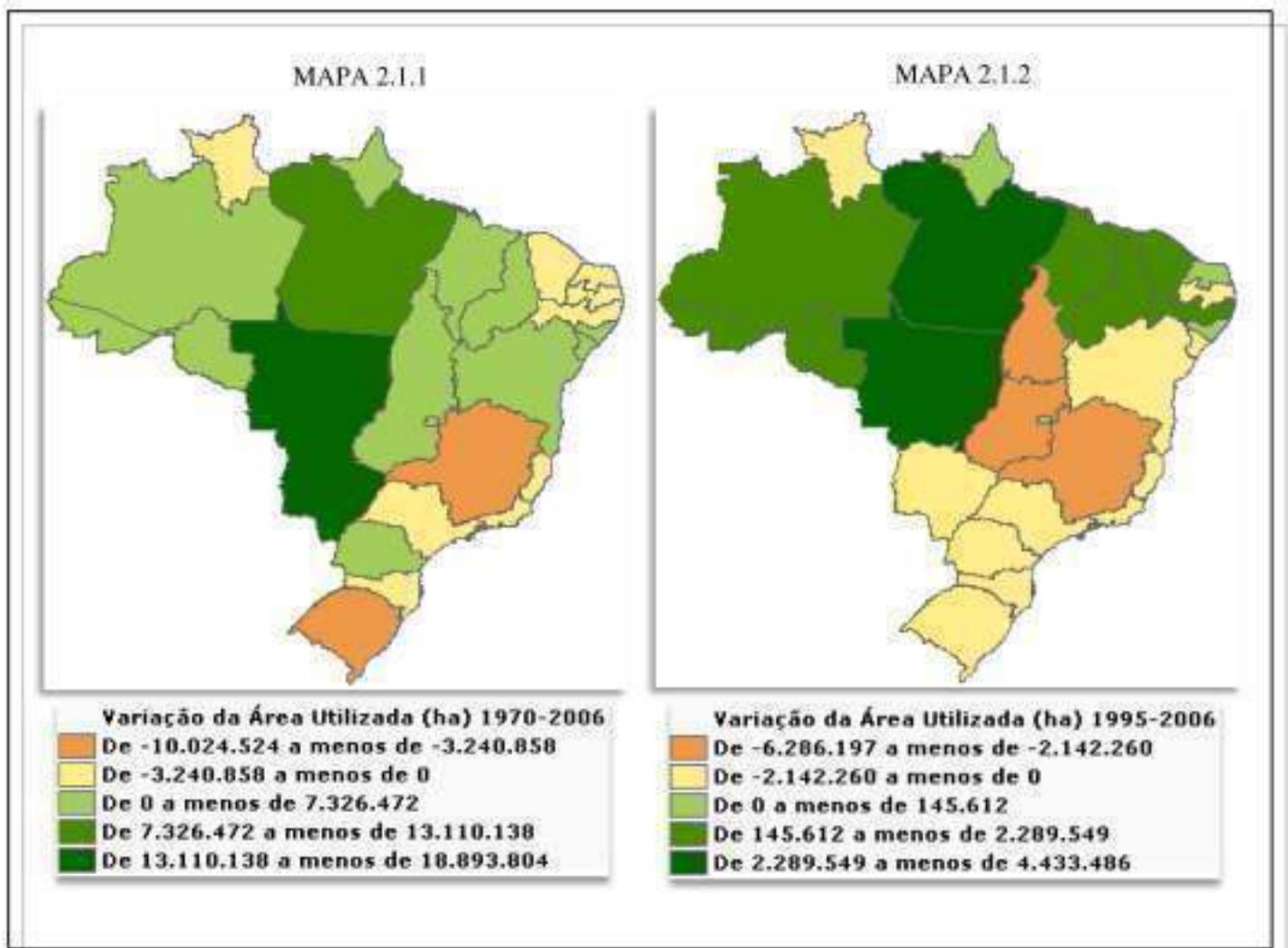
Fonte: MAPA.

A produtividade cresceu em todas as cinco regiões, mas diferentemente entre uma e outra. Pouco antes de 2003, as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste já superavam a marca de 3 ton./ha. A peculiaridade do Sul foi a instabilidade desse indicador, resultado de más colheitas. Ao mesmo tempo, a produtividade do Norte chegaria a 2,2 ton./ha em 2005, menor que a das três primeiras regiões, porém muito maior que a do Nordeste, que já era inferior à do Norte nos anos 1980 e chegaria apenas a cerca de 1,3 ton./ha em 2005. As tendências demonstram a consolidação da nova distribuição da produção de grãos, fortemente influenciada pelas forças centrípetas de um mercado relativamente livre de iniciativas decisivas de planejamento regional estatal e, portanto, inclinado a concentrar a produção onde são maiores as facilidades de acesso aos principais centros consumidores e à logística de transporte internacional, bem como aos eixos do parque industrial doméstico e do sistema financeiro.

²⁴ Em 2005, a quebra de safra na região Sul levou ao primeiro – e episódico – registro de superação de sua produção de grãos por aquela observada no Centro-Oeste.

Abaixo são mapeados os dados estruturais da agropecuária brasileira levantados pelo IBGE desde a década de 1970. No longo prazo, a expansão maior da área utilizada foi em Mato Grosso. O segundo mapa revela que essa expansão se deu de fato no interior das fronteiras atuais do estado – isto é, na verdade, houve em Mato Grosso do Sul redução da área explorada no últimos 11 anos do período de 1970 a 2006. Isso demonstra a força da expansão matogrossense no campo. Os mapas enumerados de 3.2.1 a 3.3.2 revelam que, no atual Mato Grosso, o uso da terra aumentou – mais do que em qualquer outro estado – tanto em benefício da lavoura quanto da pecuária.

**DADOS ESTRUTURAIS DA AGROPECUÁRIA NOS ESTADOS (1970-2006):
VARIÇÃO DA ÁREA UTILIZADA COM LAVOURAS E PECUÁRIA E DO
NÚMERO DE TRATORES NOS ESTABELECIMENTOS RURAIS**



No Pará, sobretudo, e nos demais estados amazônicos, de Rondônia ao Maranhão, destaca-se o aumento da área explorada nos estabelecimentos agropecuários, processo foi relativamente mais forte entre 1995 e 2006. Os mapas 3.2 e 3.3 mostram que no Pará, onde foi maior a expansão da área utilizada na região amazônica, essa expansão ocorreu em proveito também da lavoura, mas sobretudo da pecuária. Em Rodônia e no Maranhão, a pecuária foi a principal responsável – na comparação com outros estados – por esse processo de expansão, acelerado depois de 1995.

Os mapas 2.4 informam sobre a mecanização do campo no Brasil. Nota-se que o processo caracterizou principalmente o Centro-Sul do País desde 1970, com destaque para os estados do Sul, São Paulo, Minas Gerais e o antigo Mato Grosso. No período de 1995 a 2006, a mecanização manteve-se acelerada no Rio Grande do Sul e no atual estado do Mato Grosso, e ganhou impulso nos estados amazônicos situados na fronteira agrícola, de Rodônia ao Maranhão.

Conclui-se que a mecanização atingiu principalmente as grandes áreas agrícolas do País nos últimos 40 anos, sendo forte ainda no extremo sul e na potência rural estadual emergente, Mato Grosso. Na comparação interestadual, a lavoura ampliou sua área de incidência do Sul e Sudeste para abranger igualmente o Centro-Oeste, enquanto a pecuária (ao menos na sua modalidade extensiva) migrou das duas primeiras regiões (onde a área se reduz) para o atual Mato Grosso e a Amazônia Legal. No período, o Nordeste praticamente repousa à margem dessa narrativa de transformação de nossa geografia rural.

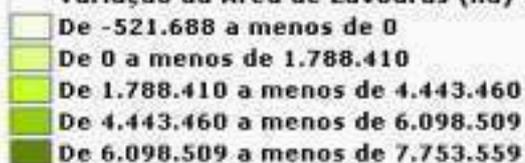
Os estados da Bahia e do Maranhão – localizados na fronteira com o serrado e com a Amazônia, respectivamente – são, acompanhados em menor grau pelo Piauí, aqueles que mais claramente fogem à tendência de inércia regional. Aparentemente, eles experimentam um processo de recolonização endógena, cujo ponto de partida está nas regiões Centro-Oeste e Norte, e que logicamente se observa sobretudo nos anos mais recentes. O processo teve reflexos nas fronteiras da região Nordeste, onde a mecanização registra alguma importância relativa mais recentemente. Nos mapas 2.2.2, 2.3.1 e 2.4.2, há uma nítida gradação da fronteira regional (mais escura e, portanto, com processo de transformação mais extenso) em direção aos estados situados no extremo nordeste da própria região Nordeste.²⁵

²⁵ Os números georreferenciados são absolutos, os que mais interessam à presente análise. Com eles, porém, os estados de territórios mais extensos tendem a apresentar os dados mais expressivos.

MAPA 2.2.1



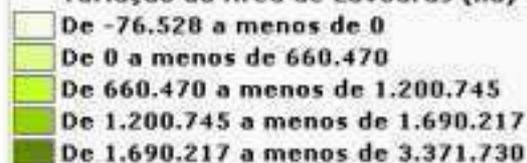
Variação da Área de Lavouras (ha) 1970-2006



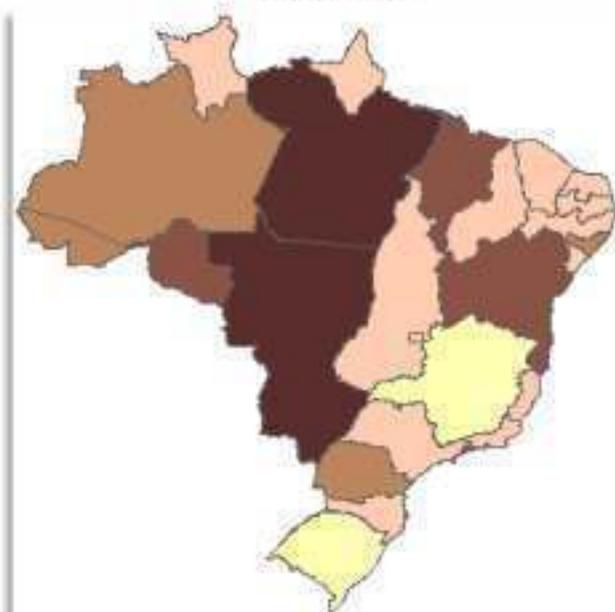
MAPA 2.2.2



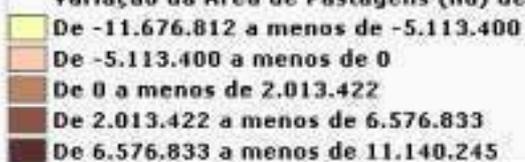
Variação da Área de Lavouras (ha) 1995-2006



MAPA 2.3.1



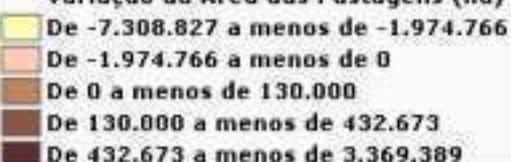
Variação da Área de Pastagens (ha) de 1970-2006

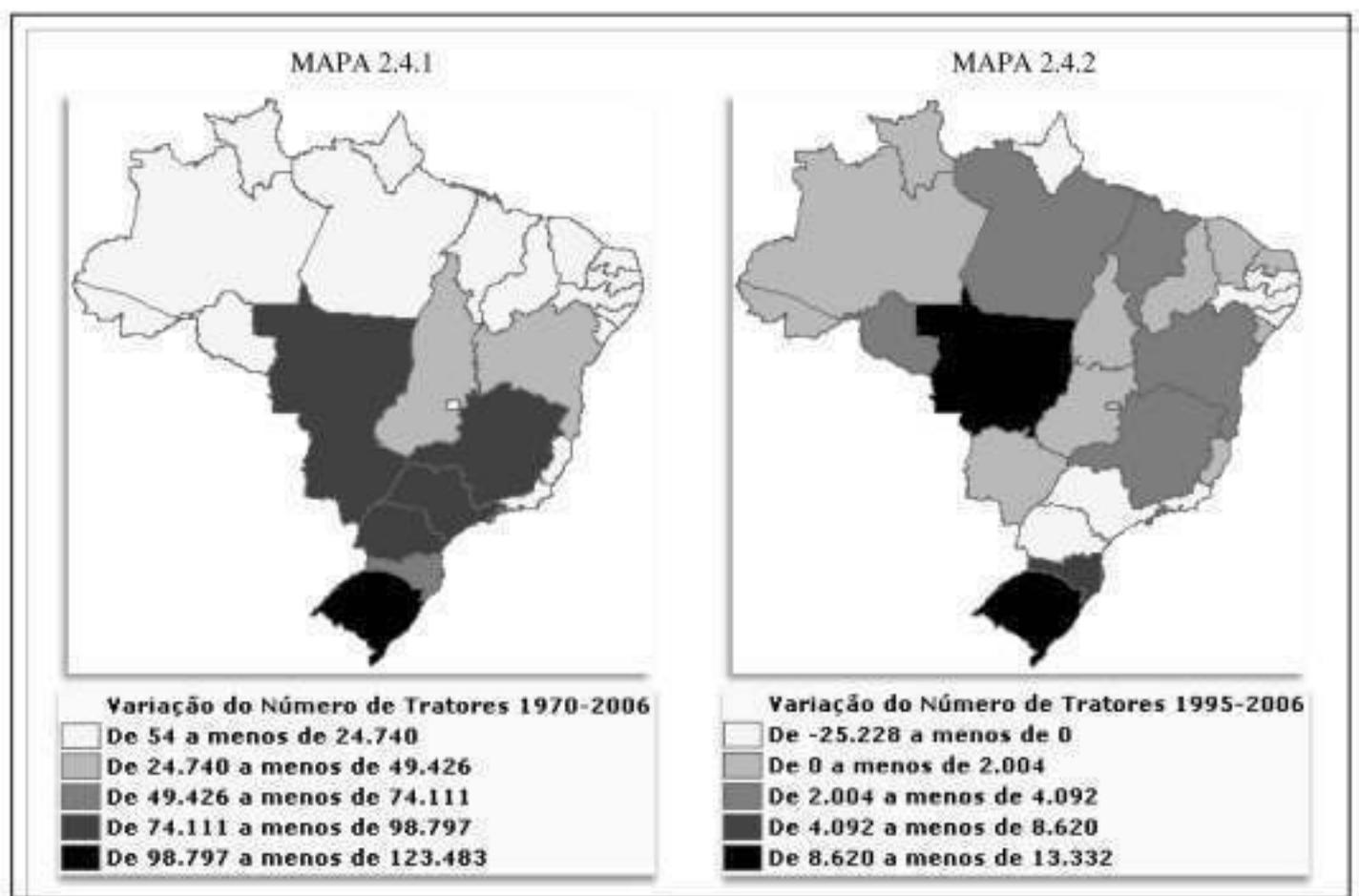


MAPA 2.3.2



Variação da Área das Pastagens (ha) de 1995-2006





Fonte: Censos Agropecuários 1970; 1996; 2006. Elaboração do autor.

2.6 - Desempenho do agronegócio brasileiro no mercado internacional

Um modo objetivo e direto de aferir o grau de competitividade do agronegócio brasileiro é simplesmente observar seu desempenho no comércio internacional. Dados sobre a inserção dos produtores do Brasil no mercado internacional no período recente foram mapeados para uma comparação mais ampla do País com as demais economias nacionais. O próximo mapa representa praticamente todos os países do mundo de acordo com o valor de suas exportações agrícolas em 2006. Representa também (ver os gráficos de barras situados no rodapé do mapa) quatro dados de nove países selecionados – países e dados altamente relevantes para uma avaliação da competitividade do agronegócio brasileiro.

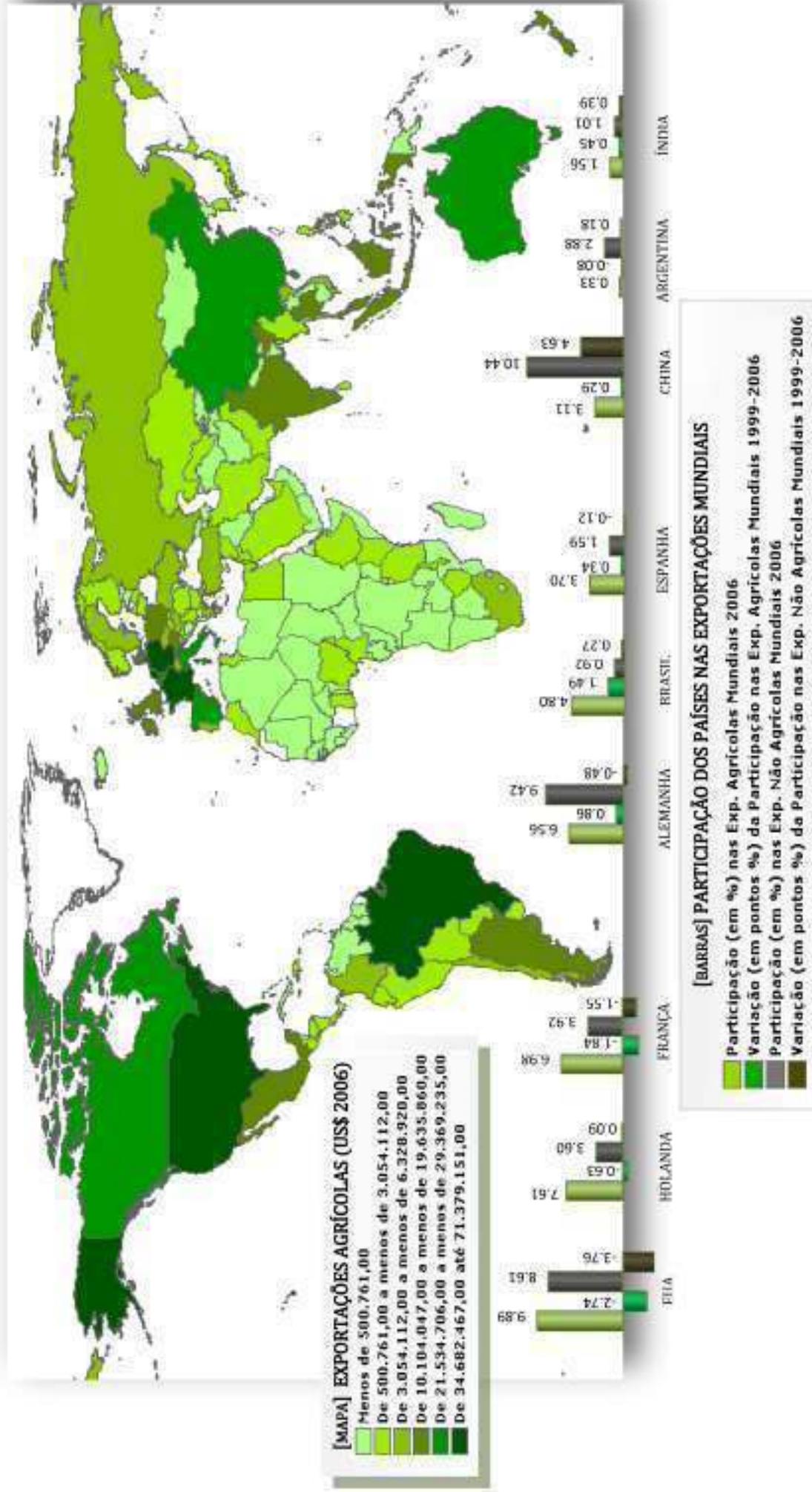
O mapa revela que, em 2006, o Brasil estava entre os cinco maiores exportadores agrícolas do mundo, atrás apenas de EUA, Holanda, França e Alemanha.

Os gráficos ao pé do mapa exibem quatro dados, com destaque para a participação do País nas exportações agrícolas mundiais em 2006 e para a variação dessa participação de 1999 até este último ano. Vê-se que a participação das exportações agrícolas dos EUA nas exportações agrícolas mundiais era de 9,89% em 2006, enquanto a do Brasil era de 4,80%. Porém, a evolução dessa participação entre 1999 e 2006 foi negativa para os três líderes no ranking mundial: a participação dos EUA variou -2,74 pontos percentuais, a da Holanda variou -0,63 ponto percentual, e a da França, -1,84 ponto. Nesse período de sete anos, o Brasil foi no mundo inteiro, efetivamente, o País cuja participação nas exportações agrícolas mundiais mais aumentou. A Alemanha foi o segundo país do mundo que mais ganhou participação nas exportações agrícolas mundiais no período (0,86 ponto percentual). No mesmo período, a fatia brasileira nessas exportações cresceu 1,49 ponto percentual.

Em posições um pouco mais distantes do Brasil, vemos três novas potências econômicas – China, Índia e Espanha – e uma reconhecida potência agrícola – a Argentina. A fatia de cada um desses países nas exportações agrícolas mundiais cresceu muito menos do que a do Brasil entre 1999 e 2006, ficando abaixo da participação brasileira em 2006. Em contraste, a participação das exportações não agrícolas de China e Índia no total mundial dessas exportações cresceu, respectivamente, 4,63 e 0,39 pontos percentuais – mais do que a participação das exportações não agrícolas do Brasil (0,27 ponto percentual). Em 2006, a fatia brasileira nas exportações não agrícolas mundiais foi de 0,92%; a chinesa foi de 10,44%; e a indiana, de 1,01%.

No ranking dos 20 maiores exportadores agrícolas do mundo em 1999, o Brasil estava na 11ª posição. Em 2001, o País saltou para a 7ª posição, chegando à 5ª em 2004 (ver tabela 2). Note-se que os seis países ultrapassados pelo Brasil nesse ranking são todos desenvolvidos, com pautas de exportações agrícolas tipicamente formadas por produtos de alto valor agregado – à exceção dos EUA, onde é maior, embora não muito, o valor agregado às exportações agrícolas na comparação com o das exportações agrícolas do Brasil.

MAPA 2.5 - EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS (2006), PARTICIPAÇÃO (2006) E VARIAÇÃO (1999-2006) DA PARTICIPAÇÃO DE PAÍSES NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS AGRÍCOLAS E NÃO AGRÍCOLAS



Fonte: FAOSTAT. Elaboração do autor.

TABELA 2
RANKING DOS MAIORES EXPORTADORES AGRÍCOLAS
(POR VALORES) DO MUNDO EM 1999 E SUAS ALTERAÇÕES ATÉ 2006

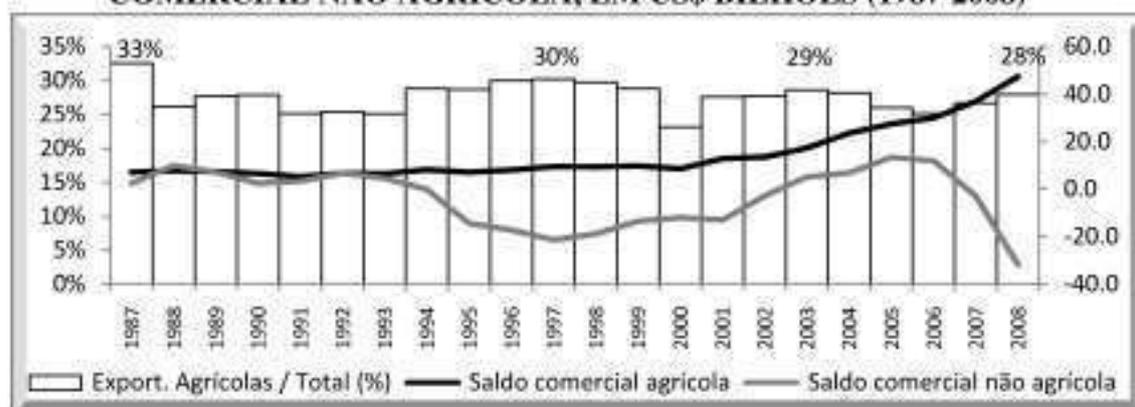
PAÍIS	Posição no <i>Ranking</i> Mundial							
EUA	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º
França	2º	2º	2º	2º	2º	3º	3º	3º
Holanda	3º	3º	3º	3º	3º	2º	2º	2º
Alemanha	4º	4º	4º	4º	4º	4º	4º	4º
Bélgica	5º	5º	6º	5º	5º	6º	6º	6º
Itália	6º	8º	9º	6º	8º	7º	7º	7º
Reino Unido	7º	6º	11º	11º	10º	9º	10º	13º
Canadá	8º	7º	5º	8º	9º	11º	9º	9º
Austrália	9º	9º	8º	10º	12º	10º	12º	11º
Espanha	10º	10º	10º	9º	6º	8º	8º	8º
BRASIL	11º	12º	7º	7º	7º	5º	5º	5º
China	12º	11º	12º	12º	11º	12º	11º	10º
Argentina	13º	13º	13º	13º	13º	13º	13º	12º
Dinamarca	14º	14º	14º	14º	14º	14º	14º	15º
Tailândia	15º	16º	16º	15º	15º	15º	15º	14º
Malásia	16º	19º	19º	17º	16º	16º	19º	18º
México	17º	15º	15º	16º	17º	18º	17º	17º
Irlanda	18º	17º	18º	20º	19º	20º	20º	19º
Nova Zelândia	19º	18º	17º	18º	18º	17º	18º	21º
Indonésia	20º	21º	21º	19º	20º	19º	16º	16º
ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006

Fonte: FAOSTAT. Elaboração do autor.

Em síntese, as exportações agrícolas brasileiras ganharam participação expressiva nas exportações agrícolas mundiais nos anos de 1999-2006, tendo crescido à taxa mais acelerada do mundo. Suas exportações não agrícolas, embora também tenham ganho maior participação no mundo ao longo desse período, cresceram menos que as de países como China, Rússia, Polônia, Índia, República Tcheca, Turquia, entre outros. Nada comparável à penetração das suas exportações agrícolas, notoriamente aquelas que mais ganharam competitividade no período.

Dados da participação das exportações agrícolas nas exportações totais brasileiras mostram que ela praticamente se estabilizou em torno de 30% após decrescer gradualmente de 86% (1963) a 52% (1978), cair para menos de 50% (1979) e chegar 33% (1987). Ao lado das evidências da capacidade do agronegócio de competir no mercado internacional, a tendência demonstra que o setor desfrutou de condições especialmente favoráveis nas décadas de 1990 e 2000, comparáveis às do setor exportador não agrícola, predominantemente industrial.

GRÁFICO 2.6.1
PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS NAS
EXPORTAÇÕES TOTAIS, SALDO COMERCIAL AGRÍCOLA E SALDO
COMERCIAL NÃO AGRÍCOLA, EM US\$ BILHÕES (1987-2008)



Fonte: FAOSTAT. Elaboração do autor.

Seja por ter o setor agrícola se fortalecido mais do que o industrial, seja por ter o setor não agrícola perdido incentivos relativos mantidos pela política industrial anterior aos avanços da agenda neoliberal, o fato é que, nos últimos anos, o agronegócio primou pela notória superioridade de sua competitividade em escala mundial.

Conclusão

Nos vinte anos compreendidos entre 1987 e 2006, o agronegócio brasileiro ganhou uma inserção no mercado internacional que, a partir de 1999, superou com ampla vantagem a penetração das exportações não agrícolas do País naquele mesmo mercado. Comprovou-se com isso que a competitividade das exportações agrícolas brasileiras superava a competitividade das exportações não agrícolas nacionais e a das exportações agrícolas da maioria das economias estrangeiras. Juntamente com o investimento público no sistema nacional de desenvolvimento tecnológico e de inovações liderado pela Embrapa e outras instituições estatais de pesquisa, o crédito subsidiado para custeio, comercialização e investimento desempenhou um papel relevante nessa evolução.

A adesão de empresários à agenda econômica da liberalização no Brasil marcou o princípio da década de 1990, quando quase coincidem o antepico da dívida privada e o segundo pico histórico da dívida pública, assim como a formação do primeiro governo eleito pelo voto popular e comprometido, a um só tempo, com uma ampla variedade de obrigações sociais constitucionais recém-promulgadas, de um lado, e com reformas

institucionais capazes de inverter a trajetória econômica do País, de outro. Tais reformas revelariam os segmentos sociais chamados a arcar com o ônus da reativação do poder de regulação do Estado e da ativação dos direitos constitucionais que a nova democracia subordinaria à lógica da pressão popular organizada e, a fortiori, à lógica das eleições gerais periódicas.

Entre as décadas de 1980 e 1990, o desafio do combate à inflação e a certeza da iminente decisão dos governos de ajustar as contas públicas – decisão que, no contexto da redemocratização, encontraria menor resistência antes pela via do aumento da carga fiscal do que mediante reduções no gasto público – levariam parte do empresariado a renegar sua anterior dependência de incentivos governamentais e a apregoar a não intervenção do Estado na economia. Menos intervenção e, sobretudo, menos tributação eram as consignas apropriadas para quem se empenhasse em promover um agenda que, se não avançasse na prática, ao menos serviria de contraponto e obstáculo político à engrenagem de governos obrigados a trabalhar pela recuperação financeira do Estado. Tratava-se de uma posição racional para as elites econômicas, uma vez que a era da intervenção benfazeja, de seu ponto de vista, encerrava-se diante da nova agenda ortodoxa de ajustes onerosos para a sociedade e ante o resgate urgente de um Estado severamente debilitado.

No agronegócio, o declínio do respaldo político ao Estado intervencionista decorreu inicialmente da combinação entre a escassez progressiva do crédito subsidiado e uma atuação incisiva e desastrosa de governos dispostos a congelar e tabelar preços, contingenciar exportações, liberar importações para controlar o custo de alimentos e adotar ainda outras medidas contrárias aos interesses do setor. É razoável supor, juntamente com Graziano da Silva (1998: 42, 136-8, 140), que os grupos “que clamam de público contra a intervenção do Estado (...) acabam sempre por solicitar maior apoio e incentivo do governo às suas atividades.” Era natural, no entanto, que o clamor contrário ao ativismo do Estado pesasse mais na posição política do agronegócio durante o processo de liberalização conduzido pelo governo Collor, em princípios dos anos 1990. Ali, como afirmou Lamounier (1994: 14), “o Estado, que fora o provedor generoso de benesses creditícias, transformou-se no administrador desastrado de remédios amargos e pouco eficazes. § A combinação de uma forma de intervenção governamental drástica e imprevisível com o progressivo esgotamento das facilidades creditícias foi alterando a percepção de parcela das lideranças do setor agrícola privado sobre o papel do Estado (...).”

No bojo das reformas orientadas para o mercado, as reformas do SNCR acarretaram profundas mudanças no padrão de financiamento setorial. Aliadas à contração dos depósitos à vista no sistema bancário, elas reduziram fortemente a disponibilidade dos recursos, que ademais passaram a ser distribuídos mediante contratos a juros flutuantes. Contudo, as reformas não eliminaram as fontes principais de crédito, as quais foram suplementadas por novas fontes, que compensaram as referidas perdas parcialmente.

Os cenários macroeconômicos também transformaram a economia rural. Os primeiros anos do Plano Real alavancaram recursos para o setor sob a forma de créditos de fornecedores indexados ao dólar por vias formais e informais. O saneamento do sistema financeiro patrocinado pelo governo Cardoso visando à prevenção do risco sistêmico certamente poderia acarretar algum risco moral no comportamento dos agentes no mercado de crédito. A crise econômica de 1999 e as sucessivas operações de salvamento do setor agropecuário nos anos anteriores levaram o setor a manifestar a existência desse tipo de risco em transações realizadas por produtores rurais interessados em captar recursos no mercado.

Parte da política agrícola dos anos 1990 é representada pela própria renúncia do governo a intervir como antes no mercado. A menor presença do Estado em um setor da economia – como veremos no próximo capítulo – não é linearmente nociva a todos os seus integrantes, ainda que possa ser prejudicial a todos eles em certa medida. As mudanças na paisagem agrícola ao longo do território nacional é um dos sinais da relativa ausência do Estado no contexto da implementação de uma agenda de liberalização da economia. Nesse contexto, a emergência da produção agropecuária no Centro-Oeste representou a concentração da prosperidade na região onde, após a adaptação de culturas induzida pelas tecnologias geradas na pesquisa realizadas por entidades públicas, a maior rentabilidade seria garantida – não com apoio do governo, mas com sua omissão – pelo acesso às facilidades da região Sudeste nas áreas financeira, industrial e de logística para o escoamento da produção destinada à exportação.²⁶

Se a agricultura familiar recebeu finalmente um foco especial com o Pronaf, sobretudo a partir da década de 2000, o setor agroexportador foi capaz de explorar as

²⁶ A referida omissão do Estado na economia rural corresponde aos tipicamente pesados incentivos creditícios à produção e ao investimento no campo, e não à menor, embora historicamente decisiva, aplicação de recursos na pesquisa agronômica – também foi penalizada pela agenda neoliberal, mas não antes de impulsionar a produção na região central do território nacional.

vantagens da maciça atração de capitais externos e dos períodos de apreciação do real para captar recursos originários de transações com empresas brasileiras e estrangeiras, valendo-se ao mesmo tempo do socorro do governo quando a área externa da economia entrava em crise. Restava, contudo, o sistema de financiamento que escapou à semitransição da economia rural da dependência de recursos controlados para a captação de recursos livres no mercado.

Os programas tradicionais do SNCR permaneceram em vigor. Embora bem menores, os subsídios teriam sobrevivido. Sem dúvida, sua importância relativa cresceu após a abertura comercial do País, que reduziu barreiras à importação de produtos de origem industrial e também agrícola. De grande exportador de arroz, algodão e milho, Brasil se tornaria importador líquido desses produtos (Lopes, 1992).

A liberalização comercial aprofundou-se ainda mais entre o Brasil e importantes parceiros sul-americanos com o advento do Mercosul, no início da década de 1990. Desde então, a política brasileira de subsídios agrícolas tornou-se motivo de controvérsias devido à insatisfação que provocavam em membros do bloco comercial, sobretudo na Argentina, cujos representantes reivindicavam a extinção da política agrícola brasileira (Lopes, 2006). Sem dúvida, enquanto a alta dos preços das commodities na década de 2000 alavancou as exportações agrícolas de diversos países, os produtores brasileiros foram mais favorecidos do que seus concorrentes em países mais pobres e desprovidos de políticas de apoio setorial. É igualmente certo que o SNCR contribuiu para a crescente penetração do agronegócio brasileiro no mercado internacional entre 1999 e 2006. Restaria saber como se distribuía o apoio do governo pelo setor agrícola à época.

Aqui, convém sair do campo exclusivo da política agrícola para investigar, agora no âmbito da economia política, as bases sociais e institucionais de uma agenda de governo que, entre as décadas de 1980 e 1990, penalizou o agronegócio, minando parte de suas fontes de financiamento subsidiado. A resposta deve começar com a retificação da própria pergunta: os programas oficiais de crédito rural teriam se retraído em prejuízo de todo o setor? Não seria o comportamento das instituições do SNCR enviesado em favor de interesses especiais? Nesse último caso, não seria o contexto neoliberal capaz de reforçar a inclinação do sistema em favor daqueles grupos? Se verdadeiro, como explicar esse fenômeno?

CAPÍTULO 3

ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Introdução

A política econômica adotada entre os anos 1960 e 1970 expressou uma aparente preferência de seus gestores por programas de crédito seletivo em múltiplas áreas de sua atuação. Em sintonia com as reformas institucionais que redefiniram o sistema financeiro nacional no período, o programa de crédito rural instituído em 1965 procurou aumentar e diversificar as fontes de crédito para a atividade econômica no campo. Os objetivos explícitos do Sistema Nacional de Crédito Rural eram:

- (1) Garantir o oportuno custeio e a comercialização dos produtos agropecuários;
- (2) Estimular o investimento na economia rural;
- (3) Fortalecer os produtores, sobretudo médios e pequenos (Ibidem: 4, 7).

O sistema foi submetido a sérias críticas após cerca de dez anos em operação. As taxas de juros inferiores à taxa de inflação eram acusadas de não estarem previstas nos objetivos do programa e de o tornarem incapaz de estimular a produção rural – devido ao problema da substituição de capital apontado mais adiante. Os subsídios agrícolas eram ainda acusados de contribuir para a alta da inflação em virtude da expansão que provocaria na base monetária. O SNCR também seria acusado de enviesar o crédito e seu subsídio implícito para os maiores e mais ricos agricultores. A cobrança de juros negativos estaria, assim, no centro das críticas ao sistema (Sayad, 1984: 98-99).

Não há registro de protestos daqueles que de algum modo arcavam com o ônus principal do subsídio rural. Incorreram nos custos do sistema, desde o início de suas operações até o presente, segmentos muitos amplos da sociedade. Em primeiro lugar, há o conjunto dos titulares de depósitos à vista no sistema bancário, poupança que não paga juros e, por integrar as disponibilidades do SNCR de forma compulsória, reduz a disponibilidade de crédito para toda a população. Em segundo, há o grupo mais extenso dos contribuintes, que fornecem os recursos distribuídos pelos cofres públicos sob a forma de subsídios. Em terceiro, temos a totalidade da população, onerada pela expansão da base monetária exigida pela política fiscal que sustenta o sistema.

A eficácia do sistema foi menor em relação ao objetivo de privilegiar médios e pequenos produtores rurais. Como destacou um especialista em economia rural brasileira, até 1993 o País não contaria com programas destinados a prover a agricultura familiar com recursos financeiros específicos (Belik, 2010). O SNCR voltava-se para o conjunto do setor, mas de fato atenderia em graus diferentes a seus clientes, favorecendo os grandes produtores.

Este capítulo divide-se em três partes. A primeira aborda os resultados do crédito rural para distintos grupos de proprietários rurais no estudo seminal de Sayad (1984) – resultados que concernem ao terceiro dos objetivos do sistema relacionados acima. A segunda indica os elementos teóricos que concorrem para uma explicação da mudança institucional que, em princípio, melhora a eficácia do sistema em relação àquele mesmo objetivo nos anos 1990. Por fim, a terceira parte pretende, *mutatis mutandis*, atualizar a avaliação de Sayad acerca do padrão distributivo criado pelo SNCR em relação a distintos grupos de produtores rurais – exclusivamente definidos com base no tamanho de seus estabelecimentos. Trata-se de avaliar simplesmente a hipótese de uma associação positiva entre o tamanho das propriedades rurais e a capacidade de contratação de empréstimos subsidiados ao amparo de recursos de programas governamentais no sistema financeiro.¹

3.1 - Bases do viés de classe no financiamento rural

Sayad (*op.cit.*: 19) convida-nos a recordar que a taxa de juros constitui apenas um dos componentes de um contrato de crédito, no qual são considerados o risco da atividade do tomador – o qual é relativamente maior no setor agrícola – e o risco associado ao próprio tomador. Outro elemento de um contrato, destinado a compensar a elevação do risco, é o valor das garantias oferecidas ao credor. Maiores empresas pagam juros menores do que as pequenas empresas, o mesmo ocorrendo na comparação entre as empresas de maior e as de menor liquidez. Na economia rural, esse princípio novamente se aplica, sendo a terra utilizada como principal garantia:

“Assim, no caso do crédito rural, por exemplo, uma parcela maior do crédito subsidiado será distribuída em função das áreas de terra possuídas

¹ Esse estudo é baseado nos dados do Censo Agropecuário 2006, do IBGE, que levantou diversas informações sobre o campo na totalidade dos municípios brasileiros.

pelos tomadores. Isto significa que os grandes proprietários terão uma parcela de crédito maior e, portanto, um montante absoluto do crédito maior” (Sayad, 1984: 21).

É o mesmo economista quem constata, diante dos dados do Censo Agrícola de 1970, os efeitos reais do programa de crédito a juros controlados e amparado por recursos do governo:

“Enquanto as propriedades rurais de mais de 200 ha representavam, aproximadamente, 60% da área cultivável, segundo o Censo Agrícola de 1970, recebiam 70% do crédito rural. Assim, à desigual distribuição de propriedade soma-se a atuação do Governo, através de uma distribuição de subsídios ainda mais desigual” (Ibidem: 21).

O que explica a concentração de crédito subsidiado em favor do grupo de maiores proprietários de terras? Em uma palavra, o tipo de instrumento de política adotado – ou, no caso concreto, a combinação de um tipo específico de política pública com um aspecto da realidade em que ela se insere, a saber: a discricionariedade residual dos parceiros do governo na sua execução.

Quando livre para conceder empréstimos a um produtor, o agente financeiro pode negociar com o tomador, em âmbito estritamente privado, todos os aspectos que compõem o contrato. O governo interfere nessa relação ao favorecer o tomador com a fixação de taxas de juros reduzidas para o crédito. Entretanto, apesar da obrigação dos bancos de alocar determinado montante de recursos para empréstimos rurais a juros controlados, resta-lhes a opção de destinar maior parcela desses recursos a produtores que apresentem menor risco, maior liquidez e maiores garantias reais.

Os juros representam um preço formado por alguns vetores, entre os quais a compensação para o risco de cada operação do sistema bancário. Na prática, o subsídio do SNCR não foi diretamente associado à produção agrícola, mas a determinadas características dos tomadores e de suas propriedades (Ibidem: 98 e 104). Como acontece muitas vezes com políticas públicas destinadas a regular as relações entre agentes privados, restam a estes oportunidades de contornar ou compensar, no âmbito privado, plena ou parcialmente, a regulação pública.

Cumprir lembrar que os agentes regulados pelo Estado nem sempre são de natureza privada, embora possam ter um comportamento semelhante aos do setor privado. Bancos públicos, além dos privados, podem frustrar orientações fixadas pela política agrícola, na medida em que recebam orientações de diferentes autoridades públicas, algumas delas empenhadas em zelar por objetivos do governo nem sempre coincidentes com os da política agrícola – e.g., a defesa da solidez dos bancos públicos ou a orientação para que o mesmo banco aplique recursos em outros setores (e.g., o setor industrial, o setor habitacional ou o próprio setor público). Mesmo os bancos oficiais, amiúde induzidos a atuar em favor de objetivos “sociais”, são organizações complexas, nem sempre sujeitas a mecanismos de controle eficazes, e com diretrizes que geralmente incluem a obrigação de minimizar os riscos e a inadimplência.

Em um mercado formado por agentes aproximadamente iguais, o tratamento isonômico do Estado no sentido de assegurar a todos o direito de tomar empréstimos a juros administrados e reduzidos teria efeitos mais ou menos iguais para a totalidade dos agentes econômicos. Dado o caráter heterogêneo do conjunto de tomadores de crédito no mercado, a isonomia assegurada pelo Estado e a opção por juros bastante reduzidos devem beneficiar sobretudo os produtores inicialmente mais bem aquinhoados em termos patrimoniais.

ESQUEMA 3.1
SITUAÇÕES DE MERCADO
DE EMPRÉSTIMOS E SEUS EFEITOS PARA CLASSES DE PRODUTORES

PRODUTOR por classe de tamanho	SITUAÇÃO			
	A Nível dos Juros Livres (positivos)	B Nível dos Juros Controlados (negativos)	C Nível dos Juros Controlados (positivos)	D Nível dos Juros Controlados (positivos)
Pequeno	ALTO	MUITO BAIXO	MÉDIO	BAIXO
Médio	MÉDIO	MUITO BAIXO	MÉDIO	BAIXO
Grande	BAIXO	MUITO BAIXO	MÉDIO	BAIXO

Fonte: Elaboração do autor.

Um mercado financeiro isento de controles estatais diretos sobre juros praticados oferece, à título de ilustração, taxas de juros diferenciadas, conforme a primeira coluna do esquema 3.1 – definidas esquematicamente como alta, média, baixa e muito baixa.

As três colunas seguintes ilustram situações de juros administrados em favor dos produtores. O tom da coloração de cada célula indica a concentração de recursos nas diferentes classes de tomadores de crédito.

O esquema acima depõe contra o hábito de se falar em políticas a favor de um setor em geral. Na realidade, temos normalmente a combinação de um instrumento específico de política agrícola com as condições específicas em que eles são empregados. Nisso consistem as políticas efetivamente escolhidas. Vejamos cada uma das situações do esquema.

O mercado de recursos financeiros livres discrimina os produtores rurais com taxas de juros diferenciadas. Na situação A, portanto, as taxas de juros levam à concentração quase total dos recursos financeiros no crédito aos grandes produtores. O crédito é acessível para os grandes produtores, pouco acessível para os médios e quase inacessível aos pequenos. A situação B, referente à realidade do crédito a taxas controladas e juros reais negativos, mantém o crédito rural acessível aos grandes produtores e torna-o mais acessível às duas classes restantes, embora em graus diferenciados em função das garantias oferecidas por tomadores de cada uma delas.

A e B constituem as duas situações existentes no Brasil no auge das operações do SNCR, observado nos anos 1960. O sistema estatal de regulação do crédito, responsável pela situação B, foi implantado para aumentar a produção agropecuária elevando o volume de recursos financeiros a todos os produtores, incluídos aí também os médios e pequenos.

Na situação C, ilustra-se a elevação da taxa controlada a um patamar equivalente a juros reais doravante positivos, embora mais baixos do que aqueles encontrados por médios produtores no mercado livre e, ao mesmo tempo, maiores do que os juros desse mercado para os grandes produtores. A situação D quer ilustrar o caso de uma política de juros baixos ao crédito rural no contexto de uma política de juros básicos fixados em níveis elevados para o conjunto da economia doméstica. Vejamos melhor agora o resultado dos dois últimos esquemas de crédito.

A situação C é aquela em que o crédito rural a juros controlados exclui os menores produtores e, sendo acessível aos grandes e médios produtores, torna-se desinteressante para os grandes porque mais caro do que os empréstimos obteníveis por essa classe na situação A – i.e., no mercado livre (Sayad, 1984: 20).² A situação D

² A situação C corresponde a uma das mudanças preconizadas por Sayad para o SNCR na década de 1980. Para o economista, juros reais positivos afastariam o interesse dos grandes proprietários pelo

representa uma hipótese, baseada em todas as considerações anteriores, acerca do período de neoliberalismo no Brasil, cujo início remonta à década de 1990. Nela, os juros básicos da economia fixados pelo Banco Central foram sistematicamente elevados, em contraste com os juros administrados em benefício dos produtores rurais. O resultado esperado não difere muito daquele registrado na situação B, em que produtores de diversas classes tiveram acesso a recursos financeiros regulados, mas em volumes distintos.

Se na situação B os juros forem iguais para todos os tomadores e inferiores às taxas cobradas pelo mercado livre aos grandes produtores, a política agrícola estará fadada a privilegiar estes últimos, deixando menos capital à disposição das outras duas classes. As situações A e C acarretariam, respectivamente, a exacerbação do privilégio de grandes produtores – em detrimento de médios e pequenos – e o deslocamento desse mesmo privilégio para os médios produtores – em detrimento dos grandes e dos pequenos. A situação D reproduz os efeitos já conhecidos da situação A.

Em suma, quando atribuída aos bancos ou agentes financeiros em geral, a distribuição do crédito rural – e de seus subsídios implícitos – apresenta-se desigual tal qual a distribuição de riqueza já existente no setor produtivo.

Agentes de maior poder econômico deixarão de recorrer às fontes tradicionais de crédito – que já o privilegiavam no mercado de recursos livres – para se beneficiar também dos recursos controlados, cujo problema é, portanto, de focalização – problema sanável com taxas de juros maiores que pudessem recompor a fila de tomadores e – liberando recursos volumosos, que de poucos grandes passassem a se destinar a muitos médios – alongar essa mesma fila. Tal solução corresponde à situação C do esquema, o qual, na realidade, apresenta diferentes modalidades de focalização da política agrícola levando-se em conta tanto as suas variáveis internas quanto as de natureza exógena.

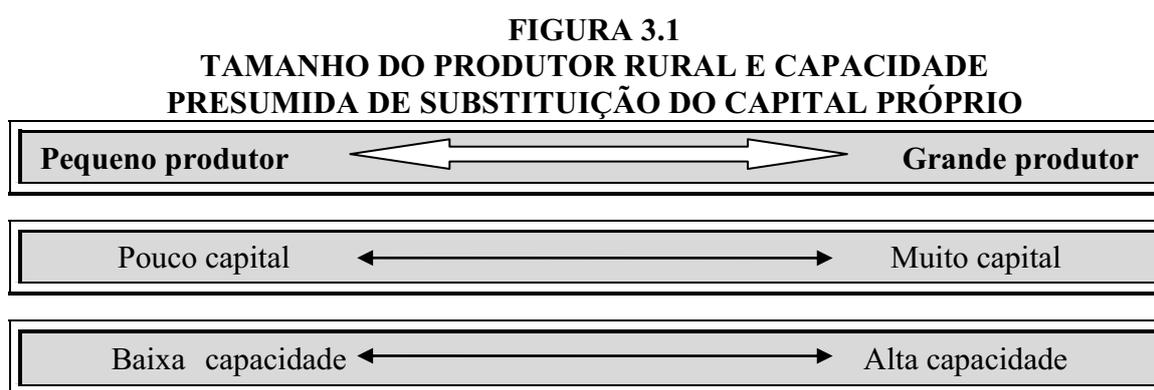
Em períodos marcados pela alta de preços e por juros reais negativos aplicados ao crédito rural, ou naqueles marcados pela baixa inflação mas também pelo contraste entre elevadas taxas de juros livres e juros reduzidos para o crédito rural, a opção prioritária dos grandes produtores será pelos empréstimos controlados pelo governo.

crédito rural controlado e aumentariam, portanto, a disponibilidade de recursos para médios e pequenos produtores. Nas suas palavras, “juros elevados podem atenuar as características conservadoras da política de concessão de empréstimos de um agente financeiro” (Sayad, 1984: 104). Convém ponderar, contudo, que a passagem de juros reais negativos para positivos excluiria do SNCR uma parte dos pequenos tomadores, embora a simultânea exclusão dos grandes tomadores possa aumentar a disponibilidade de crédito controlado para outra parte dos pequenos produtores.

A eficácia do SNCR, no que diz respeito aos objetivos de elevar a produção agrícola e proteger os pequenos produtores, é comprometida à medida que avança não só o processo inflacionário, mas também a consolidação e a sofisticação do sistema financeiro privado nacional (Sayad, 1984: 18). O progresso da intermediação financeira no Brasil, cujas consequências para o desenvolvimento nacional são amplamente conhecidas, alterou os dados sobre os quais operava a política agrícola entre as décadas de 1960 e de 1970. Juntamente com ele, cresceram as “possibilidades de substituição” de capital próprio pelo crédito subsidiado entre os grandes produtores rurais. Esse é mais um aspecto do sistema quando aplicado à concreta realidade da economia.

No contexto de taxas especiais de juros para o crédito rural e taxas de lucro eventualmente baixas no setor, os empresários agrícolas puderam modificar o mix de capital próprio e capital público que aplicavam na produção. Puderam, assim, tomar novos empréstimos no SNCR para aumentar a parcela de capital público investida no setor agrícola e redirecionar parcela igual do capital próprio – ou do capital já obtível no sistema financeiro privado – para inversões mais lucrativas fora do setor. Com isso, cresce a captação de recursos do SNCR sem nenhum aumento, ao fim e ao cabo, do conjunto das inversões na produção rural. As possibilidades de substituição de capital privado próprio ou de terceiros são, obviamente, tanto maiores quanto maior o capital próprio do investidor (Ibidem: 21, 52).

A figura abaixo ilustra a questão da focalização da política agrícola sob o ângulo da capacidade de substituição do capital:



Fonte: Elaboração do autor.

Todo o problema descrito se agrava, em grande medida, não porque o crédito rural seja uma política definitivamente eivada de vícios de origem, mas por conta de

processos graduais que alteram o contexto da política agrícola e escapam ao controle dos seus gestores. As variáveis que minaram lentamente a eficácia do desenho original do SNCR já foram citadas: a inflação (no contexto de juros controlados, crédito por intermediação privada e estrutura agrária desigual) e o progresso do sistema financeiro privado (no contexto de uma estrutura agrária desigual). Caberia ainda considerar a hipótese de que o combate à inflação através da política monetária – como se viu na execução do Plano Real a partir de 1995 – tenha recolocado o problema da focalização dos subsídios do crédito rural controlado.

O crédito aumentou em todos os setores da economia nas décadas de 1960 e 1970. Sabe-se, porém, que esse aumento foi mais rápido no setor agrícola, levando sua parcela no saldo nacional de créditos bancários de 17% para 27% entre 1960 e 1975. Nesse período, cada expansão dos saldos de crédito rural gerava acréscimos cada vez menores no volume de produção e na área cultivada. Tomado o crédito por área como medida inversa de eficácia do SNCR, vemos que o crédito por área foi maior – e a eficácia do sistema, menor – nas culturas e nas regiões com tamanho médio de contrato maior (Sayad, 1984: 53, 56, 65 e 78). Essa realidade, estudada por outros estudiosos da hipótese de uma relação inversa (RI) entre as dimensões das propriedades rurais no Brasil e a qualidade da resposta de seus detentores aos incentivos fornecidos pela política agrícola (Shönleitner, 1998), repôs em questão a contribuição do latifúndio para o crescimento econômico.

Estimativas da taxa de proteção nominal e da taxa de proteção efetiva para diferentes culturas no Brasil, baseadas em dados referentes ao câmbio e à tributação, levaram Lopes (1992: 25) a concluir que as políticas favoráveis à indústria doméstica a partir dos anos 1950 geraram “uma transferência maciça de renda da agricultura para outros setores (...) a despeito de alguma compensação ao setor, via crédito subsidiado e a política de preços mínimos (...)”. O cálculo dos subsídios do crédito rural e dos preços mínimos não foi introduzido naquelas estimativas de proteção, em que pese a constante referência do autor à sua importância para o setor.

Trabalhos sobre a proteção comercial no Brasil que estimaram os efeitos do controle cambial e de barreiras tarifárias sobre exportações e importações foram usados por Sayad (op.cit.: 72) no intuito de cotejar o ônus do protecionismo industrial imposto ao setor agrícola, de um lado, e a compensação ao setor proporcionada pela política de crédito subsidiado, de outro. A conclusão é que os subsídios implícitos no SNCR não

compensaram a agricultura pelas perdas resultantes da política de industrialização no período analisado – de 1960 a 1978 (Sayad, 1984: 72).

Trata-se aqui da distribuição intersetorial de renda, que gerava perdas líquidas para o conjunto do setor agrícola. Entretanto, o próprio economista considera que um “critério mais relevante deve ser distribuição de renda entre pessoas” [grifo meu], e estas podem ser divididas em grupos ou “classes”, a fim de testar hipóteses amparadas em teorias que frisam a relevância de fatores econômicos na distinção entre aqueles que se beneficiam menos ou mais das políticas “compensatórias” para um setor penalizado pelos incentivos à indústria (Ibidem: 74).

O recado principal enviado pelo economista é que, no contexto de taxas controladas de juros para o financiamento rural, a maior parte dos subsídios implícitos no crédito foi direcionada para os grandes proprietários de terras.³ A simples razão por trás disso foi também apontada por Belik (2010: 1) ao recordar que “além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, este era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor.”

Embora não esteja ao alcance deste trabalho, o cálculo da compensação às políticas industriais oferecida pela política agrícola a grupos intra-setoriais rurais privilegiados não causaria espanto se revelasse que, na prática, essa política pode ter garantido compensação líquida para esses grupos específicos, em detrimento de outros, efetivamente onerados pela proteção à indústria, como médios e pequenos proprietários rurais.

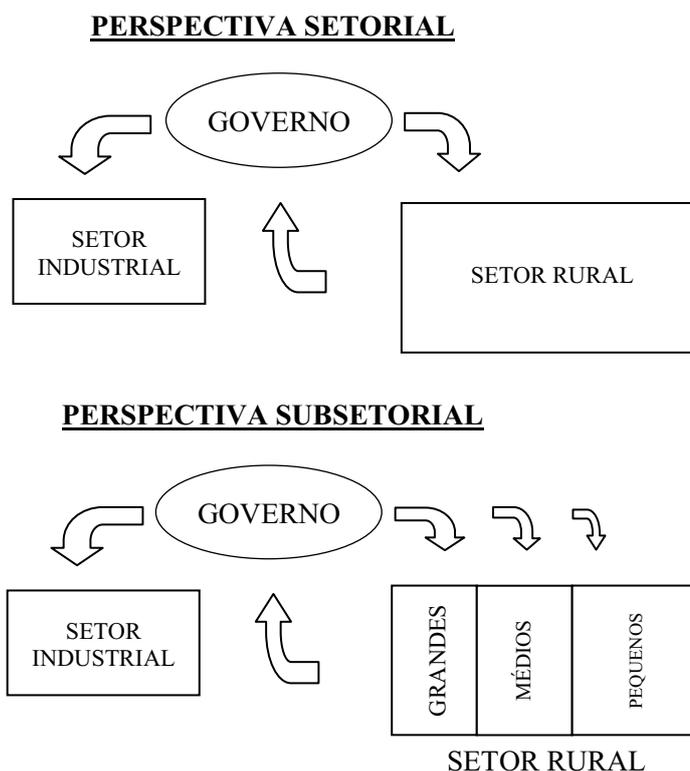
A próxima figura refere-se ao período da industrialização por substituição de importações analisado por Sayad. Ele procura ilustrar a drenagem de recursos do setor rural e a devolução parcial dos mesmos, que, embora insuficiente para compensar plenamente as perdas setoriais agregadas, dá-se mediante uma distribuição desigual entre distintos segmentos do mesmo setor.

Juros positivos criam custos financeiros líquidos para a contratação de crédito, como vimos. Diante deles, grandes e pequenos proprietários de terras perdem, respectivamente, intenções e condições de contratar. Quem permanece com intenções e condições de contratar empréstimos são os médios proprietários, situados em algum

³ De acordo com Sayad (1984: 21), o crédito rural “distribuirá mais subsídios para aqueles que já detêm um maior volume de riqueza”. Por isso, “o processo redistributivo, associado ao crédito rural, tem um caráter perverso” (Ibidem: 74).

ponto intermediário da faixa que separa pequenos e grandes donos de estabelecimentos rurais. Foi com base em consideração semelhante a essa que outrora se preconizou a elevação dos juros do financiamento rural, a fim torná-lo mais democrático e eficaz.

FIGURA 3.2
FLUXOGRAMA DE RECURSOS MOBILIZADOS
NO CONTEXTO DA ISI



Fonte: Elaboração do autor.

Aquém de toda preocupação com a capacidade de substituição de capital próprio, é forçoso observar que, mesmo no contexto de alta lucratividade relativa do investimento rural, quando é maior a eficácia no SNCR no que concerne à finalidade de aumentar a produção, se os juros sob controle do Estado são menores que os juros livres, todos os produtores irão esgotar suas possibilidades de contratar crédito barato. No contexto de juros reais positivos, pode-se esperar que detentores de fontes alternativas de capital desistam de explorá-las para aproveitar programas de crédito público. Várias considerações levam empresas de grande porte e alta liquidez a recorrer às fontes de crédito a juros inferiores ao de mercado. Não há porque duvidar da repetição desse fenômeno no mercado de crédito para a economia rural.

Se os bancos são os protagonistas da etapa de distribuição do crédito, este será canalizado sobretudo para os detentores de maiores garantias reais passíveis de serem oferecidas aos gestores das corporações financeiras. Reside aí a contribuição de Sayad para uma competente e crítica abordagem da economia política do agronegócio brasileiro. Deve-se ainda resgatar os fundamentos teóricos que reforçam as bases dessa análise, os quais podem ser encontrados em outros autores.

3.2 - Atores relevantes e interesses efetivos

Autores de orientações teóricas diversas coincidiram em afirmar que, nas sociedades, cada indivíduo é capaz de classificar os outros e ele mesmo segundo diversas divisões – religiosas, nacionais, étnicas, territoriais, profissionais, entre outras.⁴ Comum a todos eles é a convicção de que as pessoas se opõem e se unem em virtude dos conflitos, e formam grupos diferentes em razão das clivagens que o objeto de cada conflito estabelece entre elas. É esse um dos pilares da tese de Schattschneider (1975: 60, 62) acerca das quatro dimensões do conflito – direção, visibilidade, intensidade e escopo – das quais dependem seu processo e seu resultado.

A direção do conflito significa a linha que divide a sociedade em grupos opostos, sejam eles frações políticas, classes, grupos étnicos, movimentos religiosos e inúmeros outros subgrupos – opostos, por exemplo, em razão da política econômica, ou da política externa, ou da extensão das liberdades individuais, dos direitos civis, dos direitos eleitorais, etc. A visibilidade de um conflito e do objeto em disputa é outro componente do processo social a determinar os elementos e o resultado da disputa. O mesmo deve ser dito da intensidade do conflito. Por fim, o escopo designa o número de pessoas envolvidas no conflito.

Indivíduos têm múltiplas identidades, que são, na prática, vividas hierarquicamente. Assim, a emergência de um conflito tende a resultar na submersão de outro. Há competição, para além dos grupos envolvidos em um conflito, entre os

⁴ Nesse ponto convergiram estudiosos de grande envergadura intelectual, a exemplo de Schattschneider (1975), E.P. Thompson (1979) e P. Bourdieu (1989). Na ciência política, o primeiro deles ressaltou que a mesma sociedade pode se dividir segundo os conflitos que se estabelecem de forma dominante. O segundo, no campo da história, reanimou no seio da tradição marxista a preocupação com a identidade de classe, sem a qual os proletários ou trabalhadores seriam incapazes de se organizar e promover suas reivindicações propriamente de classe, privilegiando outros interesses. Na sociologia, o terceiro aprofundou a reflexão sobre os processos subjetivos que influem no conflito social desde a sua origem, i.e., na formação dos sujeitos sociais que determinam a natureza e o objeto do conflito.

próprios conflitos potenciais e/ou reais. Em uma palavra, a competição também se dá entre agendas – e entre as clivagens sociais que elas criam.

“A definição das alternativas é o supremo instrumento de poder”, assinala Schattschneider (1975: 66), para quem “toda a política trata do deslocamento de conflitos e do esforço para resistir ao deslocamento de conflitos” (Ibidem: 68). Em termos práticos, o partido capaz de fazer prevalecer sua definição dos temas em pauta é aquele com maiores chances de chegar ao governo. Governos que gozam de apoio majoritário desejam perpetuar a agenda política que algum dia dividiu os atores políticos de modo a criar a maioria favorável ao governo, de um lado, e a minoria oposicionista, de outro. A oposição, se pretende obter eficazmente o apoio da maioria, pode promover outra agenda, que divida a velha maioria favorável ao governo e forme novos grupos, a fim de proclamar-se em defesa dos interesses da nova maioria.

Vemos aqui elementos do conceito de poder de agenda – isto é., o poder de propor. Ao nível institucional, o exercício desse poder obriga cada ator político e social a escolher o seu lado. É ele que organiza a sociedade, definindo os dois ou mais lados em que ela irá se dividir. É também ele que define o lado majoritário a se formar, estejam o não conscientes disso aqueles que dispõem desse poder. Cada membro da sociedade se organiza em função das alternativas em jogo, as quais são necessariamente limitadas (Ibidem: 58).

A noção e a importância do escopo do conflito, tal como definidas acima, ajustam-se bem ao modelo analítico de Lowi (1964: 696), conforme o próprio autor admitiu. No campo específico da atuação dos grupos de interesse, as melhores concepções pluralistas devem se enquadrar no modelo lowiano, que substituiu a classificação dos grupos em incontáveis categorias temáticas por uma classificação funcional (Ibidem: 689). Primando não apenas pela elegância, o modelo unificou teoricamente duas realidades até então diversamente captadas pelas teorias pluralistas e classistas, e ainda introduziu uma terceira categoria igualmente pertinente. Sobretudo, ele desnaturalizou as categorias em que classificamos os grupos sociais e identificou a adequação de cada uma delas à análise de diferentes cenários.⁵

⁵ O modelo identifica três tipos de políticas públicas e suas três respectivas arenas. Políticas distributivas identificam-se melhor com as políticas ditas clientelistas (*pork barrel policies*) e envolvem grupos que não se relacionam senão ocasionalmente para obterem do governo os benefícios que atendam a seus mutuamente independentes interesses. Políticas regulatórias, por sua vez, correspondem melhor ao modelo pluralista em que grupos diferentes se opõem mutuamente na defesa de seus respectivos interesses. São políticas direcionadas a setores econômicos e que mobilizam grupos com interesses “tangenciais”, o que implica o confronto entre grupos que ao final se dividem em vencedores e

Na perspectiva lowiana, seria redistributiva uma política de promoção da igualdade final de propriedade entre grupos de proprietários rurais, em vez da igualdade de tratamento a eles concedido pelo governo. Esse exemplo ilumina a questão da política de crédito rural desde 1965 – i.e., sua operação efetiva e a recente iniciativa de reformá-la.

3.3 - Operação do SNCR: política agrícola, escopo do conflito e regressividade

A pesquisa de Schattschneider o levou a identificar o que chamou de “lei da mobilização política imperfeita de grupos sociais”. Com isso, ele procurou salientar a percepção de um viés de classe alta (upper class bias) no subsistema dos grupos de pressão – que, juntamente com o subsistema partidário, constitui o sistema de atores políticos. Segundo o autor, o subsistema de pressões teria uma composição marcada por um viés de classe – sendo formado predominantemente por grupos empresariais (Schattschneider, 1975: 31, 49).

Assim, é de se esperar que o impacto da atuação dos grupos não partidários imprimam na ação governamental um viés igualmente definido por interesses da classe. É com base nessa percepção que Schattschneider identifica um interesse recorrente entre os grupos econômicos mais fortes, a saber: o interesse em manter o Estado longe dos conflitos sociais, que ficariam assim confinados à arena privada.

Sem um terceiro ator político a interferir no jogo, o resultado desse jogo seria um reflexo do poder econômico superior de certos atores sociais, em detrimento de seus oponentes. Com a intervenção do Estado, em particular a do Estado democrático, a vantagem dos atores econômicos mais fortes sobre os mais fracos seria eventualmente mitigada, quando não posta em xeque. Schattschneider (op.cit.: 39) é taxativo ao afirmar que, se “os contendores em conflitos privados tendem a ser desiguais em força, segue-se que os mais poderosos interesses especiais querem a solução privada porque são capazes de ditar o resultado à medida que o conflito permaneça privado.” Inversamente, “são os fracos que querem socializar o conflito” (Ibidem: 40).

O Estado democrático é o locus privilegiado para o envolvimento de atores que, na geografia social, seriam vizinhos de disputas inicialmente travadas entre dois

perdedores. Políticas redistributivas, por fim, são aquelas que envolvem claramente a disputa entre grupos igualmente destinados a se dividirem entre vencedores e perdedores, mas que se caracterizam pelo maior escopo das categorias atingidas e pela essência de seu objeto (Lowi, 1964: 690-691).

contendores. Socializar o conflito é envolver novos atores no processo. Levar as disputas para fora do sistema de grupos de pressão é um caminho tecnicamente eficaz para se ampliar o escopo desse conflito. É evidente que os fortes podem facilmente, ainda que evitando a publicidade, controlar o poder público. Mas, no sistema democrático ou na presença de alguma diversidade sensível de interesses no setor público, o apelo às autoridades públicas pode ocasionar alguma alteração na correlação de forças no setor privado. Por isso, privatizar o conflito é uma das mais efetivas maneiras de grupos econômicos mais poderosos fazerem valer suas aspirações nas escolhas governamentais.

Poderíamos dizer que o processo político é caracterizado em t_0 pela desigualdade de forças entre seus participantes, ou seja, por uma correlação de forças que, em t_1 , admitida a intervenção de outros atores, pode se transformar em favor dos atores inicialmente mais fracos. Assim, o Estado pode assumir o papel de verdadeiro árbitro de conflitos sociais.

A doutrina da não intervenção do Estado nos negócios privados atende ao interesse de grupos econômicos poderosos – aqueles que dominam o subsistema de pressões – no sentido de o governo deixá-los fazer e passar (*laissez faire, laissez passer*) a despeito das consequências disso para outros integrantes da sociedade. Schattschneider atribui aos partidos a capacidade de acolher melhor as demandas de grupos excluídos do subsistema de interesses especiais e mitigar o impacto desse subsistema no sistema político. À presente investigação importa, entretanto, a primeira assertiva, que sugere a relação entre a isonomia liberal do mercado e a desigualdade no resultado dos conflitos.

A política agrícola inaugurada em 1965 e convertida em um amplo esquema de transferência de recursos financeiros do Estado para a economia rural seria marcada originalmente por seu foco setorial não fosse a pretensão alegada de favorecer pequenos e médios produtores. Em termos práticos, não se verificou esse foco em favor dos grupos econômicos mais fracos. A política efetivamente executada foi marcada pela isonomia no tratamento dispensado pelo Estado aos produtores rurais, e os resultados efetivamente alcançados favoreceram os grandes proprietários de terras.

Ao intervir no mercado financeiro para aumentar o capital à disposição da atividade econômica rural, o Estado limitava-se a disponibilizar recursos e a controlar taxas de juros. Ao fazê-lo através do sistema bancário – i.e., de parceiros públicos e privados cujo comportamento é pautado pelo próprio interesse em garantir o retorno de

seus investimentos –, o Estado outorgava ao mercado a função de escolher os clientes dos programas de crédito, eximia-se de corrigir a distorção original entre pequenos e grandes detentores de terras e admitia a regressividade automática de uma política de distribuição de subsídios.

Assim, o governo adotava uma política econômica intervencionista no âmbito das relações intersetoriais. Mas mantinha uma política liberal no âmbito intra-setorial, em exata conformidade com o interesse dos grupos economicamente mais fortes, que, consoante o postulado de Schattschneider, enxergariam na omissão do poder público uma condição suficiente para ditarem o resultado de certas disputas.

Lopes (1992: 26-27) afirma que a centralização administrativa do governo militar – período que coincide com o começo e o apogeu das operações do SNCR – acarretou a exclusão da maior parte dos produtores agrícolas do processo decisório. Não obstante, o autor reconhece que nem todos os produtores foram alijados desse processo, uma vez que os programas de crédito rural teriam servido para “cooptar” o grupo dos produtores “de grande porte”. Os subsídios agrícolas teriam compensado as perdas de rendimento sofridas por esse segmento do agronegócio em razão da política tributária e da “distorção” de preços em favor da indústria.

A política agrícola instituída em 1965 tinha em parte um caráter setorial e regulatório, e discriminava de facto a pequena produção em benefício de grandes proprietários de terras. No contexto de um regime ditatorial, os obstáculos à participação legal de cidadãos comuns na vida política nacional tornavam praticamente impossível a mobilização das categorias de produtores rurais prejudicados, e até produtores de alguma importância deviam sentir os efeitos da centralização do poder, que talvez privilegiasse em especial os grupos econômicos de peso realmente significativo nos estreitos canais de acesso ao governo. Ao ganhar novos contornos nos anos 1990, quando a regulação do crédito rural foi reformada no sentido de mitigar a referida discriminação entre produtores, a política agrícola entraria em novo ciclo e suscitaria novas questões.

3.4 - Renovação do SNCR: política agrária, direção do conflito e bricolagem

Como sabem os grupos que trabalham para induzir o governo a acolher seus interesses particulares, a defesa eficaz desses interesses requer uma operação racional que os converta em interesses públicos na arena política (Schattschneider, 1975: 25). A

razão disso é simples. Ela consiste na necessidade de se conquistar o apoio das maiorias a interesses pouco compatíveis com o bem comum. Há outra maneira, historicamente mais frequente, de se garantir o apoio do governo a interesses especiais. Trata-se de manter afastadas da política aquelas maiorias. Esse objetivo pode ser atingido por ao menos dois caminhos. Com sistemas fechados, barreiras legais limitam diretamente a participação popular. Com sistemas legalmente abertos à participação das maiorias, processos sociais e efeitos legais indiretos se encarregam de inibir a atividade política de amplos segmentos da população (Schattschneider, 1975: 108).

No Brasil, a política agrária do governo federal sofreu fortes pressões entre fins da década de 1950 e a primeira metade da década de 1960. O golpe militar sufocou os movimentos que cobravam do governo a reforma da estrutura agrária. Interesses de classe eram traduzidos pela política agrária mantida pelo governo, de um lado, e pela política alternativa proposta por Ligas Camponesas e ativistas sociais – sindicais, partidários, etc. – no meio urbano, de outro. A partir de 1964, a reforma da política agrícola foi apresentada como resposta conservadora à reforma da política agrária. Sua conotação de classe, porém, foi além da preservação dos direitos de propriedade da terra, como vimos no tópico anterior.

O processo de democratização a partir de 1980 tornou potencialmente instável essa política. Com a crescente participação popular no processo político nacional, a transferência de recursos públicos para a economia rural – um setor heterogêneo e que, portanto, beneficia-se em diferentes graus daquela política – tornou-se mais sujeita à contestação. O protesto, nesse caso, poderia originar-se de diferentes segmentos sociais e eleger diferentes objetivos. A direção, a visibilidade e o escopo de conflitos sociais e políticos conduziram a ação do governo a novos caminhos no campo das políticas para o setor. Podemos observar esse processo logo abaixo, na redescrição da experiência recente da política agrícola.

Os sistema de crédito rural brasileiro há tempos fornece subsídios que interessam à totalidade dos agricultores – ainda que esse interesse particular possa, retórica ou comprovadamente, ser associado ao interesse público ou nacional. Qualquer divisão entre distintas classes de agricultores estaria alinhada ao esperado interesse de pequenos produtores rurais em captar mais recursos do que os grandes proprietários de terras ou atenuar esse contraste entre terratenentes de grande e pequeno porte. Já a divisão de toda ou quase toda a sociedade em torno da política de subsídios rurais, caso

opusesse a maioria da população ao conjunto dos produtores rurais, estaria a conspirar contra o desejo presumível de todos estes.⁶

É oportuno rever as divisões entre pequenos e grandes produtores rurais no período que sucedeu à abertura política que adveio com a Nova República. Afinal, se a democracia tornava potencialmente instável a política agrícola, como é que finalmente esta se desestabilizou?

Nos anos 1990, a luta de trabalhadores rurais pela socialização da causa da reforma agrária envolveu a resgate da ideia de que essa causa correspondia a anseios da própria população urbana – i.e., ao interesse da maioria da sociedade. A fixação do trabalhador no campo viria em socorro também das cidades, agora assoladas pelo crescente desemprego e pela violência, entre outras mazelas geralmente associadas às crises econômicas e às precárias condições de vida de imensos contingentes de pessoas amontoadas nas periferias metropolitanas. A nova direção do conflito agrário, ao envolver interesses dos centros urbanos, ampliaria o seu escopo.

A partir do episódio do massacre de trabalhadores rurais sem-terra no estado do Pará em 17 de abril de 1996, os conflitos agrários, marcados por choques violentos e imagens de vítimas fatais estampadas nos jornais, ampliaram a visibilidade da questão, e novamente o seu escopo, sensibilizando camadas maiores da população. Nesse contexto é que foi estabelecido o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em junho de 1996 (Decreto nº 1.946/96), a partir do pré-existente Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), vigente nos dois anos anteriores (Belik, 2010: 1).

Uma vez criado o Pronaf, menos alarde e conflito resultariam da sua gradual expansão. Essa tendência, contudo, além de se beneficiar da baixa visibilidade de que normalmente gozam as mudanças graduais, foi impulsionada por uma alteração da direção do conflito econômico na sociedade brasileira, com a ascensão política do sindicalismo urbano nas eleições de 2002.

A formação de um governo apoiado por segmentos da elite empresarial e liderado por figuras egressas do movimento sindical – cuja aliança com os movimentos em defesa da reforma agrária datava de décadas anteriores – ensejou a partir de 2003

⁶ Pode-se esperar que a totalidade dos agricultores esteja fadada a confrontar, cedo ou tarde, o restante da população, em particular a população urbana mais distante das atividades rurais. Dotado de subsídios implícitos, o programa sempre foi um instrumento de ação discreta, o que prejudica a percepção de possíveis privilégios entre diferentes grupos de agricultores e, acima de tudo, obstrui a visão dos mais acerbos críticos potenciais da existência mesma do sistema: os contribuintes.

um conflito por recursos entre pequenos e grandes proprietários rurais, a moderar privilégios destes últimos no acesso aos subsídios dos programas de crédito.

Os pequenos produtores, outrora incapazes de socializar suas críticas aos programas de subsídios por, entre outras razões, também serem beneficiários (embora menores) desses programas, passariam lentamente a trocar de lugar com a grande produção agropecuária na percepção de representantes desta última. Assim, a questão que certamente passou a afligir os grandes produtores rurais foi a percepção da perda relativa causada pela elevação proporcionalmente maior de recursos destinados, a partir de 2003, ao Pronaf. Tal como os pequenos proprietários no passado, os grandes proprietários no presente não podem facilmente criticar o desenho do SNCR, sob pena de redefinirem o conflito de modo a alimentar, nas cidades, a crítica dos contribuintes a todos os subsídios concedidos – dos quais ainda se beneficiam.

Antes, se os pequenos produtores questionassem o sistema por se acharem discriminados nele, correriam o risco de mobilizar a crítica generalizada ao sistema in totum. Agora, se os grandes produtores questionarem o sistema por se verem nele discriminados, enfrentarão o risco de alimentar as críticas à totalidade do sistema. Nas décadas de 1990 e 2000, não interessava essencialmente a ninguém no setor rural diminuir a captação de recursos pelos “vizinhos”, mas apenas aumentar a sua própria captação. Mudou apenas o grupo – de fato ou soi disant – discriminado. A aflição de grandes produtores rurais tornou-se uma das fontes de conflitos entre parte deles e o governo federal de 2003 em diante.

Com efeito, a reforma do SNCR mobilizou os grupos tipicamente implicados em uma política regulatória setorial. É lícito considerar que as tensões endógenas do governo Cardoso, a um tempo aliado preferencial dos grupos de grandes proprietários rurais e sujeito às pressões populares decorrentes da sua adequação (embeddedness) à recém-instaurada institucionalidade democrática, possibilitaram atitudes aparentemente contraditórias: a conivência com a eventual violência desgovernada contra o Movimento dos Sem Terra, de um lado, e a criação do Pronaf, de outro, são duas posições com fortes chances de serem combinadas em um governo de centro-direita.

O reiterado discurso da “lei” e da “ordem” confiava às forças locais – estaduais, no caso – a missão de defender a propriedade contra ameaças antes de tudo simbólicas, mas com algum impacto na credibilidade do governo junto aos grandes grupos econômicos agrários. Em contrapartida, essa credibilidade seria um recurso do qual o mesmo governo poderia lançar mão para adotar uma política contrária aos interesses

daqueles grupos econômicos, mas considerada um “mal menor”, tendo em vista a orientação geral do governo, que o tornava relativamente imune a eventuais acusações de que poderia estar realmente empenhado em reformar a estrutura agrária nacional.⁷

É natural que tenha havido oposição ao Pronaf no seio da ala ruralista do governo Cardoso. Mas houve também aquiescência e até apoio em parte dela. Isso pode ser creditado a pelo menos três prováveis avaliações em seu interior: 1) o impacto financeiro desprezível do Pronaf recém-criado no SNCR era um custo aceitável a ser pago em nome da estabilidade política do governo; 2) o desenho do programa poderia ser dotado de aspectos benignos e até convergentes com os interesses do ramo empresarial da economia rural; 3) um desses aspectos era o fato de constituir uma resposta ainda conservadora às pressões pela reforma agrária ao causar o deslocamento do foco da luta política no campo, que passaria da distribuição de terras aos sem terra para a distribuição de recursos aos que já possuíam terras.

A partir de 2003, esse último aspecto do Pronaf ajudou a apaziguar as relações do governo com a ala ruralista da política nacional: tratou-se antes de fortalecer o pequeno produtor, e não tanto de desapropriar terras para entregá-las a trabalhadores despossuídos. O programa passou doravante a captar parcelas mais significativas dos recursos reservados ao sistema de financiamento rural.

A mudança institucional retratada acima sublinha, sem desprezar as condições em que se inserem os sujeitos sociais, o protagonismo de atores econômicos e políticos relevantes no processo histórico. Reconhece, ainda, a face política de cada modalidade de capitalismo, sua natureza quase-sistêmica e sua consequente abertura à ação e influência de fatores e atores orientados para trajetórias conducentes a rupturas – provocadas quando eles passam a integrar blocos dominantes em claro desacordo com os arranjos institucionais herdados. Um processo de bricolagem entrou em operação quando da criação do Pronaf através do apelo ao conceito de propriedade familiar e de sua inscrição na reelaboração do SNCR.

A ação de atores “empreendedores”, combinada com as instituições democráticas, levou a mudanças de percepção, dentro e fora da esfera governamental, até a própria reconstituição do bloco dominante que, constatada a inovação da política de crédito focalizada na agricultura familiar, tratou de expandi-la e passou, de maneira

⁷ As condições privilegiadas de governos conservadores para a realização de reformas constantes da agenda de partidos progressistas foram apontadas por Dahrendorf (1992). Malgrado a necessária suspeita de que essas condições não sejam exatamente uma regra, elas parecem presentes no caso em discussão – tendo em vista as demais circunstâncias indicadas.

incremental e “intra-sistêmica”, a reverter o fenômeno histórico de autofocalização regressiva do sistema de financiamento rural. As condições gerais e os fatores geradores da mudança, aqui, coincidem com aqueles identificados nas obras de Amable e Campbell citadas no Capítulo 1.

As distorções do SNCR, como iremos constatar, foram mitigadas pelas mudanças conduzidas, mas não eliminadas – mantendo-se viva a questão abordada aqui. É o que veremos agora.

3.5 - Distribuição do crédito de programas estatais por grupos fundiários

O Censo Agropecuário 2006 colheu informações dos municípios brasileiros acerca de uma série de características de seus estabelecimento dedicados a atividades agropecuárias (ver Anexo I). Entre as informações dos municípios, destacam-se o número total de estabelecimentos, a área de cada um deles e o valor do crédito que obtiveram em programas oficiais do governo em 2006, tudo distribuído por grupos de área, que chamamos de grupos fundiários aqui.⁸

Dados dos 11 grupos fundiários constam na tabela 3.1. Os recursos de políticas governamentais captados por cada grupo tendem a crescer à medida que passamos de grupos de pequenos produtores para os grupos de maiores explorações rurais. Esse aumento não é linear, como se percebe entre os quatro grupos detentores de áreas que variam de 20 ha a 1.000 ha, com destaque para o grupo que explora de 20 ha a 50 ha, o segundo maior tomador de crédito. A variação do número de estabelecimentos entre os grupos fundiários também apresenta tendência não linear, sendo mais numerosos os grupos intermediários do que aqueles nos extremos da distribuição. Já o número de hectares por grupo fundiário tem um crescimento exponencial quando passamos dos grupos de menores proprietários aos dos maiores.

A tabela revela que os estabelecimentos com menos de 100 ha captaram juntos R\$ 5.236.001.000,00 dos programas do governo em 2006, e que os de 100 ha ou mais captaram R\$ 7.118.342.000,00. Ela apresenta igualmente os valores médios (por

⁸ Os grupos de área do IBGE foram diferentes nos Censos de 1996 e 2006. Para eventuais comparações, eles foram reagrupados aqui, de modo que fossem iguais o número e o escopo dos grupos fundiários em ambos os Censos (ver Anexo II). A redivisão mais simples possível capaz de tornar perfeitamente comparáveis os dados por grupos de área dos dois Censos resultou em 11 grupos, que figuram na primeira coluna da tabela 3.1.

estabelecimento e por hectare) captados em programas do governo por cada um dos 11 grupos fundiários.

O comportamento do valor médio dos empréstimos tomados pelos produtores rurais, quando classificados em grupos fundiários, revela tendências bem claras. O valor médio E (por estabelecimento) mostra que, em 2006, foi de R\$ 1.814,59 o valor médio dos créditos tomados por aqueles que possuíam até um hectare, e de R\$ 893.605,00 o valor médio do crédito aos estabelecimentos de 1.000 ha e mais. O crescimento dos financiamentos de um extremo a outro da distribuição é exponencial.

TABELA 3.1
RECURSOS DE PROGRAMAS DE CRÉDITO POR GRUPOS FUNDIÁRIOS

Grupos fundiários	Valor em R\$ (a)	Área total em ha (b)	Valor médio A (a/b)	Estabelecimentos (c)	Valor médio E (a/c)
Mais de 0 a menos de 1 ha	77.133.000,00	264.819	291,27	42.507	1.814,59
De 1 a menos de 2 ha	95.376.000,00	563.880	169,14	41.973	2.272,31
De 2 a menos de 5 ha	334.910.000,00	2.485.062	134,77	98.477	3.400,89
De 5 a menos de 10 ha	584.477.000,00	4.484.847	130,32	113.604	5.144,86
De 10 a menos de 20 ha	1.127.033.000,00	10.289.684	109,53	170.235	6.620,45
De 20 a menos de 50 ha	1.782.628.000,00	26.120.628	68,25	173.780	10.257,95
De 50 a menos de 100 ha	1.234.444.000,00	26.482.780	46,61	61.693	20.009,46
De 100 a menos de 200 ha	978.110.000,00	29.342.738	33,33	27.950	34.994,99
De 200 a menos de 500 ha	1.312.498.000,00	46.395.555	28,29	16.752	78.348,73
De 500 a menos de 1.000 ha	953.956.000,00	36.958.185	25,81	5.576	171.082,49
De 1.000 ha e mais	3.873.778.000,00	146.553.218	26,43	4.335	893.605,07

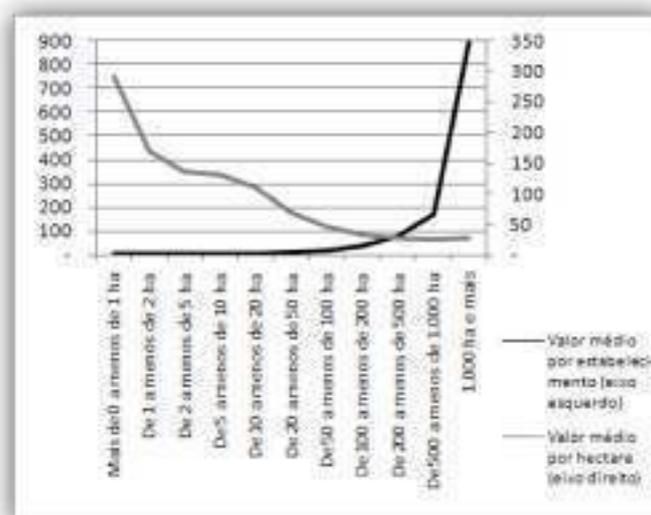
Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Portanto, à medida que cresce o tamanho das propriedades rurais pela maneira como estão agrupadas, crescem os recursos individualmente captados por seus administradores. É notável também o fato de que o valor financiado por hectare decresce à medida que passamos dos grupos fundiários de pequenos a grandes estabelecimentos. Isso mostra que cada hectare de terra recebe menos crédito de programas de governo quando se passa dos grupos de pequenos aos grupos de grandes estabelecimentos agropecuários. As duas tendências são ilustradas no gráfico 3.1.

A captação de menos recursos por hectare nos grupos de maiores estabelecimentos pode significar apenas um menor aproveitamento proporcional das terras de grandes propriedades rurais. Isso foi constatado em estudos sobre o tema, como aqueles comentados por Shönleitner (1998), os quais revelam que os maiores proprietários rurais no Brasil tendem a explorar parcelas proporcionalmente menores de

suas terras, sem referência às fontes de capital ou à facilidade de obtê-lo. Isso pode decorrer simplesmente da maior inclinação ou de melhores condições, entre grandes detentores de terras, para poupar esse recurso natural.⁹ Shönleitner mostrou a associação negativa, revelada nos Censos Agrícolas de 1970 e 1980, entre o tamanho da propriedade rural e a proporção de suas terras realmente cultivadas, assim como a consequente relação inversa entre o tamanho da propriedade, de um lado, e a aplicação de capital por hectare, de outro.

GRÁFICO 3.1
ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS
VALORES MÉDIOS (MILHÕES DE R\$ POR ESTABELECIMENTO
E POR HECTARE) DO CRÉDITO TOMADO POR GRUPO FUNDIÁRIO



Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Há uma explicação adicional para o fenômeno atual da menor aplicação por hectare, em grandes estabelecimentos agrícolas, de capitais obtidos em programas de governo. Trata-se da limitação à tomada de recursos no SNCR legalmente imposta aos grandes produtores rurais. Por causa dela, para cada tomador, há um limite legal de hectares financiáveis com recursos do sistema de crédito subsidiado. A razão da restrição é simples: racionar recursos públicos e melhor distribuí-los pelos produtores, a bem de todos os tomadores de crédito. Esse elemento será controlado no modelo de análise, como veremos na conclusão do próximo tópico.

⁹ Assim como, e.g., na relação entre renda e poupança, onde a propensão a poupar é menor entre os pobres, e maior e de maior variabilidade entre os ricos.

Na prática, o sistema atual não está desenhado para distribuir recursos de forma equânime por proprietário rural, como demonstra a curva preta no gráfico.¹⁰ Também não está formatado para distribuir recursos igualmente por hectare, como evidencia a curva cinza. Fosse calculado o volume de capital aplicado por hectare realmente cultivado (e não por hectare do estabelecimento, cuja área cultivada tende a ser menor quanto maior a área total), a curva cinza do gráfico seria outra – com uma inclinação provavelmente atenuada.

Pode-se discutir sobre qual deveria ser o tipo de isonomia a presidir a política de crédito rural: um volume de crédito igual por produtor – a despeito do número de hectares de que dispõe – ou um volume de crédito igual por hectare – a despeito do fato de que certos produtores terão assim mais subsídios do que outros, repetindo-se na distribuição do capital a mesma desigualdade da distribuição da terra. O fato é que o desenho do sistema está localizado entre esses dois extremos.¹¹

3.6 - Medições do grau de concentração de terras nos municípios

O objetivo agora será estudar se, malgrado o teto de área financiável pelo SNCR (limite além do qual o produtor é obrigado a recorrer a empréstimos não regulados no setor privado), os grandes estabelecimentos dispõem de outro mecanismo que lhes assegura condições ainda privilegiadas de acesso ao sistema. Esse mecanismo pode ser a propriedade rural – cujo tamanho pode ser tratado como proxy da riqueza de seu detentor e, como já vimos, é relevante em contratos de crédito.

O gráfico 3.1 revelou que os maiores estabelecimentos captam maior volume dos recursos dos programas de governo (sem que se saiba ao certo quanto capital é aplicado por hectare cultivado). Para testar a hipótese de esta ser uma associação espúria, e também a hipótese de que a variável concentração de terras não seria a única a ter impacto no poder de captação de recursos do SNCR, foram incluídas outras variáveis no modelo de análise, exibidas no próximo tópico.

¹⁰ É necessário ter em conta sempre que, no Censo, dois ou mais estabelecimentos podem pertencer a um único proprietário. A carência da informação acerca do proprietário de cada estabelecimento não pode ser ignorada, mas tampouco inviabiliza as análises, que estarão sempre referidas a estabelecimentos, e não a produtores. Podemos considerar, no entanto, que a distribuição do crédito rural entre os estabelecimento reflete, de algum modo, a distribuição entre proprietários rurais.

¹¹ Não é intenção deste trabalho refletir sobre o problema da justiça ou se ela é menos ou mais satisfeita quando se passa de um tipo de isonomia a outro.

Em seu experimento, Sayad utilizou amostra baseada em 1.686 questionários aplicados na primeira metade dos anos 1970 pelo Sistema Brasileiro de Extensão Rural a produtores de todos os estados brasileiros com a exceção de São Paulo. O pesquisador classificou os produtores segundo três critérios: tamanho (como valor total dos bens da fazenda, inclusive valor da terra declarado), liquidez e rentabilidade. Também realizou testes com 365 observações da amostra e uma segunda classificação, baseada nos critérios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a saber: latifúndios (por exploração e dimensão), empresas rurais e minifúndios.

Nenhum desses dados foi obtido para os fins da pesquisa aqui realizada. Em contrapartida, foi considerado um número maior de variáveis igualmente relevantes para a aferição dos fatores explicativos da capacidade de captação de recursos.

O estudo aqui baseou-se nos 5.292 municípios – o *n* da análise – que figuram no banco de dados do IBGE com valores de R\$ 0,00 (mínimo) a R\$ 898.136.000,00 (valor máximo) captados em programas governamentais de 2006. A principal relação submetida ao teste foi aquela entre a concentração de terras em grandes propriedades ao nível municipal, de um lado, e o volume de recursos tomados pelo município (i.e., pelo conjunto de produtores rurais em cada município), de outro. O grau de concentração de terras em grandes propriedades foi medido para os 5.548 municípios pesquisados pelo IBGE (Brasília aí incluída), e o volume de recursos que cada um dos 5.292 municípios referidos mais acima contratou sob a forma de empréstimos rurais será considerado equivalente à sua respectiva capacidade de acesso a políticas de crédito subsidiado.

Adotaram-se duas medidas de concentração de terras: a área média dos estabelecimentos de cada município e um segundo indicador de concentração de terras, batizado simplesmente de IC (Indicador de Concentração), também calculado para cada município. O segundo indicador, cujas propriedades são examinadas no Anexo II, foi usado em paralelo à área média por razões esclarecidas no mesmo anexo e no decorrer da análise dos resultados. Seu efeito parcial sobre a capacidade do município – a capacidade de seus estabelecimentos rurais em conjunto – de captar financiamentos no SNCR foi testado simultaneamente ao efeito parcial da área média sobre a mesma variável dependente.

Sobre o IC de cada município, importa sobretudo esclarecer que se baseia na distribuição da área total (em hectares) dos estabelecimentos agropecuários de cada

município pelas 11 classes de área de exploração rural criadas¹², e que consiste na média ponderada da distribuição da área total pelos 11 grupos fundiários, padronizada a seguir para variar de 0 (total de hectares do município incluído no grupo das menores propriedades rurais) a 1 (total de hectares do município incluído no grupo das maiores propriedades rurais). Eis a fórmula do IC:

$$IC_M = \left[\frac{\sum(G_i \times F_i)}{\sum G_i} \right] \div 10$$

Onde IC_M = indicador de concentração de terras do município M ; G_i = área total dos estabelecimentos do grupo fundiário i no mesmo município, sendo $i = 1, 2, \dots, 11$ (portanto, um total de onze grupos); e F_i = fator de ponderação do grupo fundiário i , variando de $F_1 = 0$ a $F_{11} = 10$. O resultado, repita-se, é um indicador cujos valores potenciais variam de 0 a 1.¹³

Mais simples e usual é a área média, representada pela fórmula abaixo:

$$\text{Área Média}_M = \frac{\sum A_e}{N_e}$$

Onde A_e = área de cada estabelecimento agropecuário do município M , e N_e = número de estabelecimentos do mesmo município.

Três aspectos dessas duas medidas merecem maior destaque. Primeiro, existe variabilidade da área média para valores fixos do IC, o que justifica, sobretudo em face do n elevado, o exame dos efeitos parciais de ambas as medidas de concentração de terras.¹⁴ Segundo, distorções próprias da área média são depuradas no IC, o que se percebe ao longo de quase toda a curva desse indicador, que cresce paulatinamente enquanto a área média (área total dividida pelo número de estabelecimentos do município), sofrendo demasiada influência de um única pequena propriedade rural, cresce muito lentamente. Terceiro, a área média evita distorção própria do IC, menos sensível à presença de estabelecimentos de tamanho extremamente superior a 1.000 ha. Disso resulta o salto no valor da área média à direita do gráfico, enquanto a curva do IC

¹² As 11 classes de área são aquelas constantes na tabela 3.1. Em cada município, cada classe representa um percentual x do total de hectares dos estabelecimentos agropecuários inscritos no perímetro municipal.

¹³ E.G.: em determinado município, se a totalidade da área dos estabelecimentos rurais está contida em G_1 , então $IC = [(1 \times 0) + (0 \times 1) \dots + (0 \times 10)] / 10 = 0$; se, ao contrário, a totalidade da área dos estabelecimentos está contida em G_{11} , então $IC = [(0 \times 0) + (0 \times 1) \dots + (1 \times 10)] / 10 = 1$.

¹⁴ No Anexo II, o gráfico A.1 ordena o IC dos municípios de forma crescente (linha preta, com valores no eixo esquerdo) e exhibe também os dados municipais de área média (linha cinza, cujos valores, em hectares, aparecem no eixo direito).

acentua-se mais suavemente. O uso combinado das duas medidas justifica-se por seus comportamentos distintos.¹⁵

O Anexo II desta pesquisa, onde examinam-se as propriedades das duas variáveis empregadas para o cálculo do grau de concentração fundiária dos municípios, contém ainda mapas das grandes regiões do País divididas por municípios, todos eles coloridos conforme o valor do IC correspondentes. O exercício de mapeamento do indicador em todo o território nacional é mais do que artigo de curiosidade. Há elementos nele que corroboram a decisão de introduzir duas outras variáveis no modelo de explicação da capacidade municipal diferenciada de captação de recursos de programas governamentais de financiamento rural. Refiro-me às variáveis regional e organizacional.

Nas regiões mais próximas das maiores concentrações urbanas e industriais do País, pode-se esperar maior capacidade de captação de recursos financeiros por conta de aspectos geográficos variados – e.g., contato facilitado com mais agências bancárias, acesso a mercados que garantem negócios de maior rentabilidade e, assim, resultam em maior capacidade de oferecer garantias aos agentes financeiros, etc. Diante disso, uma dummy regional – para distinguir Norte-Nordeste, de um lado, e o Centro-Sul, de outro – será incluída na análise, a fim de controlar o efeito da concentração de terras (particularmente alta no Centro-Oeste) pela região a que pertence cada município.

Espera-se também uma diferença entre o Nordeste e o Sul, ainda que o IC nas duas regiões apresente níveis e distribuição semelhantes nas duas regiões. O motivo é a conhecida organização dos pequenos produtores rurais sulistas, sobretudo em cooperativas. A união dos produtores permite que, mesmo detendo porções de terra menores, eles consigam maior acesso ao crédito liberado pelo sistema bancário – ainda que regulado em programas do governo.¹⁶ Assim, em cada município, o percentual de estabelecimentos geridos por produtores vinculados a cooperativas e o percentual daqueles afiliados a associações de classe são variáveis que ajudarão a controlar o efeito do IC por outros aspectos da realidade rural.

Duas variáveis serão consideradas para testar o efeito parcial do nível de instrução do gestor do estabelecimento rural sobre os volume de empréstimos

¹⁵ Em paralelo a esses três esclarecimentos básicos, recomenda-se novamente a leitura do Anexo II para mais informações acerca do IC e da área média.

¹⁶ Galjart (1979: 64) avaliou que seria considerável, no Brasil, o problema da falta de cooperação entre produtores rurais. Sendo essa realidade heterogênea no País, foi relevante a introdução da variável nas análises.

contratados: o percentual de estabelecimentos do município cujos gestores receberam orientação técnica regular, de um lado, e o percentual de estabelecimentos do município cujos gestores possuem ao menos o ensino médio completo, de outro.

Uma variável política foi testada no intuito de dialogar com teses comuns acerca da influência do clientelismo local na política agrícola (*pork barrel policies*). Trata-se do partido político a que pertence o prefeito eleito em 2004 – considerado o prefeito, para fins práticos, ainda no exercício do mandato em 2006. Uma dummy foi utilizada para indicar se o prefeito pertencia ou não, à época, a um dos partidos da base do governo federal.¹⁷ Sua inclusão na análise decorre do fato de que a influência do governo sobre a distribuição de crédito do principal agente financeiro de custeio agrícola no País – o Banco do Brasil – passou tradicionalmente pelo controle da direção da sua Carteira de Crédito Rural e das agências do banco no interior, que, segundo Lamounier (1994: 14), “constituíam prêmios extremamente cobiçados pelo prestígio e poder de patronagem que conferiam a seus detentores.”¹⁸

Além dessas, uma variável-chave foi testada. Refiro-me à área total dos estabelecimentos no município, que ajudou a responder a uma questão central: para municípios de mesma área total de estabelecimentos rurais (i.e., com igual quantidade de hectares), como explicar a variação na captação total de recursos?

Por força da legislação vigente, dois municípios com idêntica área rural total podem captar volumes diferentes de recursos pelo fato de um deles ter apenas um estabelecimento grande enquanto o outro abriga dois estabelecimentos médios – já que o grande é penalizado por um teto de área financiável que não afeta os dois médios. Além da legislação, pode-se atribuir ao tendencial menor aproveitamento das terras cultiváveis por grandes estabelecimentos uma eventual captação menor de financiamentos por um município que, tendo a mesma área total que outro, tem a propriedade da terra mais concentrada. Assim, mantida constante a área total do município, uma área média menor pode estar correlacionada com uma capacidade maior de captação. Porém, simultaneamente, conjectura-se que uma área média maior

¹⁷ PT, PSB, PCdoB, PL, PTB, PMDB e PP foram classificados como partidos da base do governo em 2006. Todos os demais partidos foram tratados como de oposição. Ao final, 3.009 municípios foram classificados entre os administrados por prefeitos de partidos governistas, e 2.553 foram considerados geridos por prefeitos de partidos oposicionistas.

¹⁸ Conforme Lamounier (1994: 13) “[o]s cargos de direção do Banco do Brasil – e da Carteira de Crédito Rural – pelo poder que possibilitavam era [sic] objeto de disputa acirrada no interior do partido do governo. ‘Em cidades do interior do Brasil, ser diretor do crédito rural era mais importante do que ser vereador ou Prefeito’ (entrevista de pesquisa).”

represente maior grau de riqueza dos proprietários rurais locais e, novamente, maior capacidade de captação.

A combinação do IC com a área média nos modelos de análise é decisiva para controlar o efeito mencionado da legislação para o crédito rural. Em níveis fixos do IC, poderemos saber, primeiro, se resta significativa associação entre a área média e a capacidade de contratar créditos em programas governamentais, e, sobretudo, se tal associação é positiva ou negativa.¹⁹

Em síntese, o objetivo é testar o efeito do grau de concentração de terras sobre o volume de crédito rural obtido por cada município – efeito líquido daqueles criados pelas demais variáveis. A intenção é desafiar o efeito das medidas de concentração de terras, a fim de saber se ele existiria em uma regressão múltipla, que controle esse efeito por outras variáveis em tese igualmente pertinentes para o fenômeno examinado.²⁰

3.7 - Modelos para explicar a captação de recursos

Nos modelos testados adiante, a variável dependente será o logaritmo natural do valor total de empréstimos contratados em cada município, considerado aqui um indicador da capacidade de acesso a políticas de crédito subsidiado.²¹ A busca pelos melhores estimadores lineares não viesados (best linear unbiased estimators, ou

¹⁹ Um coeficiente negativo para a área média revelaria que, para níveis fixos de concentração pelo IC, municípios com menor área média seriam realmente beneficiados pela legislação do SNCR, sendo vantajoso para o município possuir, por exemplo, dois estabelecimentos de 1.000 ha cada um (IC = 1, área média = 1.000) em lugar de um único estabelecimento de 2.000 ha (IC = 1, área média = 2.000 ha).

²⁰ Nas ciências sociais, a replicação mais aproximada da pesquisa experimental (laboratorial) consiste nos modelos de pesquisa semi-experimental, em que geralmente são observados indivíduos distribuídos em dois grupos, o de controle e o experimental. A método requer que os dois grupos tenham aspectos tanto quanto possível iguais, exceto aqueles que constituem a causa ou o efeito que se pretende identificar (Cano, 2006). A isso denomina-se controle das variáveis cujo efeito se procura isolar no experimento. Porém, raramente temos chance de obter amostra formada por observações cujos aspectos que queremos controlar sejam iguais entre todas. A pesquisa social pode recorrer aos modelos estatísticos de regressão múltipla a fim de analisar a relação entre duas variáveis sem a interferência de outras igualmente influentes no comportamento da variável a ser explicada (Wooldridge, 2002). O poder da regressão múltipla é permitir que, embora com limitações inevitáveis, repliquemos em ambientes não experimentais o que é feito na pesquisa experimental ou semi-experimental, i.e., o controle das variáveis exógenas relevantes para identificar a relação parcial entre apenas uma delas e aquela que, segundo expectativas teoricamente fundadas, deve sentir seus efeitos.

²¹ Em regressões bivariadas, a comparação entre os valores R^2 do modelo [linear] de regressão de Y_i (valor dos recursos captados pelo município i) sobre X_1 (IC) e do modelo [log-lin] de regressão de $\ln Y_i$ (logaritmo natural do valor dos recursos captados pelo município i) sobre X_1 (IC) foi possibilitada pelo método recomendado por Gujarati (2000: 201-2). Aplicado, o método sugeriu a adoção do segundo modelo (log-lin). Devido à presença de alguns valores $Y = 0$, foi somado o valor 1 (um) a Y_i a fim de tornar todos os seus valores maiores do que zero e possibilitar, matematicamente, a transformação de todos os dados (Ibidem: 387).

simplesmente BLUE) exigiu a adoção de erros-padrões robustos, tendo em vista a existência de heteroscedasticidade na aplicação do modelo clássico de regressão.

Não dispondo de dados individuais semelhantes aos usados por Sayad, os modelos aqui testados para explicar o volume de recursos captado têm, não obstante, virtudes que incluem não apenas o grande número de observações como um conjunto de variáveis com esperado poder preditivo. Encontram-se abaixo, elencadas em grupos, as variáveis teoricamente relevantes cujo efeito sobre a capacidade de captação do município testamos.

Variáveis básicas (valores reais)

- Área média dos estabelecimentos do município – variável de efeito sem direção teoricamente esperada;²²
- Indicador de Concentração – com a expectativa de que municípios com maior IC contratem maior volume de crédito em programas do governo;²³
- Área total dos estabelecimentos agropecuários do município – na suposição de que os municípios com maior área total contratem maior volume de crédito;

Variáveis educacionais (valores percentuais)

- Proporção dos gestores dos estabelecimentos do município com orientação técnica regular – na suposição de que os municípios com maior percentual contratem maior volume de crédito;
- Proporção dos gestores dos estabelecimentos do município com ensino médio completo ou mais – com expectativa idêntica à anterior;

²² As razões disso estão comentadas nas páginas e notas anteriores, bem como no Anexo II.

²³ Na regressão, a fim de simplificar a leitura de seu coeficiente, o IC foi multiplicado por 100 e poderá variar de 0 a 100.

Variáveis organizacionais (valores percentuais)

- Proporção dos produtores rurais do município associados a cooperativas e não a entidades de classe – na suposição de que os municípios com maior percentual contratem maior volume de crédito;
- Proporção dos produtores rurais do município afiliados a entidades de classe e não a cooperativas – com expectativa idêntica à anterior;

Variável regional (dummy)

- Município localizado nas regiões Sudeste/Sul/Centro-Oeste (1) ou nas regiões Norte/Nordeste (0) – na suposição de que os municípios com valor 1 contratem maior volume de crédito;

Variável político-partidária (dummy)

- Município com prefeito de partido integrante da coalizão de apoio ao governo federal – na suposição de que os municípios com valor 1 (prefeito de partido da coalizão do governo federal) contratem maior volume de crédito;

3.8 - Resultados

Os recursos totais captados são objeto dos primeiros modelos, que vão do mais simplificado – uma regressão com as três variáveis básicas – ao completo (quadro 3.1). A captação de recursos exclusive os do Pronaf é submetida ao teste com modelos idênticos aos anteriores (quadro 3.2). Em seguida, a captação de recursos provenientes apenas do Pronaf é objeto desses mesmos modelos explicativos (quadro 3.3). Embaixo de cada quadro exibimos a matriz de diagramas de dispersão das variáveis contínuas.²⁴ Ao final, são sugeridos os mais elegantes (sintéticos) modelos para cada uma das três variáveis explicadas (quadro 3.4).

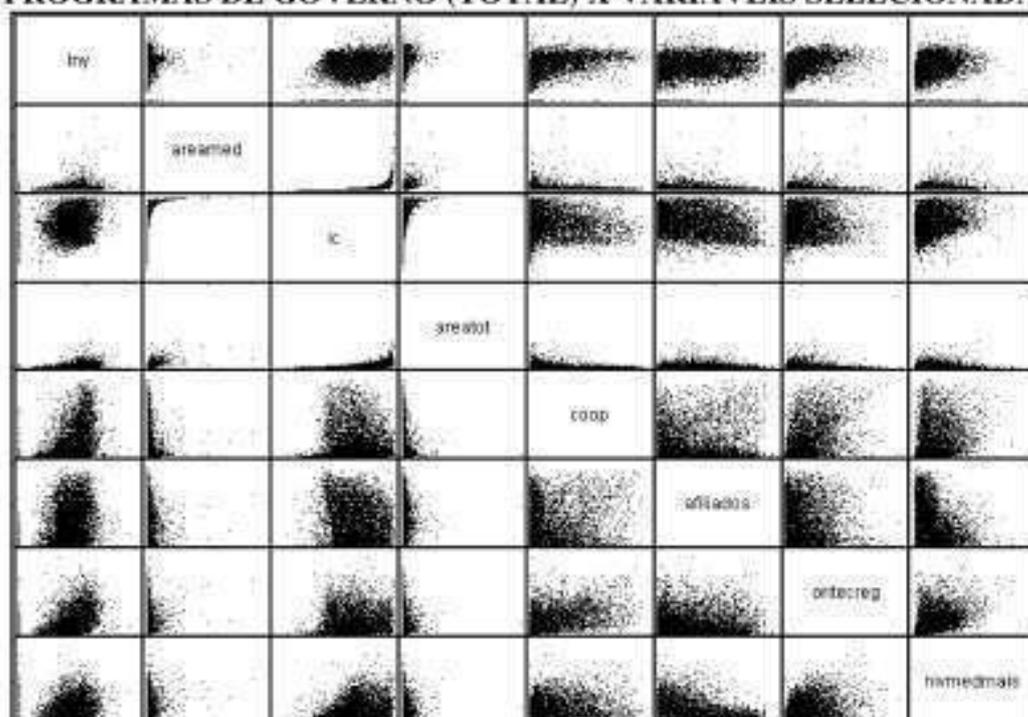
²⁴ O título de cada matriz aponta a variável dependente (logaritimizada nas regressões). Em cada matriz, os rótulos "areamed", "areatot", "coop", "oritecreg" e "nivmedmais" designam, respectivamente, a área média, a área total e os percentuais de cooperativados, de gestores com orientação técnica regular e com ensino médio completo ou mais. Os rótulos restantes têm significados evidentes.

QUADRO 3.1
MODELOS PARA PROGRAMAS DO GOVERNO (TOTAL)

Variáveis	coeficiente (p-value)	coeficiente (p-value)	coeficiente (p-value)	coeficiente (p-value)
Constante	5,9243 (0,000)	5,1029 (0,000)	4,0257 (0,000)	3,7693 (0,000)
Área média	-0,0005 (0,076)	-0,0006 (0,074)	-	-0,0011 (0,001)
IC	0,0059 (0,147)	-	0,0168 (0,000)	0,0206 (0,000)
Área total	0,0000 (0,002)	0,0000 (0,001)	0,0000 (0,002)	0,0000 (0,001)
Região	-	0,7209 (0,000)	0,7975 (0,000)	0,7973 (0,000)
Cooperativados %	-	0,0207 (0,000)	0,0223 (0,000)	0,0217 (0,000)
Afiados %	-	0,0126 (0,000)	0,0137 (0,000)	0,0139 (0,000)
Orientação técnica %	-	0,0232 (0,000)	0,0228 (0,000)	0,0245 (0,000)
Ensino médio e mais %	-	-0,0125 (0,000)	-0,0219 (0,000)	-0,0194 (0,000)
Prefeito pró-Governo	-	-0,0490 (0,203)	-0,0252 (0,505)	-0,0314 (0,404)
Estatística F	31,65	293,87	317,86	288,16
Coefficiente R ²	0,0760	0,3305	0,3419	0,3503

OBS: N = 5.292.

MATRIZ DE DIAGRAMAS 1
PROGRAMAS DE GOVERNO (TOTAL) X VARIÁVEIS SELECIONADAS

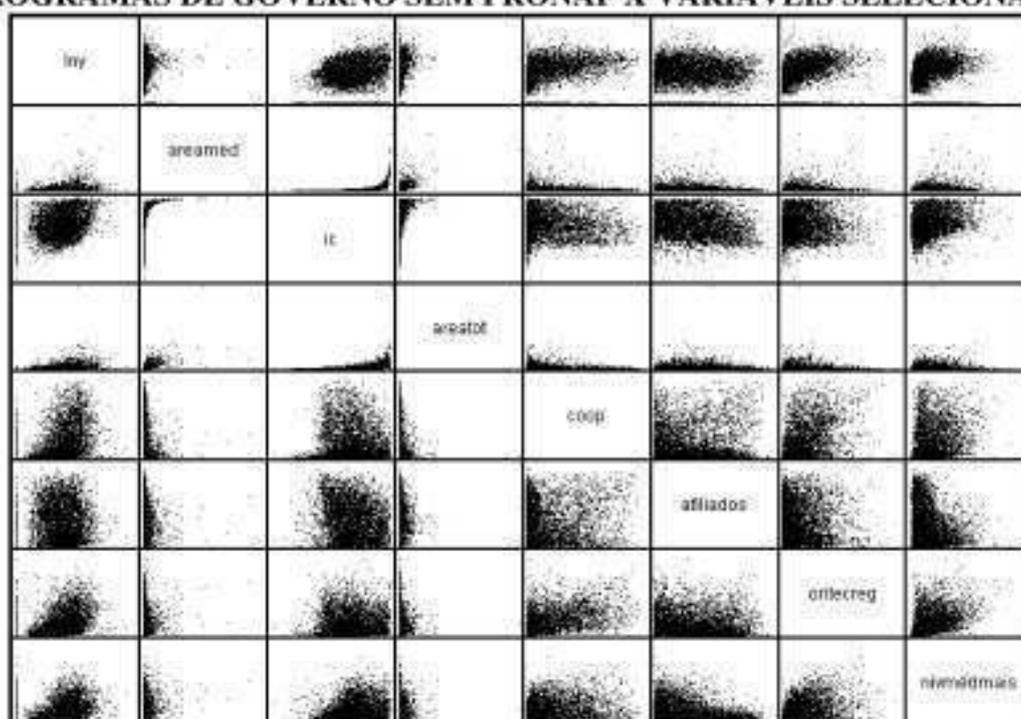


QUADRO 3.2
MODELOS PARA PROGRAMAS DO GOVERNO SEM PRONAF

Variáveis	coeficiente (p-value)	coeficiente (p-value)	coeficiente (p-value)	coeficiente (p-value)
Constante	3,6515 (0,000)	3,8687	2,0302 (0,000)	1,7253 (0,000)
Área média	-0,0003 (0,218)	-0,0005 (0,172)	-	-0,0013 (0,001)
IC	0,0238 (0,000)	-	0,0286 (0,000)	0,0330 (0,000)
Área total	0,0000 (0,003)	0,0000 (0,001)	0,0000 (0,003)	0,0000 (0,001)
Região	-	0,6714 (0,000)	0,7868 (0,000)	0,7894 (0,000)
Cooperativados %	-	0,0249 (0,000)	0,0272 (0,000)	0,0263 (0,000)
Afiados %	-	0,0062 (0,000)	0,0080 (0,000)	0,0083 (0,000)
Orientação técnica %	-	0,0216 (0,000)	0,0220 (0,000)	0,0240 (0,000)
Ensino médio e mais %	-	0,0100 (0,010)	-0,0036 (0,355)	-0,0007 (0,846)
Prefeito pró-Governo	-	-0,1379 (0,008)	-0,0976 (0,054)	-0,1022 (0,042)
Estatística F	101,36	229,94	302,84	274,52
Coeficiente R ²	0,0940	0,2879	0,3127	0,3203

OBS: N = 4.955.

MATRIZ DE DIAGRAMAS 2
PROGRAMAS DE GOVERNO SEM PRONAF X VARIÁVEIS SELECIONADAS

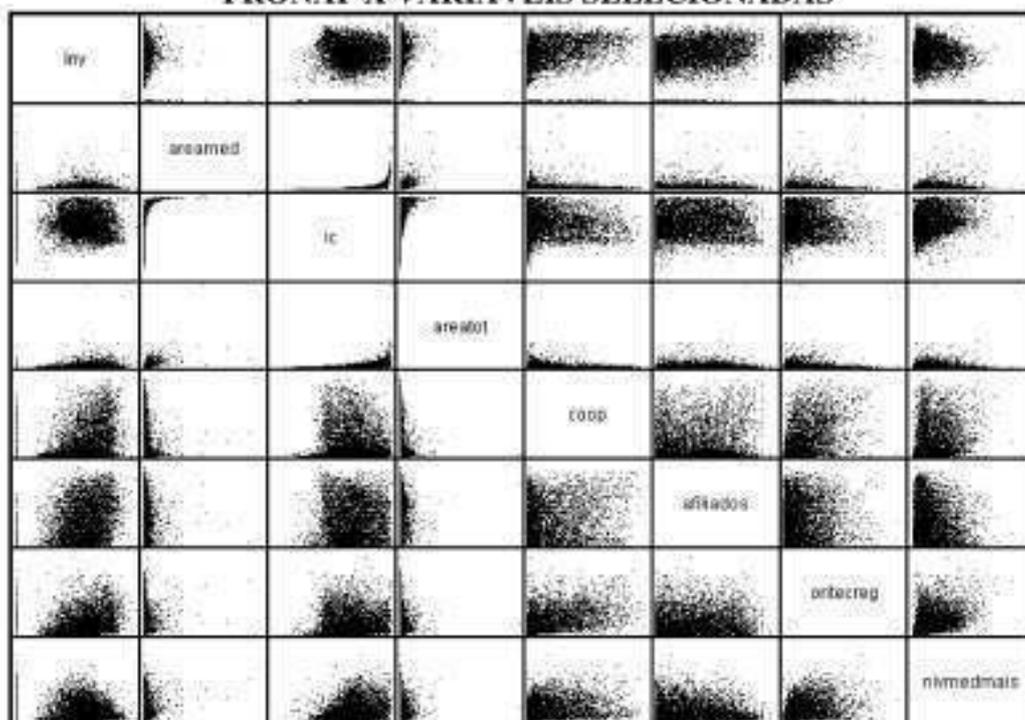


QUADRO 3.3
MODELOS PARA PRONAF

Variáveis	coeficiente	coeficiente	coeficiente	coeficiente
	(p-value)	(p-value)	(p-value)	(p-value)
Constante	6,2199 (0,000)	4,9066 (0,000)	4,8709 (0,000)	4,4620 (0,000)
Área média	-0,0022 (0,000)	-0,0018 (0,000)	-	-0,0019 (0,000)
IC	-0,0102 (0,024)	-	0,0008 (0,827)	0,0073 (0,078)
Área total	0,0000 (0,000)	0,0000 (0,000)	0,0000 (0,008)	0,0000 (0,001)
Região	-	0,8669 (0,000)	0,8912 (0,000)	0,8935 (0,000)
Cooperativados %	-	0,0192 (0,000)	0,0207 (0,000)	0,0197 (0,000)
Afiliaados %	-	0,0159 (0,000)	0,0161 (0,000)	0,0156 (0,000)
Orientação técnica %	-	0,0177 (0,000)	0,0152 (0,000)	0,0182 (0,000)
Ensino médio e mais %	-	-0,0602 (0,000)	-0,0668 (0,000)	-0,0632 (0,000)
Prefeito pró-Governo	-	-0,0027 (0,947)	0,0162 (0,699)	0,0045 (0,911)
Estatística F	15,84	294,72	291,95	264,64
Coeficiente R ²	0,0723	0,3274	0,3059	0,3296

OBS: N = 5.166.

MATRIZ DE DIAGRAMAS 3
PRONAF X VARIÁVEIS SELECIONADAS



QUADRO 3.4
MODELOS SINTÉTICOS

Modelo	I	II	III
Variável explicada	Programas (total)	Programas (sem Pronaf)	Pronaf
Variáveis explicativas	coeficiente	coeficiente	coeficiente
	(p-value)	(p-value)	(p-value)
Constante	3,7510 (0,000)	1,7252 (0,000)	4,4648 (0,000)
Área média	-0,0010 (0,001)	-0,0013 (0,001)	-0,0019 (0,000)
IC	0,0206 (0,000)	0,0328 (0,000)	0,0073 (0,078)
Área total	0,0000 (0,001)	0,0000 (0,001)	0,0000 (0,001)
Região	0,7946 (0,000)	0,7839 (0,000)	0,8938 (0,000)
Cooperativados %	0,0216 (0,000)	0,0263 (0,000)	0,0197 (0,000)
Afiliados %	0,0139 (0,000)	0,0084 (0,000)	0,0156 (0,000)
Orientação técnica %	0,0244 (0,000)	0,0238 (0,000)	0,0182 (0,000)
Ensino médio e mais %	-0,0193 (0,000)	-	-0,0632 (0,000)
Prefeito pró-Governo	-	-0,1017 (0,044)	-
Estatística F	322,29	305,98	296,91
Coeficiente R ²	0,3502	0,3203	0,3296
N	5.292	4.955	5.166

Convém recordar que o quadro 3.2 é aquele em que a variável dependente corresponde aos valores monetários contratados em especial pela agricultura empresarial, e que o quadro 3.3 refere-se aos valores contratados à conta do Pronaf, destinado a apoiar a agricultura familiar. O quadro 3.1 representa os valores agregados de todos os programas, e permite observar em que medida prevalece no sistema a lógica dos programas destinados a cada um desses subsetores da economia rural.

O resultados exibidos acima demonstram que os sinais esperados de cada coeficiente dotado de significância estatística foram em geral confirmados, com exceção daqueles referentes às variáveis acerca do nível educacional dos gestores dos estabelecimentos rurais e da orientação político-partidária do prefeito. Esses casos serão abordados ao final deste tópico.

Incluídas apenas as três variáveis básicas deste estudo, vemos que no quadro 3.1 o efeito de IC (positivo) perde significância estatística, o mesmo ocorrendo com o efeito da área média (negativo) no quadro 3.2. No quadro 3.1, a regressão que exclui a área média tem significância global maior do que a regressão que exclui o IC. No quadro 3.2, a área média torna-se menos relevante ainda, pois na regressão que a exclui o IC tem forte significância estatística, e na regressão sem o IC ela carece da mínima significância. Cumpre agora observar os modelos completos dos dois quadros.

Os modelos completos aplicados ao Y calculado com base nos valores totais contratados no município e ao Y calculado com base nos valores contratados exclusivos do Pronaf (quadros 3.1 e 3.2) revelam que o IC – para níveis fixos da área média e controlado por todas as demais variáveis – é positivamente associado à capacidade de acesso aos programas governamentais de crédito rural. Ou seja: quanto maior a concentração de terras em grandes estabelecimentos, mais beneficiado é o município pelo sistema de crédito subsidiado. Ao mesmo tempo, *ceteris paribus*, a tendência é de queda no volume de recursos contratados quanto menor for a área média dos estabelecimentos do município. Os dois coeficientes são estatisticamente significativos.

No quadro 3.3, o modelo que exclui o IC apresenta o efeito da área média com forte significância e sinal negativo, em consonância com uma expectativa razoável para uma análise do Pronaf. O grau de concentração de terra mostra-se negativamente associado ao acesso aos programas oficiais de crédito. Já o modelo que exclui a área média apresenta o efeito do IC desprovido de mínima significância estatística. Surpreende, contudo, o modelo completo do Pronaf. Nele, as duas variáveis de concentração de terras têm efeitos significativos. Porém, exatamente como nos quadros anteriores, elas têm sinais opostos: a área média tem associação negativa com o volume de recursos captados, mas o IC tem relação positiva. Isso demonstra que, para níveis fixos do IC, uma redução da área média dos estabelecimentos de um município significa para este uma captação maior de recursos; e que, para níveis fixos da área média, a maior concentração de terras calculada pelo IC corresponde à maior capacidade de contratar recursos do Pronaf.

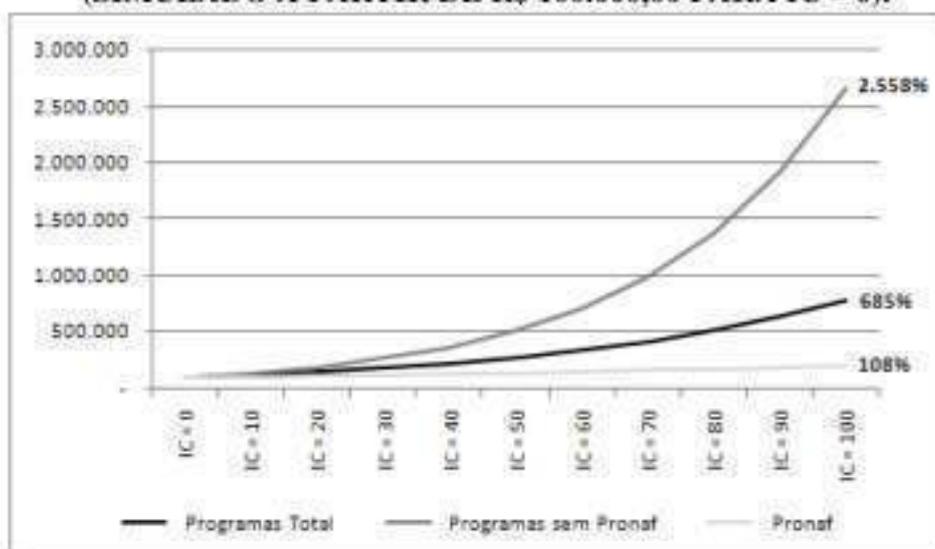
Voltemos agora a atenção para o quadro 3.4, onde figuram os Modelos I (Programas Total), II (Programas sem Pronaf) e III (Pronaf) – formados apenas por variáveis com coeficientes dotados de significância estatística nos quadros anteriores.

Calculado o efeito real do IC sobre o volume de recursos captados, pode-se indicá-lo da seguinte forma – tendo em vista que o indicador varia de 0 a 100 nas

estimativas, e satisfeita a condição de ceteris paribus: no Modelo I, cada aumento de 10 pontos em IC resulta em aumento de cerca de 23% no volume de recursos captados no sistema; no Modelo II, cada aumento de 10 pontos em IC resulta em aumento de cerca de 39% no volume de recursos captados; no Modelo III, cada aumento de 10 pontos em IC resulta em aumento aproximado de 8% no referido volume de recursos. Mantidas constantes todas as demais variáveis, os três modelos revelam que, comparados aos municípios com IC = 0, os municípios com IC = 100 contratariam, respectivamente, 685%, 2.558% e 108% a mais em recursos de programas do governo. É o que ilustra abaixo o gráfico 3.2.

O coeficiente da área média não tinha sinal esperado na ante-sala da estimação dos modelos. Porém, cogitavam-se as hipóteses de que, para níveis fixos de concentração de terras calculada pelo IC e de área total dos estabelecimento rurais do município, (a) o teto legal imposto aos produtores para o volume de recursos controlados passíveis de serem individualmente contratados ou (b) a tendência de grandes estabelecimentos cultivarem proporções menores de suas terras ou (c) ambos os fatores em conjunto fariam a área média ter uma associação negativa com o volume de recursos captados. Nos Modelos I, II e III, cada aumento de 10 hectares na área média dos estabelecimentos de um municípios resulta, respectivamente, na redução aproximada de 1,00%, 1,29% e 1,88% do volume de recursos contratados.

GRÁFICO 3.2
EFEITO ISOLADO (CETERIS PARIBUS) DO IC MUNICIPAL SOBRE A
CAPTAÇÃO DE RECURSOS DE PROGRAMAS DO GOVERNO
(SIMULADO A PARTIR DE R\$ 100.000,00 PARA IC = 0).



Fonte: Censo Agropecuário 2006. Elaboração do autor.

Existe alguma associação linear entre o IC e a área média dos municípios ($r = 0,525$). Porém, a ausência de multicolinearidade nos modelos, cujos regressores acerca do grau de concentração de terras (IC e área média) apresentam coeficientes com forte significância estatística, indicou que a correlação não era tão forte a ponto de impedir que isolássemos o efeito parcial de cada variável.

Vejamos agora o resultado de cada modelo para as demais variáveis.

Os três modelos mostraram que a participação de produtores em cooperativas e associações de classe, e sobretudo nas primeiras no que tange aos dois primeiros modelos, é importante para aumentar sua capacidade de contratar financiamentos no sistema de programas do governo. O mesmo ocorre com a orientação técnica, que se mostrou relevante e positivamente associada à capacidade de contratar financiamentos no sistema em todos os três modelos. O tamanho da área total dos estabelecimentos rurais apresenta forte significância estatística sempre, mas muito pouco impacto substantivo. Já o impacto da região no acesso ao sistema é substantivo e significativo em termos estatísticos. Ele indica que, comparados aos municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste, aqueles situados no Centro-Sul captam 121%, 119% e 144% a mais de recursos, respectivamente, nos Modelos I, II e III.

O Modelo II difere dos outros dois na variável ensino médio, cujo efeito perde significância estatística, e na dummy referente à posição de adesão ou oposição do partido do prefeito à base do governo federal, que só apresenta significância estatística neste modelo, correspondente aos programas que atendem principalmente à agricultura empresarial. Em média, quando comparados aos municípios administrados por prefeitos de partidos opositores do governo federal, os municípios com prefeitos de partidos situacionistas captam 9,67% a menos de recursos daqueles programas. O resultado aqui vai de encontro à expectativa inicial do autor desta pesquisa.

Não há razão clara a ser considerada para explicar esse fato. Uma hipótese remota remete-nos à possível distinção feita pelo governo federal entre prefeitos ligados à base do governo, mais inclinados a apoiar a recondução desse governo em eleições em virtude do vínculo partidário, e prefeitos ligados à oposição, (a) cujo trabalho como “cabos eleitorais” locais da oposição poderia ser neutralizado pela política federal generosa voltada diretamente para os produtores rurais do município ou (b) cuja disciplina partidária em eleições poderia ser minada quando sensibilizados por políticas do governo federal favoráveis aos seus constituintes locais.

Essa conjectura pressupõe um controle fortemente discricionário do governo federal sobre o principal provedor de financiamento rural no País, o Banco do Brasil, que lhe asseguraria os instrumentos para reforçar a concessão de empréstimos nas localidades de sua preferência, a qual, segundo o Modelo II, recairia sobre os municípios governados pela oposição. Pressupõe ainda que o governo federal faria uma distinção clara, na própria gestão dos programas de crédito, entre, de um lado, prefeitos partidariamente mais disciplinados (aqueles de partidos favoráveis ao governo), e, de outro, (a) prefeitos de oposição partidariamente disciplinados (donde o interesse do governo federal de atingir com benesses sua base municipal de apoio eleitoral) ou (b) propensos à indisciplina partidária se surpreendidos pela simpatia de sua base municipal pelo governo federal (conquistada com aquelas mesmas benesses). Portanto, trata-se de hipótese pouco fidedigna.

Também ao contrário do esperado, nos Modelos I e III, é negativo o sinal do coeficiente da variável referente ao grau de escolaridade – i.e., sobre o percentual de gestores com ensino médio ou superior completo. Pode-se conjecturar sobre o porquê desse resultado quando observamos que o efeito do ensino médio ou superior só é significativo quando incluídos (no Modelo I) ou contados exclusivamente (no Modelo III) os dados referentes ao Pronaf, direcionado para detentores de menores propriedades rurais. Considerados apenas esses proprietários rurais, podemos supor que produtores com baixo grau de escolaridade invistam mais na atividade agrícola por serem totalmente dependentes dela, enquanto produtores com maior nível educacional cultivariam menos suas terras, uma vez que, embora as possuam na zona rural, poderiam mais facilmente exercer profissões alheias à agropecuária em centros urbanos não muito distantes, onde obteriam parte – se não a maior parte – da sua renda.

Observados os coeficientes (negativos) do grau de escolaridade dos dirigentes de estabelecimentos rurais, nota-se que o impacto substantivo dessa variável é muito maior no Modelo III, cujo regressando corresponde ao Pronaf, e que são os dados do Pronaf que efetivamente tornam significativa o coeficiente da mesma variável no Modelo I, onde estão agregados os dados do Pronaf e dos demais programas oficiais de crédito. Isso corrobora a explicação ensaiada acima para a relação negativa entre o grau de escolaridade e a “capacidade” de contratar financiamento. Entre pequenos proprietários, o grau de escolaridade talvez nos remeta, não à capacidade, mas ao interesse variável em buscar recursos para produzir. Afinal, no universo dos pequenos proprietários rurais, parece lícito presumir que os de menor escolaridade invistam mais na exploração

agropecuária das terras do que os de maior escolaridade, que teriam, como foi dito, maiores fontes alternativas de renda.

Conclusão

Uma política econômica liberal significa o que já preconizava sua doutrina original: a chancela do Estado para que os atores privados resolvam seus conflitos sem a interferência de um terceiro ator. A realidade impõe a constatação de que a intervenção do Estado na economia não significa a criação de um desequilíbrio entre os agentes do mercado. Embora possa também desestabilizar uma relação de igualdade inicial entre atores econômicos (situação que se pode supor não muito frequente), ao praticar a intervenção, o Estado tende a alterar o status quo privado no sentido de agravar, corrigir ou inverter a situação de desequilíbrio original.

A economia política da política agrícola cujas bases podemos identificar no trabalho de Sayad demonstra que, entre a instituição e o declínio do governo militar, existiu um viés favorável a grandes proprietários de terras na operação do sistema de programas de crédito rural. Em seu estudo, o economista atribuiu esse viés à prática de juros negativos no âmbito dessa política.

Na verdade, a concentração dos empréstimos é decorrente também de outras características do programa. Na fase de estabilização macroeconômica iniciada ditada pelo Plano Real a partir de 1995, os juros livres no mercado atingiram níveis mais elevados. O resultado foi uma severa restrição às mais diversas modalidades de crédito, inclusive para os setores produtivos. Assim, manteve-se o interesse do grande proprietário pelo crédito rural, cuja vantagem crucial foi desde então oferecer ao menos parte do capital do agricultor a custos subsidiados pelo controle dos juros e pela chamada equalização, que isenta o tomador do pagamento de uma parte do custo do crédito, paga pelos cofres da União.²⁵

A natureza da política agrícola, calcada no crédito controlado pelas autoridades públicas e distribuído por corporações financeiras públicas e privadas orientadas pelo objetivo particular de minimizar os custos e riscos de suas operações, favoreceria – na

²⁵ O cálculo exato dos subsídios à produção rural, que não computamos aqui, deve incluir estimativas baseadas na elasticidade da taxa de juros em relação à disponibilidade de crédito e na hipótese de liberação da reserva compulsória dos depósitos à vista dos bancos comerciais. Os chamados recursos obrigatórios correspondem a tal reserva de recursos financeiros que os bancos comerciais devem legalmente destinar ao SNCR.

hipótese aqui avaliada— os grandes produtores rurais também na década de 1990, e não só no auge do funcionamento do SNCR. Os dois períodos têm em comum o fato de que a política de crédito rural foi em parte operada pelo governo, e em parte operada pelo mercado. A “lei do mais forte” se impôs no passado, e não teria razões suficientes para deixar de se impor no presente, salvo pelo advento do Pronaf.

A análise empírica realizada neste capítulo enfrentou essa hipótese calcada em nossas considerações teóricas. Algumas das respostas foram satisfatórias, e outras exigiriam estudos baseados em novos dados.

A análise do Censo Agropecuário revelou que, em 2006, as políticas de crédito rural forneceram aos 54.613 estabelecimentos de 100 ha ou mais o equivalente a 136% dos recursos distribuídos aos 702.269 estabelecimentos com menos de 100 ha. O valor médio contratado por estabelecimento cresce fortemente dos pequenos aos grandes proprietários, e o valor médio por hectare cresce, embora muito menos intensamente, dos grandes aos pequenos proprietários. Assim, em média, cada estabelecimento do maior grupo fundiário (com 1.000 ha e mais) contratou individualmente um valor igual a 492,5 vezes o contratado por cada estabelecimento do menor grupo fundiário (com menos de 1 ha). Enquanto isso, em média, cada estabelecimento do menor grupo fundiário contratou, por hectare, um valor igual a 11 vezes o contratado por cada estabelecimento do maior grupo fundiário.²⁶

Constatou-se nos modelos de análise que o acesso conjunto dos produtores de um município aos recursos de programas do governo tende a crescer à medida que cresce o valor de IC (para valores fixos da área média), e que o acesso aos mesmos programas é também maior à medida que decresce a área média (em cada grupo de municípios com o mesmo IC). A estatística global F dos modelos e a estatística específica t dos coeficientes dessas duas variáveis exógenas validam a estimação conjunta do impacto de ambas sobre o volume de crédito contratado.

A hipótese nula sobre a associação entre o grau de concentração de terras e o poder de captação de recursos de programas governamentais sugeriria a ausência dessa associação. Entretanto, a associação se mostrou presente, positiva, significativa e substantiva. Pode-se considerar que, em que pesem as imprecisões decorrentes do uso de dados agregados por município, depõem a favor desta análise o grande número de

²⁶ É importante reiterar que as maiores propriedades rurais tendem a ser proporcionalmente menos exploradas. Assim, o dado referente ao valor contratado por hectare é impreciso, pois ignora a área do estabelecimento realmente cultivada e aquela que seu proprietário desejaria cultivar.

observações nos modelos estimados e o número de variáveis teoricamente pertinentes incluídas neles.

As diferentes variáveis testadas para se explicar a capacidade variável dos produtores de contratar recursos de programas governamentais se mostraram em geral relevantes. Duas delas – grau de escolaridade e orientação política do partido do prefeito – surpreenderam pela direção do efeito que teriam sobre os regressandos. As demais confirmaram as expectativas iniciais. Assim, a pertença a cooperativas ou associações de classe e o acesso regular à orientação técnica, assim como a localização na região Centro-Sul do País, demonstraram ter impacto positivo no montante de recursos fornecidos pelo sistema de programas oficiais de crédito.

O quadro 3.2 – em que analisamos as causas da contratação de crédito por meio de programas que não o Pronaf, os quais representaram 65,75% dos financiamentos por programas oficiais registrados no Censo – mostrou que, para esses recursos, o IC é um preditor melhor do que a área média, e quanto maior o seu valor (i.e., quanto maior a concentração de terras medida por ele), maior é a captação de recursos. Testadas separadamente as duas variáveis exógenas, vimos no mesmo quadro que, ao contrário do IC, a área média sequer tem efeito significativo em termos estatísticos, o qual se constata apenas quando testadas simultaneamente as duas variáveis.²⁷ A significância estatística da área média está subordinada à inclusão do IC na regressão, variável que tem associação positiva com a captação de recursos pelos produtores rurais do município. Portanto, a associação entre a concentração de terras e o financiamento captado nos programas oficiais desconsiderado o Pronaf revela que tais programas estão, em grande medida, sujeitos à lógica historicamente dominante no SNCR até a criação da primeira grande política para a agricultura familiar.

Durante a montagem (1996) e as reformas do Pronaf, o programa atenuou eficazmente o viés de classe alta que antes caracterizava as políticas de crédito subsidiado no Brasil. A evolução desse programa corrobora explicações já aventadas para as tensões entre figuras de proa da luta pela agricultura empresarial, de um lado, e o governo Lula no período de 2003 a 2006, de outro – sem prejuízo de outras razões que decerto criaram polarizações entre o setor e o governo.

²⁷ Aqui, como nos demais quadros, o mais provável é que, controlado o IC dos municípios, aqueles que possuem menor área média sejam privilegiados pelo teto da legislação à captação por produtor de recursos controlados, ou apresentem a tradicional tendência a deixar ociosas porções menores de suas propriedades e a explorá-las mais extensamente, donde o acesso maior – por interesse, e não por capacidade – ao sistema de crédito.

A criação e a expansão do Pronaf constituem exemplos da mudança gradual baseada na ação inovadora de atores sociais e políticos e na percepção da questão agrária redefinida por aqueles atores no seio do governo e na própria sociedade. Foram conduzidas a partir de um processo de bricolagem, ensejado pelo uso de dispositivos institucionais pré-existentes e, sobretudo, pelas brechas sistêmicas asseguradas à mudança pela abertura política na década anterior.

Constata-se, por outro lado, que ainda é possível identificar em parte o referido viés no SNCR. A indicação pelo IC de um viés do sistema em favor dos maiores produtores implica uma qualificação de suposições que atribuem às vantagens comparativas de feições ricardianas a performance de nossa agricultura empresarial. Ou seja: a exemplo de outros setores produtivos, como a indústria, a agropecuária conta com o incentivo de políticas públicas desenhadas para essa finalidade.

Mudanças efetivas foram constatadas na economia política brasileira entre o período da ISI e a primeira década no século XXI. Mas, reproduzido no contexto de juros reais positivos, o privilégio de grandes empresários rurais concorre para explicar o apoio das elites do agronegócio aos governos responsáveis pelas políticas de liberalização que, na década de 1990, instalaram um ambiente de escassez de recursos financeiros – ambiente hostil aos negócios e ao desenvolvimento econômico em geral, mas não tão nocivo àquelas elites do que aos demais segmentos do setor privado.

Uma política econômica liberal estrita prevê o desenvolvimento como efeito da renúncia ao emprego de recursos de poder outrora – ou mesmo hoje ainda – usados pelas nações desenvolvidas. Entretanto, a política intervencionista que se observou na história do Brasil promoveu o sucesso de diferentes setores da economia, e sobretudo de certos segmentos subsetoriais. Se a política agrícola brasileira também trouxe contribuições registradas atualmente nas estatísticas setoriais, nas contas externas nacionais e em seus reflexos virtuosos nos indicadores macroeconômicos mais conhecidos, ela poderia proporcionar ainda mais benefícios, não fosse enviesada em favor de classes específicas de produtores rurais.

Por que o potencial de políticas de distribuição de subsídios agrícolas foi subaproveitado no Brasil, tendo em mira o desenvolvimento calcado nas elites econômicas setoriais e excluindo pequenos produtores candidatos a ingressar no mundo da produção capital-intensiva e internacionalmente competitiva?

CAPÍTULO 4

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DO AGRONEGÓCIO

Introdução

A análise abaixo apoiou-se na exposição de fatos e ideias por deputados à frente de interesses do agronegócio na Câmara dos Deputados, assim como de alguns ministros, em audiências na antiga Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) – hoje Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). Fatos e depoimentos foram igualmente registrados nas intervenções de outros deputados e de representantes de associações do agronegócio em eventos realizados na mesma comissão. Todos eles revelam facetas da representação política do setor desempenhada pelos ditos deputados ruralistas, cujo pendor favorável a segmentos específicos da economia rural é também examinado.

4.1 - Um agronegócio dependente?

Em dezembro de 1999, o então ministro da Agricultura, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, criticava o crédito privilegiado que o governo brasileiro direcionava às culturas de exportação, mais dinâmicas e competitivas. Pratini de Moraes dispensava termos ambíguos ao se dirigir aos deputados ruralistas na Comissão de Agricultura da Câmara – fórum de baixa visibilidade pública, propício à abordagem direta do problema dos subsídios a um setor altamente lucrativo.

“O que não me parece razoável — e temos de cuidar do assunto com extremo cuidado — é retirar recursos do Tesouro, que deveriam estar sendo aplicados em educação, saúde, tecnologia, previdência, para financiar a agricultura de exportação. No mundo inteiro, a agricultura de exportação é financiada por mecanismos de mercado. No Brasil, é financiada com recursos equalizados pelo Tesouro Nacional ou recursos dos bancos oficiais.

É uma competição que não me parece justa. Para exportar um copo, é necessário financiamento com ACC — Antecipação de Contrato de

Câmbio, financiada pelo mercado internacional. Se plantamos soja, café e cana, ou criamos boi ou frango, para exportar, o financiamento é feito com recursos do Tesouro, o que é absolutamente inadequado num país que tende a ser um dos maiores exportadores de produtos do agronegócio. [grifos meus]”¹

Pratini de Moraes aprofundou sua crítica na mesma ocasião ao apresentar as opções que deveriam nortear corretamente a aplicação de recursos do orçamento da União no setor.

“Então, com a abertura da BM&F e com novos mecanismos, que gradualmente serão implementados, a nossa expectativa é que daqui a três safras metade da agricultura brasileira poderá ser financiada por mecanismos de mercado, reduzindo os requisitos de recursos dos bancos oficiais ou do Tesouro, que poderão ser aplicados com maior intensidade em programas, a exemplo da agricultura familiar, da fruticultura irrigada ou de apoio ao Nordeste e à Amazônia e outros programas especiais [grifos meus].”²

Com palavras semelhantes e a mesma franqueza, o ministro voltaria a expor sua incompreensão diante da aplicação de recursos públicos no financiamento da agricultura de exportação no Brasil. Pratini de Moraes tornaria a destacar “a importância de que se reveste trazer mais recursos privados para financiar a agricultura, reduzindo-se a dependência da agricultura dos financiamentos do Banco do Brasil e dos financiamentos com recursos equalizados pelo Tesouro Nacional” (CAPR, 10/05/2000). Mais uma vez, ele diria o que seria necessário ao setor exportador da produção agrícola:

“Buscar que o setor privado financie mais a agricultura, especialmente a de exportação, porque não me parece fazer sentido que um produtor de soja que vai vender sua soja no exterior seja financiado com recursos equalizados pelo Banco do Brasil, enquanto um produtor de papel que vai exportar esse papel tem um financiamento para sua produção feito

¹ Ministro Pratini de Moraes (CAPR, 09/12/1999).

² Ibidem.

através de um ACC financiado pelo mecanismo financeiro internacional, com recursos do mercado internacional [grifos meus].”³

Pratini de Moraes não era e jamais foi adversário dos grandes produtores rurais.⁴ Se, durante sua passagem pelo gabinete ministerial do presidente Cardoso, ele ostentava sua oposição à política de subsídios à agricultura de exportação, reconhecia também a contribuição ímpar do setor para o controle de desequilíbrios nas contas externas, assim como os avanços, que preconizava, na construção de mecanismos privados de financiamento rural. Para ele, era desejável que a garantia oferecida a emprestadores pelo financiamento da safra fosse a própria safra, e não mais, como de costume, as propriedades rurais.⁵ Os documentos que registram suas críticas ao SNCR no ano 2000 são os mesmos em que vemos ruralistas declararem seu entusiasmo com a qualidade do aliado que se encontrava à frente do MAPA no governo Cardoso. Na audiência de dezembro de 1999, o deputado Carlos Melles, defensor do café de Minas Gerais e da gestão de Pratini de Moraes, rebatia palavras do ministro:

“Há dois anos, tínhamos feito inclusive um fundo de equalização no café e não conseguimos decolar. É difícil fazer essas coisas no Governo. Não é tão fácil como pensamos, mas é preciso que continuemos nessa ousadia e coragem, porque o caminho está aí. A sociedade tem e deve financiar a agricultura brasileira [grifos meus].”⁶

Por um lado, o ministro admitia, assim como todo especialista no tema, que “o Brasil também subsidia, de alguma forma, mas numa escala extremamente limitada”. Por outro, resistia e cedia, simultaneamente, às pressões da frente ruralista.

“Quer dizer, a nossa capacidade financeira de dar subsídios à agricultura dá-se muitas vezes na hora da renegociação de uma dívida.

³ Ministro Pratini de Moraes (CAPR, 10/05/2000).

⁴ Deputados também se dispunham a criticar a concessão do crédito oficial aos agroexportadores, competitivos em escala mundial e capazes de se financiar a juros de mercado. “Tenho lutado”, disse o deputado Anivaldo Vale (PSDB-PA), “para criar uma política agrícola específica para a Amazônia. Não estou aqui para defender o grande produtor de dendê, de pimenta-do-reino ou de cacau, que planta e colhe em dólar. Este deveria submeter-se realmente a uma taxa de mercado” [grifo meu] (CAPR, 07/04/1999).

⁵ Ministro Pratini de Moraes (CAPR, 10/05/2000).

⁶ Deputado Carlos Melles, PFL-MG (CAPR, 09/12/1999).

(...) Mas, realmente, acho que em agricultura não é feio falar-se em subsídio, porque, na verdade, ele é o prêmio de seguro que pagamos para ter comida barata. País que quer ter comida abundante e barata subsidia a agricultura. É claro que esse subsidio em agricultura enfrenta as limitações fiscais do País. (...) Mas o Governo está aumentando as suas aplicações na agricultura [grifos meus].”⁷

A acusação de Pratini de Moraes a países desenvolvidos por práticas desleais de apoio à exportações agrícolas, embora recorresse às cifras relativas à proporção da renda dos produtores europeus formada pelos subsídios, foi eventualmente seguida por declarações reveladoras atinentes às restrições do Brasil para distribuir mais subsídios aos produtores domésticos, por um lado, e para reivindicar dos países ricos a eliminação de seus próprios subsídios, por outro.

“Baixamos custos, vamos baixar mais agora. Não podemos, Srs. Parlamentares, é competir com o Tesouro de Washington e o Tesouro de Bruxelas. (...)”

O que está acontecendo no mercado agrícola internacional é uma plethora de apoios internos, que admitimos válidos porque apoiamos também; apoiamos e temos de apoiar mais.

Queremos abertura dos mercados internacionais. Não temos ilusão quanto ao apoio interno. Todos os países continuarão apoiando a sua agricultura; agora é inaceitável quando esse apoio provoca distorções de mercado que acabam gerando a miséria nos países concorrentes que não têm as mesmas condições financeiras de dar subsídio [grifos meus].”⁸

4.2 - Apoiando grandes e pequenos produtores no contexto neoliberal

Na frente parlamentar de apoio à agricultura empresarial, o liberalismo econômico não contou, durante os governos Cardoso e Lula, com uma adesão geral e incondicional. Se a defesa da doutrina pela frente era transversal em certa medida, ela esbarrava nas demandas especiais do setor agrícola.

⁷ Ministro Pratini de Moraes (CAPR, 10/05/2000).

⁸ Ibidem.

“Temos praticamente nossa política agrícola assentada em políticas de safra com base no crédito, mas (...) não estamos conseguindo recuperar a renda na atividade rural, e vários são os fatores que contribuem para isso. O maior deles é que nós, a partir dos anos 90, com uma economia aberta, com o processo de globalização, contamos com a livre concorrência. Evidentemente, encontramos países que utilizam outras políticas, principalmente as de altos e significativos subsídios. De modo que a nossa agricultura infelizmente não está conseguindo acompanhar esse processo por falta de instrumentos [grifo meu].”⁹

A abertura comercial de fato inundara o setor agrícola brasileiro com novos problemas. Não se tratava, porém, de questão vinculada apenas às nações de produtores altamente amparados por subsídios. Quando ministro, Pratini de Moraes expôs dificuldades do Brasil no Mercosul ao citar, perante os deputados ruralistas, o contencioso em que a Argentina retivera o frango brasileiro, enquanto o Brasil, em resposta, reteria o alho argentino. Diria o ministro: “Se eles retêm lá, eu retenho aqui. V.Exas. sabem que trabalho com o toma-lá-dá-cá. (...) [O] Brasil não pode abrir um milímetro mais na sua economia se eles não abrirem o mercado para nós. (Palmas.)” (CAPR, 10/05/2000).

O Mercosul, cujos integrantes jamais tiveram políticas de subsídio em escala semelhante à da política no Brasil, criou dificuldades para o setor agrícola brasileiro juntamente com a agricultura dos países ricos. A aflição do setor com a integração comercial regional veio à tona em uma ocasião através do deputado Luiz Carlos Heinze. Além de citar a entrada maciça no Brasil do trigo argentino e do arroz uruguaio e as restrições da Argentina à entrada de produtos agrícolas brasileiros, Heinze exclamou:

“Esse Mercosul pode servir para a indústria de SP, pode servir para a indústria de não sei de onde. Mas não serve para o arroz, não serve para o trigo, não serve para o vinho, não serve para a cebola e não serve para o alho! Isso temos que ver e é urgente!”¹⁰

⁹ Deputado Hugo Biehl, PPB-SC (CAPR, 10/05/2000).

¹⁰ Deputado Luiz C. Heinze, PP-RS (CAPADR, 15/03/2006).

Visivelmente, o trigo e o arroz brasileiros, duas das culturas que mais sofreram com o abalo da liberalização comercial nos anos 1990, ainda se ressentiam, em 2006, da competição acirrada pela suspensão de barreiras do País vis-à-vis as economias dos parceiros do Mercosul.

Outras diretrizes da política econômica, adotadas desde 1995, puseram obstáculos à atividade rural no Brasil. Sob diversos aspectos, as políticas macroeconômicas de Cardoso e Lula foram alvo de protestos de líderes ruralistas na Câmara.

“É preciso um basta! Essa comissão tem um papel fundamental de forçar a mudança na política macroeconômica nesse país. Ela não é inevitável. Está aí devido a um ministro e um presidente do BC que a definem de acordo com interesses que não são os do setor produtivo.”¹¹

Outro integrante da frente, crítico da política fiscal do governo Lula, disparou em certa oportunidade:

“Se diminuísse em 1% o superávit [primário] – ele está chegando a 6% –, poderíamos, tranqüilamente, investir 30 bilhões de reais em infraestrutura. Alguém tem de enfrentar essa discussão.”¹²

Políticas liberais para outros setores, em contrapartida, poderiam ser elogiadas pela liderança da agricultura empresarial. Quando ministro da Agricultura, Francisco Sérgio Turra advogava a proposta de criação de um seguro agrícola nacional cuja base seria a atração de empresas privadas de resseguro, que passariam a atuar em um campo à época legalmente sujeito ao monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil, de propriedade estatal (CAPR, 07/04/1999). Nesse projeto, portanto, pressupunha-se a abertura do mercado de resseguros no País – o que de fato ocorreria alguns anos depois, no governo Lula, com o apoio de líderes ruralistas de peso (CAPADR, 31/08/2005).

A política de financiamento à agricultura familiar tinha peculiaridades também relacionadas ao contexto neoliberal. A reforma agrária promovida no governo Cardoso, para o seu ministro da Agricultura em 1999, Francisco S. Turra, visava ao “retorno a

¹¹ Deputado Leonardo Villela, PSDB-GO (CAPADR, 15/03/2006).

¹² Deputado Waldemir Moka, PMDB-MS (CAPADR (31/08/2005).

propriedades abandonadas, a espaços que se tornaram vazios por falta de atrativo, por falta de condições” (CAPR, 07/04/1999). A precariedade dessas terras reduzia o potencial econômico de sua exploração por parte de pequenos produtores assentados, a fortiori incapazes de financiar a lavoura. O Pronaf surge para responder a uma demanda por crédito reprimida por razões diversas.¹³ Entre essas razões avulta, no debate parlamentar, a falta de garantias capazes de viabilizar o acesso de agricultores familiares aos financiamentos.

Nem todos foram plenamente a favor das novas linhas especiais de crédito à pequena produção rural. Alguns líderes da frente ruralista se diziam, desde os primeiros anos, “preocupados” com o Pronaf. Havia entre eles quem denunciasse abusos na distribuição do crédito familiar, e ainda quem dissesse que o Banco do Brasil não teria mais bons clientes.¹⁴ Outros, como o deputado Xico Graziano, declaravam que o programa teria o apoio de todos os partidos da base do governo e até do Congresso, inclusive os da oposição. De fato, dizia-se que, àquela altura, o Pronaf contava com o apoio de toda a sociedade.¹⁵

As relações entre o governo Cardoso e a chamada bancada ruralista não são perfeitamente conhecidas, mas sabe-se que não foram perfeitamente pacíficas. É impossível precisar qual desses lados fez maiores concessões para associar a agenda de um à do outro. A questão veio à tona quando da discussão, na Câmara, em torno do Pronaf. Um momento do debate entre líderes ruralistas e o ministro Jungmann exprimiu bem a falta de clareza na identificação dos atores que mais tardiamente teriam aderido à proposta do crédito especial à agricultura familiar. Assim manifestou-se, na ocasião, um dos mais importantes deputados da frente parlamentar ruralista, o deputado Nelson Marquezelli:

“[E]xpresso meu contentamento ao ouvir a exposição do Ministro Jungmann (...). Uma vez disse que S.Exa. ia chegar mais próximo da bancada ruralista com facilidade, e está chegando. (...) S.Exa.

¹³ Ministro Raul Jungmann (CAPR, 07/10/1999); Diretor Ricardo Conceição, do BB (CAPR, 09/12/1999)

¹⁴ Deputado Augusto Nardes, PPB-RS (CAPR, 07/04/1999); Deputado Carlos Melles, PFL-MG (CAPR, 07/04/1999).

¹⁵ Ministro Pedro Malan (CAPR, 09/12/1999); Deputado Xico Graziano, PSDB-SP (CAPR, 09/12/1999); Deputado José Genoíno, PT-SP (CAPR, 09/12/1999).

abordou o que sempre pregávamos: colonização, Banco da Terra, financiamento, PRONAF. O caminho é por aí [grifo meu].”¹⁶

Marquezelli pretendia resumir nessas palavras o que supostamente formava a agenda ruralista alternativa àquela dos movimentos sociais engajados na reforma agrária. A resposta imediata do ministro considerava que seriam os ruralistas os novos adeptos de programas de apoio à pequena agricultura – desde que dirigidos a terras ou ações desligadas de projetos de redivisão de propriedades rurais.

“Marquezelli, afirmo a S.Exa. que concordo com nossa aproximação. Apenas há uma questão de referência: quem se deslocou em direção a quem? Estou muito satisfeito por perceber que ruralistas têm se aproximado gradativamente de nossas posições. Se os ruralistas pensam o inverso, pouco importa; é tudo questão de referência. Desde que estejamos nos aproximando do objetivo correto e publicamente o melhor, não faço nenhuma questão de que a referência seja a de que somos nós quem caminhamos em direção aos senhores. Estamos juntos.”¹⁷

Para Jungmann, foram os ruralistas que se acercaram das posições do governo, donde o alinhamento de suas respectivas agendas. Quais seriam as razões por trás da adesão geral à primeira política consolidada de amparo específico ao pequeno produtor rural brasileiro?

Não há dúvida de que tais razões variavam de acordo com o ator político que saía então em defesa do Pronaf. Entre aquelas que podemos arrolar, vale destacar a que foi discutida em capítulo anterior, isto é, o abalo político sofrido pelo governo em abril de 1996, quando a violência policial contra um grupo de sem terra obrigou o presidente da República a evidenciar a contrapartida financeira oferecida a quem questionasse as restrições impostas à reforma da estrutura agrária.

Por outro lado, havia um diagnóstico econômico à base do estímulo à pequena agricultura. O próprio ministro da política fundiária afirmava que, se a globalização fechava vagas no mercado de trabalho brasileiro, a reforma agrária era uma “fábrica de

¹⁶ Deputado Nelson Marquezelli, PTB-SP (CAPR, 07/10/1999).

¹⁷ Ministro Raul Jungmann (CAPR, 07/10/1999).

agricultores familiares” e a “fronteira dinâmica de geração de emprego de países em desenvolvimento que possuem estrutura fundiária injusta.”

“Que país do mundo pode manter ocupação por 775 reais, como o PRONAF faz? Então, está claro que, aqui, temos saída para os dilemas da globalização. É isso que atualiza a reforma agrária e a agricultura familiar.”¹⁸

Ainda segundo o ministro, seria “difícil pensar em outro setor que mantenha e gere tanto emprego hoje no Brasil como o setor da reforma agrária e agricultura familiar.” Para ele, o Pronaf envolvia seu Ministério com o apoio a 25 milhões de pessoas e a 4,5 milhões de estabelecimentos familiares, sem contar a política de reforma agrária propriamente dita. Por isso, dizia Jungmann, “meu Ministério é da agricultura familiar”. As razões sociais estariam, na sua visão, pouco ou nada vinculadas ao crédito destinado ao pequeno agricultor. Sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária, dizia o ministro:

“Nele está absolutamente claro que a terra deverá ser ressarcida (...). De um lado, não se constrói cidadania com doação, cidadania conquista-se; de outro, a relação da sociedade com um grupo por intermédio da doação tem efeitos os mais perversos que se possa imaginar. Se um taxista tem que pagar o seu instrumento de trabalho, que é o táxi, (...) evidentemente que mesmo considerando aqueles que não têm terra como um grupo vulnerável e que a sociedade deve amparar, não significa, entretanto, a doação.”¹⁹

Na avaliação do governo, uma reforma calcada na doação de terras careceria de legitimidade, cabendo aos assentados prestar contas à sociedade em alguma medida. Em contrapartida, o Pronaf compensaria em parte os efeitos da globalização e – à luz de fatos desconsiderados por representantes do governo – igualmente efeitos das políticas liberais implementadas na área macroeconômica, conduzida pelo Ministério da Fazenda. A esse propósito servia o Pronaf, desenhado para promover uma distribuição

¹⁸ Ministro Raul Jungmann (CAPR, 07/10/1999).

¹⁹ Ibidem.

mais equânime dos subsídios do financiamento rural – que, visivelmente, não constituíra objeto de consenso na coalizão governista até pouco antes da audiência pública na qual falava o ministro.

4.3 - O jogo da captação: competição privada e competição política

O ano de 1999 foi marcado pela crise econômica nacional que decorreu da política macroeconômica no Brasil e da débâcle dos modelos de liberalização adotados no Leste asiático e na Rússia. Malgrado a necessidade de incentivo público à recuperação da demanda e à retomada do crescimento, segundo alguns, o Banco do Brasil – principal agente engajado no fomento à produção agrícola – ainda se comportaria no período essencialmente de acordo com as diretrizes tradicionalmente adotadas por organizações financeiras privadas. Como vimos, a intermediação bancária do crédito rural – logo, a mediação da distribuição do crédito pelos interesses de corporações financeiras – era um dos alicerces do viés de classe verificado no SNCR na década de 1970. Esse viés era presente ainda no sistema em 2006, quando o maior volume de crédito foi captado pelos maiores estabelecimentos rurais.

Quando à frente do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, Raul Jungmann discutiu os problemas do crédito ao pequeno produtor em uma audiência pública na Comissão de Agricultura da Câmara. Ali, o ministro afirmaria que, no Banco do Brasil, “existem determinadas preocupações e objetivos de corporação financeira, ainda que pública”. Segundo ele, havia uma população sem acesso a crédito e que se financiava apenas “a custo elevadíssimo, (...) mesmo que haja fundos públicos nesse sentido.” Assim tentava o ministro explicar o problema:

“Um dos aspectos mais terríveis na questão dos programas públicos brasileiros é que eles se desfocam. São feitos, por exemplo, para os de pequena renda, os que estão abaixo — não por demérito seu, porque aí não há nenhuma questão de valor, mas numa escala econômica e de renda. Portanto, tais programas são, inicial ou gradativamente, desfocalizados de tal maneira que privilegiam aqueles que efetivamente já têm algum tipo de sustentação [grifos meus].”²⁰

²⁰ Ministro Raul Jungmann (CAPR, 07/10/1999).

Referindo-se à aplicação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Pronaf, Jungmann denunciava que, embora encarregado do fomento à atividade rural, o Banco do Brasil aproveita-se do controle sobre os recursos para usá-lo à maneira de um agente financeiro comum. O problema da falta de focalização, razão da regressividade na distribuição de recursos entre proprietários rurais de grande e pequeno porte, favorecia justamente os agricultores dotados de melhores condições de captação no mercado.

Um deputado presente à audiência acusou diretamente o Banco do Brasil de “má vontade explícita” na execução do Pronaf, sobretudo no interior brasileiro.²¹ Segundo ele, “os gerentes do banco não podem dar ao setor produtivo o tratamento que ele merece, porque são obrigados a fazer com que cada agência gere resultados. Isso impede ao banco atuar no fomento.”

A solução para isso, de acordo com Jungmann, seria “ampliar e desenvolver a capacidade de captação desses recursos”. O ministro mencionou então um caso de sucesso gerado pela união entre representantes de produtores gaúchos. Dizia ele que acabara de receber quase 300 prefeitos do Rio Grande do Sul, de quem ouvira uma proposta: “Ministro, ponha o Banco da Terra aqui, porque a equalização fazemos.” Ou seja: houvesse maior disponibilidade de recursos financeiros, os próprios atores locais se encarregariam de cobrir a diferença entre os juros cobrados aos produtores e os juros recebidos pelos bancos – diferença equivalente à parcela explícita do subsídio governamental para setor. Jungmann citaria outros exemplos para enfim sentenciar: “São formas criativas. Nem tudo deflui exclusivamente do Governo Federal”.²²

A captação dependeria, portanto, de mobilização, organização e até criatividade – em outras palavras, da ação coletiva – para ampliar garantias e reduzir os riscos avaliados pelo sistema financeiro. A parceria com empresas da cadeia do agronegócio e os fundos de aval de estados ou municípios eram citados então entre as alternativas para a obtenção de recursos financeiros.

A questão regional tinha, como ainda tem, o seu peso nos debates em torno da distribuição de recursos através do SNCR.²³ Mas, segundo o ministro a cargo da gestão

²¹ Deputado Nécio Rodrigues, PSDB-MG (CAPR, 07/10/1999).

²² Ministro Raul Jungmann (CAPR, 07/10/1999).

²³ Além das razões teóricas aventadas no capítulo anterior para a maior facilidade de serem captados recursos financeiros na região Centro-Sul, convém reproduzir outra explicação para o problema, indicada por um deputado nortista: “Como o gerente pode operar na Amazônia, onde há propriedades rurais — ele mora ali há vinte ou trinta anos, já na segunda ou terceira geração —, se algumas propriedades cadastradas no INCRA ou no ITERPA têm o documento do cadastramento, mas nunca receberam o título definitivo? Porque, se não há título definitivo, há toda a burocracia do Governo e o produtor não pode ter crédito. Por não ter o documento, não tem o crédito”, explicava Anivaldo Vale, PSDB-PA (CAPR,

dos incentivos à agricultura familiar, seria preciso antes considerar fatores organizacionais capazes de diferenciar a capacidade de captação de empréstimos dos produtores rurais.

“[A] distribuição do PRONAF é profundamente concentrada no Sul do País (...). Antes de começarmos a, de certa forma, dizer que há privilégio e concentração de renda, vamos refletir um pouquinho, até porque sou nordestino: a verdade é que a agricultura familiar do Sul e Sudeste consegue porque fez parceria com o agronegócio, com boa parte de empresas. Ela criou um mecanismo de integração que produz o aval e a garantia. Portanto, eles têm uma capacidade de acesso que meu Nordeste velho não tem. Antes de culpar "a" ou "b", é preciso pensar em como estender os mecanismos e encontrar saídas para resolver esse problema e melhorar nossa captação. Na verdade, aí há um jogo de captação. (...) Parece-me claro que a saída é o fundo de aval. Acho que é preciso avançar no sentido do fundo de aval municipal. É preciso fazer como fez o Estado do Mato Grosso, recentemente, com o Banco do Brasil, quando criou um fundo de aval [grifos meus].”²⁴

O problema da garantia oferecida pelo produtor rural à instituição bancária está no cerne de quase todas as polêmicas em torno do funcionamento do SNCR. E, se é verdade que o pequeno produtor do Centro-Sul logrou associar-se a empresas da cadeia do agronegócio, isto se deve certamente em grande parte à proximidade física entre os dois segmentos. Na prática, importa aqui uma variável geográfica, a saber: o aspecto regional da industrialização brasileira, isto é, o fato de que a agroindústria é um fenômeno espacialmente delimitado, o que tem consequências para a agropecuária das diferentes macrorregiões brasileiras.

07/04/1999). Importante líder ruralista, o ex-deputado e coordenador da OCB Valdir Collato faria outro alerta, desta vez a respeito dos efeitos deletérios da privatização do sistema bancário. “Estudo de uma entidade brasileira mostra que cerca de 31% dos Municípios brasileiros não têm agência bancária — mais de 1.700 Municípios; que a privatização dos bancos está fazendo com que esses bancos se retirem das pequenas comunidades — comunidades do interior, da produção, áreas agrícolas; e que vamos ficar sem sistema financeiro, concentrando a renda dos grandes Municípios, retirando a poupança dos pequenos (...)” (CAPR, 06/04/1999).

²⁴ Ministro Raul Jungmann (CAPR, 07/10/1999).

O desigual nível de desenvolvimento industrial entre o Norte/Nordeste, de um lado, e o Centro-Sul, de outro, foi conseqüentemente abordado na ocasião pela deputada Vanessa Grazziotin, representante da região Norte, na audiência a que compareceu Raul Jungmann. Em perfeita consonância com os argumentos tradicionais contrários à industrialização em países de economias primário-exportadoras, o ministro citou de imediato o empecilho do custo econômico da implantação de indústrias no Norte, tendo em vista a existência delas no Centro-Sul, a força do mercado consumidor nessa região e o preço do transporte de mercadorias de regiões carentes de infraestrutura para o restante do País.

A presença de indústrias, infraestrutura e mercado de consumo tornou-se, assim, decisiva no jogo de captação de recursos do SNCR entre produtores rurais. Percebe-se que, à maneira dos países ricos que se revelaram capazes de capitalizar sua agricultura e torná-la ainda competitiva mesmo em face de países primário-exportadores dotados de mão de obra barata, a região mais industrializada de um país de economia atrasada consolida-se à frente do desenvolvimento rural em relação àquela outra região do mesmo País e cuja economia é mais baseada no setor agrícola. A variável geográfica teria, portanto, um poder significativo na economia rural, na medida em que delimita espacialmente os locais em que as sinergias entre indústria e agropecuária têm maior probabilidade de ocorrer.

Naturalmente, há variáveis políticas de peso na determinação do volume de recursos obtidos pelos produtores rurais junto aos programas governamentais de crédito. A composição de um governo e as pressões externas a que é submetido são decerto as duas mais importantes variáveis desse tipo. A documentação aqui utilizada fornece dados acerca da segunda delas.

A visão furtadiana do desenvolvimento valorizou as iniciativas estatais capazes de romper com o círculo vicioso do qual são prisioneiras, no sistema internacional, as nações de baixo desenvolvimento tecnológico, e, no âmbito nacional, as regiões submetidas à mesma forma de atraso em comparação a outras. Essa visão, atenta às decisões estratégicas das elites políticas na esfera do desenvolvimento econômico, envolve igualmente o foco no poder de articulação e pressão das elites econômicas sobre aquelas decisões – como salientou Furtado desde a sua obra fundamental. O fenômeno político da força organizacional das elites econômicas, que nenhuma análise realista pode negligenciar, seria reconhecido pelo próprio ministro Jungmann em sua réplica à deputada comunista que o interpelara pouco antes.

“Devolvendo a bola a V.Exa., Deputada Vanessa Grazziotin, o Sul não sai da minha porta, bem como os Prefeitos e o Governador do Paraná. Mas nunca recebi ninguém do seu Estado para pedir algo em termos de PRONAF. Então, é preciso também proatividade [sic]. Não me refiro a Parlamentares, mas a representantes do Executivo. É fundamental a proatividade [sic]; é preciso ter garra. Somos direcionados para um conjunto de conflitos. Agora, a captação é, sobretudo, agressividade, organização, capacidade de buscar os recursos e preparar-se para isso [grifos meus].”²⁵

Se de fato os deputados do Norte não buscavam audiências com o ministro para discutir o Pronaf, é duvidoso afirmar que não teriam encaminhado a ele as demandas de seus estados.²⁶ Em acréscimo, a indiferença de lideranças ruralistas nacionais diante de problemas do Norte/Nordeste era salientada por alguns deputados.²⁷

A conclusão mais segura é que o governo respondia a pressões, arbitrava os conflitos que delas decorriam, e um dos fatores decisivos era o poder de auto-organização. Se o apanágio da intermediação bancária é sua capacidade de “organizar a fila” para a distribuição “eficiente” de recursos escassos supondo-se apolíticos os mecanismos que presidem essa função distributiva, o apanágio da efetiva competição pelos recursos entre os clientes do SNCR seria a capacidade de “adiantar-se na fila” peculiar àqueles produtores que se distinguem pela auto-organização e pela aliança com agentes públicos (governos locais) e privados (indústrias) dispostos a fornecer garantias aos empréstimos bancários.

4.4 - Um cobertor mais curto: os vetores políticos e econômicos da escassez

A histórica crise da agricultura em 2005 teria, na visão do então secretário de Política Agrícola do MAPA, Ivan Wedekin, um enfrentamento aquém do desejável,

²⁵ Ministro Raul Jungmann (CAPR, 07/10/1999).

²⁶ Além de improvável, a sugestão de que haveria abertura a todas as demandas seria desmentida pelo deputado Deusdeth Pantoja (PFL-PA), que se queixou ao ministro por ter passado um mês, em 1998, a tentar inutilmente obter uma audiência no Ministério de Reforma Agrária (CAPR, 07/10/1999).

²⁷ A exemplo de Helenildo Ribeiro (PSDB-AL), deputado nordestino crítico à ausência de colegas do Centro-Sul em audiência que, realizada na Comissão em 2001, julgava ser “uma das reuniões mais importantes que o Nordeste já teve nesta Casa” (CAPR, 04/09/2001).

porém tão grande quanto possível. Para o secretário, “uma crise de R\$ 30 bilhões, como calculou o presidente Márcio [Lopes de Freitas, da OCB], é muito maior que o governo. Então, qualquer ação de governo será para amenizar. Não vai resolver uma crise tão grave, não tem como o governo resolver uma crise desse tamanho.” Franco defensor dos produtores rurais, Wedekin diria ainda que a esperança de melhores medidas para contornar a repercussão da crise em 2006 estava no calendário eleitoral, pois “é um ano político, ano em que às vezes a gente consegue alguma sensibilização”.²⁸

Mas o cobertor da política de subsídios parecia curto não só por motivos econômicos, mas ainda por razões políticas e institucionais. Desde a criação do Pronaf e do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, estrutura sobre a qual brotaria anos depois o cerne da política do governo Lula em apoio aos grupos beneficiários da reforma agrária, a competição por recursos do orçamento da União viria mais e mais a público. Nos anos 2000, injetar recursos na agricultura empresarial não dependeria mais só de negociações junto ao governo federal. Dependeria também, no discurso de líderes ruralistas na Câmara, da disputa por recursos com a agricultura familiar.

“Um dos grandes problemas que enfraqueceu o MAPA foi sua divisão em dois ministérios. Um para pequeno, médio e grande. Que preconceito é esse? Aconteceu quando saí do MAPA, momento em que eu disse ao FH: – O pior crime contra a agricultura é esse! Então, para a próxima eleição uma meta será a unificação. A agricultura é uma só, o produtor tem que ser valorizado, pequeno, médio e grande!”²⁹

Mais explícito que o ex-ministro Turra, o deputado Carlos Merss usaria tom palavras contundentes ao co-responsabilizar o governo Cardoso pelos avanços da agricultura familiar no governo Lula:

“O governo passado errou ao retirar a estrutura social da agricultura familiar do MAPA, pois agora o MST recebe muito mais recursos do que a própria agricultura, numa disputa escancarada por recursos.”³⁰

²⁸ Secretário Ivan Wedekin (CAPADR, 15/03/2006).

²⁹ Deputado Francisco S. Turra, PP-RS (CAPADR, 15/03/2006).

³⁰ Deputado Carlos Merss (CAPADR, 23/02/2005).

Segundo o deputado Leonardo Villela, havia em 2006 “áreas do governo que são ideologicamente contra a agricultura empresarial”. Dizia ele que, “[e]nquanto os juros forem tão altos e o real valorizado, permeados por uma ideologia que abandona a agricultura empresarial e dá todo apoio à agricultura familiar (não sou contra esta, mas contra o tratamento dado àquela), vamos ficar nessa situação falimentar”.³¹

Na crise agrícola de 2005, a pressão de grandes produtores sobre recursos destinados aos pequenos veio à tona em razão de decisões tomadas pelo principal banco estatal de fomento ao setor – quiçá ditadas por orientações diretas do governo – favoráveis sobretudo aos agricultores de porte menor, responsáveis pela maioria dos contratos de crédito e, naturalmente, pelos contratos de valor menor.

Maior prestador do sistema de crédito subsidiado, o Banco do Brasil calculava em R\$ 3 bilhões as suas perdas iminentes com a “frustração de retornos de crédito” provocada pela crise setorial de 2005. Segundo o então gerente-executivo da Diretoria de Agronegócios do banco, José Carlos Vaz, em virtude dessa frustração, para o ano seguinte, a instituição só pretendia garantir a repetição integral dos financiamentos rurais aos clientes que antes haviam tomado até R\$ 50 mil. Nessa faixa estavam 95% dos clientes do sistema no Banco do Brasil.³² A decisão pela assistência integral exclusiva a essa faixa de tomadores era, portanto, uma opção pela mais democrática política de alocação de crédito. Os 5% de clientes detentores de contratos de mais de R\$ 50 mil teriam apenas de 40% a 70% de suas necessidades financeiras garantidas pelo banco através do crédito controlado. Não teriam, portanto, benefício igual àquele concedido a pequenos e médios produtores.

A reação da representação ruralista na Comissão de Agricultura foi imediata. Ao gerente do banco enviado para dialogar com os ruralistas na Câmara, a frente de apoio aos grandes produtores rurais responde atônita.

“A SRA. DEPUTADA KÁTIA ABREU - Deputado Ronaldo Caiado, pela ordem. Que porcentagem de clientes do Banco do Brasil está atendida com 50 mil reais?

O SR. JOSÉ CARLOS VAZ - Noventa e cinco por cento. É esse gráfico da direita, em amarelo. Está aqui escrito: 1 milhão, 288 mil, 921 produtores tomaram crédito na safra passada até 50 mil reais e serão

³¹ Deputado Leonardo Villela, PSDB-GO (CAPADR, 15/03/2006).

³² Gerente José Carlos Vaz, do BB (CAPADR, 31/08/2005).

novamente atendidos nesta safra com até 50 mil reais. Essa é a informação.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Ronaldo Caiado) – (...) [A] afirmação do Dr. José Carlos Vaz causou um certo espanto ao Plenário e se trata de problema emergencial. (...) [O] assunto de que trata o representante do Banco do Brasil deve ter a relevância que requer o momento, porque esse banco é responsável por mais de 90% do custeio do setor rural.”³³

Ao intervir no debate, o deputado Waldemir Moka se dirige ao gerente-executivo do banco nesses termos: “quero cumprimentar o Dr. José Carlos Vaz. Eu não gostaria de estar na pele de S. Sa.” Moka deixa claro o motivo da indignação dos deputados ruralistas:

“Os produtores de Mato Grosso do Sul (...) divergem da informação de que o Banco do Brasil atinge 95% [com a renegociação que aceitou]. Na verdade, está-se fazendo uma estatística de todos, assentados e agricultores familiares. Quando se faz isso, obtém-se uma grande quantidade, mas na verdade a produção de Mato Grosso do Sul não está sendo atendida.”³⁴

Eleito por um estado caracterizado pela grande propriedade rural, era compreensível que Moka se posicionasse não apenas contra a proposta do Banco do Brasil, mas também contra a própria veracidade das estatísticas apresentadas, evidências que eram da pequena proporção que representavam os contratos vultosos (apenas 5%) no número de contratos firmados pela instituição através do SNCR. Contudo, líderes de estados de estruturas agrárias distintas ergueram o tom igualmente contra as cifras mencionadas na ocasião, como ilustra o discurso do deputado Moacir Micheletto:

“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, vou ser bem conciso. Farei uma pergunta ao Dr. José Carlos Vaz. Que conta está correta: a conta que o senhor trouxe ou a conta que fizemos até agora aqui? Estou perplexo. (...)

³³ CAPADR, 31/08/2005.

³⁴ Deputado Waldemir Moka, PMDB-MS (CAPADR, 31/08/2005).

Quem está falando a verdade? (...) Segundo o quadro apresentado pelo Dr. José Carlos Vaz, a situação está quase solucionada.

Faço apenas esta indagação, porque quero fazer perguntas depois de ouvir os demais: quem diz a verdade são os dados trazidos pelo Banco do Brasil ou nós, que os estamos questionando aqui? (*Palmas.*)”³⁵

A então deputada Kátia Abreu, à época também vice-presidente da CNA, reforçou o coro da revolta com os números e a proposta do banco.

“O Dr. José Carlos disse que 95% dos agricultores deste País tomam 50 mil reais para o seu custeio.

montante destinado pelo Banco do Brasil a essa área que está sendo atendida, não o número de pessoas atendidas.”³⁷

Mais adiante, o presidente da sessão, Ronaldo Caiado, pede a confirmação dos dados nos seguintes termos:

“V. Sa. confirma para nós, Parlamentares (...), que só 5% dos clientes da área da agricultura brasileira não serão contemplados porque só 5% têm custeio superior a 50 mil reais? (...) Essa informação é de uma gravidade ímpar. Estamos ouvindo um diretor do Banco do Brasil em nível nacional.

(...) Veja quão grave foi a afirmação de V.Sa. Interrompi a audiência pública para que pudéssemos dissecar esse assunto. Se a tese de V.Sa. for verdadeira, estará dando respaldo à tese de que existem alguns aproveitadores que querem negociar suas dívidas quando a totalidade da agricultura brasileira vive uma vida de paz e de calma. É muito grave isso.

Não podemos aceitar essa tese. Essa afirmação de V.Sa. é de uma gravidade ímpar. Se isso for tomado como verdade pelo Banco do Brasil (...) estará endossando um quadro em que o agricultor estará chorando de barriga cheia. Não é o que se verifica em âmbito nacional [grifos meus].”³⁸

Na sequência, Kátia Abreu sentencia a fala do gerente de Agronegócios do Banco do Brasil:

“Não tem o menor cabimento uma informação dessas na Comissão de Agricultura. O senhor está equivocado. Isso não é a realidade brasileira. O senhor está falando de outro país que não o Brasil e de outro banco que não o Banco do Brasil. Sinto muito, mas me recuso a acreditar. (Palmas.)”³⁹

³⁷ Deputado Sérgio Caiado, PP-GO (CAPADR, 31/08/2005).

³⁸ Deputado Ronaldo Caiado, PFL-GO (CAPADR, 31/08/2005).

³⁹ Deputada Kátia Abreu, PFL-TO (CAPADR, 31/08/2005).

O deputado Ronaldo Caiado, já próximo ao encerramento da audiência, declara: “O setor rural realmente já não acredita em planilhas, porque entre elas e a realidade do campo há enorme defasagem.” Na realidade, se o governo só garantisse cobertura total para custeio com crédito subsidiado aos pequenos produtores (que tomam até R\$ 50 mil), estaria condenando a agricultura empresarial à relativa penúria financeira e, implicitamente, tratando sua crise como indigna de medidas de socorro.

Tacitamente, sugere-se que haveria atitudes ilegítimas da parte dos empresários rurais: pressão em demasia, isto é, alarme exagerado por força de interesses privados. Vale considerar que, se o governo deixasse desamparados todos os produtores, perdas linearmente distribuídas pelo setor significariam a oportunidade para que os grandes compensassem suas perdas adquirindo terras de pequenos proprietários falidos. Como o governo dispunha-se a ajudar os médios e pequenos, aliviando suas perdas mais do que aquelas sofridas pelos grandes, seria então pressionado por estes últimos para socorrê-los igualmente.

O acesso especial às autoridades públicas era um fato trazido à tona por vezes na Comissão de Agricultura da Câmara. Meses antes, o deputado Leandro Vilela referia-se assim ao Diretor de Agronegócios do Banco do Brasil:

“[E]m primeiro lugar cumprimento os convidados aqui presentes na pessoa do Sr. Derci Alcântara, Diretor de Agronegócios do Banco do Brasil, por quem tenho um grande apreço e por inúmeras vezes fui muito bem atendido ao solicitar benefícios.

Sr. Presidente, o momento é de muita gravidade. Há muito tempo esta Comissão trabalha para encontrar soluções que amenizem a situação por que passam os produtores rurais, não apenas por conta das altas taxas de juros, mas também pela insuficiência das linhas de crédito; enfim, uma série de problemas (...) [grifo meu].”⁴⁰

Não é por acaso que José Carlos Vaz, diante das pressões da representação ruralista, admitiria que a Comissão de Agricultura da Câmara era “constituída por Deputados extremamente aguerridos na defesa dos interesses da agricultura. (...) Permanentemente, os Deputados estão nos cobrando, e tentamos atendê-los, na medida

⁴⁰ Deputado Leandro Vilela, PMDB-GO (CAPADR, 13/04/2005).

do possível (...) [grifo meu]”.⁴¹ Anos antes, na mesma comissão, o deputado Ronaldo Caiado alertava um parlamentar do Partido dos Trabalhadores para as dificuldades maiores enfrentadas pelos pequenos agricultores na cobrança de seus direitos perante os gerentes de instituições bancárias. Ao fazê-lo, Caiado informava o que o bom senso depreende: o acesso privilegiado de líderes setoriais à administração pública: “um cidadão humilde, simples, muitas vezes, nem tem acesso, como nós, aos órgãos federais”.⁴²

Por que o deputado ruralista fazia a defesa dos pequenos produtores rurais na ocasião? Talvez para somar forças com a bancada empenhada na defesa da agricultura familiar. Mas certamente para ampliar a camada de produtores contemplados pela renegociação de dívidas em curso com o governo e as corporações financeiras. De todo modo, tudo se passa como se os ruralistas ensaiassem a ampliação do escopo do conflito dos produtores rurais – mais fortes quando setorialmente unidos, dos grandes aos pequenos – com os credores e seu avalista de última instância, o governo. Se a crise econômica dos grandes produtores era menor ou igual à dos pequenos, trata-se de uma questão de difícil resposta. A já comentada ocasião em que o Banco do Brasil propôs apoiar seus pequenos e médios clientes proporcionalmente mais do que os grandes e estudar caso a caso sugere que haveria então certa heterogeneidade na situação econômica do setor.

4.5 - O resgate setorial e seu trade off implícito: semeando o risco moral

Em 2005, assim como em 1999, a frente ruralista no Congresso pugnava por uma nova megarreparação de débitos contraídos pelos produtores de vários estados brasileiros. Na ocasião, o governo aceitou negociar, mas a limitação de recursos recomendou que a distribuição de crédito na safra subsequente atendesse integralmente apenas as necessidades de financiamento de médios e pequenos produtores – suscitando duros protestos, como os citados mais acima. Outra escolha governamental foi a de promover a renegociação “caso a caso”, em face da heterogênea situação da agricultura nacional. Os ruralistas voltaram-se então contra as duas decisões. Cioso de seu compromisso com a defesa do setor, o secretário de Política Agrícola, todavia, também saía em defesa do governo:

⁴¹ Gerente José Carlos Vaz, do BB (CAPADR, 31/08/2005).

⁴² Deputado Ronaldo Caiado, PFL-GO (CAPR, 04/08/1999).

“Politicamente, é muito difícil para o governo tomar medidas amplas, gerais e irrestritas de prorrogação [de prazos]. (...) [N]ão é preciso prorrogar dívidas de setores que estão bem, como cana-de-açúcar, etc. Daí a análise caso a caso. (...) Que o banco troque uma CPR com juros de 25-27% por algo na faixa de 14%. Assim jogamos pra frente a dívida e barateamos o crédito. Não precisa ser gênio para saber que, com juros de 27% ou algo similar, a agricultura não pode pagar suas dívidas.”⁴³

A luta pela proteção a grandes produtores menos frágeis que os de menor porte passaria pela defesa do conjunto do setor, sem distinções entre eles. A rebelião contra a renegociação caso a caso traria no seu bojo esse objetivo perseguido por grupos do agronegócio que, diante de medidas governamentais cautelosas, tentariam pegar carona em benefícios públicos, que o governo tentava focalizar nos segmentos mais vulneráveis. Unificado o setor, todos os seus integrantes teriam a esperada ajuda do governo a despeito de suas reais dificuldades serem diversas. Acobertava-se desse modo um protecionismo agrícola, que talvez representasse ainda um protecionismo de classe, caso fossem diferenciadas as situações de pequenos, médios e grandes produtores.

O menos transparente de todos os mecanismos de pagamento de subsídios à agropecuária, e certamente a mais oportuna forma de se obter esses subsídios para a totalidade dos produtores a despeito de suas reais necessidades de socorro, consiste nas grandes renegociações de financiamentos. O que o secretário Wedekin alegava ser “politicamente” muito difícil na opção de reprogramar a totalidade das dívidas em 2006 era o conseqüente protesto dos segmentos sociais atentos às contas públicas, em reação esperada diante da combinação de falta de transparência com a percepção generalizada de favorecimentos indevidos.

Em 1999, as pressões pela megarrepactuação de débitos livre de critérios rigorosos para a distinção de produtores segundo suas necessidades particulares tornaram-se um exemplo da estratégia de unificar o setor para proteger todos os seus segmentos, dos menos aos mais vulneráveis.

Quando o recém-eleito deputado federal Ronaldo Caiado presidia a sessão de 04 de agosto de 1999 da Subcomissão de Endividamento Rural da Comissão de

⁴³ Secretário Ivan Wedekin (CAPADR, 15/03/2006).

Agricultura, uma ampla articulação partidária emergiu para a renegociação geral do saldo devedor de produtores de todo o País. Sob o comando de Caiado e dos deputados Xico Graziano, Waldemir Moka, Carlos Batata, Luiz Carlos Heinze e Marcelo Castro, a Subcomissão costurou um acordo político que, no discurso laudatório do deputado Confúcio Moura, garantiu a Caiado o apoio “das confederações, dos sindicatos e de todos os partidos, inclusive do PT”. Diria Moura na ocasião que “[e]sse projeto não é técnico, ele é político”.⁴⁴

Marcada pela discussão em torno do projeto de lei de renegociação das dívidas, a sessão foi oportunidade para a exposição das emendas do Partido dos Trabalhadores, ali representado pelos deputados Valdir Ganzer, Adão Pretto e João Grandão. Caiado estava ciente do poder de mobilização do governo para resistir ao projeto no plenário da Câmara, e por isso acolhia propostas dos mais novos aliados da frente ruralista. A primeira delas consistia na ideia de que “o pequeno e o microprodutor tivessem um bônus maior do que o médio e o grande produtor”. Outra proposta da bancada petista buscava proteger os cofres da União e estabelecia que “cobranças indevidas [em desacordo com normas do SNCR] ficarão sob a responsabilidade do sistema financeiro”.⁴⁵

O presidente da Subcomissão teria aceitado facilmente todos os pleitos do PT não fosse pelo teor do terceiro dentre eles: o núcleo petista propunha que “não serão beneficiados com o disposto nesta lei os produtores que comprovadamente tenham desviado a finalidade do crédito, bem como tenham sido caracterizados depositários infieis em ações de execução da mesma dívida e estejam em débito com a Receita Federal”. Embora dissesse concordar com a emenda, Caiado faria, entretanto, insistentes objeções a ela.

A primeira objeção de Caiado condizia com preocupações crescentes durante a década neoliberal: para ele, o deputado João Grandão estaria “fazendo mais o jogo do Ministro Waldeck Ornélas e da Receita Federal”. Já a segunda objeção revelava a persistência de um problema histórico do sistema de financiamento rural no Brasil. Ao ser mencionada na emenda a existência de “produtores que comprovadamente tenham desviado a finalidade do crédito”, Caiado responderia: “Sim, mas ‘comprovadamente’ poderá ser uma avaliação do gerente”. O referido problema histórico do SNCR correspondia à discricionariedade residual do sistema bancário na seleção dos clientes do

⁴⁴ Deputado Confúcio Moura, PMDB-RO (CAPR, 04/08/1999).

⁴⁵ Deputado Ronaldo Caiado, PFL-GO (CAPR, 04/08/1999).

sistema. O próprio deputado Caiado alertava na ocasião os seus colegas petistas: para ele, a emenda iria “penalizar mais os pequenos e microprodutores”.⁴⁶

É possível que a bancada petista conhecesse pouco as agruras de clientes do SNCR em suas relações com a gerência dos bancos.⁴⁷ Não é possível, por outro lado, ignorar que se estava em uma década marcada pelo decidido apoio do governo à saúde dos agentes do sistema financeiro.⁴⁸ Porém, toda a discussão entre Caiado e o núcleo petista parecia ocultar apenas uma barganha: os petistas ofereceriam votos para aprovar o projeto ruralista, mas sob a condição de que ficassem desamparados os grandes e contumazes clientes inadimplentes, também denominados “caloteiros”, o que atenderia à agenda do partido com, entre outras vantagens, a abertura de novas fronteiras na luta pela reforma agrária.

“O SR. DEPUTADO JOÃO GRANDÃO - A nossa preocupação aqui, como temos até terça-feira para votar esse projeto, é de que não haja proteção para o caloteiro. A verdade é essa. (...)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Ronaldo Caiado) - Deputado, permita-me um aparte. V.Exa. vai exigir de cada cidadão que vá ao banco cumprir todas essas exigências, levar todas essas certidões ou, talvez, simplesmente ter de passar por um período inócuo. (...) Então, eu diria a V.Exa. que se trata de um problema, de um complicador, em que um cidadão humilde, simples, muitas vezes, nem tem acesso, como nós, aos órgãos federais.”⁴⁹

⁴⁶ Deputado Ronaldo Caiado, PFL-GO (CAPR, 04/08/1999).

⁴⁷ O deputado Xico Graziano (PSDB-SP) declarou em outra reunião: “(...) [V]ou fazer uma sugestão meio intempestiva — algo como uma central de denúncias sobre os gerentes de bancos que continuam tratando mal os agricultores deste País. Nós não podemos mais ficar nessa dificuldade. Temos o crédito rural, que o Presidente anuncia, o Ministro explica, mas, lá na ponta, o gerente do banco não libera. Exige ilegalidades, reciprocidades, trata mal e assim por diante. § Deveríamos encontrar uma legislação, e, se não houver, deveríamos criá-la. Dessa forma, teríamos condições de processar civilmente gerentes de banco a partir de denúncias formuladas pelos agricultores. Eu fiz isso em São Paulo, quando tive a sorte de ser convidado pelo Governador Mário Covas para ser Secretário da Agricultura. Ameaçamos processar gerentes de bancos, principalmente alguns do Banco do Brasil, e muito gerente de banco teve que se mexer, o que foi muito positivo” (CAPR, 07/04/1999).

⁴⁸ “O nobre Deputado Xico Graziano disse que às vezes o gerente do banco não cumpre a determinação do Governo. É verdade, há casos isolados, conheço alguns. Mas se o cérebro dá o comando e um determinado órgão não obedece, deve-se extirpá-lo. Acho até que o Deputado Xico Graziano tem razão, mas é bem verdade que devemos aprofundar esse exame, porque tudo isso está no risco da operação. Deve-se discutir o risco do crédito, porque essa é a responsabilidade do gerente”, declarou Anivaldo Vale, PSDB-PA (CAPR, 07/04/1999).

⁴⁹ CAPR, 04/08/1999.

O deputado Ganzer expressou com mais firmeza a posição de sua bancada. Para ele, seria necessário “garantir uma redação muito clara para não estar defendendo que fez isso [perpetrou calote ou desviou o crédito de sua finalidade legal]. (...) Daqui a pouco vão dizer: ‘A Comissão de Agricultura se reúne e decide aprovar uma lei que favorece os caloteiros e os que não pagam no País’. Ou seja, não podemos dar essa margem”.⁵⁰ Ganzer é insistente nesse ponto.

“Quero garantir que não estejamos possibilitando margem de dúvida entre quem está trabalhando, quem não está e quem está dando calote mesmo. Isso existe no País. Temos de ser sérios nesse ponto.”⁵¹

Caiado seria também firme em sua posição. Assim, persistiria no alerta sobre uma dinâmica bancária relativamente independente das autoridades públicas.

“Srs. Deputados, a nossa vivência parlamentar já nos demonstrou certas coisas. Não adianta produzirmos leis aqui, como a da securitização, se não dermos instrumentos para o produtor rural transformá-la em realidade, na hora em que estiver negociando a dívida. (...)”

Queremos tirar do sistema financeiro poderes para que, não gostando de "a" ou "b", ele os exclua; queremos evitar que ele tenha poderes excludentes. Entendeu, Deputado? (...)”⁵²

Outro deputado presente à sessão alinhou-se com o argumento de Caiado. Embora se dissesse solidário à preocupação de Ganzer, diria ele:

“Quando os instrumentos não são claros, o gerente atende conforme a cara do cliente. Isso tem acontecido muito, não só no Banco do Brasil, mas principalmente nos outros bancos. Essa realidade, infelizmente, acontece.

(...) [T]emos de dar, agora, um instrumento para o agricultor exigir do banco o seu direito, e não deixar para o banco decidir se dará ou não o

⁵⁰ Deputado Valdir Ganzer, PT-PA (CAPR, 04/08/1999).

⁵¹ Ibidem.

⁵² Deputado Ronaldo Caiado, PFL-GO (CAPR, 04/08/1999).

crédito. Ele não pode, simplesmente, solicitar ao banco; tem que requerer: "Requeiro o meu direito ..." (...).

(...) Eles exigirão tanta certidão, tanto papel que, depois de consegui-los, o produtor ouvirá do banco que não precisa ser beneficiado por essa lei, porque está bem, com "tudo em cima". Ou seja, se não temos, não conseguimos porque estamos mal; se temos, não precisamos porque estamos bem.

Precisamos deixar isso muito claro, para não ficarmos nas mãos do sistema de crédito. É essa a minha preocupação.”⁵³

Um projeto de lei portador de benefícios a um universo restrito irá, naturalmente, favorecer apenas uma parte daqueles que pretende contemplar e também uma parcela do grupo que procurar excluir. Redigido de maneira competente, irá maximizar o primeiro grupo e minimizar o segundo. Porém, dificilmente será capaz de cobrir a totalidade dos que merecem o benefício e excluir a totalidade daqueles que não o merecem. Há um trade off no desenho de uma estratégia de resgate em uma crise financeira: quanto maior o rigor da avaliação do mérito do socorro, maiores as chances de injustiça contra devedores de boa-fé; quanto menor esse rigor, maiores as chances de injustiça a favor de devedores de má-fé. Os dois tipos de injustiça tendem a se verificar, mas um deles deve prevalecer em razão das decisões do governo.

A discussão na Subcomissão de Endividamento da Agricultura ilustrava esse trade off. Por um lado, era evidente o realismo das ponderações contrárias a uma lei excludente, capaz de assegurar o máximo de cobertura a quem de direito, embora ao preço de facilitar o acesso a ela por parte daqueles que deveriam estar excluídos dele. Por outro lado, uma lei rigorosa, como aquela advogada pelo deputado Ganzer, traria mais dificuldades de acesso aos benefícios da repactuação para os devedores de boa-fé, mas também obstáculos maiores à ação dos devedores de má-fé, cujas atitudes acarretavam males de diversos tipos, inclusive alguns de longo prazo e com impacto na cultura dos atores sociais diretamente ligados ao setor.

Em uma longa intervenção no debate, Ganzer expõe uma opinião abalizada sobre o que tecnicamente seria ser melhor designado como risco moral.

⁵³ Deputado Pompeo de Mattos, PDT-RS (CAPR, 04/08/1999).

“Obviamente, nesta reunião estão presentes grandes e médios produtores. Tenho maior afinidade e conheço melhor a área de atuação do micro e do pequeno produtor. (...)

É preciso dizer que, em nossa região [Norte], mais de 50% de pequenos produtores honraram seus compromissos. Alguns, inclusive, tinham vinte ou trinta cabeças de gado no pasto e as venderam a fim de pagar a dívida; mas o vizinho não pagou. Agora estamos tratando de quem não pagou, e não estamos considerando o produtor que pagou e que, muitas vezes, vendeu bens que não adquiriu com o financiamento. Há um conjunto de aspectos, como os de religião, de consciência, de ética e de formação, que levam a isso. Ou seja, um conjunto de fatores levam a pessoa a não dever. Muitas vezes, é uma questão de honra a pessoa não dever. E um percentual razoável de cidadãos brasileiros age assim.

(...) Temos de ter o cuidado (...) todas as vezes em que elaborarmos um projeto como esse (...). Se quem paga não é recompensado, acabamos por aumentar o número de quem não paga. Se quem não paga recebe benefícios, estaremos caminhando na linha do não-pagamento geral. Estaremos, portanto, contribuindo para a quebra geral do País do ponto de vista do Estado. Essa é a nossa preocupação [grifos meus].”⁵⁴

Assim como o secretário de Política Agrícola em 2006, o deputado petista advertia que, “politicamente falando, o assunto pode ter exploração indevida”. A sofisticação de seu arrazoado foi compreendida de pronto por outros parlamentares. Ligado à frente ruralista e adepto de um discurso menos crítico aos devedores do sistema, o deputado Hugo Biehl – embora marcasse posição ao declarar que “não estamos dizendo que os que não pagam não são honestos ou menos interessados em cumprir os seus deveres” – admitia:

“Sr. Presidente e colegas, realmente o que o Deputado Valdir Ganzer disse deve ser levado em consideração, haja vista o conceito já generalizado de que, na agricultura, a esperteza é premiada.

⁵⁴ Deputado Valdir Ganzer, PT-PA (CAPR, 04/08/1999).

(...) Aduzindo ao que foi falado, podemos acrescentar que, para uma dívida pequena, em breve os encargos advocatícios não compensarão uma ação. As próprias estruturas da pequena propriedade e da informação jogam e conspiram contra aquele que tem uma dívida menor. (...) Entendo que tudo o que estamos fazendo aqui é tentar um verdadeiro resgate (...).”⁵⁵

Tratava-se, sem dúvida, de mais uma operação de resgate setorial. O trade off indicado anteriormente deveria traduzir-se em um dilema para legisladores igualmente preocupados com a realização da justiça para todos os agricultores. Contudo, em lugar do dilema, viram-se posições relativamente estáveis assumidas pelos diferentes deputados presentes à reunião na Comissão de Agricultura. Por trás de um dilema aparente, os deputados certamente defendiam interesses diversos, identificáveis com certa dificuldade.

Com a manifestação de Biehl, duas informações tornam-se fundamentais. Há pouco reconduzido à vida parlamentar, Ronaldo Caiado travava acaloradas batalhas com a equipe econômica do governo em 1999. Em contrapartida, diversos líderes ruralistas integravam então a coalizão governista e não deixavam de evidenciar sua lealdade a ela. Assim, à maneira de Ganzer, que falava em defesa das contas públicas e mencionava o “período difícil no País”, logo depois do comentário de Biehl, o deputado governista Carlos Batata entraria na discussão em sintonia com a proposta petista e, subliminarmente, com a inquietação relativa à recém-instalada crise econômica brasileira.

“Quero apenas ilustrar a questão com um fato concreto. Em 1987, quando houve aquele descontrole do Plano Cruzado, fizemos movimentações rurais no Estado de Pernambuco. Fomos a praça pública, fizemos passeata e toda aquela movimentação. Parte dos produtores pagou a dívida, e depois, em 1988, houve a anistia. Esse foi um fato que aconteceu. Quem pagou a dívida ficou reclamando, porque vendeu seu pequeno patrimônio para pagar a dívida.”⁵⁶

⁵⁵ Deputado Hugo Biehl, PPB-SC (CAPR, 04/08/1999).

⁵⁶ Deputado Carlos Batata, PSDB-PE (CAPR, 04/08/1999).

Dito isso, assim como Biehl, Batata tornaria pública sua posição convergente com a proposta do núcleo petista para que houvesse melhor distinção entre clientes do SNCR no projeto de lei, promovendo-se a premiação e a penalização, respectivamente, dos bons e dos maus pagadores.

Relativamente isolado, o presidente da Subcomissão apresentou justificativas para sua posição refratária à demanda do núcleo agrário do PT: “[D]igo que não coloco dificuldades, como Relator, em absorver a ideia apresentada pelos deputados Adão Pretto, João Grandão ou Valdir Ganzer. (...) Tive muita preocupação (...) para não vendermos ilusões ou uma falsa idéia sem mecanismos de ser aplicada. (...) Tenho medo de isso ser algo mais demagógico do que conseqüente, ou de ser letra morta (...). Se for esse o sentimento, tudo bem, curvo-me à vontade da maioria.”⁵⁷ Para Caiado, seria demagogia aprovar projeto cuja execução ficaria, na prática, a critério dos agentes bancários. Pouco depois, o deputado tornaria a se dizer disposto a “ouvir o sentimento da maioria” e a solicitar a revisão do projeto à assessoria. Mas levantaria ainda, como seu último gesto de resistência durante a sessão, a hipótese de eventuais dificuldades técnicas para o bom resultado dessa revisão.

O núcleo petista informaria em seguida que o líder do partido na Câmara, o deputado José Genoíno, estaria disponível para negociar com Caiado. Claramente, o presidente da Subcomissão esperava poder contar ainda com a oposição a Cardoso no Congresso para fortalecer o seu pleito e apresentar-se como força ruralista independente do governo. Em contrapartida, o governo esperava mitigar, com o apoio de membros da frente ruralista, as demandas do setor agrícola com elevado impacto nas contas públicas. Sua intenção era evitar a recriação dos efeitos macroeconômicos nocivos do crédito rural, verificados entre os anos 1970 e 1980.

4.6 - O resgate setorial e seu impacto ex post: colhendo o risco moral

O vice-presidente da CNA José Ramos Torres de Melo, à disposição da Subcomissão de Endividamento da Comissão de Agricultura em 1999, demonstrou um pouco de seu conhecimento da economia rural na mesma oportunidade em que a frente parlamentar ruralista pressionava pela revisão de financiamentos em curso.

⁵⁷ Deputado Ronaldo Caiado, PFL-GO (CAPR, 04/08/1999).

“Todos sabemos que, embora não seja uma boa prática, quando o cidadão entra num processo de descapitalização, ele começa a deixar de honrar o compromisso, porque tem que manter em dia o pagamento aos seus fornecedores.

A dificuldade vai crescendo e ele deixa de pagar o INSS, pagando apenas aquilo que ele desconta dos empregados, para evitar que seja caracterizado como cidadão que se apropriou indevidamente de tratamento. Depois, deixa de pagar a Receita Federal, e assim vai num crescendo, até não poder mais.”⁵⁸

A explanação do assessor fornece uma rica ilustração do pervagante fenômeno das relações pessoais que subjazem às impessoais transações na economia de mercado. Insinua-se que o agricultor, quando forçado a escolher entre duas ou mais obrigações a cumprir, privilegia seu fornecedor – pois com ele, compreende-se, mantém relação não só comercial, mas também de confiança, cuja quebra implicaria, no futuro, a extinção do crédito tipicamente concedido pelo segundo ao primeiro. Não interessa ao produtor rural quebrar seus credores no mercado estritamente privado, como confirmam alguns depoimentos.⁵⁹ Ele prefere preservar o capital social que representa sua boa relação com o fornecedor que lhe repassa recursos financeiros, a quem precisará recorrer novamente já no próximo ano agrícola.

Em contrapartida, as obrigações fiscais e congêneres com instituições públicas seriam relegadas a um patamar de importância inferior, vítimas que são, conforme os relatos, das primeiras etapas do processo de descapitalização de produtores em crise e sem recursos para honrar todos os compromissos legais. Por quê? As explicações devem

⁵⁸ Vice-presidente José R. Torres de Melo, da CNA (CAPR, 04/08/1999).

⁵⁹ O mais eloquente depoimento desse tipo é de um representante da CNA: “Temos, por um lado, o produtor. No meio do sanduíche está a revenda, que, em geral, são empresas de pequeno e médio porte, não são de grande porte. Por último, a indústria. Bem, o distribuidor, para nos repassar esses produtos com prazo de safra, teve de dar garantias reais para a indústria, penhorou seus bens, hipotecou seus imóveis, para ter esse direito de crédito, que nos repassou. § É uma prática que, todos sabem, vem acontecendo há longos anos, principalmente nos defensivos agrícolas, uma forma muito prática e simples, como já disse: a empresa entrega o produto, muitas vezes sem nenhum contrato, dando prazo até determinado mês, novembro ou dezembro, para pagar; se não paga transforma em dólar e toda aquela história, quer dizer, sem burocracia nenhuma, como o próprio Dr. Dejandir Dalpasquale [representante da OCB] se referiu. Há as dificuldades burocráticas do banco, elas são nossas parceiras. Por conseguinte, como tal, devemos tratá-las. § E nós deveremos continuar produzindo, vamos precisar novamente dessas empresas. [grifos meus]”, declarou Cornélio Rossi, da CNA (CAPR, 06/04/1999). Diria na mesma oportunidade o deputado Waldemir Moka (PMDB-MS): “[O]s próprios produtores apontam para uma solução intermediária e de negociação, porque não querem quebrar as revendas, porque não querem ser, na verdade, desleais com as pessoas que os ajudaram no financiamento da sua safra” (CAPR, 06/04/1999).

se localizar em alguns fatores. A burocracia legal, se complica e atrasa a contratação do crédito oficial, pode ser morosa e menos eficiente também na penalização de clientes inadimplentes. O crédito informalmente repassado por indústrias ou revendas ao produtor rural é facilmente negado um ano depois no caso de insolvência deste último. No crédito oficial, ações judiciais poderiam reverter decisões administrativas contrárias ao produtor insolvente. No crédito informal, não haveria esse recurso. Por fim, cabe considerar a hipótese da materialização do risco moral criado pelas repactuações de débitos rurais. Alguns documentos confirmam a suspeita.

Poucos meses depois de o Brasil atingir o antepico da crise econômica de 1999, quando já se formava a onda de pressões e protestos de produtores rurais pelo País, o deputado Nilton Capixaba reconheceu que nem todos os problemas decorriam da referida crise.

“Mas há grandes produtores — temos que falar a verdade — no Espírito Santo, por exemplo, que pegaram o dinheiro, mas não investiram na agricultura. Isso é ser caloteiro. E V.Exa. [o deputado gaúcho Luiz Carlos Heinze, presidente da sessão] sabe disso, em seu Estado existe isso. Em todos os Estados, acho que tem acontecido isso, pegaram o dinheiro e compraram outra coisa, carro, etc., quer dizer, não investiram na agricultura [grifos meus].”⁶⁰

A citação do deputado Batata mais acima remete ao caso de devedores que pagaram suas obrigações em vão, tendo em vista a posterior anistia concedida aos que não honraram as mesmas. Por sua vez, Capixaba fala abertamente do calote, isto é, do não pagamento voluntário de dívidas contraídas, na prática, para despesas estranhas às finalidades rurais que proporcionariam retornos. Em um depoimento desolado registrado em sessão de audiência pública realizada 2001, o deputado Roberto Balestra declarava:

“Sou o maior devedor da minha cidade. Todos conhecem minha dívida. Ela é pública. Como homem público, eu não posso negar o que sou. O Brasil inteiro conhece minha situação. Eu não peguei dinheiro para jogar

⁶⁰ Deputado Nilton Capixaba, PTB-RO (CAPR, 18/03/1999).

fora. Eu não tenho nenhuma dívida com o Fundo [Constitucional do Nordeste]. Aliás, é a única linha de crédito que eu não utilizei. Utilizei todas as outras. Não que eu tenha me dado mal, apenas não dei conta de pagar. Durante todas as renegociações passadas, lembro-me muito bem, tanto o Governo quanto os bancos tinham consciência de que a renegociação era apenas um paliativo. Não seria solução. Não havia como solucionar o problema. Receita e despesa não batiam. É por isso que sinto certo desconforto com essa discussão. Eu a reconheço, mas não brigo. Não vou ficar do lado que está perdendo. É uma situação ruim; lamento (...) [grifos meus].”⁶¹

Na mesma oportunidade, um diretor do Banco do Nordeste, operador do referido Fundo Constitucional, argumentou que a instituição procurava socorrer todos os mutuários à época em dificuldades mediante o esgotamento de todas as alternativas de negociação pelos canais administrativos. Mas havia resistência às propostas do banco entre seus clientes. As razões da resistência desnudam a concretização do risco moral nas operações de crédito de programas oficiais.

“Temos percebido uma expectativa por parte dos clientes, no caso do Nordeste, de que haveria outra medida. Por isso, estão sempre aguardando o último momento para fazer a opção. (...) Hoje, existe uma proposta do Parlamento. O Ministro da Agricultura, há alguns dias, recebeu uma comissão de Parlamentares com uma proposta de renegociação ampla, ou seja, negociação da renegociação [grifos meus].”⁶²

Outro deputado da frente ruralista diria na mesma audiência:

“Nós, que fazemos parte da Frente Parlamentar da Agricultura, não poderemos deixar de dar nossa contribuição. (...) [Q]uando se trata de endividamento agrícola tem de se buscar necessariamente a participação da União para a equalização desse endividamento, seja com recursos dos

⁶¹ Deputado Roberto Balestra PPB-GO (CAPR, 04/09/2001).

⁶² Diretor Marcelo Pelágio da Costa Bonfim, do BNB (CAPR, 04/09/2001).

fundos constitucionais, como os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Não queremos prejudicar o Fundo, mas buscar a participação efetiva da União para a equalização desses empréstimos contraídos.”⁶³

Tal era a expectativa que surgia e se disseminava na frente ruralista a cada polêmica em torno de dificuldades econômicas de abrangência em geral indefinida, mas de urgência frequentemente alardeada. O testemunho de diversos parlamentares registra sucessivos episódios que levaria à formação dessas expectativas, cuja consolidação tornara fértil o solo para uma nova atitude: a especulação política. Quanto tempo seria necessário esperar para se obter o aval do governo às propostas de repactuação de débitos? De que serviria aceitar a revisão desses débitos sob a norma em vigor e diretamente com os gerentes bancários diante das chances significativas de uma nova rodada de negociações políticas?

Tratava-se exatamente do risco moral gerado pelas grandes repactuações de dívidas articuladas pelo Congresso junto ao governo. Se houve renegociações no passado, haveria ainda outras no futuro. Se não houve o cuidado em distinguir devedores de boa-fé e de má-fé nas renegociações do passado, não haveria porquê os produtores se preocuparem com suas dívidas. A atitude não muda, obviamente, entre todos os agricultores. Mas, entre os mais empedernidos “caloteiros” e os mais abnegados pagadores, há decerto uma distribuição desigual da disposição moral para se honrar compromissos – distribuição de cuja mediana estão próximos aqueles mutuários dispostos a pagar a priori, mas também a repensar seus compromissos a posteriori. Há, pois, incentivo à especulação política.

Relembrando o episódio da securitização na década de 1990, Caiado relatou em determinada ocasião: “Raciocinem bem: eles fizeram a securitização não nos moldes que a CPMI determinou; fizeram-na incluindo todos aqueles penduricalhos na dívida. Aí chegou um tempo em que o produtor não tinha a que recorrer: só faz o crédito rural se assinar a securitização. Então, o produtor nem olhou: chegou lá e assinou embaixo. Tudo bem. Aí ele viu que aquilo que ele assinou, quando acabou o período de carência, não dava conta de pagar, e veio o movimento aqui na Casa”.⁶⁴

⁶³ Deputado Jorge Alberto, PMDB-SE (CAPR, 04/09/2001).

⁶⁴ Deputado Ronaldo Caiado, PFL-GO (CAPR, 18/03/1999).

De acordo com a consultora Ana M. Sartori, convidada a falar na Comissão de Agricultura, o que vinha sendo oferecido na década de 1990 “para a agricultura sistematicamente é consolidar dívidas ilegais, alongando e permanecendo o produtor eternamente endividado e, com isso, sendo expulso do campo paulatinamente.”⁶⁵ Segundo um deputado do Nordeste, em discurso proferido poucos anos depois, devia-se efetivamente recusar acordos com a instituição bancária antes da negociação política.

“Muitos deles [produtores], constrangidos, assinaram contratos porque o Banco do Nordeste exigia, no momento do refinanciamento, que houvesse uma confissão de dívida. Muitos me perguntavam se deveriam assinar. Eu dizia a alguns: “*Se puder esperar, não assine, porque essa dívida não existe [grifo meu].*”⁶⁶

Considerado o fato de que os parlamentares têm acesso privilegiado aos órgãos governamentais e, em muitos casos, relações especiais com os grandes proprietários rurais, e que poderiam não apenas ser grandes devedores como ainda liderar segmentos sociais aos quais aconselhavam persistência na expectativa de iminentes anistias ou refinanciamentos subsidiados pela União, ganham força as evidências de que os grandes produtores teriam melhores condições para extrair maiores vantagens dos processos de repactuação geral de débitos. Vale lembrar que Pratini de Moraes admitia, em nome do governo, que “a nossa capacidade financeira de dar subsídios à agricultura dá-se muitas vezes na hora da renegociação de uma dívida.”⁶⁷

Nada disso obscurece a evidência de que, em todos os períodos e sobretudo nas décadas de permanente ajuste da oferta monetária às exigências do combate à inflação, o sistema financeiro tinha condições privilegiadas de barganha com os clientes do SNCR, inclusive com o apoio do governo para resistir às demandas do campo e impor-lhe injustas confissões de dívida. Mas alguns segmentos da economia rural, notadamente aqueles melhor representados na Câmara, dispunham também de instrumentos especiais de negociação e pressão, amiúde acionados nos embates com o sistema financeiro e o governo.

⁶⁵ Consultora Ana M. Sartori (CAPR, 06/04/1999).

⁶⁶ Deputado Helenildo Ribeiro PSDB-AL (CAPR, 04/09/2001).

⁶⁷ Ministro Pratini de Moraes (CAPR, 10/05/2000).

Conclusão

Os tópicos deste capítulo elegeram ângulos distintos, porém convergentes, para uma abordagem da atuação de lideranças políticas associadas a interesses do setor agrícola. Em poucas páginas, tentou-se apresentar evidências – abundantes na documentação pesquisada – de diversas faces da relação do agronegócio com a política agrícola trazidas à tona pelas discussões e disputas travadas na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados entre os anos de 1999 e 2006.

A primeira dessas faces corresponde ao persistente apelo do setor agroexportador ao crédito rural, em que pese a sua capacidade empresarial diferenciada, que se expressa no acesso privilegiado a recursos passíveis de captação no mercado privado, na geração de receitas em moeda forte – com seus compradores na Europa, nos EUA e no Japão – e na competitividade ímpar – comprovada pelos números apresentados no Capítulo 2 – vis-à-vis os agroexportadores estrangeiros e os exportadores brasileiros de bens manufaturados. A dependência de empresários do setor em relação aos subsídios do governo, como foi demonstrado, foi amiúde criticada pelos próprios aliados do agronegócio no poder Executivo, a exemplo do próprio ministro da Agricultura de Cardoso a partir de 1999.

As reformas de Cardoso no sentido da liberalização da economia deixaram o conjunto da agropecuária em situação mais frágil, tendo em vista a retração de políticas de amparo às demandas do setor. Porém, o chamado jogo da captação de recursos do SNCR, em cujo âmbito se distribui o crédito regulado para o campo, enseja uma competição entre produtores que, além de se verificar no mercado de recursos livres, replica-se no mercado financeiro de recursos controlados e, mais ainda, na arena de confronto dos distintos representantes políticos do setor. Assim, paralelamente à competição privada pelo capital financeiro, dá-se a competição política pelos recursos regulados ou diretamente controlados pelo governo. No capítulo anterior, constatou-se que o resultado dessa competição, ao que tudo indica, era favorável à grande propriedade até o advento do Pronaf (1996), e que este programa, fortemente ampliado até 2006, conseguiu neste ano reduzir desequilíbrios na distribuição de recursos entre distintos grupos de produtores rurais.

Contudo, os grandes proprietários mantêm o poder de captação de crédito associado ao tamanho de suas propriedades. Conforme a análise de preditores da distribuição do total de recursos de programas do governo e daqueles geridos por

programas exclusive o Pronaf, a associação positiva entre o indicador de concentração de terras e a capacidade de captação de recursos (IC) é mais forte do que a associação negativa entre a área média dos estabelecimentos rurais e aquela capacidade de captação. Na arena da intermediação de interesses de subgrupos do setor agrícola, a escassez de recursos orçamentários no contexto de ajustes fiscais promovidos pelos governos Cardoso (1999) e Lula (2003) acirrou disputas que trouxeram à tona a preocupação diferenciada dos chamados deputados ruralistas com o apoio estatal de que a agricultura empresarial ainda se faz dependente.

A dependência do setor adquiriu aspectos politicamente dramáticos nos episódios de ampla mobilização de produtores pela intercessão do governo na repactuação de débitos com o sistema financeiro público e privado. Embora antecédidos por situações semelhantes nas décadas de 1980 e 1990, os episódios ocorridos no período de referência desta pesquisa, registrados em 1999 e 2005-6, revelaram o problema do trade off inerente às decisões do governo em operações de resgate de produtores rurais insolventes. Dadas as inevitáveis imperfeições das medidas legais de socorro e da sua execução, o rigor da avaliação do governo sobre as reais necessidades de auxílio dos diferentes produtores rurais pode resultar, em virtude do seu grau, em um número maior de punições (indeferimentos) injustas ou de auxílios (deferimentos) injustos. Naturalmente, os defensores de interesses do setor procurariam calibrar esse rigor no sentido de facilitar a aprovação de refinanciamentos aos devedores em crise no campo. Digno de nota, aqui, é o pendor de integrantes da frente parlamentar ruralista para a defesa dos devedores da agricultura empresarial, como se revelou, por exemplo, no seu embate com o Banco do Brasil na crise de 2005.

Como disse o deputado Valdir Ganzer, declarado defensor da pequena produção, o perdão indiscriminado a dívidas agrícolas colocaria um contingente crescente de agricultores “na linha do não-pagamento geral”. As decisões do governo em favor da anistia parcial de débitos constituíram, aparentemente, a semente do risco moral no sistema financeiro rural. A colheita do produto desse risco é sugerida pela postura de deputados que, em declarações citadas, dão prova da expectativa da anistia entre os produtores durante as grandes rodadas de renegociação de débitos.

Reportagens de jornais impressos durante a crise econômica de 1999 abordaram o problema do endividamento agrícola e da distribuição desigual dos débitos e dos benefícios esperados por aqueles que aguardavam ou pressionavam por uma ação do governo. Uma delas apresentou dados que seriam referentes ao crédito contratado no

Banco do Brasil e sujeito à renegociação prevista no projeto de lei encaminhado pelos ruralistas no Congresso. A matéria denuncia a concentração do crédito em favor de grandes produtores. Pelos números que exhibe, o BB teria então contratos com 701.736 produtores rurais avaliados em pouco mais de R\$ 24 bilhões. Apenas 14.736 produtores (2,1% do total) teriam ao todo contratado créditos de R\$ 13,755 bilhões (cerca de 57% do total). Os demais 687 mil produtores (97,9% do total) teriam contratos no valor total de R\$ 10,254 bilhões (menos de 43% do total). O valor médio do contrato dos 2,1% maiores tomadores seria, portanto, de R\$ 933.428,34. Já o valor médio dos contratos do grupo majoritário – 97,9% dos tomadores – foi de R\$ 14.925,76. Os 73,21% menores tomadores (513,6 mil agricultores) teriam, segundo dados divulgados pelo Ministério da Agricultura, dívidas de no máximo R\$ 10 mil com o BB.⁶⁸ Na época, o diretor de Economia Agrícola do Ministério da Agricultura, Edilson Guimarães, admitiu plenamente a concentração dos débitos. E acrescentou: o pagamento em dia das parcelas diminuía à medida que aumentava o valor da dívida. Assim, a inadimplência era maior entre os grandes devedores – talvez os maiores beneficiários da repactuação geral.⁶⁹

Vimos como deputados podiam se revelar os próprios devedores a quem a frente ruralista buscava obter o socorro do governo. A mesma edição do jornal referido acima cita nomes de senadores entre os grandes clientes do crédito rural concedido pelo BB. À época presidente da Sociedade Rural Brasileira, Luiz Hafers teria declarado: "É muito ruim misturar o caso de pequenos lavradores, que pagam em dia e estão quebrando, com o de parlamentares ou de outros grandes devedores que brigam na Justiça para não pagar".⁷⁰ Essa poderia ser uma das razões da inquietação particular de deputados ruralistas com a revisão das dívidas da agricultura empresarial.

Tal como as associações que procuraram aglutinar o conjunto do setor agropecuário ou, no caso da ABAG, todos os elos da cadeia vinculada ao agronegócio, a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária (FPAA) constituída no Congresso Nacional na década de 1990 tampouco representaria a contento a totalidade do setor. Uma forte evidência disso veio à tona com o episódio em que líderes ruralistas de 22 estados brasileiros anunciaram a intenção de criar, em 2003, o Partido Ruralista Brasileiro (PRB). Patrocinado pelo Sindicato Nacional dos Produtores (Sinapro) – dissidência da CNA que alegava contar com 160 mil associados no País – e apoiado

⁶⁸ "Cem maiores dívidas somam R\$ 2,7 bi" in Folha de São Paulo, 22/08/1999.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ "Líder ruralista é acusado de fraudes" in Folha de São Paulo, 22/08/1999.

sobretudo no Rio Grande do Sul e nas regiões Centro-Oeste e Norte, o projeto de partido incluiria a busca de alianças com “partidos de direita e centro-direita”, a exemplo do PFL e do PP. A preocupação central do partido seria a resistência à “reforma agrária socialista” supostamente urdida por partidos da base do governo Lula. defendida Para seu principal líder, tratava-se também de fazer oposição à CNA, que “esqueceu o produtor rural. Só existe para cobrar contribuição sindical” (Folha de São Paulo, 02/07/2003).⁷¹

O retorno do ativismo ruralista foi uma das marcas da década de 1980, durante o declínio gradual do SNCR – processo que ofereceu, em conjunto com o ambiente criado pelo processo de redemocratização, um terreno fértil para a emergência de organizações dispostas a contestar as decisões do governo e, com elas, a legitimidade da CNA. A retomada da construção democrática abriu espaço igualmente para uma atuação mais intensa de movimentos sociais nos anos 1980 e 1990. É impossível negar o fato de que o conflito distributivo no interior do setor agrícola, combustível das disputas pela terra, envolveria igualmente recursos de outra natureza, potencialmente destináveis a viabilizar a agricultura familiar.

Se foi precária a constituição de um ator político apto a desempenhar o papel de porta-voz da cadeia vinculada ao agronegócio no País durante os anos 1990 e 2000, tampouco haveria uma agenda unívoca advogada pelo conjunto do setor agropecuário no mesmo período. Diferentemente da análise econômica, a economia política não pode recorrer a categorias como o agronegócio – salvo talvez quando identificado à agricultura empresarial de grande porte – para confeccionar um mapa fidedigno dos atores efetivamente representados na arena política nacional.

⁷¹ A atuação da FPAA – liderada por congressistas entre os quais se incluem alguns dos mais ativos representantes do setor citados neste capítulo – mereceria estar no foco de uma agenda de pesquisas sobre o papel crucial de novas e antigas políticas agrícolas em vigor. Essa agenda teria que levar em conta, naturalmente, elementos institucionais decisivos para o funcionamento da representação de interesses no Congresso Nacional, como o atual predomínio da agenda do Executivo no processo legislativo, o peso destacado das lideranças partidárias no comportamento das bancadas parlamentares e o consequente impacto da divisão entre situação e oposição sobre a execução dos projetos de autoria de deputados e senadores (Nicolau, 2000; Santos, 1997; Figueiredo & Limongi, 2002; 2005; Ricci e Lemos, 2004). E teria o desafio de identificar o sentido setorial – ou subsetorial, porque ligado a subgrupos do setor agrícola – das posições assumidas pelos membros da chamada bancada ruralista, sejam elas contrárias ou alinhadas à orientação partidária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arcabouço institucional da economia política do agronegócio constitui uma das variáveis básicas para uma caracterização do *modus operandi* do capitalismo brasileiro. Este trabalho procurou contribuir para um debate avançado no campo teórico, mas carente de subsídios empíricos no que concerne em particular aos países em desenvolvimento.

Após duas décadas de crises e reformas do SNCR, em 2004, pesquisa da CNA divulgava que o crédito rural permanecia, aos olhos dos próprios produtores rurais, o principal instrumento da política setorial.¹ A retórica liberal que outrora associava ao Estado apenas as mazelas da economia e nenhuma de suas virtudes comprazia-se em proclamar a suposta independência do setor produtivo em relação às políticas mantidas pelos governos – sendo paradigmático o caso do agronegócio no Brasil, tratado muitas vezes como exemplo de sucesso exclusivo da aliança entre o espírito de empresa do setor privado e as vantagens comparativas do País em termos de recursos naturais.² Como vimos, a dependência do setor em relação a recursos controlados, em que pese o avanço de reformas institucionais já executadas com vistas à integração maior da agricultura empresarial ao mercado de capitais, persiste e corresponde ao interesse manifestado por lideranças ruralistas. Uma agenda de pesquisas direcionada para esse tema contribuiria para a importante distinção entre as vantagens comparativas econômicas e institucionais sobre as quais o agronegócio, à semelhança da indústria

¹ “A disponibilidade de crédito rural, a taxa de juros controlada de 8,75% ao ano, é o principal instrumento da política agrícola brasileira. Essa foi uma das conclusões da consulta do Projeto Conhecer da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), respondida por 3.160 produtores de todo o País, entre 8 de julho e 16 de agosto.” (CNA, 2004).

² “As vantagens do Brasil no campo da agricultura são enormes. Nenhum outro lugar do mundo tem a mesma conjunção de vantagens naturais, como clima favorável, água e terras em abundância para a utilização agrícola. (...) A atual posição do país no mercado agrícola mundial deve-se, essencialmente, à capacidade empreendedora dos agricultores. A grande evolução tecnológica e de produtividade obtida nas últimas décadas representa uma das mais bem-sucedidas histórias de empreendedorismo do capitalismo brasileiro. Nem sempre, é verdade, o setor esteve sintonizado com a modernidade. Até o início da década de 80, com bastante justiça, essa área era vista como uma das mais atrasadas, capaz de sustentar-se apenas com ajuda estatal -- por exemplo, pela via de créditos subsidiados concedidos por instituições como o Banco do Brasil. Naquela época, o país produzia pouco mais de 50 milhões de toneladas por safra. Depois de um tempo, a muleta do crédito subsidiado acabou e os produtores tiveram de se virar por conta própria. (...)” (Portal Revista Exame, 14/06/2007).

brasileira, está alicerçado. Essa agenda contaria já com estudos recentes sobre o assunto (Gasques et al., 2004; Pinheiro & Bonelli, 2007).

Convém neste momento, porém, apenas retomar as conclusões gerais desta pesquisa, assim como expor algumas considerações adicionais sobre os resultados obtidos. Hipóteses a serem exploradas em novas pesquisas sobre questões não abordadas ou respondidas plenamente neste trabalho também serão indicadas nas páginas que se seguem.

Devemos, pois, resgatar as conclusões apresentadas e explorar suas possíveis implicações. Esse esforço traduz-se, aqui, nas seguintes indagações:

- 1) Convém diagnosticar os problemas e identificar os desafios do desenvolvimento brasileiro à luz dos elementos definidores das economias centrais do sistema capitalista? (Capítulo 1)
- 2) Nações em desenvolvimento precisariam sujeitar suas economias à pressão concorrencial de grandes corporações maduras e prontas a atuar no mercado internacional com menos apoio governamental? (Capítulo 1)
- 3) Que segmento das elites econômicas nacionais estaria empírica e teoricamente inclinado a apoiar a agenda de reformas dos anos 1990, de efeitos prejudiciais a diversos setores produtivos? (Capítulos 3 e 4)
- 4) À luz trajetória do desenvolvimento brasileiro, das injunções internacionais e das necessidades setoriais, qual o futuro previsto e desejável da política de crédito rural? (Capítulos 1 e 2)

Estado e desenvolvimento no Brasil

Podemos classificar as economias políticas de países diferentes conforme tipologias que distingam certo número de modelos típico-ideais de capitalismo dentro do sistema capitalista mais amplo. Não podemos, contudo, estabelecer de forma dogmática uma determinada variedade de tipos de economia enquadrados naquele sistema. Com o tempo, as variedades de capitalismo identificadas pelos primeiros estudiosos a explorarem o assunto podem ter se multiplicado no plano empírico ou simplesmente se verificado mais numerosas na ótica de mais sofisticadas tipologias. Nesse sentido, é difícil objetar, diante das classificações referentes tão-somente aos modelos de economia de mercado e coordenada, que a economia brasileira tenha

elementos suficientes para a concepção de uma terceira classe de arranjos institucionais pertencentes ao universo das economias capitalistas.

A centralidade da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico observado no Brasil – seja na experiência pregressa, seja no momento atual – é o elemento que mais fortemente questiona tentativas de detectar correspondências dominantes com economias liberais tipicamente anglo-saxônicas, com sua dinâmica subordinada à lógica de mercado, ou economias tipicamente eurocontinentais, cujos aspectos associados ao Estado de Bem-Estar e ao fordismo não encontram claros paralelos na trajetória da economia política brasileira.

As iniciativas estatais de apoio à implantação do parque industrial brasileiro, condenadas pelas avaliações ortodoxas da economia nacional, não podem ser devidamente julgadas sem a correspondente apreciação dos pesados recursos públicos aplicados na economia rural durante as décadas de maior desenvolvimento da produção agrícola nacional. A exemplo do que fez no setor industrial, o Estado exerceu um papel determinante na consolidação do agronegócio que atualmente prima por sua competitividade internacional.

É verdade que, para a ortodoxia econômica, a vocação agrícola de um país revela-se em estímulos ao setor industrial mais onerosos que aqueles fornecidos ao setor agrícola. Entretanto, se os benefícios da política agrícola foram longamente concentrados em certos segmentos do setor hoje notoriamente exitosos, é de tais segmentos que se devem debitar os custos daquela política – tanto mais elevados quando verificamos que seus benefícios não foram disseminados pelo setor. Não se trata, portanto, de condenar o investimento público no desenvolvimento industrial, mas de entender que ele corresponde aos interesses nacionais assim como o investimento público no desenvolvimento agrícola. Acima de tudo, não convém diagnosticar os problemas e identificar os desafios do desenvolvimento brasileiro à luz dos elementos definidores das economias centrais do sistema capitalista. As particularidades da economia brasileira justificam a formulação de sua agenda baseada em avaliações críticas, porém não espelhadas nos modelos típico-ideais das economias mais afluentes do capitalista internacional. Nisso consiste um dos melhores legados do “pensamento não dogmático”, discutido no Capítulo 1.

Significados da liberalização da economia internacional

Os partidários da igualdade econômica foram historicamente os maiores críticos do igualitarismo de corte liberal. Eles perceberam que a vigência da chamada “igualdade formal” era responsável pela perpetuação de um estado de severa desigualdade no âmbito “material”. Na tradição marxista, por exemplo, o programa igualitário pressupunha a conquista do poder político para a instalação de um governo de atuação enviesada contra as classes abastadas e favorável às classes que viviam em penosas condições materiais – a chamada “ditadura do proletariado” na mais conhecida versão da doutrina. No campo do liberalismo político, críticos das concepções triviais da igualdade expuseram a mesma questão em relação às modernas políticas sociais (Rae, 1981; Sen, 2001). Para alguns deles, a igualdade de oportunidades geraria resultados desiguais, ao passo que a busca da igualdade de resultados exigiria uma política de oportunidades desiguais.

Na política econômica, o esquema schattschneideriano é prenhe de insights. Ele sugere que a doutrina liberal, quando encarnada em normas do sistema internacional, satisfaz o interesse existente – embora nunca declarado, e sem dúvida presente em apenas parte dos órgãos de Estados não monolíticos – em nações desenvolvidas no sentido de preservar a desigualdade entre elas, de um lado, e os países em desenvolvimento, de outro. Estados nacionais, quando voluntária ou coercitivamente impedidos de adotar políticas de estímulo a setores ou empreendimentos específicos, convertem o mercado na arena em que serão decididos os conflitos – a bem da “livre concorrência”, que sacrifica investimentos incipientes em favor do establishment econômico, e das maiores corporações globais, geralmente sediadas nos países afluentes. A tese de Schattschneider ilumina, portanto, facetas do confronto internacional em torno das políticas de fomento às economias domésticas.³

³ O insight schattschneideriano iluminou igualmente uma zona de sombra da economia política até o divisor de águas que representou a refutação polanyiana da doutrina ahistórica e antipolítica do mercado “eterno” e “universal”. Em lugar de supor uma natureza essencialmente privada ou pública das disputas entre atores sociais, o insight ajuda a compreender que, na verdade, o que existe é o esforço no sentido da privatização ou publicização dos conflitos, conforme o objetivo de cada contendor. Ele também desobstrui um caminho que leva da economia à política (como os atores econômicos intervêm no sistema político) e desta novamente àquela (como as políticas públicas condicionam a formação dos atores) – sem que nenhuma receba o status de causa primária ou determinante em última instância. Enfim, ele mostra que o liberalismo é uma das expressões de certos interesses particulares, quais sejam: aqueles que antecipam o seu prevalecimento no contexto da omissão do Estado, da liberalização da economia.

Não é fortuito que as estratégias de desenvolvimento nacional tenham sido geralmente advogadas com base em petições de igualdade apenas à luz da história – e não da realidade presente – das nações afluentes. A defesa do ativismo econômico governamental em países subdesenvolvidos baseou-se muitas vezes na consideração de que países desenvolvidos usaram no passado instrumentos cujo emprego procurariam negar aos outros a posteriori (Chang, 2004). Assim, ao pleitearem, numa perspectiva diacrônica, o direito igual a empregar no presente políticas econômicas outrora adotadas nos países afluentes, os países em desenvolvimento exigiram, numa perspectiva sincrônica, o direito desigual a aplicar recursos (instrumentos) de poder. Para as nações desenvolvidas, a promoção de políticas econômicas liberais a serem uniformemente aplicadas por países de distintos graus de desenvolvimento traduziu seu interesse em congelar a desigualdade entre os países – cujas economias, quando igualmente carentes da intervenção estatal, teriam resultados desiguais no que concerne ao desempenho de suas empresas nos mercados internacionais.

Seja porque são essencialmente diferentes, seja porque se encontram em etapas anteriores de um processo histórico supostamente universal, é evidente que nações em desenvolvimento não precisam sujeitar suas economias à pressão concorrencial de grandes corporações maduras e prontas a atuar no mercado internacional com menos apoio governamental. Em outras palavras, para atingirem o mesmo nível de desenvolvimento, é forçoso reconhecer que países com estruturas políticas, institucionais e econômicas diversas necessitam de instrumentos de ação governamental e políticas públicas em geral diferentes. Foi talvez esse o principal legado intelectual até hoje observado entre os partícipes da tradição cepalina, nas décadas de 1950 e 1960, e da mais jovem corrente de pensamento dedicada ao estudo das VoC.

Política agrícola na economia política das reformas neoliberais

O desempenho notável da grande produção atualmente observado no agronegócio e a sustentação de governos empenhados na execução de reformas neoliberais estiveram associados à concentração do apoio governamental a subgrupos daquele setor econômico caracterizados pelo poder econômico e pela influência política que lhe corresponde. A existência dessa associação seria verificável no governo Cardoso, período de execução daquelas reformas. Mas não só nesse período.

O trabalho de Sayad (1984), principal inspiração desta pesquisa, abordou o período da ditadura militar no Brasil, e os dados analisados aqui foram levantados em 2006, ano final do primeiro governo Lula. O resultado da análise desses dados revelou que as maiores linhas de crédito de programas do governo distribuem recursos sobretudo para municípios com maior concentração de terras aferida pelo IC, e – menos significativamente – para municípios com menor concentração de terras mensurada pela área média. Por fim, demonstrou que o Pronaf aumentou o equilíbrio na distribuição de recursos públicos entre produtores de portes desiguais no campo. A constatação da persistência de um relativo viés na distribuição do crédito rural para grandes propriedades em 2006, aliada à evidência de que o Pronaf – responsável pela forte atenuação daquele viés – começava a ganhar fôlego apenas em fins da década de 1990, induz à conclusão de que o viés na distribuição do crédito seria um dos fatores relevantes para a coordenação da coalizão social de apoio ao governo Cardoso, responsável pelos maiores avanços da agenda neoliberal no País.

Elementos teóricos, discutidos juntamente com a análise empírica no Capítulo 3, corroboram a expectativa de um apoio mais significativo à agenda neoliberal nos estratos superiores das elites empresariais do País.

No início dos anos 1980, os choques provocados por mudanças bruscas na economia mundial inauguraram uma conjuntura crítica (Gourevitch, 1986), e confirmaram a relevância do sistema internacional entre as variáveis capazes de iniciar mudanças de grande magnitude na política interna dos países – mudanças decorrentes de pressões exógenas, mas também de caminhos escolhidos pelas elites locais na construção de novas estratégias de desenvolvimento nacional (Haggard, 1990; Diniz, 2002). A década de 1990, mais do que a anterior, foi marcada pela restrição de recursos disponíveis às políticas de apoio aos setores produtivos e, na economia rural, também pela seletividade maior na distribuição de benefícios através da política agrícola (Graziano da Silva, *op.cit.*: 136-8, 140). Todavia, prevaleceu o consenso de empresários em torno da agenda do governo Cardoso, decorrente do reconhecimento da importância do sucesso da estabilização, malgrado os danos infligidos às atividades produtivas (Boschi & Diniz, 2004).

Mudanças efetivas foram constatadas na economia política brasileira entre o fim do período da ISI (1980) e o ano que marcou a decolagem do agronegócio do Brasil na cena mundial (2000). Mas, reproduzido no contexto de juros reais positivos, o privilégio de grandes empresários rurais no acesso ao crédito subsidiado concorre

para explicar o apoio das elites do agronegócio a governos neoliberais que, na década de 1990, instalaram um ambiente de escassez de recursos financeiros – ambiente hostil aos negócios e ao desenvolvimento econômico em geral, porém menos nocivo àquelas elites do que aos demais segmentos do setor privado.

Um segundo fator – de natureza teórica – capaz de galvanizar a coalizão de apoio à agenda de reformas pode ser rastreado na tese de Schattschneider sobre a orientação dos diversos grupos de interesse ante a retração do Estado na economia. A tese postula que, dotados de forças desiguais, os atores envolvidos em um conflito têm distintas posições sobre a intervenção do governo nos negócios privados: os mais fortes beneficiam-se da retração do Estado, enquanto os mais fracos desejariam a socialização do conflito. Parece correto admitir que seria heteroscedástica a curva que modela o relacionamento teórico entre o grau de intervenção do Estado no conflito privado e o tipo de resultado dessa intervenção: se a menor interferência estatal seria favorável aos grupos de maior poder econômico, a crescente interferência teria resultado dependente da capacidade de cada grupo de influenciar as políticas públicas, podendo inverter, manter ou reiterar correlação original de forças.

A economia caracterizada por um ambiente ultraliberal tenderia a apresentar, assim, o aspecto de uma “terra de gigantes”, visto que nela o governo “libera” os atores privados para sozinhos solucionarem suas disputas, o que equivale à atribuição do poder de decidir aos grupos econômicos mais fortes. As verdadeiras contendidas seriam travadas doravante entre os grandes players da economia, com chances ampliadas de fusões e aquisições. A escassez de crédito agrava ainda mais a situação dos empreendimentos mais frágeis. Isso pôde ser constatado dentro do próprio setor financeiro, assim como na indústria e no agronegócio, onde a crise setorial é também uma oportunidade para a aquisição, por parte de empresários de maior fôlego, de ativos de produtores falidos. A economia política do neoliberalismo e a sustentação política do governo que responde pela sua respectiva agenda devem ser compreendidas sob esse prisma.⁴

⁴ Agendas liberais parecem mais elitistas do que aquelas que admitem a iniciativa do Estado em atenção às demandas setoriais, mas também contam com bases de sustentação social, não sendo executadas exclusivamente pelas mãos firmes de alguns burocratas – cujo insulamento dificilmente seria absoluto, embora tenha sido determinante na construção da política industrial a partir da década de 1930. A coalizão de grupos de interesse em torno da agenda neoliberal repõe em xeque a sugestão de que setores econômicos seriam equivalentes a atores políticos. O elitismo peculiar àquela agenda parece ter divorciado – mais do que antes – a posição da agricultura empresarial dos anseios da agricultura familiar. Ao mesmo tempo, não se pode afirmar que as elites empresariais da economia rural tenham se aliado ampla e eficazmente com as grandes indústrias vinculadas à cadeia do agronegócio. Para mais

O que se espera da política liberal para a economia em geral estende-se a cada setor em particular. Um mercado de crédito rural livre de controles sobre recursos financeiros e taxas de juros privilegiaria os grupos de maior poder econômico. E, mesmo na presença de controles daquela natureza, a entrega da decisão sobre quais clientes devem ser preferencialmente atendidos à discricção dos agentes do sistema financeiro – na realidade, atores sociais com interesses próprios – reproduz, no âmbito de uma burocracia cuja atuação é mais próxima dos cidadãos (*street-level bureaucracy*), o resultado desigual. Este é o resultado previsto da renúncia do Estado à prerrogativa de interferir na relação entre atores econômicos desiguais no âmbito privado.

O trabalho de Sayad revelou o antigo viés de classe existente no desenho do SNCR. A pesquisa aqui apresentada indicou a relativa persistência daquele viés em programas de crédito do governo. No desenho da política pública, a explicação para o problema remete à intermediação financeira entre governo e produtor, que submeteu a distribuição de crédito à discricção das decisões da administração bancária, em detrimento da agricultura de pequeno porte. A natureza semiprivada da arena dos operadores do SNCR – isto é, os bancos privados e públicos – em contato direto com o produtor rural é variável que constitui, como vimos no último capítulo, um problema até hoje apontado por lideranças ruralistas. Contudo, fora do desenho da política pública, as razões do problema remetem à concentração de terras e à organização de lobbies dentro da instituição parlamentar.

Um terceiro fator, de ordem contextual, pode ser apontado, além dos dois anteriores, na formação da legitimidade do governo junto a frações do empresariado. Trata-se do fracasso dos planos de estabilização de corte demasiado heterodoxo da década de 1980, da postura contrária à intervenção do Estado na economia quando oposta aos interesses de setores produtivos – fenômeno identificado no Capítulo 2 – e da combinação da ausência de alternativas políticas de perfil relativamente conservador com a possível ascensão de forças políticas de esquerda e pouco confiáveis na ótica do grande empresariado.

Política agrícola na economia política da ISI

Diversas avaliações, inclusive a de Sayad (1984), concluíram que a estratégia brasileira de ISI discriminou o setor agropecuário em favor da indústria. Assim, nos anos 1960-1975, de acordo com tais avaliações, seria negativo o balanço entre custos da industrialização impostos à agricultura e benefícios proporcionados a esta pela via dos subsídios estatais. Mas, além de considerar o saldo líquido do fluxo intersetorial de renda para a agricultura, é forçoso refletir sobre a realidade da distribuição intra-setorial dos financiamentos.

As análises realizadas sugeriram que a distribuição intra-setorial do capital público obedeceu a certos aspectos de distintos grupos de produtores, que não estariam inclinados a fazer do setor agrícola um ator político unificado. A preferência de grupos intra-setoriais pelo desenho do SNCR dependeria de como serão eles afetados pelo sistema, e essa recepção tende a variar conforme as características de cada grupo.⁵

Repete-se aqui a razão da crítica formulada em Acselrad (2004a) à opinião de Fausto (1977; 1989). Nos primórdios de nossa história republicana, a ortodoxia econômica patrocinada pelo ministro Murtinho em seguida à primeira grande crise da dívida externa brasileira não se apoiou no suposto interesse “nacional” e “universal” em defender o sistema econômico e preservar o Estado, como afirma o historiador do período. Afinal, ela não penalizou linearmente as oligarquias cafeeiras, mas sobretudo os seus segmentos mais fracos, que perderiam mercado para os produtores de maior solidez financeira. Não havendo interesse nacional extrapolítico, nem sequer interesse setorial homogêneo o bastante, cabe mapear as bases de apoio a agendas governamentais relativamente impopulares, como as que preconizam a liberalização radical da economia.⁶

⁵ Não há dúvida de que grandes e pequenos produtores rurais viram com diferentes olhos o processo de liberalização da economia. Como assinalam Helfand e Rezende (2004), muitos autores que compararam os Censos Agropecuários de 1985 e 1996 notaram o desaparecimento de quase 1 milhão (16% do total) de estabelecimentos agropecuários no período, assim como a redução simultânea de mais de 5 milhões (23% do total) de pessoas empregadas no setor agrícola. Em que pese a ressalva imposta por fenômenos sazonais que afetam a comparabilidade de Censos com diferentes ciclos – ano civil (1985) e ano agrícola (1996) – de referência, a tendência à redução do número de estabelecimentos foi notável, em particular devido à referida redução em distintos segmentos da pirâmide social rural: no período 1985-1996, o número de estabelecimentos com menos de 10 ha caiu 22%, enquanto a queda foi de apenas 2% entre aqueles com mais de 1.000 ha.

⁶ Em Acselrad (2004a: 111-112), comento que, “[s]egundo Fausto (1977 e 1989), a política do governo federal perrepesta [em especial a de Campos Salles] atendia aos ‘interesses políticos’ da classe hegemônica – diferentes de seus ‘interesses corporativos’ – pois resultava do imperativo da defesa do sistema econômico e da dependência daquela classe em relação aos banqueiros estrangeiros. As medidas

A discussão acima ajuda a esclarecer uma das grandes questões atinentes à economia política da industrialização brasileira. Afinal, como o Estado foi politicamente capaz de impingir pesadas perdas líquidas de recursos ao setor de maior poder econômico do país para subsidiar uma indústria doméstica evidentemente frágil quando de sua gênese?

A literatura acadêmica forneceu boas respostas a essa questão. A melhor e mais consagrada entre elas apontou para a crescente autonomia do Estado e a aliança entre a nascente burguesia industrial e uma burocracia de perfil eminentemente técnico. Outras teses poderiam complementar esta última, como aquela de Dean (1971) acerca da associação – já na Primeira República – entre cafeicultores e industriais, sinal de que os grandes produtores rurais eram capazes de diversificar seus negócios e aproveitar oportunidades de lucro em setores variados.

No presente trabalho, a hipótese mais instigante seria outra forma de complementar a tese principal sobre as bases da industrialização brasileira. A hipótese sugeriria que a contenção do conflito entre os interesses da indústria ascendente e os das oligarquias rurais tradicionais estaria talvez alicerçada na devolução de recursos à economia rural – penalizada pela drenagem de recursos – enviesada em favor dos grandes produtores rurais, integrantes daquelas oligarquias rurais. Sendo assim, haveria drenagem líquida de recursos somente no conjunto do setor agrícola, mas não no segmento mais tradicional e politicamente ativo deste setor.

Uma questão adicional exigiria resposta sob a ótica de uma doutrina naíve acerca da democracia. Por que, após mais de 20 anos de processo de redemocratização

econômicas, apesar do efeito recessivo, procuravam manter o funcionamento do Estado, fiador em última instância da ordem social. A crise cafeeira decorria de exigências dos banqueiros que auxiliavam o programa destinado a garantir as condições de existência do Estado nacional, responsável pela hegemonia da própria classe que representava. O governo, pois, tratava de defender os ‘interesses nacionais’ e ‘perseguir objetivos universais’ da classe dominante. Para isso, diz Fausto, não se poderia evitar o sacrifício de membros da classe, mas a cafeicultura não estaria ameaçada – muito pelo contrário. (...) A política econômica ortodoxa da segunda metade do governo Bernardes teria, de acordo com Fausto, a mesma função que tivera nos oito anos de governo perrepista, visto que procurava assegurar as próprias condições de existência do Estado nacional, do qual dependia a classe hegemônica”. Na verdade, era plausível supor que o setor produtivo paulista, em particularmente o seu ramo agroexportador, compensaria perdas causadas pela ortodoxia macroeconômica federal com avanços no mercado interno em detrimento de outros estados, cujos setores produtivos eram mais frágeis, e cujos recursos fiscais disponíveis a políticas estaduais de fomento eram mais limitados. Seria difícil, portanto, reduzir a “objetivos universais” ou “interesses nacionais” as razões de medidas ortodoxas para a economia. O mesmo pode ser avaliado na década de 1990, quando o “interesse público” foi identificado à retração do Estado na economia. Na realidade, o interesse público pode sempre se confundir, por acaso ou pelo próprio esforço de grupos de interesse, com o interesse destes grupos, malgrado a natureza excludente dos objetivos que eles perseguem. Porém, acima de tudo, o interesse público é objeto de permanente construção e disputa, assim como o chamado interesse nacional.

no País, a reatividade (responsiveness) do governo à pressão popular apresentaria um déficit capaz de, no lugar de uma distribuição favorável à maioria dos produtores rurais, permitir a reprodução – acusada tanto pelos dados gerais do Censo (resumidos no início desta conclusão) quanto pelos testes com o IC, sobretudo naqueles com os programas oficiais exclusive o Pronaf – de uma situação que remonta à dos anos 1970, forjada no regime elitista da ditadura militar?

A resposta poderia apontar para falhas institucionais relativas às condições em que se dá a prestação de contas (accountability) do governo aos cidadãos; poderia discorrer sobre o declínio da importância física da população rural nos processos eleitorais, ou sobre o declínio mais do que proporcional do peso de seus interesses nos debates que governam efetivamente as engrenagens da administração pública; ou ainda poderia tratar do contraste entre o nível de organização dos grupos de interesse da agricultura empresarial e dos atores envolvidos com a agricultura familiar. No Capítulo 4, exploramos esta última hipótese, apontando evidências da representação de interesses das elites do empresariado rural na Comissão de Agricultura do Congresso Nacional entre os anos de 1999 e 2006.

O problema da autofocalização regressiva na distribuição de crédito subsidiado para o setor agropecuário foi significativamente controlado por inovações institucionais, com destaque para a criação e expansão do Pronaf. As causas e o sentido da mudança experimentada na última década merecem uma breve interpretação a título de consideração final.

Reinvenção do desenvolvimento nacional

Ao final da década de 1990, marcada por críticas à sobrevalorização cambial, à política de juros elevados e à estagnação de atividades produtivas, tornaram-se explícitos os dissensos causados por fatos conhecidos, embora antes tolerados, como o violento ritmo da abertura comercial, a inexistência de política industrial e de qualquer forma de protecionismo, o tratamento privilegiado dispensado ao capital estrangeiro e a ausência de canais institucionais pelos quais os empresários poderiam intervir no processo decisório em áreas que lhes dizem respeito. Estavam, segundo Boschi e Diniz, extintas as condições de aplicação da “política de estabilização como prioridade exclusiva e absoluta do governo”.

O consenso ao redor da gestão macroeconômica foi restaurado somente após o colapso do modelo gerado pelo Plano Real até janeiro de 1999. Naquele ano, a crise internacional solapou o valor da moeda brasileira e levou à instituição do célebre tripé constituído pelo novo câmbio flutuante e pelos compromissos com superávits primários pré-definidos e metas de inflação perseguidas por meio dos instrumentos de política monetária. Maiores pressões estariam desde então presentes na oposição de empresários à forte utilização da política de juros para conter os choques inflacionários aliada à tibiez do esforço em prol da redução do déficit fiscal, combatido desde 1998 sobretudo através da elevação da carga tributária. Persistiram, assim, restrições ao desenvolvimento do conjunto do setor agropecuário nacional.

As instituições políticas desempenharam no Brasil um papel na superação do tratamento “neutro” outrora concedido a um setor agrícola marcado por desigualdades relevantes. Na década de 1990, lideranças do agronegócio que afirmavam dispor de acesso direto e eficaz ao Banco do Brasil e a autoridades de primeiro escalão do Poder Executivo reconheciam que essa prerrogativa não era compartilhada por pequenos produtores, como revelou Bruno (2002: 170-171) e corroborou esta tese. Nos anos 2000, a realidade ganhou novos contornos com a expansão do crédito rural especial para a agricultura familiar. A reinvenção do desenvolvimento nacional atualmente em curso poderá conduzir a política de crédito rural, cerne da política agrícola mesmo após as crises e reformas do SNCR, rumo a maiores adequações no sentido da democratização de seus benefícios.

Ainda hoje o agronegócio tem demandas que aguardam respostas do poder público. Diversos analistas concordam que o setor carece ainda de investimentos substantivos na infraestrutura (transportes, portos, telecomunicações, etc.) necessária à competitividade de seu produto no exterior. A sobrevalorização cambial, mantida como parte da política anti-inflacionária, reduziu essa competitividade e prejudicou longamente o desempenho das exportações agrícolas. Ainda assim, os ramos mais dinâmicos do setor se mostraram não apenas competitivos no mercado internacional como também capazes de assegurar receitas cambiais e taxas de crescimento por vezes maiores que as do conjunto da economia.

A elevada competitividade do agronegócio traduz-se em oportunidades para ajustes na política de financiamento rural. Evidentemente, estudos cuidadosos sobre a real necessidade de apoio a certos segmentos do setor deveriam ser conduzidos a fim de discernir os casos de sucesso verdadeira ou falsamente decorrentes do apoio estatal. Um

critérios mapeamento de grupos distintos entre os beneficiários do crédito controlado permitiria o aperfeiçoamento dessa política, atenuando mais ainda seus mecanismos de autofocalização regressiva e preservando a alocação de seus recursos em todos os segmentos – de grandes, médios ou pequenos produtores – que de fato necessitam de incentivos públicos.

No adverso contexto internacional criado pelas políticas protecionistas de grandes potências econômicas, nenhum país deve voluntariamente renunciar a modalidades compensatórias de intervenção governamental no mercado agrícola. Conforme discutido no Capítulo 1, o agribusiness europeu e norte-americano são fortemente subsidiados com recursos públicos. Na Europa, as despesas nacionais com políticas agrícolas foram historicamente reduzidas em virtude da sua transferência para a competência comunitária, passando a absorver quase metade do orçamento da UE.⁷

A segurança alimentar, que fundamenta um dos argumentos em favor da política agrícola brasileira, serve de anteparo à intervenção de diversos Estados nacionais em seus respectivos mercados agrícolas. Assim foi, com razoável legitimidade, na Europa dos anos 1960. Recentemente, a consigna do desenvolvimento sustentável abriu caminho para as políticas agroambientais, e a emergência de eco-condicionalidades a que se subordinam apoios concedidos a produtores rurais pela UE convive com o surgimento de novas restrições ao ingresso de produtos agrícolas de países de fora do continente (Gazella & Roux, 1999). Sempre caberá questionar se esta não consiste apenas numa habilidosa forma de resistência à abertura comercial exigida pela Organização Mundial do Comércio, promovida pela Rodada Uruguai e prometida pela Rodada Doha de negociações para a liberalização multilateral do intercâmbio de mercadorias e serviços. A formação de uma expertise especializada no controle de qualidade de gêneros alimentícios reforça pressões contrárias à abertura comercial de

⁷ Em 2004, 42% do orçamento da UE foi executado com despesas da PAC. Desde 1992, quando da sua primeira reforma, a política agrícola comunitária teve custos relativamente estáveis, alterando-se a importância das diferentes modalidades de apoio. Se a sua participação no orçamento e no PIB comunitário caiu entre 1990 e 2004, foi devido ao crescimento mais do que proporcional da economia do bloco. Apesar da reforma, as medidas de apoio ao agribusiness europeu permanecem em destaque. A estimativa de apoio aos produtores permite a análise comparativa dos países com políticas de amparo ao setor agrícola. O indicador representa valores transferidos aos produtores rurais sob as formas de i) sustentação de preços de seus produtos no mercado e de ii) pagamentos orçamentários diretos ou indiretos. Segundo ele, nos países da OCDE durante os anos de 2003 e 2005, o apoio concedido pelos governos aos produtores foi equivalente a 29% de suas receitas brutas. Separadamente, o indicador para a União Europeia (UE) foi de 34% no mesmo período, menor do que o de países nórdicos, do Japão e da Coreia do Sul, porém muito maior que os indicadores para a América do Norte (entre 15% e 22%) e para a Austrália e a Nova Zelândia – onde é praticamente nulo o apoio medido pelo indicador em questão (Chatelier, 2006).

nações afluentes. Entretanto, o “produtivismo” agrícola tornou-se de fato, com a industrialização do campo, um dos responsáveis pela predação de recursos naturais que ameaça o progresso de nações no longo prazo, legitimando per se a inquietação com a sustentabilidade e a qualidade da produção de alimentos.

Por sua vez, a política agrícola brasileira hoje é mais condicionada por princípios de transparência, eficiência e racionalidade, assim como por critérios atinentes ao bem-estar social, ensejando – em conjunto com as restrições fiscais a que o Estado brasileiro ainda vem se adaptando – políticas públicas menos abrangentes e mais focalizadas em grupos específicos de produtores rurais (apud Leite, 1996). Na América Latina, a reforma das políticas agrícolas foi motivada, em grande medida, pelas mesmos fatores que explicam o conjunto de reformas econômicas por que passou a região nas décadas de 1980 e 1990 – ou seja, pela crise dos modelos de desenvolvimento nacional. Não foi diferente com o Brasil. A democratização criaria a oportunidade para que um Estado inserido no sistema capitalista empreendesse reformas tendo em vista aperfeiçoar aquele sistema e torná-lo mais compatível com os anseios da nova sociedade.

É necessário que avancem mais ainda as reformas que viabilizam a sinergia entre a agricultura empresarial e o mercado de recursos livres. Quanto à política de financiamento rural com recursos controlados, ela resta ainda parcialmente subordinada à lógica da concentração de terras. Contudo, a reinvenção do desenvolvimento nacional parece hoje caminhar lentamente no sentido da constituição de um capitalismo inclusivo, onde o Estado, diante de grandes corporações privadas aptas a competir no mercado doméstico e internacional, pode destinar mais recursos aos agentes mais vulneráveis no mercado e, pois, mais dependentes do apoio estatal.

Considerada a inegável e inelutável variabilidade empírica dos regimes produtivos sob o capitalismo, a fronteira com que o Estado brasileiro atualmente se defronta na política agrícola envolve, inter alia, a crescente correção de aspectos regressivos da distribuição de recursos governamentais empregados no apoio à economia rural. Embora o capitalismo não dispense o incentivo do Estado aos setores produtivos, onde o grande empresariado atesta a capacidade de auferir maiores taxas de lucro e maior competitividade em escala internacional, pode-se atribuir-lhe a correspondente responsabilidade de calcular e enfrentar riscos. Isso permitiria a calibragem da política agrícola para conceder mais incentivos aos mais vulneráveis segmentos do seu público-alvo – em harmonia com os princípios da economia capitalista e do Estado democrático brasileiro.

ANEXO I

Censo Agropecuário 2006: informações e conceitos

Em 2007, o IBGE concluiu o Censo Agropecuário 2006, cuja finalidade foi “retratar a realidade do Brasil Agrário” (IBGE, 2007: 29). A data de referência da pesquisa foi o dia 31 de dezembro do ano civil de 2006 – i.e., de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Todas as variáveis aplicadas à análise empreendida na tese foram extraídas das estatísticas produzidas por essa pesquisa – com exceção da variável referente ao partido político do prefeito de cada município em 2006, obtida na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e baseada no resultado da eleição nacional para cargos de prefeito realizada em 2004.

O Censo investigou um elenco de variáveis referentes aos estabelecimentos agropecuários, às atividades agropecuárias (pecuária, lavoura e agroindústria), às características do produtor, da economia e do emprego no meio rural. A unidade de investigação foi toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, à atividade agropecuária, florestal e aquícola, independentemente do seu tamanho. Um questionário eletrônico foi aplicado a cada entrevistado nos próprios estabelecimentos visitados (IBGE, 2007: 31).

A unidade recenseável foi o estabelecimento agropecuário, conceito que abrange toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, a atividades de caráter agropecuário, florestal e aquícola, subordinada a uma única administração, seja ela do produtor ou do administrador, a despeito de seu tamanho, sua forma jurídica ou sua localização (área urbana ou rural), tendo como objetivo a produção para subsistência e/ou para venda (IBGE, 2007: 40).

Os estabelecimentos podem pertencer a diferentes proprietários ou, alternativamente, a um único proprietário. Quando pertencem a um mesmo produtor, dois estabelecimentos localizados em dois diferentes setores censitários são considerados simplesmente como dois estabelecimentos. Em contrapartida, duas áreas não contínuas puderam ser consideradas como um único estabelecimento, desde que localizadas no mesmo setor censitário, subordinadas a uma só administração e usuárias dos mesmos recursos técnicos e humanos. Em situação inversa, um estabelecimento

localizado em mais de um setor censitário foi recenseado no setor em que estivesse localizada a sua sede, ou, na ausência de sede local, recenseado onde estivesse localizada a maior parte da sua área (IBGE, 2007: 41).

Variáveis principais da pesquisa realizada

O Censo levantou o valor de financiamentos obtidos por cada estabelecimento em 2006. Foram registrados os financiamentos contratados em bancos – inclusive os oriundos de programas oficiais do governo, adotados como variável a ser explicada pelos modelos formulados no Capítulo IV – e outras fontes, como cooperativas de crédito, comerciantes e fornecedores de matérias-primas, insumos e equipamentos, empresas integradoras, instituições financeiras diversas, organizações não governamentais e parentes ou amigos (IBGE, 2007: 63). Não foram considerados os valores contratados para refinanciamento – i.e., financiamentos e empréstimos destinados a “rolagem de dívidas” contraídas em anos anteriores. Esse último aspecto do Censo prejudicou em certa medida a análise desenvolvida, em face da interessante hipótese de relação entre refinanciamentos e poder político e/ou econômico dos proprietários de terra – identificado pela proxy constituída aqui pelo tamanho dos estabelecimentos agropecuários recenseados.

No Censo Agropecuário 1995-1996, os grupos de área total totalizaram 15. No Censo Agropecuário 2006, por sua vez, os grupos de área total totalizaram 17. A delimitação dos grupos não é coincidente, uma vez que o Censo 1995-1996 forneceu mais detalhes – i.e., definiu maior número de grupos – para estabelecimentos maiores, enquanto o Censo 2006 estratificou mais os estabelecimentos menores. A mudança foi orientada em conformidade com o Programa del Censo Agropecuario Mundial 2010, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, a FAO (op.cit.: 33). Para eventuais comparações entre os dois Censos, foram agregadas algumas categorias de estabelecimentos do Censo 1995-1996, e o mesmo foi feito com algumas categorias de estabelecimentos do Censo 2006. Ao final, restaram 11 grupos de área, chamados aqui de grupos fundiários. Eles serviram de base para o cálculo do indicador de concentração (IC) de terras dos municípios – medida cujas propriedades são analisadas no anexo subsequente.

Variáveis assessórias da pesquisa realizada

A pertença a cooperativas e a entidades de classe (sindicatos, associações, movimentos de produtores, entre outros) foi identificada pelo Censo em relação à pessoa encarregada de dirigir cada estabelecimento (IBGE, 2007: 42). A utilização dessa informação foi induzida pela necessidade de considerar a eventual relação entre a capacidade de captação de recursos de programas governamentais de um município e o grau de organização de seus produtores rurais – calculado na pesquisa como o percentual de produtores de cada município vinculados a essas duas formas de organização civil.

O grau de instrução da pessoa encarregada de dirigir o estabelecimento foi outro aspecto da realidade agrária levantado pelo Censo. Na pesquisa, foram considerados preditores da capacidade de contratar empréstimos oficiais variáveis como orientação técnica regular (fornecida por profissionais habilitados de órgãos da administração direta e indireta de distintos entes federativos, do setor privado – cooperativas e empresas – ou pessoalmente contratados) e o nível educacional correspondente ao ensino médio completo (IBGE, 2007: 44-45).

ANEXO II

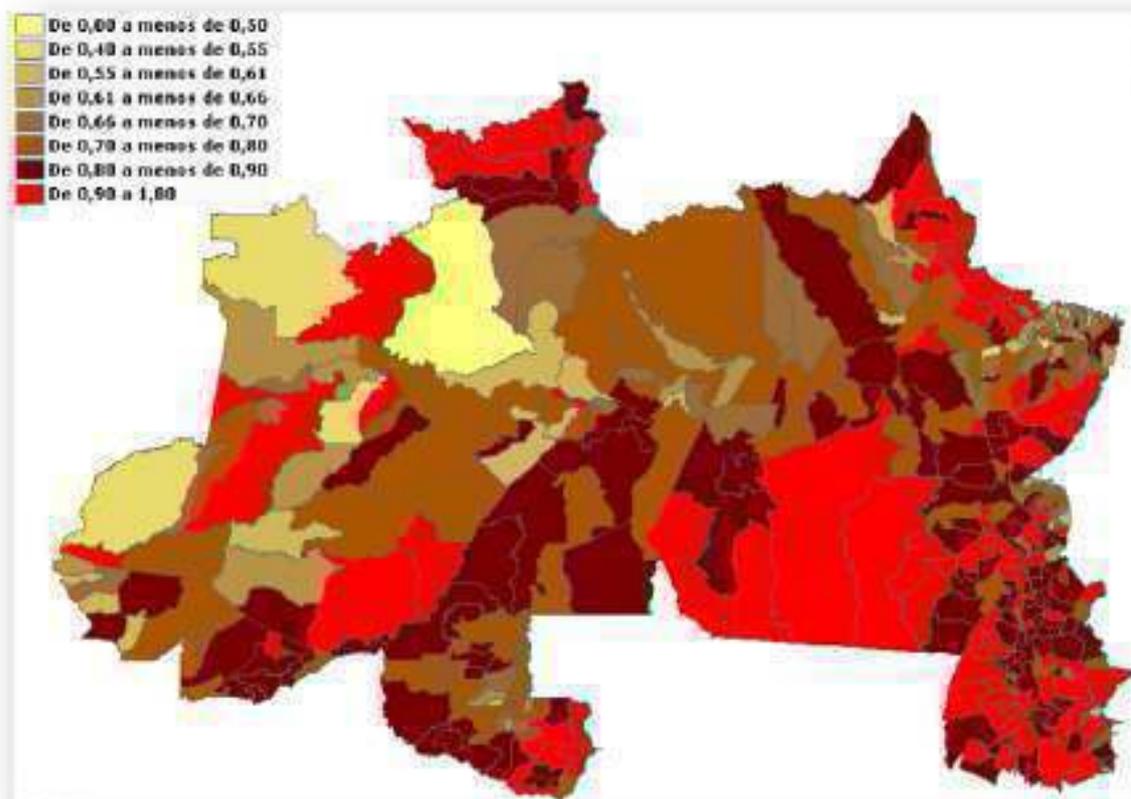
EXAMINANDO AS PROPRIEDADES DO INDICADOR DE CONCENTRAÇÃO

O IC é um indicador de proporção que resume dados a respeito das parcelas de terra de um município que se enquadram em cada uma das categorias correspondentes aos grupos fundiários. Suas propriedades são examinadas logo após observarmos os mapas das grandes regiões do Brasil em que os dados do IC de 2006 foram georreferenciados por município.

Panorama da concentração de terras no território brasileiro

Os mapas a seguir evidenciam em vermelho os municípios onde é maior o IC e, portanto, é maior a proporção de hectares concentrados em fazendas pertencentes aos maiores grupos fundiários definidos.

MAPA A.1
IC dos Municípios: Região Norte

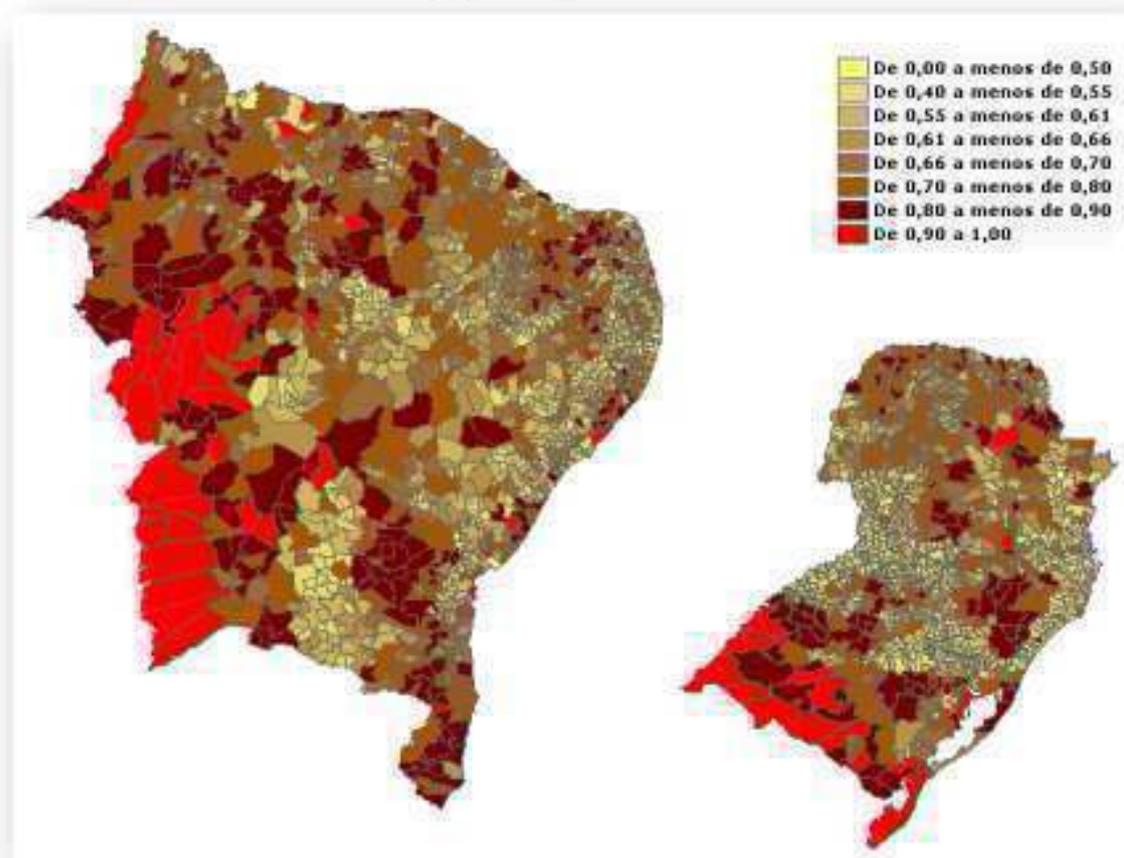


Fonte: Censo Agropecuário 2006. Elaboração do autor.

Note-se que a legenda não apresenta grupos formados em passos iguais – sendo o amarelo mais claro um grupo cujo IC varia de 0,0 a quase 0,5. Assim, as cores marrons, e sobretudo a cor marrom escuro, representam graus muito elevados de concentração de terras (de 0,70 a 0,90), menores apenas que aqueles dos municípios em vermelho (de 0,90 a 1,00).

A Região Norte é marcada por grandes concentrações de terras sobretudo nos estados do Pará – ao sul, principalmente, mas também no nordeste e no extremo norte, junto a Belém – e do Tocantins, este último repleto de municípios cujo IC encontra-se nos dois máximos níveis. O litoral do Amapá e o norte de Roraima são igualmente cobertos por grandes estabelecimentos rurais. Vale notar que, em três estados, as fronteiras com Mato Grosso revelam maiores graus de concentração fundiária. São áreas onde avançou a grande produção exportadora que dominou o Centro-Oeste:

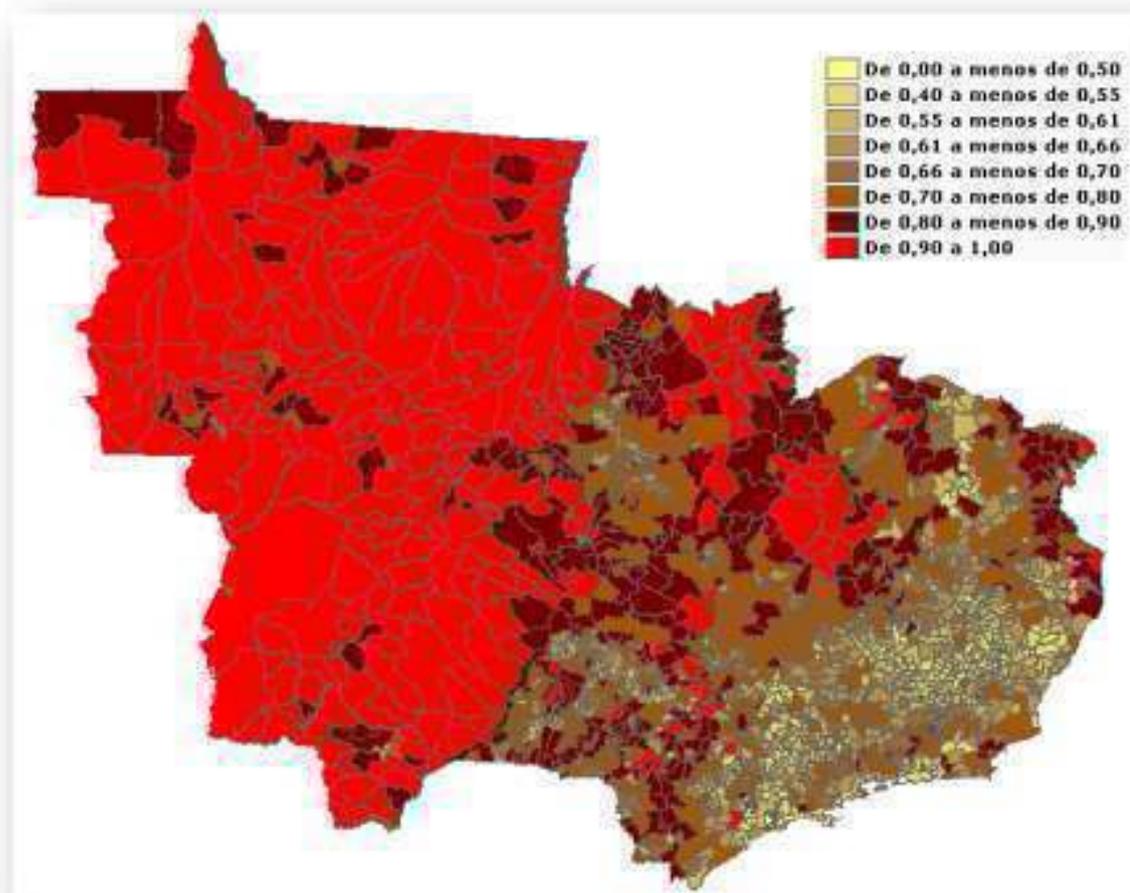
MAPA A.2
IC dos Municípios: Regiões Nordeste e Sul



Fonte: Censo Agropecuário 2006. Elaboração do autor.

Vejamos a situação das regiões Nordeste e Sul. Nelas, as maiores concentrações de grandes estabelecimentos rurais estão na Bahia (extremo oeste, centro e sul do estado) e no Maranhão (centro e sul maranhense), de um lado, e, de outro, no sul do Rio Grande do Sul, numa zona da fronteira gaúcha com Santa Catarina e em vários pontos do Paraná. O que chama atenção no Nordeste e no Sul é a convivência de áreas de grandes estabelecimentos com muitas outras caracterizadas pelas pequenas propriedades, espalhadas pelo interior dos estados.

MAPA A.3
IC dos Municípios: Regiões Centro-Oeste e Sudeste



Fonte: Censo Agropecuário 2006. Elaboração do autor.

O Centro-Sul e o Sudeste contrastam em face de um padrão de concentração de terras mais diversificado na segunda região – com áreas de maiores estabelecimentos rurais localizadas em pontos dispersos em São Paulo (Lençóis Paulista, Ribeirão Preto, entre outros) e concentradas no centro-norte de Minas Gerais – e dos altíssimos e

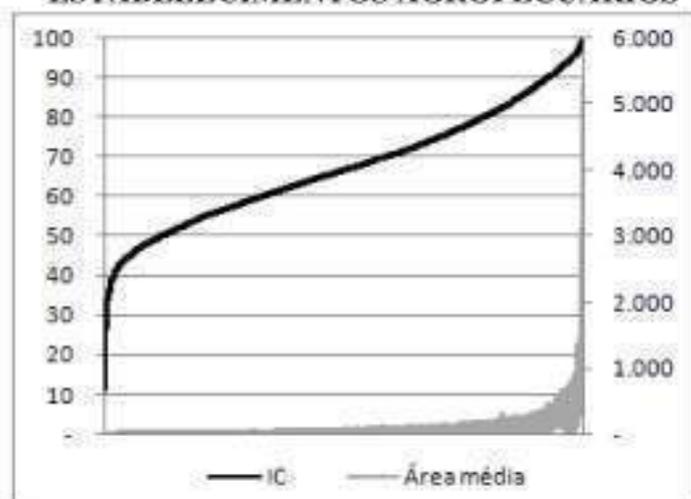
homogêneos níveis atingidos pelo IC na primeira região. No Centro-Oeste, as grandes propriedades se estendem de maneira aproximadamente contínua da fronteira mato-grossense com a Região Norte à fronteira sul-mato-grossense com os países vizinhos. No entorno de Brasília, e sobretudo ao norte da capital federal, os municípios são também ocupados por vastas propriedades rurais.

É fácil perceber que o IC reflete bem o já conhecido padrão de distribuição de terras no país, especialmente concentradas em partes das regiões Norte e Nordeste e em quase todo o Centro-Oeste. São, contudo, as diferenças entre o seu comportamento e o da área média, na comparação entre dados municipais, que justificam a consideração conjunta das duas medições na análise do efeito da concentração de terras sobre a captação de recursos de programas de governo. Vale a pena estudar um pouco mais essas duas variáveis, examinando suas propriedades respectivas.

Por que adotar um indicador de concentração alternativo neste estudo?

O uso da área média como indicador do grau de concentração de terras em cada município tem sobretudo uma virtude: a simplicidade. Contudo, a área média dos estabelecimentos agropecuários de um município é problemática em razão do fato de ser calculada com base no número de estabelecimentos do município. São essas as duas principais características da área média, cujo comportamento vis-à-vis o do IC aparece no gráfico abaixo.

GRÁFICO A.1
RELAÇÃO ENTRE IC E ÁREA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS
ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS



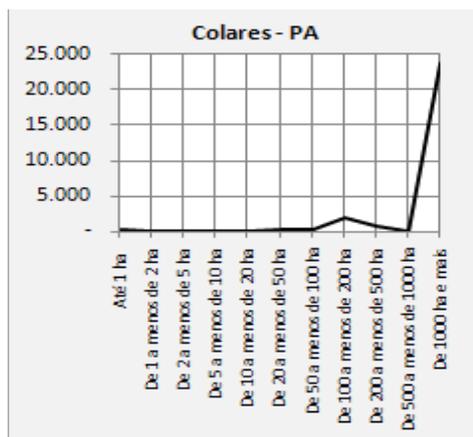
Fonte: Censo Agropecuário 2006. Elaboração do autor. Dados de 5.548 municípios.

Vejamos alguns exemplos concretos de municípios e indicadores para, em seguida, resgatar outra virtude da área média que justificou a sua inclusão juntamente com o IC neste estudo.

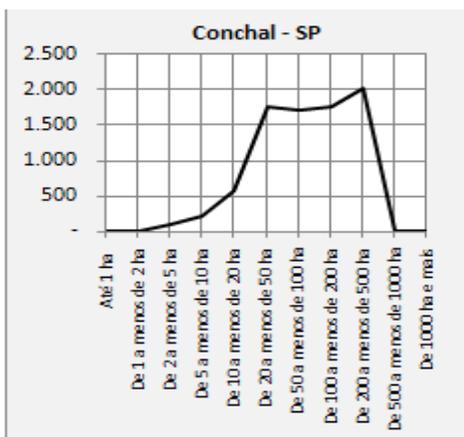
Suponha dois municípios: A e B. Em A, temos um único estabelecimento de 1.000 ha. Em B, temos dois estabelecimentos, um de 1.000 ha e outro de apenas 0,1 ha. O resultado do cálculo da área média é decepcionante: em que pese a quase nula diferença em termos de concentração de terras, teremos áreas médias extremamente díspares – sendo a do município A (igual a 1.000 ha) aproximadamente o dobro da do município B (igual a 500,05 ha). Inversamente, A e B poderiam ter a mesma área média e, contudo, apresentar graus de distribuição de terras muito diversos – o que pode ser representado graficamente.

Cada gráfico abaixo representa a distribuição do total de hectares dos estabelecimentos de cada município. Esses hectares estão distribuídos em grupos fundiários, e o total de hectares de cada grupo é indicado pelo eixo das ordenadas. Embaixo de cada gráfico está a área média dos estabelecimentos do município. Logo abaixo da área média referente ao município está o seu respectivo IC, que considera apenas a distribuição de hectares pelos grupos fundiários, sem qualquer relação com o número de estabelecimentos.

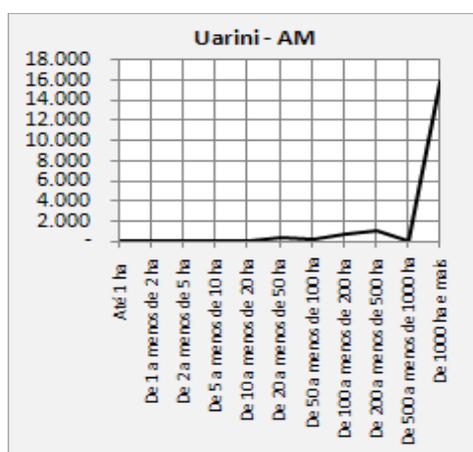
É fácil observar, na comparação de cada dupla de municípios, que dois municípios com áreas médias aproximadamente iguais podem ter graus de distribuição de terras – calculados pelo IC – bastante diversos, como revelam as 11 comparações abaixo, selecionadas de um universo mais amplo. Em cada dupla, o município da esquerda possui alta concentração de terras (quantidade de hectares de todos os estabelecimentos somados), e o da direita apresenta maior dispersão de hectares pelos grupos fundiários de tamanho menor ou intermediário. E o IC reflete melhor do que a área média a distribuição de terras.



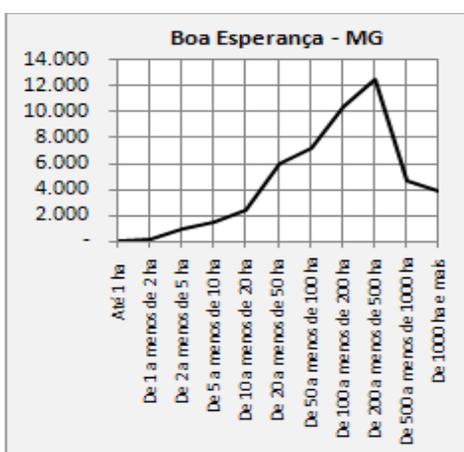
Área Média: 40,17 ha
IC: 0,95



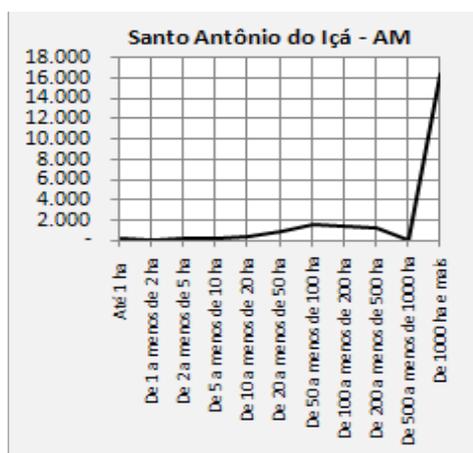
Área Média: 40,17 ha
IC: 0,62



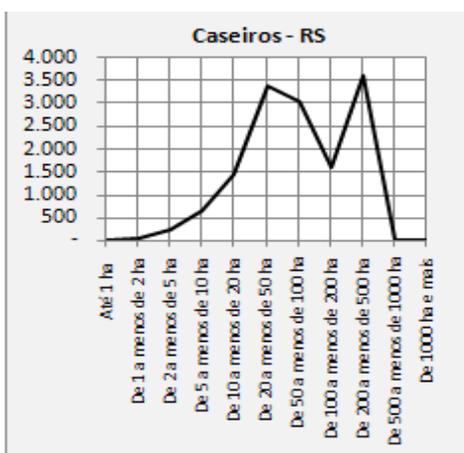
Área Média: 38,32 ha
IC: 0,95



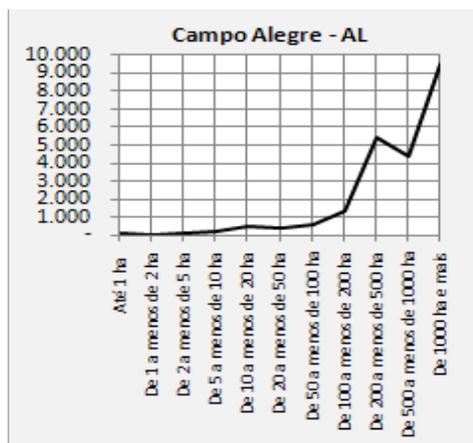
Área Média: 38,32 ha
IC: 0,69



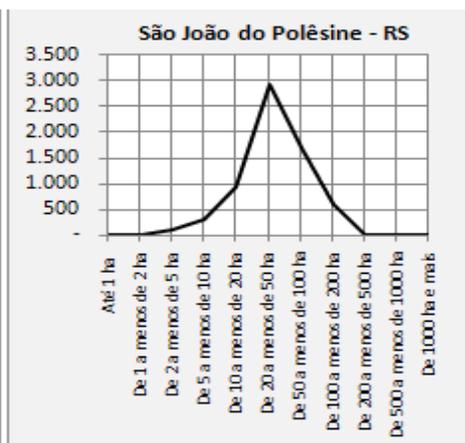
Área Média: 27,89 ha
IC: 0,90



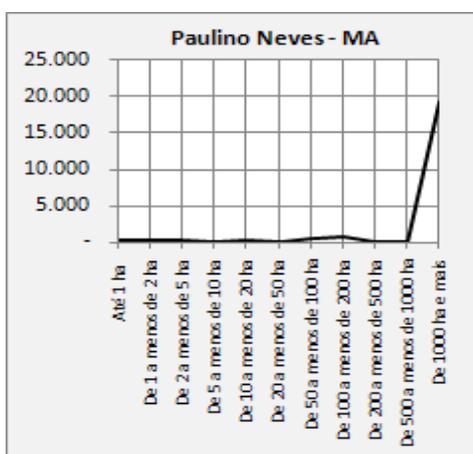
Área Média: 27,90 ha
IC: 0,62



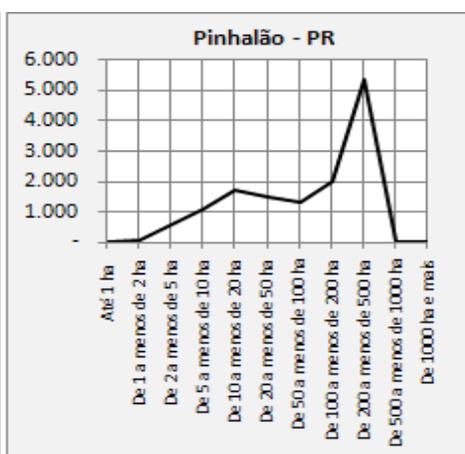
Área Média: 24,51 ha
IC: 0,86



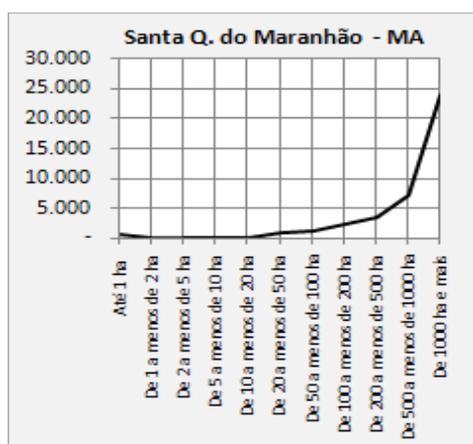
Área Média: 24,51 ha
IC: 0,52



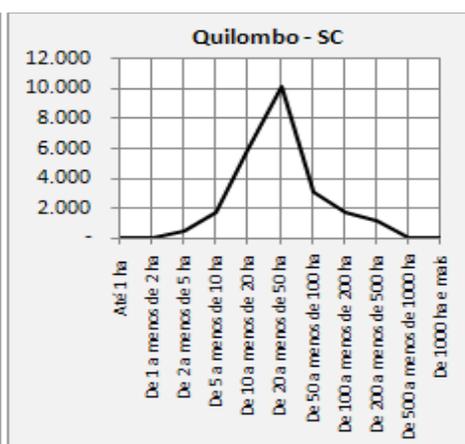
Área Média: 24,11 ha
IC: 0,95



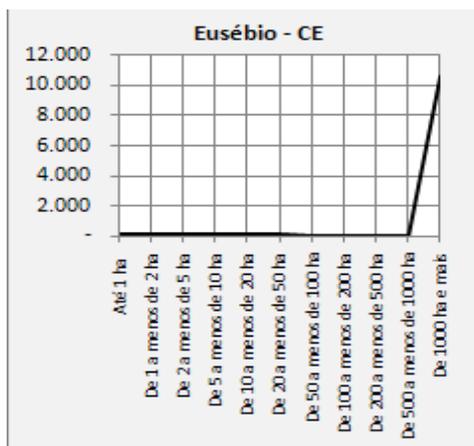
Área Média: 24,11 ha
IC: 0,62



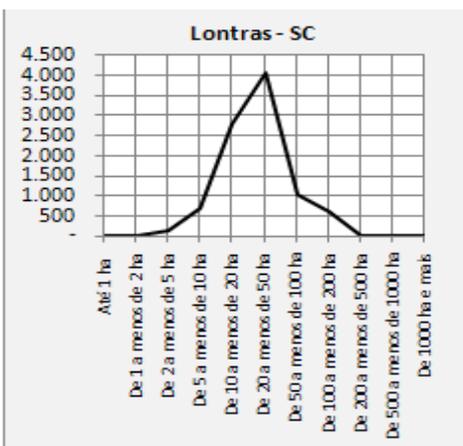
Área Média: 18,56 ha
IC: 0,90



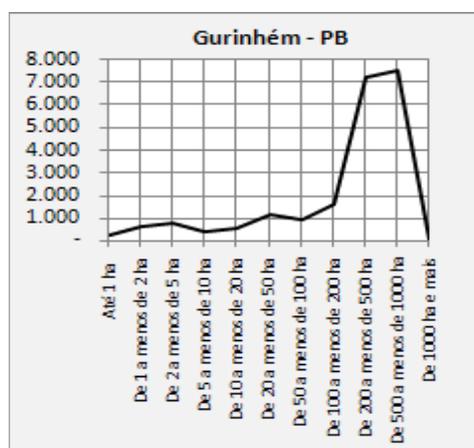
Área Média: 18,57 ha
IC: 0,49



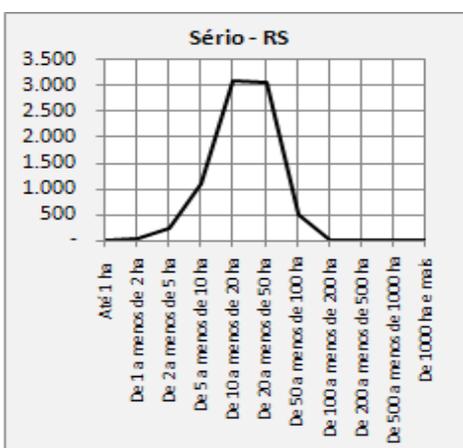
Área Média: 17,82 ha
IC: 0,95



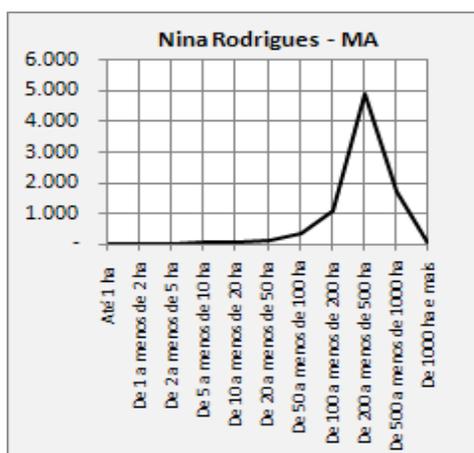
Área Média: 17,77 ha
IC: 0,47



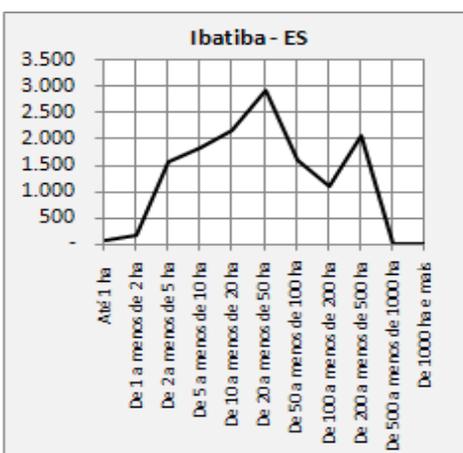
Área Média: 13,54 ha
IC: 0,73



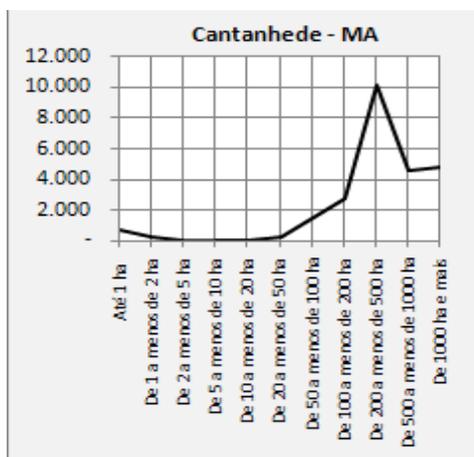
Área Média: 13,55 ha
IC: 0,43



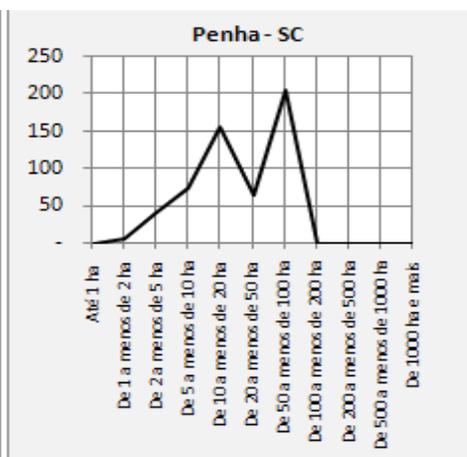
Área Média: 11,71 ha
IC: 0,79



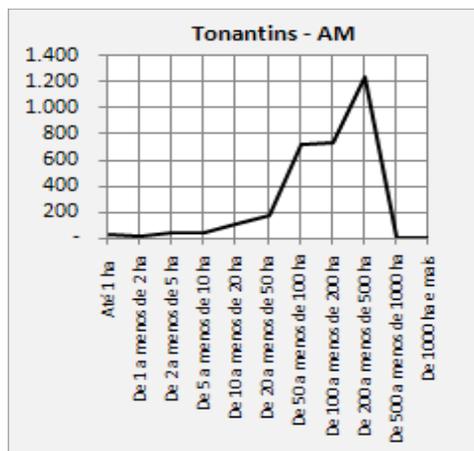
Área Média: 11,71 ha
IC: 0,49



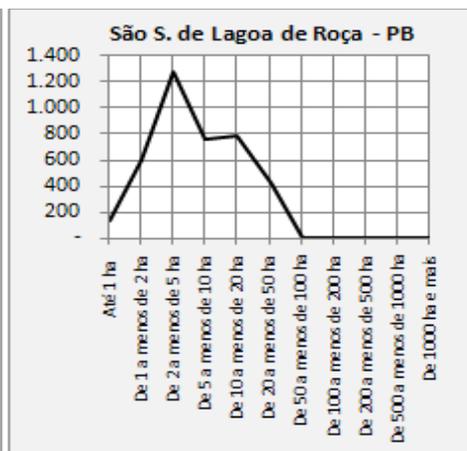
Área Média: 10,04 ha
IC: 0,79



Área Média: 10,05 ha
IC: 0,45

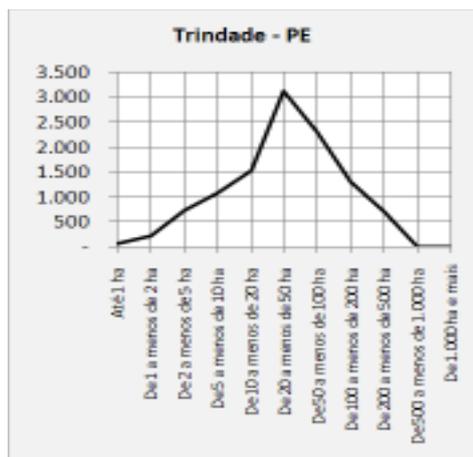


Área Média: 2,67 ha
IC: 0,67

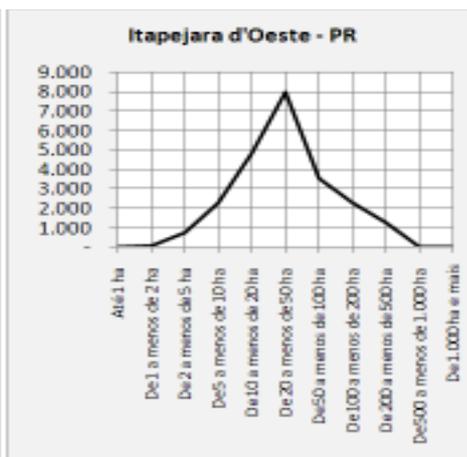


Área Média: 2,65 ha
IC: 0,27

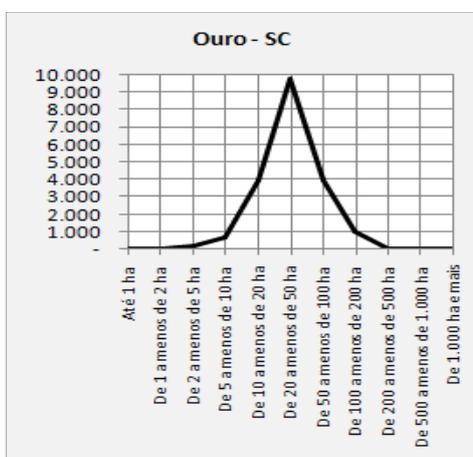
Os quatro próximos gráficos mostram dados do Censo Agropecuário de 1996, onde os municípios tiveram também a área total de seus estabelecimentos agropecuários dividida pelos aqui chamados grupos fundiários. Eles apresentam a situação em que os graus de concentração – medidos pelo IC – são aproximadamente iguais, embora correspondam a áreas médias relativamente distintas.



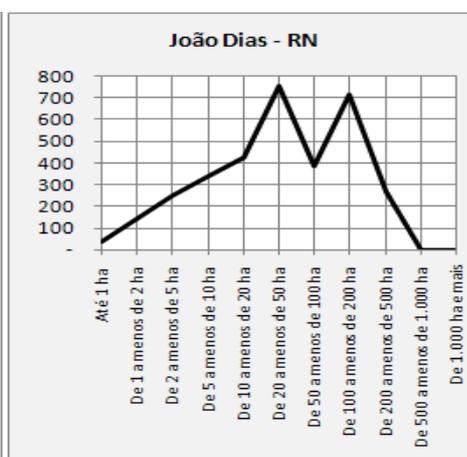
Área Média: 13,32 ha
IC: 0,50



Área Média: 18,95 ha
IC: 0,50



Área Média: 23,78 ha
IC: 0,50



Área Média: 9,72 ha
IC: 0,50

Não é fortuita a escolha de quatro casos com indicadores de concentração de cerca de 0,50. Como vimos, o IC pode variar de 0 a 1, e cresce à medida que aumenta a proporção das terras de um município concentrada nos grupos fundiários dos maiores estabelecimentos. Porém, ele assume valores próximos de 0,50 quando há simetria aproximada entre a metade esquerda e a metade direita do gráfico.

Nesse aspecto, o IC lembra de certo modo o comportamento da área média. Por exemplo, se a média é incapaz de diferenciar um município com duas fazendas – uma de 1.000 ha e outra de 2 ha (área média = 501 ha) – de outro também com duas fazendas – ambas de 501 ha – e idêntica área média (área média = 501 ha), o IC é igualmente incapaz de distinguir municípios com as distribuições abaixo. (O eixo das ordenadas indica a proporção – de 0% a 100% – das terras do município que pertencem a cada uma dos grupos fundiários.)



Bem observado, esse comportamento não coloca problemas – ao menos não tão significativos quanto aquele referente à área média apontado no início deste anexo como razão para a elaboração do indicador. Afinal, não há motivos para se julgar mais concentrada a terra no município A do que no B, ou mais concentrada em um destes do que no município C.

O IC nada tem a ver com o índice de Gini, embora ambos variem de 0 a 1. A perfeita igualdade em Gini equivale a 0, e a concentração total de recursos (renda, terra, etc.) em uma observação qualquer equivale a 1. A perfeita igualdade em IC, porém, é um entre outros casos de simetria perfeita na ilustração gráfica, e gera o valor 0,5. Quanto menor a simetria, mais o IC se distancia de 0,5. Assim, ele se aproxima de 0 quando são relativamente maiores os valores à esquerda (grupos de estabelecimentos menores), e se aproxima de 1 quando são relativamente maiores os valores à direita (grupos de estabelecimentos maiores).

Em síntese, pode-se considerar o IC como um indicador de assimetria dotado de um viés deliberado, pelo qual o valor do indicador aumenta à medida que a uma distribuição com inclinação para a direita (i.e., concentrada à esquerda) transforma-se numa distribuição com inclinação para a esquerda (i.e., concentrada à direita).

Específica do IC é a propriedade de manter-se em 0,5 nos casos em que, mantidos constantes todos os demais valores associados aos 5 primeiros e aos 5 últimos grupos fundiários, há variação na extensão de terras do grupo fundiário mediano (de 20 a menos de 50 ha). Como se viu, graficamente representado, o indicador fundamenta-se numa curva que, sendo perfeitamente simétrica, resulta sempre no valor de 0,5.

Assim, a área total dos estabelecimentos de um município não afeta o indicador, e tampouco o número de estabelecimentos influi no seu cálculo.

As últimas ilustrações poderiam representar a primeira dessas propriedades. No município A, a área total dos estabelecimentos é de 10.000 ha. No B, a área é de 19.700 ha. No C, é de 22.860 ha. Assim, a simetria da curva é representada por um IC igual a 0,5. Toda assimetria gera valores alternativos no IC - maiores que 0,5 quando é maior a concentração de terras nos cinco grupos de propriedades maiores (de 50 ha e mais), e menores que 0,5 quando é mais as terras se concentram nos grupos fundiários de propriedades menores (de menos de 20 ha).

Por que preservar a área média entre as variáveis relevantes da análise?

No modelo de regressão múltipla, a variável área média permanece relevante. Afinal, combinada com o IC, o seu coeficiente representa o efeito parcial de variações na área média para valores fixos do indicador de concentração. Assim, pelo Censo 1996, dois municípios como Trindade (PE) e Ouro (SC), com ICs aproximadamente idênticos e distribuições graficamente tão semelhantes, teriam o efeito de suas distintas áreas médias – respectivamente, 13,32 ha e 23,78 ha – considerado na explicação de suas distintas capacidades de captação de recursos. Pelo Censo 2006, Colares (PA) e Eusébio (CE), malgrado seus ICs praticamente idênticos, teriam estimado igualmente o efeito de suas respectivas áreas médias – 40,17 ha e 17,82 ha.

Isso importa porque, assim como o IC pode variar entre dois municípios em que pese a eventualidade de eles terem a mesma área média (que pode até mesmo desinformar a análise), a área média das propriedades rurais de dois municípios também pode variar de maneira independente dos ICs municipais – i.e., quando eles são aproximadamente iguais. A comparação de dois casos fornece boa ilustração disso.

Observando os municípios de Colares (PA) e Uarini (AM), vemos que os dois possuem aproximadamente o mesmo IC, e áreas médias pouco diferenciadas. No primeiro, quase 25.000 ha pertencem ao grupo fundiário de estabelecimentos com 1.000 ha e mais. No segundo, cerca de 16.000 ha estão incluídos nesse mesmo grupo. Imaginemos agora que, totalmente fora do raio de sensibilidade do IC, Colares tivesse 25 fazendas com 1.000 ha cada uma, e que Uarini tivesse apenas uma fazenda de 16.000 ha. Nesse caso, as duas deficiências do IC viriam à tona. A primeira é sua incapacidade de captar a área média dentro de cada grupo fundiário – posto que este consiste no

agregado de áreas de um ou mais estabelecimentos agrícolas. A segunda é sua incapacidade de enxergar o tamanho limite dos estabelecimentos no grupo dos maiores proprietários (onde fazendas com muitos milhares de hectares afastam-se fortemente do limiar inicial de 1.000 ha).

A penumbra sob a qual se escondem dados internos de cada grupo fundiário (microdados), de um lado, e a total falta de conhecimento acerca do tamanho dos estabelecimentos que residem no grupo dos maiores proprietários de terras, de outro, são as zonas de sombra do IC. Para melhor iluminar essas zonas é que se preservou a função da área média dos estabelecimentos de cada município nos modelos estimados.

O efeito da área média merece atenção específica. Em tese, os municípios com maior área média podem contratar mais crédito ou menos crédito: mais, se isso implicar maior capacidade de captação de recursos financeiros em agências bancárias; menos, se a restrição legal ao volume de crédito por produtor for efetiva a ponto de, em municípios com ICs similares mas áreas médias distintas, aqueles que têm menor área média terem maior disponibilidade de crédito pelo sistema. Controlada pelo IC, a variação da área média pode gerar este último resultado. Um tamanho médio menor dos estabelecimentos em níveis fixos do IC pode acarretar maior possibilidade de contratação de crédito em decorrência do limite legal de crédito subsidiado por área destinada a cada cultura – o que permite que todo produtor com área de até x hectares possa financiar toda a área, e limita o produtor com estabelecimento maior que x a financiar com crédito subsidiado apenas uma área correspondente a x.

Como foram definidos os grupos fundiários nesta análise?

A fim de assegurar a comparabilidade entre os Censos Agropecuários de 1996 e 2006, foram definidos aqui o que chamamos de grupos fundiários, com base nos “grupos de área” pelos quais o IBGE distribui os estabelecimentos de acordo com seus respectivos tamanhos (em hectares). Em 1996, o IBGE definiu 15 grupos de área, nos quais havia maior distinção, e maior informação, entre as grandes propriedades rurais. Em 2006, o instituto definiu 17 grupos de área, desta vez com maior distinção feita entre as pequenas propriedades. É isso que ilustra a figura a seguir.

QUADRO A.1
GRUPOS DE ÁREA NOS CENSOS DE 1996 E 2006
E GRUPOS FUNDIÁRIOS DO IC

CENSO AGROPECUÁRIO 1996

Menos de 1 ha	De 1 a menos de 2 ha	De 2 a menos de 5 ha	De 5 a menos de 10 ha	De 10 a menos de 20 ha	De 20 a menos de 50 ha	De 50 a menos de 100 ha	De 100 a menos de 200 ha	De 200 a menos de 500 ha	De 500 a menos de 1.000 ha	De 1.000 a menos de 2.000 ha	De 2.000 a menos de 5.000 ha	De 5.000 a menos de 10.000 ha	De 10.000 a menos de 100.000 ha	De 100.000 ha e mais
---------------	----------------------	----------------------	-----------------------	------------------------	------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------	----------------------------	------------------------------	------------------------------	-------------------------------	---------------------------------	----------------------

CENSO AGROPECUÁRIO 2006

Mais de 0 a menos de 0,1 ha	De 0,1 a menos de 0,2 ha	De 0,2 a menos de 0,5 ha	De 0,5 a menos de 1 ha	De 1 a menos de 2 ha	De 2 a menos de 3 ha	De 3 a menos de 4 ha	De 4 a menos de 5 ha	De 5 a menos de 10 ha	De 10 a menos de 20 ha	De 20 a menos de 50 ha	De 50 a menos de 100 ha	De 100 a menos de 200 ha	De 200 a menos de 500 ha	De 500 a menos de 1.000 ha	De 1.000 a menos de 2.500 ha e mais
-----------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	-----------------------	------------------------	------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------	----------------------------	-------------------------------------

GRUPOS FUNDIÁRIOS PARA COTEJAR 1996-2006

Até 1 ha	De 1 a menos de 2 ha	De 2 a menos de 5 ha	De 5 a menos de 10 ha	De 10 a menos de 20 ha	De 20 a menos de 50 ha	De 50 a menos de 100 ha	De 100 a menos de 200 ha	De 200 a menos de 500 ha	De 500 a menos de 1.000 ha	De 1.000 ha e mais
----------	----------------------	----------------------	-----------------------	------------------------	------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------	----------------------------	--------------------

Os 11 grupos fundiários usados como base para o cálculo do IC correspondem à agregação mínima exigida para tornar comparáveis os anos de 1996 e 2006 através do indicador em questão. É difícil determinar qual o nível de agregação – quantos grupos e qual o intervalo de cada um deles – permitiria calcular um IC de melhor qualidade. A principal perda de informação no uso do IC parece residir na sua total falta de sensibilidade para distinguir estabelecimentos muito maiores do que 1.000 ha. Utilizou-se também o cálculo da área média neste trabalho por esse motivo, e naturalmente porque a média é uma das mais conhecidas e simples medidas de tendência central.

ANEXO III

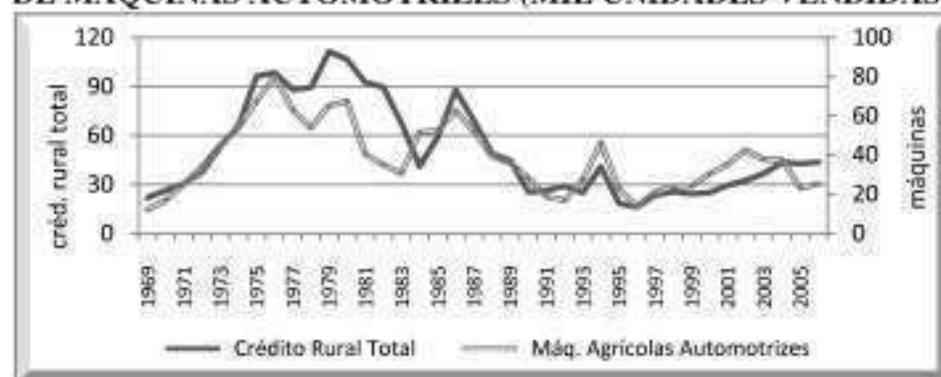
SUBSÍDIOS EMPÍRICOS ÀS REFLEXÕES FINAIS

Persistência da atuação subsetorial em uma economia suprassetorial

Mitigadas as tensões – outrora assimiladas a contradições por distintas correntes sociológicas – entre as estruturas sociais urbanas modernas, de um lado, e rurais tradicionais, de outro, um novo fenômeno passou a surpreender os céticos a respeito da convivência duradoura entre os dois setores, aos quais se atribuíram relações virtuosas. Alguns estudos frisaram o papel determinante de um setor agrícola moderno para o progresso sistêmico de uma economia capitalista (Senghaas, 1985; Reinert, 2007), com a penetração de novas tecnologias no território de velhas estruturas fundiárias todavia preservadas.

A emergência de um novo agronegócio equivalente a um setor identificado à produção agropecuária e às indústrias a montante e a jusante do estabelecimento rural seria decorrente das sinergias crescentes entre todos esses atores econômicos, cuja integração estaria fundada na incorporação de novas tecnologias e do processo de inovação. Nesse contexto, é certo que as complementaridades entre setores se verificou também ao nível das políticas públicas setoriais. No Brasil, o crédito rural decerto subsidiou o impulso recebido pela indústria de equipamentos pesados para a agricultura. É o que sugere o gráfico abaixo.

GRÁFICO A.2
CRÉDITO RURAL (R\$ BILHÕES) E A VENDA
DE MÁQUINAS AUTOMOTRIZES (MIL UNIDADES VENDIDAS)

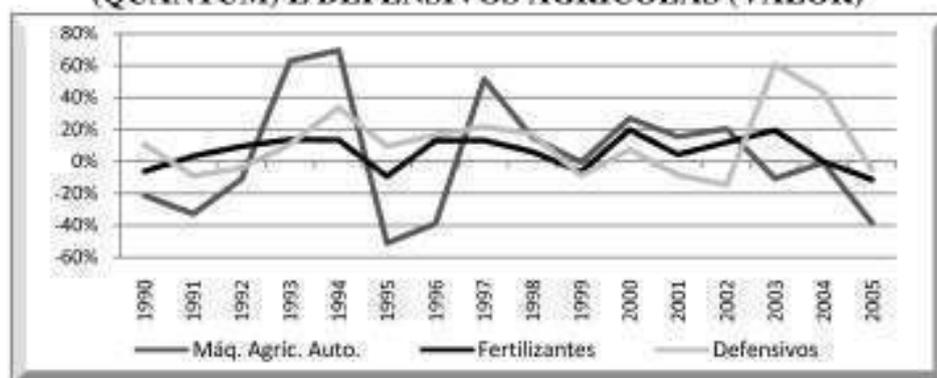


Fontes: Banco Central do Brasil; Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).

A associação virtuosa da política agrícola com a indústria pode ser observada também na comparação da curva que descreve a variação anual percentual das vendas de máquinas agrícolas automotrizes com as curvas que mostram a variação anual das vendas de insumos (fertilizantes e defensivos). Se o crédito rural apresenta relação positiva com as vendas de máquinas, essas mesmas vendas são acompanhadas pelas de insumos industrializados, parte deles produzidos no Brasil, indicando efeitos do crédito especial sobre certas indústrias. A associação entre a venda de máquinas e a de insumos é clara sobretudo nos anos de 1991-1995, 1999-2001 e 2005.

O apoio à agropecuária, segundo o diagnóstico do setor realizado em meados da década de 1980, ganharia status de instrumento capaz de amortecer em parte o impacto macroeconômico da recessão ou da desaceleração no setor industrial – cujo peso na economia e cujos vínculos com o setor de serviços o tornam fator determinante para o crescimento do PIB (Rezende, 1992: 123). É conhecida a capacidade da agricultura de mitigar crises causadas nos demais setores da economia em virtude da baixa elasticidade-renda da demanda de produtos básicos alimentares e na sua demanda por bens intermediários e maquinário. O relativo descolamento da economia nacional em relação à economia internacional, cujo desempenho era superior ao brasileiro na década de 1990, tornou mais relevante o (ainda que modesto) efeito anticíclico da produção rural sobre o PIB.

GRÁFICO A.3
VARIAÇÃO ANUAL DAS VENDAS DE MÁQUINAS
AGRÍCOLAS AUTOMOTRIZES (QUANTUM), FERTILIZANTES
(QUANTUM) E DEFENSIVOS AGRÍCOLAS (VALOR)

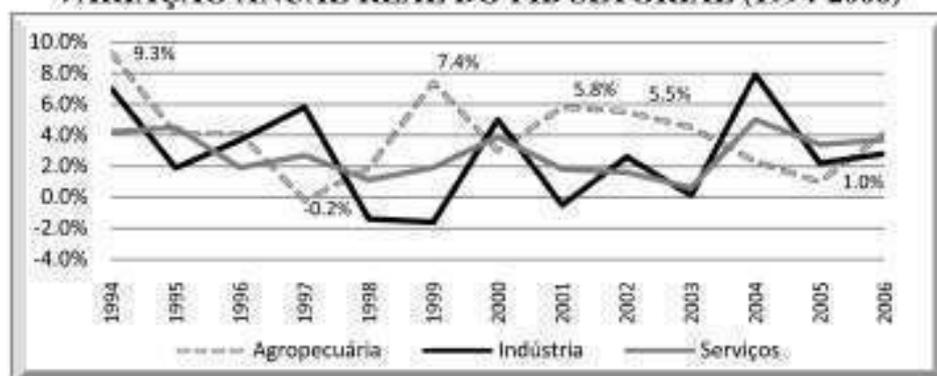


Fontes: MAPA.

Em período mais recente, podemos ver que as taxas de crescimento setorial anuais são muitas vezes divergentes, com uma indústria tipicamente associada ao setor

de serviços – alavancado normalmente pela atividade industrial – e um setor agropecuário cujo dinamismo independe em certa medida do crescimento dos setores secundário e terciário. Os anos de 1999 e 2001-2003 ilustraram a sensível divergência do setor agrícola em relação aos demais setores econômicos.

GRÁFICO A.4
VARIAÇÃO ANUAL REAL DO PIB SETORIAL (1994-2006)



Fonte: Banco Central do Brasil.

A tendência revelada no gráfico IV, quando comparada às curvas dos gráficos anteriores, indica i) uma integração apenas parcial entre os setores industrial e de serviços, de um lado, e, de outro, um setor agrícola cuja demanda encontra-se em grande parte no comércio exterior, e cujo poder de arrasto é pequeno tendo em vista suas dimensões em relação aos dois outros setores; e ii) a capacidade da agropecuária de atenuar de algum modo – obviamente limitado – efeitos negativos para toda a economia nos anos de declínio da taxa de crescimento daqueles dois setores.

Certamente, a industrialização do campo e a interpenetração maior das atividades de grandes proprietários de terras e de corporações empresariais sediadas nos centros urbanos – sem mencionar a crescente transformação da terra em reserva de valor ou garantia para a contratação de crédito especial nas décadas de 1970 e 1980 – resultaram em sinergias que transformaram o perfil da economia brasileira. A cotonicultura, por exemplo, representa um caso especial de alinhamento entre as políticas agrícola e industrial, direcionadas para uma estratégia que já envolveu articulações entre o governo, de um lado, e os setores agrícola e têxtil, de outro.¹

¹ Marcus V. Pratini de Moraes (CAPR, 10/05/2000).

Politicamente, houve também ocasiões em que os setores industrial e agropecuário convergiram para posições comuns e organizaram pressões conjuntas.²

Em contrapartida, diversos relatos e conflitos ilustram a dificuldade de se construir uma agenda comum para a agropecuária e seus parceiros nas cidades. Quando ministro da Agricultura, Marcus Vinicius Pratini de Moraes protestou certa vez contra o desequilíbrio no mercado da soja, onde cerca de 240 mil produtores rurais vendiam sua colheita para apenas “quatro compradores no mercado internacional”. Situação semelhante era enfrentada pelos produtores de cacau, obrigados a vender sua produção para quatro compradores.³ Representantes notórios do agronegócio paulista na Comissão de Agricultura cobraram, em outra ocasião, a mediação do governo para ajudar 22 mil citricultores a negociar com três ou quatro empresas compradoras, que ficavam com a “parte do leão”.⁴

Em meio às mobilizações do campo organizadas para pressionar o governo a adotar medidas compensatórias para as perdas provocadas pela combinação – observada em 1999 – de crise internacional, política contracionista e excessivo endividamento setorial, o deputado Caiado respondeu com pessimismo à proposta de articular a indústria às reivindicações ruralistas. Para descartar a proposta, o parlamentar falou de sua aliança com a Fiesp durante o governo Sarney, dissolvida rapidamente assim que o líder da entidade, Mario Amato, teve um jantar com o presidente da República e, no dia seguinte, entrou em contato para declarar que abandonaria as manifestações longamente preparadas pelos ruralistas.⁵

É conhecida a diferença entre a estrutura de mercado do setor agropecuário e a dos demais setores da economia com que os produtores rurais realizam suas transações.⁶ As estruturas desiguais entre os lados da oferta e da demanda de produtos agrícolas estariam por trás das condições desfavoráveis de preços pagos e recebidos pelo setor agropecuário em alguns ramos – como já comprovaram pareceres da Secretaria de

² Caso da manifestação em Rio Verde, segundo o deputado federal Pedro Canêdo (CAPADR, 23/02/2005).

³ Marcus V. Pratini de Moraes (CAPR, 10/05/2000); Felix Mendonça (CAPR, 10/05/2000).

⁴ Nelson Marquezelli (CAPR, 09/12/1999); Xico Graziano (CAPR, 09/12/1999).

⁵ Ronaldo Caiado (CAPR, 18/03/1999).

⁶ A economia rural possui tipicamente uma estrutura de mercado semelhante à do modelo de concorrência perfeita, em virtude do grande número de produtores e da homogeneidade de seus produtos, sobre cujos preços, por conseguinte, nenhum vendedor tem influência significativa. Em contraste, os compradores da produção agrícola são com frequência grupos pequenos de firmas industriais ou comerciais, nacionais ou estrangeiras, organizadas em estruturas oligopsônicas com elevadas barreiras (por vezes estabelecidas por lei, como acontece com insumos relativamente mais regulados, a exemplo dos defensivos agrícolas) a dificultar a entrada de novos concorrentes – portanto, grupos constituídos por firmas com elevado poder de mercado para determinar os preços.

Direito Econômico, do Ministério da Justiça, e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O combate à formação de cartéis nos elos do agronegócio anteriores e posteriores à produção rural é uma atividade recorrente e facilmente observada nos registros de audiências públicas realizadas pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. Todos esses fatores concorreram para obstruir o esforço de unificação das agendas de atores do agronegócio e outros a ele associados.

Como vimos na Introdução, a tentativa de aglutinar a cadeia do agribusiness em uma só organização – liderada pelos integrantes da ABAG – foi em parte um legado da experiência da Frente Ampla da Agropecuária dos anos 1980, mas recebeu o impulso da crise agronegócio provocada pelo choque das reformas liberais empreendidas pelo governo Collor, que derrubou os indicadores de produção agrícola e afetou igualmente o comércio de máquinas e defensivos agrícolas.

Contudo, a consolidação da liderança suprassetorial da ABAG não se viabilizou, como já previam observadores à época, provavelmente em decorrência de fatores que vão da hegemonia da agroindústria no interior da organização – fato apontado por seus analistas – à diferença entrutural entre os elos da cadeia mais concentrados – os elos industriais – e a agropecuária em si, marcada pela dispersão da oferta e o singular nível de competição entre seus agentes. Estes últimos, dotados de menor poder de barganha ao nível das negociações comerciais com os oligopólios a montante e a jusante da cadeia produtiva, sofrem ainda as dificuldades adicionais de mobilização que, via de regra, são tanto maiores quanto mais numerosos são os membros de um grupo imbuído de interesses comuns. A unificação de agendas na cadeia do agronegócio resultaria, inclusive, na frequente redução dos agricultores a “massa de pressão” para objetivos alheios aos seus (Lamounier, 1994: Apêndice, p.11).

O trabalho apresentado nesta tese sugeriu um problema similar no interior do setor agropecuário. Nele, a distinção econômica e política entre grandes e pequenos produtores indica a existência de capacidades e interesses diversos e diversamente contemplados pela política agrícola. A heterogeneidade do setor explica certamente uma parte do déficit de representatividade – já comentado na Introdução – de uma organização abrangente no campo, como a CNA. Esse déficit foi decerto provocado pelo próprio desenho das instituições corporativistas concebidas para ordenar a participação de entidades sindicais no processo decisório do governo. Porém, deve-se considerar a probabilidade de que a desigualdade econômica intra-setorial tenha se

refletido de algum modo na agenda política efetivamente propugnada pelas organizações nacionais dos agricultores.

Efeitos do crédito rural sobre a concentração de terras

A política de crédito rural, com todos os indícios de que estaria marcada por disputas entre a pequenos e grandes produtores e influenciada pela conflito fundiário na década de 1990, teria algum efeito sobre a distribuição da propriedade da terra? Se tivesse, qual seria ele?

No passado, as políticas de câmbio flexível e sustentação de preços do café foram instrumentos eficazes de proteção da renda dos cafeicultores e das receitas nacionais de exportação. Sabe-se que foram também responsáveis indiretas pela aceleração da atividade industrial, que nelas encontrou um impulso crucial para a decolagem do processo de substituição de importações. Menos discutido, embora inerente às políticas de interesse dos produtores agrícolas, foi o possível efeito de preservação da estrutura agrária – parte do status quo da economia política do País – ocasionado por aquelas mesmas políticas. Se não há dúvida de que elas contribuíram para a renovação do status quo ao alimentar a formação de novos atores econômicos e políticos de peso, tampouco se pode duvidar que possam ter concorrido para estabilizar ou reforçar a estrutura da propriedade fundiária. Assim, é plausível conjecturar que o governo tenha alimentado a estrutura fundiária concentradora com as políticas de subsídio ao agronegócio (Singer, 1979: 142).

Essa hipótese requer o concurso de evidência empírica a que não se dedicou este trabalho. O desamparo da agricultura em momentos de crise poderia resultar na maior concentração da terra, ou, ao contrário, na pulverização de sua posse ali onde nenhum agente enxergasse oportunidades de maior interesse. É lícito supor que o tipo e a duração da crise teriam influência em seu efeito sobre a distribuição de terras. No entanto, o mais provável é que, quanto mais intensas e extensas as medidas de socorro tomadas pelo governo, maior seja seu efeito conservador sobre a estrutura fundiária; e que, sendo os benefícios da política de crédito – em conjunturas de crise ou prosperidade, pouco importa aqui – concentrados no segmento de maiores proprietários de terras, maior a sua contribuição para manter ou aprofundar a desigualdade da distribuição da posse de terras agrícolas.

Os principais eventos registrados na política agrícola entre as décadas de 1990 e 2000 foram o advento do Pronaf, as megarreparações de dívidas agrícolas e a recuperação do volume de recursos disponíveis à agricultura empresarial no sistema financeiro. Não cabe aqui examinar o impacto desses eventos sobre a estrutura agrária brasileira. No entanto, pode-se observar a mudança estrutural da concentração de terras no País entre 1996 e 2006. É o que vemos o quadro abaixo.

QUADRO A.2: VARIACÃO (1996-2006) DE NÚMERO E ÁREA TOTAL DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS

GRUPO FUNDIÁRIO	Menos de 1 ha		1 ha a menos de 2 ha		2 ha a menos de 5 ha		5 ha a menos de 10 ha		10 ha a menos de 20 ha		
	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área	
Estabelecimentos											
Variacão (%) 1996 a 2006	21,09	-4,04	-3,75	-9,37	1,72	-0,15	4,08	3,17	6,53	6,44	

GRUPO FUNDIÁRIO	20 ha a menos de 50		50 ha a menos de 100		100 ha a menos de 200		200 ha a menos de 500		500 ha a menos de 1.000		1.000 ha e mais	
	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área
Estabelecimentos												
Variacão (%) 1996 a 2006	5,73	4,80	0,05	-1,24	-8,74	-9,03	-6,74	-5,99	-5,89	-6,00	-2,32	-5,31

Fontes: Censo Agropecuário 1996; 2006. Elaboração do autor.

Se, no período 1985-1996, o número de estabelecimentos com menos de 10 ha caiu relativamente muito mais do que o número de estabelecimentos com 1.000 ha e mais, registrou-se movimento contrário no período 1996-2006, com a multiplicação de estabelecimentos com menos de 10 ha e a subtração daqueles com 1.000 ha e mais. Sabe-se que a sazonalidade pode ter afetado – e prejudicado – o diagnóstico do primeiro período, e o mesmo problema pode ter comprometido a validade do diagnóstico do segundo período. Ainda assim, vale observar os dados. Acima de tudo, convém analisar, além da variação do número de estabelecimentos (colunas cinzas) em cada um dos grupos fundiários, a variação da área total em cada um destes.

A área total dos estabelecimentos com menos de 5 ha caiu consideravelmente de 1996 a 2006, tendo expansão de 0,84% a área total do conjunto de estabelecimentos com menos de 10 ha (ver tabela II). Neste último grupo, o número de estabelecimentos cresceu 5,4%. Houve, portanto, fragmentação das propriedades com essas dimensões, cuja área média caiu de 3,29 ha para 3,15 ha. O número de estabelecimentos com mais de 1.000 ha caiu -2,32%, mas sua área total caiu mais fortemente (-5,31%), o que representou também uma fragmentação maior da propriedade nesse grupo fundiário,

cuja área média caiu de 3.222,75 ha para 3.124,07 ha. Contudo, a tabela III revela que a redução da área média dos estabelecimentos rurais no Brasil entre 1996 e 2006 foi acompanhada de uma redução muito menor do IC, sugerindo-se que, onde a propriedade se fragmentou, o fenômeno se deu, em grande medida, no interior dos grupos fundiários definidos. No conjunto de estabelecimentos com 100 ha e mais, ao contrário, nota-se que a área média aumentou de 542,41 ha para 549,47 ha.

QUADRO A.3
EVOLUÇÃO DE ESTABELECIMENTOS

VARIAÇÃO 1996 A 2006	Número de esta- belecimentos	Área de esta- belecimentos
Menos de 10 ha	5,40 %	0,84 %
1.000 ha e mais	-2,32 %	-5,31 %

QUADRO A.4
BRASIL: CONCENTRAÇÃO DE TERRAS

INDICADORES 1996 e 2006	Área Média	IC
1996	72,77	0,831
2006	67,05	0,826

Fontes: Censo Agropecuário 1996; 2006. Elaboração do autor.

Ignorado o eventual efeito de fenômenos sazonais sobre a distribuição de terras, pode-se indagar se a introdução do Pronaf, em conjunto com o ajuste cambial de 1999 e a recuperação dos indicadores da economia internacional e nacional a partir dos anos de 2000 e 2004, respectivamente, teria ajudado a viabilizar a agricultura familiar, abalada pelas crises que tumultuaram a passagem da década de 1980 à de 1990. O impacto do programa na pequena agricultura seria, assim, mais nítido nos estabelecimentos de 5 ha a 50 ha, que multiplicaram seu número e sua área total em 1996-2006. No entanto, o Censo Agropecuário 1996 teve como referência o ano agrícola, ao contrário dos Censos de 1985 e 2006, referidos ao ano civil. Eventuais mudanças sazonais na distribuição de terras foram, portanto, captadas na comparação do primeiro com o segundo Censo e, igualmente, na comparação do segundo com o terceiro, em detrimento da comparabilidade entre as pesquisas.

Pesquisas novas com seu foco especialmente dedicado aos efeitos da política agrícola na distribuição da propriedade da terra nas zonas rurais, munidas de informações e dados substantivos acerca da variabilidade sazonal e independente daquela distribuição, seriam necessárias para a obtenção de respostas válidas e confiáveis à indagação em discussão neste tópico.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, M.P. (1990), “Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.

ABREU, M.P. e Bevilaqua, A.S. (2000), “Brazil as an Export Economy, 1880-1930” in Cárdenas, J.A. O. and Thorp, R. (orgs.). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*. Palgrave: Basingstoke. v.1

ACEVEDO, Rommel & DELGADO, Javier. (2002) “El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural”. *Conferencia sobre Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales*. Fortaleza: BID.

————— & —————. (2003) “Los bancos de desarrollo agrícola y el acceso al crédito rural” in ECHEVERRÍA, Ruben G. (ed.). *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe : manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Washington: BID.

ACSELRAD, Vitor. (2004a) *Política Econômica e Interesses Cafeeiros numa Etapa de Transição (Brasil: 1930-1937)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

—————. (2004b) “Revolução Verde” in *Dicionário do Século XX: guerra e revoluções, eventos, idéias e instituições*. Teixeira da Silva, Francisco C. & Agostino, C. W. (orgs.) Rio de Janeiro: Ed. Record.

AIDAR, Antônio C.K. & PEROSA Jr., Roberto M. (1981) “Espaços e limites da empresa capitalista na agricultura” in *Revista de Economia Política*, v.1, n.3, jul./set. p.17-39

AMABLE, Bruno. (2005) “Complementarity, hierarchy, compatibility and coherence” in *Socio-Economic Review*, 3, p.371-373.

———. (2009) “Changing institutions in developed democracies: economics, politics and welfare” in *Socio-Economic Review*, 7, 3-6.

AMABLE, B., & PALOMBARINI, Stefano. (2009) “A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism” in *Socio-Economic Review*, 7, 123-143.

ARENDT, Hannah. (2007) *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

ASSIS, Airdem G., BELLINI, J.L. e MARTINS, Paulo do Carmo. (2005) “Grupos de interesse na agricultura: O caso dos Estados Unidos” in *Revista de Política Agrícola*, Ano XIV, n.1, jan-mar.

AZEVEDO, C. (2008) “Maggi: o agronegócio no poder” in *Retrato do Brasil*, n.14.

BACHA, Edmar L. (1992) “Segunda Guerra e Pós-Guerra e Retomada da Política de Defesa” in *150 Anos de Café*. Salamanca.

———. (1997) “Plano Real: uma segunda avaliação” in Bacha, E. L. (org.) *O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização*. Brasília: Ipea/Cepal.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2008a) *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Vários números. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>. (Acesso em 19/03/2008.)

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2008b) *Manual do Crédito Rural*. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsDenorMCR:idxDenorMCR>. (Acesso em 19/03/2008.)

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2008c) *História do CMN*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?CMNHIST>. (Acesso em 19/03/2008.)

BANDEIRA, Moniz. (1978) “O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BATES, Robert. (1987) *The political economy of rural Africa*. California: Cambridge University Press.

BAUM, Christopher F. (2006) *An Introduction to Modern Econometrics Using Stata*. Massachusetts: Stata Press.

BECKER, Uwe. (2007) “Open systemness and contested reference frames and change. A reformulation of the varieties of capitalism theory” in *Socio-Economic Review*, 5, 261-286.

BELIK, Walter. (2008) *Designing Rural and Agricultural Development Programs in the New Era of Supermarkets: a Brazilian and Latin American Perspective*. Disponível em cab.cati.csufresno.edu/research_publications/.../Walter%20Belik-paper.doc. Acesso em 02/10/2008.)

BELIK, Walter. (2010) *Avaliação da operacionalização do Pronaf*. Disponível em www.eco.unicamp.br/artigos/artigo175.htm. (Acesso em 10/12/2010.)

BELIK, Walter. (2010) *Avaliação da Operacionalização do Programa PRONAF*. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo175.htm>. (Acesso em 24/12/2010.)

BELLUZZO, Luiz G.M. (1993) “Economia, Estado e democracia” in *Lua Nova*, n.28/29.

BESKOW, Paulo R. (1999) “Agricultura e política agrícola no contexto brasileiro da industrialização do pós-guerra (1946-1964)” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 12, abri, 56-79.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2006) “Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo” in *Revista da CEPAL*, n.88, abril.

BONOMO, Diego Z. (2006) *A Mobilização Empresarial para a Tríplíce Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL-União Européia e OMC (1994-2004)*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica.

BOSCHI, Renato R. (1979), *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

———. (2007) “Idéias de pelica na América Latina: “ismos” comparados” in *Insight Inteligência*, ano X, nº 37, pp. 126-136.

BOSCHI, Renato R. & Diniz, Eli. (2000) *Empresários e poder legislativo no Brasil contemporâneo*. Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Rio de Janeiro: Petrópolis. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt06/00gt0631.doc>. (Acesso em 20/02/2008.)

——— & ———. (2004) *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.

BOURDIEU, Pierre. (1989) *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/Difel.

BOYER, Robert. (2005) “How and why capitalisms differ” in *Economy and Society*, v.34, n.4, p.509-557.

BRUNO, Regina. (1997) *Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face da política das elites agroindustriais no Brasil*. São Paulo: Universidade Rural/Forense Universitária.

———. (2002) “Com a boca torta pelo uso do cachimbo”: Estado e empresários agroindustriais no Brasil” in MOREIRA, Roberto J. & COSTA, Luiz F.C. (orgs.) *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad.

BUAINAIN, Antônio M. & SOUZA FILHO, Hildo M. (1986) “A trajetória recente da agricultura: da recessão à recuperação” in CARNEIRO, R. (org.) *Política Econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Ed. Paz & Terra.

——— & ———. (1989) “Crescimento e crise na agricultura brasileira em 1987” in Carneiro, R.. (org.) *A Heterodoxia em Xeque*. São Paulo: ed. Bial.

BURBACH, Roger. & FLYNN, Patricia. (1982) *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar.

CAMPBELL, John L. (2007) “Challenges for institutional theory: a response to Crouch, Streeck and Whitley” in *Socio-Economic Review* 5, 556-567.

CANO, W. *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005*. Campinas, UNESP, 2008.

CAPADR (Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados). *Audiência pública realizada em 17/06/2004*. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

———. *Audiência pública realizada em 23/03/2005*. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

———. *Audiência pública realizada em 29/03/2005*. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 13/04/2005.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 31/08/2005.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 15/03/2006.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

CAPR (Comissão de Agricultura e Produção Rural da Câmara dos Deputados). *Audiência pública realizada em 18/03/1999.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 06/04/1999.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 07/04/1999.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 04/08/1999.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 07/10/1999.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 09/12/1999.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 10/05/2000.* Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

—————. *Audiência pública realizada em 04/09/2001*. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/capadr/audiencias.html>.

CARDOSO, Ciro F. (1981) *Os Métodos da História*. Rio de Janeiro: Graal.

CARNEIRO, Dionísio D. (1990) “Crise e Esperança: 1974-1980” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

—————. (1994) “1974-1994: os desafios da estabilização postergada” in Lamounier, B., Carneiro, D.D. & Abreu, M.P. *50 Anos de Brasil. 50 Anos de FGV*. Rio de Janeiro: FGV.

CARNEIRO, Dionísio D. & MODIANO, Eduardo. (1990) “Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

CARNEIRO, R. & BUAINAIN, Antônio M. (org.) (1989) *O Retorno da Ortodoxia*. São Paulo: ed. Bial.

CARNEIRO, R. & MIRANDA José C. (1986) “Os marcos gerais da política econômica” in CARNEIRO, R. (org.) *Política Econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Ed. Paz & Terra.

CARVALHO, Abdias Vilar de. (1979) “Reforma Agrária: união e cisão no bloco agrário-industrial” in ARAÚJO, Braz J. (coord.) *Reflexões sobre a Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARVALHO, Fernando J.C. (1990) “Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana” in *Revista de Economia Política*, v.10, n.4

———. (1995) “Sobre ordem, incerteza e caos na economia” in SILVEIRA, A.M., MOREIRA, I.C., MARTINS, R.C. & FUCKS, S. *Caos, Acaso e Determinismo*. Rio de Janeiro: ed.UFRJ.

CASTRO, Antônio B. (1995) “Estabilizar e crescer: o paradoxo do desajuste na estabilidade” in Velloso, João P. R. *O Real e o futuro da economia*. São Paulo: Ed. José Olympio.

CASTRO, Antônio B. & SOUZA, Francisco. E.P. (1985) *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

CHANG, Ha-Joon. (2004) *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp.

CHATELLIER, V. (2006) *Des instruments de soutien rénovés et un coût stabilisé pour la PAC*. Paris: INRA.

CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil). (2004) *Política Agrícola: Produtor aponta importância do crédito a juros de 8,75%*. CNA : n.203 - Ano 2004 – Outubro. Disponível em <http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=4047>.

CNI (Confederação Nacional da Indústria). *Agenda Legislativa da Indústria*. Disponível em <http://www.agendalegislativa.cni.org.br/default.asp?MENUID=1>. Acesso em 04/04/2008.

COSTA, Luiz D. & GOUVÊA, Julio C. (2007) “Elites e historiografia: questões teóricas e metodológicas” in *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, p.251-255.

CROUCH, Colin. (2007) “How to ‘do’ post-determinist institutional analysis” in *Socio-Economic Review*, 5, 527–567.

CRUZ, Paulo D. (1984) *Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Ed. Brasiliense.

DAHRENDORF, Ralph. (1992) *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: JZE; São Paulo: Edusp.

DEAN, Warren. (1971) *A Industrialização de São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: Difel/USP.

———. (1986), “The Brazilian Economy, 1870-1930” in BETHELL, L. (org.). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. v.5

DELFIM Netto, A. (1981), *O problema do café no Brasil*. São Paulo: Ipe/Fipe.

DELFIM Netto, A. & PINHO, C.A.A. (1978) “Uma Tentativa de Avaliação da Política Cafeeira” in Versiani, F.R. e Barros, J.R. (orgs.). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva.

DELGADO, Guilherme C. (1985) *Capital financeiro e agricultura no Brasil (1965-1985)*. Campinas: Unicamp/ed.Cone.

DELGADO, Nelson G. (1995) “Política ativa para a agricultura e Mercosul: observações a partir do caso brasileiro” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 5, novembro 1995: 103-113.

DELORME, Hélène. & TUBIANA, Laurence. (1978) “L’élargissement vers le Sud du Marché commun agricole : un pas en avant, deux pas en arrière” in *Revue Française de Science Politique*, v.28, n.4, p.698-716.

DELORME, H. (2004) *La Politique Agricole Commune: anatomie d’une transformation*. Paris: Presses de Science Po.

DINIZ, E. (1997) “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90” in DINIZ, E. & AZEVEDO, S. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Ed.UnB.

———. (2000) “A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privada” in *Revista de Sociologia Política*, n.14.

———. (2002) “Empresariado e estratégias de desenvolvimento” in *Lua Nova*, n.55/56.

———. (2005) *Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula*. Trabalho apresentado no Seminário “La esperanza venció al miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”. Espanha: Universidad de Salamanca/Centro de Estudios Brasileños.

EVANS, Peter. (1993) “O Estado como problema e como solução” in *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, n.28/29.

———. (2005) “Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation” in LANGE, Matthew & RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. New York: Palgrave Macmillan.

FAOSTAT (2010). *FAO Statistics Division, TradeSTAT, Crops and livestock products*. Disponível em <http://faostat.fao.org/site/535/default.aspx#ancor>. (Acesso em 12/08/2010.)

FAUSTO, Boris. (1977), “Expansão do café e política cafeeira” in Fausto, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano*. São Paulo: Difel. t.3, v.1.

———. (1989) “São Paulo na Primeira República” in *Série Estudos*. Rio de Janeiro: Iuperj, dez./1989. n.75.

FERNANDES, Marcionila. (1999) *Donos de terras: trajetórias da União Democrática Ruralista (UDR)*. Belém: UFPA/NAEA.

FERREIRA, Léo R., BURNQUIST, Heloísa L. & AGUIAR, Danilo R.D. (1993) *Infra-estrutura, comercialização e competitividade da agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea. (Textos para discussão n.318)

FGV/BANCO MUNDIAL. (1983) *Política industrial e exportação de manufaturados do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

FIGUEIREDO, Argelina M.C. & LIMONGI, Fernando. (2002) “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária” in *Dados*, v.45 n.2.

————— & —————. (2005) “Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo” in *Dados*, v.48 n.4, out./dez.

FOLHA DE SÃO PAULO, 02/07/2003. “Ruralista quer criar partido de oposição”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0207200325.htm> (Acesso em 02/02/2008.)

FOLHA DE SÃO PAULO, 22/08/1999. “Cem maiores dívidas somam R\$ 2,7 bi”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2202199925.htm> (Acesso em 02/02/2008.)

FOLHA DE SÃO PAULO, 22/08/1999. “Líder ruralista é acusado de fraudes”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2202199925.htm> (Acesso em 02/02/2008.)

FRANCO, Gustavo H. B. (1990) “A Primeira Década Republicana” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.

———. (1995) *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

FRANCO, Gustavo H. B. & PINHO NETO, Demosthenes M. (2004) “A desregulamentação da conta de capitais: limitações macroeconômicas e regulatórias”. *Seminário Aprimorando o Mercado de Câmbio Brasileiro*, São Paulo, BM&F. Disponível em http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/Reg_cambial_3.pdf. (Acesso em 13/03/2011.)

FRITSCH, Winston. (1988) *External Constraints on Economic Policy in Brasil, 1998-1930*. London: Macmillan.

FURTADO, Celso. (1985). *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

———. (1989) *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: ed. Paz & Terra.

GALJART, Benno. (1979) “Difusão cultural, modernização e subdesenvolvimento” in SZMRECSÁNYI, T. & QUEDA, O. (orgs.) *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

GARCIA Jr., Afrânio; GRZYNSZPAN, Mario. (2002) “Veredas da questão agrária e enigmas do grande sertão” in MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira: 1970-2002*. São Paulo: Sumaré/ANPOCS. p. 311-348. v.4

GASQUES, José G. & VILLA VERDE, Carlos M. (1995). *Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural*. Rio de Janeiro: Ipea. (Textos para discussão n.392)

GASQUES, José G., REZENDE, Gervásio C., VILLA VERDE, Carlos M., SALERNO, Mário S., CONCEIÇÃO, Júnia C.P.R., & CARVALHO, João Carlos de S. (2004) *Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil*. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão n. 1009)

GASQUES, José G., VILLA VERDE, Carlos M. & BASTOS, Eliana T. (2006) *Gastos públicos em agricultura: retrospectiva e prioridades*. Rio de Janeiro: Ipea. (Textos para discussão n.1225)

GAZELLA, Ademir A. & ROUX, Bernard. (1999) “Agribusiness em questão: a emergência da agricultura multifuncional” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 13, outubro 1999: 46-69.

GONÇALVES, José S., MARTIN, Nelson B., RESENDE, José V. & VEGRO, Celso L.R. (2005) “Novos títulos financeiros do agronegócio e novo padrão de financiamento setorial” in *Informações Econômicas*, v.35, n.7.

GONZALEZ, Bernardo C.R. & COSTA, Silvia M.A.L. (1998) “Agricultura brasileira: modernização e desempenho” in *Teoria e Evidência Econômica*, v.5, n.10, p.7-35.

GOODMAN, D.E., SORJ, B. & WILKINSON, J. (1985) “Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre a agricultura brasileira” in *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro: UFRJ. v.5, n.4, p.15-30

GOUREVITCH, Peter (1986) *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.

GRANOVETTER, Mark. (1985) “Economic action and social structure: the problem of embeddedness” in *American Journal of Sociology*, v.91, n.3, novembro.

GRAZIANO da Silva, José. (1998) *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp.

—————. (1999) *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp.

GUIMARÃES, Eduardo A. (1995) “Abertura econômica, estabilização e política industrial” in Velloso, João P. R. *O Real e o futuro da economia*. São Paulo: Ed. José Olympio.

GUJARATI, Damodar N. (2000) *Econometria Básica*. São Paulo: Pearson Makron Books.

HAGGARD, Stephan. (1990) *Pathways from the Periphery*. Ithaca: Cornell University Press.

HALL, Peter A. & SOSKICE, David W. (2001) *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.

HAYEK, Friedrich A. (1973) *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. London: Routledge & Kegan Paul.

HEINZ, Flávio M. (2006) “Elites rurais entre representação e política: exercício prosopográfico” in HEINZ, FLÁVIO M. (org.) *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: FGV.

HELFAND, Steven M. (2000) “Interest groups and economic policy: explaining the pattern of protection in the brazilian agricultural sector” in *Contemporary Economic Policy*, v.18, n.4, p.462-76.

HELFAND, Steven M. & REZENDE, Gervásio C. (2004) “The impact of sector-specific and economy-wide policy reforms on the agricultural sector in Brazil (1980-1998)” in *Contemporary Economic Policy*, v.22, n.2, p.194-212.

HIRSCHMAN, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, 1958.

HOBSBAWM, Eric J. (1989) “O marxismo hoje: um balanço aberto” in HOBSBAWM, Eric J. (org) *História do Marxismo*, v.11. parte 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HOLLINGSWORTH, Rogers (Joseph Rogers). STREECK, Wolfgang J. & SCHMITTER, Philippe C. (1994) *Governing capitalist economies: performance and control of economic sectors*. New York: Oxford University Press.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2007) *Censo Agropecuário 2006. Notas Técnicas*. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/notatecnica.pdf. (Acesso em 09/01/2011.)

IGLECIAS, Wagner. (2007) “O agronegócio brasileiro, ação coletiva e formas de atuação política: o caso das batalhas do algodão e do açúcar na OMC” in *XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambu.

JAGUARIBE, Hélio. (1962), *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

KAGEYAMA, Ângela. (1990) “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais” in DELGADO, G. C. et al. (orgs.) *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea.

KAHLER, Miles (1985). “European Protectionism in Theory and Practice” in *World Politics*, v. 37, N. 4, pp. 475-502.

KOEHLER, Carlos B.G. (1995) “Maxwell e a exorcização do demônio de Laplace” in SILVEIRA, A.M., MOREIRA, I.C., MARTINS, R.C. & FUCKS, S. *Caos, Acaso e Determinismo*. Rio de Janeiro: ed.UFRJ.

KRUEGER, Anne O. (1992) *The political economy of agricultural pricing policy: a synthesis of the political economy in developing countries*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

KRUGMAN, P. (1999) *Uma nova recessão? O que deu errado*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

LAGO, Luiz A.C. (1990), “A Retomada do Crescimento e as Distorções do ‘Milagre’: 1967-1973” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

LAMOUNIER, Bolivar. (coord.). (1994) *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. São Paulo: Ipea.

LE THEULE, François-Gilles. & LITVAN, David. (1993) “La réforme de la PAC : analyse d'une négociation communautaire” in *Revue Française de Science Politique*, v.43, n.5., p.755-787.

LECLERCQ, Vincent. & TUBIANA, Laurence. (1988) “La remise en cause du rôle des États-Unis dans le fonctionnement oligopoliste des marchés du blé et du soja” in *Économies et Sociétés*, n.11-12.

LEITE, Sérgio P. (1996) “Liberalização comercial e internacionalização: condicionantes à agricultura brasileira” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 7, dezembro 1996: 113-133.

———. (2001) “Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980-1996)” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 16, p.129-163.

- LESSA, Carlos. (1975), *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.
- LONG, John S. & FREESE, J. (2001) *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Texas: Stata Press.
- LOPES, Mauro de R. (1992) “Os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil” in *Agricultura em São Paulo*, 39(2), p.23-41.
- . (2006) *Agricultura e política no Brasil e na Argentina*. Disponível em www.mre.gov.br/ipri/papers/argentina. (Acesso em 01/05/2006.)
- LOPEZ, Rigoberto A. (2001) “Campaign contributions and agricultural subsidies” in *Economics and Politics*, v.13, n.3, p.257-279.
- LOWI, Theodore J. (1964) “American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade” in *World Politics*, v. 16, n. 4.
- MANCUSO, Wagner P. (2004) “O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo” in *Dados*, v.47, n.3.
- MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/estatistica>.
- MEDINA, Carlos Alberto. (1979) “Estrutura de poder e resistência à mudança: a reforma agrária e os obstáculos à sua implantação” in SZMRECSÁNYI, T. & QUEDA, O. (orgs.) *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- MENDONÇA, Sônia R. (1998), “Agricultura, poder e Estado no Brasil: um projeto contra-hegemônico na Primeira República” in Mendonça, S.R. e Motta, M. (org.). *Nação e Poder: as dimensões da história*. Niterói: EdUFF.

———. (2005) *A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da Organização das Cooperativas Brasileiras*. Disponível em www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=56.

MODIANO, Eduardo. (1990) “A Ópera dos Três Cruzados” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

MOREIRA, Roberto J. (2005) “Ruralidades e globalização: ensaiando uma interpretação” in MOREIRA, Roberto J. (org.) *Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: DP&A.

NEVEU, Érik. (2005) *Sociologie des Mouvements Sociaux*. Paris: La Decouverte.

NICOLAU, Jairo M. (2000) “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)” in *Dados* v.43, n.4.

OLIVEIRA Filho, Virgílio Roma. (2005) *A revolução nacional isebiana – H. Jaguaribe e N. W. Sodré*.

OLIVEIRA, Amâncio J. & ONUKI, Janaína. (2007) “Grupos de interesses e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa” in *Papéis Legislativos*, n.8.

OLSON, Mancur. (1965) *The logic of collective action*. Harvard: Harvard University Press.

———. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.

———. (1986) “A theory of the incentives facing political organizations: neo-corporatism and the hegemonic state” in *International Political Science Review*, v.7, n.2.

ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A.C. (1990) “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

PASTORE, Affonso C. (1973) *A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil*. São Paulo: APEC.

PASTORE, A.C. & PINOTTI, M.C. (1995) “Câmbio e inflação” in Velloso, João P. R. *O Real e o futuro da economia*. São Paulo: Ed. José Olympio.

PEREIRA, Lia V. (1992) “Comerntário sobre o trabalho: Os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil” in *Revista de Economia Agrícola*, 39(2), p.43-45.

PEREIRA, Carlos. & MUELLER, Bernardo. (2002) “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro” in *Dados*, v.45, n.2.

PIERSON, Paul (1993) “When effect becomes cause: policy feedback and political change” in *World Politics*, v. 45, n. 4, pp. 595-628.

PINHEIRO, Armando C. & BONELLI, R. (2007) *Comparative advantage or economic policy? Stylized facts and reflections on Brazil's insertion in the world economy—1994-2005*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão n. 1275a)

POLANYI, K. (1980) *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus.

PORTAL REVISTA EXAME, 14/06/2007. “O novo salto do agronegócio”. Disponível em http://portalexame.abril.com.br/static/aberto/anuarioagronegocio/edicoes_0895/m0131023.html.

PORTELLA Filho, Petrônio. (1994) “O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington” in *Lua Nova*, n.32.

PRESNO, Nora. (2001) “As cooperativas e os desafios da competitividade” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 17, p.119-144.

RABE-HESKETH, Sophia & EVERITT, Brian. (2004) *A Handbook of Statistical Analyses using Stata*. New York: CRC Press.

RAE, Douglas. (1981) *Equalities*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981.

REINERT, E. (2007) *How rich countries got rich... and poor countries stay poor*. London: Constable.

RESENDE, André L. (1990) “Estabilização e Reforma: 1964-1967” in Abreu, M.P. (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

REZENDE, Gervásio C. (2000) *Política de preços mínimos na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para discussão n.740)

REZENDE, Gervásio C., NONNENBERG, Marcelo J.B. & MARQUES, Mariano C. (1997) *Abertura comercial, financiamento das importações e o impacto sobre o setor agrícola*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para discussão n.498)

RIEDL, Brian M. (2002) *Agriculture lobby wins big in new Farm Bill*. Disponível em <http://www.heritage.org/research/agriculture/index.cfm>. (Acesso em 19/03/2007.)

RICCI, Paolo. & LEMOS, Leany B. “Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19 n.55.

RODRIGUES, Roberto. (2001) “Agricultura e agronomia” in *Estudos Avançados*, v.15, n.43.

RODRIGUES, Fabiana de C. (2005) *O papel da questão agrária no desenvolvimento do capitalismo nacional, entre 1950 e 1964, em Caio Prado jr., Celso Furtado, Ignácio Rangel e autores pecebistas*. Dissertação de mestrado. Campinas: Unicamp.

SANTOS, Raimundo. (1994) “Sociedades agrárias e política” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 3, p.135-143.

SANTOS, Fabiano. (1997) “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira” in *Dados*, v.40, n.3.

SAURUGGER, Sabine. (2002) “L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel Communautaire” in *Revue Française de Science Politique*, v.52., n.4, p.375-401.

SAYAD, João. (1982) “Notas sobre a agricultura no curto prazo” in *Revista de Economia Política*, v.2, n.4, p.33-55.

———. (1984) *Crédito Rural no Brasil: Avaliação das Críticas e das Propostas de Reforma*. São Paulo. FIPE e Pioneira.

SCHAMIS, Hector E. (2002) *Re-forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

SCHATTSCHEIDER, Eric E. (1935) *Politics, pressures and the tariff*. New York: Prentice-Hall.

———. (1975) *The Semisovereign People*. Illinois: Dryden Press.

SCHNEIDER, Ben R. & MAXFIELD, Susan. (1997) *Business and the State in developing countries*. Ithaca/London: Cornell University Press.

SCHULTZ, Theodore W. (1969) *La crisis economica de la agricultura*. Madri: Alianza Editorial.

SEN, Amartya. (2001) *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record.

SENADO FEDERAL. (1994) *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito Destinada a Investigar as Causas do Endividamento do Setor Agrícola, o Elevado Custo de seus Financiamentos e as Condições de Importação de Alimentos nos Exercícios de 1990 a 1993*. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/comCPI.asp> (Acesso em 10/01/2008).

SENGHAAS, D. (1985) *The European Experience – a historical critique of development theory*. Leamington Spa: Berg Publishers.

SERVOLIN, Claude. (1989) *L'agriculture moderne*. Paris: Ed. du Seuil.

SCHÖNLEITNER, Günther. (1998) “Discussing Brazil's agrarian question: land reform is dead, long live family farming? A critical review of recent trends in policy and debate” in *Estudos Sociedade e Agricultura*, 10, abril, 57-93.

SICSÚ, João. (2006) “Rumos da Liberalização Financeira Brasileira” in *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 3 (103), pp. 364-380.

SILVA, Elizabeth R. (2009) *A organização e a influência da elite empresarial rural no processo de construção da agenda de governo: uma análise a partir da percepção de atores sociais de uma cidade do agronegócio da fronteira*

agrícola do Brasil. Tese de doutoramento, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV/Rio de Janeiro.

SIMON, Cristiano G.B. (1998) *Os campos dos senhores: UDR e elite rural (1985-1988)*. Londrina: UEL.

SIMONSEN, Mário H. (1995) “Introdução” in VELLOSO, João P. R. *O Real e o futuro da economia*. São Paulo: Ed. José Olympio.

SIMONSEN, Mário H. (2002) *Textos Escolhidos*. Rio de Janeiro: FGV.

SIMONSEN, Mário H. & CAMPOS, Roberto O. (1976) *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.

SINGER, Paul. (1979) “Agricultura e desenvolvimento econômico” in SZMRECSÁNYI, T. & QUEDA, O. (orgs.) *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

SOLARI, Aldo B. (1979) “O objeto da sociologia rural” in SZMRECSÁNYI, T. & QUEDA, O. (orgs.) *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

SORJ, Bernardo. (1980) *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar.

SORJ, Bernardo. & WILKINSON, John. (1992) *Structural adjustment and the institutional dimensions of agricultural research and development in Brazil: soybeans, wheat and sugar cane*. OECD (Working Paper n.76).

STAVENHAGEN, Rodolfo. (1979) “A comunidade rural nos países subdesenvolvidos” in SZMRECSÁNYI, T. & QUEDA, O. (orgs.) *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

STREECK, Wolfgang. (2005) “Requirements for a useful concept of complementarity” in *Socio-Economic Review*, 5, 363-366.

TAVARES, Maria C. (1975), *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar.

THOMPSON, E.P. (1979), *Tradición, revuelta y consciencia de clase*. Barcelona: Editorial Crítica.

VEIGA, José E. (1984) *O que é Reforma Agrária*. São Paulo: Brasiliense.

VIDOTTO, Carlos A. (1995), *Banco do Brasil. Crise de uma Empresa Estatal do Setor Financeiro (1964-92)*. Dissertação de Mestrado, IE Unicamp, Campinas (SP).

———. (1997) “Dimensão Pública e Privada de uma Estatal Financeira: o Banco do Brasil no Auge e Declínio Cíclicos” in *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n.1. pp. 159-187.

———. (2007) *Banco do Brasil, do Cruzado ao Real: crise e reestruturação de um banco estatal*.

VILLA VERDE, Carlos M. (2000) *O Crédito Rural e a Capacidade de Pagamento do Setor Agrícola*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para discussão n.696)

WELLS, J. (1977) “The Diffusion of Durables in Brasil and its Implications for Recent Controversies Concerning Brazilian Development” in *Cambridge Journal of Economics*. Cambridge: Cambridge.

WERNECK, Rogério F. (1991) “Public sector adjustment to external shocks and domestic pressures in Brazil” in *The public sector and the latin american crises*. San Francisco: ICS Press.

WRIGHT, Gavin. (2001) “Economic history as a cure for economics” in SCOTT, Joan. & KEATES, Debra. *Schools of thought: twenty five years of interpretive social science*. Princeton: Princeton University Press. p.41-51

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2002) *Introductory Econometrics: A Modern Approach*.