

CAPÍTULO III

CONSERVADORISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO: Lógica da não-solução da Questão Agrária

A economia brasileira experimentou revoluções profundas no curso histórico de seu desenvolvimento desde a colonização. Entretanto, a persistência do sentido iníquo das transformações, cada vez mais alargando disparidades e heterogeneidades, revela o quanto a velha estrutura condiciona as (e se faz visível nas) novas configurações econômico-sociais construídas. Mais ainda, o velho parece rejuvenescer-se na sua essência alargadora de diferenças, como persistente molde do novo. A modernidade projeta-se avassaladora sobre a estrutura econômica, provoca mudanças no tecido social, mas as disparidades crescentes sedimentam-se como universalidade peculiar aos vários momentos históricos. Nesse sentido, a perene crise agrária tem marcado o capitalismo tardio brasileiro, relacionando-se com o seu próprio caráter retardatário, sua gradualmente demorada revolução burguesa e sua história lenta o suficiente para operar mudanças sem ruptura. A meta da morfose transformadora revela aí o seu conteúdo mais dramático, de mudança aparente, para preservar sua espinha dorsal. Essa linha permanentemente definidora de sua essência permanece por várias morfoses, desvelando-as como pseudomorfoses.

MAYER (1986), ao analisar as transformações européias na passagem do século passado para o presente (1848-1914), argumenta que, embora tenham passado por profundas mudanças na estrutura produtiva no curso de duas revoluções industriais, essas sociedades mantinham sólidos importantes elementos do momento histórico anterior. "No início do século XX a Europa, com a exceção da Inglaterra, ainda era predominantemente rural e agrária, mais que urbana e industrial... a agricultura, a manufatura de bens de consumo, o comércio tradicional e o sistema bancário local não eram meros remanescentes nas economias políticas da Europa. De fato, esses modos de produção,

distribuição e crédito capitalistas, supostamente decadentes, continuavam a dominar e a definir as relações de classe e as estruturas de *status* social... As nobrezas pós-feudais e as elites agrárias de modo geral sobreviveram no século XX não só ou em especial devido a suas posições políticas, sociais e culturais privilegiadas, mas também ao seu peso econômico ainda maciço, mesmo que em lento declínio. Os grandes proprietários fundiários eram não só numericamente importantes, como também suas fortunas excediam de longe a dos negociantes, embora a riqueza destes agora crescesse com maior rapidez ... Assim, as formações de classes e interesses anteriores à 2ª Revolução Industrial não eram apenas relíquias de relações de produção arcaicas que sobreviviam incongruamente no interior das sociedades capitalistas da Europa do século XIX" (MAYER, 1986).

A força da tradição revelou-se consistente na realidade europeia em fins do século XIX, ainda que as revoluções econômicas e sociais se tenham generalizado com incrível rapidez histórica. Essa ocorrência no berço das transformações constituidoras da modernidade assume ponto relevante para a reflexão, frente à situação do capitalismo tardio brasileiro, em que, no crepúsculo do século XX, "o conservadorismo e o autoritarismo da sociedade brasileira - notadamente de expressivos segmentos de suas elites - deram forte contribuição para a manutenção e o agravamento desse quadro (de crise): de um lado, porque dirigiram a transição política da reabertura democrática de forma a 'mudar para manter', de outro, porque não possibilitaram o correto enfrentamento às questões estruturais" (CANO, 1993). Essa capacidade de realizar transições políticas e transformações econômicas, com a manutenção de sua hegemonia sobre a sociedade, constitui uma característica da elite brasileira desde os tempos imperiais.

No curso do desenvolvimento capitalista brasileiro, um aspecto perene aparece no tocante à questão agrária. Ainda que se tenha constituído uma economia industrial complexa, a fração de poder econômico e político das elites agrárias revela-se expressiva e determinante do quadro nacional. Esta pseudomorfose reflete-se diretamente em aspectos fundamentais para a definição do perfil da classe dirigente do Estado brasileiro e dos próprios mecanismos financiadores das políticas públicas. No plano político, nota-se a persistência de mecanismos preservadores do poder nas 4 grandes transições da sociedade nacional: Independência Nacional, Proclamação da República, Revolução de 30 e Movimento de 64. Em todos eles, as frações da classe dirigente que assumiram o poder guardam as principais características da postura política das antecessoras, ainda que com profundas mudanças na dinâmica econômica. Essa predominância revela-se não apenas na manutenção incólume da propriedade da terra, com a propriedade privada constitucionalmente definida como direito fundamental do indivíduo, mas também pela própria estruturação de políticas econômicas que ampliem a sua posição de classe dirigente. Tal transparece, entre outros aspectos possíveis, no sistema tributário e nas políticas para a agricultura, organicamente concebidos como elementos protetores do patrimônio.

Nesse compasso, como coloca MARTINS (1994), "quando se reconhece que a sociedade brasileira, como outras sociedades de origem colonial, com problemas similares, é **uma sociedade de história lenta** e se toma essa constatação como perspectiva de interpretação da realidade social, os resultados são diferentes dos que se consegue por outro meio... uma **sociologia da história lenta** permite descobrir, e integrar na interpretação estruturas, instituições, concepções, e valores enraizados em relações sociais que tinham pleno sentido no passado, e que, de certo modo, e só de certo modo, ganharam vida própria. É sua

mediação que freia o processo histórico e o torna lento. Não só porque reduz o âmbito da tomada de consciência das verdadeiras dificuldades à transformação social, mas também porque atenua ou reorienta o sentido das ações de propósito transformador". No processo brasileiro, "a propriedade latifundista da terra se propõe como sólida base de uma orientação social e política que freia, firmemente, as possibilidades de transformação social profunda e de democratização do País ... A propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capitalismo moderno, deu a esse sistema político uma força renovada, que entrava tanto a constituição da verdadeira sociedade civil, quanto da cidadania de seus membros. A sociedade civil não é senão esboço num sistema político em que, de muitos modos, a sociedade está dominada pelo Estado e foi transformada em instrumento do Estado. E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo político e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo. No Brasil, o atraso é instrumento de poder" (MARTINS, 1994).

1. - Questão Agrária como questão política: a força e perenidade histórica do poder dos conservadores³⁸

A relação entre a propriedade territorial e o poder político confere à sociedade brasileira uma das suas mais marcantes características, a de perfil profundamente autoritário. Verifica-se tal ocorrência na postura das forças dominantes, seja nas relações políticas, seja nas relações sociais como um todo. O autoritarismo resulta do fato do curso histórico do desenvolvimento brasileiro "ter secretado uma classe política simultaneamente vinculada aos interesses agrários e ao desempenho das funções de Estado... Uma das conseqüências de tal simbiose foi a garantia da manutenção do monopólio da terra, acompanhada de um rígido enquadramento político das populações rurais" (CAMARGO, 1981).

³⁸ Importante ressaltar que a crítica ao conservadorismo da classe dominante no Brasil não pode deixar à margem o fato de que importantes segmentos das classes subalternas também esposam teses autoritárias e conservadoras. Na verdade, a passagem de uma sociedade rural para uma sociedade urbana, ainda que tenha libertado parcela expressiva da população dos efeitos diretos da coerção extra-econômica clássica, não significou liberdade plena, porque: a) numeroso contingente de pessoas ainda vive sob o jugo dessa prática de coerção incompatível com a lógica do contrato entre pessoas iguais perante a Lei do capitalismo, em especial na zona rural que contempla 25% da população; b) o acesso à essa igualdade formal exige que se porte de requisitos civilizatórios de cidadania, como educação, justiça e sobrevivência digna, sem restrições econômicas, direitos que não estão ao dispor da maioria das pessoas, inclusive nas cidades; c) as transições lentas vem permitindo a montagem da superestrutura capaz de perpetuar essa dominação, como a realização de avanços sociais como concessão "filantrópica" do Poder e não como conquista das classes subalternas; d) a própria organização dessas classes decorre de uma decisão do Poder, que criou o movimento sindical corporativo nos anos 30, até hoje não rompido na plenitude e que impingiu-lhe o ônus de gerir uma assistência social deficitária, que gera imensos desgastes; e) o sistema mostra um incrível capacidade de gerar e absorver facções de classe, dominante ou subalternas, que defendem o avanço "consentido" que não rompe com a sua espinha dorsal. Isso ocorre notadamente nas transições, que não são apenas lentas e controladas, mas feitas lentas e controladas se preciso com base na força, seja no campo ou nas cidades; f) nessa passagem de sociedade rural para a urbana, erigindo a sociedade de massa, o controle dos meios de comunicação de massa e seu uso ideológico reforçam o processo de dominação agora com aprofundamento da alienação no reforço do conformismo. Em suma, mesmo as classes subalternas estão representadas por lideranças conservadoras, autoritárias, produzidas pelo mesmo processo ou cooptadas pelas elites com o oferecimento da ilusão de incorporação individual. Exatamente este ponto, o acirramento do individualismo como comportamento genérico em todas as classes, auxilia a perenidade do domínio conservador. Noutras palavras, trata-se do domínio de uma elite conservadora sobre uma sociedade marcadamente conservadora nos vários níveis sociais.

A perenização dessa estrutura de domínio sobre a sociedade compõe requisitos peculiares ao desenvolvimento capitalista brasileiro. Esses pressupostos estruturais impedem que ocorram no Brasil as mudanças profundas operadas nas economias e sociedades que o precederam na realização das revoluções industriais, como também, principalmente, condicionem o próprio ritmo e o tempo histórico dessas transformações. Resultante disso, "na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho" (MARTINS, 1994).

Nessa realidade, o devir histórico mostra a preponderância de uma relação intrínseca entre terra e poder, não apenas porque o monopólio da terra se mantém incólume, também porque, com base nesta se constrói uma elite dominante que não agrega os valores civilizatórios das sociedades modernas. Apenas resgatando esse determinante histórico, pode entender-se porque "são os setores modernos e de ponta, na economia e na sociedade, que recriam ou, mesmo, criam, relações sociais arcaicas ou atrasadas, como a peonagem, a escravidão por dívida, nos anos recentes. Trata-se, portanto, de uma sociedade estruturalmente peculiar, cuja dinâmica não se explica por processos políticos e históricos dos modelos clássicos" (MARTINS, 1994).

1.1. - Independência brasileira e consolidação do poder oligárquico

A propriedade da terra está intrinsecamente ligada à estrutura de poder desde os primórdios da sociedade brasileira, decorrente da expansão mercantilista. Nesse sentido, o patrimônio e o poder confundem-se na trajetória histórica de transformações econômicas paradoxalmente ensejadas sob a égide das forças conservadoras. A colonização foi levada a efeito com base no regime de sesmarias e, na época da proclamação da independência, "tantas foram as liberalidades nas concessões das sesmarias, com áreas de 10, 20, e até 100 léguas, com diversas doações a um mesmo requerente, que, em 1822, não havia mais terras a distribuir ... o quadro está definido: a grande propriedade toma conta do país, com a dependência e o bloqueio de ascensão do lavrador não proprietário" (FAORO, 1991).

A ocupação do território nacional, com base na doação de sesmarias de largas extensões de terras, na verdade representa paralelamente a concentração do poder político local nas mãos do contemplado, uma vez que a ele eram confiados no mesmo ato também poderes administrativos e jurídicos. Isto porque a seleção não era aberta ao concurso de qualquer cidadão residente em território nacional, porque, "para requerer a sesmaria, era necessário o prévio prestígio político, confiada a terra, não ao cultivador eventual, mas ao senhor de cabedais ou titular de serviços públicos. A propriedade seria, desta sorte, uma afirmação aristo-crática,... Esse aspecto da formação da propriedade fundiária sugeriu a analogia ao feudalismo, analogia anacrônica dado o envolvimento mercantil da produção agrícola e a presença de um leito de supremacia estatal na sociedade" (FAORO, 1991).

Sem negar que, no caso brasileiro, a economia tenha sido forjada "desde o início pelo capitalismo comercial sob a forma de empresa agrícola" (FURTADO, 1972), o fato é que esse processo se deu lançando mão de formas pretéritas de relações de produção, no que se destaca a escravatura. O estatuto das sesmarias não fugiu à regra, uma vez que "a concessão territorial era o benefício da

vassalagem, do ato de servir, não era um direito mas uma retribuição. Portanto, as relações entre o vassalo e o rei ocorriam como troca de favor. A lealdade política recebia como compensação retribuições materiais, mas também honorárias como títulos e privilégios, que, no fim, resultam em poder político e, conseqüentemente, em poder econômico" (MARTINS, 1994). A agricultura comercial brasileira foi, desse modo, implantada no contexto da expansão do circuito mercantil europeu, mas sustentada na recriação do trabalho compulsório, representado pela escravidão, e numa particular forma de concessão de terras que garantia lealdades políticas típicas do feudalismo³⁹. Nesse sentido, já no regime de sesmaria, fica profundamente demarcada não apenas a estrutura fundiária concentrada, como também, a estrutura de poder autoritária, que caracterizam a realidade brasileira.

A independência brasileira no início do século XIX foi realizada quando os elementos fundamentais da economia agrária brasileira já estavam postos. "O fim do regime de sesmarias estava, mesmo antes da Resolução de 17 de julho de 1822, decretado pelos fatos - a exaustão dos bens a distribuir - fecha um período histórico. Daí por diante, em lugar dos favores do poder público, a terra se adquire pela herança, pela doação, e pela compra e, sobretudo, pela ocupação - a posse, transmissível pela sucessão e alienável pela compra e venda... Verdade que o requisito pelo reconhecimento da posse será a cultura efetiva, mas o posseiro, a partir de sua lavoura, estendia a terra até onde a resistência dos outros não obstasse suas pretensões territoriais. De um modo e de outro, a grande propriedade era o objetivo, já fixado na imaginação e legitimada na consideração social" (FAORO, 1991).

Essa transformação política de modo algum viria a representar uma ruptura com a estrutura de poder vigente na sociedade brasileira. Tal constatação está no fato de que o Imperador D. Pedro I não apenas fora o representante da coroa portuguesa no Brasil anteriormente à independência, como também constituíra no herdeiro direto dessa mesma coroa, direito que viria futuramente a reivindicar e obter. As estruturas políticas, com privilégios para os detentores de patrimônio, já se haviam estabelecido no campo com base nas sesmarias. As medidas seguintes viriam consolidar a relação entre patrimônio e poder, sendo que a Constituição de 1824, no artigo 179, definia que "é garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude", convalidando o caráter absoluto e concentrador da propriedade fundiária tradicional no território brasileiro (FACHIN & SILVA, 1991).

Essa base legal viria acompanhada da legalização das chamadas companhias de ordenanças, que representavam um misto de poder político e militar de base local. "A Regência de Feijó criou a Guarda Nacional, ... o que a Regência fez foi simplesmente ampliar a estrutura das companhias de ordenanças, que eram corporações civis, dando-lhes hierarquia militar completa...

³⁹ Essa conformação essencialmente contraditória, presente no poder de coerção extra-econômica do sesmeiro, e que foi perenizada na estrutura da sociedade brasileira por inúmeros mecanismos que conformaram uma elite marcadamente autoritária, faz traduzir no mesmo sentido as denominações de "feudal" de RANGEL (1986a) e de "resquírios colonial-escravistas" de PRADO Jr (1966) e de FURTADO (1972), cunhadas para conceituar essa constatação na realidade. Outro aspecto que reforça essa argumentação está no fato de que "a Coroa sabia o modo de domar o proprietário rural, com os remédios já usados em outro tempo no aliciamento, aos conquistadores e descobridores de minas: os dourados honoríficos, nobilitadores e inúteis. A distribuição será módica, nos graus sob D. João, e de mãos largas no reinado de D. Pedro I, que de golpe, fundou a aristocracia brasileira, desde logo mais numerosa que a de Portugal em muitos séculos de monarquia ... A política era, nas intenções, finória: com papel, fita e metal conquistava lealdades" (FAORO, 1991).

o que de fato aconteceu foi a captura do poder central pelos municípios e sua tradição oligárquica e patrimonial... De modo que os potentados locais ganharam visibilidade e forma política como coronéis da Guarda" (MARTINS, 1994). A própria estrutura eleitoral de todo o período imperial impedia a ampla manifestação popular, e reforçava o poder local, pelo fato de que "a amplitude do voto era regulada pelo patrimônio de cada um, pois só os mais ricos votavam em todas as eleições (municipais, provinciais e nacionais). Os não tão ricos votavam nas eleições municipais e nas provinciais, mas não nas nacionais" (MARTINS, 1994).

A monarquia brasileira erigida após a independência e a própria integridade territorial são elementos de um movimento de proteção aos interesses da oligarquia escravista. O Brasil Imperial, tal como historicamente se constituiu a partir do sistema mercantil-colonial, foi uma necessidade instrumental capaz de manter a escravidão como regime de trabalho compulsório, quando todas as principais potências mundiais, dentre as quais a Inglaterra hegemônica no mundo, a condenavam peremptoriamente em defesa do trabalho livre, em nome da "liberdade" inerente à "modernidade capitalista do século XIX" (ALENCASTRO, 1987). Tomando como partida a condenação formal da escravidão em todo o mundo "civilizado" por volta dos anos trinta daquele século, a oligarquia, ao controlar o Império, teve forças para manter esse regime de trabalho "arcaico" por mais meio século, quando sua solução já estava "madura" em termos de que já haviam sido gestados os instrumentos de manutenção do poder econômico e político. Um deles é a propriedade territorial, criada por meio da Lei de Terras de 1850.

Esse instrumento legal viria encerrar o período em que o acesso à terra se fazia pelo sistema de posses, passando a vigor o de concessões. "De acordo com a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, para o futuro, punha-se termo ao regime das posses, admitida a transmissão da propriedade apenas pela sucessão e pela compra e venda, ... uma ratificação formal do regime de posses. Graças à lei, a propriedade particular se extremou da terra devoluta, gozando a primeira, além de um título certo para garantia de sua empresa, de um registro paroquial, embrião capaz de separar o senhor de terras do mero pretendente ao usucapião. Para o futuro as terras públicas só seriam adquiridas por meio de compra, com a extinção do regime anárquico das ocupações"(FAORO, 1991).

A valorização das terras, no decorrer do surto da expansão cafeeira pelo Vale do Paraíba, mostra concretamente a que e a quem serviu a existência desse estatuto legal. Nesse processo, os posseiros existentes nas terras em "legalização", "até então pouco molestados, são repudiados pelos velhos proprietários, que lançam mão de todos os recursos administrativos e judiciais para defenderem sua propriedade. Dessa luta, a vitória coube aos senhores das sesmarias ... Não obstante a resistência encarniçada e, às vezes, ativa dos pequenos posseiros, estes não podiam sustentar por muito tempo a luta com poderosos adversários pos-suindo relações no Rio de Janeiro, recursos abundantes para pagar advogados, e os lazeres necessários para fazerem viagens à sede do município. ... A Lei de 1850 não lograra, inspirada pelo povoamento e colonização, compensar, pela pequena propriedade, o rumo expansionista do latifúndio. Reforçava, contudo, à margem das sesmarias, algumas posses voltadas à grande extensão" (FAORO, 1991).

O regime imperial consolidou uma estrutura de poder econômico profundamente concentrada, com a manutenção dos latifúndios canavieiros nordestinos, mas principalmente pelo fato de que, com o início da expansão do

café no Sudeste, reproduziram-se as mesmas características da velha agricultura na nova fronteira de expansão, qual seja, a grande propriedade escravocrata. Na verdade, estava na base da sustentação do "2º Reinado, cuja decantada estabilidade repousa justamente na solidez do pacto agrário que o modela, consubstanciado no acordo escravocrata que, em vista das sérias pressões externas, transforma o Estado não só em avalista de relações condenadas pelos centros hegemônicos, como também em mediador e vínculo entre elites tradicionais e elites emergentes, coesas em torno da perpetuação de interesses comuns" (CAMARGO, 1981).

A luta contra a escravidão envolvia, para muitos abolicionistas, a necessidade de redefinir a estrutura agrária brasileira, sem o que não haveria ruptura com as forças de poder atuantes sobre a sociedade⁴⁰. Entretanto, realizada a abolição da escravatura, não sem antes se ter forjado a institucionalização da propriedade pela Lei de Terras de 1850, "não se processam as transformações que, idealisticamente, muitos abolicionistas esperavam. Homens como André Rebouças, defensores de medidas de distribuição da propriedade que dessem fim ao mono-pólio da terra e criassem uma ampla camada de pequenos proprietários, serão, com a queda do Império a qual defendem, marginalizados" (CAMARGO, 1981).

1.2 – A Proclamação da República e a força da oligarquia rural

A proclamação da República viria ser outra demonstração de robustez da oligarquia agrária brasileira, com uma "saúde que não se revela apenas pelo seu aspecto formal, em dado momento, mas pela comprovação de sua capacidade de **renovação**, sem ruptura de identidade" (RANGEL, 1962). As lutas pelos ideais republicanos envolviam não apenas grupos que se batiam pela condenação da escravidão, mas também, principalmente, facções de proprietários de terras que propugnavam pela descentralização do poder imperial. Para essas forças, de cunho paradoxalmente "modernizantes-conservadoras", o antagonismo fundamental era dirigido à centralização do poder nas mãos de segmentos encastelados em torno da corte, envolvendo comerciantes e especuladores que tolhiam a expansão econômica do País. Isso porque "o Segundo Reinado será o paraíso dos comerciantes, entre os quais se incluem intermediários honrados e os

⁴⁰ Interessantes, nesse aspecto, são as posições do mulato de origem humilde Antonio Pedro Figueiredo, dotado de grande cultura e por isso denominado "Cousin Fusco". Seus depoimentos publicados na revista "O Progresso", entre 1846 e 1848, revelam profundo conhecimento do problema agrário brasileiro à época, em especial de Pernambuco, dominado pelo latifúndio canavieiro. Dizia ele: "A maior parte da nossa província está dividida em grandes propriedades, fragmentos das antigas sesmarias, das quais mui poucas hão sido subdivididas. O proprietário ou rendeiro ocupa uma parte delas, e abandona, mediante pequena paga, o direito de permanecer n'outra e de cultivá-la, a cem, duzentas e algumas vezes quatrocentas famílias de pardos e pretos livres, dos quais ele se torna protetor natural, mas deles também exige obediência absoluta, e sobre eles exerce o mais completo despotismo. Daí resulta que as garantias da lei não são para esses mal-aventurados, que entretanto compõem a maior parte da população da província, mas para esses proprietários, dos quais 3 ou 4 reunidos pelos laços de sangue, da amizade ou da ambição, bastam para aniquilar numa vasta extensão de terreno, as forças e influencias do Governo... Nesse fato da grande propriedade territorial, nesses novos latifúndios, deparamos nós a base desta feudalidade que mantém diretamente, sob jugo terrível, metade da população da província, e oprime a outra metade por meio de imenso poder que lhe dá esta massa de vassallos obedientes ... Reconheçamos numa palavra, que a divisão do nosso solo em grandes propriedades é a fonte maior de nossos males ... Este regime autoritário provem da organização atual da propriedade no interior ... Matai o despotismo na pessoa da grande propriedade" (citado por HOLANDA & CAMPOS, 1972).

especuladores prontos para o bote à presa, em aliança com o Tesouro. A velha dupla, estamento e comércio, dá-se as mãos, modernizadora nos seus propósitos, montada sobre a miragem do progresso. Os agricultores, vergados ao solo, os industriais inovadores, servem, sem querer, aos homens de imaginação forrada de golpes, hábeis no convívio com políticos, astutos nas empreitadas" (FAORO, 1991).

A oligarquia agrária brasileira, produto do acordo realizado entre as classes agrárias e setores a elas vinculados, era formada por várias oligarquias regionais, produzidas por bases sócioeconômicas distintas, indo da feição latifundiária-patrimonialista nordestina à burguesia agrário-mercantil paulista. Segundo CARDOSO (1975), isso constituía a espinha dorsal da oligarquia que tinha duplo caráter: de um lado o Estado e o patrimonialismo deram à oligarquia uma expressão cartorial; de outro, um setor oligárquico assumia posturas ilustradas. O fim da escravidão é um processo que não se explica pela luta entre senhores e escravos, mas por uma teia de determinações destinada a pôr fim a esse obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas, na qual se funda a aliança de interesses entre plantadores de café, burguesia industrial inglesa e parcela do aparato estatal (militares). A oligarquia rural patrimonialista sucumbiu nesse processo à burguesia agrário-exportadora. Entretanto, originária de uma estrutura de poder calcada na grande propriedade, a burguesia cafeeira mantém essa característica de *terrateniente*.

Por essa razão mesma na economia cafeeira não há uma adesão linear às idéias republicanas. O pressuposto fundamental dos cafeicultores do Oeste paulista era auferir uma institucionalidade capaz de permitir políticas de sustentação ao negócio em expansão, para o que a idéia de federação era importante por permitir diferenciar estruturas de poder. Esse será "o imã de uma parte dos fazendeiros, a mais comprometida com o trabalho livre, a que não verá senão no trabalho livre o futuro da lavoura, a mais hostil ao encadeamento urbano e crédito de suas atividades. Só assim se explicará o larvado e o manifesto republicanismo do fazendeiro do Oeste paulista e do Rio Grande do Sul, bem como, em sentido inverso, a fidelidade monárquica da lavoura do Vale do Paraíba" (FAORO, 1991).

A República alterou o pacto imperial no sentido da descentralização do poder e, ao invés da escravidão, colocou como cimento agregador da federação a manutenção do monopólio da terra. Realizada a proclamação, há uma acomodação das forças políticas sob hegemonia marcadamente conservadora, especialmente no tocante ao aspecto patrimonial. A Constituição de 1891, no seu artigo 17, definiu que "o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude", tal qual previa a Carta Magna vigente em no período imperial, não representando nesse sentido senão a continuidade da ordem legal precedente (FACHIN & SILVA, 1991).

A burguesia cafeeira, ao manter a estrutura fundiária, passou a aparelhar a estrutura de Estado com vistas a realizar as transformações econômicas necessárias à expansão do complexo cafeeiro. Tinha sob seu controle as concessões de terras, o suporte à imigração com a organização do patronato agrícola, a geração e a difusão de tecnologias para as quais forjou institutos especializados e a formação de recursos humanos nas escolas agrícolas instaladas pelo interior e na criação dos cursos de engenharia, em especial a agrônoma, ainda no final do século XIX (GONÇALVES, 1993b). Por todos esses feitos, pode-se visualizar a face moderna de uma burguesia gestada e apegada à grande propriedade territorial. Aliás, a incolumidade da propriedade era fundamental para os sucessos especulativos das vendas de terras nas frentes de expansão cafeeira.

Por seu lado, no tocante à dominação política, a estrutura de poder mantém intacta, pois, "no campo, no distrito, no município, o chefe político, o coronel tardo e solene, realista e autoritário, ..., converte o freio jurídico do Governo no buçal caboclo ... O coronel antes de ser um líder político é um líder econômico,... o homem rico - o rico por excelência na sociedade agrária, o fazendeiro, dono de terra - exerce poder político, num mecanismo onde o governo será o reflexo do patrimônio pessoal ... A passagem do regime imperial ao republicano irá acentuar e exacerbar a função eleitoral do coronel ... No esquema da supremacia estadual e da eleição sansionadora se insere o coronelismo. Ele se irmana à oligarquia das unidades federadas, num recíproco jogo de interações ativas. O comando do sistema caberá ao governador, isto é, ao grupo estadual por ele representado, intermediário dos favores e benefícios da União sobre as comunas... A situação política do coronel se manifesta nos seus serviços de intermediação, ... o coronel pleiteia e distribui, protege e mobiliza a segurança coletiva" (FAORO, 1991).

Desse modo, a República Velha contraditoriamente representou: a) no plano econômico, a liberação do capitalismo brasileiro das amarras que impediam a constituição das forças produtivas especificamente capitalistas, impulsionando a industrialização em concomitância com a expansão cafeeira, o que redundou, ainda que tardiamente, na internalização do padrão produtivo referente à 1ª Revolução Industrial no final dos anos 20 (CANO, 1980); b) no estatal, o reaparelhamento do aparato público para sustentar esse processo, pois o que torna singulares os homens do café não é o controle do Governo mas o fato de terem usado esse controle para concretizar uma política definida em termos econômicos e sociais (FURTADO, 1989); c) e no político, a constatação de que "a política dos governadores que apressa a integração dos *Estados* ao Estado, verticaliza também as relações sociais: consolida de tal forma a liderança regional, nos *Estados*, e do coronel, no município, através das bem montadas máquinas políticas, que praticamente 'feudaliza' o campesinato, tornando-o totalmente dependente de uma política de clientela que, sob condições de lealdade e conformidade absoluta, lhe delega o usufruto parcial da terra, e alguns outros bens e serviços. Nas zonas rurais mais pobres, diante da penúria geral, amplas camadas acomodam-se às precárias condições de existência" (CAMARGO, 1981).

1.3 – A Revolução de 30 e a manutenção do poder ruralista

As transformações econômicas brasileiras nas primeiras décadas do Século XX consubstanciaram-se na "precipitação de duas crises de sobreacumulação produtiva - a cafeeira e a industrial" (CANO, 1993). Essas mudanças em curso haviam aberto o caminho para o rompimento com a característica essencialmente agrária da economia brasileira, uma vez que haviam sido implantados os principais setores da indústria leve de consumo não-durável, o que corresponde à internalização do padrão inerente à 1ª Revolução Industrial Inglesa. Surgem no seio social as classes médias urbanas, a classe operária urbana (ainda que de dimensões nacionais modestas), o que, de certa maneira, rompe com o monopólio da fazenda de café, de único cenário da vida econômica e política nacional. Em função disso, assiste-se no "transcorrer da década de 20, a uma série de movimentações sociais e políticas, como os movimentos operários, o surgimento dos partidos políticos de esquerda, da Semana da Arte Moderna de 1922 e do tenentismo, que surge a partir de 1918 e que culminaria com a ruptura desse período de transição, com a Revolução de 30" (CANO, 1993).

Na verdade, inicia-se nesse período o processo lento de industrialização, que demandaria meio século, até completar-se a internalização da 2ª Revolução Industrial. Com esse objetivo, adotam-se políticas públicas, que transferem renda de outros setores para a indústria, de maneira a fortalecê-la como pólo dinâmico da economia, acelerando concomitantemente a urbanização, porque os diferenciais de ganhos na cidade em relação ao campo eram um atrativo para as massas migrarem do campo para as cidades (CARDOSO, 1975). A burguesia industrial-financeira constatou que as instituições nacionais eram arcaicas e incompatíveis com o capitalismo de base industrial e, por essa razão impunha-se intervenções em certas esferas para liberar as manifestações das virtualidades do modo de produção capitalista. Para tal, realizou reformas institucionais, com o fim de acompanhar o ritmo de avanço das forças produtivas (IANNI, 1965), ainda que a força das oligarquias rurais amenize e estenda esse processo por décadas. Com a Revolução de 30, rompe-se de forma dramática a estrutura calcada num instrumento que se havia tornado obsoleto, a política de cúpula que envolvia no comando os principais estados exportadores de café (CARDOSO, 1972), mas não sem que isso tenha significado, por outro lado um acordo com as oligarquias periféricas, não ligadas ao café.

O movimento tenentista, principal núcleo portador das idéias renovadoras, que funcionaram como propulsoras da Revolução de 30, tinha em suas entranhas enormes contradições, ainda que, no geral, representasse uma condenação ao poder da oligarquia rural. Dentre os líderes, estava Luiz Carlos Prestes, que propugna: "somos governados por uma minoria que, proprietária de terras e das fazendas e senhores dos meios de produção e, apoiada nos imperialismos estrangeiros, nos explora e nos divide. Essa situação só será dominada pela verdadeira insurreição generalizada, pelo levante consciente das mais vastas massas de nossas populações dos sertões e das cidades" (citado por SILVA, 1966). Liderança não menos importante, especialmente no período posterior aos anos 30, era Juarez Távora, para quem "não será invertendo a ordem existente, pela anulação sistemática da burguesia, da ascendência universal incontrastável, pelo proletariado, que se chegará ao almejado equilíbrio social. Isso apenas inverteria os pólos da injustiça atual. Creio sim, no equilíbrio e excelência de um regime baseado na representação proporcional de todas as classes sociais, erigido um regulador imparcial de suas dependências e interesses recíprocos" (citado por SILVA, 1966). Os tenentes, que chegaram ao poder em 1930, acabaram filiando-se à segunda concepção, com Juarez Távora se convertendo importante mandatário nordestino.

O entendimento do real significado do regime implantado com a derrocada da burguesia cafeeira exige que se leve em conta que a "Revolução de 1930 resulta da superposição de forças políticas por definição contraditórias: o tenentismo e a reação oligárquica. O tenentismo, em sua fase inicial indefinido politicamente, embora já comprometido com o legalismo democrático e com o espírito da Constituição de 1891, sofre, em seu processo de socialização política, profundas transformações" (CAMARGO, 1981). Para os segmentos conservadores ligados às oligarquias periféricas, "os tenentes e seu programa renovador constituíam uma séria ameaça, que na verdade implicaria a desarticulação total de forças regionais bem montadas, além de uma ruptura com os compromissos tácitos que precederam e possibilitaram a Revolução de 1930" (CAMARGO, 1981).

Na esteira do processo de acomodação que reduziria os impactos revolucionadores das idéias tenentistas, tem-se a constatação de que "os velhos políticos, fiéis à paz republicana, admitem a insurreição, nunca a revolução.

Pretendem na verdade, abortar a revolução à custa da insurreição, já que reformas legais não haviam sido possíveis ... Nada de tocar nos alicerces sobre que repousa a estrutura social" (FAORO, 1991). Dentro desse contexto, "por mais fortes razões, a reformulação agrária, que atinge o âmago da ordem política dominante, sustentada pelo poder fundiário, será, de maneira ainda mais radical, postergada: eram sólidos e organizados os interesses que as reformas porventura atingissem e, inversamente, frágeis e desarticulados os seus prováveis beneficiados. Visivelmente, o poder central filtrará as medidas tenentistas incorporando apenas propostas residuais inócuas e facilmente digeríveis" (CAMARGO, 1981).

Surge desse processo o alargamento das políticas de favores existentes no campo para as cidades, uma vez que "a única grande expressão política e ideológica da classe operária brasileira foi o populismo, que teve seu melhor momento no populismo de Vargas" (MARTINS, 1994). Essa conformação de estrutura de dominação "funda-se no momento em que as populações rurais se deslocam para as cidades, educadas nos quadros autoritários do campo. O coronel cede lugar aos agentes semi-oficiais, os pelegos, com o chefe de governo colocado no papel de protetor e pai, sempre autoritariamente, pai que distribui favores simbólicos e castigos reais" (FAORO, 1991). Tem-se, na verdade, uma continuidade política, uma vez que "as oligarquias mantinham suas relações de clientelismo e, sobretudo, sua dominação tradicional em relação à clientela, isto é, o povo. Mas, passaram a prestar obediência aos novos donos do poder, os militares e burocratas do Estado centralizado. No fim, mesmo onde a Revolução renovou as lideranças políticas, recorreu ao mesmo sistema de compromissos com facções locais em que o coronelismo sempre se baseou" (MARTINS, 1994).

Nessa "transição negociada" com as forças oligarcas, manteve-se o núcleo conservador de incrível poder que dá o perfil da política nacional. A figura política predominante da agropecuária era o "coronel", que reinava sobre enorme vastidão territorial. Como diz SINGER (1964), "dentro do latifúndio o senhor possui autoridade indiscutida e quase ilimitada. É obedecido incondicionalmente por agregados, arrendatários, parceiros e colonos, assim como capatazes, administradores e também pelos membros de sua própria família. Nenhuma oposição lhe vem de baixo, no plano político, ele é o chefe absoluto de sua clã. Só se lhe pode opor um outro coronel, de força e prestígio equivalentes" (SINGER, 1964).

As transformações econômicas provocaram a pseudomorfose, ou seja, transformações consentidas que não mudam o conteúdo das forças dominantes. A urbanização e a industrialização promoveriam um solapamento do poder político do "coronel" do latifúndio. Não se trata de uma ruptura mas de uma "transição" intestina às elites conservadoras, que mantém seu perfil, pois, "longe de impor ou precipitar a mudança no campo das relações internas, tenderá a abrir novas oportunidades de expansão, consolidando as relações internas de produção, dando-lhes concomitantemente novo conteúdo. A estrutura agrária do país corresponde à essência de suas relações internas de produção" (RANGEL, 1962). Nesse contexto, esse processo impõe uma resultante conservadora às transformações políticas, sociais e econômicas, pois "o extermínio político do coronel prenuncia o fim do latifúndio colonial. Mas apesar de tudo o coronel sobrevive em muitas partes. É uma figura em decadência, mas que dispõe ainda de muito poderio local, cuja pressão no plano nacional é nada desprezível" (SINGER, 1964).

O "coronel" como político conservador típico, foi substituído pelo representante de grupo econômico, num processo onde a grande empresa assume a posição antes desempenhada pelo latifúndio, elegendo seus defensores para as

diversas esferas do poder político. "O representante de grupo econômico se elege à custa de dinheiro. Sua tática é comprar votos de cabos eleitorais... O cabo eleitoral contribui para a eleição do representante do grupo econômico. Este em troca o sustenta financeiramente e lhe presta favores políticos" (SINGER, 1964). O político de clientela, também de corte conservador, tem uma forma de atuação semelhante, embora esteja mais próximo de sua base eleitoral, atendendo-a diretamente com pequenos favores, normalmente afeitos à saúde. Apesar de não estar necessariamente ligado à grande empresa, quase sempre vota com seus interesses.

O novo político conservador tem profundo conhecimento local baseado em compromissos fortes com um conjunto de cabos eleitorais, que são líderes locais com uma quantidade importante de votos, mas que não são suficientes para alcançá-lo a um cargo eletivo. A sustentação dessa pirâmide do poder conservador está estruturada em um sistema de "castas" eleitorais, em cuja base um conjunto de vereadores é sustentado pelos cabos eleitorais. Estes vereadores, por sua vez, sustentam deputados que são ligados a um líder regional ou estadual mais poderoso. Envolve, portanto, uma estrutura solidificada numa secular prática política de clientela. O cabo eleitoral só se mantém se atender a algumas reivindicações, normalmente pessoais, é "por isso que ele precisa contar proteção de 'cima', que ele obtém precisamente contribuindo para a eleição de vereadores e deputados... É desta maneira que cruzeiros se transformam em votos" (SINGER, 1964).

Se, no geral, esse processo redundou no predomínio de forças políticas, forjadas com base numa moldagem mantenedora do seu perfil conservador, no meio rural a realidade se mostraria dramaticamente retrógrada. Esse retrocesso ocorre "porque Vargas estabeleceu com os 'coronéis' sertanejos uma espécie de pacto político tácito. Em decorrência, o governo não interferiu diretamente nem decisivamente nas relações de trabalho rural, não as regulamentou, indiferente ao seu atraso histórico, embora, ao mesmo tempo, regulamentasse e melhorasse substancialmente as condições de vida dos trabalhadores urbanos. Com isso, manteve nas zonas rurais e nas cidades interioranas do País uma enorme força eleitoral conservadora, que se tornou o fiel da balança da política brasileira. Força eleitoral, porém, que se realimenta continuamente do clientelismo político e, portanto, de relações institucionais corruptoras" (MARTINS, 1994).

No que se refere às relações de trabalho, abre-se um fosso entre a legislação trabalhista urbana e a rural. Essa disparidade de tratamento seria preservada por várias décadas contribuindo sobremaneira para o estímulo ao êxodo rural. Isso porque no tratamento discriminatório dado pelo Governo Vargas aos trabalhadores rurais em relação aos operários urbanos, estes "não poderão usufruir, como os trabalhadores urbanos das prerrogativas das Leis Trabalhistas, segundo a Consolidação das Leis Trabalhistas (1943), embora, segundo o Decreto-lei 7.038 de 10 de novembro de 1944, o direito à sindicalização esteja previsto. Nas zonas de cana-de-açúcar, durante o Estado Novo, apenas os trabalhadores das usinas serão enquadrados pela legislação, enquanto o trabalhador rural será dela excluído" (CAMARGO, 1981).

A estrutura fundiária permaneceria praticamente intocada, a começar pelo direito de propriedade que, a despeito de romper com a garantia plena das constituições anteriores, avançaria muito pouco no sentido de instrumentalizar uma intervenção pública mais incisiva. A Constituição de 1934, no seu artigo 113, estabelecia: "É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilização pública far-se-á nos termos da lei,

mediante previa e justa indenização" (FACHIN & SILVA, 1991). Já a Constituição de 1937, no seu artigo 122, com a redação dada pela Lei Constitucional n.º 5 de 10 de março de 1942, "assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: o direito à propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia" (FACHIN & SILVA, 1991). Nota-se assim, entre o início do Governo Vargas, quando as idéias tenentistas predominavam, e a sua fase de acomodação, um recuo em termos da submissão do direito de propriedade ao interesse social ou coletivo.

Desse modo, do conjunto de transformações profundas que os ideais tenentistas consubstanciaram nas suas propostas para os destinos da Revolução de 30, no contexto rural quase nada se concretizou de profundo no contexto rural. Na verdade, da "herança tenentista restaram tímidos projetos de colonização, as chamadas colônias agrícolas nacionais, promovidas pelo governo federal, em colaboração com os governos estaduais" (CAMARGO, 1981). A expressão dessa política de "colonização para os trabalhadores nacionais" (SANTOS, 1995), levada a efeito no período 1930-45, pode ser verificada nos 44 programas, atingindo 36.502 famílias que receberam 3.468.004 ha, a maior parte na região Sul (24 programas, 10.712 famílias, 1.660.951 ha), embora o maior número de famílias tenha sido no Centro-Oeste (Tabela 1). Essas colônias eram destinadas a receber e fixar, como proprietários rurais, brasileiros pobres em condições de praticar agricultura, assim como estrangeiros, em casos especiais (SANTOS, 1995). Em década e meia, pela radicalidade das teses tenentistas, os resultados foram por demais insignificantes.

Tabela 1.- Projetos de Colonização e Assentamento, Brasil e Regiões, 1927-45.

Regiões	Programas (nº)	Área (ha)	Famílias (nº)
Centro-Oeste	4	558.450	13.565
Norte	6	782.627	4.521
Nordeste	4	445.716	6.316
Sul	24	1.660.951	10.712
Sudeste	6	20.260	1.388
BRASIL	44	3.468.004	36.502

Fonte: SANTOS (1995).

Com o processo de redemocratização posterior ao fim do Estado Novo, ao invés da pretendida assunção da sociedade civil ao controle do poder, "ao abrir-se o jogo político, o que ocorre é a rearticulação das representações municipais e regionais, e o reativamento do fenômeno coronelista, ainda em plena vigência enquanto expressão econômica e social. Se o Estado Novo não o inibe, mas o controla, na nova ordem democrática, a disputa eleitoral espontaneamente atribui papel relevante na vida pública aos que detêm o domínio real das clientelas rurais e municipais" (CAMARGO, 1981). Nesse quadro, a Constituição de 1946 consagraria mecanismos impeditivos da reforma agrária, "já que exigia pagamento prévio e em dinheiro, pelo justo preço, das desapropriações por interesse social" (FACHIN & SILVA, 1991).

Entretanto, o fortalecimento das camadas sociais urbanas, aliado à crescente organização sindical rural, tinha permitido a emergência de movimentos reivindicatórios de transformações no campo. Abre-se em 1946 um amplo debate em torno da questão agrária no qual seriam gestados os instrumentos fundamentais da estrutura legal, referente à problemática, institucionalizados na

metade dos anos 60. Note-se que, conquanto existissem forças políticas operando em torno da idéia da reforma agrária e da mudança das relações de trabalho no campo, em quase duas décadas de regime democrático os resultados efetivos foram reduzidos. Desse modo, embora se tenha tornado tema nacional, a questão agrária enfrentava poderosas e articuladas forças conservadoras, capazes de obstar a criação dos mecanismos legais que permitiriam a sua concretização. Trata-se sem dúvida, de quadra interessante e definidora da estrutura social brasileira a vivida entre 1946 e 1964, em que se aprofundou a industrialização, mantendo intacta a estrutura econômica e de poder no campo.

O período 1945-63 traz a questão agrária para o centro do debate nacional como um elemento central para eliminar-se constrangimentos impeditivos à industrialização. A derrocada do Estado Novo coincidiu com o final da II Guerra Mundial e, assim, o processo de redemocratização no plano interno foi simultâneo ao início do processo de irradiação do padrão americano de industrialização e urbanização do país de origem para o mundo. Nesse contexto, "a questão agrária começa a ser colocada com uma ênfase cada vez maior, como um obstáculo ao desenvolvimento. Dezenas de projetos de lei de reforma agrária são apresentadas ao Congresso Nacional. Nenhum é aprovado"(PINTO, 1995). Esse quadro decorre de que, ainda que tenham cedido terreno no campo político, as forças das oligarquias rurais, centradas na liberação do coronelismo controlado pela ditadura varguista, mostravam seu vigor, tendo suporte não apenas nas suas organizações mas, também, em segmentos da sociedade civil urbana e da imprensa. Interessante salientar que a defesa da propriedade fundiária se converte cada vez mais no cimento que une interesses de grupos conservadores de distantes rincões do território nacional.

Os governos passam a ter uma posição dúbia. Para o operariado e as categorias urbanas ávidas de modernidade, era necessário, para fins eleitorais e de sustentação na opinião pública, o aceno com medidas no sentido da realização da reforma agrária. Entretanto, para manter sua base política no Congresso Nacional, onde a oligarquia rural mantinha representação expressiva, e, em conjunto com as forças conservadoras urbanas, constituía ampla maioria parlamentar, as lideranças governamentais acabavam não tendo posição incisiva na defesa da aprovação das propostas de modificação da legislação agrária. Logo após o fim do Estado Novo, o Governo Dutra encaminhava projeto de reforma agrária em 30 de junho de 1947, com o objetivo de modificar a estrutura agrária. Ainda que respeitasse o princípio constitucional da indenização prévia em dinheiro, o projeto enfrentaria dura e intransponível resistência no Congresso. Os pontos centrais contra os quais se batia a resistência conservadora eram: a) o projeto não atendia à reivindicação ruralista de que a reforma agrária deveria ser realizada em terras devolutas; e b) a proposta estabelecia a possibilidade de desapropriação de terras improdutivas e produtivas de regiões ocupadas do território nacional, com vistas a combater a monocultura e a grande propriedade (CAMARGO, 1981).

O segundo Governo Vargas, que fora eleito democraticamente com base na ampla teia de compromissos estabelecidos com lideranças rurais e com o sindicalismo operário gestado à sombra do Estado, retomaria a proposta de dotar o Brasil de uma Lei Agrária. As inúmeras tentativas fracassadas acabam não concretizando esses seus objetivos, como resultante de resistências às propostas tanto no campo da reforma agrária quanto no relativo à garantia de direitos aos trabalhadores rurais. A correlação de forças getulista envolve interesses antagônicos nesses aspectos e, portanto, "é preciso frisar que não é só do Congresso conservador que partem as resistências à Reforma. Apesar das

intenções explícitas, também o Executivo mantém posição reservada, embora as injunções eleitorais o obriguem a assumir compromissos interpartidários em favor das transformações sociais do campo" (CAMARGO, 1981).

O Governo Juscelino Kubitschek representa um marco no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, com a implementação do Plano de Metas no período 1956-61. Internalizou a indústria de bens duráveis, não apenas atacando e superando os constrangimentos relativos ao binômio energia/transporte, como também, construindo a indústria pesada brasileira (LESSA, 1975). Ressalte-se, contudo, que esse avanço no processo de industrialização foi prejudicado fundamentalmente pela limitação imposta pelas oligarquias rurais. A ideia de JK, explicitada no discurso de 1º de maio de 1956, seria a de "fazer uma revolução **agroindustrial** em profundidade, uma revolução no sentido de produzir mais, em condições melhores de preço e de custo", para o que a reforma agrária seria a única medida capaz de remover resquícios feudais, melhorar o padrão de vida e ampliar o mercado interno (CAMARGO, 1981). Ciente de que as forças conservadoras eram poderosas, o Governo JK seguiu sempre a linha de menor resistência para implantar sua política de industrialização. Essa conduta pode ser exemplificada não apenas no financiamento do investimento com base na emissão primária (imposto inflacionário) e em recursos externos, face à impossibilidade política de realizar uma reforma fiscal compatível, como também na agricultura, em que "a política do possível parece ter sido a de conseguir da facção ruralista uma posição de neutralidade diante do Programa de Metas, em troca da conservação das relações sociais no campo" (CAMARGO, 1981).

Esse recuo de JK na sua concepção de política desenvolvimentista, que o levou a abandonar a concepção agroindustrial, resultou na configuração de um Plano de Metas com objetivos tímidos para a agricultura. As metas para a produção agropecuária, em especial o trigo, foram não apenas modestas como também não alcançadas, o mesmo ocorrendo com a indústria de "bens de capital agropecuários" nos setores de fabricação de tratores, fertilizantes e corretivos (LESSA, 1975). Nem mesmo a modernização do latifúndio foi propugnada, ao contrário, foi mantida incólume a realidade agrária. Por outro lado, para uma proposta que visava internalizar o padrão da 2ª Revolução Industrial, existia no Plano de Metas um enorme vazio relativo à indústria de agroprocessamento, estratégica para irradiar geograficamente o processo em economias continentais e, com isso, interiorizar as mudanças na dinâmica econômica (RANGEL, 1954). Essa tática de Juscelino Kubitschek, de não enfrentar os interesses ruralistas, se, de um lado, viabilizou uma realização transformadora enquanto economia industrial urbana, de outro postergou por décadas a transformação da agricultura. A mudança consentida, nesse caso, deveria ser feita com a modernização do latifúndio, pari passu com a implantação das indústrias de insumos e de agroprocessamento, ou seja, manter intacto e até mesmo aprofundar o domínio da grande propriedade. O processo foi esticado até o final dos anos 70, quando se completaria a internalização do padrão americano (CANO, 1993).

Findo o Governo JK, a economia brasileira vê-se envolvida numa crise cíclica, decorrente da maturação do portentoso bloco de investimento representado pelo Plano de Metas (SERRA, 1989), passando por período conturbado em que seriam gestadas as novas bases do padrão de financiamento. Esgota-se a emissão primária como mobilizadora de recursos para o investimento, tolhendo os movimentos do Estado no sentido de realizar políticas anticíclicas. A isso se soma o afloramento dos conflitos distributivos consubstanciado numa crescente pressão social por mudanças. O Governo Jânio Quadros assume com

discurso anti-JK, mas sem realizar as medidas capazes de abrir o caminho para a superação da crise. Outra vez, iniciativas em favor da reforma agrária surgem como aceno a pressões de movimentos organizados; acabaram, no entanto, mais uma vez por serem derrotadas. "O fracasso da reforma agrária, se não importante em si mesmo, foi, possivelmente, o indicador às vésperas da renúncia de que o poder das forças tradicionais era grande e o dos reformistas desproporcionalmente pequeno. Com a classe política desigualmente dividida, ..., também a sociedade civil segue seus passos, temerosa de que o temperamento obsessivo e apaixonado pudesse levar longe demais eventuais rupturas" (CAMARGO, 1981).

Em razão da renúncia de Jânio Quadros, num ambiente político expressamente conturbado pelas forças conservadoras, assume o Presidente João Goulart, historicamente comprometido com idéias progressistas. Assim, "com Jango o compromisso com as Reformas constitui, desde os primeiros dias, a pedra angular da gestão que se inicia... Assim, mal toma posse, a prioridade dada às Reformas, especialmente à Reforma Agrária, parece tão óbvia que já a imprensa nacional e internacional as anuncia como inapelável vocação do novo Governo" (CAMARGO, 1981). Data de 17 de janeiro de 1962 o envio ao Congresso de mensagem com o texto final do Estatuto da Terra, pelo então Primeiro Ministro Tancredo Neves, que propugnava "imperiosa necessidade de se dar nova estrutura agrária ao país, consagrando-se, ao lado do direito individual da propriedade, o condicionamento de seu uso ao bem estar social" (citado por CAMARGO, 1981). Mas a tramitação do projeto não ocorreu sem conflitos. De "pouco adiantam as imediatas ponderações de Tancredo Neves, tranqüilizando que a reforma será concretizada sem traumatizar nossas estruturas fundamentais. Como no Governo Jânio Quadros, a reação dos proprietários não tarda" (CAMARGO, 1981).

As organizações ligadas aos proprietários rurais realizam grande mobilização nacional nas quais "fixa-se posição comum de obediência aos preceitos constitucionais, aliada ao interesse prioritário pelo estímulo à produção". Defendem os ruralistas "o interesse prioritário pelo aumento da produtividade, escoamento das safras, de políticas de preços, ampliação de créditos e assistência técnica, que seriam os fundamentos de uma verdadeira 'revolução agrícola'. Consideram como demagógicas as medidas expropriativas de distribuição de terras que não levam em conta as diversidades regionais, a necessidade imprescindível de amparo ao rurícola e de elevar, pela educação profissional, o nível das massas rurais" (CAMARGO, 1981). Com um discurso orquestrado no campo político, e com apoio em segmentos conservadores da sociedade civil, os ruralistas interpõem vários obstáculos que problematizam a tramitação do projeto do Estatuto da Terra, garantindo a lentidão do processo.

De qualquer maneira, dentro dos limites impostos pela reação latifundiária, frente ao apoio de movimentos sociais pela reforma agrária, o Governo Goulart dá passos relevantes. Ainda que não tenha obtido a aprovação do Estatuto da Terra, "em 11/10/62, através da Lei Delegada n.º 11, é criada a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) com as atribuições de: a) colaborar na formulação da política agrária do país; b) planejar, promover e executar a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária. Em março de 1963 é aprovado e sancionado o Estatuto do Trabalhador Rural que passa a normatizar as relações de trabalho no campo, que até então estivera à margem no que se refere à legislação trabalhista" (PINTO, 1995).

Entretanto, a reação ruralista, ganha força, em especial com as medidas governamentais de 15/03/64, quando se editou decreto prevendo a desapro-

priação para reforma agrária de faixa de terras de 10 Km de cada lado ao longo de obras de infra-estrutura construídas pela União, e encaminhou-se ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional que estabelecia a desapropriação por interesse social, cujo pagamento deixaria de ser prévio e em dinheiro. Logo a seguir, no final do mesmo mês, o Governo Goulart foi deposto pelo golpe militar de 1964, para o que confluíram várias forças defensoras da manutenção da "ordem", das quais grande parte se apegou à "velha ordem" na defesa intransigente do patrimônio fundiário. Mais uma vez, no Brasil, o perene poder conservador mostra-se capaz de sustentar suas posições de domínio sobre a sociedade.

Encerra-se assim o período 1946-64, marcado por breve interregno democrático entre longas ditaduras, em que as transformações econômicas se realizaram sem reformas estruturais no campo. Como medida concreta em termos de estrutura fundiária, tem-se a realização da "colonização como resposta do Estado às lutas sociais no campo" (SANTOS, 1995). Nessa ação, foram implantados 85 projetos de colonização, que atingiram 2.717.254 ha e 17.155 famílias, concentrando-se no Nordeste (26 projetos, 1.188.437 ha e 5.547 famílias), com ênfase no Maranhão, e no Centro-Oeste (25 projetos, 1.098.107 ha e 8.693 famílias). De qualquer maneira, foram níveis bastante modestos frente às necessidades e a expressão dos movimentos reivindicatórios (Tabela 2). Nessa fase, "destacam-se os anos do Segundo Governo Vargas, responsáveis por metade das famílias de colonos instalados no período, e o Governo Kubitscheck, no qual foram instalados cerca de um quarto dos colonos" (SANTOS, 1995).

Fecha-se, então, mais um ciclo, no qual as expectativas de rompimento do poder conservador se frustram e, nesse contexto, posterga-se a solução da questão agrária com a timidez dos resultados em termos da transformação estrutural do campo. "Com a Revolução de 30 a oligarquia perde o poder, entra em decadência... E o que vemos então, através dos Governos de Getúlio, Dutra, Getúlio novamente, e Juscelino Kubitscheck? Vemos governos de compromissos, dos quais participam forças antagônicas, embora sejam marcados, em traços amplos, por uma linha de industrialização contínua, ainda que nem sempre bem definida. E isto porque a antiga oligarquia, embora derrotada, ainda continua detentora de enorme força econômica e política, não sendo possível uma política de franca oposição a ela" (PEREIRA, 1987). É a força ruralista que parece rejuvenescer nas várias transições históricas, mantendo intacta a estrutura agrária. Não se trata, na verdade, de ruptura, mas de "transição" intestina às elites conservadoras, que mantêm seu perfil, pois, "longe de impor ou precipitar a mudança no campo das relações internas, tenderá a abrir novas oportunidades de expansão, consolidando as relações internas de produção, dando-lhes concomitantemente novo conteúdo. A estrutura agrária do país corresponde à essência de suas relações internas de produção" RANGEL (1962).

Tabela 2.- Projetos de Colonização e Assentamento, Brasil e Regiões, 1946-64.

Regiões	Programas (nº)	Área (ha)	Famílias (nº)
Centro-Oeste	25	1.098.107	8.693
Norte	3	51.105	571
Nordeste	26	1.188.437	5.547
Sul	15	27.468	1.157
Sudeste	16	352.137	1.187
BRASIL	85	2.717.254	17.155

Fonte: SANTOS (1995).

1.4 – O Movimento de 64 e a modernização do latifúndio

O Movimento de 64 foi deflagrado num momento de crise econômica e de grande ebulição social. Na defesa de políticas alternativas de encaminhamento das soluções, postavam-se os progressistas sustentando a defesa das **reformas de base**, que levariam à superação dos obstáculos estruturais ao desenvolvimento (dentre os quais a questão agrária): segmentos conservadores, por seu turno, visualizavam a modernização por caminhos que não implicassem rupturas tão profundas - em especial, no tocante ao patrimônio e ao domínio político sobre a sociedade. A movimentação das forças progressistas no sentido de romper a tradição levou à resposta orquestrada das poderosas forças conservadoras, procurando conter o avanço dos movimentos sociais. "Houve uma intervenção dos militares que interrompeu a vigência de um Governo constitucionalmente estabelecido. Substantivamente esta intervenção se deu no momento em que eram postas em prática pelo Governo medidas políticas de mobilização das massas, demagógicas ou não, em torno de alguns dos objetivos do regime nacional populista: reforma agrária, ampliação da sindicalização, redistributivismo, regulamentação do capital estrangeiro, crescente estatização, etc. A intervenção militar teve, neste sentido, o caráter de um movimento de contenção" (CARDOSO, 1972).

A vitoriosa sublevação militar encontrou respaldo em segmentos sociais que, ausentes de manifestação de suas convicções quando crescia a mobilização pelas reformas de base, saíram às ruas em apoio às posições conservadoras nos momentos decisivos da intervenção militar. Ademais, esses segmentos eram majoritários no Congresso Nacional e, em mais de um episódio da vida brasileira, haviam demonstrado sua força. O período vivido desde a redemocratização, após a ditadura do Estado Novo, mostra que, "para manter-se como poder legítimo, um Governo deve atuar dentro dos princípios tradicionais e, ao mesmo tempo, corresponder no essencial às expectativas das massas que o elegeram. Entretanto, ao tentar cumprir o mandato substantivo das massas, com as quais pactuou no momento da eleição, o chefe do Poder Executivo entra necessariamente em conflito com o Congresso, sobre o qual exerce estrito controle a classe dirigente tradicional. Cria-se, assim, para aquele a disjuntiva de ter que trair o seu programa ou buscar uma saída não convencional. Em um decênio a alternativa não convencional inclui um suicídio, uma renúncia e uma deposição violenta" (FURTADO, 1968).

As forças que detonaram o movimento de 64 baseavam-se numa aliança conservadora, envolvendo setores tradicionais da classe média e agrolatifundistas, associados a grupos "modernos" representados pela "burguesia empresarial que se organizou na Grande Empresa e setores da classe média que se escudam no Estado Empresarial e na Grande Empresa, inclusive e principalmente os militares que assumiram como missão própria alcançar e fortalecer o desenvolvimento capitalista" (CARDOSO, 1975). A expressão mais visível dessa facção "moderna" representada pela "tecnocracia" pública e privada, na qual os militares exerciam papel dirigente, alijou progressivamente de dentro do Estado os segmentos mais tradicionais. "Com efeito o autoritarismo prevalecente permitiu a reorganização do aparelho de Estado, liquidou o sistema partidário anterior (e com ele a representação política das classes populares e trabalhadoras urbanas, bem como de setores importantes das antigas classes dominantes) e incorporou ao processo político, sob novas condições, as Forças Armadas e os grupos sociais que expressam os setores monopólicos da economia. Essas modificações contribuíram

para moldar o 'milagre econômico' nos termos em que se deu: com concentração da renda e desigualdade social" (CARDOSO, 1975).

Na política agrária implementada no período posterior ao movimento de 1964 pode-se visualizar o sentido das transformações ensejadas na medida em que, apesar da existência de instrumentação legal compatível, a reforma agrária não foi executada, sendo preterida em favor da modernização agropecuária e de outros mecanismos mantenedores do *status quo* estrutural. No mesmo ano do golpe militar, o Presidente Castelo Branco federalizou a competência de atuar sobre as terras devolutas e removeu a questão do pagamento em dinheiro das terras desapropriadas, prevista na Constituição de 1946, ao dar nova redação à Carta Magna pela Emenda Constitucional n.º 10 de 10 de novembro de 1964, que preceituava no artigo 141: "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no parágrafo 1º do artigo 147". Esse dispositivo dispunha que "a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária"(FACHIN & SILVA, 1991).

A surpreendente decisão de priorizar a reforma agrária, num governo militar, cuja intervenção derivou de ampla mobilização conservadora de expressiva parcela que se batia exatamente contra esse ponto, fez surgir resistências entre os agrolatifundiários. Isso porque logo a seguir, no mesmo mês da Emenda Constitucional n.º 10, seria aprovada no Congresso Nacional a Lei n.º 4.504, de 30/11/1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, antiga reivindicação dos movimentos sociais do campo. Essa instrumentação seria ainda tornada mais consistente com as necessidades de implementação da reforma agrária no Governo Costa e Silva, que, pelo Ato Institucional n.º 9, instituiu um rito sumaríssimo para os processos de desapropriação ao determinar que o Judiciário teria 24 horas para deferimento, outras 24 horas para emissão de posse e 3 dias para a transmissão da propriedade em nome do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Tudo isso com valor da indenização fixado, no caso de inexistir acordo entre as partes, igualmente ao declarado pelo proprietário para fins do Imposto Territorial Rural (ITR). Decorrente dessas medidas, "do ponto de vista estritamente legal, o Brasil estava dotado do instrumental jurídico e institucional para desencadear um programa nacional de reforma agrária" (PINTO, 1995).

Ressalte-se, porém, que, ainda que se tenham se curvado à decisão do Governo Militar - de agilizar a aprovação de mecanismos viabilizadores da reforma agrária -, as lides conservadoras nesse próprio evento, demonstraram sua força ao inserir no Estatuto da Terra capítulos tratando da colonização (que permitia à União executar programas de ocupação das terras devolutas) e do desenvolvimento rural (que preconizava a modernização da agropecuária, com a utilização do crédito rural, preços mínimos, educação e assistência técnica). Esse "hibridismo" coloca no mesmo patamar da reforma agrária alternativas historicamente defendidas pelos latifundiários, caracterizando, do ponto de vista político, um jogo empatado, cuja decisão seria realizada na operacionalização das ações governamentais. Assim, o "regime militar produziu uma legislação suficientemente ambígua para dividir os proprietários de terra e assegurar ao mesmo tempo o apoio do grande capital, inclusive o apoio do grande capital multinacional" (MARTINS, 1994).

Essa postura revela a conformação do núcleo de forças sustentadoras do regime, centrado na grande empresa, cujo projeto de modernização mais uma vez

passava pela não realização de reformas estruturais. O objetivo fundamental seria o de acelerar o processo de industrialização, aprofundando a internalização do modelo americano, para o que seriam necessárias profundas transformações na agropecuária. Nesse quadro, a constituição da indústria de bens de capital (em especial o D1 da agricultura no caso de fertilizantes, defensivos, tratores e maquinaria) e a expansão da indústria de agroprocessamento, tornaram-se objetivos contraditórios frente a uma visão extremamente apegada à terra. A modernização do latifúndio exigia o rompimento com posturas autárquicas da propriedade rural, para que se pudesse inseri-la no movimento mais geral do capital, financeirizando suas relações e submetendo-a à lógica da grande empresa. Ou seja, ainda que o latifúndio fosse mantido intacto como extensão territorial, sua estrutura interna deveria sofrer profundas mudanças. "Trata-se da personificação de 'um conservantismo moderno', que no plano ideológico, quer manter socialmente aberta uma sociedade politicamente fechada que se baseia no mecanismo da empresa capitalista, pública ou privada" (CARDOSO, 1972).

Essa via de transformação da realidade agrária, que mantém a estrutura fundiária e de dominação política - também denominada via prussiana (GERMER, 1994) -, consiste no projeto do segmento "moderno" das forças guindadas ao poder pelo golpe militar, ensejando a constituição das forças produtivas especificamente capitalistas no espaço mais amplo da economia continental brasileira. Desse modo, "a política agrária governamental favoreceu o desenvolvimento das relações capitalistas em praticamente todas as regiões e lugares da sociedade agrária. A agricultura, a pecuária e o extrativismo passaram a articular-se, de forma mais ampla e profunda, com a indústria, a cidade e a acumulação monopolista. Sob várias formas - e não apenas sob a forma acabada e exclusiva de vendedor de força de trabalho - o trabalhador rural foi submetido ou rearticulado aos movimentos do capital monopolista" (IANNI, 1981). A viabilidade das medidas decorre de um regime de exceção, que tinha por respaldo um conjunto de forças modernizantes no plano econômico, embora conservadoras no social e político. Assim, desenham instrumentos compatíveis com a modernização do latifúndio, atribuindo-lhe as características de empresa rural previstas no Estatuto da Terra, o que os tornaria imune à desapropriação para fins de reforma agrária.

No plano político, tratava-se de um regime fechado, forma encontrada pelo segmento conservador "moderno" para realizar seu projeto de transformação nacional. CARDOSO (1972) argumentava à época, que, "no caso brasileiro existe efetivamente um regime de elite de poder que mesmo quando se propõe metas sociais (o que faz com frequência) não mobiliza a base social, nem se abre institucionalmente para formas de decisão política menos limitadas pelo circuito burocrático autoritário do Poder. Às pressões de baixo responde violentamente porque não dispõe de mecanismos de integração política e regulamentação de conflitos, como a experiência de 1968 mostrou. Quando a sociedade começa a mover-se, o regime dela se afasta temeroso de sua ruptura". Essa facção burocrático-moderna, que implementa a modernização da agropecuária dentro dos preceitos da política econômica de complementação da industrialização, insere modificações produtivas no meio rural, sem confrontar o patrimônio e o poder político dos senhores territoriais. Gesta-se uma economia de grande empresa, numa situação em que a grande empresa - sejam os conglomerados cooperativos, sejam as sociedades anônimas agroindustriais - têm fortes vinculações rurais. Nesse meio rural, o sócio hegemônico é a oligarquia conservadora, embora combatida pela emergência de uma oposição progressista, o empresário agrícola moderno. Ainda assim, os dois principais segmentos de proprietários rurais têm

um ponto para onde convergem unilateralmente suas posições: a defesa da propriedade, que RANGEL (1986b) bem caracterizou ao afirmar: "Esses novos fazendeiros, solidariamente com os antigos, revelam uma fome insaciável de terra".

Contudo, a solidarização de interesses com os latifundiários não se resume à postura no sentido de manter incólume o patrimônio, mas, principalmente, na execução de políticas funcionais com essa perspectiva. Para as regiões já ocupadas, principalmente do Centro-Sul, implementar-se-ia o crédito rural subsidiado como forma de alavancar a utilização de insumos modernos, com vista à elevação da produtividade da terra e do trabalho. Essa transformação ampliaria a demanda desses produtos industriais, cujas plantas produtivas eram internalizadas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e ao se concentrar em algumas culturas daria suporte à expansão da agroindústria processadora. Nas fronteiras de expansão da agricultura, a colonização, associada aos incentivos fiscais, converter-se-ia no principal elemento estimulador da ocupação do território. Ambos os mecanismos estão contemplados no Estatuto da Terra, no qual foram inseridos pela maioria congressual conservadora mas que, ao invés de promover a desconcentração fundiária, têm normalmente produzido efeito inverso.

Na modernização do campo, "com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a partir de 1965, o financiamento à atividade agropecuária tornou-se o principal instrumento de política agrícola. Durante quase duas décadas as taxas de juros reais foram negativas, sendo que na metade dos anos 70 o valor pago pelos mutuários foi em média inferior a 50% daquele pactuado. Bilhões de dólares foram desta forma transferidos para os tomadores de crédito rural. Tendo em vista que menos de 20% dos estabelecimentos rurais tiveram acesso a esse financiamento altamente subsidiado (houve anos em que 1% dos maiores tomadores receberam 38% do total de crédito), verifica-se a centralização dos benefícios nas mãos de um pequeno número de proprietários. Esses recursos, fartos e baratos, foram utilizados freqüentemente para a aquisição de mais terras, o que por sua vez facultava um maior acesso a esse crédito favorecido" (PINTO, 1995). De qualquer maneira, a resultante desse processo foi o crescimento da oferta agrícola a produtividades crescentes para as principais culturas, ou seja, um êxito na construção da modernidade produtiva.

A política de incentivos fiscais foi outro instrumento importante para a modernização setorial, não apenas nas regiões tradicionais mas também, principalmente, na fronteira agrícola. Por esse mecanismo, "o empresário pagava pela terra, mesmo quando terra sem documentação lícita e portanto produto de grilagem, isto é, de formas ilícitas de aquisição. Em compensação, recebia gratuitamente, sob a forma de incentivo fiscal, o capital que necessitava para tornar a terra produtiva". Os incentivos fiscais atraíam, para esse "novo eldorado", grandes empresas de outros setores da economia, nacionais ou estrangeiras, que passam a atuar na agropecuária onde não apenas a produção é estimulada por facilidades fiscais palpáveis, como também a própria propriedade adquirida "valoriza-se" especulativamente, promovendo ganhos patrimoniais expressivos. Nas áreas de fronteira, onde a terra era barata antes da ocupação pela agropecuária moderna, a especulação fundiária ocorrida após o estímulo governamental possibilitou a algumas empresas e pessoas físicas ganhos patrimoniais estratosféricos, pois, além das renúncias fiscais, a União construía a infra-estrutura local, como rodovias e armazéns, ampliando ainda mais os benefícios aos "investidores". Por esse processo, o Governo "comprometeu os

grandes capitalistas com a propriedade fundiária e suas implicações políticas" (MARTINS, 1994).

Se no crédito rural subsidiado e nos incentivos fiscais as políticas governamentais do regime militar foram incisivas e coroadas de êxito, o mesmo não se pode dizer dos resultados das suas ações no âmbito da reforma agrária. De 1965 a 1984, período caracterizado pelo predomínio autoritário-militar, tem-se a implementação da "colonização contra a reforma agrária" (SANTOS, 1994). Com a ação centrada principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, onde se situava a fronteira agrícola em ocupação (Tabela 3), "neste período foi estruturada e implementada a mais relevante etapa do processo de colonização de novas terras na sociedade brasileira contemporânea: foram implantados 262 programas de colonização, a maioria deles de responsabilidade particular, atingindo 147, e outros 115 de responsabilidade oficial. A superfície dos programas atingiu quase 24 milhões de ha (23.720.395 ha), tendo sido a maior área destinada aos programas oficiais (19.854.521 ha), e uma pequena parte aos programas particulares (3.865.874 ha). A maioria das famílias foi também instalada em programas oficiais de colonização, pois das 162.468 famílias de colonos instaladas no período, um contingente de 134.816 famílias (83%) foram dirigidas a programas oficiais, enquanto que 27.652 famílias foram instaladas em programas particulares" (SANTOS, 1994). Trata-se claramente de estratégia que procurava esvaziar a pressão social sobre a terra, ao mesmo tempo em que vinculava a grande empresa ao interesse fundiário.

Tabela 3.- Projetos de Colonização e Assentamento, Brasil e Regiões, 1965-84.

Regiões	Programas (nº)	Área (ha)	Famílias (nº)
Centro-Oeste	129	3.724.164	27.271
Norte	46	18.579.512	107.079
Nordeste	38	1.155.718	17.081
Sul	35	181.570	7.335
Sudeste	16	79.431	3.702
BRASIL	264	23.720.395	162.468

Fonte: SANTOS (1995).

A política agrária implementada no período 1966-84 mostra-se funcional com os interesses agrolatifundistas, uma vez que "valorizaram" a propriedade fundiária. Nesse período, "a terra mostrou-se um ativo bastante atraente ... Seu retorno médio foi relativamente elevado e o risco associado relativamente baixo... Observa-se que a política agrícola existente no Brasil talvez seja um dos maiores empecilhos à reforma agrária que vem sendo implementada. Dentro desse contexto, a dinâmica do mercado de terras é capaz de 'desfazer' grande parte da mudança fundiária proposta. Tal ocorrerá em função tanto do sistema de crédito rural subsidiado para o setor, como também do sistema de incentivos fiscais" (BRANDÃO, 1988). Noutras palavras, no regime posterior ao movimento de 64 mantém-se a lógica da transformação, não apenas preservando, mas estimulando a grande propriedade como contraface de uma economia de grande empresa.

O final desse período de ditadura militar foi seguido de um processo de redemocratização, executado a partir de uma lenta e controlada abertura política, que se revelaria em mais uma transição consentida. A transformação econômica, realizada em pouco mais de duas décadas, não abalou, em termos relativos, o poder político conservador, mesmo sendo importante reconhecer o enorme avanço das forças contra-arrestantes, representadas, tanto pelas alternativas

progressistas no plano político partidário, quanto pelo sindicalismo combativo. Contudo, essas forças não avançaram o suficiente para colocar em jogo a estabilidade do sistema conservador, fortalecido institucionalmente. No seu processo "renovador", a elite conservadora construiu um moderno e portentoso aparato de controle social, representado pelos meios de comunicação de massa que magnificam o poder político de corte conservador, validando posturas e preocupações que tenham claramente com esse perfil. A elite moderna detém esse sofisticado aparato de manipulação, mediante o qual "o indivíduo deixa de confiar na sua experiência até que ela seja confirmada, pelos veículos de comunicação de massa que são elementos fundamentais da sociedade de massa, padronizando comportamento e consumo" (WRIGHT MILLS, 1968). Seus efeitos são ainda mais avassaladores numa população cuja parcela relevante sobrevive a duras penas sem serviços públicos essenciais como a educação.

A crise dos anos 80, que conduziu ao processo de redemocratização, associa-se fundamentalmente ao esgotamento do padrão de financiamento que dera suporte ao desenvolvimento anterior e, por vários anos, não há convergência dos interesses da classe dominante para alavancar as reorganizações política e econômica do país. "Para tanto, seria necessário que a classe fosse capaz de definir uma proposta consensual que mobilizasse o apoio de suas várias frações e dos demais setores sociais. No caso da burguesia brasileira, entretanto, essa possibilidade encontra alguns obstáculos" (DINIZ & LIMA Jr., 1986). De um lado, a burguesia brasileira tem uma visão restrita, presa a seus interesses, o que impossibilita uma articulação mais ampla e democrática; de outro, suas divisões internas impedem a formulação de um programa comum, na medida em que a fração predominante, de corte monopolista, não consegue impor-se sozinha. Desse modo, a passagem do regime militar para a democracia "não pode ser entendida como uma cisão radical que implicaria numa rejeição profunda da herança autoritária; ao contrário, a tática dos industriais parece apresentar mais afinidades com um projeto de mudanças sem cortes e sem rupturas em que as linhas de continuidade sejam preservadas" (DINIZ & LIMA Jr., 1986).

O processo de transição democrática representou o progressivo afastamento do núcleo do poder de forças progressistas do empresariado e da intelectualidade que haviam feito parte da Aliança Democrática. No desenho desse processo "os militares pretendiam uma transição conservadora através da abertura, um processo sobre o qual manteriam controle integral. Sobre a abertura, entretanto, prevaleceu a redemocratização controlada pela sociedade civil. Na medida, porém, em que a burguesia industrial era a força dominante no pacto político democrático o objetivo militar de uma transição conservadora foi alcançado. Esse caráter conservador foi acentuado pelo acordo político que garantiu a vitória da oposição no Colégio Eleitoral... o custo desse acordo para a causa democrática foi enorme. Significou não apenas aceitar um candidato a vice-presidente desse grupo, mas também oficializar a adesão de amplos setores da burguesia mercantil autoritária, que assim escapavam do destino dos derrotados" (PEREIRA, 1989).

A edição do Plano Cruzado, orquestrado por segmentos da intelectualidade progressista e apoiado pelas facções mais avançadas do empresariado, mostrou-se efêmera face à crescente predominância das estruturas dominantes mais arcaicas no domínio político, como se a redemocratização mantivesse os métodos e objetivos do regime anterior. O Plano Cruzado, conquanto representasse a comprovação do acerto da interpretação e a formulação de mecanismos heterodoxos no combate ao componente inercial da espiral inflacionária, não conseguiu sustentação política para a adoção de medidas

necessárias à sua seqüência. O resultado foi o desmonte dos progressos conseguidos em termos de estabilização da economia e controle da inflação, compromissos da Aliança Democrática. Noutras palavras, "isso significa que os objetivos democráticos e progressistas de uma grande parte dos que dela participaram não seriam perseguidos pelo novo governo com a firmeza que se desejaria. Significa que a posição de poder e privilégio das classes dominantes não seria ameaçada" (PEREIRA, 1989).

Na agricultura, esse processo foi marcado por dois elementos fundamentais: a) o comportamento setorial anticíclico, que mostra taxas de crescimento quando os demais setores mostram índices negativos ou estagnados; e b) o reaflorescimento das contradições sociais no campo com a rearticulação da luta pela reforma agrária em torno do Movimento dos Sem Terras (MST). Logo na retomada do processo democrático, denominada Governo da Nova República, uma ampla mobilização nacional levou à formulação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), cuja meta seria assentar 1,4 milhão de famílias num período de cinco anos, contemplando instrumental operacional para a sua execução. Uma orquestrada reação dos grandes proprietários de terra, em associação com outras forças conservadoras, levou o Presidente José Sarney ao recuo, desfigurando a proposta inicial e tornando-a inaplicável (SILVA, 1987). Em seqüência, a reação conservadora mostraria toda a sua força ao eliminar na Constituinte de 1987/88 as principais conquistas realizadas no período militar no campo dos instrumentos legais, recuando no tocante às expropriações, estabelecendo a exigência de pagamento prévio e introduzindo o bloqueio da impenhorabilidade da propriedade produtiva, entre outros dispositivos (SILVA, 1989).

A reação conservadora alcançou todo o território nacional, concentrando as forças em torno da União Democrática Ruralista (UDR), que, além de organizar-se com enorme rapidez, afastou da liderança do processo antigos personagens das tradicionais representações dos proprietários de terras, no caso os sindicatos rurais e as federações e confederação da agricultura. Segundo MARTINS (1994), esse episódio retrata não apenas o reaflorescimento das antigas lideranças rurais de base latifundiária, como também da "aliança estruturalmente básica entre capital e terra, promovida pelos militares... Essa aliança enfraqueceu a sensibilidade de amplos setores da sociedade brasileira, basicamente porque anulou a vulnerabilidade política das classes dominantes ao anular a possibilidade de um conflito de interesses tão radical quanto o que poderia existir no conflito entre a racionalidade do capital e a irracionalidade da propriedade fundiária" (MARTINS, 1994). A vitória da UDR no processo constituinte consubstancia-se plena, com outras conquistas expressivas, como o perdão das dívidas rurais no valor de US\$ 275 milhões - por dispositivo inserido nas disposições transitórias da Constituição de 1988 (GONÇALVES & FONSECA, 1995). Após a vitória, a UDR sofre rápido processo de esvaziamento de sua força de mobilização, sendo seu espaço político ocupado pela rearticulação da bancada ruralista⁴¹ que, no período 1989-94, impõe várias derrotas ao Executivo no campo da correção da base de cálculo do Imposto

⁴¹ É interessante o perfil recente da bancada ruralista traçado por COUTO (1995), mostrando que: a) mais de dois terços são interioranos e com interesses econômicos e eleitorais ligados à agricultura; b) a sua distribuição está concentrada nos partidos tradicionalmente de direita (PTB, PFL, PSC, PSD, PP, PPR) e no populismo brizolista (PDT), c) em termos regionais a maioria é do Sul e Centro-Oeste, sendo importante também no Sudeste, portanto onde predomina a agricultura moderna. Esse quadro mostra que nas regiões mais industrializadas, pela sub-representação das metrópoles, os ruralistas são expressivos dominando amplos "currais" eleitorais. Paradoxalmente, onde se tem o maior desenvolvimento da agricultura ocorre o maior percentual de conservadores, ou seja onde se organizam os interesses dos senhores territoriais para defesa do patrimônio e de privilégios junto aos Governos.

Territorial Rural (ITR) e obtém ganhos nos sucessivos processos de renegociação de dívidas acumuladas de financiamentos rurais.

As seguidas derrotas políticas das forças defensoras da reforma agrária mostram convincentemente mais um episódio de mudança sem ruptura na agricultura brasileira, em que a classe dirigente, mantém seu perfil majoritariamente autoritário, mantendo ligações estreitas com amplos setores da economia e da sociedade brasileiras. Feita a redemocratização, num ambiente de ampla mobilização popular em defesa das reformas de base postergadas por mais de duas décadas, o ritmo do processo realiza-se sob a égide de uma elite conservadora social e politicamente, ainda que moderna produtivamente. No período da Nova República (1985-94), realizou-se a "reforma agrária limitada" (SANTOS, 1995), com a implementação de 850 programas de assentamento, atingindo 141.922 famílias, colocadas numa área de 8.125,428 hectares, em ações localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Tabela 4). Trata-se de resultado profundamente decepcionante frente à meta de 1,4 milhão de famílias proposta no I PNRA. Dessa maneira, a reforma agrária está longe de conseguir superar os entraves interpostos no campo da luta política.

Tabela 4.- Projetos de Colonização e Assentamento, Brasil e Regiões, 1985-94.

Regiões	Programas (nº)	Área (há)	Famílias (nº)
Centro-Oeste	107	1.164.291	18.153
Norte	211	5.381.842	70.634
Nordeste	315	1.251.983	36.995
Sul	153	148.719	7.071
Sudeste	64	177.593	9.182
BRASIL	850	8.124.428	142.035

Fonte: SANTOS (1995).

As reflexões sobre esse sucessivo rol de derrotas das posições progressistas na questão estrutural do campo mostram o quão fortes são ainda os proprietários de terra, numa sociedade urbano-industrial. Sobre esse fato pesa a indagação de ROSA (1995), para quem "politicamente a estratégia agrária supõe uma política de reforma agrária ampla e efetiva. Entretanto, esta sempre foi solapada por forças contrárias e esvaziada por processos político-institucionais seletivos e excludentes no que se refere à questão da terra ... O mais interessante a se observar em todo este processo de esvaziamento de uma 'lei de terras', é que ela se torna bandeira para a retomada de uma luta de reforma agrária e sofrerá, novamente, os mesmos mecanismos políticos e institucionais de esvaziamento e até esfacelamento da solução agrária do país. A história se repete ou simplesmente seus atores não mudaram? Se mudaram o que não mudou?"

No período posterior a 1994, reacendem-se com força os conflitos fundiários com sucessivos enfrentamentos armados que consubstanciaram massacres como o de Corumbiára e Eldorado dos Carajás. No mesmo sentido, o Movimento dos Sem Terra (MST) intensifica as invasões de propriedades e de órgãos públicos como forma de pressão para garantir maior agilidade na implantação dos projetos de reforma agrária. A resposta governamental baseia-se em alterações da legislação fundiária, com a reconquista de instrumentos de intervenção como o rito sumário nos processos de desapropriação⁴² e mudanças

⁴² Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), as mudanças recentes na legislação permitiram sensível agilização no processo de execução da reforma agrária, uma vez

no ITR - com aumento das alíquotas incidentes sobre as propriedades improdutivas e das sanções aplicadas nos casos de sonegação. Por outro lado, pressionado pela realidade conflituosa do campo, o Governo Federal realizou um esforço significativo de impulsionamento de assentamentos de reforma agrária, quando se compara os resultados com períodos anteriores (Tabela 5). Ainda assim, a distribuição da posse da terra no Brasil permanece concentrada em níveis inaceitáveis. Para contrabalançar o poder conservador ao mesmo tempo contempla os ruralistas com o processo de *securitização* das dívidas dos agricultores, que representa uma conquista da bancada rural, refinanciando os débitos em atraso com prazos alongados (7 a 10 anos com 2 ou 3 de carência), num custo final estimado pelas próprias autoridades em cerca de R\$ 2,5 bilhões (PARENTE et al., 1996). Enquanto isso, as ações de desapropriações de terras realizadas seguem ritmo inferior ao crescimento da massa agrupada nos acampamentos do MST. O crescimento das invasões forja a forte reação dos proprietários rurais nas regiões conflito, seja na fronteira amazônica ou no centro do Sudeste industrializado, como o Pontal do Paranapanema. A formação de milícias particulares, armadas pelos donos de terra, aumenta a expectativa quanto ao desfecho de novo embate sangrento a qualquer momento. Essa realidade de tensão pereniza-se no campo, sem que surjam opções consistentes com a superação dos conflitos.

Tabela 5.- Número de Famílias Assentadas, Brasil, 1995-98.

Quadriênio	Nº de Famílias	Índice(2)
1983-89	82.896	100
1990-94	60.328	73
1995-98(1)	248.876	301

(1) Até agosto de 1998.

(2) Índice Simples, Base 1983-89=100.

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Ao refletir sobre essa realidade, num clima recente de acirramento dos conflitos fundiários, TAVARES (1996) escreve que "a velocidade e a natureza do processo de transformação das bases técnicas e econômicas da agricultura não tiveram correspondência nos planos da justiça social e da democratização política. A terra e a riqueza continuaram sendo concentradas por força dos novos interesses agroindustriais, da expansão da fronteira e dos interesses agrários 'tradicionais'... Assim, a questão agrária foi sendo empurrada pela 'modernidade', pouco se modificando o caráter autoritário e socialmente predatório das relações de poder em todos os níveis. A terra, apesar da tecnificação da produção em algumas áreas, mantém, por outros mecanismos, notável importância econômica e política, o que tem preservado seu caráter de base do sistema patrimonialista". E conclui dizendo que, "ao contrário do que vem sendo propalado, por ignorância ou má fé, a importância de uma reforma agrária aumentou muito e a disputa pela terra, se não forem reguladas rapidamente as relações de 'domínio' da propriedade rural, levará a enfrentamentos crescentes" (TAVARES, 1996).

A história política mostra que as mudanças na economia e na sociedade brasileiras configuraram-se como processo lento e gradual. Isto porque, nessas realidades, as frações dominantes das burguesias dos capitalismo retardatários

que o tempo decorrido entre a edição do ato de desapropriação e a instalação do assentamento que até 1993 era em média de 467 dias, em 1998 caiu para 131 dias, com expressivo ganho de 336 dias na instrumentalização da execução do programa.

“detêm um forte poder econômico, social e político, de base e de alcances nacionais, possuem o controle da máquina do Estado Nacional, e contam com suporte externo para modernizar as formas de socialização, de cooptação, de opressão ou de repressão inerentes à dominação burguesa. Torna-se, assim, muito difícil deslocá-las politicamente através de pressões e conflitos 'mantidos dentro da ordem', e é quase impraticável usar o espaço político, assegurado pela ordem legal, para fazer explodir as contradições de classe, agravadas sob as referidas circuns-tâncias. O 'retardamento' da revolução burguesa, na parte dependente e subdesenvolvida da periferia, adquire uma conotação política especial" (FERNANDES, 1975).

Numa realidade de capitalismo retardatário, constitui-se como uma sociedade em que a desigualdade representa a regra, ou seja, "um capitalismo que associa luxo, poder e riqueza, de um lado, à miséria, opróbrio e opressão de outro... Enfim, um capitalismo em que as relações de classe retornam ao passado remoto, como se os mundos das classes socialmente antagônicas fossem os mundos de 'nações' distintas, reciprocamente fechadas e hostis, numa implacável guerra civil latente" (FERNANDES, 1975). Nessa realidade, são três as funções da dominação burguesa: "Primeiro ela visa, acima de tudo, fortalecer as condições econômicas, socioculturais e políticas através das quais ela pode manter-se, renovar-se e revigorar-se, de maneira a imprimir ao poder burguês, que ela contém, continuidade histórica e máximo de eficácia. Segundo, ela visa ampliar e aprofundar a incorporação estrutural e dinâmica da economia brasileira no mercado, no sistema de produção e no sistema de financiamento das nações capitalistas hegemônicas e da 'comunidade internacional de negócios', com o objetivo de garantir o máximo de continuidade e de intensidade aos processos de modernização tecnológica, de acumulação capitalista e de desenvolvimento econômico, e de assegurar ao poder burguês meios externos acessíveis de suporte, de renovação e de fortalecimento. Terceiro, ela visa preservar, alargar e unificar os controles diretos e indiretos da máquina de Estado pelas classes burguesas, de maneira a elevar ao máximo a fluidez entre o poder político estatal e a própria dominância burguesa, bem como infundir ao poder burguês a máxima eficácia política, dando-lhe uma base institucional de auto-afirmação, de autodefesa e de auto-irradiação de natureza coativa e de alcance nacional" (FERNANDES, 1975).

No Brasil, essa dominação do conservadorismo manifesta-se tanto nas classes dominantes como nas classes subalternas. O êxodo decorrente da urbanização das massas rurais, liberando-as da coerção extra-econômica a que estavam submetidas nas grandes propriedades, não significa mais que a simples possibilidade de acesso à cidadania plena. O atingimento da condição do cidadão pleno exige desse migrante a superação de si próprio, ou seja que alcance a consciência de classe⁴³. Para isso, são fundamentais os mecanismos civilizatórios garantidores dessa inserção crítica, cujos elementos fundamentais passam pela

⁴³ Importante analogia sobre a libertação das amarras da coerção extra-econômica pode ser feita com base no estudo de MEMMI (1967) sobre o fim do colonialismo. Segundo esse autor, "a colonização matava materialmente o colonizado. É preciso acrescentar que o matava espiritualmente. A colonização falsifica as relações humanas, destrói ou esclerosa as instituições, e corrompe os homens, colonizadores e colonizados. Para viver, o colonizado tem necessidade de suprimir a colonização. Mas, para tornar-se um homem, deve suprimir o colonizado que se tornou. Se o europeu deve destruir em si o colonizador, o colonizado deve superar também em si o colonizado. A liquidação da colonização é apenas um prelúdio à sua libertação completa: à reconquista de si". Na libertação dos agregados dos domínios dos latifúndios, o processo mostra-se similar. Noutra comparação interessante, pode-se afirmar que o pior analfabetismo das classes subalternas brasileiras não é o analfabetismo escolar mas o analfabetismo político na acepção de Bertold Brecht.

educação escolar e política que rompa com a sua realidade antiga. Deve-se lembrar que as classes dominantes no Brasil também construíram e sofisticaram os métodos de dominação, como a comunicação de massa. Por outro lado, o nível expressivo de exclusão – oferecendo, de forma segmentada, oportunidades a parcela minoritária de membros dessas classes subalternas - fragmenta-as em categorias profissionais com distintas possibilidades de inserção, criando um antagonismo velado e por vezes explícito entre elas. Muitas vezes esse antagonismo respalda-se no preconceito dos "incluídos" em relação ao "excluídos", no qual se baseia um latente conformismo, dando suporte a um conservadorismo militante de lideranças dos trabalhadores.

Nas grandes lavouras de cana para indústria, as categorias dos cortadores de cana, os volantes ou safristas, são visivelmente discriminados pelos trabalhadores "qualificados" como operadores de máquinas, funcionários administrativos ou operários das usinas. O debate atual sobre a proibição da despalha da cana por queima, que imporá a generalização da colheita mecânica, mostra apoios à essa medida pelos trabalhadores "graduados" e condenação pelos "desqualificados" por perda de emprego. Na indústria, o processo de automação provoca a divisão entre os operários, pois, muitos são "atraídos" pelas novidades. Esse "fascínio não deve ser apressadamente descartado como manifestação de uma consciência 'inadequada', ou como uma evidência de que os trabalhadores tenham sido 'ganhos' pela direção das empresas. A verdade é que podem estar ocorrendo efetivamente melhorias nas condições de trabalho, ao menos para determinadas categorias de trabalhadores. Mais que isso, a entrada das novas tecnologias e o contato pessoal com elas podem estar sendo vividos e experimentados por muitos deles, como um 'contato com o futuro': a abertura de novas possibilidades de qualificação e de crescimento pessoal e profissional, a melhoria relativa no mercado de trabalho, o acesso a novos conhecimentos" (ABRAMO, 1990). **A reestruturação produtiva acelerada pela automação e/ou mecanização dos processos produtivos no Brasil, deixa as lideranças sindicais de mãos amarradas, mesmo as do combativo sindicalismo que emergiu nos anos 70. Não sem razão que a oposição mais consistente vem dos "excluídos" do modelo, o Movimento dos Sem Terra (MST), expulsos do campo e "inempregáveis" das cidades. A volta à terra surge como alternativa de sobrevivência, daí a radicalidade de suas ações. Não há como, na situação em que vivem esses excluídos, querer cingi-los a um comportamento estritamente dentro da Ordem... para o Progresso?**

2. - Sistema tributário e patrimonialismo: tributo à classe dominante

A questão tributária nunca foi ponto pacífico no interior das sociedades. No Brasil, o debate em torno da questão tem se pautado pela disseminação de um infindável número de meias verdades, trazidas a público como fatos dados; isto é, proposições são feitas com sustentação em pontos que não são questionados como se constituíssem verdades absolutas. Dentre as várias argumentações, expressas como diagnósticos de uma realidade crítica, a que mais chama a atenção é a reprodução, em vários segmentos da opinião pública, da idéia de que a carga tributária brasileira é elevada. Em contraposição a essa argumentação, tem-se na verdade apropriação pelo Estado de baixa percentagem da renda nacional anual, quando cotejada com os níveis observados nos países

desenvolvidos de economia integrada⁴⁴. Certamente, os efeitos sentidos por segmentos específicos são produto da inadequação do sistema tributário nacional, tanto na sua base de incidência, em termos sociais, quanto na própria tipologia de tributos que não corresponde à modernidade do parque produtivo.

O debate sobre a questão tributária no Brasil tem-se apresentado para a opinião pública sob dois enfoques básicos: a) a alta carga tributária estaria reduzindo a competitividade externa do produto brasileiro e encarecendo o mesmo em nível do consumidor e b) os gastos públicos elevados seriam fruto de um crônico desajuste das contas governamentais, cuja execução financeira estaria eivada de desperdícios de várias ordens⁴⁵. Num ambiente como esse, a questão tributária consubstancia-se como fundamental para a estabilidade econômica, no processo de revisão constitucional, as posições refletem nitidamente interesses específicos de segmentos da sociedade. Justamente esses interesses, nem sempre explícitos nas tomadas de posição dos vários personagens, provocam enorme confusão.

2.1 - Estrutura tributária e desenvolvimento no Brasil

A economia cafeeira, predominante no Brasil nas três primeiras décadas deste século, caracterizava-se por ser uma atividade agroexportadora. No tocante à riqueza, uma transformação importante veio no bojo da expansão dessa rubriácea: trata-se da metamorfose da renda. Anteriormente à Lei de Terras de 1850, a renda era capitalizada no escravo; o rico canavicultor nordestino destacava-se dentre seus pares pelo número de escravos que possuía. A edição da Lei de Terras deu uma base fundiária à riqueza, na forma de renda capitalizada na terra, a renda fundiária. O rico, então, era o que possuía a maior extensão de terras cultivadas com café (MARTINS, 1979). Essa metamorfose da renda foi importante para a preservação de uma estrutura conservadora patrimonialista com o concomitante estabelecimento de dificuldades ao acesso à terra para não-proprietários.

Durante todo esse período de três décadas do século XX, persistiu no Brasil uma estrutura tributária típica do Estado Absolutista, com a cobrança de tributos baseada nos direitos alfandegários prevalentes na Europa do século XIV ao século XVIII. Predominavam, no caso brasileiro, os impostos sobre o comércio exterior, sendo o incidente sobre a exportação de competência das unidades federativas, e o de importação, do Governo Central. Tomando as receitas tributárias federais, os impostos sobre importação representavam mais da metade do valor arrecadado até 1930 (OLIVEIRA, 1991). A cobrança sobre as exportações era atribuição das províncias, o que fortalecia aquelas mais dinâmicas, por

⁴⁴ Um argumento contundente que reforça a questão tributária como sendo, antes de mais nada, uma questão política, diz respeito ao fato que nos debates sobre o sistema tributário brasileiro, a crítica de suas distorções tem sido incisiva e excelentes propostas surgiram de tributaristas de grande qualidade técnica. Desde que surgiu o movimento pela reforma constitucional, muitas dessas sugestões vieram a público, e, por conseguinte, muitas das propostas aqui inseridas são semelhantes a outras muitas já formuladas. A propostas de reforma tributária da agricultura, como a de COELHO (1994), têm destacado as diferentes mudanças que se fazem necessárias para modernizar o sistema tributário e torná-lo menos regressivo. Entretanto, a resultante não obedece a determinações de requisitos técnicos, mas às injunções derivadas da correlação das forças políticas, cujos grupos majoritários têm perfil conservador, centradas somente no discurso de defesa de redução da carga tributária.

⁴⁵ Uma abordagem histórica das mudanças dos sistemas tributários no processo de desenvolvimento econômico pode ser encontrada em GONÇALVES (1995a). O estudo de HINRICHS (1972) mostra as mudanças na estrutura dos sistemas tributários no processo de desenvolvimento econômico.

ensejarem uma economia agroexportadora⁴⁶.

Apesar do liberalismo econômico a Constituição Republicana de 1891 sequer contemplava o capítulo normativo da ordem econômica), a burguesia cafeeira percebeu cedo a importância da intervenção estatal para obter ganhos econômicos. A partir de 1906, os cafeicultores, dominando o panorama político, ensejaram uma política de valorização do produto na primeira década do século, a qual, após uma trégua, na década de 1910-19, voltou a ser aplicada na década de vinte. Essa política de manutenção das cotações do café através da aquisição governamental teve papel relevante na economia, com desdobramentos nas décadas seguintes (FURTADO, 1989).

A crise de 1929 foi o afloramento de um processo ao final do qual, a burguesia cafeeira foi desbancada do poder em favor do segmento industrial-financeiro - ainda que aliado a segmentos periféricos da oligarquia rural. A Revolução de 30 promoveria mudanças na estrutura econômica e política brasileira, mantendo, contudo, os traços fundamentais. Deu-se início a uma fase de dinamização do processo de industrialização a partir da já instalada indústria leve de consumo, com base no padrão da 1ª Revolução Industrial Inglesa, no primeiro quartel deste século. De 1933 a 1955, tem-se um processo de industrialização restringida, que apesar do crescimento industrial comandar a dinâmica da acumulação, não tinha a capacidade de implantar a base técnica e financeira de uma indústria de bens de produção que proporcionasse um avanço autodeterminado do desenvolvimento industrial (MELLO, 1982).

A intervenção estatal nesse período, bancando o processo de industrialização pesada, era limitada pela dificuldade de mobilizar recursos para o volumoso bloco de investimento exigido. O crescimento da economia industrial foi acompanhado de crescente processo de urbanização, que criou condições de aplicação do imposto sobre a comercialização de produtos, típico do capitalismo concorrencial. A constituição de 1934 ampliou o imposto sobre vendas mercantis criado pela Lei n.º 4.625 de 31/12/1922, denominando-o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Tal medida, se por um lado, estruturava paulatinamente o sistema tributário de acordo com as transformações da economia (OLIVEIRA, 1991), por outro mantinha intacta a riqueza velha, representada pelo patrimônio urbano ou rural.

A transformação não alcançava a propriedade rural, uma vez que a oligarquia rural tradicional e seus sucedâneos, os fazendeiros de café, mesmo derrotados enquanto fração de classe hegemônica, tinham uma herança política ainda forte. O patrimonialismo, característico das classes dominantes no campo presas a uma base territorial, também é esposado pelos seus descendentes urbanos. Durante a maior parte do período, esse contingente deu suporte à manutenção de uma estrutura tributária que não incidisse sobre o patrimônio e a renda pessoal. A emergência de novas forças, as classes urbanas, possibilitou a instituição do imposto sobre a comercialização de produtos. Segundo SILVA (1976), "os impostos internos só se revelavam frutíferos no Brasil... quando a base da massa urbana se expandiu o suficiente para arcar com o custo da carga tributária. Nunca os setores das classes dominantes ou da burguesia rural e urbana

⁴⁶ A Proclamação da República no Brasil reveste-se da descentralização do poder político como forma de garantir maior flexibilidade às oligarquias regionais frente ao Poder Central. Isso vem ao encontro dos anseios dos cafeicultores paulistas, em processo de emergência desde a fase final do Império, cujas propostas eram obstaculizadas pelas forças regionais dominantes no período imperial, especialmente nordestinas. Entretanto, o café mesmo que precursor da modernidade econômica brasileira, estava essencialmente calcado numa concepção de hegemonia do capital comercial.

serviram de base ou se submeteram de bom grado ao aumento da carga tributária interna".

A mudança na estrutura tributária seria operada na Constituição de 1937 que inaugurou o Estado Novo, período ditatorial de Getúlio Vargas. Apesar de manter as linhas mestras do sistema, a participação dos impostos internos aumentou consideravelmente e suplantou, a partir de então, à dos incidentes sobre o comércio exterior. A crise de 1942, em função da II Guerra Mundial, levou o Governo a ampliar a base de captação do Imposto de Rendas (OLIVEIRA, 1991). É importante que se note a preponderância dos impostos sobre a comercialização de produtos em plena expansão do capital monopolista; esse tipo de tributo é típico do capitalismo concorrencial do século XVIII em diante, quando se estabeleceu o Estado Liberal na Europa.

O Plano de Metas, ensejado no período 1956-61, foi realizado sem alteração de monta na estrutura tributária (OLIVEIRA, 1991). Um portentoso bloco de investimento realizado concomitantemente, implantou a indústria pesada brasileira, incorporando o padrão metal-mecânico da 2ª Revolução Industrial com sua base técnica, financeira e de organização de empresas. Como o Estado não mobiliou recursos fiscais para arcar com o investimento, efetuou via confisco cambial⁴⁷ a transferência de recursos da agricultura para a indústria e, principalmente, obteve recursos utilizando da emissão⁴⁸, por meio, portanto, do imposto inflacionário arcado por toda a sociedade. Essa opção foi feita, haja vista que uma reforma tributária teria de confrontar os interesses patrimonialistas das oligarquias regionais, base de sustentação política do Governo, com outros interesses políticos também de corte conservador. A associação com o capital externo foi importante com a internalização de equipamentos e máquinas por meio da importação sem lastro cambial, isto é, as empresas traziam os equipamentos e

⁴⁷ Outro ponto a esclarecer refere-se ao confisco cambial que, segundo os ruralistas, teria penalizado a agricultura beneficiando a indústria. Enquanto medida incidente sobre os proprietários de terra, ela se mostra progressista e corresponde a uma necessidade nacional para financiar o desenvolvimento industrial, estratégico e necessário. Entretanto, resta entender como essa medida progressista foi factível numa realidade de hegemonia de forças políticas lastreadas em importantes bases rurais conservadoras. Na verdade, o confisco cambial atingiu diretamente os fazendeiros de café, principal produto da pauta das exportações brasileiras à época. Mas quem eram esses fazendeiros de café e qual sua força política? Não eram mais os grandes cafeicultores de Ribeirão Preto que, nos anos 50, já haviam desmobilizado seus capitais agrários e se deslocado para outros setores da economia, loteando suas grandes propriedades e vendendo-as a ex-colonos. Assim, nas antigas regiões de café, o fracionamento de propriedades havia sido intenso desde os anos 30. Por outro lado, nessa época cresciam os cafezais da Alta Paulista e no Norte do Paraná, em zonas de colonização realizadas pelas grandes companhias imobiliárias com base na venda de lotes para pequenos proprietários, e como muitos vinham das colônias do café, persistiram no plantio dessa rubiácea. Portanto, o café já ungiu-se da nova condição de atividade de pequenas e médias propriedades - que não detinham o mesmo poder político das antigas grandes companhias ribeirão-pretanas de café -, sobre as quais foi aplicado o confisco cambial. Não se trata pois de uma forte e numerosa facção oligárquica e, assim, entende-se a possibilidade política de adoção do confisco.

⁴⁸ A emissão primária - acumulando meios de pagamentos em excesso circulando na economia sem utilizar-se de mecanismos de enxugamento da liquidez - provoca a corrosão do poder de compra, em especial dos salários. Entretanto, existe um "período de carência" entre a emissão propriamente dita e esses efeitos. Por outro lado, numa economia em crescimento, alavancada pelo portentoso investimento industrial representado pelo Plano de Metas, os salários industriais também puderam crescer acima da inflação. Assim, nessa fase de aceleração cíclica, as taxas de crescimento da economia alçavam os salários para cima. Mas, no momento seguinte, ocorreu o efeito acumulativo retardado dessas emissões passadas, numa realidade em que era claro o esgotamento do padrão de financiamento do investimento, e com a crise decorrente da maturação dos investimentos anteriores veio a desaceleração cíclica e os elementos contra-arrestantes deixaram de funcionar e os efeitos inflacionários sobre os salários emergiram com força.

registravam seu valor como capital de risco, com direitos de remessa de lucros (LESSA, 1975).

As formas de financiamento do desenvolvimento nacional executadas mostram o prevailecimento de forma decisiva da feição patrimonialista da burguesia nacional, que não ensejou uma reforma tributária compatível com o momento histórico vivido na economia brasileira. A estrutura da receita tributária federal dá mostras dessa perspectiva conservadora no período 1957-62. O tributo sobre as importações cresce face à maior proteção dada às indústrias em instalação e aos constrangimentos externos; note-se que em toda fase posterior a 1945 até 1966, a estrutura tributária permanece praticamente inalterada, prevalecendo o imposto indireto sobre a comercialização de produtos que oscilou entre 36% e 51% da receita. A penalização da produção é clara, uma vez que os impostos indiretos representam a maior parcela das receitas (OLIVEIRA, 1991). Por um lado, a riqueza velha, representada pelo patrimônio, permaneceu intocada e, por outro, os recursos adicionais foram obtidos pelo também indireto imposto inflacionário, receita obtida a partir do poder de emissão primária.

A crise de 1962-66, que representou a desaceleração cíclica, decorrente do bloco de inversões realizado no período anterior (SERRA, 1989), colocou também a necessidade de readaptar o padrão de financiamento utilizado, que demonstrava claros sinais de esgotamento, pois a explosão inflacionária tornava impossível novo surto de aplicações com recursos oriundos da emissão primária. A crise cíclica encontrou o Estado desaparelhado para executar uma política anticíclica que atenuasse o movimento de desaceleração. O movimento de 1964 colocaria novo elemento complicador à opção de tributar o patrimônio, pois foi realizado em nome da proteção à propriedade privada unindo todo o espectro burguês na defesa de sua riqueza patrimonial. A readequação do sistema tributário deu-se com a reforma de 1966, a mais drástica da estrutura fiscal brasileira até então, que viria a colocar os instrumentos de captação de receita pública em níveis compatíveis com as funções intervencionistas do Estado na sustentação do processo de acumulação (OLIVEIRA, 1986).

As amplas reformas de 1966 operadas na economia criaram o instrumento da dívida pública, impulsionaram o mercado de capitais e reformularam o sistema bancário. Esse conjunto de medidas dariam sustentação ao incremento da demanda efetiva no período 1967-73, o conhecido "milagre brasileiro". A indústria de bens de consumo duráveis arrancou na frente e puxou o dinamismo da economia, calcada, principalmente, na fase inicial pela capacidade instalada não utilizada. A partir de meados de 1970, também a indústria de bens de produção avançou e passou a ditar o ritmo da fase de aceleração do ciclo econômico. A expansão do crédito pessoal jogou grande funcionalidade para a expansão cíclica (SERRA, 1989).

No tocante ao sistema tributário, a reforma de 1966 foi desvirtuada principalmente na sua proposição de instrumentalizar um processo de distribuição de renda. Em vez disso, as medidas tomadas em anos subseqüentes foram funcionais como instrumentos de acumulação, por meio de inúmeros mecanismos de renúncia fiscal e de aumento da proporcionalidade da contribuição dos salários face às demais formas de renda. Esses dois objetivos são absolutamente antagônicos na concepção de um sistema tributário (OLIVEIRA, 1986). A estruturação de uma gama de contribuições sociais, realizada no final dos anos 60, daria suporte não a uma política social ampla, mas na verdade serviria como elemento de alargamento da demanda da construção civil mediante do financiamento habitacional subsidiado à classe média emergente e da

destinação de recursos para investimento (SILVA, 1990). O atendimento à demanda da população carente pelas políticas sociais não se realizou, pois estas foram ensejadas como políticas de financiamento a juros, incompatíveis com os objetivos de resgate da miséria que se aprofundou. A aplicação em políticas sociais realiza-se com destinações a fundo perdido e não a juros, mesmo que subsidiados, pois isso determina o não-acesso da população carente.

No plano tributário, a reforma de 1966, além de não avançar significativamente na taxaço do patrimônio, foi frustrada na adoção dos modernos impostos diretos na medida em que carregou no imposto de renda na fonte, que atinge em cheio a massa de trabalhadores, e deixou as grandes fortunas e os ganhos de capital praticamente à margem da tributação. A carga tributária bruta cresceu de 19,1% do PIB para 26,2% no período 1965-75, mas os impostos indiretos prevaleceram sobre os diretos, o que demonstra a incidência maior sobre o fluxo de produção (Tabela 6). Mesmo nesse período, um conjunto de isenções fiscais foi ensejado criando um imenso paraíso fiscal, e na metade da década de 70 o sistema tributário já dava mostra da incapacidade de sustentar um processo vigoroso de inversões.

Tabela 6. - Evolução da Carga Tributária Bruta e Líquida no Brasil, 1965-86
(em % do PIB)

Ano	Carga Tributária Bruta			Transfe- rência e Subsídios	Carga Tributária Líquida
	Tributos Diretos	Tributos Indiretos	Total		
1965	5,8	13,3	19,1	6,3	12,8
1966	6,6	15,2	21,8	6,1	15,7
1967	7,0	13,8	20,8	7,0	13,8
1968	7,4	15,5	22,9	7,5	15,4
1969	8,3	15,9	24,2	8,1	16,1
1970	9,1	16,6	25,7	10,2	15,5
1971	9,5	15,5	25,0	9,0	16,0
1972	10,5	15,6	26,1	9,3	16,8
1973	10,9	15,6	26,5	9,5	17,0
1974	10,9	15,5	26,4	9,8	16,6
1975	11,8	14,4	26,2	11,0	15,2
1976	11,7	13,6	25,3	10,2	15,1
1977	12,2	13,4	25,6	10,7	14,9
1978	11,8	12,9	24,7	11,6	13,1
1979	11,8	11,5	23,3	11,1	12,2
1980	10,4	12,8	23,2	12,5	10,7
1981	11,2	12,4	23,6	12,6	11,0
1982	12,6	12,5	25,1	14,3	10,8
1983	11,9	12,5	24,4	14,6	9,8
1984	11,1	10,4	21,5	15,1	6,4
1985	12,0	10,5	22,5	19,9	2,6
1986	12,9	12,4	25,3	19,7	5,6

Fonte: Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi executado como uma política anticíclica, constituindo-se noutro bloco de investimentos de porte na industrialização brasileira, quando o efeito desacelerador do período do "milagre brasileiro" começava a se manifestar (TAVARES & LESSA, 1984). Com o II PND

complementou-se o padrão metal-mecânico, incorporando as indústrias de bens de produção faltantes. Ao invés de optar por uma política fiscal mais rígida, alargando a carga tributária e alterando a base incidente, nota-se, ao contrário, uma progressiva queda da carga tributária após o ano de 1975 (Tabela 6). A linha de menor resistência novamente prevaleceu para o benefício das elites, com o aproveitamento do surto de rápida expansão do sistema financeiro internacional desde o final da década de 60; surge no cenário econômico um novo personagem: a aceleração das dívidas públicas interna e externa, realizado como meio de financiar o investimento sem gravar a riqueza da elite nacional.

A partir de uma constatação discutível, a de existência de um hiato de recursos que obrigaria o Brasil a obter poupança externa para completar a interna para financiamento do desenvolvimento, deu-se impulso ao processo de endividamento externo, alargando o nível das reservas internacionais brasileiras. As tomadas, efetuadas, no início, pelo setor privado, foram sendo progressivamente realizadas pelo setor público, principalmente pelas empresas do sistema produtivo estatal. Argumentando com base na existência do "hiato de recursos", o Governo reforçava a tendência ao endividamento, quando, na verdade, o que acontecia era uma incapacidade do Estado de mobilizar recursos, dado um sistema financeiro inadequado ao crédito de investimento e um sistema fiscal inapropriado, uma vez que a base de tributação deveria ser alargada e atingir setores líquidos e o patrimônio para o que faltava força política para penalizar a base de sustentação do regime. A década de 70 representou um período do crescimento expressivo da dívida externa, da estatização dessa dívida mediante inúmeras medidas de proteção ao emprestador privado, e o impulso da face interna da dívida com o lançamento de títulos para enxugamento da liquidez proveniente da monetização das cambiais (CRUZ, 1983 e 1984).

As dívidas interna e externa avançaram de forma vertiginosa em contrapartida a uma carga tributária bruta, estagnada ou cadente. Por outro lado, os subsídios e, principalmente, as transferências - no que estão contemplados recursos para fazer frente aos serviços da dívida interna - crescem de forma abrupta, saindo de um patamar de 10% do PIB, na metade dos anos 70, para atingir 19% do PIB, no período 1985/86. Isso produz uma situação de carga tributária líquida em queda drástica, o que reduz dramaticamente a capacidade governamental de investimento (Tabela 6). Nos anos 80, resultante do processo anterior de endividamento, um outro vilão assume papel destacado: o *déficit* público. Todas as tentativas de combatê-lo caracterizaram-se infrutíferas, pois não depreciavam o estoque da dívida. Além disso, essas medidas aprofundavam as distorções distributivas, em razão de que mantinham intocada a base da riqueza velha advinda da acumulação patrimonial, seja das aplicações em títulos da dívida pública, seja em terras e outros bens para especulação (OLIVEIRA, 1990a).

A crise dos anos 80, já caracterizada por muitos como a "década perdida", face à estagnação e da piora dos indicadores sociais, é, em grande medida, fruto da derrocada do padrão de financiamento estatal, uma vez que o Estado mostrou-se incapaz de produzir a modernidade no sistema fiscal. A crise fiscal instala-se no período em que se tem uma carga tributária cadente no Brasil, enquanto na maioria dos países ela é crescente. Normalmente se tem feito alusões à vitória do capitalismo europeu, que, ao lado de um crescimento vigoroso da riqueza nacional, gerou um alargamento do bem-estar social, mas essa "vituose" do capitalismo está calcada numa carga tributária bruta que chega a 50% do PIB, como no caso sueco e demais países nórdicos (Tabela 7). Mesmo com a crise do Welfare State, as estruturas tributárias dos Estados

Unidos e da Europa mostraram enorme rigidez para baixo, comprometendo as tentativas de redução da carga tributária. O Brasil andou na contramão da história em termos de sistema tributário, com carga tributária cadente e privilegiamento da tributação do valor adicionado no fluxo de produção, em vez de gravar o patrimônio (e o fluxo de renda), com todos os efeitos que a recessão provoca em receitas públicas com esse perfil.

Tabela 7. - Carga Tributária Bruta de Alguns Países Desenvolvidos, 1965-84
(em % do PIB)

País	1965	1970	1975	1980	1984
França	34,9	35,6	37,4	42,5	45,5
Alemanha	31,6	32,9	35,7	38,0	37,7
Dinamarca	29,9	40,4	41,3	45,5	48,0
Estados Unidos	26,3	29,8	29,6	30,3	29,0
Itália	27,2	27,9	29,0	33,2	41,1
Noruega	33,2	39,2	44,8	47,1	46,4
Suíça	20,7	23,8	29,6	30,8	32,2
Suécia	35,7	40,2	43,9	49,4	50,5
Brasil	19,1	25,7	26,2	23,2	21,5

Fonte: Organization For Economic Cooperation and Development (OECD) para os países desenvolvidos e Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Brasil.

A Constituição de 1988 promoveu o início do alargamento da institucionalização de instrumentos visando maior equidade e estabilidade do sistema tributário nacional (OLIVEIRA, 1990b). Um dos elementos marcantes do sistema tributário consubstanciado na Constituição, foi o crescimento da parcela de tributos destinada aos Estados e Municípios. No período 1987-95, a carga tributária bruta, após crescer pouco no quinquênio 1987-91, mostra aumento significativo nos anos seguintes, o que leva a atingir 30,2% do PIB em 1995. Todos os níveis da federação brasileira mostram ganhos de receita como percentual da riqueza produzida, sendo os mais importantes os dos Estados e Municípios (Tabela 8). No entanto, a avaliação dos impactos da operacionalização dos mecanismos tributários posteriores a 1988 revela a persistência dos problemas existentes na sistemática anterior. Isso porque na Constituição de 1988, o sistema tributário ficou muito aquém das propostas em debate; mesmo nos pontos positivos, a existência do instrumento legal não garantiu sua aplicação notadamente numa sociedade onde a elite dominante tem um perfil marcadamente patrimonialista. As tentativas no campo da taxaço do patrimônio e das grandes fortunas fracassaram, como exemplifica as derrotas no Congresso Nacional, das iniciativas governamentais de reajustar o Imposto Territorial Rural (ITR), numa demonstração de força do patrimonialismo agrário.

O debate atual traz de volta a discussão da realização de nova reforma tributária de maneira que: a) ocorra redistribuição do ônus entre segmentos sociais; b) desonere as transações interestaduais para garantir o livre fluxo de bens e serviços e a alocação racional dos investimentos dentro do Brasil, como premissa para a elevação da competitividade das mercadorias brasileiras no mercado externo globalizado e dentro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A estrutura do sistema tributário brasileiro revela-se inconsistente com inserção competitiva adequada nesses mercados e mostra-se regressiva do ponto de vista distributivo. Por outro lado, com o Estado sufocado financeiramente e com baixa capacidade de investimento com recursos fiscais, mesmo para atender as

políticas sociais básicas como saúde e educação, emerge a necessidade de garantir instrumentos que garantam receitas para essa finalidade. Além disso, a dívida pública interna, financiada a juros altos, corrói parte significativa da receita tributária: ou seja, constitui em importante mecanismo de transferência de renda dentro da sociedade nacional, beneficiando a especulação financeira. Entretanto, mais uma vez os resultados desse esforço de ajuste fiscal caminham pela trilha da menor resistência e não alterarão significativamente a realidade vigente, face à absoluta predominância dos segmentos conservadores na opinião pública e no Congresso Nacional.

Tabela 8. - Carga Tributária Bruta do Brasil, por Nível Federativo, 1987-95
(em % do PIB)

Ano	União	Estados	Municípios	Total
1987	15,3	4,4	0,6	20,3
1988	14,9	4,5	0,6	20,0
1989	14,7	6,9	0,6	22,2
1990	19,9	8,8	0,8	29,5
1991	16,1	7,0	0,6	23,7
1992	17,0	7,2	1,0	25,1
1993	17,6	6,3	0,9	24,7
1994	19,5	7,5	1,3	28,2
1995	20,7	7,8	1,6	30,2

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF).

Desse modo, a questão tributária, como questão eminentemente política, reproduz nos seus resultados a correlação de forças que produziu o sistema tributário. No Brasil, a presença marcante do perfil conservador das elites nos planos econômico, social e político pereniza um sistema calcado nos tributos indiretos sobre a comercialização de produtos e sobre a renda na forma de salários, a fim de que não alcancem de maneira expressiva a renda que aumenta o estoque de riqueza das elites. Isso ocorre mesmo que de modo extemporâneo frente à modernidade do parque produtivo nacional. Essa perspectiva mantém-se e com ela o processo de desenvolvimento que aumenta a desigualdade social, pois os recursos para o financiamento das políticas públicas são originários da massa de trabalhadores. É uma situação cômoda para aqueles que especulativamente mantêm seu estoque de riqueza patrimonial.

No Brasil, a estrutura tributária tem tido sua modernização entravada por posturas conservadoras que impedem a taxaço das riquezas de uma elite de cunho patrimonialista. Dessa forma, os efeitos distributivos são perversos, dada a prevalência dos impostos indiretos. Quando são adotados os modernos impostos diretos, o são com a taxaço da renda da pessoa física, com menores alíquotas gravando o capital em geral. Os impostos indiretos são repassados para a ponta do consumo, onde os trabalhadores são a maioria dos compradores: o Imposto de Renda tem nos salários sua principal base de incidência. **Dessa maneira, em linhas gerais, no Brasil os recursos fiscais que sustentam as políticas públicas têm um perfil extremamente regressivo no tocante à renda, ao deixar imunes segmentos detentores de montantes expressivos da riqueza nacional. Entretanto, a força do poder conservador torna impossível discutir e realizar a reforma tributária, que ultrapasse a barreira dos interesses restritos de parcela da sociedade,**

exatamente aquela bem aquinhoada na distribuição desigual da riqueza.

2.2 -Agricultura e estrutura tributária no Brasil: características gerais e reflexos

A estrutura tributária incidente sobre a agricultura, atualmente em vigor, tem como característica a lógica elitista de proteger o patrimônio e penalizar a produção. Essa conformação foi produzida historicamente pelas sucessivas tentativas governamentais de reverter a lógica tributária e pela pressão da oligarquia agrária no sentido contrário. Como as camadas urbanas são as menos organizadas do ponto de vista político e apenas recentemente os sindicatos de trabalhadores tornaram-se atores decisivos da vida nacional, tem-se como resultante dessa correlação de forças a maior incidência sobre a renda da pessoa física e das transações de mercadorias e serviços, ambas recaindo sobre a ponta final do consumo, em geral os trabalhadores.

Na agricultura brasileira, os dois principais impostos indiretos são o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS-PIS), de competência federal. A carga potencial do ICMS conforma uma alíquota média geral de 11,56%, quando calculada por dentro, e 13,07%, quando esse cálculo é realizado por fora. Entretanto a dispersão em torno da média é elevada, variando de 0,31% para algumas frutas a 25% para álcool e fumo. De modo geral, as maiores taxas recaem sobre produtos de nítida concentração em agro-indústrias e portos no seu processo de comercialização, enquanto os atomizados e perecíveis têm taxas menores (LICIO et al., 1994). A COFINS-PIS incide na agri-cultura, desde a primeira operação, se a exploração for feita por pessoa jurídica, sendo isenta a pessoa física. Para cadeias produtivas em que os vendedores são formadores de preços em função de seu poder de mercado, a carga dessa contribuição previdenciária potencial seria de 12,30%, enquanto para os toma-dores de preços seria de 15,90%. Com esses níveis, a carga tributária potencial bruta sobre produtos da agricultura, na média, varia de 25,0% a 36,5%, que corresponde à incidência conjunta de ICMS e COFINS-PIS. Esses níveis são próximos de 20% do PIB da agricultura, quando se considera o processo até o consumidor final incluindo os tributos sobre os insumos e a mão-de-obra⁴⁹ (LICIO et al., 1994). As alíquotas potenciais, em caso de efetivo recolhimento desse imposto, revela-se extremamente elevada para os padrões internacionais.

Exatamente na inserção no mercado internacional, numa situação de cobrança efetiva do ICMS, o principal problema estava no fato de que isso afetava a competitividade externa do produto nacional. Essa situação decorria da prevalência da tributação calcada no princípio da origem, em que cada operação entre os elos subseqüentes dentro de uma cadeia produtiva gera valor adicionado que é tributado. No caso das vendas externas, que são operações sujeitas à fiscalização mais rígida, o tributo geralmente era efetivamente pago, criando o paradoxo de "exportação de impostos", ainda que devam ser

⁴⁹ O deferimento do ICMS incidente sobre insumos e a redução das alíquotas para máquinas agrícolas realizados pelo governo paulista, mediante o Decreto nº 33.194, de 24/04/1991, reduziram o problema da bitributação à insignificância. No plano federal, a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre máquinas e equipamentos agrícolas no ensejo do pacote agrícola de julho de 1991 veio na mesma direção. Ambas as medidas estimulam a modernização setorial

ressalvados inúmeros casos que gozavam de medidas especiais de renúncia fiscal. Mas como regra geral, o que se verificava era a perda de competitividade em vista de que nos demais países concorrentes, como na Argentina, prevalece o Imposto Sobre o Valor Adicionado (IVA) com base no princípio do destino. Assim, os exportadores daquele país não recolhem tributos nas suas operações de venda ao exterior. Dessa maneira, ainda que com alíquotas superiores ao ICMS - pois as do IVA estavam estabelecidas em 21%, em 1996, mas foram reduzidas para 20% em 1997, pelo Governo argentino (enquanto no ICMS a regra geral é de 17%) -, fica clara a desvantagem para o produto nacional. O Governo Brasileiro corrigiu essa distorção com a Lei Complementar N.º 73 de 14/09/1996, que isentou as exportações brasileiras de produtos primários e semi-elaborados do pagamento do ICMS, ao mesmo tempo que estendeu esse benefício às importações de bens de capital. Assim, nesse aspecto, a discussão do denominado "Custo Brasil" está equacionada⁵⁰.

Esses níveis potenciais elevados para o mercado interno estão evidentemente muito longe da real contribuição fiscal da agricultura, onde a prática de sonegação, como atividade dispersa geograficamente, tornou-se comum com amplo aparato de burla da fiscalização desenvolvido ao longo dos anos⁵¹. Outro aspecto distorcivo relaciona-se ao fato de que a cadeia produtiva genérica de produtos da agricultura tem no seu núcleo um oligopsonio de compra e um oligopolio de venda, que determinam os preços em toda a cadeia. Assim, para agricultores dispersos, têm-se nos elos seguintes da cadeia uma concentração de poder de mercado na mão de oligopsonios cada vez mais poderosos. Esses atacadistas têm capacidade de distribuir os ônus tributários, pois são oligopolios para a frente. Isso vale para produtos perecíveis, submetidos

⁵⁰ Esse, na verdade, constitui um dos elementos essenciais do problema tributário brasileiro, caracterizado pela prevalência dos impostos indiretos sobre os diretos e, mais que isso, por uma tributação indireta, baseada no princípio da origem. O grande desafio está em transformar os tributos indiretos como o ICMS e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) cobrados sobre o valor adicionado na origem, num moderno imposto sobre o consumo cobrado apenas na operação de venda ao consumidor de produtos finais, com a ótica de tributação no destino. Essa medida enfrenta problemas decorrentes do fato do ICMS ser o imposto das unidades federadas, e, com isso, o principal instrumento da guerra fiscal, que tem permitido a certos estados a execução de medidas de atração de investimento. Ao isentar-se as importações de capital e as exportações de produtos primários e semi-elaborados deu-se grande passo nesse sentido, mas pode-se tratar de passo insuficiente. Na agricultura se essa medida constitui estímulo ao setor e também, de certa forma, o reconhecimento de que o Brasil ainda não atingiu a plenitude de exportador de bens finais. Isso porque a medida contempla benefícios para vendas externas apenas de matérias primas (produtos primários que seria por exemplo a soja em grão e semi-elaborados como o farelo de soja), não avançando na agregação de valor ao produto exatamente na operação em que isso é mais significativo (ração animal pronta por exemplo para ficar no complexo soja). Portanto, é necessário ousar mais no tocante às mudanças do ICMS e IPI.

⁵¹ As práticas de notas frias e de firmas fantasmas são conhecidas dos operadores e estudiosos dos fluxos produção-consumo de mercadorias da agricultura. Tanto o é que a maioria das cotações simplesmente ignora os tributos. Um exemplo disso está na não-efetivação legal da venda para reduzir a tributação. Por esse mecanismo, o intermediário compra do agricultor mas não realiza a transferência formal para sua firma e, tendo posse do talão de notas do agricultor, ele realiza as operações seguintes, chegando às vezes até o varejo como se fosse o agricultor. Como o agricultor é menos tributado, isso significa "economia de tributo", mas caso seja "pego" e tenha que recolher alguma taxa, ele repassa para trás, pois é tomador de preços nos elos finais da cadeia. Além disso, executa várias viagens com a mesma nota, ou seja, a carga fiscal efetiva representa muito menos que a potencial. Para feijão, o observado nas operações dentro do Estado de São Paulo atinge a proporção de uma unidade tributada para cinco não-tributadas, enquanto para o açúcar uma unidade taxada corresponde a três não-taxadas (dados colhidos pelo autor em entrevista com agentes de comercialização dos dois produtos). Se esse problema ocorre em São Paulo, onde a fiscalização é maior, em outros estados a sonegação amplia-se em proporção.

à intermediação tradicional, como no caso do feijão; às *tradings companies*, como no das frutas; às agroindústrias processadoras, como no dos industrializados; e mesmo às cooperativas, presentes em diversas cadeias.

Qualquer que seja o tipo de empresa atuante nesse núcleo, quando na ponta final do varejo se encontra o supermercado, o repasse ocorre tanto para o consumidor quanto para o agricultor, dependendo da negociação entre atacadistas e supermercadistas. Nos anos de escassez ou em que a "administração do mercado" pelo atacadista é eficiente, os encargos encaminham-se para frente. Essa situação produz preços muito mais elevados ao nível do consumidor do que a própria "escassez" exigiria, pois prevalece o poder de mercado do atacadista sobre o varejista. Nos anos de abundância, os encargos são repassados para trás produzindo preços recebidos pelos agricultores mais baixos do que aqueles decorrentes do excedente de oferta. Os consumidores são mais desprotegidos quando a cadeia produtiva flui na ponta final do varejo por equipamentos de distribuição mais dispersos como feiras e quitandas, pois os atacadistas repassam a esses comerciantes o ônus tributário⁵².

No contexto da federação brasileira, uma questão relevante refere-se ao conflito federativo derivado da presença do ICMS nas transações interestaduais. O primeiro tipo de problema está no fato de que os "estados importadores" estariam sendo penalizados em favorcimento dos "estados exportadores" pela incidência do ICMS na origem. Os "estados ricos", como São Paulo, estariam sendo privilegiados, em detrimento dos "estados pobres", agravando os desequilíbrios regionais, uma vez que a balança do comércio interestadual penderia para os primeiros. A sistemática tributária drenaria renda dos estados pobres para os estados ricos em função da prevalência da tributação na origem. Isso gerou uma luta acirrada entre as unidades da federação, de maneira a tentar-se "um equilíbrio" nas operações interestaduais. Os mecanismos utilizados de "quebra" das alíquotas interestaduais, ensejados para redistribuir renda, prejudicam o próprio estado importador, dado que produziriam uma carga real de 67% do ICMS para o atacadista que agrega pouco valor ao produto. A sonegação torna-se assim inevitável (LICIO et al., 1994).

Entretanto, esse tipo de conflito tributário entre os estados brasileiros configura-se apenas um dos lados da questão. Ocorre um conflito tão grave quanto esse entre estados "industrializados" e estados "não-industrializados". Durante a segunda metade da década de 80 multiplicaram-se as políticas de benefícios tributários executadas pelos "estados não-industrializados", para atrair investimento e mesmo "roubar" indústrias dos "estados industrializados". Os mecanismos de uso mais freqüentes são os créditos de impostos e o alargamento dos prazos de recolhimento.

O impacto disso na agricultura é enorme face à constituição de fundos e programas de crédito de investimento e custeio, contando com subsídios significativos. O prolongamento dos prazos para recolhimento sem incidência da correção monetária sobre o imposto devido, numa conjuntura de inflação elevada, praticamente torna nula a tributação. Da mesma maneira, o rebate dessa redução de correção monetária no crédito rural reverte-se em taxas de

⁵² Nesse quadro, não é difícil entender porque muitos produtos da agricultura em épocas de abundância são destinados à alimentação animal ou mesmo nem colhidos, ainda que parcela importante da população brasileira sequer tenha acesso aos mesmos. Como todos os custos da comercialização são normalmente repassados para trás, inclusive os tributos, os preços deprimidos tornam a colheita e a comercialização mais onerosas. Com isso, aumentariam os prejuízos que os baixos preços já estariam provocando e, racionalmente, seria melhor não colher.

juros negativas para o investimento e o custeio agrícolas. Por essas razões, muitas indústrias deixaram São Paulo, desmontando suas estruturas produtivas e migraram para esses "paraísos fiscais"⁵³. Paradoxalmente, essa mudança foi em grande parte financiada com recursos fiscais arrecadados em território paulista e distribuídos nessas regiões como condição de busca do equilíbrio inter-regional de renda. Converteu-se, contudo, numa frente de batalha da guerra fiscal entre as unidades da federação⁵⁴.

No tocante aos impostos diretos incidentes sobre a agricultura, encontram-se o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto de Renda (IR). O ITR tem como fato gerador a propriedade, domínio ou posse de imóvel fora da área urbana dos municípios. A base de cálculo é o valor da terra nua, representado pela diferença entre o valor venal do imóvel e o valor dos bens incorporados ao mesmo. Esse tributo traz incorporado uma progressividade temporal para imóveis que persistam com níveis de utilização abaixo dos limites fixados e as alíquotas são progressivas em relação ao número de módulos fiscais, partindo de 0,2% para 2 módulos a 3,5% para imóveis acima de 100 módulos. São imunes os imóveis pertencentes a partidos políticos, entidades de trabalhadores, instituições religiosas, entidades de assistência social e de caráter educacional. São também isentas as áreas de interesse ambiental, como as de preservação permanente e reserva legal. Além disso, o imposto calculado pode ser reduzido em até 90%, segundo o grau de intensidade da utilização do imóvel (LICIO et al., 1994).

A existência do ITR remonta à passagem do Império para a República, tendo sido: a) entre 1891-1961, cobrado pelos estados; b) de 1962 a 1964 de responsabilidade dos municípios; e c) a partir de 1965, de competência da União. Em todos os níveis da federação, a contribuição para as receitas públicas foi sempre irrisória, face à proliferação de inúmeros mecanismos de burla ou de lançamento de valores subestimados. A centralização da cobrança na União, em 1964, obedecia a pressupostos extrafiscais, de utilizá-lo como penalizador da grande propriedade improdutiva. Os resultados obtidos, nesse sentido, foram irrelevantes, por causas atribuídas, principalmente, à não-organização de operacionalidade de cobrança, capaz de evitar a evasão fiscal (deficiência dos cadastros rurais e da ineficiente estrutura de cobrança).

⁵³ A explicação do dinamismo de várias frentes de expansão da agricultura brasileira, principalmente no Nordeste e Centro-Oeste, está em muito relacionada à presença desses mecanismos utilizados para atrair agricultores capacitados de outros estados. Além disso, o montante liberado por hectare chega a ser o dobro do efetivamente utilizado na implantação da atividade. Com os prazos estabelecidos e as taxas favorecidas vigentes, o empresário tomava um montante de crédito, aplicava parte no mercado financeiro e a outra parte na implantação da atividade. Vencida a carência, o montante da parcela aplicado no mercado financeiro cobria todo ou quase todo o débito do financiamento. Com isso, tinha-se a implantação da cultura a custos de formação nulos ou negativos, principalmente na realidade de inflação elevada. Assim, os custos privados são nulos e os custos sociais eram elevados.

⁵⁴ Essa guerra fiscal, em que "estados importadores e pobres" dizem-se lesados e explorados por "estados exportadores e ricos", e em que "estados industrializados" falam o mesmo dos "não-industrializados", significa a negação do próprio Estado Nacional Brasileiro. Para elucidar isso basta lembrar que uma característica precípua do Estado Nacional refere-se ao livre trânsito de mercadorias, bens e serviços dentro de um território delimitado. Assim, tem-se como condição de existência do Estado Nacional o mercado unificado, livre de constrangimentos ao comércio, dentre os quais a taxa diferenciada de bens, serviços e mercadorias em geral. Na passagem do feudalismo para o capitalismo na Europa, o Estado Nacional criou o mercado nacional, ao impor o fim das taxas cobradas aos comerciantes pelos antigos senhores feudais. A contrapartida disso foi a criação do Estado Absolutista, com a proeminência da figura do Rei. Numa realidade de integração econômica, em que o Brasil quer desonerar suas exportações para os demais países, a persistência dessa guerra fiscal, em si só já um anacronismo, torna-se insustentável.

A subtributação decorre da: a) fixação pela União de valores venais da terra nua inferiores aos preços de mercado⁵⁵; b) declaração subestimada da área aproveitável em relação à área total do imóvel, deixando maior parcela da propriedade imune à incidência fiscal; e, c) informação cadastral de níveis de produtividade absurdamente superestimados, provocando significativa redução do imposto lançado, em razão da aplicação dos mecanismos "estimuladores da modernidade", existentes na legislação do ITR. Por outro lado, ainda que os valores sejam baixos, persiste um quadro de alta sonegação e de impunidade, sendo as maiores evasões encontradas nos latifúndios por exploração e dimensão; nas empresas rurais, seguidas dos minifúndios, a incidência da sonegação é menor (VILARINHO, 1989).

Desse modo, conquanto, conceitualmente, a estrutura do ITR possa ser considerada adequada, essa legislação, na realidade, não tem sido aplicada, em face dos valores venais baixos e da prevalência de redutores elevados, sem que haja uma fiscalização efetiva. O volume arrecadado caiu em 51,6% em valores constantes entre 1973, quando atingiu o maior montante do período 1972-91, e o ano de 1989. Apesar da recuperação dos anos seguintes, tem-se uma crescente redução das receitas advindas desse tributo, mesmo com a brutal incorporação de área realizada pela agricultura brasileira nas décadas de 70 e 80, quando todo o Brasil Central foi ocupado. Dados comparativos do valor lançado e arrecadado mostram que, em 1990, o percentual pago representou apenas 34,41% do imposto devido, ou seja, o percentual de sonegação foi elevado. Como inexistem penalidades para o não-pagamento, o ITR na agricultura revela-se objetivamente nulo (LICIO et al., 1994). Portanto, não necessariamente é verdadeiro o argumento corriqueiro de que, face a alíquotas menores, há menor sonegação e acréscimo de arrecadação.

Nas principais regiões agrícolas brasileiras, a especulação fundiária, funcionalizada pela baixo ITR, tem produzido grandes distorções alocativas da área agrícola, com a migração de investimento das lavouras para áreas de preço da terra menores e a manutenção de terras socialmente subutilizadas em regiões já dotadas de infra-estrutura. Exemplo disso está na ocupação do Centro-Oeste brasileiro com plantações de grãos, quando o Noroeste paulista ainda tem extensas áreas de pastagens aptas ao plantio de lavouras. A expansão da agropecuária no Brasil Central pode ser explicada, tanto pelo menor preço da terra, quanto pela expectativa de ganhos especulativos. Isso porque a ampliação da exploração da região com lavouras eleva o preço da terra e, com isso, o volume de renda capitalizada, sem que o proprietário tenha "investido" mais renda, ou seja, o movimento expansivo propicia ganhos especulativos⁵⁶. Por esse

⁵⁵ É preciso frisar que os Governos têm sido absolutamente impotentes em corrigir os valores da terra nua (VTN), que servem de base de cálculo para o ITR. Diversas medidas provisórias foram derrotadas por preverem aumentos ainda que reduzidos; no primeiro semestre de 1996, assistiu-se, no Estado de São Paulo, a uma reação em cadeia das organizações ruralistas contra os valores fixados para o VTN. Como decorrência foi suspensa a entrega das declarações pela Secretaria da Receita Federal (SRF) para que os valores fossem revisados. Ressalte-se que, junto com o ITR são recolhidas inúmeras contribuições parafiscais, cujos recursos são destinados às organizações ruralistas, e que, do valor pago, quando efetivamente isso ocorre, apenas cerca de um terço vai para os cofres públicos.

⁵⁶ Nesse sentido, os subsídios governamentais que sustentam a ocupação do Centro-Oeste representam um estímulo ao crescimento do preço da terra na fronteira agrícola. Os solos do cerrado, naturalmente problemáticos para o cultivo de lavouras, tornam-se excelentes após a fosfatagem e calagem intensivas. Essa ação, realizada com base no crédito subsidiado para investimento agropecuário, torna-se, assim, funcional com a expansão da ocupação especulativa. Mesmo sentido tem a construção de infra-estrutura - silos, armazéns, rodovias e ferrovias como a Norte-Sul. Nas condições brasileiras, não deixam de ser elementos impulsionadores da especulação fundiária. O critério da

processo, proprietários fundiários de regiões de colonização antiga do Centro-Sul brasileiro vendem suas propriedades; com o preço da terra das antigas propriedades, compram áreas até cinco vezes maiores na fronteira agrícola, que mesmo sendo menos férteis são planas e, portanto, mais aptas às grandes lavouras mecanizadas. Não se trata da perspectiva de renda diferencial pura e simples, porque na mesma região o preço da terra tem crescido de ano para ano, mesmo que os índices de produtividade da terra sejam constantes. Essa lógica especulativa acompanhou a ocupação das várias fronteiras agrícolas brasileiras, do Oeste paulista ao Brasil Central, passando pelo Norte paranaense.

Outro reflexo da incidência do ITR em níveis baixos reside na influência que isso provoca na composição de culturas. O reduzido custo tributário de manutenção da terra permite a viabilidade de atividades extensivas, como a pecuária, em zonas agropecuárias onde a expansão das lavouras poderia contribuir para a renda e o emprego, bem como favorece o desbravamento desnecessário de matas nativas, incorporando áreas que, deveriam ser mantidas com matas face ao declive e à estrutura do solo, mas acabam se convertendo em pastos degradados. A ocorrência dessa “pecuarização desnecessária” pode ser notada, tanto no Estado de São Paulo onde dos 18 milhões de hectares de área agrícola, cerca de 11 milhões são pastagens (GONÇALVES et al., 1990), como também se compara os cerca de 47 milhões de hectares da área de lavoura brasileira, com a estimativa de que existem perto de 200 milhões de hectares de pastagens, grande parte com baixa capacidade de suporte em termos de unidade animal por hectare. A verificação do uso da pastagem cultivada (a imensa maioria plantada com braquiária extensiva) para fins de ITR, poderia ser feita com a exigência de indicadores de produção como o número de animais enviados ao abate e a quantidade de leite comercializado, com comprovação fiscal. Caso contrário, tal como as estimativas da área de pastos, sempre imprecisas, associam-se a confusão de números dos vários rebanhos de um mesmo pecuarista⁵⁷. A tributação mais intensa do patrimônio penalizaria a expansão extensiva e a manutenção irracional de áreas com baixa rentabilidade econômica e com altos custos sociais e ambientais.

Na tentativa de resgatar o ITR como instrumento de penalização da especulação com terras mantidas improdutivas, o Governo Federal promoveu modificações, aumentando drasticamente a progressividade das alíquotas na razão inversa do grau de utilização da terra. A legislação que reestruturou o ITR, em geral, mantém as alíquotas para propriedades produtivas, tendo ocorrido aumentos em alguns casos em função da redefinição dos estratos de área em que se enquadram as propriedades. Ainda assim, essas elevações foram muito inferiores aos níveis aplicados às propriedades, pois não superam 50%, como é o caso das propriedades até 25 ha, cuja alíquota subiu de 0,02 para 0,03, tendo sido mantidas as incidentes sobre outras classes de área como as propriedades

essencialidade do produto, adotado pelo governo paulista em dezembro de 1991 - aumentando a alíquota sobre combustível e reduzindo-a sobre os alimentos -, foi um caminho interessante, embora a isenção não seja o principal instrumento de combate à desigualdade social.

⁵⁷ A verificação da eficiência da pecuária com base em dados estatísticos mostra-se uma impossibilidade pela coexistência dos “cinco rebanhos” de um mesmo proprietário nas suas diversas declarações: a) um informado ao INCRA para compor o cadastro do imóvel, b) um declarado à Secretaria Estadual da Fazenda como base de cálculo do ICMS, c) outro à Secretaria da Receita Federal para fins de renda agrícola e ITR, d) mais um às secretarias estaduais de agricultura para controle da aftosa. Todos esses não verdadeiros e maximizadores de benefícios, existindo ainda mais um, o correto, que apenas o proprietário sabe, mas não declara.

de 25 a 50 ha, que ficaram em 0,03. Desse modo, mantendo o princípio da progressividade, o novo ITR não penaliza os proprietários de terras produtivas, ou seja, aqueles que exploram mais de 80% de suas áreas úteis. Em contraposição, penaliza duramente as propriedades improdutivas, cujas alíquotas mais que quintuplicaram em alguns casos (mais de 500% de aumento), como se pode verificar para graus de utilização menores que 30% da área para todas as classes. Assim, a propriedade improdutiva, seja ela pequena, média ou grande, foi penalizada pelo novo ITR (Tabela 9).

Tabela 9.- Comparação Entre a Antiga e a Nova Legislação do Imposto Territorial Rural (ITR), Segundo o Tamanho do Imóvel e Grau de Utilização das Terras, Brasil, 1997.

Classe de Área (em Hectare)	Lei	Grau de Utilização (%)				
		> 80	65 a 80	50 a 65	30 a 50	< 30
Até 25	Velha	0,02	0,04	0,08	0,14	0,20
	Nova	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
25 a 50	Velha	0,03	0,06	0,12	0,20	0,30
	Nova	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
50 a 100	Velha	0,05	0,10	0,20	0,35	0,50
	Nova	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
100 a 200	Velha	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	Nova	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
200 a 250	Velha	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	Nova	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
250 a 500	Velha	0,10	0,20	0,40	0,70	1,00
	Nova	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
500 a 1 mil	Velha	0,15	0,30	0,60	1,00	1,40
	Nova	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
1 mil a 2 mil	Velha	0,20	0,40	0,80	1,35	1,90
	Nova	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
2 mil a 3 mil	Velha	0,25	0,50	1,00	1,70	2,40
	Nova	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
3 mil a 5 mil	Velha	0,30	0,60	1,20	2,05	2,90
	Nova	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
5 mil a 10 mil	Velha	0,35	0,70	1,40	2,40	3,40
	Nova	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
10 mil a 15 mil	Velha	0,40	0,80	1,60	2,75	3,90
	Nova	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
Mais de 15 mil	Velha	0,45	0,90	1,80	3,15	4,50
	Nova	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Lei Velha (Lei N.º 8.847/94) e Lei Nova (Lei N.º 9.393/96).

Essa nova legislação do ITR, se realmente efetivar-se por alguns anos - superando subterfúgios diversos de sonegação, por meio de fiscalização eficiente e efetiva aplicação de penalidades à sonegação -, consistirá num inegável avanço e faz justiça aos agropecuaristas, cujas propriedades cumprem com sua função social, e desencoraja a manutenção de terra com objetivos puramente especulativos. Entretanto, a história da aplicação do ITR no Brasil tem correspondido à contínua e impune sonegação desse imposto, mesmo quando haviam instrumentos legais para cobrança. Importante lembrar: o grau de utilização é calculado excluindo-se as áreas de preservação permanente e de

reserva legal, o que não penaliza os proprietários que, conscientemente, mantenham matas e outras áreas de proteção ambiental. São descabidas as desculpas de que se derruba matas para evitar a classificação da área como improdutivo. Por exemplo, em propriedades de 100 ha, onde 65 ha são cultivados e outros 25 ha são mantidos com matas naturais, o grau de utilização não seria de 65% mas sim de 87%; ou seja, o proprietário estará sujeito a alíquotas menores, estabelecidas, no caso, em 0,07 ao invés de 0,40. Existe, assim, existe um estímulo fiscal para a preservação de áreas de mananciais e de proteção natural, desde que cumpridos os preceitos da legislação ambiental.

O novo ITR modifica o sistema da fixação da base de cálculo do imposto, motivo de várias polêmicas. Na fórmula anterior, era a Secretaria da Receita Federal que fixava uma tabela de valores da terra nua, sobre a qual aplicava-se as alíquotas para cálculo do imposto a pagar. Essas tabelas com preços regionais traziam muitas distorções, como valores superestimados em algumas localidades e subestimados em outras. No novo ITR, adota-se o sistema declaratório, que atribui a responsabilidade de fixação do valor da terra nua ao proprietário, com base no preço de mercado. Em contrapartida, a Lei determina que esse valor declarado será aquele que será pago em caso de desapropriação da terra pelo Poder Público. Se adotada uma sistemática eficiente de fiscalização, cruzando dados internos a cada município com preços de mercado das terras negociadas, pode-se corrigir distorções e consolidar o ITR como moderno imposto sobre o patrimônio. Caso contrário, a fixação da base de cálculo por declaração pode ser a nova válvula da sonegação fiscal; como as organizações sociais podem ter acesso às informações sobre os imóveis rurais, esse parece ser um caminho para maior controle da sociedade sobre o patrimônio fundiário nacional.

Outra novidade do novo ITR está na modificação da sistemática de cobrança das contribuições sindicais dos proprietários rurais. Isso possibilitará eliminar uma grande confusão com relação ao verdadeiro significado do imposto na medida em que parcela preponderante do valor pago a título de ITR não era realmente imposto. Trata-se de taxas e contribuições destinadas a manter organizações representativas dos próprios agropecuaristas como os sindicatos rurais, federações estaduais e as confederações da agricultura. Essas representações terão agora acesso à informação sobre os imóveis rurais, mas deverão cobrar elas próprias, diretamente, as contribuições de seus associados. Esse fato significa um avanço para que o agropecuarista tenha consciência de que, na realidade, o ITR representa, ou seja muito menos do que a soma paga (cerca de 35% na média do Estado de São Paulo em 1994). O restante refere-se a recursos que sustentarão suas estruturas de representação. Essas organizações terão agora de estreitar laços com seus associados, financiando-se mediante livre adesão e com base em algum serviço efetivamente prestado, pois o Governo Federal livrou-se do ônus de cobrar contribuições que não revertiam ao Tesouro.

O novo ITR traz também vários instrumentos inibidores da sonegação - que, em São Paulo, têm atingido índices de 70% do valor lançado. Isso significa que apenas cerca de 30% do imposto devido tem sido pago. Na legislação anterior, o imposto só podia ser cobrado se o Governo Federal encontrasse o proprietário; pela nova sistemática, o proprietário deverá procurar os órgãos arrecadadores para fazer sua declaração. Por outro lado, o Governo Federal tem a preferência para receber o imóvel como pagamento de dívida oriunda do ITR

em caso de não-pagamento; para as áreas improdutivas, essa dívida atinge em 5 anos o valor do imóvel. Assim, caso não seja saldada, esse imóvel pode ser revertido para programa de reforma agrária. Desse modo, a nova legislação recupera o ITR enquanto mecanismo importante da política agrária, não apenas porque, ao permitir maior taxaço da propriedade improdutiva poderá desestimar sua manutenção para fins especulativos; a própria desapropriação terá tramitação mais ágil, na medida em que o preço da terra nua será conhecido antes da sua decretação, fixado pelo próprio proprietário que, se superestimá-lo, será tributariamente onerado.

A despeito de toda essa sistemática, a primeira declaração no novo formato do ITR, realizada em 1997, configurou-se um volume arrecadado irrisório, fato esse não relacionado somente à queda do preço da terra mas à sonegação e ao uso de artificios subestimadores do tributo a ser pago. Os recursos arrecadados que deveriam sustentar a política fundiária governamental mostraram-se ínfimos face ao esperado, exigindo providências adicionais para atingir-se as metas desejadas. A resposta governamental à essa situação dará o contorno do futuro desse tributo sobre o patrimônio. Contudo, a efetividade das modificações, entretanto, só poderá ser comprovada com o tempo, pois, em geral, as alíquotas permanecem baixas para as propriedades produtivas. Isso porque, mais importantes que a nova Lei em si, são as regulamentações e as normas de procedimentos de verificação que podem atenuar os impactos do ITR sobre a estrutura fundiária. Por outro lado, a capacidade da fiscalização sobre o grau de utilização definirá os verdadeiros contornos dos impactos do novo ITR: o Brasil já teve no passado uma legislação eficaz nesse caso, mas que não foi aplicada de forma ampla e com determinação. O montante arrecadado fica sempre muito aquém do esperado. Por outro lado, por si só, a taxaço da propriedade não conduz a um movimento redistribuidor de terras.

A análise de outro tributo da agricultura, a taxaço da renda agrícola, em especial no que diz respeito ao imposto de renda pessoal e sobre os lucros das empresas, revela a desoneração da base de incidência por inúmeros mecanismos. As regras especiais de tributação conformam uma legislação tributária complexa e ineficaz, que produz, como resultado elevadas isenções parciais e indesejáveis efeitos regressivos em relação aos níveis efetivamente cobrados (SILVA, 1986). Na verdade, a agropecuária mostra um percentual bastante reduzido de empresas rurais formalmente constituídas, em relação à expressão econômica desse segmento da agricultura. Além disso, a escrituração é uma técnica administrativa pouco adotada o que, associado à informalidade dos empreendimentos, dá sustentação a mecanismos declaratórios, sempre evitados de subterfúgios redutores da base de incidência. Face a isso, tem-se a dificuldade de cobrança pois muitos sequer se sentem obrigados a fazer suas declarações, e quando o fazem, é praticamente impossível à fiscalização verificar a veracidade, dada inexistência de instrumentos eficazes de aferição,

No início dos anos 90, a regulamentação da tributação da renda agrícola foi alterada com base na Lei n.º 8.023/90 que eliminou inúmeros incentivos existentes na legislação do IR, adotados desde 1969. A nova forma de tratamento da renda agrícola visa aumentar a carga tributária sobre a agropecuária e sustentar o financiamento rural com menores pressões sobre o Tesouro Nacional (LICIO et al., 1994). Contudo, os mecanismos declaratórios de aferição da base de cálculo do tributo não alteraram significativamente o panorama vigente até então. As rendas pessoais dos agropecuaristas, e mesmo os lucros das empresas rurais, podem ter as bases de incidência reduzidas por

vários mecanismos, segundo a regra geral de baixa tributação da renda agrícola em relação à dos trabalhadores e das pessoas que atuam em negócios de mesmo porte noutros ramos de atividade econômica. Em nível internacional, a renda agrícola é estimada com base em retorno esperado sobre o valor da propriedade e cobrada junto com o imposto sobre o patrimônio, dada a dificuldade de organizar-se fórmulas de cálculo consistentes.

Essa realidade cria situações formais irreais no campo, com o intuito de se usufruir da insignificância dos impostos diretos incidentes sobre a agricultura. Na região de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, por exemplo, a expansão da produção de cana para a indústria sucroalcooleira permite visualizar a questão da renda da terra numa economia onde o mercado de terras tem perfil especulativo. A intensa procura na região circundante às usinas para a ampliação do plantio elevou em muito o preço da terra e, com isso, acresceu níveis significativos de renda especulativa à renda capitalizada na terra. Para contornar o problema da necessidade de inversão de vultosas somas de capital para a ampliação dos canaviais, os usineiros passaram a utilizar terras de terceiros por contratos de arrendamento. Trata-se de um "arrendamento sob parceria", pelo qual o proprietário continua fornecedor, pois recebe o pagamento em produto, fixado em toneladas de cana. Na verdade, como o proprietário é fornecedor da usina a quem arrendou a terra, recebe a renda fundiária fixada em produto na forma monetária. Desse modo, como no sistema tributário brasileiro as taxas incidentes sobre a renda capitalizada são reduzidas, gravando levemente patrimônio rural, o proprietário arrendante também contorna a tributação. Essa renda fundiária não é alcançada pelo tributo, pois toma a forma de renda agrícola, ou seja, lucro de atividade não exercida, permitindo viver de renda, sendo incorporada ao preço do açúcar e do álcool. Isso porque a tributação da renda agrícola conforma-se irrisória, deixando-a praticamente imune aos impostos, seja da parte do proprietário que realiza a produção de cana, seja do arrendante para a usina.

No conjunto da análise do sistema tributário brasileiro incidente sobre a agricultura, tem-se uma baixa contribuição efetiva do setor para a receita tributária nacional como proporção do PIB setorial. Isso decorre de inúmeros mecanismos de burla ao fisco, engendrados, principalmente, em função de que a tributação indireta prepondera sobre a direta. **Conquanto, alguns segmentos, caso pretendessem cumprir a legislação, conviveriam com elevados níveis de impostos em face da alta tarifa fixada para os impostos indiretos. A prevalência da lógica patrimonialista encontra respaldo político e econômico em poderosas forças conservadoras que organizam instrumentação fiscal. Elas preservam o patrimônio e penalizam a produção com tributos repassáveis aos elos mais frágeis da cadeia produtiva. Entretanto, não se trata de uma irracionalidade técnica produzida pelo acaso, fruto do perdularismo e da sede de recursos do Estado sufocador da sociedade. Ao contrário, a situação foi produzida, historicamente, pela predominância política das forças conservadoras na elite nacional.**

3. - Expansão territorial da agricultura e preço da terra: especulação financeira e "valorização" do patrimônio

A propriedade da terra é a síntese da propriedade privada, daí ser um elemento central da sociedade capitalista. A discussão sobre ela é antiga, gerando sempre enormes polêmicas, pois está em debate um dos pilares desse

tipo de sociedade. ROUSSEAU (1953) a colocava como um dos fundamentos das desigualdades entre os homens, ao aduzir que "o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, após cercar um terreno, se lembrou de dizer: isto é meu, e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditarem nele. Quantos ciúmes, guerras e assassinatos, quantas misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: não ouçais esse impostor!" (ROUSSEAU, 1953). A análise de MARX (1983) mostra como foi o movimento de estabelecimento da propriedade privada da terra na constituição do capitalismo na Inglaterra, num processo de expropriação do campesinato que criou o trabalhador livre.

A propriedade da terra coloca-se, portanto, na gênese da sociedade capitalista, estando a ela intrinsecamente associada a forma basilar de propriedade privada. Apesar de não ser mercadoria, a propriedade da terra foi convertida em tal pela grande transformação operada no século XIX. Como diz POLANYI (1980), "as mercadorias são definidas... como objetos produzidos para a venda no mercado... o ponto crucial é o seguinte: trabalho, terra e dinheiro são elementos essenciais da indústria. Eles também têm que ser organizados em mercados... todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro também tiveram que se transformar em mercadorias para manter a produção em andamento. É verdade que eles não puderam ser transformados em mercadorias reais, pois não eram produzidos para venda no mercado. Entretanto, a ficção de serem assim produzidos tornou-se o princípio organizador da sociedade".

A propriedade da terra, transformada em mercadoria, mesmo que fictícia, assume então sua forma própria de elemento central da propriedade privada, à qual pode-se ter acesso mediante compra e venda, para o que deveria perder seu caráter de poder extra-econômico do sistema feudal o assumir o caráter de forma de poder econômico do sistema capitalista. Essa transformação tem que ser entendida na essência, pois esse pressuposto de Ignácio Rangel muda drasticamente o sentido e o *locus* da luta pela terra. Deixa de ter o sentido político, que tem como *locus* os movimentos de massa, e passa a ter o sentido apenas econômico que tem como *locus* o mercado. Obviamente, o capitalismo junta os dois sentidos, ou melhor, apenas agrega o econômico ao político, ao estabelecer que a condição de proprietário é própria de quem acumula, ou seja, poucos. A propriedade da terra tem, portanto, o sentido de classe.

Ao não haver mais razões hereditárias, próprias do sistema feudal, para exercer o domínio sobre a terra enquanto base territorial, nada indica que a propriedade da terra tenha sido democratizada no sentido que é passível de acesso a todos. Essa possibilidade jurídica é puramente formal, pois à massa de trabalhadores não é dado o desígnio de acumular o suficiente para "comprar" a propriedade da terra. Essa raiz excludente da sociedade capitalista em relação ao acesso à terra é acirrada quando essa "mercadoria" toma a forma de bem especulativo, aumentando seu "preço" mais que os dos demais bens do "mercado". Sendo essa a tônica das frentes de expansão da agricultura brasileira, notadamente no período posterior à Lei de Terras de 1850, o mercado de terras constituiu um cerceamento de oportunidades a novos proprietários face seu caráter especulativo.

3.1 - Ocupação das fronteiras agrícolas e especulação com terras no Brasil

A especulação com terras não é um fenômeno novo no Brasil. Foi

viabilizada instrumentalmente quando a Lei de Terras de 1850 consolidou a grande propriedade como forma de riqueza, preparando o fim da escravidão, e definiu a compra e a venda como forma de acesso à terra. A expansão da cafeicultura no Oeste paulista promoveu a ocupação de terras na fronteira com o objetivo de ganhar com sua valorização a partir da chegada do café. É óbvio que não era qualquer terra, mas sim a terra roxa, única na qual a rubiácea produzia abundantemente. MONBEIG (1984) argumenta que o "movimento de conquista do solo entre 1890 e 1900 foi uma vasta especulação financeira... o dinheiro fácil criava ambiente propício à especulação... uma fazenda comprada por 230 contos de réis, revendida por 500 é transferida a um terceiro por 1.000 contos, tudo em alguns anos. Com tais lucros compravam-se terras virgens e plantavam-se milhões de pés de café".

Muitas famílias tradicionais da cafeicultura paulista ganharam grandes fortunas no mercado especulativo de terras, talvez mais que com o próprio café. Para sustentar suas expectativas de ganhos futuros, esse mercado tinha não só o aumento contínuo da área plantada com a cultura, mas também o avanço da infra-estrutura. De um lado, o Estado de São Paulo saltou de 220 milhões de cafeeiros em 1890 para 550 milhões em 1900, 828 milhões em 1919 e 949 milhões em 1924 (PRADO Jr., 1969). A política de garantia de preços era um estímulo à expansão e, nesse sentido, foi funcional em relação ao movimento especulativo com terras. De outro lado, o avanço da infra-estrutura promovia a valorização de terras desbravadas e o principal elemento era o caminhar da ferrovia rumo ao Oeste. As propagandas publicadas em jornais pelas famílias "pioneiras", davam conta das virtudes das terras ribeirão-pretanas.

Nesse processo, destaca-se a família Silva Prado, de importância política: o Conselheiro Antônio Prado foi Ministro do Império. E de articulação com o mercado financeiro: os Silva Prado estavam no grupo fundador do Banco de Comércio e Indústria (COMIND), em associação com o First National Bank of New York. Essa família tinha participação na estrutura de serviços, como proprietária da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, e possuía a Companhia Agrícola Fazenda São Martinho, que chegou a ter a maior plantação de café do Brasil. Após a crise de 1929, essa família instituiu, junto à Companhia Paulista de Estradas de Ferro, a Companhia Agrícola Imobiliária e Colonizadora (CAIC) que subdividiu não só a São Martinho como também inúmeras fazendas da região (ARAÚJO, 1979), expandindo, posteriormente, seus negócios imobiliários no rastro do avanço da ferrovia noutras regiões, como a Alta Paulista. Nesse mesmo período, o COMIND conheceu uma expansão ímpar, incorporando outros bancos e multiplicando agências (ANDRADE, 1980). A conexão entre a especulação com terras, o complexo cafeeiro e o sistema financeiro está, portanto, mapeada e, assim, parcela significativa da fortuna dos Silva Prado deve ter-se originado da especulação com terras, o que não foi caso único.

A fronteira ocupada posteriormente no Norte do Paraná também com a cafeicultura, a partir da década de 20, ocorreu, da mesma maneira, no bojo de uma enorme especulação com terras na qual grandes companhias colonizadoras ocuparam a região de terra roxa, "organizando" o processo de entrada de novos agricultores, com a compra a preços reduzidos e revenda com elevados ganhos. "A Companhia de Terras Norte do Paraná adquiriu as glebas do Governo do Estado à razão de 20 mil réis por alqueire paulista, em 1925. Quinze anos depois, ela revendia a razão de 500 mil réis" (PADIS, 1981). Mais uma vez, o fulcro atrativo do processo de ocupação da fronteira agrícola ocorre

concomitantemente a um processo de especulação de terras. Em muitas áreas esse processo de ocupação do território paranaense resultou no enfrentamento de graves conflitos com antigos ocupantes, uma vez que essas concessões não reconheciam a posse anterior⁵⁸. A violência que recai sobre quem chegou antes da ocupação por parte das companhias é um dado da história. Para cada região que se constitui em fronteira, a chegada da hora para o capital determinou também a "chegada da hora" dos jagunços sobre os posseiros. A luta do Contestado é apenas um dos inúmeros exemplos " (MONTEIRO, 1972).

No Brasil Central, o processo realizou-se na mesma "toada". Num primeiro momento, as frentes pioneiras atraíam pequenos produtores que se deslocavam de regiões onde ocorriam grande concentração, em especial do Sul e do Sudeste. Mas com a implementação da política de ocupação desse espaço geográfico, surgem as frentes especulativas que concatenando incentivos fiscais e crédito subsidiado, promovem "o agravamento da questão da posse e uso da terra, em face de problemas advindos com o fechamento das fronteiras - fato intimamente associado à atuação dessas frentes ... Destarte, a alta área média dos estabelecimentos, a estrutura fundiária concentrada, a rápida expansão da agricultura capitalista e o grande emprego de políticas de incentivo, favorecendo em especial os grandes agricultores e especuladores (frentes de especulação), transformaram a 'modernização' recente em elemento expulsador de mão-de-obra das atividades agrícolas" (FIGUEIREDO & TRIGUEIRO, 1986).

A região dos Cerrados, que sofreu profunda transformação na estrutura produtiva nos anos recentes, saindo da agropecuária de subsistência e da condição de área descartável para a produção para se tornar no celeiro de grãos e no "novo eldorado". "A partir de 1975, com a necessidade de incorporar novas terras ao processo produtivo, o Estado passa a atuar diretamente na região, através da criação do POLOCENTRO. Este programa investiu na construção da infra-estrutura, desenvolveu a pesquisa, prestou assistência técnica e, principalmente, facilitou o acesso ao crédito, estabelecendo determinadas prioridades, quanto ao seu destino ... A pouca diversificação das atividades agropecuárias, a sua grande dependência dos fatores internacionais, o forte caráter especulativo, levando a acentuados níveis de concentração da terra e da renda, são alguns aspectos estruturais sobre os quais têm ocorrido as modificações recentes na região dos cerrados. Nota-se, ademais, um forte atraso dos investimentos produtivos, tendo sido significativa a incorporação financeira da terra" (FIGUEIREDO & TRIGUEIRO, 1986).

A caracterização dos beneficiários desse processo de ocupação do Brasil Central tem, como elemento fundamental, a presença do grande capital de outros setores da economias. Isso porque "as frentes especulativas, articuladas com os incentivos fiscais da Amazônia Legal e com a política de crédito

⁵⁸ Deve-se ressaltar os reflexos estruturais importantes dessa colonização das terras na ocupação das fronteiras do Oeste Paulista e do Norte do Paraná. Ainda que as companhias colonizadoras tenham obtido fortunas na atividade imobiliária como vendedoras de terras, constroeu-se uma estrutura de pequenas e médias propriedades. As companhias obtiveram terras a custos desprezíveis e puderam fornecer "crédito facilitado" em condições atrativas aos compradores. Assim, famílias de colonos com algum capital e mesmo sem recursos, apostando nos ganhos futuros derivados da exploração das condições naturais (madeira, terras férteis e rápida instalação das lavouras de subsistência), saldaram os empréstimos e muitos acumularam capital e expandiram suas propriedades. O plantio do café atendia, por outro lado, à estrutura do capital comercial que enfrentava a crise dessa atividade nas antigas regiões cafeeiras. E o Brasil ainda mantinha-se como grande exportador de café, e agora também de algodão, ambas culturas intensivas em mão-de-obra, e com base técnica compatível à época com a pequena escala de produção.

subsidiado, caracterizam-se pela existência de extensas áreas de terras ocupadas por grandes grupos econômicos que se dedicam principalmente à pecuária. Merece destaque, neste caso, a participação de grandes empresas e conglomerados tais como: Abramo-Eberle Metalúrgica, Abreu-Banco das Nações S.A., América do Sul, Andrade Gutierrez, Antunes-Caemi-Cia Auxiliar de Empresas de Mineração, Bamerindus, Bardela S.A Ind. Mecânicas e outras" (FIGUEIREDO & TRIGUEIRO, 1986). A burguesia industrial-financeira passa então a associar-se aos interesses latifundiários, tornando-se defensora das posições patrimonialistas.

O estudo de GASQUES & YOKOMIZO (1990) mostra que, na Amazônia, esse processo revela-se semelhante, onde "os incentivos fiscais foram concebidos para desenvolver empresas capitalistas, que devem ser viáveis do ponto de vista econômico e financeiro". Segundo os autores, os resultados deixam a desejar pois "os principais benefícios dos incentivos fiscais na Amazônia foram a criação de alguma infra-estrutura regional, e geração de conhecimentos que poderão ser internalizados pela economia da região. Os projetos incentivados pouco têm contribuído para aumentar o produto regional. Sua produção e vendas atuais representam 15,7% do que fora previsto. Mesmo os projetos com 15-16 anos têm sido extremamente ineficientes... ". Na sua análise do processo de ocupação da Amazônia, os autores destacam a enorme "concentração dos benefícios a elementos que fizeram dos incentivos um negócio especulativo, e instrumento para garantir a posse da terra" (GASQUES & YOKOMIZO, 1990).

Noutras palavras, os mecanismos de ocupação do território mostram-se incrivelmente semelhantes, num amplo interregno de anos: a grande propriedade instala-se apoiada pelo Estado, mesmo que seja com base no conflito com antigos ocupantes. Como afirma IANNI (1981), "as políticas governamentais adotadas para a Amazônia provocaram a generalização da luta pela terra. A geopolítica e o desenvolvimento extensivo do capitalismo na região recolocaram o problema da ocupação, colonização e integração de terras devolutas, tribais. De fato havia áreas desocupadas. Mas já eram muitas as terras-do-sem-fim ocupadas por comunidades indígenas e núcleos caboclos amazônicos ... Desde as políticas regionais adotadas pelos governos militares, de modo cada vez mais intenso e generalizado cresceu a luta pela terra. Foi assim que passou a desenvolver-se o processo de acumulação primitiva. As terras devolutas, tribais e ocupadas começaram a ser apropriadas por negociantes de terras, grileiros, latifundiários e empresários, nacionais e estrangeiros" (IANNI, 1981). As novas frentes recentes nos anos 90, de ocupação do Sul do Pará, Maranhão e Oeste da Bahia, revivem os mesmos métodos e procedimentos.

Assim, desde logo, **é preciso deixar bem caracterizado um aspecto recorrente do que está colocado nessa breve reconstituição da ocupação das fronteiras agrícolas. Trata-se do fato de que a especulação com terras esteve presente em todos os processos de expansão e, como houve um considerável fluxo migratório para cada um deles, tem-se um obstáculo à proliferação de pequenos e médios agricultores que teriam de pagar um preço mais elevado simplesmente porque a ocupação foi "organizada" por grupos imobiliários.** Dessa forma, a enorme massa de "agregados" das grandes propriedades das zonas de colonização antiga não teria praticamente qualquer possibilidade de êxito, caso tentasse tornar-se proprietária nas fronteiras agrícolas, uma vez que a especulação fechou as portas no passado próximo e as mantém fechadas no presente, cumprindo, assim, a mesma função do instituto

das sesmarias, transformadas em propriedade pela Lei de Terras de 1850. **Desse modo, os grandes grupos obtêm terras "para utilizá-las como reservas de valor, contra a depreciação da moeda, para futuras atividades econômicas ou especulações"** (IANNI, 1981).

3.2 - "Valorização" do patrimônio e preço da terra: especulação com terras como "barreira à entrada" de novos agricultores

A "valorização" patrimonial com elevados preços da terra representa uma característica histórica da expansão da agropecuária no Brasil. Essa realidade, verificável nos vários processos de ocupação das fronteiras agrícolas, decorre de movimento especulativo estreitamente relacionado com a constituição do perfil excludente de sociedade, no curso histórico de formação da economia brasileira. A ocupação por companhias imobiliárias de "terras sem dono", por concessão governamental - ainda que apenas formalmente pois na maioria dos casos ocorreu expulsão violenta de legiões de posseiros - para revenda por algum preço, corresponde ao alijamento da imensa maioria da população. Essa parcela majoritária de posseiros e agregados das grandes fazendas, não havia acumulado capital para fazer frente ao pagamento e nem mesmo tinha meios de produção e crédito suficientes para endividar-se na compra da propriedade e pagá-la com a parte da produção obtida. Além disso, por desinformação - uma vez que viviam alijados da dinâmica dos negócios em geral - sequer aperceberam-se de que poderiam "tentar" comprar terras nas fronteiras. Por essa razão, apenas uns poucos aventureiros dirigiam-se às fronteiras agrícolas para enfrentar a malária e outras agruras; ainda assim, da parcela sobrevivente, a maioria seria expulsa com a chegada da hora do capital - ou seja, quando até eles chegava o "progresso e a civilização".

Ocupadas as áreas de fronteira, investimentos públicos vão paulatinamente configurando nelas obras de infra-estrutura que vão incrementar a "valorização da terra". Estabelecida a agropecuária, o preço, funcionando como "barreira à entrada" de novos agricultores mantém-se em patamares inacessíveis à maioria deles. Na tentativa de explicar, RANGEL (1962)⁵⁹ afirma que o "preço da terra é função da renda territorial. Uma propriedade que renda tanto quanto um capital determinado, aplicado em condições comparáveis de segurança vale tanto quanto esse capital". O alto preço da terra coloca-a fora do alcance do pequeno agricultor, e "por esse motivo a propriedade ficou concentrada,... é que a terra foi valorizada". A valorização, incorporando novas terras, e a busca de formas de exploração intensivas aumentariam a oferta agrícola para uma demanda declinante. Desse modo, é "inevitável, portanto, o movimento de queda dos rendimentos, trazendo implícita

⁵⁹ A análise da especulação com terras tem sido realizada por autores de vários matizes teóricos, seja marxista, neoclássica, de expectativas racionais ou pos-keynesiana. A contribuição de Ignácio Rangel revela-se a mais rica em desvelar o sentido "financeiro" desse processo. Nesse autor tem-se na verdade duas formulações que poderiam dar um conteúdo explicativo à especulação com terras, uma com uso de categorias marxistas e outra com categorias keynesianas. Na primeira visão teórica, estão o trabalho clássico do início da década de 60 (RANGEL, 1962) e um mais recente (RANGEL, 1979). A segunda formulação pode ser retirada tanto do trabalho clássico sobre a inflação brasileira, do seu corpo principal do começo dos anos 60 (RANGEL, 1986a), quanto de um posfácio atualizador da mesma obra para a sua reedição no final da década de 70 (RANGEL, 1986b). Após rápida caracterização dos elementos principais da primeira formulação, faz-se a opção, neste trabalho, pela segunda, que permite, na visão aqui explorada, uma conexão mais sólida com o desígnio excludente do modelo de desenvolvimento capitalista tal como foi implantado no Brasil.

a possibilidade de queda dos preços"(RANGEL, 1962). Ainda, para o autor, "esse movimento foi transitoriamente estorvado pela emergência da valorização financeira e como fonte de uma renda que não depende de sua utilização agropecuária ou residencial, visto que se apresenta sob a forma aparentada da taxa de juros como taxa de valorização da terra".

Nessa visão, por conseguinte, a terra transforma-se numa forma de investimento acessível a agricultores e a não-agricultores: "O problema da distribuição da propriedade fundiária passa a ser **uma questão financeira**, suscetível de ser afetada pela evolução do mercado de valores, dependente, portanto, do que ocorra no mercado imobiliário, tanto para papéis públicos como privados... Tanto a terra urbana... como a terra rural excedente, tem seu futuro ligado ao mercado financeiro, cuja tendência não deve ser perturbada, **se de fato é a democratização da propriedade da terra o que queremos**" (RANGEL, 1962). Desse modo, o autor propugna que, por se ter transformado numa questão financeira, o caráter da propriedade da terra sofre alteração radical, na medida em que pode ser controlado no bojo da política macroeconômica para o mercado de capitais. Por essa razão, propunha uma "intervenção no mercado de terras para fortalecer a oferta: intervenção do Estado como supridor de terras, especialmente na frente pioneira, o que tenderá a disciplinar o preço desse fator, impedindo altas especulativas e induzindo o detentor privado de terra excedente a utilizar ou dispor de parte desse excedente"(RANGEL, 1962).

No mesmo sentido vem a contribuição de REYDON (1992), desvelando, a partir da formulação pós-keynesiana, a terra como um ativo na sociedade capitalista. Nesse sentido, "o preço da terra é determinado pelas expectativas, em parte formadas convencionalmente, dos ganhos futuros esperados da mesma... e que a terra só é um ativo por ser economicamente escassa... ", o que é perfeitamente compatível com uma visão de MARX (1983), a respeito da "anarquia" da produção capitalista e com uma análise do "monopólio" da terra por uma classe dominante apegada ao patrimônio, como a brasileira. Dentro dessa concepção, o autor destaca as características do preço da terra no Brasil, absorvendo quase-rendas geradas pelos ganhos indiretos e benefícios das políticas econômicas, liquidez elevada dada à garantia da propriedade da terra, custo de manutenção baixo e elevada possibilidade de ganho patrimonial (REYDON, 1992). Realmente, no caso brasileiro, a propriedade da terra é inquestionada, tem manutenção baixa por uma tributação exígua e segurança elevada, pois é naturalmente "protegida", sem necessidade de gastos adicionais em segurança particular, e tem elevado rendimento.

Na análise de RANGEL (1986a), como resultado da persistência de sua estrutura agrária arcaica, o Brasil tem uma economia na qual se criam condições para a existência de uma elevada taxa de exploração do trabalhador. Essa taxa "tende a exprimir-se em baixa propensão a consumir que carece ser compensada por uma elevada taxa de imobilização. Nessas condições a economia é particularmente sensível às variações da taxa de imobilização. A inflação emerge como um recurso heterodoxo, mas eficaz para manter elevada a taxa de imobilização, quando esta manifesta tendência a declinar" (RANGEL, 1986a). Isso porque a estrutura social, marcada pela desigualdade profunda, faz com que a demanda global cresça mais rapidamente do que a demanda de consumo. A capacidade produtiva é insuficiente para absorver produtivamente massas impressionantes de recursos. Logo, se declinassem, as imobilizações provocariam a depressão econômica, daí a funcionalidade da inflação como meio

pelo qual a economia resiste (RANGEL, 1986a).

Desse modo, "uma parcela ponderável da mais valia retida em poder das classes de renda mais altas, ao invés de ser considerada em forma monetária, como recurso líquido... é aplicada na aquisição de ativos imobilizados... como **defesa contra a erosão inflacionária da moeda**... A inflação, ao levar a moeda a perder parcialmente a sua função de meio de entesouramento, impele para a primeira linha outros bens, outras encarnações materiais de riqueza" (RANGEL, 1986a). A elevada taxa de imobilização, ao desviar-se para o ativo terra, provoca um movimento especulativo e se converte, conforme RANGEL (1986b), numa dificuldade de acesso à terra por aqueles que não detêm montante sobranante de capital, "graças a uma efficacíssima barreira dos preços altos. Esses preços não se podem explicar pelas razões clássicas, isto é, como conseqüência de uma elevação da renda territorial, ao menos que como tal renda entendamos, também, a expectativa de valorização - uma renda anômala, até porque não se aplica apenas à terra utilizada, mas a toda terra. Sua origem é notória, isto é, a fuga de capitais de outras áreas, donde se infere que o preço da terra, nas condições brasileiras, é agudamente sensível às flutuações do **mercado mobiliário de valores**" (RANGEL, 1986b).

A economia brasileira persiste com uma alta taxa de exploração, inclusive aumentada por uma participação declinante da massa salarial na renda nacional, o que se traduz numa propensão bastante reduzida de consumir e, dessa forma, configura uma necessidade de elevada taxa de imobilização. A terra constitui um ativo de manutenção de custos reduzidos e de rentabilidade potencial elevada, além de uma liquidez alta, pois não existe qualquer empecilho à livre transferência. Os recursos imobilizáveis tendem para a terra não só pela sua alta atratividade como ativo, como também pela sua representatividade em termos de síntese da propriedade privada para uma burguesia patrimonialista por origem histórica, conjugando assim poder político e econômico no mesmo elemento. A persistência do processo inflacionário induz a essa imobilização em terra, notadamente nos períodos de sobre-acumulação, que alavancam o salto de patamar nos preços especulativos. Nas demais fases, as oscilações passam a girar em torno desse nível, explicadas pelo movimento das expectativas. O monopólio da terra, ao garantir o "estoque", promove uma rigidez do preço para baixo, criando escassez e rompendo com a versão de "mercado flexível" da terra.

A explicação, portanto, para o nível dos preços especulativos da terra está na própria estrutura heterogênea da sociedade brasileira, o que traz a necessidade de uma válvula para o capital "sobranante". A coincidência de vários elementos no início da década de 70 dá concretude a essa postulação. No auge do "milagre" econômico, "o setor privado, em plena euforia do boom, realizava massas de lucros consideráveis... o período 1970-73 foi o único, desde o pós-guerra, em que ocorreu uma euforia conjunta de todas as frações do capital privado..." (TAVARES, 1983). As enormes massas de capitais foram atraídas por uma política econômica de modernização agrícola em ritmo forçado (estimulada por crédito subsidiados e incentivos fiscais), encontrando vazão no mercado de terras, no qual a agroindústria avançava em ritmo seguro. No rastro dessa corrida para a terra, no bojo da ascensão da taxa de imobilização para fazer frente ao capital "sobranante", o preço da terra ganha impulso significativo, saltando de patamar entre 1970 e 1975 (REYDON, 1992), ao mesmo tempo em que ocorre o maior ímpeto concentrador da propriedade da terra no período pós-1960 (HOFFMANN, 1979 e 1990).

Outro período de euforia mais recentemente da agricultura, nas supersafras da década de 80 (1988-92) - sem a presença de um volume tão expressivo de capital sobrando a imobilizar como em 1970-73 -, não experimentou elevação persistente do preço da terra, com variações apenas conjunturais que, apesar da amplitude às vezes grande como em 1986 e 1989, voltam ao mesmo patamar após o retorno à "normalidade". As oscilações giram em torno de um certo nível, dado um menor furor da corrida ao campo, e os preços têm oscilações típicas de ações especulativas de curto prazo. Desse modo, a análise de RANGEL (1986a) sobre a causa estrutural da inflação brasileira, uma vez que a economia brasileira se move no fio de uma elevada taxa de imobilização, é compatível com a explicação do movimento especulativo do mercado de terras. É fruto de uma baixa propensão a consumir que faz das aplicações uma válvula para enormes massas de capitais. Da mesma maneira, tem-se clara uma *performance* pró-cíclica do preço da terra como demonstrou REYDON (1992), e não anticíclica, como pretendia RANGEL (1979), pois as massas a imobilizar, sendo desmesuradamente maiores na fase ascendente do ciclo, só podem resultar em preços crescentes, frente à maior demanda. A especulação é, portanto, estrutural e não conjuntural como prognosticava RANGEL (1962). Daí a sua persistência.

Como decorrência dessa perenidade especulativa na ocupação das várias fronteiras, onde os distintos governos, desde a Colônia até os dias atuais (parece que hoje até mais que antes), oferecem imensa gama de estímulos para que capitalistas invistam na ocupação de novas áreas de fronteiras. Na Colônia, os reinóis recebiam poderes ilimitados para virem ocupar a posição de donatários das capitânicas hereditárias; na fronteira agrícola atual são os incentivos fiscais, os créditos subsidiados dos fundos constitucionais e as extensas obras de infra-estrutura como a Norte-Sul, as hidroelétricas e os corredores multimodais. Dessa maneira, a modernidade da agricultura brasileira não apenas foi assentada na grande propriedade territorial, gestada desde o estatuto das sesmarias no período territorial, mas os desdobramentos da ocupação das demais regiões do espaço geográfico nacional foram realizados com base na grande propriedade: a) a agroindústria açucareira nordestina instalada na principal faixa de terra fértil regional, a Zona da Mata, constituiu-se na forma de enormes latifúndios; b) a expansão cafeeira no Vale do Paraíba e posteriormente na Região de Ribeirão Preto representou o plantio de vastas extensões com a rubiácea formando um "mar de café"; c) No Norte Paranaense, a tendência da cafeicultura se revelou distinta, calcada em fazendas de menor tamanho, mas capitaneada pela especulação das companhias imobiliárias; d) a conquista da fronteira agrícola do Centro-Oeste e Amazônia segue por trilha semelhante, associando a especulação imobiliária à grande lavoura.

Isso revela como o Estado mostra-se funcional com o monopólio da terra, ao realizar a "colonização" com base na reprodução de movimentos especulativos, com a implantação da infra-estrutura regional que, ao favorecer a "valorização" das terras, gera um surto especulativo, o que, elevando o preço das terras, funciona como "barreiras à entrada" de novos agricultores. Esse mecanismo torna-se mais eficaz para aqueles desprovidos de capital para realizarem a compra e a execução do empreendimento. No período de expansão da cafeicultura no Oeste Paulista, o preço médio da terra eleva-se com o crescimento dos plantios, saindo de 96 mil reis em 1890 para 323 mil reis em 1930 (VIGNOLI, 1983). Ainda que tenha mantido proporcionalidade com o preço da saca do café, "o preço elevado da terra na região do café reflete a apropriação

pelo capital" (SILVA, 1981). Fixando-se nas décadas mais recentes, nota-se que a dificuldade de acesso à terra em razão do processo de especulação revelava-se importante constrangimento ao desenvolvimento da agropecuária na primeira metade dos anos 50. PAIVA (1954), ao estudar os problemas da agricultura brasileira, dizia que "o preço elevado é também um fator que tem dificultado o desenvolvimento agrícola do País. Praticamente em todas as regiões, os preços das terras estão inflacionados e não representam uma capitalização dos preços na exploração agrícola. Torna-se, por isso, muito difícil para o pequeno agricultor economizar o suficiente para poder adquirir a sua própria terra. Fato esse que não permite mais amplo estabelecimento dos pequenos agricultores na região" (PAIVA, 1954).

Na evolução desse movimento especulativo nos anos 60 em diante, os preços da terra não mostram comportamento diferentes. CAMARGO & FERREIRA (1989), estudando os preços das terras agrícolas no Brasil no período 1966-86, concluem que, "de modo geral, os preços reais das terras agrícolas no Brasil apresentaram tendência crescente e as taxas de crescimento anuais para as categorias variaram de 2,72% a 4,95% ao ano. Em nível das regiões, a variação dos preços mostrou-se bastante desigual. Nas regiões Sul e Sudeste foram observados os maiores preços de venda de terras e para as regiões Norte e Nordeste os menores". Chamam a atenção as comparações realizadas por esses autores entre a "valorização" da terra e os ativos do mercado de capitais. No período 1966-88, os ativos financeiros foram mais rentáveis que a terra, enquanto que em 1969-74 a terra predominou, exceto em 1970-71, em que perdeu apenas para as ações. De 1975 a 1983, houve grandes oscilações, sendo que em 1984-85 as melhores aplicações foram em ações e em terra e, em 1986, ano do Plano Cruzado, a terra disparou como aplicação mais rentável para os recursos líquidos (CAMARGO & FERREIRA, 1989).

REYDON (1992) também analisa o movimento do preço da terra agrícola para o conjunto do Brasil e caracteriza comportamentos distintos em cinco períodos posteriores a 1970. No **primeiro**, de 1970 a 1975, ocorreu a modernização da agricultura com acentuado crescimento econômico, no qual as expectativas otimistas levaram o preço da terra a uma elevação persistente, pois a propriedade da terra era pré-requisito do acesso aos subsídios do crédito rural. No **segundo** período, 1976-81, de declínio do crescimento econômico e política econômica errática, ocorre uma oscilação no preço médio da terra em torno de um patamar semelhante. O **terceiro período**, nos anos de 1982 e 1983, caracterizado pela recessão, leva a um declínio do preço da terra. O **quarto período**, 1984 a 1986, é de recuperação econômica com retomada do crescimento do preço da terra. O Plano Cruzado, em 1986, promoveu um aumento abrupto do preço da terra, numa corrida especulativa estimulada pela queda do rendimento dos demais ativos. O **quinto período**, após 1986, corresponde a uma elevação crônica da inflação, com as taxas de crescimento reduzidas provocando queda no preço da terra. Em 1989, a intervenção do Governo para frear o impulso especulativo do mercado financeiro fez com que o preço da terra desse um salto, mas logo retornou ao mesmo patamar (REYDON, 1992). No geral, a década de 80 correspondeu a preços da terra girando em volta do mesmo patamar.

O fato da terra ter-se caracterizado como "mercadoria", cuja valorização garante ganhos ao detentor da propriedade no médio e longo prazos, traz efeitos perversos para a sociedade brasileira. A concentração da propriedade da terra nesse processo corresponde a uma enorme concentração da riqueza em

geral. A partir dos estudos de HOFFMANN (1979 e 1990), tem-se uma caracterização não só do elevado nível de concentração da propriedade da terra no Brasil, como também da sua evolução crescente. Tomando por base o período de 1940 a 1985, tem-se o Índice de Gini igual a 0,832 em 1940, saltando para 0,843 em 1950, mantendo-se em patamares semelhantes em 1960 (0,842) e 1970 (0,843), para realizar novo aumento e atingir 0,855 em 1975 e, daí em diante, apresentar-se em níveis equivalentes em 1980 (0,857) e 1985 (0,858) (HOFFMANN 1979 e 1990). A concentração da terra, portanto, não só é originalmente alta no caso brasileiro como além disso apresenta um movimento ascendente que acirra as desigualdades da distribuição da riqueza.

O entendimento da expressão dessa elevada concentração pode ficar mais nítido quando se agrega dados de participação dos diferentes tamanhos de propriedade em número e área. Para o período 1940-85, os 10% maiores estabelecimentos, que detinham 76,5% da terra em 1940, passaram a patamar acima em 1950 (78,3%) e 1960 (78,0%), e tiveram pequena redução em 1970 (77,0%) para voltar a crescer até 1975 (79,0%) e 1980 (79,3%), mantendo-se nesse nível até 1985 (79,2%). Na outra ponta, os 50% menores estabelecimentos, têm uma participação, no total da área, decrescente em todo o período, caindo de 3,6% em 1940 para 2,2% em 1985 (HOFFMANN, 1979 e 1992). Assim, em pleno processo especulativo, com um aumento de preços no início da década de 70, tem-se um concomitante salto no Índice de Gini e na participação dos grandes estabelecimentos na área total. Esse processo de especulação com terras é acirrador das desigualdades distributivas.

Os primeiros anos da década de 90 mantêm a tendência histórica de elevados preços da terra, ainda que com enormes amplitudes de variação, em função de movimentos especulativos. No Estado de São Paulo o crescimento dos índices de inflação empurraram os preços da terra para cima até 1990, a partir de quando caíram até 1992 (SANTOS & SANTOS, 1992). No período seguinte, a partir de 1993, nota-se uma recuperação dos preços da terra, que atingem o pico em 1994. Comportamento oscilante pode ser observado também no cenário nacional puxados para baixo pela maior taxa de juros obtidas nas aplicações financeiras e pela procura de ativos com maior liquidez, e para cima nos momentos de maior incerteza (FERREIRA, SANTOS & CAMARGO, 1995). Num primeiro momento da execução do Plano de Estabilização da Economia, no período posterior a 1994, ocorreu tendência altista, mas consolidada a estabilidade, houve queda com a sensação de perda de patrimônio para os proprietários (DULLEY & MONTEIRO, 1996).

A realidade do período 1994-96, em que os preços terra se mantiveram em patamares considerados baixos frente ao comportamento histórico, constitui fato a ser equacionado, numa avaliação da tendência para uma período mais amplo. MONTEIRO (1997) argumenta tratar-se de movimento esperado por várias razões: a) após a mudança de patamar no período 1970-75, as oscilações dos preços da terra são freqüentes em intervalos de 1 a 6 semestres; b) à exceção do Plano Bresser, todos os planos de estabilização da economia foram acompanhados de elevações dos preços da terra; c) a manutenção de altas taxas de juros no mercado financeiro desloca a demanda especulativa da terra para aplicações mais líquidas e rentáveis; d) os preços agropecuários em queda e o endividamento dos agropecuaristas favoreceu a colocação de terras à venda deteriorando seu preços. De qualquer, maneira em linhas gerais, as variações recentes não alteram estruturalmente os níveis do preço da terra no Brasil, ainda muito superiores ao verificados na Argentina, Uruguai e Paraguai

(MONTEIRO, 1997).

Os preços da terra, em queda no período recente, não apenas não recolocam os mesmos em níveis inferiores aos verificados nos anos 60, bem como devem ser avaliados dentro de uma perspectiva de longo prazo. No curto prazo o grande capital especulativo certamente deixa posições de aplicação em terras para obter maiores ganhos no mercado financeiro (mais líquidas e com maior retorno de curto prazo), ao mesmo tempo em que os lucros das empresas têm sido destinados a reinversões, na tentativa de aproveitar o crescimento da demanda do mercado interno. Isso por si só significa que montantes expressivos de capital deixam de ter na aplicação em terras, seu mecanismo mais vantajoso de valorização. Outro aspecto reflete-se no fato de que a área agrícola brasileira tem variado em torno do mesmo patamar. Desde 1989, a safra brasileira tem sido colhida numa área agrícola que varia entre 47 e 50 milhões de hectares, especialmente os grãos. Noutras palavras, as "grandes safras" obtidas representam a utilização da "capacidade instalada" em termos de área cultivada global; se regiões como o Brasil Central, o Oeste da Bahia e o Sul do Maranhão têm aumentado os plantios, essa expansão tem sido invariavelmente substituída por reconversão para pastagens de áreas de lavouras do Sul-Sudeste (Noutras palavras, há deslocamento das áreas de plantio e não expansão da agropecuária nacional nos anos recentes). Assim, firma-se um processo de elevação dos preços da terra nessas regiões de expansão aproximando-os da média nacional, ao passo que se freia as elevações onde as lavouras perdem espaço. Esse ajustamento reflete-se em preços médios menores para as vendas de terras.

Outro aspecto a analisar consiste na diferença entre preços esperados com a venda da terra e os praticados nos negócios realizados, associados ao volume de terras envolvido nas negociações e as extensões das mesmas⁶⁰. Na verdade, tanto os picos de alta dos preços da terra, como os de baixa apresentam redução drástica dos negócios realizados. Na alta porque especuladores, conhecedores desse mercado e sabedores da desvalorização subsequente não aplicam seus recursos em terras, além do que, nessas condições, o proprietário resiste em desfazer de tão valioso patrimônio. Nesse sentido a posição compradora dos especuladores, mesmo sem negócios, eleva os preços da terra, em sentido contrário, o desinteresse e a posição vendedora força sua baixa. Os negócios realmente efetuados nos picos de alta e de baixa são 60% inferiores em número aos verificados nos períodos considerados de normalidade. Nos períodos de alta, os poucos negócios realizados são fechados a preços muito menores que os "pedidos inicialmente" pelos antigos donos; na baixa, os preços obtidos são em geral muito próximos dos pretendidos. Dessa

⁶⁰ A necessidade de aprofundar a explicação do movimento recente dos preços da terra exigiu o levantamento de informações complementares às disponíveis que consistiam apenas no levantamento do preço da terra segundo a expectativas do valor que se obteria caso o negócio fosse realizado e que guarda pouca relação com negociações realmente concretizadas. Nesse sentido, atendendo à diversidade de realidades dentro do Estado de São Paulo, procurou-se realizar entrevistas com "corretores" de terras das regiões de cana para indústria de Ribeirão Preto, de feijão do Sudoeste Paulista e de pastagens extensiva de Presidente Prudente, buscando informações tais como: a) como estão indo os negócios com terra? b) quem anda vendendo e quem anda comprando terra? c) na alta e na baixa concretizam-se muitos negócios? A interpretação dos resultados desses contatos baseia as ponderações aqui apresentadas. Outro aspecto a destacar consiste no fato de que a própria expansão do trabalho assalariado na agropecuária acaba eliminando do rol de potenciais demandantes do mercado de terra a esmagadora maioria dos trabalhadores rurais. Exatamente estes, operando nos segmentos mais líquidos e mais rentosos das grandes cadeias de agronegócios, foram submetidos a progressivas perdas de salários nos anos 80, e mesmo a pequena recuperação nos anos posteriores a 1994, empurrada pelo aumento do salário mínimo, não os permite obter a terra por compra.

maneira, contata-se que os preços praticados não sofrem oscilações tão pronunciadas como a série histórica de cotações indica.

Mais reveladoras ainda são as informações de quem está comprando e do perfil dos imóveis que estão envolvidos nas transações realizadas no período recente. Raros são os negócios envolvendo grandes extensões de terras e, quando encontra-se tais vendas, elas envolvem a saída de empresas com interesses em outros setores econômicos, vendendo para empresas instaladas na produção e distribuição de produtos da agricultura - ou seja, com situação consolidada em agronegócios. Número expressivo das vendas envolve agropecuaristas endividados que buscam saldar compromissos financeiros, em especial, decorrentes do aperto do crédito rural, sendo que esta razão reduziu-se de maneira drástica após as renegociações derivadas da securitização das dívidas bancárias. O volume esmagadoramente expressivo das vendas, entretanto, corresponde a pequenos e médios proprietários, cujas condições de sobrevivência das respectivas famílias sofreram os impactos da queda dos preços dos produtos agropecuários. Limitados em termos da área agricultável disponível, e possuindo "meios de produção" incompatíveis com o arrendamento de outras áreas complementares, esses pequenos proprietários acabam por não mais conseguir sobreviver apenas da renda rural, vendem suas terras e deixam o campo.

Essa constatação corrobora a situação verificada por REYDON (1992) em Araçatuba (SP), em que "a grande maioria dos negócios (82,2%) ocorre com propriedades de menos de 50 ha... e a região como um todo, e o município de uma forma mais expressiva, apresenta uma baixa oferta de terras. Os corretores afirmaram que qualquer propriedade colocada à disposição é facilmente vendável, caracterizando a alta liquidez das terras, não apenas no município mas do conjunto da região. Isso faz com que o mercado seja basicamente determinado pelos ofertantes" (REYDON, 1992). Como as transações de grandes glebas são realizadas entre grandes capitalistas, sendo inexpressivos os casos de retalhamento de propriedades, e ainda os principais compradores são proprietários que procuram aumentar suas extensões de terras, existe pouco espaço para que a situação de preços da terra inferiores aos verificados em fins dos anos 80 sustente um processo de desconcentração. Apenas em determinadas condições mantém-se o tamanho das propriedades, ou seja quando a classe média urbana, em especial, comerciantes e profissionais liberais, as adquirem para fins de lazer, associado a alguma atividade produtiva, quase sempre realizada em bases não empresariais.

Assim, a realidade de preços baixos da terra revela aspectos duplamente dramáticos, pois, de um lado os vendedores são em maioria pequenos proprietários que buscam sobrevivência fora da terra e o fazem com "menos dinheiro" para reconstruírem suas vidas nas cidades ("comprarem casa e abrirem algum negócio"). Por outro lado, a própria expansão do trabalho assalariado na agropecuária acaba eliminando do rol de potenciais demandantes do mercado de terra a esmagadora maioria dos trabalhadores rurais. Exatamente estes, operando nos segmentos mais líquidos e mais rentosos das grandes cadeias de agronegócios, foram submetidos a progressivas perdas de salários nos anos 80 e, ainda que tenha havido pequena recuperação nos anos posteriores a 1994 empurrada pelo aumento do salário mínimo, estão colocados fora da condição de acesso à terra por compra. Dessa maneira, mesmo **a persistência de preços das terras em patamares menores, não representa necessariamente o início da desconcentração. Ao contrário,**

pode sustentar maior concentração pois apenas os segmentos sociais líquidos podem comprar terras, e em volume isso corresponde a grandes compradores. A não ser que sejam adotadas medidas de políticas públicas capazes de dotarem os demais pretendentes em acessar a terra, e que não dispõem de capital acumulado, de condições financeiras suficientes para adquiri-la e fazê-la produzir. O mercado, pelos atuais demandantes potenciais e ofertantes "desesperados", indica a continuidade do ímpeto concentrador, em condições mais dramáticas que na situação em que, a venda permitia amealhar algum capital para recomeçar a vida.

4 - Políticas agrícolas com alta concentração de beneficiários e o acirramento da Questão Agrária

As políticas agrícolas forjadas e implementadas num processo hegemônico pelo poderio político das forças conservadoras configuram ações de Estado fiéis aos interesses predominantes nessa correlação de forças. Dessa maneira, as políticas agrícolas adotadas reforçam, em vez de contrarrestar, a grande propriedade enquanto elemento central dos núcleos dinâmicos da agricultura brasileira. Os latifúndios canavieiros nordestinos e as fazendas de café ribeirão-pretanas, enquanto manifestações imediatas dos interesses econômicos de forças políticas poderosas, foram aquinhoados com intervenções estatais direcionadas para o fortalecimento de seus negócios e, por conseguinte, de seu domínio sobre a sociedade. A agroindústria açucareira dominante no cenário nordestino frustrou as tentativas transformadoras dos engenhos centrais, e, mesmo tendo perdido a posição principal para o café no plano econômico, mantém a hegemonia dos senhores de engenho (agora tornados usineiros). A oligarquia canavieira foi até mais longe, com a derrocada do café ribeirão-pretano, forjou ali um novo segmento de grandes proprietários canavieiros transformando o mar de café em mar de cana.

Dessa maneira, o estudo da política agrícola brasileira representa a procura do entendimento das medidas sustentadoras da perenidade da cana, do apogeu e fastígio do café, para depois enfrentar o desafio de compreender as mudanças introduzidas pela modernização e diversificação no período posterior aos anos 60. Enquanto estruturas econômicas fundantes da agricultura brasileira, não há dúvidas de que a cana para indústria e o café assumem posição inigualável, embora a ocupação de vastas extensões do território brasileiro tivesse sido realizada com base na pecuária extensiva, que funcionou como ponta de lança na abertura de várias regiões agrícolas. Entretanto, mesmo com todo dinamismo alargador, o Brasil não constituiu pólos de exportação de carne bovina, sendo uma atividade que, em geral, amolda-se às zonas não ocupadas pela grande lavoura⁶¹.

⁶¹ Não constitui objetivo do trabalho avaliar detalhadamente o desenvolvimento das várias ações das políticas públicas para a agricultura, mas apenas destacar seus principais recortes e as relações dos mesmos com o aprofundamento das iniquidades inerentes à questão agrária brasileira. Análises detalhadas e profundas de todo arco da intervenção governamental de suporte à transformação da agricultura exigem esforço específico que certamente, em cada segmento, provocaria um desvio dos objetivos traçados. Assim, ressalta-se aqui tão somente elementos definidores da contribuição das políticas para a concentração de terra e renda, bem como para outros elementos caracterizadores das disparidades encontráveis na realidade econômica e social brasileira. Nos denominados "produtos" históricos e aquinhoados com políticas específicas escolheu-se o café e a cana para indústria, pela óbvia importância econômica passada e atual dos mesmos. Poderiam ter sido incluídos, contudo, o extrativismo da borracha natural no seu ciclo amazônico, a lavoura cacaueira da Bahia, a política do

4.1 - Mudando de endereço com igual destinatário: as políticas brasileiras do café ⁶²

A expansão da cultura do café no Brasil tem correspondido a uma constante abertura de fronteiras incorporando novas áreas à agropecuária e, por isso mesmo, realizando o papel de estruturação da economia agrária. As plantações de café nas fazendas da região de Ribeirão Preto, no final do século XIX, foram precedidas da ocupação do Vale do Paraíba fluminense, de áreas da Zona da Mata mineira, de regiões do Espírito Santo, para então adentrar em São Paulo subindo pelas margens do Rio Paraíba. Em todas essas novas áreas implantou-se o plantio de café, mas não necessariamente a mesma cafeicultura, face às condições estruturais distintas. No que diz respeito ao tamanho da propriedade, "as fazendas cafeicultoras paulistas eram de grandes dimensões em termos nacionais. De outro lado, a cafeicultura encontrava-se bem desenvolvida no Espírito Santo, mas em pequena dimensão por propriedade cafeicultora. Minas Gerais e Rio de Janeiro eram os casos intermediários" (BACHA, 1988). Mas, quando se visualiza as diversas zonas cafeeiras paulistas no início do século, das mais antigas para as mais novas, nota-se que apenas nas áreas próximas a Ribeirão Preto os grandes cafezais foram predominantes. Em São José dos Campos, prevaleciam cafezais de até 50 mil pés (81%), em Ribeirão Preto e São Carlos, as plantações eram na maioria superiores que 100 mil pés (83% e 77% respectivamente) (Tabela 10).

Tabela 10.- Distribuição do Numero de Cafeeiros, Segundo Estratos de Números de Pés, Para Alguns Municípios Paulistas, 1904-05.

Estratos	São José dos Campos		Bragança Paulista		Ribeirão Preto	
	Mil pés	%	Mil pés	%	Mil pés	%
Até 50 mil	3.326,2	81	7.111,7	67	2.051,1	7
50 a 100 mil	436,0	10	1.092,1	11	2.953,3	10
Mais de 100 mil	430,0	9	2.366,0	22	24.089,9	83
Total	4.492,2	100	10.569,8	100	29.094,4	100
Estrato	São Carlos		Araraquara		Botucatu	
	Mil pés	%	Mil pés	%	Mil pés	%
Até 50 mil	2.992,7	12	4.087,0	22	4.170,4	34
50 a 100 mil	2.868,5	11	4.085,0	23	2.650,1	21
Mais de 100 mil	19.188,0	77	10.040,0	55	5.508,0	45

trigo nas décadas recentes e a evolução da pecuária. Seria, no entanto, um leque muito largo para as pretensões já muito avantajadas definidas para este trabalho.

⁶² Considera-se aqui principalmente as intervenções posteriores ao fim do regime imperial, pois as políticas cafeeiras mais efetivas surgiram como o advento da República. No plano da modernização tecnológica, destaque-se no final do Segundo Império, o fracasso das tentativas de criação do Instituto Imperial de Pesquisa, como o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura (IIFA), criado pelo Decreto nº 1.681 de 31/10/1.850 e o Imperial Instituto Bahiano de Agricultura (IIBA), criado pelo Decreto nº 2.500 de 01/11/1.859 e, em 1.885, a Estação Agrônômica de Campinas, instalada em 27/05/1.887. Essas experiências também foram infrutíferas, com a posterior desativação dessas unidades; dentre elas, apenas a de Campinas, com a Proclamação da República seria reativada e daria origem a uma das mais importantes instituições de pesquisa agropecuária do Hemisfério Sul, o Instituto Agrônômico do Estado de São Paulo (GONÇALVES & RESENDE, 1993). Destaca-se aqui, principalmente, as políticas de intervenção na comercialização do café sem entrar em detalhes sobre as mudanças no arcabouço institucional, sobre isso ver GURGEL & BERNARDES (1974). Maiores detalhes sobre a política cafeeira e sua periodização pode ser encontrada em FREITAS (1979).

Total	25.049,2	100	18.212,8	100	12.328,5	100
-------	----------	-----	----------	-----	----------	-----

Fonte: Estatística Agrícola e Zootécnica, 1904-05, citada em LOUREIRO (1984).

A constituição da moderna cafeicultura paulista, no final do século XIX obedeceu então à lógica de expansão da economia brasileira, ancorada no capital mercantil. Dessa maneira, "o capital mercantil continua a dominar a agora economia nacional, através da ação do comissário, que alcança seu auge em 1850, depois compartilhada pelos grandes 'bancos cafeeiros' que começam a se formar desde então. Esta dependência, que é constitutiva à economia cafeeira, se supõe alimentada por dois fatores fundamentais. De um lado, os investimentos para a formação do cafezal seriam vultosos e de prazo de maturação bastante longo, de outro, a estrutura de comercialização e financiamento, por causa do maciço investimento inicial, revelava-se altamente concentrada, ao contrário da estrutura de oferta de café" (MELLO, 1984). No café de Ribeirão Preto, essa configuração seria predominante, conformando-o como núcleo hegemônico do complexo cafeeiro brasileiro no início do século, ao representar a nova cafeicultura da época.

4.1.1 Do mar de café ao mar de cana: apogeu e crise do café de Ribeirão Preto

O novo café de Ribeirão Preto decorria de um particular processo de expansão, hegemônico pelo capital comercial, que forjou os grandes cafezais. A própria ocupação dessa fronteira foi precedida de ampla divulgação a respeito das qualidades das terras da região por Luís Pereira Barreto e Martinho Prado Júnior em jornais da época (FURLAN JR, 1956). Em função da repercussão, grandes investidores, como Henrique Dumont, foram conhecer a região e transformaram-se em grandes proprietários. Como resultado, "com a chegada do café no Norte Paulista, se acentuou a concentração da propriedade, posseiros foram expulsos e pequenas propriedades foram englobadas pelas grandes e médias propriedades... Grandes fazendeiros de café da região necessitavam expandir os seus cafezais. Para tanto, compraram pequenos sítios ou mesmo fazendas, muitas das quais formadas da agregação de pequenas propriedades"(ZAMBONI, 1980). Assim, "a expansão das fazendas de café no Oeste Paulista associadas à lógica de expansão do capital comercial e financeiro, deu-se com base na grande propriedade" (KAGEYAMA, 1979).

A organização diferenciada era centrada nas grandes fazendas, formadas na fronteira de expansão da ferrovia uma vez que a cada grande unidade destacavam-se os ramais que iam buscar o café nos vários núcleos de produção. Outro aspecto diferenciador fundamental está no rompimento com a escravidão, organizando a produção com base no trabalho livre, representado pelo colonato, utilizando imigrantes europeus. As unidades maiores eram organizadas em empresas cafeiras, como a Companhia Agrícola Fazenda Dumont (Dumont Coffee Company, após venda ao capital inglês) e a Companhia Agrícola Fazenda São Martinho. As relações intersetoriais das grandes empresas de café podem ser exemplificadas na figura de importante liderança local, o Conselheiro Antônio Prado: a) foi presidente da Companhia Paulista de Estrada de Ferro, junto à qual seria fundada na década de 20, a Companhia Agrícola de Imigração e Colonização (CAIC) que abria novas fronteiras e atuava na internalização de mão-de-obra européia; b) foi fundador da Bolsa de Café de Santos, onde tinha presença marcante com estrutura comercial; c) fundou, em

1889, o Banco de Comércio e Indústria (COMIND), associado ao capital estrangeiro, por meio do First National Bank of New York. A Família Silva Prado adquiriu a Fazenda São Martinho também em 1889, tendo plantado 3,5 milhões de pés de café. Completando o arco de poder, o Conselheiro Antônio Prado foi importante figura política do Segundo Império, como Ministro de Estado (ANDRADE, 1980; ARAÚJO, 1979, FURLAN JR, 1956).

Esse poderio econômico revela-se no poderio político, reforçado com o advento da República, que permitiu maior autonomia aos então governos provinciais. Essa mudança se configura como mais uma transformação sem ruptura como exemplifica fatos como na família Silva Prado, conviviam o republicano Martinho Prado e o monarquista Antonio Pardo, além de que vários monarquistas históricos como o Barão do Rio Branco, aderiram ao novo regime. As transformações operadas pelos fazendeiros do café na ordem política nacional corresponderam ao deslocamento do "locus" do poder do Nordeste para o Sudeste. Essa mudança configurava-se na execução de políticas compatíveis com os interesses desse novo núcleo hegemônico da classe dominante, consubstanciado no Convênio de Taubaté⁶³. A descentralização do poder para as províncias, rompendo com o centralismo imperial, permitiu às facções dominantes da burguesia cafeeira, uma integração capaz de engendrar políticas. Na verdade não é o controle do Governo que representa a singularidade dos homens do café, mas a capacidade de usar esse controle para executar medidas claras em termos econômicos e sociais, o que os diferencia dos antigos grupos dominantes (FURTADO, 1969).

A intervenção nos mercados, a mais conhecida das medidas, decorre da orquestração de interesses das forças políticas do sudeste brasileiro, consubstanciando-se em pacto político entre estados cafeeiros no Convênio de Taubaté. "Em Taubaté, em 26 de fevereiro de 1906, os governadores dos três estados (MG, RJ, SP) assinam o convênio que tomou o nome da cidade paulista, com a brusca quebra do itinerário liberal ... Prevaleceu o expediente de fixar um preço mínimo para o café, com a retenção de parte da produção, retenção correspondente ao excedente do consumo mundial. Uma sobretaxa garantiria os recursos necessários à compra do produto no mercado interno. Para o aperfeiçoamento do esquema seria necessária a presença do Governo Federal, por meio do Banco do Brasil, que emprestaria moeda brasileira e na garantia de empréstimos externos" (FAORO, 1991).

Essa primeira intervenção (1906-18) decorreu da expansão vertiginosa dos cafezais ampliando a superprodução. O efetivo de pés de café plantados subiu de 220 milhões, em 1.890, para 520 milhões em 1.900, e 670 milhões de pés, em 1.910. Esse aumento menor na última década decorre de medidas restritivas, como a instituição, em 1.902, de imposto sobre novas plantações, procurando frear o ritmo da expansão, pois, em 1905, os estoques atingiram 11

⁶³ Trata-se do processo que consolidou não apenas a hegemonia paulista no plano nacional com o processo de industrialização, como representou também o surgimento das bases da moderna agricultura. Antes do ciclo cafeeiro, a agricultura paulista havia conhecido um surto de expansão da produção de açúcar, dos fins do século XVIII e que perdurou até a metade do século seguinte, que abrangeu as regiões de Campinas, Porto Feliz, Itu e Moji Mirim (PETRONE, 1968), e também, o incremento do plantio de algodão incentivado pelos ingleses por ocasião da Guerra de Secessão nos Estados Unidos na segunda metade do Século XIX, e que atingiu as regiões de Botucatu, Jaboticabal e Itapeva, dando início inclusive às primeiras indústrias têxteis (CANABRAVA, 1951). Afora essas experiências, o que existia no território da então Província de São Paulo antes do ciclo cafeeiro era uma atividade pouco expressiva e rudimentar, diferenciando-se quase nada da prática dos nativos da terra, inclusive sendo o tupi a língua mais difundida nas comunidades existentes (HOLANDA, 1936).

milhões de sacas de 60 kg, para um consumo médio anual de 17 milhões, na média, da primeira metade dos anos 10. A partir de 1.910, com o menor ímpeto da expansão de novos plantios e o alargamento do consumo, ocorreram menores diferenças entre produção e demanda; com isso, menores pressões no sentido da queda dos preços. Ressalte-se que a desova dos estoques privilegiou interesses de grupos que controlavam a Comissão do Café do Estado de São Paulo (PRADO Jr, 1969). Na realização dessa operação intervencionista, "o Governo do Estado de São Paulo realizou as suas compras por intermédio de agentes comerciais e há razão suficiente para acreditar que eles tenham tirado vantagens consideráveis de sua posição... Além da comissão, podiam eles ganhar por intermédio de toda uma gama de operações como a compra a preço mais baixo que o garantido, reclassificação, etc... Além de receberem juros e comissões, puderam aproveitar-se das elevações de preços. Não foi menor o lucro dos banqueiros, que receberam mais ou menos 9% sobre o capital emprestado" (DELFIM NETO, 1979).

Ainda no final da década de 10(1917-20), ocorre nova intervenção procurando minimizar complicações do mercado internacional advindas da I Guerra Mundial, regulando o mercado no sentido da manutenção dos preços. A geada de 1918 iria ajudar a reduzir os estoques governamentais, que, em mais da metade, eram do governo paulista. Essa política seria novamente aplicada no período 1921-24, quando ocorre redução da compras internacionais com pressão sobre os preços internos, exigindo a formação de estoques governamentais. Essa ação possibilitou a retomada dos aumentos dos preços, acompanhada de progressiva desova de estoques. "No ano de 1924, todo o estoque já havia sido vendido e o empréstimo de 9 milhões de libras esterlinas, contraído ao prazo de 30 anos, foi liquidado com grande antecipação e com lucros bastante apreciáveis" (DELFIM NETO, 1979). Essas políticas dos anos 20 geraram nova euforia no complexo cafeeiro. Em consequência, o número de plantas paulistas evoluiu de 828 milhões, em 1.918, para 949 milhões, em 1.924, gerando nova superprodução - que incrementa-se ainda mais ao atingir 1.155 milhões de pés, em 1930 (PRADO JR, 1969).

As políticas de valorização ensejadas no plano paulista foram coroadas de êxito no seus objetivos de impedir a queda de preços em moeda nacional, entrando, contudo, em profunda crise por falta de recursos para seu financiamento no período posterior à crise de 1930, quando as fontes externas de recursos eram escassas e a superprodução interna pressionava e superava o orçamento do Instituto do Café do Estado de São Paulo, num momento em que haviam poucas possibilidades de socorro pelas autoridades federais (DELFIM NETO, 1979). Na tentativa de regular as entregas de café ao mercado, o Instituto do Café retinha o produto sem limite de quantidade, e por meio do banco estadual, financiava até 50% do valor da mercadoria retida, além de operar com hipotecas de propriedades. Essas medidas dariam suporte à continuidade da expansão dos plantios, pressionando ainda mais a necessidade de aumento dos estoques governamentais. A continuidade dessa realidade foi espremendo a ação governamental, colocando contra a parede a política de garantir indiscriminadamente os preços do café, levando a uma oferta crescente sem mercados, e com os preços controlados pela retenção do produto, não se reorganizava a produção em outras atividades. Então ocorreu a quebra da Bolsa de New York em 1929, disseminando o caos na produção cafeeira. "Os novos preços do café não eram suficientes para fazer face aos débitos anteriormente contraídos pelos lavradores. A ruína era completa. O resto da história não será mais que a

liquidação da massa falida pela aventura valorizadora" (PRADO, 1969).

A valorização do café foi apenas a mais visível e financeiramente mais efetiva, mas não a única prática de política agrícola das primeiras 3 décadas do século XX. Outras medidas, relevantes estruturalmente, foram desenvolvidas nesse período, como a criação de instituições de suporte à agricultura dentre as quais: a) agência estatal de imigração como solução para a questão da mão-de-obra; b) órgão de geração e difusão de tecnologia, como a organização do Instituto Agrônomo procurando aprimorar a base técnica; c) execução de introdução, experimentação e estímulo a culturas como algodão, cana-de-açúcar, citros, pecuária, etc.; d) impulso à formação de quadros técnicos nacionais e à estruturação do ensino de ciências agrárias (agronomia em especial) e treinamento da mão-de-obra por meio de escolas técnicas. Essas ações governamentais permitiriam que o processo de diversificação da agricultura paulista, realizado dos anos 30 em diante, fosse assentado em bases que influiriam de forma decisiva no seu sucesso (GONÇALVES, 1993b).

De qualquer maneira, ainda que o Governo do Estado de São Paulo tenha institucionalmente organizado nos anos 20 o suporte da política de desenvolvimento posterior, a derrocada do café significou a perda de poder em razão da recentralização das decisões a nível federal, numa progressiva perda da capacidade de realização de políticas agrícolas (DULLEY, 1988). Entretanto, o formato das intervenções federais posteriores seguiu muito de perto o das ações paulistas, constituindo, em nível nacional, instituições similares ao Instituto do Café. A política de valorização do café mantém-se enquanto conformação da regulação de mercados instáveis, agora acrescida de mecanismos de interesse de outros regionalismos como no caso do açúcar. Afinal quem foram os beneficiários das políticas cafeeiras dos primeiros 30 anos deste século? Em grandes linhas pode-se afirmar que ganharam os grandes proprietários que, de alguma maneira, tinham interesses não limitados apenas ao cafezal, isso porque os demais segmentos do complexo cafeeiro foram os mais aquinhoados. Dentre esses, tem-se certamente os agentes do capital comercial, que controlavam o acesso aos diversos mercados e detinham a capacidade de repassar rapidamente o movimento dos preços para baixo, pois podiam operar com estoques reduzidos, dado que o compromisso bancário fora assumido diretamente pelo cafeicultor.

Outros beneficiários foram os organizadores do processo de ocupação das terras paulistas e paranaenses, pois a sustentação dos preços do café davam guarida aos movimentos especulativos dos preços da terra, que foram elevados no período MONBEIG (1984). Muitas famílias tradicionais da cafeicultura paulista ganharam grandes fortunas no mercado especulativo de terras, talvez mais que no próprio café. Esse mercado tinha para sustentar suas expectativa de ganhos futuros não só um aumento contínuo da área plantada com a cultura, mas o avanço da infra-estrutura. As políticas paulistas para o café também modificaram a base social, ao promoverem a introdução de imigrantes. Estes impulsionaram outros corolários na base estrutural, como o impulso à industrialização, formando as primeiras turmas da classe operária brasileira. As mudanças políticas do período posterior modificaram drasticamente o quadro, e, mesmo para o café, a conformação das intervenções alterou-se bastante, não podendo ser confundida com continuidade. Num primeiro momento, no entanto, houve a liquidação da situação anterior e, a seguir, o redesenho dos instrumentos de ação. Noutras palavras, uma nova política, agora nacional, para o café, mas não apenas para o café e, sim,

contemplando interesses de outros segmentos como a oligarquia açucareira nordestina.

As grandes fazendas de café da região de Ribeirão Preto foram divididas, para dar lugar a uma nova estrutura produtiva. Se "com o café a propriedade agrária crescera, com o declínio se dividirá em toda região" (ARAÚJO, 1979). A Fazenda Dumont (Dumont Coffee Company) foi retalhada e vendida pela Companhia Agrícola de Imigração e Colonização (CAIC), o mesmo ocorrendo com a Companhia Agrícola São Martinho para citar as principais da região. O "preço era acessível a pequenos produtores, principalmente porque as terras foram divididas em pequenos lotes e o pagamento não era à vista. A entrada inicial era de 8% sobre o preço total do lote e o restante deveria ser pago em quatro (4) prestações anuais, sem juros ... Dessa forma o comprador necessitaria somente ter o valor da entrada do lote adquirido, o restante poderia pagar com a renda advinda da produção da própria terra que comprara. Outro fato que iria facilitar o pagamento da dívida eram os financiamentos bancários que os novos produtores conseguiriam para o financiamento das lavouras" (ARAÚJO, 1979).

Essa desagregação do capital agrário, representado pelas grandes companhias produtoras de café, representou a saída do grande capital comercial da presença direta no processo de produção de café (pois ainda mantém seu domínio na estrutura de comercialização). Além dos lucros obtidos no próprio negócio do café, havia os resultantes da valorização da terra. Ou seja, o capitalista do café adquiria terras a preços reduzidos em regiões antes inexploradas, tomadas por matas virgens, onde se plantava café, explorando a fertilidade natural do solo (ainda que com enormes investimentos em infraestrutura). Cobertas por lavouras de café, as terras valorizavam-se e a venda destas possibilitava o retorno dessa renda capitalizada acrescida de ganhos especulativos, formando capital para investimento noutros setores da economia.

Um dos exemplos mais típicos encontra-se na própria expansão do sistema bancário, na figura do Banco de Comércio e Indústria (COMIND), surgido como "banco cafeeiro" e que registra grande expansão nos anos 40 e 50, quando seus controladores obtêm montantes expressivos de recursos com as vendas de terras⁶⁴, sejam próprias sejam nas novas fronteiras de expansão do Oeste Paulista, colonizadas pela CAIC (ANDRADE, 1980).

Essa "reforma agrária" privada teve impactos relevantes na dinâmica regional, com a subdivisão de dezenas de fazendas. A Fazenda São Martinho, de dono único, passou a 304 proprietários em 5.473,47 ha, e a Dumont distribuiu-se por 171 compradores, o que correu também em inúmeras outras fazendas da região de Ribeirão Preto, com o acesso à terra realizado por ex-colonos do café, alguns dos quais atingiriam a posição de grandes proprietários como os Lunardelli e os Bellodi. Apenas a CAIC realizou 77 loteamentos nas várias regiões paulistas no período 1930-55, atingindo 334.697 hectares, distribuídos em 6.260 lotes, de área média de 53,47 ha por lote (Tabela 11). Some-se a isso as inúmeras propriedades entregues aos bancos em pagamento de dívidas, pois no rastro do café, emerge uma nova agropecuária, com base principalmente na

⁶⁴ Ressalte-se que a elevação dos preços da terra no período de apogeu da expansão cafeeira foi significativa, saindo de 96 mil reis em 1890 para 323 mil reis em 1930 (VIGNOLI, 1983), ao que se deve agregar a informação de que as terras virgens não tinham preço, sendo o mesmo equivalente aos gastos para derrubar a mata e formar os cafezais. Como o café foi lucrativo por muitos anos e cobriu esses custos, a renda obtida com a venda da terra representaria aporte de capital adicional à empresa cafeeira.

cotonicultura, amplamente incentivada pelo Governo do Estado de São Paulo, que se tornaria o principal produtor nacional desse produto nas décadas de 30 em diante (PAIVA, 1941; URBAN et al., 1995).

Tabela 11.- Loteamentos Realizados pela CAIC, em Diversas Regiões Produtoras de Café do Estado de São Paulo, 1930-1955.

Região	Número de Loteamentos	Área total (Ha)	N.º de Lotes	Área Média dos lotes (Ha)
Mogiana	12	57.269,29	998	57,40
Paulista	29	57.553,86	543	106,00
Araraquarense	13	93.349,28	1.905	48,67
Alta Sorocabana	3	25.121,12	258	93,37
Noroeste	20	101.392,61	2.556	39,67
Total	77	334.697,16	6.260	53,47

Fonte: CAIC citada por ZAMBONI (1980).

A desestruturação do complexo cafeeiro abalou duramente a atividade no seu núcleo dinâmico, representado por Ribeirão Preto, com a retirada dos capitais que haviam hegemonizado o processo. Nesse sentido, nessa região, os efeitos da crise foram mais sentidos que nas outras zonas cafeeiras, onde os cafezais menores e a própria estrutura dos cafeicultores possibilitou melhor adaptação aos transtornos. Essa outra cafeicultura, que iria ser a base da atividade nos anos seguintes, foi montada com o acesso à terra de ex-colonos, tanto nas áreas antigas de café, como nas novas frentes de expansão da fronteira agrícola do Extremo-Oeste Paulista e Norte Paranaense. Reformulada com nova base fundiária, a agropecuária ribeirão-pretana muda de atividade, passando, primeiro para o algodão, depois a cana para indústria. Inicia-se, nos anos 40, a expansão do complexo canavieiro, pois em 1946, pelo Decreto n.º 9827, operam-se alterações sensíveis na distribuição espacial da produção de açúcar, permitindo a instalação de novas usinas particularmente em São Paulo. Surgem então "as usinas São Martinho, localizada no Município de Pradópolis; Bonfim, no Município de Guariba; São Carlos e Santa Adélia, sediadas no Município de Jaboticabal, sendo que esta última entrou em atividade em 1959 e as três primeiras na safra de 1948/49" (SOUSA, 1978).

O florescimento do complexo açucareiro ocorre nas antigas terras ocupadas pelo café, com o grande centro canavieiro regional instalando-se no Município de Sertãozinho, "e é a partir daí que essa cultura se alastra... não é essa porém a única frente de expansão da cana de açúcar. Os municípios de Guariba e Pradópolis se convertem também em grandes centros canavieiros" (GRAZIANO NETO, 1977). Com essa expansão da agroindústria canavieira, Ribeirão Preto, que havia tomado do Nordeste a hegemonia política com o advento do café, torna-se agora também núcleo principal da produção de açúcar, não sem realizar um incrível processo de reconcentração fundiária, desfazendo a divisão das antigas fazendas de café. "Os pequenos proprietários, mesmo não produtores de cana, acabam também sendo engolidos pelos grandes que compram suas terras, pois delas necessitam para aumentar sua área plantada e se deslocam para outras regiões de terras baratas" (GEBARA, 1976). Nesse processo, ex-colonos de café como os Bellodi, de 44,53 hectares, em 1930, adquiriram terras que totalizavam 20.333,87 hectares, em 1984, ao que se agrega outros 7.314,34 hectares arrendados (THOMAZ JR, 1988); a antiga

fazenda São Martinho reconstituiu-se com extensão ainda maior, superando os 40 mil hectares em torno da Usina São Martinho, em Pradópolis (SP), uma das maiores unidades produtoras de açúcar da América Latina, pertencente ao Grupo Ometto (GONÇALVES, OLIVEIRA & MARTIN, 1987).

Assim, o mar de café ressurgiu como mar de cana, num processo em que a moderna política agrícola brasileira origina-se no contexto da economia cafeeira, com a intervenção governamental no mercado procurando evitar que a superprodução aviltasse o preço do produto no mercado internacional, no qual o Brasil era o principal exportador. Não se trata de ações passageiras as operadas pela burguesia cafeeira nos mecanismos de intervenção estatal na economia brasileira, mas do surgimento de procedimentos que, ao invés de negados pela Revolução de 30, foram estendidos para outros segmentos como os usineiros nordestinos. "A civilização do café atravessou a época do Império, a da transição do trabalho servil para o trabalho assalariado, a da imigração, e finalmente a da passagem da grande para a média e pequena propriedade. O tempo marcha, ao mesmo tempo que o café se desloca, desde os faustos do Império até a morte de Getúlio Vargas. O café cria uma aristocracia e destrói (ou pelo menos transforma) essa sua criação" (BASTIDE, 1980).

4.1.2 – Café queimado: nova cafeicultura do Paraná dos fornos do Getúlio às geadas de 70

A política cafeeira executada no Brasil no período imediatamente posterior à crise de 30 corresponde à tentativa de superar mais uma realidade de superprodução, agora de maneira centralizada dada a federalização das decisões na medida em que, derrotados os cafeicultores no plano político, o poder passa para da esfera estadual para o Governo Federal. Essa centralização exigia cautelas porque, ainda que as oligarquias regionais vencedoras pudessem reivindicar sua recompensa pelo apoio ao movimento vitorioso, tratava-se da política econômica referente ao principal produto da economia nacional, numa situação de crise mundial que, dificultando soluções no plano externo, poderia trazer efeitos internos indesejáveis. Ainda que fosse mais uma crise de superprodução como outras que o café havia experimentado desde o início do século, controladas por intervenções do Governo de São Paulo, os constrangimentos financeiros e as perspectivas da demanda do mercado internacional no curto prazo não permitiam a aplicação com sucesso do desenho tradicional de medidas de defesa até então executado. O principal elemento estava no fato de que a defesa do café, ao elevar os preços em moeda nacional, dava sustentação a novas corridas de expansão do plantio. Nesse sentido, a crise cafeeira dos anos 30 reflete não apenas "a crise econômica mas resulta também das políticas cafeeiras de valorização que aumentaram a capacidade de produção" (FONSECA, 1976).

A superprodução aumentava os estoques, com sucessivas safras maiores que 28 milhões de sacos. Os sistemas tradicionais de defesa não eram capazes de dar conta dos recursos necessários para manter os preços, em razão do crescimento dos volumes estocados. Procurando frear o ritmo dos novos plantios, estabeleceu-se um imposto sobre cada pé novo, mas as reclamações do setor cafeeiro, em especial das regiões emergentes, fizeram com que sua aplicação ficasse restrita apenas aos estados com mais de 50 milhões de pés. O Paraná, nova zona de expansão, desejava manter o crescimento de sua lavoura (DELFIN NETO, 1979), fundamental para a continuidade da colonização do

Norte daquele estado. Realiza-se novo encontro entre governadores de estados cafeeiros, agora representados por interventores federais. Das resoluções, emerge o Conselho Nacional do Café retirando do Instituto do Café do Estado de São Paulo as funções de defesa do produto, dando início ao ajuste da capacidade produtiva à demanda, mediante a imposição de medidas enérgicas e sacrifícios à produção.

A medida mais drástica ensejada nessa política de ajuste resultou na decisão de queimar estoques, tendo sido destruídos mais de 78 milhões de sacas no período 1931-44 (PAIVA, SCHATTAN & FREITAS, 1973). "A operação de queima foi muito criticada, mas é preciso considerar-se que até hoje não se conseguiu uma política que a substituísse com probabilidades de bom êxito. De fato a queima de café significava, em parte, a forma pela qual o desperdício generalizado de fatores, produzido pela crise mundial em todos os países, se apresentava no Brasil. Alternativa mais imediata para a queima do produto era o desemprego e a desorganização social" (DELFIM NETO, 1979). Dessa maneira, os estoques brasileiros foram drasticamente reduzidos, como forma de superar a impossibilidade de colocação, agravada com a eclosão da II Guerra Mundial. Outro elemento aliviaria os efeitos da crise seria o início da expansão da cotonicultura nas antigas zonas cafeeiras, oferecendo alternativa de emprego e renda para as famílias de ex-colonos, uma vez que o algodão revelou-se tão intensivo em mão-de-obra quanto o café (PAIVA, 1941).

No começo dos anos 50, ressurgiram as pressões. "Foi restabelecido o sistema de defesa; limitou-se as entradas nos portos e estabeleceu-se uma margem de registro abaixo da qual não eram realizadas exportações. Além do mais, o Governo Federal anunciou que estava decidido a comprar café, se tanto fosse preciso, para a sustentação dos preços, que eram em cruzeiros, a despeito do controle cambial e apresentavam-se remuneradores, reiniciando-se todo o processo de defesa que havia sido penosamente abandonado. Quase simultaneamente, criou-se o Instituto Brasileiro do Café (1952), destinado a exercer efetivamente toda política econômica do produto" (DELFIM NETO, 1979). Essa medida, adotada sem a presença de crise de produção, iria recrudescer o ímpeto expansivo da cafeicultura. Fruto disso, "o parque cafeeiro nacional se expandiu de maneira extraordinária a partir de 1949 e já em 1955 - se não tivesse ocorrido a geada de 1953 - haveria, de novo, excesso de capacidade... Essa expansão realizou-se com as mesmas características das corridas anteriores" (DELFIM NETO, 1979).

Mas tratava-se de uma nova cafeicultura localizada em nova frente de expansão, com o crescimento dos plantios paranaenses (fazendo com que os 38,5 mil hectares de 1943 se transformassem em 1.620,7 mil hectares em 1963) e das plantações paulistas do Extremo Oeste. A área cafeeira paulista, em particular, havia caído de que de 2,08 milhões de hectares, em 1931, para 982 mil em 1943, e voltara a crescer, alcançando 1.647 mil hectares, em 1960. Esse deslocamento espacial tornou-se possível, com a utilização de técnicas mais modernas e variedades selecionadas suplantando a limitação da exigência de fertilidade, que fazia do café uma cultura exclusiva da terra roxa. Trata-se da variedade IAC-Mundo Novo que adaptando-se aos solos podzolizados possibilitava ganhos ainda expressivos de produtividade na medida em que um hectare plantado com esse material produzia 1.000 kg de café mais que a mesma área plantada com o café comum, e 450kg a mais, caso fosse comparado à variedade Bourbon (PAIVA et al., 1961). A isso associam-se técnicas desenvolvidas no tocante ao manejo e adubação de cafezais, resultantes da

reestruturação da pesquisa agropecuária paulista realizada no início dos anos 20, aprofundada nas décadas seguintes, e que produzira, dentre outros resultados a base técnica do novo café e a da alternativa ao velho café, o algodão (GONÇALVES & RESENDE, 1990).

Essa nova cafeicultura, com a feição da nova base técnica, levaria ainda algumas décadas para manifestar-se hegemônica, o que ocorreu, na verdade, nos anos 70 quando os planos de erradicação sucateariam definitivamente os velhos cafezais improdutivos do Estado de São Paulo⁶⁵ e do Paraná, ainda cultivado na velha base técnica de exploração da fertilidade dos solos. Com a predominância de cafezais mais novos e mais produtivos, a produção paranaense superaria a paulista em quantidade produzida, no final dos anos 50 (BACHA, 1988), embora somente em 1963 passasse a deter a maior área plantada com a cultura. A realidade mostra que culturas perenes demoram para ajustar-se aos novos padrões, como demonstra o diagnóstico da cafeicultura paulista realizado em 1958. Nesse levantamento, constata-se que cerca de 600 milhões de pés de cafeeiros adultos paulistas naquele ano produziam menos de 400 kg de café beneficiado por mil pés, evidenciando-se pouco produtivos. No conjunto das lavouras, em 13% delas o café recebe fertilizantes químicos; em 60%, não recebe qualquer adubo; cerca de 1/3 das lavouras têm mais de 30 anos, 85% correspondendo a variedades tradicionais. A localização mostra que os cafezais mais novos estão na Alta Paulista e na Sorocabana, regiões de expansão recente da cafeicultura (PAIVA et al., 1961), evidenciando-se, ao mesmo tempo, a rigidez estrutural para modificações modernizadoras dos cafezais antigos, o que seria rompido nos anos 60 com a erradicação⁶⁶.

No plano estrutural, esse diagnóstico revelaria o perfil da nova cafeicultura que emergiu da crise de 30, uma vez que tendo saído as grandes empresas cafeeiras, reestrutura-se a produção do ainda principal produto brasileiro na pauta de exportações, com base em propriedades menores. A nova cafeicultura em franca expansão no Norte do Paraná instalava-se com base na pequena propriedade pela ação da Companhia de Terras do Norte do Paraná, grande loteadora de terras dessa região. Esta empresa havia adquirido junto ao Governo Estadual, o total de 515 mil alqueires paulistas (1,25 milhão de hectares) até 1928, o que não apenas correspondia a 1/16 do território paranaense como envolvia o melhor de suas terras. Em 1944, ampliaria sua área completando 544 mil alqueires paulistas (1,32 milhão de hectares). Esse empreendimento imobiliário completava-se com a infra-estrutura, em função da expansão da Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, que - estendendo seus trilhos de Ourinhos rumo ao Oeste, cortando o Norte Paranaense - valorizava terras virgens, abrindo horizontes para o avanço do café (PADIS, 1981). Buscando obter ganhos especulativos com a venda da terra, as glebas foram divididas em loteamentos montados de forma a configurar propriedades com grande comprimento e pequena largura, do espigão à fonte de água, numa locação morro abaixo que causaria enormes problemas de erosão nos anos vindouros⁶⁷.

⁶⁵ Com a eliminação de cafezais velhos no programa de erradicação dos anos 60, a cafeicultura paulista em 1974/75 tinha 624,9 milhões de pés de cafeeiros dos quais 421,8 milhões eram da variedade IAC-Mundo Novo (68%) e 130,4 milhões de Bourbon, ou seja, era predominantemente formada de material melhorado (MATSUNAGA et al., 1977).

⁶⁶ Caracteriza-se também que "o empobrecimento do solo é um dos mais sérios problemas da cultura do café desde sua introdução a mais de um século. Em sua caminhada para o Oeste o café já alcançou e mesmo ultrapassou as fronteiras do Estado" (PAIVA et al., 1961). A formação de novos cafezais com os materiais melhorados possibilitaria superar essa limitação.

⁶⁷ A.o se olhar o mapa do Norte do Paraná, pode-se facilmente perceber que as próprias divisas

A nova cafeicultura do Paraná emerge assentada na pequena propriedade cafeeira, pois "o que se fez, foi dividir as terras em pequenos lotes, cujas dimensões variavam de três a quinze alqueires e cuja venda era feita para o pagamento parcelado, em prazo de até quatro anos com juros de oito por cento ao ano... Além da pequena dimensão das propriedades e a assistência técnica prestada pela companhias loteadoras, havia outro fator a facilitar o fluxo migratório para a região: o baixo preço da terra" (PADIS, 1981)⁶⁸. Do velho café, entretanto, essa forma de exploração mantinha o padrão de cafezais instalados e conduzidos com base na exaustão ao limite da fertilidade da terra roxa. Os colonos adentravam à propriedade derrubando a mata, plantando as culturas de subsistência enquanto formavam os cafezais com base unicamente nas riquezas naturais do solo. Nos primeiros anos os níveis de produtividade obtidos eram muito superiores aos das velhas culturas mas, decorridos alguns anos, essa fertilidade se esvaia num ritmo rápido, levando à decadência da cultura.

Nesse período, também a cafeicultura paulista ajustava-se rapidamente ao novo padrão estrutural das propriedades cafeeiras, uma vez que "a área média das plantações em São Paulo é estimada em 16,2 hectares que corresponde a 14.100 pés por estabelecimento", sendo que os cafezais de 8 mil a 128 mil covas representam 2/3 dos cafeeiros e mais de 2/3 da produção, com maior concentração na faixa dos 8 mil a 32 mil covas (PAIVA et al., 1961). Essa cafeicultura de pequena propriedade surgiu, em parte, da subdivisão por loteamento das grandes fazendas de café, cujos lotes foram adquiridos por ex-colonos, mas, principalmente, pelo processo de colonização do Extremo Oeste do Estado, em moldes muito semelhantes ao do Norte do Paraná⁶⁹. A região cafeeira da Alta Paulista, de Tupã a Dracena, foi formada pela sucessão de núcleos de colonização, que se tornariam municípios, na trilha da expansão da ferrovia que, para executar tal empreitada, loteava as terras às suas margens. A própria disposição dos municípios no mapa, e das propriedades rurais dentro de cada um deles, revela o perfil do loteamento dessas terras.

A persistência do "velho" no "novo" no tocante à cafeicultura não se resume ao padrão de exploração exaustiva dos recursos naturais; expressa-se, também, pela preservação, agora ainda mais forte, do núcleo hegemônico do complexo cafeeiro, representados pelos homens de negócio do café. A emergência dessa nova cafeicultura, dispersa pelo lado da produção, reforça a

municipais seguem o sentido de justaposição sucessiva de municípios, do Leste para Oeste, com linhas divisórias quase simétricas. Essa despreocupação com a conservação do solo provocaria a decadência dos cafezais paranaenses; esse aspecto, mais o impacto das geadas de 70, que queimou as lavouras, provocaram progressivo abandono de atividade. Fruto dessa forma de ocupação, os custos da degradação dos solos foram cobrados de gerações futuras, na medida em que o Governo do Paraná contraiu empréstimos internacionais (Banco Mundial) para realizar amplo programa de recuperação dos solos dentro da concepção de planejamento da ocupação e uso do espaço geográfico, que realça os aspectos ambientais com ampla difusão de práticas conservacionistas, como forma de revigorá-lo para a agropecuária. Isso acabou por tornar a agricultura paranaense um modelo de sucesso no uso e manejo dos solos, em especial com o amplo êxito conseguido pelo programa Paraná Rural, que cobriu 5 milhões dos 12,6 milhões de hectares da área agrícola estadual (MARTIN, 1996).

⁶⁸ Apesar dos enormes lucros obtidos pelas companhias loteadoras com a venda da terra a um preço final mais de 25 vezes superiores ao preço de aquisição junto ao governo estadual, era factível a compra para ex-colonos que tivessem acumulado algum capital, pois, "uma pessoa que adquirisse em 1950, um lote de 3 alqueires paulistas por 30 mil cruzeiros, podia pagá-lo em 48 prestações, o que significava pouco mais de 1 salário mínimo por mês" (PADIS, 1981).

⁶⁹ Essa característica manter-se-á nas décadas seguintes. "O Estado de São Paulo, em 1974/75, possuía cerca de 60.000 propriedades de café, onde predominavam populações cafeeiras com menos de 20.000 covas (90% do total) evidenciando a importância das 'pequenas' populações cafeeiras no total da produção do Estado" (MATSUNAGA et al., 1977).

posição oligopsônica dos comerciantes de café, muito deles derivados da estrutura comercial abalada mas não destruída do velho café. A clareza de domínio visualiza-se na manutenção, por longo período, dos embarques do café paranaense pelo Porto de Santos, pois "em Santos se acham reunidos os escritórios das firmas exportadoras. Estas firmas são pouco numerosas e compreendem ao lado das velhas casas brasileiras, sólidas empresas americanas que operam a maioria das exportações ... A preponderância de Santos retardou o desenvolvimento do Porto de Paranaguá. Nos últimos anos, entretanto, seu tráfego aumentou rapidamente, não só por causa da abundância das colheitas do Norte do Estado, como também pela melhoria das comunicações. A função comercial de Paranaguá, porém, está nas mãos das firmas de Santos" (MONBEIG, citado por PADIS, 1981). Esses personagens continuariam a ser decisivos na definição dos rumos do complexo cafeeiro nessa nova fase de expansão dos cafezais mais produtivos, estimulada pelos mecanismos de defesa rearticulados nos anos 50. A manutenção de imensa área de cafezais de baixa produtividade enseja vertiginoso aumento da produção, que superaria a demanda no final da década de 50, dando início ao crescimento dos estoques.

A política cafeeira no início da década de 60 voltava a enfrentar o desafio de controlar a superprodução. Em 1961, os estoques governamentais de café atingiam 43 milhões de sacas (mais 7 milhões de expurgo), para uma produção anual em torno de 36 milhões de sacas e demanda global de 24 milhões de sacas, sendo 18 milhões para exportação e 6 milhões para o consumo interno; ou seja uma situação de estoques crescentes e custos de manutenção em alta. Entretanto, a grande importância do café implicava alto grau de inter-relacionamento entre as políticas cafeeiras e a política econômica em geral, pois no comércio exterior ocorria redução da participação brasileira face à entrada de cafés africanos e colombianos. A política adotada consistia num intenso programa de erradicação de cafezais que objetivava não apenas eliminar cerca de 2 bilhões de pés de baixa produtividade, mas também sustentar o desenvolvimento de atividades alternativas nessas áreas (CARVALHO F.º, 1975). A política de erradicação consistia, portanto, numa ampla política de reconversão produtiva com o sucateamento de cafezais velhos e improdutivos das várias regiões cafeeiras brasileiras.

A execução do plano de erradicação oferecia vantagens econômicas a cafeicultores que se dispusessem a reconverter suas atividades. No primeiro momento (1962-63), foram erradicados 578,5 milhões de pés de baixa produtividade (menos de 26 sacas por mil pés), ou seja cerca de 30% da meta estabelecida, o que era insuficiente para obter o "equilíbrio" desejado. No segundo momento, com a organização de nova investida de erradicação em 1966-67, foram erradicados mais 655 milhões de pés totalizando cerca de 1,38 bilhões de pés arrancados diretamente, o que, somado aos 350 milhões retirados por iniciativa não vinculada ao programa, totaliza 1,73 bilhões de pés, muito próximo dos 2 bilhões estipulados em 1962. As dificuldades dessa ação nos anos 60 estava na falta de alternativa econômica em muitas regiões, "na medida em que o café continuava a ser potencialmente a atividade desejável, se comparado com seus substitutos mais importantes" (PANAGIDES, 1968).

A política de erradicação de cafezais concretizou uma redução da oferta interna - via ação direta com o arranquio de plantações e indireta pelo sistema de preços -, muito maior que a desejada. "Nesse sentido os resultados da política excederam os objetivos visados. Tanto é que, desde 1969... as medidas

de política pretendem a recuperação do parque cafeeiro que vem apresentando safras persistentemente abaixo das necessidades da demanda"(CARVALHO F.º, 1975). Nos anos 70, impulsionado pela retomada do crescimento econômico, o consumo interno havia saltado para 9 milhões de sacas (somando-se mais 3 milhões de sacas aos níveis de 1961), e com os 18 milhões destinados às exportações, totalizava-se uma demanda global de 27 milhões de sacas. No conjunto, a erradicação "sob o aspecto monetário, a política conseguiu tanto minimizar os gastos do Governo com o setor café, como fez com que este desempenhasse papel positivo na política de combate à inflação". Entretanto, "a política brasileira não conseguiu manter a participação do Brasil no comércio mundial" (CARVALHO F.º, 1975).

Essa perda progressiva do espaço brasileiro no comércio internacional de café decorre de que as políticas comerciais resultaram num "exagerado estímulo para a proliferação de novos concorrentes". Essa política nos anos 50 e 60 constituíram "nível altíssimo dos estoques acumulados em mãos dos produtores, ou mais corretamente, armazenados no Brasil". Enquanto "as autoridades brasileiras sempre procuraram maximizar os recursos em dólares provenientes das exportações de café ... os seus concorrentes mostravam-se pouco preocupados em obter preço alto por seu produto e sim em escoamento de suas safras" (DELFIM NETO & PINTO, 1967). Os efeitos nas contas externas só não se revelaram dramáticos, dada a redução expressiva da participação das receitas cambiais das vendas externas de café no total das exportações brasileiras: de 63%, nos anos 50 caiu para 46,7% nos anos 60 e despencou para 19,4% no primeiro quinquênio dos anos 70. O crescimento dos manufaturados e a diversificação da pauta agropecuária amenizaram a queda da participação relativa do café, ainda que tenha havido aumento em valores absolutos das vendas do fruto dessa rubiácea (FONSECA, 1976).

Outro aspecto a destacar está no fato de que a saída do café dessas áreas de antigos cafezais em razão da execução dos planos de erradicação dos anos 60, representou, por outro, lado o incremento da concentração fundiária, principalmente quando as alternativas implementadas foram o cultivo de grãos e o plantio de pastagem para pecuária extensiva. A maior escala exigida para lavouras, passando por um processo de modernização com o incremento da mecanização, e a baixa renda bruta por unidade de área da criação extensiva de bovinos, estimularam os aumentos das áreas das propriedades, já impulsionados pela crise da atividade cafeeira. "A concentração fundiária aumentou durante período como um todo nas microrregiões cafeeiras mais do que no resto do Estado (de São Paulo)... no que se refere à área, os grandes estabelecimentos e os latifúndios mantiveram quase inalterada sua participação nas regiões cafeeiras, enquanto que no resto do Estado, a participação desses estratos diminuiu. Tudo isso também faz supor que a erradicação afetou principalmente os pequenos e médios estabelecimentos das regiões cafeeiras" (GUARNIERI, 1979).

Cumprida a etapa da erradicação dos velhos cafezais, a década de 70, começaria com a retomada dos estímulos governamentais à implantação de novos cafezais com a implementação do Programa de Renovação e Revigoração dos Cafezais (PRRC), visando plantar 500 milhões de novas covas ao largo de alguns anos. No biênio 1969-70 foram incorporados 21 milhões de novos cafeeiros, sendo 11,6 milhões no Sul de Minas Gerais, 8 milhões no Paraná e 1,5 milhão em São Paulo com base em recursos federais; com recursos estaduais paulistas, foram plantadas outras 18 milhões de covas (BACHA,

1988). A renovação e o revigoramento de cafezais realizada com o PRRC, não se tratava apenas de novo surto de expansão de cafezais como tantos outros já vivenciados, mas da internalização da mais moderna tecnologia, boa parte da qual disponível desde os anos 50 e plenamente testada em cafezais comerciais, mas ainda não incorporada em larga proporção, dada a lógica nômade e exploratória das condições naturais do velho café. Desse modo, a execução do "PRRC não só possibilitou a renovação da cafeicultura nacional como também sua implantação em bases mais racionais através da utilização de uma tecnologia bastante moderna" (FONSECA & MATSUNAGA, 1981).

Todavia, quando tudo apontava para o ressurgimento da cafeicultura nas velhas zonas produtoras, pelo revigoramento dos cafezais do Paraná e São Paulo⁷⁰, a presença de fatores incontrolláveis mudaria o curso dos acontecimentos e, mais uma vez o café mudaria de endereço. A geada de 1975, de drásticas conseqüências por provocar a morte dos cafeeiros - tendo atingido a totalidade dos cafezais do Paraná, 80% do existente em Mato Grosso, 66% dos paulistas e 10% dos mineiros (BACHA, 1988) -, incorpora definitivamente a limitação climática na definição das áreas aptas ao café, fazendo sucumbir a supremacia paranaense. Assolada pelos solos degradados- tanto em termos químicos como físicos- pela velha forma de "cultivo extrativista", em razão do modelo de colonização implantado, o café do Paraná mostrava poucas condições de recuperação vigorosa. Em busca de outras regiões de terras aptas, as atenções do café invertem seu tradicional rumo histórico para o Oeste, faz meia volta e se dirige para o Norte, atingindo as terras de Minas Gerais, em especial o Cerrado Mineiro, antes imprestável para a cafeicultura mas tornado apto pelo avanço tecnológico concretizado pela pesquisa agropecuária brasileira a partir de seu núcleo paulista.

A decadência do Café do Paraná não ocorreu sem problemas, afinal "não cabe dúvida que o café foi o principal e o grande responsável pelo desencadeamento do processo de ocupação do Paraná". Entretanto, havia chegado a sua hora, e "no período 1960-80 a área ocupada pelo café ficou reduzida a menos da metade, enquanto outros produtos como a soja e o trigo multiplicaram sua área em mais de 20 vezes... A reorientação da agricultura paranaense teve, sem dúvida, a participação de fatores climáticos no longo das últimas décadas (60 e 70), e no último decênio, do processo de erosão... (com isso), ... aos poucos, portanto, a hegemonia do café começa a se dissolver no Paraná, e, na década de 70, esse viria a perder definitivamente sua liderança na produção paranaense". Mas numa agropecuária em ritmo alucinante de modernização, "as modificações na estrutura fundiária do Paraná a partir da segunda metade da década de 60 foram, de acordo com todos os indicadores disponíveis nitidamente desfavoráveis aos pequenos produtores". Os privilégios

⁷⁰ A base técnica, decorrente do conhecimento disponível nos anos 70, indicava uma tendência de preservação da superioridade paranaense, pois, ainda que com os solos degradados e com enormes problemas de erosão, podia-se reprogramar o desenho das propriedades e - adotando as técnicas e variedades modernas -, organizar uma cafeicultura altamente produtiva. Em São Paulo essa ocorrência na época mostrava-se mais limitada porque na região de cafeicultura em franca decadência - representada pela Alta Paulista -, o padrão tecnológico disponível não permitia superar a principal causa da derrocada do café; a infestação da terrível praga de solo, representada pelo nematóide - que provoca efeitos mais drásticos em solos arenosos. Essa praga de solo esteve presente em todo ciclo cafeeiro fluminense e o empurrou em direção às nascentes do Rio Paraíba, fazendo-o adentrar em São Paulo. Nos anos 90, supera-se esse impasse com material resistente, principalmente o porta-enxerto IAC-Apoatã, sobre o qual pode-se colocar copas altamente produtivas. Aos interessados recomenda-se a leitura do importante estudo sobre a pesquisa agropecuária com café, realizado por FONSECA (1976).

do crédito subsidiado (dirigido para certas atividades e alguns tomadores), torna-os "incapazes de fazer investimento para estender a sua área de cultivo, para entrar no mundo dinâmico, a estes apenas ... (resta vender bem a terra, mas), paradoxalmente nas regiões mais empobrecidas, os agricultores não encontram quem compre suas terras em períodos de safras deficientes, e, portanto, as safras melhores tendem a acelerar a expulsão dos pequenos produtores na medida em que proporcionem o capital para a realização das transferências de terras" (MARTINE, 1982).

4.1.3 - Minas de café: a nova cafeicultura surgida no processo de deslocamento recente

A crise cafeeira, desde os anos finais dos tempos da erradicação dos anos 60, direcionava os fatos para mais um deslocamento espacial do núcleo do complexo cafeeiro. Dessa maneira, "a partir de 1969, uma mais forte expansão da cafeicultura em Minas Gerais que no Paraná e São Paulo, tal que aquele estado tornou-se, na década de 80, o principal estado cafeeiro do Brasil ... enquanto que no Paraná a ocorrência de geadas e a alternativa do cultivo da soja e em São Paulo a ocorrência de problemas fitossanitários e as alternativas do plantio da cana e da laranja impuseram um menor ritmo de desenvolvimento às suas cafeiculturas, que inclusive diminuirá no Paraná a partir de 1975 e em São Paulo a partir de 1982". Nesse movimento, o Estado de Minas Gerais, que tinha 309 mil hectares contendo 345,2 milhões de covas de café em 1969-71, atingiu 701,4 mil hectares com 1,16 bilhão de covas em 1984-85. Assim, como nas crises anteriores, o café continuaria sua sina de abrir novas fronteiras, ressurgindo noutro espaço geográfico: "De 1969 a 1985, desenvolveu-se uma nova cafeicultura num velho estado cafeeiro" (BACHA, 1988).

Essa nova expansão da cafeicultura, iniciada nos anos 70, com base nos créditos subsidiados para plantio de café do Plano de Renovação e Revigoração dos Cafezais (PRRC), reproduz um processo em que novas áreas de cafezais são abertas em ritmo acelerado na nova região cafeeira, enquanto, nas antigas regiões, os velhos cafezais resistem e desaparecem em ritmo lento. Trata-se de um processo em que se troca de região, de cafeicultor e de estrutura logística de comércio. Pelo descompasso de velocidades, gera-se uma realidade heterogênea de cafezais novos e competitivos, convivendo com velhos cafezais em degradação, à espera de um fato que os sepulte produtivamente. Enquanto isso não ocorre, há uma nova superprodução, tal como se visualiza em 1990, quando o Brasil tinha 4 bilhões de cafeeiros plantados que resultaram numa safra de 36 milhões de sacas para um consumo interno de 11 milhões de sacas e 18 milhões de sacas para exportação, o que resultou no aumento dos estoques de 7 milhões de sacas (MORICOCCHI & MARTIN, 1993). Outra vez o fenômeno climático representado por geadas e secas em 1994, realiza o ajuste da estrutura de oferta à de demanda, pois o efeito conjunto da geada e da seca foi expressivo: dos 25,9 milhões de sacas esperados, atingiu-se 12,6 milhões observados, ou seja uma redução de 51% com maior prejuízos no Paraná (96%), São Paulo (62%), Espírito Santo (47%) e Minas Gerais (44%) (MORICOCCHI et al., 1995). Os cafezais velhos e improdutivos foram dessa maneira arrancados, fazendo prevalecer uma cafeicultura revigorada e moderna. Sua base técnica havia sido dominada nos anos 50, mas em razão do conservadorismo, teve de esperar pela retomada pós erradicação dos anos 70 para ganhar expressão.

Essa cafeicultura pós-geada dos anos 90, ao contrário das vezes

anteriores não apresentou ímpeto de retomada; ou seja, não realizou a corrida de plantio face à ausência de políticas nesse sentido nos anos 90. Isso apesar de tentativas dos estados dos cafeeiros que, em virtude da existência de recursos da ordem de US\$ 400 milhões no Fundo de Amparo da Lavoura Cafeeira (FUNCAFÉ), administrado pelo Governo Federal, pleitearam financiamentos para ações estaduais de revitalização da atividade com metas de incremento total de produção de 9,3 milhões de sacas no período 1994-2000, sendo 5,4 milhões em Minas Gerais, 1,6 milhão em São Paulo, 1,2 milhão no Espírito Santo e 1,1 milhão no Paraná. Mas, em geral, a implementação desses planos estaduais foi muito incipiente (VEGRO, MARTIN & MORICOCCHI, 1995). Registre-se que essas metas estão em consonância com as perspectivas de mercado na virada do século e talvez sejam até mesmo tímidas, em vista de um projeto de inserção brasileira no mercado internacional recuperando parte da expressão cafeeira perdida.

Em 1995/96, a população cafeeira totalizava 2,98 bilhões de pés, dos quais 2,47 bilhões eram de arábica (1,4 milhão de hectares) e 512 milhões de robusta (393 mil hectares), dos quais 1,49 bilhões de pés em Minas Gerais (732 mil ha), 687 milhões de pés no Espírito Santo (491 mil ha), 316 milhões de pés em São Paulo (226 mil ha) e 196 milhões de pés no Paraná (150 mil ha). Destaque-se que no café capixaba, 206 mil ha correspondem à variedade arábica (309 milhões de pés) e 285 mil ha ao robusta (378 milhões de pés), componentes do *blend* do produto final (MORICOCCHI et al., 1995). Dentro desse quadro, para cerca de 2,98 milhões de pés de café, que produziram 26 milhões de sacas tem-se um consumo anual de 28 milhões de sacas, das quais 11 milhões para consumo interno, 14 milhões para exportação e 3 milhões para indústria de solúvel, reduzindo, com isso, os estoques existentes. Numa ação estimuladora de novos plantios, a compreensão da não-ocorrência de uma frenética retomada semelhante à das frentes cafeeiras anteriores de São Paulo e Paraná exige o conhecimento das diferenças desse novo café frente aos seus antecessores.

O primeiro aspecto consiste na impossibilidade de ciclos expansivos, centrados em processos de especulação imobiliária, como ocorreu nas expansões paulistas de Ribeirão Preto e do Norte do Paraná.

Nessas antigas zonas cafeeiras, vincular o grande incremento da cultura tão somente ao estímulo do movimento do mercado internacional mascara uma característica fundamental, presente em ambas. Tratava-se do plantio de café em áreas de terras férteis na franja de terra roxa do Sudeste Brasileiro, onde a partir de uma "acumulação primitiva" com a derrubada da mata, o cafeicultor formava o café praticamente sem custos. As famílias dos desbravadores (seja para os "barões do café ribeirão-pretanos", seja para si próprios nos loteamentos paranaenses) podiam rapidamente cultivar algumas culturas de subsistência, além de outros benefícios da exploração da rica mata existente. Na nova Minas de Café, a frente disponível para a expansão cafeeira corresponde ao Cerrado Mineiro, onde deve-se "construir o solo" corrigindo a acidez com calcário e da fertilidade, com fosfatagem intensiva, além dos intensos e longos veranicos exigirem a prévia montagem de sistemas de irrigação. Por outro lado, a vegetação existente no cerrado não permite "a acumulação primitiva", factível quando o café chegou às matas do Sudeste Brasileiro. As limitações edafoclimáticas impedem as lavouras de subsistência e o café, apesar de sua qualidade apreciável; aqui, sim, toma a forma de investimento⁷¹.

⁷¹ Destaque-se que a não-ocorrência da especulação imobiliária não torna menos dificultoso o acesso à terra nessas regiões de café sob condições de mercado. Na verdade o processo tem algumas

Esse investimento cafeeiro exige, por outro lado, a aplicação de toda gama de tecnologia disponível formando modernos cafezais. Paradoxalmente, foi no Cerrado Mineiro e não na Terra Roxa; ou seja, em condições naturais muito mais desfavoráveis, que o novo café se constitui como "café tecnológico". A própria gama de variedades empregada mostra isso com uso de resultados de pesquisa de última geração com o plantio predominante da variedade IAC-Catuai que, em 1977-78, representava 20,4% dos pés plantados em 1984-85 atingia 47,3%, suplantando o IAC-Mundo Novo, que correspondia a 40,8% dos pés plantados (BACHA, 1988). **Assim o segundo aspecto está na utilização da moderna tecnologia para formar cafezais, não mais concebidos como lavoura de exploração das condições naturais.** Nessa mesma Minas de Café, tal como em algumas áreas da Alta Mogiana paulista, emerge o conceito de café de qualidade, tendo claro que era necessário romper com o velho costume de vender qualquer café deteriorando a imagem do produto no mercado interno e externo. Isso no mesmo momento que a Associação Brasileira da Indústria do Café (ABIC) lança, em 1989, o Selo de Pureza ABIC como tentativa de melhorar a imagem do café torrado e moído no mercado interno buscando diferenciar os produtos pela qualidade superior face à generalização da idéia da baixa qualidade do café consumido no Brasil pela prática generalizada de fraudes de vários tipos. (VEGRO, 1993).

O binômio produtividade/qualidade consiste na base do novo café, competitivo tanto no mercado interno como externo, pois "com relação à produção cafeeira considera-se que dois pontos deveriam atenção especial: a questão da produtividade e da qualidade do produto. Quanto à produtividade o país convive com uma situação de baixa eficiência técnica ... Para produtores com produtividade acima de 20 sacas/ha, mesmo com a situação atual de mercado bastante desfavorável, a produção de café tem apresentado retornos satisfatórios ... O Brasil precisa urgentemente desfazer a imagem negativa que tem no exterior, de produtor de café de qualidade inferior. Infelizmente, contribuiu para essa situação a política governamental, adotada no passado, de adquirir através do Instituto Brasileiro do Café(IBC), o excedente de produção interna sem levar na devida conta a questão da qualidade. Havia dessa forma um mercado cativo, para qualquer tipo de produto, independente da qualidade. Com a extinção do IBC e com a comercialização livre do produto, a questão da qualidade passa a assumir papel relevante... a melhor maneira de recuperar a imagem do produto brasileiro no mercado internacional é dar prioridade à questão da qualidade" (MORICOCHI & MARTIN, 1993).

O terceiro aspecto está em que, tal qual a paranaense, "a cafeicultura mineira caracteriza-se pela presença de um grande número de produtores cujas propriedades têm pequenas dimensões e os cafezais têm propriedades com área total inferior a 50 ha e área colhida com café inferior a 50ha, ..., em 1970 a área média colhida com café por propriedade cafeeira foi de 3,82 ha, em 1975 foi de 3,90 ha e em 1980 foi de 3,93 ha. Não obstante a população cafeeira média por propriedade elevou-se ... (pois)... em 1970 havia

semelhanças com os velhos métodos, sendo uma delas a compra por preço vil ou mesmo a expulsão de posseiros miseráveis de terras que ocupam precariamente nessas regiões de cerrado. A segunda está no fato de que o investimento necessário exige inserção de conhecimento dos mecanismos de financiamento que, realizado a mercado, exclui os pretendentes sem "traquejo bancário". A terceira corresponde à própria tecnologia que exige padrão cultural não condizente com um país de analfabetos. Tudo isso forma ainda uma "enorme barreira à entrada de novos cafeicultores", talvez mais poderosa que as anteriormente existentes.

em média 4.288 pés de café por propriedade cafeeira, em 1975 eram 6.393 e em 1980 era 8.800 pés" (BACHA, 1988). Isso, embora - tal como em todas as frentes cafeeiras já abertas -, mantenha-se a presença dominante do capital mercantil, pois a maior parte da produção é negociada com intermediários (61%). Os médios e grandes negociam direto com a indústria, sendo importante neste segmento a presença das cooperativas. No Estado de São Paulo, a proporção de negócios diretos entre a cafeicultores e as indústrias mostra-se maior (BACHA, 1988). Exatamente esses negócios diretos com a indústria e a presença de um novo perfil de cooperativismo marcam as diferenças caracterizadoras da qualidade com alta tecnologia.

Aqui é preciso destacar um elemento central da expansão da cafeicultura brasileira, passando em mais de um século, por, pelo menos, 3 grandes regiões: em todas elas o café não se constitua como agroindústria mas sim como estrutura produtora de uma *commodity*, um bem intermediário, de valor comercial no mercado internacional. No contexto do padrão da 2ª Revolução Industrial, isso se mostra um contra-senso, uma vez que, no maior país cafeeiro, a indústria de transformação fundamental não ganhou expressão nas suas relações para trás. Em 1996, o faturamento do complexo café atingia US\$ 4 bilhões anuais, dos quais apenas US\$ 500 milhões, relativos à indústria do solúvel, de presença recente, datada do início de 60 e voltada quase toda ao mercado externo; no interno, o domínio do consumo está com a torrefação e moagem (VEGRO, 1993). Outro elemento demonstrador dessa realidade de pequena expressão do café enquanto agroindústria está no fato de que as cooperativas de cafeicultores formaram-se como entidades de compras e venda em comum, numa mera ação reativa ao predomínio do capital comercial, pouco ou quase nada aventurando-se como agroindústria. No novo café, as experiências mais exitosas têm em comum exatamente a realidade inversa, qual seja, a intensificação da relação da agroindústria de produtos finais com os cafeicultores, para produzir cafés finos de diversos paladares como produtos diferenciados; nesse aspecto, assume relevância a ação, dentre outras, da Yllicafé, na confecção de seu "elixir" (TAKITANE & SOUZA, 1995).

O quarto aspecto está no fato que o café não tem mais grande importância para a economia nacional exatamente quando precisava ser tratado com uma das maiores prioridades. O café deixou de ser o produto modelador e sustentador da economia brasileira - tanto é que "reduziu-se lenta mas continuamente a participação do Brasil no mercado internacional de 56,4% nos anos 30 para 43,6% nos anos 50 e para cerca de 25%.. " nos anos 80 (FREITAS, 1989). Por outro lado, agora o café responde apenas por pouco mais de 4% das exportações brasileiras (MORICOCCHI & MARTIN, 1993). Tanto isso se configura realidade que na década de 90 foram desmontados os aparatos regulatórios externo e interno do mercado cafeeiro. No *front* externo, o 1º Acordo Internacional do Café (AIC) foi firmado em 1962, procurando maior estabilidade do mercado pela adoção do sistema de cotas entre países exportadores e, "ao longo de 17 dos 27 anos de existência do acordo, os países produtores se beneficiaram de preços mais elevados do que os que ocorreriam sob condições de livre mercado"(FREITAS, 1989). Da metade dos anos 80 em diante, sob fogo cruzado das nações capitalistas desenvolvidas e principais importadoras mundiais, não foram renovadas as cláusulas econômicas vincendas de todos os acordos inter-nacionais, sendo as do café declaradas não-vigentes a partir de

julho de 1989⁷².

O fim do acordo não trouxe transtornos para a economia brasileira, pois "o Brasil possui diversas condições favoráveis para competir com os demais países produtores a níveis de preços mais baixos do que os vigentes no mercado externo antes da suspensão da quota e demais dispositivos de sustentação de preços do AIC" (FREITAS, 1989). Além disso, "se no passado se justificava, sob a ótica macroeconômica, essa política de valorização de preços externos, hoje, ela não faz mais sentido para o Brasil. E como os demais países produtores de café encontram-se ainda na fase inicial de desenvolvimento industrial ... a conclusão lógica é que não estamos em boa companhia nos processos de negociação de qualquer tipo de acordo. Para esses países, o interesse imediato é a elevação dos preços externos para se conseguir o máximo de receita a curto prazo, enquanto para o Brasil o interesse maior é reconquistar mercado através de uma eficiente política de produção e de comercialização"(MORICOCCHI & MARTIN, 1993). Essa perspectiva, que prevaleceu nas ações governamentais brasileiras nas suas relações comerciais com o exterior, trouxe economias de recursos uma vez que após a suspensão das cláusulas econômicas do AIC em julho de 1989, os estoques mundiais chegaram a 22 milhões de toneladas. Responsável pelas pressões baixistas nos anos subseqüentes, o Brasil não formou estoques, ao contrário de seus concorrentes, como a Colômbia, que apostaram no rápido restabelecimento das cláusulas econômicas para garantir maior fatia do mercado consumidor na renegociação. "Como isso não aconteceu, os países produtores ti-veram de suportar durante um período de quatro anos o ônus dos preços bai-xos", enfrentando dificuldades para sustentar suas políticas (MORICOCI, 1995).

No processo de ajuste do mercado internacional de café, no período posterior à desregulamentação, o preço, que era de US\$ 126/sc em julho de 1989, caiu para US\$ 42/sc em janeiro de 1990, mantendo-se baixo até o 2º semestre de 1993 quando começa a recupera-se, atingindo US\$ 140/sc no primeiro semestre de 1994. Os países que procuraram manter os patamares de preços internos via aquisição de excedentes, que provocou o crescimento dos estoques, apostando numa solução rápida para o impasse da renovação do AIC, tiveram que arcar com enormes custos de subsídios pois venderam a preços inferiores aos pagos na compra. Entretanto, o mercado encontrava-se ajustado quando veio a geada de 1994 atingindo duramente a produção brasileira. Como resultante desse fenômeno climático, o preço disparou e chegou a alcançar mais de US\$ 200/sc (MORICOCCHI, 1995). Portanto, o mercado internacional ajustou-se no período 1989-96, abrindo espaço para aumento da concorrência com base no binômio preço/qualidade, em que as perspectivas para a inserção brasileira, atendidos esses requisitos básicos, mostram-se bastante favoráveis .

Essa desregulamentação no *front* externo seria radicalizada com outra, no *front* interno, representada pela extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC), em meados de 1990. No debate sobre o acerto ou não da extinção do IBC, os argumentos contrários ou favoráveis giram em torno de três pontos básicos.

⁷² Esse processo ocorreu em plena onda de defesa de teses neoliberais, pressionando para que os países reduzissem as barreiras ao comércio de produtos da agricultura - processo, no qual embarcaram algumas nações, como o Brasil que abriu seu mercado desmesuradamente sem contrapartida. (O Brasil abriu seu mercado de algodão em pluma, importando o produto subsidiado norte-americano, enquanto perdeu, por exemplo, o mercado norte-americano de sucos cítricos pela ação do protecionismo daquele país). As nações desenvolvidas impediram a renovação das cláusulas econômicas dos acordos multilaterais de comércio, como do cacau e café. Sobre essa temática, ver o trabalho de GONÇALVES & MARTIN (1994).

Para uns, a burocracia do IBC era enorme, lenta e onerosa; assim, a medida eliminou um fardo muito pesado até então suportado pela sociedade e que não produzia os resultados desejáveis. Para outros, o equívoco estava na concepção das linhas de atuação e nas políticas administrativas clientelistas que haviam feito a privatização do órgão, encrustando representantes de interesses na sua estrutura, assim bastava desprivatizá-lo e orientá-lo para políticas corretas e não extingui-lo. Outro ponto estava nas estatísticas do IBC, que pela extinção deixaram o mercado sem bússola confiável, Os operadores de transações ficavam nas mãos das previsões de café, quase sempre tendenciosas, do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Outro aspecto consiste na estrutura de pesquisa que cobria todas as principais regiões cafeeiras e representava importante contribuição à cafeicultura brasileira; assim, a extinção desmontou equipes de grande competência. Na verdade, caso o desmonte da ineficiente burocracia do IBC possa ser computada como benefício, não resta dúvidas que uma cafeicultura modelo não emergirá da livre ação das forças de mercado.

O conteúdo das políticas públicas pode ter sido equivocado, mas em qualquer futuro de um complexo cafeeiro forte no Brasil, a presença do Estado regulador consiste numa necessidade. Essa situação foi em parte reconhecida pelo Governo Federal quando, em 1996, as pressões de vários segmentos da cadeia de agronegócios do café conformaram o início da reinstitucionalização, com a criação do Conselho Deliberativo da Política Cafeeira (CDPC), para coordenar a política brasileira para o produto. **Nesse ponto não há como fugir da questão central de que o Brasil não pode prescindir do café como importante produto da sua agricultura.** A par de razões inerentes a potencialidades de geração de receitas cambiais, de emprego e renda interna, quer-se destacar aqui o elemento estrutural. Numa agropecuária centrada em produtos demandados pelo mercado internacional, cuja característica fundamental da produção está no aumento da escala com maior área plantada, o café consiste no produto em que o Brasil tem maiores possibilidades de inserção competitiva centrando a produção interna na pequena e média propriedade. Desde logo, cabe destacar que a expansão dos plantios agropecuários para exportação de maneira alguma representam uma alternativa equivocada de política pública. O problema surge quando essa expansão acaba condicionando transformações internas concentradoras de terra e renda, gerando ainda pouco emprego ou, até mesmo, diminuindo ao substituir culturas mais empregadoras.

As características do Novo Café combinam perfeitamente com a necessidade de expansão de uma agropecuária com bases estruturais mais consistentes com a melhoria da distribuição de renda. **Em primeiro lugar,** o Brasil já tem uma tradição histórica de inserção no mercado internacional de café, sendo ainda o maior exportador mundial. Face à realidade de que não depende mais exclusivamente das cambiais de café, pode ensejar políticas comerciais consistentes de recuperação de fatias de mercado, competindo com vantagens de preços e qualidade. **Em segundo lugar,** o Brasil desenvolveu e domina no plano mundial o melhor padrão tecnológico de cultivo e processamento de café, podendo impulsionar, de forma rápida, a transformação da base produtiva, podendo não apenas formar cafezais modernos, como agroindústrias de primeira linha. **Em terceiro lugar,** essa tecnologia - que alia produtividade e qualidade, especialmente no cultivo adensado -, possibilita formar pequenos e médios cafezais altamente produtivos, mais intensivos em

mão-de-obra que os grãos, e reposição da fertilidade com adubação verde e química (não mais vivendo apenas da degradação da fertilidade do solo, podendo ser, por isso mais estável no longo prazo), com custos menores que os dos demais sistemas (MARTIN, VEGRO & MORICOCCHI, 1995). **Como quarto argumento**, esse novo café poderia consistir na alternativa da retomada da agropecuária das antigas regiões agrícolas decadentes, muitas delas desde a crise do velho café em décadas anteriores, da qual não mais se recuperaram.

Essas regiões são dotadas de infra-estrutura e alguma tradição cafeeira; nesse caso, o café poderia ser a redenção econômica, vencendo o desafio de tornar a agricultura brasileira uma atividade permanente. Afinal, o retorno da agropecuária às regiões velhas configura-se fator imprescindível para o desenvolvimento econômico, representando necessidade pontificada já nos anos 60 (PAIVA, 1961). A grande expansão da produção de grãos no Brasil Central exige alternativas de lavouras para o Sudeste, além da avassaladora expansão canavieira, que concentra terra e renda. E por que não o café - não o velho, mas o novo café -?. Essa estrutura de produção, para ser bem sucedida e promover os resultados distributivos esperados, demanda políticas públicas construtoras dessa modernidade. Também no plano político essa proposta torna-se viável, pois apesar de não se tratar de aposta sustentada no poderio dos "barões do café", ainda encontra amplo respaldo em expressivos segmentos de lideranças rurais. A barreira a superar, no entanto, são as idéias liberalizantes que penetraram na realidade brasileira como cigarras - inseto cultuado com lirismo pelo urbanóide ingênuo, apreciador de seu canto lírico nas primaveras no campo, sem saber que, antes, suas larvas destruíram as raízes de cafezais inteiros. Ou seja, **no café como em toda economia, o liberalismo pode ser o cântico da cigarra que destrói nossas raízes**⁷³.

⁷³ Sobre o liberalismo, é sempre importante lembrar as reflexões de George Friedrich List, pensador alemão do século XIX, em oposição à teoria do livre-comércio. Escreveu esse autor: "A teoria corrente inculcava o princípio da liberdade de comércio. Esse princípio se me apresentava condizente com o bom senso, parecendo-me também comprovado pela experiência, quando me punha a considerar os resultados da abolição das tarifas alfandegárias internas entre as províncias da França, e os resultados da união dos três reinos sob um só Governo na Grã-Bretanha. Todavia, os efeitos maravilhosamente favoráveis do sistema continental de Napoleão e os resultados destrutivos de sua abolição constituíam eventos demasiadamente recentes para eu não levá-los em conta; ora, esses efeitos pareciam-me contrariar diretamente aquilo que acabava de constatar. E, ao inquirir em que estaria fundada essa contradição, ocorreu-me a idéia de que a **teoria era perfeitamente verdadeira, mas somente na hipótese de que todas as nações observassem entre si os princípios do livre comércio, tal qual haviam feito aquelas províncias**. Isso levou-me a considerar a natureza da nacionalidade. Dei-me conta de que a teoria popular não considerava as nações, mas simplesmente, de um lado, a humanidade inteira, ou os indivíduos, do outro. Percebi claramente que a livre concorrência entre duas nações altamente civilizadas só pode ser mutuamente benéfica no caso de ambas estarem em um grau de desenvolvimento industrial mais ou menos igual; ao contrário, qualquer nação que, em razão de reveses, estiver atrasada em relação a outras, do ponto de vista industrial, comercial e naval, embora possua os meios mentais e materiais para desenvolver-se, deve antes de tudo aumentar e consolidar seus próprios poderes individuais para aparelhar-se a entrar na livre concorrência com nações mais civilizadas" (LIST, 1983). O Brasil nos anos 90 abriu sua economia com o pressuposto de inserção numa economia mundial globalizada sem ao menos ter aberto a economia interna, dado o emaranhado de obstáculos ao livre comércio entre as unidades da federação. O próprio sistema tributário brasileiro, consubstanciado no Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) centrado no princípio da origem, conforma-se em barreira tarifária interna que a própria formação do Estado Nacional na Europa do século XIX havia abolido. Pior, entendendo-se desenvolvido, o Brasil desmonta os aparatos de políticas que, bem ou mal, durante este século sustentaram a política do café. Se os instrumentos de regulação são inadequados deve-se modernizá-los, não eliminá-los. Caso contrário, ao invés de se estar inserindo-se livres, no comércio internacional, submete-se a esse comércio.

4.2 - Do senhor de engenho ao usineiro: políticas canavieiras e a grande propriedade

A agroindústria canavieira corresponde à primeira atividade da agricultura brasileira, cuja origem data do Brasil Colônia, tendo sido sua constituição realizada sob a égide do capital mercantil. No seu clássico sobre a formação da economia brasileira, escreveu Celso Furtado em fins dos anos 50, que "o Brasil é o único país das Américas, criado desde o início, pelo capitalismo comercial sob a forma de empresa agrícola" (FURTADO, 1989). Nasce como agroindústria, envolvendo a produção de matéria-prima e seu processamento num único negócio, calcada no tripé formado pela grande propriedade, pela monocultura e pela utilização de mão-de-obra escrava⁷⁴. A constituição dos latifúndios canavieiros ocorreu no sistema de capitânicas hereditárias, seguido das sesmarias, numa política que procurava atrair ricos interessados em aplicar capitais nos negócios do açúcar, que também envolvia o tráfico negreiro. O latifúndio foi então "a forma adequada de incorporação da produção açucareira ao circuito mercantil então vigente, uma forma que, de resto, estava se impondo também em outras regiões coloniais no mundo. A idéia básica era a de que o engenho para a fabricação de açúcar precisava de terras para produzir cana e que, portanto, quanto mais terras se dispusesse mais haveria para processar. Além das terras para o cultivo da cana, a disponibilidade de grandes áreas para a empresa agromercantil tinha também por objetivo garantir o fornecimento contínuo de lenha e madeira, insumos fundamentais para o mundo dos engenhos"(RAMOS, 1991).

A agroindústria canavieira brasileira centrada na região Nordeste, mais propriamente em Pernambuco sob os auspícios da administração de Duarte Coelho conhecido na história como "o donatário que deu certo". Ela dominou a economia brasileira no seu ciclo áureo, vivido no período 1530-1650, quando a descoberta do ouro nas terras das Minas Gerais deslocou as atenções para o Sudeste no período 1700-1780, seguida do café, que atraiu os interesses mercantis mais para o Sul, ocupando as terras fluminenses e paulistas no período 1840-1930 (FURTADO, 1989). As lutas pela hegemonia do mercado mundial em expansão nos séculos XVI a XVIII acabaram por afetar a economia açucareira brasileira. Nesse processo, a zona açucareira nordestina - que com 60 engenhos em 1570, exportava 2.700 toneladas, em 1710 tinha 528 engenhos com 19,5 mil toneladas, e 78 mil toneladas em 1831 (SIMONSEN, 1969) - virou palco da disputa pela hegemonia comercial entre ingleses e holandeses⁷⁵.

⁷⁴ A história da agroindústria canavieira é a de mais longo período dado, que sua origem data do período colonial. Desse modo não é possível - num curto espaço - apresentar uma abordagem exaustiva das políticas públicas, contentando-se em apresentar apenas os elementos mais gerais das intervenções estatais de suporte às transformações do complexo canavieiro. Trata-se, sem sombra de dúvida, não apenas do segmento mais perene da economia nacional com presença marcante desde o Brasil Colônia e, ainda que suplantado por outros produtos em alguns períodos, mesmo no momento atual corresponde a um dos principais produtos da agricultura brasileira. Existe uma imensa contribuição de vários estudiosos da agroindústria canavieira em vários períodos e sob vários ângulos, mas para os limites deste tópico, recomenda-se a consulta a dois trabalhos fundamentais, o clássico sobre intervenção estatal na agroindústria canavieira realizado por SZMRECSÁNYI (1979) e o estudo de RAMOS (1991) que relaciona a evolução da agroindústria canavieira e a propriedade fundiária no Brasil. As colocações aqui realizadas baseiam-se, em grande parte, na interpretação de pontos abrangidos por esses estudos.

⁷⁵ O chamado "livre-comércio", não nasceu livre mais foi tornado "livre" pelo bradar dos canhões da Armada de Sua Majestade, a Rainha, na conquista da hegemonia inglesa. Essa face da formação do mercado internacional, nesse período de construção da hegemonia comercial inglesa, pode ser visualizada nas ações da British East India Company (Companhia das Índias Ocidentais) - criada no

A expulsão das tropas da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, em 1650, pode ter sido uma vitória territorial, mas não comercial, uma vez que a partir de 1640, os plantios antilhanos realizados por ingleses e holandeses propiciaram o ingresso de açúcar no mercado internacional a custos menores. De 1830 em diante surge e avança o produto substituto representado pelo açúcar de beterraba. Essa concorrência foi acirrada ainda mais pelo ingresso do açúcar de cana de Cuba. No período 1830-1880, esse país aumentou sua produção de 74 mil para 548 mil toneladas, enquanto o Brasil, no mesmo período, aumentou de 82 mil para 222 mil toneladas (PAIVA, SCHATTAN & FREITAS, 1973). Essa perda de posição no mercado internacional do açúcar não acarretou a derrocada do poder dos "senhores de engenho", que continuaram sendo personagens fundamentais da política imperial. Sua presença na estrutura no poder permitia-os rechaçar políticas que, embora visassem modernizar a produção açucareira, contrariavam seus interesses.

As reações ao projeto de transformação da agroindústria canavieira com a adoção dos engenhos centrais demonstra essa força política. A produção açucareira brasileira vivia momento delicado no final do século XIX, sendo necessária sua modernização para recuperar a competitividade. A proposta governamental baseava-se na instalação de modernos engenhos centrais em substituição aos ultrapassados sistemas bangüês, mas incluía a separação entre a parte industrial e a lavoura, com a atração de capitais para construção das plantas de processamento; os então "senhores de engenho" dedicariam seus esforços no aprimoramento do cultivo da cana e na elevação da produtividade, tornando-se assim fornecedores de matéria-prima. Evitando essa subordinação aos proprietários dos engenhos centrais como fornecedores, os senhores de engenho preferiram continuar moendo sua cana nos velhos engenhos bangüês. "Os engenhos centrais montados com capitais estrangeiros não podiam sobreviver com um insuficiente e irregular fornecimento de matéria-prima. De acordo com os senhores de engenho, haveria que modernizar, mas sem mudar o que estava dando certo há séculos. A infra-estrutura teria que se adequar à superestrutura" (RAMOS, 1991).

A modernização sem mudança que deriva desse processo transforma engenhos em usinas. "As últimas décadas do século XIX constituíram um período de grande expansão da produção de açúcar em Pernambuco. A reação dos senhores de engenho de Pernambuco ao perigo representado pelos engenhos centrais consubstanciou-se em pressão sobre o governo local, desde meados da década de 1880, para que o mesmo financiasse a modernização de suas instalações fabris ... Evidenciou-se, assim, um vigoroso processo de modernização da estrutura produtiva calcado no apoio estatal. Um apoio que se transformou em

final de 1608, com monopólio comercial de 15 anos e poderes administrativo e militar nas terras que conquistasse, o que lhe dava papel de excepcional relevância no enriquecimento inglês. A expansão da companhia atingiu seu apogeu na derrota dos franceses em Clive, em 1763, expulsando-os da Índia, que passou a seu exclusivo domínio. Para enfrentar seu principal rival econômico, a Holanda, a coroa inglesa editou os Atos de Navegação a partir de 1651, organizando várias companhias como a do Mar do Sul (1711), a dos Royal Adventurers in Africa (1661) e a da Baía de Hudson (1670). A rivalidade travava-se com as companhias holandesas pois, em 1602 era formada a Oost Indische Company (Companhia das Índias Orientais), com o objetivo de garantir o monopólio do comércio asiático e dar prosseguimento à Guerra com a Espanha. Tinha poder absoluto, dominando os melhores mercados da Ásia e Europa até final do século XVII, possuindo 150 navios comerciais, 40 de guerra e 10 mil soldados. A Companhia das Índias Ocidentais Holandesa foi organizada em 1621 para o comércio com as Américas, empreendendo negócios no tráfico negreiro e tendo sido a responsável pela tentativa de domínio da zona açucareira do Nordeste brasileiro (LE FRANC, 1948).

subsídio direto, ou até mesmo em doação pura e simples, já que grande parte dos recursos concedidos jamais voltaria aos cofres públicos... O Estado estava garantindo a modernização de quem sempre dominou o 'mundo dos engenhos' e que agora se transformaria no 'mundo das usinas'. Nada de rupturas intempestivas". Ao contrário esse domínio econômico e político foi acirrado pois, a decorrência desse processo até os anos 30 do século XX mostraria que "o avanço das usinas fazia com que as áreas dos pequenos engenhos fossem se transformando em propriedades fornecedoras de cana. O passo seguinte era o usineiro procurar adquirir as terras dos engenhos que iam ficando de 'fogo morto'... Os usineiros, mantendo o comportamento típico da classe senhorial a que pertenciam, ou da qual eram originários, buscavam expandir a produção de suas usinas com base na cana própria, por sua vez os fornecedores proprietários buscavam reduzir a participação dos lavradores não proprietários" (RAMOS, 1991).

O surgimento da agroindústria canavieira paulista data desse movimento do final do século XIX (PETRONE, 1968). Ainda que mantida limitada pela expansão cafeeira, constituiu-se com base suficiente para instigar medidas reativas defendidas pelos oligarcas nordestinos, que procuraram obstar seu desenvolvimento de 1930 em diante. Durante o período 1890-1930, "caracterizou-se uma estrutura produtora de cana em São Paulo assentada na produção das usinas, na qual se destacavam como maiores proprietários alguns fazendeiros e comerciantes, além do capital estrangeiro, também este com um forte braço do capital mercantil. A importância da propriedade fundiária nesse complexo não podia ser menosprezada, já que o acesso à produção açucareira sempre passava pelo acesso à produção de cana própria. Mas a expansão canavieira em São Paulo iria ainda ser marcada por dois outros elementos que surgiriam no final dos anos 20 e que se revelariam de importância fundamental no período seguinte. Primeiro o fato de alguns ex-colonos do café e do açúcar terem acesso à propriedade fundiária, adentrando assim o restrito círculo dos proprietários de engenhos e usinas (Ometto)... Com segundo elemento importante teve-se o surgimento de uma pequena oficina que passou a fazer reformas corriqueiras nas máquinas e equipamentos dos pequenos engenhos (Dedini)... "e que se tornaria em indústria de bens de capital do complexo sucroalcooleiro (RAMOS, 1991).

O núcleo da agroindústria canavieira, entretanto, permanecia nordestino, envolvido num clima de conflitos. "Em Pernambuco estava acontecendo uma luta entre a produção da usina frente à do engenho, e do usineiro contra o fornecedor de cana, que apontava na direção da extinção desses últimos: em São Paulo estava ocorrendo um processo exatamente inverso: os engenhos se multiplicavam e iam abocanhando parte do mercado consumidor. Num segundo momento eles se transformavam em usinas. Em Pernambuco, a luta que predominava era aquela que se travava para escapar da 'diferenciação para baixo', em São Paulo a expansão do mercado acaba por permitir uma 'diferenciação para cima'"(RAMOS, 1991). Em qualquer dessas realidades, a agroindústria canavieira seguia a regra de multiplicar-se com base na grande propriedade, agregando largas extensões de terras em volta das unidades fabris na proporção de sua capacidade de moagem. Assim, "o fracasso do engenho central no Nordeste simboliza o fracasso do novo na luta contra o velho, contra o arcaico. Porque aponta para uma transição sem rupturas, para uma modernização que assegura o poder preestabelecido" (RAMOS, 1991). Sendo uma atividade posta dentre as mais importantes da agricultura brasileira em mais de quatro séculos de latifúndio, como denominou GUIMARÃES (1982), "a importância da agroindústria canavieira na formação do

padrão de civilização vigente no Brasil é inegável e, como se verá, ela tem atravessado séculos com a mesma configuração estrutural básica, tendo sido derrotados os intentos de renovação substancial ou de substituição dessa sua configuração. Em outros termos, esse complexo de atividades nasceu de determinada forma (integrada) e tem conseguido manter-se assim através dos tempos. Para isso, tem sido fundamental a estrita vinculação com o componente político, que se expressa na ação do Estado como elemento fundamental no processo histórico. O que se quer dizer é que, no caso daquela agroindústria, as coisas mudaram ... mas, no essencial, continuaram as mesmas" (RAMOS, 1991).

4.2.1 - Planejamento e avanço paulista pós-30: o fracasso da proteção à oligarquia nordestina.

A institucionalização do planejamento da agroindústria canavieira ocorreria na década de 30, marcada pela crise econômica mundial que afetaria duramente a economia cafeeira e seu núcleo dominante a burguesia cafeeira que, no plano interno, sofreria derrota política perdendo sua hegemonia para uma aliança da qual participavam oligarquias regionais rivais como a açucareira nordestina. O temor desta estava no crescimento da produção paulista que se expandia, desde o final do século XIX, com "o reaparelhamento, modernização e aumento da lavoura canavieira. Beneficiando-se de certas vantagens decorrentes da política açucareira nacional, que na verdade tinha sido instituída para socorrer a agroindústria do açúcar, então mais concentrada no Nordeste, São Paulo pode melhorar e ampliar usinas e lavouras de cana assegurando-se para futuras expansões" (IEA, 1972). Acompanhando o próprio ciclo do café, São Paulo que produziu 96 mil sacas de 60 kg de açúcar em 1894/95, em 1930/31 atingiu 1,1 milhão de sacas. "Nesta progressão, São Paulo ameaçava atingir o limite de seu consumo (pouco mais de 6 milhões de sacas) e tornar-se auto-suficiente" (PRADO Jr, 1969).

Nesse universo interfere o planejamento estatal nos anos 30 com o objetivo imediato de garantir o equilíbrio do sistema. Os principais problemas da agroindústria canavieira e que levaram à intervenção estatal, criando órgão público específico, eram: a) "uma superprodução, que em 1929, virtualmente provocou a ruína da agroindústria. Do lado da oferta, essa superprodução resultou da rápida recuperação dos canaviais de São Paulo e Rio de Janeiro, afetados em meados da década de 20 por um violento surto de mosaico, e pelas safras excepcionais alcançadas em Pernambuco e Alagoas. Do lado da demanda, ela foi determinada pelo declínio do consumo devido à ... crise internacional, e a crise no âmbito nacional, do complexo cafeeiro paulista, também às voltas com uma superprodução desenfreada..."; b) "crescente concorrência inter-regional. A crise cafeeira não afetou o desenvolvimento da agroindústria canavieira apenas pelo lado da demanda. Ela o afetou também e bastante, no lado da oferta, com intenso crescimento da produção em São Paulo, cujos cafeicultores encontraram na cana e no açúcar uma alternativa capaz de minorar-lhe os prejuízos ocasionados pela conjuntura desfavorável da rubiácea ... Essa região não era auto-suficiente em açúcar, o qual era fornecido, em boa parte, pelas usinas do Nordeste, especialmente as de Pernambuco. Ora, na medida em que a produção tendia a atingir e superar o nível do seu consumo, passava a tornar-se cada vez mais difícil a colocação do açúcar das tradicionais regiões produtoras ..."; c) "possibilidades de aproveitar os excedentes de matéria-prima para a produção de álcool anidro para fins carburantes. Esta era uma alternativa muito atual já naquela época, em que estavam aumentando as importações de gasolina, embora esta ainda tivesse um preço mais baixo do que o álcool carburante"

(SZMRECSÁNYI, 1978).

O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) nasceu em 1933, pelo Decreto n.º 22.789 de 01/06/1933, com a grande responsabilidade de evitar o sucateamento do parque fabril açucareiro nordestino que, paulatinamente, perdia espaço frente ao avanço da produção do Centro Sul, notadamente da produção paulista⁷⁶. Como o açúcar era consumido quase que exclusivamente pelo mercado interno, a imposição, pelo governo, de limitação da produção das usinas, mediante a fixação de cotas anuais para açúcar e álcool – que mantinha a capacidade instalada em cada estado –, buscava, tanto fugir à superprodução, como, principalmente evitar a perda de proporcionalidade da produção nordestina, restringindo o aumento da capacidade da produção de São Paulo. Todavia não era possível manter-se por longo período essa política, tal era a disparidade entre os complexos agroindustriais paulista e nordestino, disparidade essa que tendia a aumentar com o desenvolvimento tecnológico da produção do Centro-Sul. A partir desse quadro, foram ensejados programas para modernizar o sistema nordestino, embora a maioria das tentativas tenha se constituído, na prática, na injeção de recursos, que foram desviados para outras finalidades, tendo-se obtido resultados muito acanhados na transformação da base técnica da produção regional.

A eclosão da II Guerra Mundial encarregou-se de alterar os mecanismos de intervenção do IAA, dadas as dificuldades do transporte marítimo interno e externo. Com a demanda insatisfeita no Centro-Sul pela diminuição sensível da quantidade de açúcar nordestina ofertada, esses mercados foram sendo ocupados pelas usinas paulistas e fluminenses. No final do conflito mundial, manifestava-se redobrada a pressão do deslocamento da hegemonia açucareira do Nordeste para o Centro-Sul. O IAA, então, impõe-se para evitar tal ocorrência, estabilizando o mercado interno do açúcar. Com a queda do Estado Novo, foi proposta a extinção do instituto, como produto do regime deposto, fato não consumado pela pressão congressual nordestina e fluminense contra as pretensões dos usineiros paulistas. Essas medidas entretanto, não impediram o deslocamento do núcleo da agroindústria canavieira, pois a "comparação dos números de Pernambuco e de São Paulo demonstra a supremacia paulista assentada numa particular expansão de suas áreas canavieiras entre 1944 e 1964. Enquanto a área cultivada com cana em São Paulo evoluiu 4,6 vezes nesse período, a de Pernambuco cresceu apenas 2 vezes ... A legislação do IAA não conseguiu deter esse processo, na verdade, potencializou-o". Isso num movimento de concentração industrial pois "o número de usinas em São Paulo fora de 79 em 1950/51, em 1954/55 saltou para 92 e em 1960/61 atingiu 94. Portanto, nota-se que o movimento de entrada cessou na segunda metade dos anos 50. Por seu lado, a escala média, que era de 87,7 mil sacas em 1950/51, passou para 132,7 mil em 1954/55, saltando para 242,7 mil em 1960/61" (RAMOS, 1991).

A pressão da expansão das usinas sobre as áreas dos fornecedores, e mesmo sobre as propriedades menores dispostas à sua orla, que se dedicavam a outras culturas, levou à constituição de mecanismos legais de garantia de sobrevivência dos fornecedores. Com tal objetivo editou-se o Estatuto da Lavoura Canavieira, instituído pelo Decreto Lei n.º 3855 de 21 de Dezembro de 1941,

⁷⁶ Um fato político relevante, que denota a disputa entre as oligarquias regionais e a derrotada burguesia cafeeira, corresponde ao esvaziamento do Instituto do Café do Estado de São Paulo, logo nos primeiros movimentos da Revolução de 30, e a não-configuração de instituição federal com tal finalidade; já a agroindústria açucareira pleiteia e consegue a formação do IAA. Ainda que o café continuasse a representar o principal produto da agropecuária brasileira até os anos 70, apenas em 1952 era instituído o Instituto Brasileiro do Café para coordenar a política cafeeira.

procurando solucionar o conflito histórico da agroindústria canavieira entre fornecedores e usineiros. Chermont de Miranda, um dos autores do Estado da Lavoura Canavieira, afirma que o mesmo veio em função da intensidade crescente desses conflitos e que tinham graves repercussões econômicas, notadamente na fixação dos preços de matéria-prima. A indústria "não podia viver e prosperar em um ambiente de sobressaltos que logo apontavam, no caso de malogro das colheitas, quando a carência da matéria-prima determinava o leilão de canas e o desvio delas para outras usinas que melhor preço oferecessem. Essa exigência de segurança na produção industrial, gerou a tendência latifundiária que é uma constante na evolução histórica da usina". A garantia de preços e a estabilidade da produção de açúcar, nesse contexto buscava garantir a harmonia e as condições de expansão e equilíbrio do complexo agroindustrial como um todo. Ao "instituir um regime de responsabilidade, ao mesmo tempo torna desinteressante ou inútil... a posse de vastos latifúndios"(MIRANDA, 1978). O sistema de cotas fixando a parcela de cana da usina tornar-se-ia o sustentáculo dos fornecedores, evitando que fossem fagocitados pelas usinas.

Na opinião de liderança dos fornecedores paulistas, "o Estatuto da Lavoura Canavieira, diploma legal que coordena o controle de toda a atividade produtiva da agroindústria canavieira, talvez tenha sido um dos mais bem intencionados dispositivos, voltados para a justiça e o bem-estar das classes produtoras, já instituídos neste País. Criado durante o Governo Getúlio Vargas, ele estabelecia que as usinas poderiam produzir apenas 50% das canas que indústria-lizassem, ficando a outra metade por conta dos fornecedores" (RODRIGUES, 1978). Num primeiro momento, essa barreira legal à concentração surtiu efeitos, e o crescimento da produção canavieira paulista na década de 50 operou-se, contudo, sem grande concentração de terras. Na região de Ribeirão Preto, principal zona de expansão dos plantios de cana, a estrutura fundiária permaneceu quase inalterada. Estabelecimentos até 50 ha, que eram 65,4% do total, em 1950, e que tinham 9,4% da área, cresceram em número e extensão de terras no período 50/60, perfazendo em total de 67,1% do estabelecimento em 1960, com 11,5% da área. Por sua vez os estabelecimentos com mais de 1.000ha, que mantiveram seu percentual em relação ao total, entre 1950 e 1960 (1,6% e 1,5% respectivamente), perderam em área total apropriada, caindo de 42,9% para 36,4%, indicando uma subdivisão dos mesmos (GONÇALVES, OLIVEIRA & MARTIN, 1987).

No segundo momento, apesar da proibição legal, o movimento expansivo da agroindústria açucareira retomou sua velha tradição latifundista. Na medida em que foram sendo incorporados ao processo produtivo ganhos de eficiência com a modernização da produção de cana, o dinamismo das usinas implantou-se soberano. Com a superprodução do final da década de 50, tornou-se necessária a implementação de uma política de sustentação de preços, para garantir a possibilidade de escoamento do excesso de açúcar produzido. "O açúcar era então um produto gravoso, cuja colocação nos mercados externos devia ser subsidiada pelos Poderes Públicos. Dado o vulto assumido na época pelas exportações do produto, esse subsídio não podia mais ser custeado apenas com os recursos à disposição do IAA. Tornava-se necessário envolver na operação as próprias autoridades monetárias do País, mediante uma crescente participação do SUMOC e da CACEX. Foi o que realmente aconteceu, tendo os recursos para as exportações de açúcar saído efetivamente dos bolsos de todos os consumidores e não apenas das receitas dos usinarias" (SZMRECSANYI, 1978).

A busca, então, de modernização e do barateamento dos custos de

produção era um imperativo para a agroindústria canavieira adquirir competitividade internacional e deixar de ser gravosa, não onerando os cofres públicos. A continuidade do processo gerava dois problemas fundamentais: **de um lado**, a necessidade constante de recursos para vender o produto deficitário comprometia a política econômica, levando à injeção permanente de recursos no setor; **de outro**, com a aparente perda de controle do IAA sobre a produção, a sustentação da economicidade poderia levar à uma situação artificial de produção crescente, sem buscar eficiência agravando os problemas. "Essa situação só poderia ser superada a médio e longo prazos através do aumento da produtividade e/ou redução dos custos de produção da agroindústria canavieira do Brasil, a fim de realmente torná-la competitiva ao nível dos preços vigentes no mercado internacional"(SZMRECSANYI, 1978). Essa política de modernização que viria ser incrementada com o uso intensivo de insumos modernos e maquinaria, daria condições de maior expansão das usinas.

As usinas açucareiras, de maior desenvolvimento tecnológico, surgem no espaço agrícola arrebatando o espaço dos engenhos. Contando com auxílio creditício para todos os aperfeiçoamentos necessários, os engenhos centrais não conseguiam competitividade. "Esses não podiam, na parte industrial, competir com as usinas e começam em proporção crescente a vender-lhes sua cana, ficando unicamente com a parte agrícola da produção. O controle do negócio passa a usineiros, que se aproveitarão dele para adquirir progressivamente a terra dos engenhos. A par desta progressiva absorção realizada pela usina, e a conseqüente concentração da riqueza que ela provoca, fato esse de maior importância social, desenrola-se o drama das relações entre ela e seus fornecedores de cana. É uma luta permanente. Não é somente uma questão de maior ou menor preço da cana que está em jogo, mas a própria subsistência do fornecedor. Este é ameaçado, cada vez mais, pelo crescimento progressivo das lavouras próprias das usinas que vão, assim, paralelamente, reduzindo suas aquisições de matéria-prima" (PRADO JR 1969).

A tentativa de procurar impedir o processo de incorporação de grandes extensões de terras por meio de instrumento legal, no médio e longo prazo, estava fadada ao fracasso. O desenrolar da luta entre as usinas e os fornecedores têm origem no processo fogocitótico desenvolvido pelas primeiras sobre as terras dos segundos, levando à previsão na metade dos anos 40, que "o desaparecimento dos engenhos e dos fornecedores parece hoje apenas uma questão de tempo. Militam a favor das usinas os grandes recursos financeiros de que dispõem, os preços de custo de cana mais baixos capaz de alcançar, os inconvenientes de relações pouco amenas entre usineiros e fornecedores que lei alguma poderá jamais corrigir e que conspiram permanentemente contra a subsistência, lado a lado, de categorias tão diferenciadas pelos interesses respectivos. Dentro da ordem atual, o que for usina, não será, afinal, mais que uma reminiscência do passado" (PRADO JR, 1969).

A crise da agroindústria canavieira seria postergada na virada da década de 50 para a de 60, com novo movimento ascendente da demanda internacional, impulsionada pelos mercados abertos pela ocorrência da revolução cubana. O crescimento das exportações brasileiras de açúcar veio no impacto do rompimento Cuba/EUA, e a saída do açúcar cubano do mercado preferencial norte-americano. O reordenamento do mercado a partir desse fato político abriu espaço para uma nova expansão do indústria açucareira nacional. As perspectivas de aumento da demanda a médio e longo prazo levou o IAA à formação de uma política expansionista para o setor. "Essa política, que iria influenciar o desenvolvimento da agroindústria canavieira no Brasil, durante década de 1960, tinha dois

objetivos: incrementar as exportações e ampliar a capacidade produtiva das usinas e das lavouras de cana. Ela se baseava no pressuposto de que a capacidade ociosa então existente nas usinas do Centro-Sul e os excedentes exportáveis do Nordeste seriam rapidamente absorvidos pela crescente demanda interna e externa do produto" (SZMRECSANYI, 1978). A conquista desses espaços, aproveitando a conjuntura favorável do mercado internacional, tinha também o objetivo de consolidar as usinas em situação financeira difícil, notadamente as nordestinas, possibilitando o reequipamento das fábricas obsoletas para incrementar o rendimento industrial. Para isso foram constituídos o Fundo de Recuperação do Agroindústria Canavieira, pelo Decreto n.º 51.104, de 01//08/61 e o Fundo de Consolidação e Fomento da Agroindústria Canavieira, pelo Decreto n.º 51.156 (17/11/ 1961), visando aproveitar o surto de vendas do açúcar brasileiro no exterior.

Este planejamento de longo prazo, que procurou integrar a agroindústria aos demais setores da economia, tinha por objetivo assegurar o aproveitamento das terras da zona canavieira, garantindo o abastecimento das usinas. As recomendações de estudos técnicos levaram à instituição do Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional, com metas ambiciosas pois "tinha como objetivo ampliar a produção do País para 100 milhões de sacas até 1971. Deste total, 80 milhões seriam destinados ao abastecimento do mercado interno e 20 milhões para a exportação e para a formação de um estoque regulador de transferência. As metas em questão eram bastante ousadas tendo em vista a evolução real do consumo interno e as flutuações periódicas da oferta e dos preços no mercado internacional. Apesar disso, a ampliação do limite global de produção das usinas do País para as citadas 100 milhões de sacas acabou sendo sancionada pelo IAA através das resoluções n.º 1761 e n.º 1762 de 12/12/1963" (SZMRECSANYI, 1978).

Essa expansão - segundo a Comissão de Montagem de Novas Usinas - que abrangeria 42% do total a ser acrescido a produção, dar-se-ia, contudo, em áreas de cafeicultura decadente por essa razão dela faziam parte técnicos do Instituto Brasileiro do Café (IBC) ligados ao Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA), além de técnicos do IAA, mediante convênio entre esses dois institutos do Ministério da Indústria e Comércio (MIC). Esse acordo tinha três objetivos básicos: "1) coordenar os programas de erradicação dos cafeeiros antieconômicos e de aumento da produção de açúcar; 2) assegurar o financiamento para a instalação de usinas açucareiras nas áreas anteriormente voltadas para a cafeicultura; e 3) facilitar às cooperativas de cafeicultores a obtenção de cotas para a instalação de usinas açucareiras nas áreas anteriormente voltadas para a cafeicultura" (SZMRECSANYI, 1978). Impulsiona-se assim, de maneira decisiva a substituição do café pela cana para indústria na agropecuária paulista.

Mas as condições favoráveis do mercado de açúcar não durariam muito tempo. A partir de 65 uma grave crise começou a corroer as conquistas realizadas pelo setor e a tornar público o gigantismo das metas governamentais, estabelecidas com base no superdimensionamento da demanda internacional e da competitividade do produto brasileiro. Os preços caíram abruptamente, chegando as sacas de açúcar a serem comercializadas pela metade da cotação da tabela, até por menos. Acumularam-se enormes estoques internos. "Esta sem dúvida era das piores crises da agroindústria canavieira nacional. Só no Estado de São Paulo, cuja produção havia sido de 42 milhões de sacas na safra 1965 e 1966, contra menos de 27 milhões na safra anterior deixou-se de colher e moer cana equivalente a 13 milhões de sacas de açúcar " (SZMRECSANYI, 1978). As usinas

certamente moeram suas canas próprias, deixando as dos fornecedores em pé. "O erro de apropriação das tendências do mercado internacional e a ampliação desordenada de sua capacidade instalada e da produção agrícola e industrial, quaisquer que tenham sido as causas principais da crise, o fato é que ela acabou gerando uma situação de conflito entre usinas e fornecedores. A magnitude dessa crise especialmente nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, tornou necessária uma inter-venção da parte do Governo Federal"(SZMRECSANYI, 1978). Nesse ajuste o processo de concentração fundiária acelerou-se pois os fornecedores não tinham como realizar sua produção e a mudança de atividade era impraticável no curto prazo.

A reviravolta que poria fim à crise da metade da década de 60, retomando as exportações, viria com a intensificação do processo de internacionalização da economia brasileira, no qual "o fomento das exportações tem sido uma das principais características da estratégia de desenvolvimento instaurada no País a partir de 1968. Na agroindústria canavieira... inicialmente ela tinha por objetivo garantir o escoamento, a preços subsidiados, de toda a produção de açúcar que não fosse absorvida pelo mercado interno. Mais tarde, contudo as exportações do produto foram assumindo um caráter permanente, passando a constituir o componente mais dinâmico da evolução do subsetor" (SZMRECSANYI, 1978). A nova conjuntura favorável reavivou os planos de modernização e expansão do setor açucareiro, que foram gestados no início da década de 60 e que a conjuntura econômica desfavorável havia protelado. A meta de produção de 100 milhões de sacas em 1971 foi concretizada. A alta dos preços estimulou a busca de maior produtividade do parque industrial açucareiro, realizada com base num plano que atingiu, tanto a parte agrícola na produção da cana, como a industrial. Dai surgiram o Programa Nacional de Melhoramento da Cana de Açúcar (PLANALSUCAR) e o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira (Decreto N.º 1.186 de 27/8/71), posteriormente Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira (Decreto N.º 1.266 de 26/03/1973) (SZMRECSANYI 1978). O PLANALSUCAR, apesar de priorizar o melhoramento genético, se notabilizaria pela difusão da técnica de controle biológico de pragas de cana. A modernização do setor industrial foi implementada e possibilitou atingir índices crescentes na produtividade industrial.

Nessa busca de competitividade do produto brasileiro no mercado internacional, o impacto sobre os fornecedores de todo o Estado se fez sentir, na medida em que era necessário eliminar unidades de produtividades baixas, que comprometiam a performance de todo o setor, corrigindo as distorções tradicionais, fundindo, incorporando e realocando indústrias. Havia, para isso, o estímulo financeiro previsto pelo Decreto lei n.º 1.186 de 27/08/71, o mesmo que instituiu o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira. O Governo Federal pelo "decreto-lei em questão, da mesma forma que a Lei n.º 5.654 revogou uma série de dispositivos do Estatuto da Lavoura Canavieira, procurando dar aos usineiros condições necessárias para alcançar maiores índices de produtividade e para reduzir os seus custos de produção. Tais objetivos deveriam ser alcançados através das economias de escala decorrentes da concentração empresarial, via absorção das quotas de produção de outras usinas e de fornecedores, e mediante as economias externas propiciadas pela realocação dos estabelecimentos agroindustriais em áreas favoráveis às suas atividades" (SZMRECSANYI, 1978).

A política do IAA, de limitação da produção por estado brasileiro pelo sistema de cotas, fracassou no seu objetivo de manutenção do domínio nordestino. Enquanto em 1934, o Nordeste, em especial Pernambuco, detinha

63% da produção açucareira, no correr das décadas seguintes essa situação inverteu-se paulatinamente, com o aumento das cotas dos estados do Sul. Desse modo, apesar das astronômicas somas de recursos aplicados em benefício da modernização da produção de cana e do parque nordestino, a partir de 1964, da cota nacional de produção de 23 milhões de sacas, a paulista corresponde a 5 milhões. O regime militar aprofundou a derrubada dos obstáculos à expansão paulista e, com o crescimento e modernização do parque açucareiro, na safra 1970/71 tinha-se uma realidade inversa à dos anos 30; o Centro-Sul produzia 66% do açúcar brasileiro, dos quais São Paulo respondia por 50%, e o Nordeste, 34% (PAIVA, SCHATTAN & FREITAS, 1973). O principal centro de produção da agroindústria açucareira deslocara-se para São Paulo - maior temor dos oligarcas nordestinos nos anos 30. Mas como oligarquia sempre foi oligarquia - ainda mais quando se trata de uma oligarquia de mais de quatro séculos - fará persistir por décadas seu domínio econômico e político regional e a capacidade de engendrar mecanismos de política econômica em seu proveito.

A manifestação dessa força política pode ser visualizada nos anos seguintes, que demonstram que a supremacia paulista não significou o desmonte da estrutura de poder do complexo açucareiro nordestino. Essa oligarquia engendrou a seu favor o sistema de subsídios denominado "equalização de preços", posteriormente estendidos aos usineiros fluminenses e, que, em última instância representa um prêmio à menor eficiência, curiosamente defendido em nome do interesse social face aos corolários negativos que produziria o desmonte da produção de açúcar numa região carente como o Nordeste. Efetivada em 1971, pela Resolução n.º 2059, do IAA, a equalização era um projeto temporário, que deveria ser extinto de maneira gradativa até 1977/78, mas tornou-se medida permanente. Os recursos para esse subsídio provinham do Fundo Especial de Exportação (FEE), que eram vultosos na conjuntura favorável do mercado internacional do açúcar de então, mas passaram a ser bancados pelo Tesouro Nacional, face ao refluxo das vendas externas em anos seguintes. Por esse mecanismo legal sustentando interesses da oligarquia nordestina, "aprofunda-se o esquema de sustentação da agroindústria açucareira do Nordeste e passou-se a reforçar a estrutura herdada do passado... Como seria de esperar, isto manteve inalterados os problemas de natureza estrutural do complexo canavieiro nordestino. Tratava-se dos mesmos que um século antes haviam levado o Estado, após o 'insucesso' dos engenhos centrais, a financiar a modernização conservadora. Estava novamente ocorrendo uma modernização desse tipo. A história se repetia, desta vez como tragédia para os produtores mais fracos" (RAMOS, 1991).

4.2.2 - Agroindústria canavieira pós-70: o álcool combustível da nova expansão da cana

No clima de euforia vivido por toda economia brasileira, em pleno "Milagre Brasileiro", no início da década de 70, a indústria açucareira estava em estado de graça, com os preços de exportação satisfatórios. "Tudo teria ocorrido às mil maravilhas se as tendências do mercado internacional tivessem se mantido inalteradas. Tal não acontece no entanto, e a partir do final de 1974, os preços do açúcar no mercado externo começaram a cair. Como não poderia deixar de ser, as exportações de açúcar voltaram a se tornar gravosas, fazendo diminuir rapidamente os recursos disponíveis do Fundo de Exportação, bem como os níveis de preços pagos pelo IAA aos produtores, dificultando a amortização das dívidas por eles contraídas" (SZMRECSANYI, 1978). Como os preços internacionais do

açúcar decresciam rapidamente e, por outro lado, o parque industrial modernizado e expandido tendia a apresentar capacidade ociosa crescente, os problemas econômicos advindos da grande soma de capital investido na fase anterior começaram a aparecer. Tudo indicava que a indústria açucareira entraria em mais um período de problemas, quando adveio a crise do petróleo em 1974. O aumento significativo dos custos com os crescentes dispêndios com importações de petróleo deram suporte a propostas de reestruturação da estrutura energética.

O açúcar brasileiro perdia espaço com a queda do consumo aparente dos tradicionais importadores como Estados Unidos, Reino Unido e Japão, pela adoção de substitutos em face aos altos preços e às restrições a importações. O contínuo aumento dos preços era estimulador do plantio da beterraba açucareira na Europa e em algumas regiões dos EUA. A política protecionista de estímulo aos produtores estadunidenses, com compensação de dois centavos de dólar por libra-peso, para vendas de mercado abaixo de 13,5 centavos de dólar por libra-peso, contrariaria o interesse dos países exportadores, fortalecendo a indústria açucareira dos EUA, tradicionais importadores. Além disso suspendeu-se o bloqueio econômico dos Estados Unidos a Cuba, integrando-se esse país ao mercado mundial. No Brasil, juntando-se a crise do petróleo com a crise do açúcar, a solução do álcool combustível frutificou em 1974/75, sob o embalo do primeiro choque da alta do petróleo, quando "os crescentes aumentos dos preços reais do petróleo levaram o país a uma situação em que pouco mais da metade das divisas destina-se a pagá-lo. Fica claro que o problema é, prioritariamente substituir petróleo importado. Entretanto, a solução empregada foi a de substituir a gasolina consumida no país, por álcool de cana. Procurava-se resolver de certa forma a crise do setor agroindustrial canavieiro" (VEIGA F.º, GATTI & MELLO, 1980).

Nesse contexto, a partir de 1975 é que implementou-se o Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL), ressuscitando um plano da década de 30, assim como o Programa de Racionalização, de 70/74, já ressuscitara o Programa de Expansão de 62/64. Mas o álcool como combustível ressuscitaria também a pre-tensão do setor resolver definitivamente sua eterna alternância de ciclos de crises e avanços freqüentes. O período seguinte, com o dinamismo decorrente do PROAL-COOL, pela primeira vez a cana não se expandiu estimulada de fato, pelos preços internacionais, para ser exportado, gerar divisas, mas para substituir importações e utilizar a capacidade ociosa do setor açucareiro, fazendo-o produzir combustível. Daí surgiu a energia do novo avanço da cana para indústria. A produção de açúcar no Brasil, crescente no período 71/78, quando passou de 5,1 milhões de toneladas para 8,3 milhões de toneladas, decresce no período 78/80 em aproximadamente 1,7 milhões de toneladas, voltando a crescer a partir de então e atinge 8,8 milhões de toneladas no ano de 1982/83 índice em torno do qual se mantém. A produção seria muito maior se todo o parque industrial tivesse durante todo o período produzido somente açúcar (GONÇALVES, OLIVEIRA & MARTIN, 1987).

A produção de álcool que, no período 71/77, girava em torno de pouco mais de 600 milhões de litros ultrapassava rapidamente 1,4 bilhões de litros, em 1977/78, e cresce continuamente no período a 1978-85, quando atinge a cifra de 9,2 bilhões de litros. O grande crescimento global, tanto em termos nacionais, como paulista, levou a um aumento na necessidade de cana de açúcar em grandes proporções. Além dos aspectos de não promover a superação dos desequilíbrios inter-regionais, mantendo a supremacia de São Paulo, o que ocorre, na verdade, é "um acentuado aumento da capacidade de produção das anexas, o que face à sua condição de irreversibilidade, provoca o crescimento de suas

lavouras, afetando áreas vizinhas... Deste modo, parte da cana moída para produção direta de álcool veio de áreas que anteriormente produziam para açúcar" (MARTIN, CANCEGLIERO & VEIGA, 1980). A intensificação da produção de cana nas áreas circunvizinhas às usinas tornou-se imperiosa para a economicidade, em função da distância que encarece os custos de transporte.

Essa expansão da produção de cana para indústria decorrente da demanda adicional de matéria-prima pelo Programa Nacional do Alcool, promoveu um incremento na concentração da terra e conseqüentemente da renda. "As evidências encontradas parecem mostrar a sua intensificação, salientando-se o caráter detonador que os incentivos da PROÁLCOOL tiveram neste processo. Vários fatores contribuíram para isso, salientando-se a incorporação de novas técnicas, inicialmente internalizadas pelas usinas e grandes fornecedores, além das diferenças nos tratos culturais existentes entre estes grupos e os pequenos e médios fornecedores refletindo nas suas maiores produtividades, e os ganhos advindos das compras de insumos devido às maiores escalas de produção. Além disso, a existência de estoque de tecnologia disponível -colheitadeiras principalmente e a possibilidade de incorporação de novas terras também colaboraram para o acirramento da concentração fundiária" (VEIGA F.º, GATTI & MELLO, 1980).

A concentração da terra nos canaviais não decorre unicamente dos estímulos expansivos do plantio decorrentes da implementação do PROALCOOL, mas das transformações mais gerais do complexo sucroalcooleiro. Os usineiros paulistas exerceram tal pressão sobre as autoridades governamentais que, na metade dos anos 70, por fusão e incorporação de cotas, conseguiram promover ampla concentração das unidades industriais na procura de obtenção de economias de escala. "As condições vantajosas de financiamento da expansão do complexo foram posteriormente reforçadas, através de subsídios nos juros dos financiamentos destinados à ampliação dos canaviais"(RAMOS, 1991). A operacionalidade do sistema de crédito rural, centrada no objetivo de ampliar a demanda de insumos industriais e maquinaria, contribuiu para o alargamento das áreas de lavouras, na mesma medida em que a resposta em termos das maiores produtividades obtidas aumentavam o precipício da eficiência técnica. O crédito rural subsidiado dos anos 70, implementado a mercado, ajusta-se desse modo, funcionalmente, ao ímpeto concentracionista do agora moderno latifúndio canavieiro.

Essa concentração fundiária tem no progresso tecnológico importante elemento de sustentação com o incremento substantivo da escala ótima do tamanho de lavouras. A análise das estimativas de custos de produção mostram o quão significativa foi essa transformação da base técnica da produção de cana. Em 1966/67, os fornecedores de cana com tração animal obtinham 40 t/ha de produção, cuja máxima eficiência exigia uma lavoura de 32,5 ha para concretizar o menor custo por unidade produzida. Nesse mesmo ano, para as lavouras com mecanização parcial dos maiores fornecedores e das usinas, a uma produtividade média de 49t/ha, a área ótima era de 265,3 ha. A mecanização evolui em ritmo rápido e, em 1968/69, para uma produtividade semelhante (50 t/ha), a área ótima salta ex-pressivamente para 560 ha. Em 1986, para uma produtividade de 80 t/ha, as áreas ótimas dos fornecedores seriam de 893,5 ha e das usinas de 1.410 ha. As médias de produtividade da cana para indústria em São Paulo subiram de 58 t/ha na entrada dos anos 70, para 77t/ha no começo dos anos 90, ao que se deve acrescentar que nos anos 60 realizava-se um ciclo de 3 cortes, enquanto que nos 90 esse índice médio alcança 6 cortes (GONÇALVES, 1991). A sustentação econômica dos fornecedores nesse ritmo de progresso técnico

mostra-se problematizada.

As organizações políticas de fornecedores e sua associação econômica em torno de cooperativas, não propiciou a viabilização econômica de seus representados. Dessa maneira "sua ação não tem sido eficiente para a sustentação de uma grande parcela de produtores de cana representados pelos pequenos fornecedores, aqueles que produzem até 5.000 toneladas de cana por ano ... Estes produtores, por mais moderna que seja a sua tecnologia, são limitados pela pequenez do faturamento, nas suas pretensões, especialmente nos trabalhos de safra, e tal fenômeno tem sistematicamente levado estes produtores ao arrendamento e/ou venda de suas terras às usinas a que fornecem" (RODRIGUES, 1982). O poderio político dos usineiros mostra-se muito maior em obter vantagens de natureza econômica, como demonstra a fixação dos preços da safra 1981/82, medida que gerou forte protesto dos fornecedores, que viram a majoração não cobrir os incrementos ocorridos nos custos. "O reajuste no preço da cana de açúcar representou acréscimo de apenas 27,3% sobre o preço em vigor em fevereiro de 1981. Em maio, pelo ato n.º 11/81 do IAA, o preço do açúcar foi aumentado em 28,5%, em relação ao que vigorava em fevereiro; o preço do álcool anidro, em 32,4% e do álcool hidratado em 39,4%. O maior aumento para o álcool hidratado deveu-se à retirada do deságio que era mantido, em relação ao álcool anidro, maior do que o do hidratado. O fato de que os aumentos obtidos pela indústria açucareira e do álcool tenham sido maiores que aqueles destinados aos fornecedores da matéria-prima, indica maior poder de barganha das usinas, que obterão a curto prazo um retorno mais elevado que o dos produtores de cana" (IEA, 1981).

O desenvolvimento tecnológico experimentado promoveu ganhos crescentes de escala na agroindústria sucroalcooleira paulista, com um custo médio decrescente em relação ao aumento da produção total; incorporando ganhos em várias fases do processo produtivo desde a agropecuária até a indústria com maior rendimento industrial; pois, como conclui ANJOS (1984), "os resultados obtidos evidenciaram rendimentos de escala crescentes com o nível de produção". A base tecnológica foi e continua sendo o suporte de todo o complexo agroindustrial sucroalcooleiro. "No quadro delineado parece não haver dúvidas de que foi a estrutura empresarial das usinas açucareiras que condicionou a formação de um eficiente esquema de pressão política sobre a estrutura governamental, de uma forte demanda de tecnologias produtivas sobre o sistema de pesquisa e de um poderoso mecanismo de transferência dos conhecimentos disponíveis para a área de produção" (PASTORE et al., 1986).

Os ganhos no processo de produção de matéria-prima dão vantagens comparativas aos usineiros em relação aos fornecedores de cana, tornando-lhes cada vez mais difícil a continuidade enquanto produtores individuais. Para um rendimento da cana própria em torno de 80 t/ha e o preço da cana calculado com base na média estadual de 70 t/ha, a usina ganha na produtividade pois sua escala propicia a produção de mais cana por hectare, a um custo menor por unidade de matéria-prima, e ganha novamente com os preços do açúcar e do álcool fixados com base numa estrutura de custos maior. "Em pesquisa realizada pela COPERSUCAR sobre a estrutura de custo de produção de cana-de-açúcar, verificou-se que pequenas modificações no sentido de racionalizar a produção podem trazer um ganho potencial de 20% na parte agrícola. Este ganho poderia ser compartimentado através das seguintes ações: gastos mais eficientes com adubos (5,29%), máquinas e tratores (1,65%), gasto mais eficiente com transporte do rurícola (1,54%), gasto mais eficiente com o transporte da cana em razão da distância (2,50%) e diminuição da capacidade ociosa da fábrica e da

administração (5,56%). A eliminação destes gastos supérfluos e melhoria da eficiência só apresenta um caminho, qual seja: concentração maior das propriedades ao redor da usina e eliminação progressiva da figura do fornecedor" (BELIK, 1985).

Essas transformações reduzem progressivamente o espaço ocupado pelos fornecedores. No Estado de São Paulo, na safra 1969/70, a cana própria atingia 12,2 milhões de toneladas(59,9%), e a dos fornecedores, 8,2 milhões de toneladas (40,1%). Com o primeiro movimento do PROALCOOL, até 1979/80, a produção das usinas subiu para 36,3 milhões de toneladas (60,7%) e a dos fornecedores, para 23,5 milhões (39,3%), mostrando que a conjugação do ciclo expansivo com o auge do subsídio ao crédito permitiu aos fornecedores, por meio de suas cooperativas, manterem a proporcionalidade. Mas nos anos 80 em diante, na ausência da política governamental, a realidade mostra uma progressiva perda de posição relativa dos fornecedores que na safra 1991/92 produziram 34,3 milhões de toneladas(25%), e as usinas, 102,8 milhões (75%). As informações de evolução do perfil das propriedades canavieiras confirmam essa tendência pois as propriedades maiores que 300 ha, que eram 11,1% em número na safra 1970/71, detendo 58,1% da área colhida e 57,3% da produção, passaram a 12,1% na safra 1990/91, com 69,5% da área colhida e 69,2% da produção (CARVALHO et al., 1993).

As mudanças recentes de aprofundamento da mecanização da colheita, pode não apenas significar a perda de 38,5 mil empregos no setor - ainda que com ganhos em termos ambientais em razão da redução drástica da queima de cana -, economias de custos de até 12,5% (VEIGA F.º, 1994) e a diminuição ou quase eliminação do emprego sazonal de safristas. Podem também estar criando as condições para um novo avanço concentrador no próximo ciclo de dinamismo⁷⁷. A mecanização pesada e plena da cana para indústria supera uma das limitações mais importantes à sua concretização. A conjugação do aparato de maquinaria pesada pelas usinas faz com que o custo de sua própria cana seja menor. Este fato aprofunda a diferença da composição orgânica do capital entre fornecedores e

⁷⁷ As pressões sociais, centradas na crítica ambientalista pela eliminação da queima de cana, que, em última instância significa, um estímulo ao processo de mecanização da colheita da cana, podem acirrar ainda mais essa situação. Dos 2,8 milhões de hectares cultivados com cana para indústria no Estado de São Paulo em 1996, cerca de 1,6 milhões de hectares (60%) podem ter colheita mecanizada de cana crua (solos com declividade menor que 12%), sendo liberados outros 1,2 milhões de hectares, tornados impróprios. Esse ajustamento, acompanhado da generalização dos padrões tecnológicos já praticados no complexo sucroalcooleiro (produtividade da terra de 110 t de cana/ha e rendimento industrial de 130 kg de açúcar/t moida), não apenas permitiria elevar em 27,4% a produção de açúcar e álcool, como isso seria factível com os mesmos 1,6 milhões de ha atualmente cultivados com cana, e que são mecanizáveis. Os efeitos mais dramáticos estariam ligados à profunda concentração industrial e à redução do emprego de 368,4 mil equivalentes-homens-ano (EHA) para 130 mil EHA. Por outro lado, tem-se um aprofundamento da "humanização do capital" no complexo sucroalcooleiro que vem superando, uma a uma, certas críticas não estruturais que lhe são dirigidas. Num primeiro momento o PROÁLCOOL foi combatido, mas os efeitos positivos do uso do álcool combustível sobre a poluição atmosférica urbana tem produzido manifestações favoráveis de círculos progressistas e muitos dos antigos críticos são hoje seus defensores (num arroubo nacionalista). No plano ambiental, os problemas do vinhoto e do bagaço foram resolvidos; de problemas transformaram-se em solução com aplicações diversas na fertilização dos solos (vinhoto) e na alimentação animal e na geração de energia (bagaço). A colheita mecanizada de cana crua ao prosperar supera mais esse questionamento de cunho ambiental, tornando a cana uma cultura "limpadora" da poluição do ar, com o que pode passar a ser defendida por grupos ambientalistas como opção de desenvolvimento com melhoria da qualidade ambiental, tal qual ocorreu como o carro a álcool, antes combatido mas que se tornou solução para a poluição dos grandes centros (GONÇALVES et al 1997).

usinas e mesmo entre usinas de menor ou maior eficiência. Isso pode ser visto cotejando a composição orgânica da cana de açúcar das regiões representativas do complexo agroindustrial sucroalcooleiro paulista e dos fornecedores e usineiros⁷⁸. Os indicadores mostram que as usinas de Ribeirão Preto não apenas apresentam índices superiores aos dos fornecedores e mesmo das usinas de Piracicaba, como esses números crescem substantivamente no período compreendido entre 1970/71 e 1995/96. Por outro lado, os fornecedores de Ribeirão Preto suplantam até mesmo as usinas de Piracicaba, antiga área de produção de cana no Estado de São Paulo, como resultado da estrutura avantajada de produção constituída, centrada na incorporação de tecnologias determinantes de economias de escala (Tabela 12).

Tabela 12.- Composição Orgânica do Capital na Lavoura de Cana para Indústria, Estado de São Paulo, 1970/71, 1980/81 e 1995/96

Unidade	1970/71	1980/81	1995/96
Fornecedores de Piracicaba	0,6037	0,7353	0,7682
Usinas de Piracicaba	0,6852	0,7634	0,8239
Fornecedores de Ribeirão Preto	0,7038	0,8197	0,8532
Usinas de Ribeirão Preto	0,8027	0,9174	0,9459

Fonte: Dados Básicos do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

Esse progresso técnico colocou o Brasil em posição de destaque no contexto mundial, levando-o a configurar-se em 1993/94 como o maior produtor mundial de cana para indústria com colheita de 237 milhões de toneladas, em 4,2 milhões de hectares, processadas por 367 agroindústrias. Em termos de açúcar, a produção nacional nesse ano atingiu 9,4 milhões de toneladas, que seriam 24,5 milhões se não tivessem sido produzidos 12,0 bilhões de litros de álcool (THOMAZ Jr, 1996). Outro aspecto relevante está na enorme heterogeneidade, pois a produtividade média da cana para indústria no Centro-Sul chega a 80 t/ha, e no Nordeste, a 55 t/ha. A retomada das exportações, que eram de 1,2 milhão de toneladas em 1990/91 e atingiram 5,1 milhões de toneladas em 1995/96, levaram à reorientação da produção, deixando de fabricar álcool para fazer açúcar. Os preços crescentes de US\$ 8 cents/lb para US\$ 18 cents/lb no período 1991-94, estimularam a entrada de usinas do Centro-Sul no mercado internacional. Em 1990/91, o Centro-Sul exportava apenas 83,8 mil toneladas de açúcar (6,8%), fazendo do Nordeste, com 1,1 milhão de toneladas, a grande região exportadora brasileira (93,2%). Em 1995/96, o Centro-Sul vendeu 3,5 milhões de toneladas de açúcar (68,4%), o Nordeste exportou 1,6 milhão de toneladas (31,6%) (CARVALHO, 1997). Nessa realidade, embora tenha capacidade instalada e disponibilidade de

⁷⁸ Por conceito, "a composição orgânica do capital é uma medida da proporção na qual o trabalho é equipado com materiais, instrumentos e maquinaria no processo produtivo"(SWEEZY, 1976). O cálculo da composição orgânica do capital (g) representa a relação entre o capital constante formado pelos gastos com insumos e máquinas (c) e a soma deste com o capital variável representado pelos gastos com a força de trabalho (v), assim, $g=c/(c+v)$. Segundo MARX (1983), "o capital tende portanto a conferir à produção um caráter científico, e a reduzir o trabalho imediato de forma a que não seja mais do que um simples acessório desse processo. Constata-se, tal como para a transformação do valor em capital, que esta implica precipuamente um certo desenvolvimento histórico das forças produtivas entre os quais a ciência para, por sua vez, a fazer produzir segundo um ritmo acelerado. O volume quantitativo e a eficácia (intensidade) com que o capital se desenvolve sob a sua forma fixa, indicam com muito maior rigor o grau em que o capital é capital e submeteu a si o trabalho vivo bem como o processo de produção em geral. Além disso, exprimem o nível de acumulação das forças produtivas objetivadas e do trabalho passado".

matéria-prima para ser auto-suficiente na produção do álcool, o Brasil importou esse produto, para privilegiar a produção de açúcar e ocupar espaço no mercado internacional (LIMA et al., 1995a e 1995b).

Outro aspecto relevante dessa modernização consiste na constatação de que ela foi financiada por recursos públicos, que nem sempre voltaram para os cofres do Estado. São de domínio público os privilégios dados aos usineiros nos vários processos de renegociação das suas dívidas, obtendo mesmo anistias. Em 1990/91, essas dívidas representavam o expressivo montante de US\$ 2,4 bilhões, dos quais US\$ 1,5 bilhão, decorrentes de financiamentos junto ao Banco do Brasil. No contexto geográfico os maiores montantes das dívidas são de usineiros pernambucanos (US\$488 milhões), paulistas (US\$419 milhões), fluminenses (US\$346 milhões) e alagoanos (US\$ 283 milhões). Essas dívidas foram refinanciadas em 1991 com prazos de pagamento de "até 100 meses variando para cada instituição credora as taxas de juros e perdões da dívida. E ainda, contando com a possibilidade de compensar créditos com débitos e de colocar à disposição dos empresários dinheiro novo". Essa injeção de recursos viria em 1993, quando "concretiza-se o esperado, a liberação de US\$ 1,17 bilhão para todo o país, a juros subsidiados, assim distribuídos: US\$ 500 milhões para custeio e renovação agrícola, US\$ 500 milhões para financiamentos da estocagem e US\$ 170 milhões para a recomposição dos estoques de segurança" (TOMAZ JR, 1996).

Ressalte-se que mesmo extinto o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) no início dos anos 90, as intervenções estatais continuam "generosas" para com os interesses do complexo sucroalcooleiro. E a pressão dos usineiros paulistas para a saída do Estado do controle exercido sobre o setor pelo sistema de cotas de maneira alguma significou alterações substantivas na proteção aos denominados "ineficientes". Mesmo porque esses alcunhados "ineficientes" têm ainda enorme poder político nas suas regiões de origem; quando acuados, bradam o grito regionalista de que se trata de preconceito antinordestino. De pronto, em seu socorro vem uma horda de lideranças, muitas delas que perfilham agrupamentos políticos dito "progressistas". Portanto não são ineficientes, ao contrário, passaram quatro séculos de presença marcante no cenário político brasileiro como integrantes das classes no poder. Isso revela a face de uma capacidade de dominação de rara eficiência. O Governo Federal, no mesmo momento que o açúcar retoma posição de estímulo decorrente de um mercado internacional favorável, abandona o PROALCOOL e libera o mercado interno de álcool, isso não ocorre por mera coincidência⁷⁹. **Mas no refluxo das exportações de açúcar, o Estado não voltará a intervir e proteger o setor? A firmeza da profissão de fé liberalizante resistirá às pressões? A "ineficiência" não será premiada? Pode ser, mas tudo indica que o Governo não resistirá ... ao menos assim tem sido desde ... o Brasil Colônia.**

⁷⁹ As perspectivas para o álcool combustível no Brasil mostram-se negativas com o que a produção de álcool hidratado fica problematizada cujo consumo corresponde a economia de 212 mil barris diários sendo 163 mil de álcool hidratado e 49 mil de álcool anidro, superando mesmo o consumo de gasolina (201 mil barris). Há cerca de 4,5 milhões de veículos movidos a álcool hidratado rodando, e a gasolina nacional recebe mistura de 22% de álcool anidro. O Brasil caminha na contramão da realidade mundial, onde as pressões ambientalistas incrementam o uso de combustível não poluente. Embora detenha essa tecnologia, o Governo opta pela desestruturação do programa. O álcool anidro brasileiro, que poderia ser exportado, tem, como principal limitação, o uso de benzeno no seu processo produtivo, substância cancerígena, proibida nos Estados Unidos e Europa. Em 1996 não foram produzidos carros a álcool no Brasil, o que praticamente sepulta essa opção, onde a empresa estatal de combustível, a Empresa Brasileira de Petróleo (PETROBRAS), que tem arcado com os subsídios ao álcool hidratado, alinha-se contra o incremento do uso desse combustível.

4.3 - Crédito do privilégio: as culturas e os tomadores dos subsídios na modernização da agropecuária pós 1964

O crédito rural brasileiro ocorre desde o período colonial, mas até 1937, atendia apenas o produto principal. Durante a ocupação holandesa do Nordeste Açucareiro, chegou-se a desenvolver sistema regular de crédito rural; no período imperial, as casas comerciais inglesas e alguns bancos regionais financiavam a agropecuária; e no advento do café, o comissariado e os "bancos cafeeiros" executavam essa função. Entretanto, apenas com a Lei Nº 454 de 9/7/1937 realiza-se a tentativa de organizar um sistema de financiamento da agropecuária de largo alcance, tendo sido criada, como decorrência, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI)(PINTO, 1980). Entretanto, deve-se ter claro que, ainda que tenha surgido nos anos 40, o crédito rural oficial, tal qual prevaleceu depois dos anos 60, tinha pequeno impacto no sentido de alterar a evolução setorial⁸⁰. Essas limitações decorrem fundamentalmente da pequena abrangência do volume de recursos e do número de beneficiários, ainda que o número de contratos e os valores financiados tenham crescido significativamente até a metade dos anos 60. Assim, apenas alguns grandes tomadores têm acesso ao financiamento agropecuário, o que acaba por configurar elevados valores médios de contratos. O alargamento do número de contratos amplia o conjunto dos usuários e reduz os valores médios dos contratos de crédito rural, que diminuem de R\$ 118 mil para R\$ 9 mil, do final dos anos 30 aos estertores dos 60 (Tabela 13).

Tabela 13 - Numero de Contratos e Valor Financiado pelo Crédito Rural, Brasil, 1938-76

Ano	Contratos		Valor Financiado(1)		Valor Médio(1)
	Numero	Índice(2)	Valor	Índice(2)	
1938	1.021	100	121	100	118
1948	9.482	929	786	650	83
1958	93.859	9.193	2.710	2.240	29
1968	540.283	52.917	5.048	4.172	9
1976	1.832.207	179.452	52.857	43.683	29

(1) Expressos em R\$ de dezembro de 1996, deflacionados pelo IGP-DI da FGV. Os valores financiados estão apresentados em R\$ 1 milhão e os valores médios em R\$ 1 mil.

(2) Índice Simples Base: 1938=100.

Fonte: Dados básicos organizados por PINTO (1980)

⁸⁰ Isso, embora o debate de defesa de sua implementação também fosse anterior. Na verdade, a política de crédito rural, tal como foi implementada no Brasil da metade da década de 60 em diante, havia sido desenhada nos anos 40 nos trabalhos de Ruy Miller Paiva. É filha diletta da economia agrícola norte-americana que privilegiava a intervenção estatal a mercado, por intermédio do crédito "favorecido"(PAIVA, 1949). Sobre a importância das idéias desse que foi um pioneiro na economia agrícola brasileira, tendo defendido sua tese de mestrado no Texas College (EUA) em fevereiro de 1941 versando sobre uma atividade dinâmica à época, a cotonicultura, ver o estudo de GONÇALVES & VEIGA Fº (1996). As preocupações fundamentais de Paiva decorrem de sua visualização da necessidade de transformação da agropecuária, com a modernização entendida como o incremento do uso de fertilizantes, corretivos, defensivos agrícolas, sementes selecionadas e máquinas que, além de elevar a produtividade da terra e do trabalho, permitiria a volta da agropecuária às antigas zonas decadentes. Isso devia-se à característica do café de "rufião inverterado", num constante nomadismo à procura de terras virgens e férteis, abandonando-as após explorá-las à exaustão. As soluções apregoadas por Paiva já nessa época eram o crédito rural subsidiado e os preços mínimos.

4.3.1 - Crédito ao Consumidor: Dinheiro Barato Vinculado à Compra de Insumos

As medidas de política econômica dos anos 60 modificariam esse panorama, com amplificação do alcance do financiamento oficial com base no crédito rural. No período 1951-53, a relação entre o valor aplicado em crédito e o produto agrícola variou de 8,7% a 9,7%, sendo que no começo da década de 70, no período 1972-74, esse índice ficou entre 38,8% e 41,6%. As taxas reais de juros - que haviam sido de -16% em 1960, de -72% em 1964 -, subiram para -12% em 1967, e para -1% em 1973, voltando a cair para -28% em 1976 (HOMEM DE MELLO, 1978). Desse modo, não foram as taxas de juros mas os montantes reduzidos de recursos do crédito rural o elemento limitante do desempenho da agropecuária no período anterior a 1967 (SAYAD, 1978). Esse constrangimento foi resolvido pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) pela Lei Nº 4.829 de 5/11/1965, regulamentada pelo Decreto Nº 58.380 de 10/5/1966 (ALMEIDA, 1994). Dessa maneira, o crédito rural foi viabilizado pelas reformas econômicas da metade dos anos 60 que, reorganizando os mecanismos de mobilização de recursos, forjou o novo padrão de financiamento do desenvolvimento capitalista, permitindo ao Estado atuar como engendradora do novo fluxo de investimentos que iria consubstanciar o "Milagre Brasileiro" dos anos 70.

O crédito rural dos anos 60 não representa o ponto de partida da política agrícola brasileira, mas apenas sua adequação à nova realidade do desenvolvimento capitalista do campo, iniciada com os movimentos de diversificação de culturas desde os anos 30. Assim, consubstancia-se numa ampliação das atividades envolvidas, além das tradicionais representadas pelo café e cana para indústria e em certa medida do cacau, rompendo com esse recorte estreito. Trata-se de ampliação porque essas culturas persistem entre as principais contempladas pelo novo instrumento de política, sem abrir mão das suas estruturas específicas de apoio, como o IAA e o IBC. Mas a elas soma-se agora a soja, o milho e o arroz. Outra característica decorre de que essa ampliação das atividades contempladas pelas políticas públicas acontece no contexto de uma política econômica específica. O crédito rural emerge como integrante de uma estratégia de desenvolvimento objetivando completar a internalização do padrão da 2ª Revolução Industrial naquilo que representa seu núcleo básico como elemento integrador de economias continentais: as indústrias da agricultura (como a pioneira norte-americana). Trata-se de muito mais que mera subordinação da agricultura à indústria mas de uma síntese nova, incrementadora da diferenciação entre a agropecuária enquanto parte e a agricultura enquanto todo, forjando a nova agricultura⁸¹.

A efetivação da nova agricultura brasileira, ou do novo padrão agrário,

⁸¹ Os esquemas que perconizam a subordinação da agricultura à indústria consubstanciam uma visão onde "um velho setor agrário" era passivo frente ao "novo setor industrial". Essa formulação não capta toda a riqueza das mudanças e pode ser mesmo contraditória frente às transformações de segmentos da agricultura brasileira e mundial. Por exemplo, como entender a formação do complexo sucroalcooleiro onde as usinas foram subordinadas ao latifúndio - num processo onde a experiência dos engenhos centrais que preceituava o contrário foi fracassada nesse seu desígnio. Também não haveria como entender nessa concepção a expansão dos complexos produtores de frutas e olerícolas frescas (banana, maçã, batata e tomate de mesa), nos quais, a despeito de não aparecer a agroindústria processadora, os elementos fundamentais do desenvolvimento capitalista da agricultura estão presentes. Por outro lado, com base nessa concepção, como inserir as mudanças no plano da financeirização da agricultura com os mecanismos de crédito e de comercialização e as alterações da estrutura de distribuição com a emergência dos supermercados e das *tra-dings companies*, em substituição aos velhos mecanismos de intermediação no varejo e no atacado?

corresponde à simultaneidade de vários movimentos ensejados nos anos 70 no contexto de um mesmo recorte de política econômica, centrado no crédito oriundo do Estado. Um deles está representado na internalização da moderna indústria de insumos e máquinas, a indústria de "bens de capital da agricultura", expandida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (KAGEYAMA et al., 1990). Outro consiste na existência de "uma política agroindustrial definida como um conjunto articulado de instrumentos, visando, especificamente, promover o desenvolvimento agroindustrial... O Estado teve papel fundamental na conformação de determinados setores da agroindústria... (com) a intenção de constituir determinados segmentos da agroindústria seja 'por razões de estado', seja porque esta seria uma política vital para o sucesso de uma agricultura modernizada, tal como se pretendia. Em curto espaço de tempo, a agricultura deixou de ser um 'setor problema', 'retardatário', para se tornar o 'fio condutor' de segmentos exportadores 'que deram certo'" (BELIK, 1994). Mais além no encadeamento, ocorreram mudanças na distribuição varejista com o advento dos supermercados ganhando importância nos anos 70, quando o varejo "modernizou-se, recebeu incentivos do governo, que, como para a maioria dos setores industriais, implicou num aumento da concentração deste mercado" (CYRILLO, 1987). Permeando tudo, realiza-se o processo de "financeirização", com a presença marcante do capital financeiro nos vários segmentos dessa nova agricultura (DELGADO, 1986). Nessa estratégia cabia ao "crédito rural subsidiado atuar como um importante mecanismo de reprodução ampliada do setor industrial, seja via custo da reprodução da força de trabalho, seja principalmente, via ampliação da reprodução dos setores industriais a montante e a jusante da agropecuária" (SERVILHA, 1994).

A política de crédito rural subsidiado implementa-se com vigor nos anos 70, dentro dessa estratégia global de política econômica, que visava aprofundar a industrialização com a internalização do padrão da 2ª Revolução Industrial. Esse corresponde ao período áureo da modernização da agropecuária brasileira constituindo mudanças expressivas, não apenas na base técnica mas na própria dinâmica da agricultura. Os dados globais de crédito rural demarcam três períodos bem definidos na utilização desse instrumento na política agrícola brasileira nos anos recentes: a) 1966-79, b) 1980-89 e, c) 1990-96 - cada qual atendendo às vicissitudes de particulares estratégias de política econômica. O primeiro 1969-79 corresponde à fase de recursos crescentes onde, a partir do "milagre brasileiro" o processo de modernização agropecuária foi "esticado", continuando alavancado por recursos públicos aplicados no crédito subsidiado. Nessa fase, o volume global de recursos aplicados em crédito rural já crescente nos anos 60, quando havia atingido R\$10,4 bilhões em 1969, saltou em 1979 para R\$ 59,8 bilhões - um aumento superior a 475%, na fase áurea de utilização desse instrumento na política agrícola governamental (Tabela 14). Essas somas representam volumes substanciais de dinheiro barato empregado na rápida transformação da estrutura da agricultura brasileira, para dar conta de um projeto nacional mais amplo de desenvolvimento econômico. Essas mudanças foram fundamentais para alargar o alcance das políticas industrializantes cujo passo decisivo seria o Plano de Metas JK no período 1957-61. Com as ações dos anos 70, a dinâmica industrial ganha força irradiadora no amplo espaço econômico representado pela economia continental brasileira, rompendo a orla das cidades e ganhando o campo com a industrialização da agricultura.

Tabela 14.- Evolução dos Recursos Crédito Rural, Segundo a Modalidade, Brasil,

1969-79(1).

(em R\$1 milhão)

Ano	Custeio		Investimento		Comercialização		Total
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1969	5.122	49,1	2.653	25,4	2.664	25,5	10.439
1970	6.288	44,6	3.940	27,3	3.960	28,1	14.088
1971	7.091	43,5	4.826	29,6	4.393	26,9	16.310
1972	8.399	41,6	6.691	33,2	5.092	25,2	20.182
1973	12.194	42,7	9.465	33,1	6.910	24,2	28.569
1974	15.932	45,0	10.708	30,3	8.742	24,7	35.382
1975	22.598	43,8	16.117	31,3	12.848	24,9	51.563
1976	22.304	42,2	17.140	32,4	13.413	25,4	52.857
1977	22.314	47,3	11.445	24,3	13.428	28,5	47.187
1978	22.885	47,7	11.978	25,0	13.118	27,3	47.981
1979	30.076	50,3	14.933	25,0	14.783	24,7	59.792

(1) Expressos em valores constantes de dezembro de 1996, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Fonte: Dados Básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

Outro aspecto relevante na análise refere-se à evolução da composição da alocação dos recursos do crédito rural segundo a modalidade. De modo geral, os recursos alocados nas modalidades seguiram a tendência dos recursos globais nesse período de crédito subsidiado com volumes crescentes de recursos alocados. No custeio os valores são crescentes no período 1969-79, saindo de R\$ 5,1 bilhões (aumento de 490,2%), para atingir em 1979, R\$ 30,1 bilhões. Os recursos para a comercialização da safra também exibem comportamento semelhante, saindo de R\$ 2,7 bilhões em 1969, atingindo o pico de R\$14,8 bilhões em 1979 (+448,1%). No tocante ao investimento agropecuário, o comportamento mostra-se ligeiramente distinto, saindo de R\$ 2,7 bilhões em 1969 para atingir o pico de R\$ 17,1 bilhões em 1976, desde quando se reduz, para alcançar R\$ 14,9 bilhões em 1979 (Tabela 14). A visualização global desse processo mostra uma estratégia de sustentação do incremento da capacidade produtiva via investimento no auge do "Milagre Brasileiro", o que em termos de crédito rural significa mais maquinaria. Essa capacidade seria ampliada nos anos seguintes com os maiores montantes aplicados em custeio, que representa basicamente fertilizantes e corretivos. A inserção da agroindústria processadora faz-se pelos recursos de comercialização que as permitem abastecer-se de matérias-primas, com recursos baratos para estocagem na safra, para o processamento noutros meses. Assim, nesse período, mais que um instrumento de modernização da produção do campo o crédito rural estava inserido na estratégia desenvolvimentista de industrialização adotada nesse período no Brasil⁸².

O segundo período do crédito rural brasileiro, corresponde ao da denominada "década perdida" para a economia brasileira (mas não para a agricultura) - 1980-89 -, que representa a fase de recursos escassos, em que se

⁸² É importante destacar que essa relação era formal, pois o acesso a recursos do crédito rural nesse período tinha como pré-requisito a adoção de um "pacote tecnológico" calcado no uso de insumos modernos. A prática de subsídios e a amarração da concessão desse benefício à utilização de insumos e máquinas forjaram o mercado para as indústrias em instalação no Brasil. Apesar de ser crescente, desde o início dos anos 60, o uso desses produtos industriais na agropecuária, apenas um grande salto no consumo tornaria factível alargar suficientemente o mercado de maneira rápida, comportando, ao mesmo, a instalação de grandes plantas industriais indivisíveis, inseridas no II PND. Por outro lado, cresce a produção de soja, de cana e de outros produtos, que constituem matérias-primas da agroindústria processadora.

reduz os subsídios do crédito rural, ao mesmo tempo em que os montantes alocados são decrescentes. Distantes dos R\$ 59,8 bilhões aplicados em crédito rural em 1979, dez anos depois são alocados os R\$ 23,9 bilhões, queda expressiva de 60% nos volumes de crédito tornados disponíveis. Ressalte-se o comportamento errático e dependente da conjuntura econômica do crédito rural durante os anos 80, pois após cair de R\$ 59,8 bilhões para R\$ 22,0 bilhões no período 1979-84, reverte a tendência e alcança R\$ 46,9 bilhões em 1986, voltando a regredir nos anos derradeiros da década (Tabela 15). O esgotamento do padrão de financiamento, calcado em subsídios estatais, em função da problematização das contas públicas pelo endividamento interno e externo, incapacitou o Estado Brasileiro para realizar políticas anticíclicas, capazes de alavancar a economia⁸³.

Entre 1979-89, no conjunto da economia trata-se de um período marcado por baixas e irregulares taxas de crescimento econômico durante mais de uma década, tornada conhecida como a "década perdida". Entretanto, a agropecuária esteve na contramão dessa tendência apresentando taxas positivas e mais expressivas culminando com as supersafras de 70 milhões de toneladas de grãos do final do período. Esse crescimento realizou-se a despeito da redução drástica dos subsídios ao crédito rural e do volume de recursos ter recuado de forma expressiva. Tal acontecimento é explicado pelo profundo ajustamento por que passou a agropecuária, que havia maturado seu processo de modernização o suficiente para continuar a avançar sem os instrumentos básicos de sustentação do crescimento até então utilizados. Noutras palavras, na agricultura brasileira, "a reprodução da base técnica moderna e a incorporação de inovações tecnológicas deixam de depender tão somente de políticas de crédito subsidiado ou de 'modernização compulsória' como as implementadas ao longo dos anos 70. Esta reprodução e as inovações passaram a ser asseguradas pelos padrões tecnológicos impostos pelas agroindústrias processadoras e pela concorrência entre as indústrias produtoras de insumos e máquinas agrícolas" (KAGEYAMA et al., 1990)⁸⁴.

Tabela 15.- Evolução dos Recursos Crédito Rural, Segundo a Modalidade, Brasil, 1979-89(1).

Ano	Custeio		Investimento		Comercialização		Total
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1979	30.076	50,3	14.933	25,0	14.783	24,7	59.792
1980	32.356	56,6	10.723	18,8	14.100	24,7	57.179

⁸³ Nesse período, 1986 representa uma notória exceção, pois, nesse ano, os recursos do crédito rural são compatíveis com a fase áurea do crédito rural. Trata-se de uma performance específica da política econômica brasileira com a adoção do Plano Cruzado, um conjunto de medidas que visava a estabilização da economia. Apesar de grandes controvérsias marcarem o debate em torno desse plano não há como contestar que os indicadores econômicos e sociais alcançados em toda economia brasileira são expressivos, sendo os únicos dados anuais da década de 80 que fazem lembrar o período áureo de crescimento econômico realizado pelo Brasil na década de 70. Esse desempenho transformou 1986 num ano atípico para qualquer análise econômica e social que se pretenda realizar no período posterior a 1980.

⁸⁴ É importante frisar que o desempenho positivo da agropecuária, na contramão da economia na década de 80, deu-se a preços cadentes no final do período e com redução dos subsídios ao crédito. O ajustamento deu-se do lado dos custos não só pela racionalização na utilização no uso de insumos como pela própria queda nos preços desses produtos. Da fase de aplicação de insumos baratos pelo subsídio ao crédito a agropecuária, passou para a racionalização no uso desses insumos, com redução dos custos e grande elevação na produtividade marginal de cada insumo, buscando qualidade e maior produção por unidade de produto utilizado. Uma discussão sobre a agropecuária brasileira na década de 80 pode ser encontrada em GASQUES & VILLA VERDE (1990) e DIAS (1988).

1981	29.085	58,7	7.664	15,5	12.843	25,9	49.592
1982	30.894	64,3	6.297	13,1	10.834	22,6	48.025
1983	22.542	62,2	6.051	16,7	7.659	21,1	36.252
1984	15.608	70,5	2.724	12,3	3.810	17,2	22.142
1985	22.453	71,1	4.091	13,0	5.032	15,9	31.576
1986	26.209	55,9	15.085	32,2	5.627	12,0	46.921
1987	26.041	79,1	2.171	6,6	4.731	14,4	32.943
1988	17.817	68,0	4.196	16,0	4.179	16,0	26.192
1989	19.129	80,0	2.514	10,5	2.273	9,5	23.916

(1) Expressos em valores constantes de dezembro de 1996, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Fonte: Dados Básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

A análise das aplicações em crédito rural, particularizando as finalidades, revela com clareza o perfil da utilização desse instrumento de política nos anos 80. O recursos para custeio, cujo ápice havia sido postergado de 1979 para a 1980, com o aumento dos recursos de R\$ 30,0 bilhões para R\$ 32,3 bilhões, passam a apresentar queda em valores aplicados, mas com participação percentual crescente no volume global de crédito, aumentando de 50% para 80% no período 1979-89. Em contrapartida, os recursos alocados nas demais finalidades decrescem, tanto em valor, como em proporção do todo. No conjunto das informações coligidas para o período 1969-89 (Tabelas 14 e 15) há particularidades importantes distinguindo as modalidades. Os recursos para custeio têm períodos ligeiramente distintos dos demais, atrasando o pico em 1 ano na fase crescente e exibindo variações mais significativas nas fases de crescimento e quedas menores nas de decréscimo. Dessa maneira, a participação percentual em torno de 44% no início da década de 70, eleva-se alcançando índices cada vez maiores para superar os 80% em 1991, com a década de 80 apresentando participações muito superiores às da década anterior. A supremacia crescente do custeio sob as demais modalidades demonstra uma preocupação cada vez maior, à medida em que a crise econômica se agravava, com o imediatismo procurando esticar a utilização da capacidade produtiva já disponível, alocando no curto prazo as cada vez mais reduzidas parcelas de recursos do crédito rural oficial.

No crédito à comercialização, a redução da participação e dos montantes de recursos contradizem a versão de que na década de 80 prevaleceu a política de preços em substituição ao crédito como instrumento de política agrícola. Isso porque, por coerência, os montantes destinados à comercialização da safra nos anos 80 deveriam ser percentualmente muito mais significativos e o que ocorreu foi o contrário, ou seja, exatamente a primazia do custeio. Assim não há como conceber nem praticar uma política efetiva de preços com recursos cadentes quando se sabe que a oferta cresceu significativamente. A insuficiência de recursos para intervenção nos mercados agropecuários é complementada pela fixação de preços mínimos cada vez menores, de maneira que os preços recebidos pelos agropecuaristas têm sido sempre superiores aos garantidos pela política governamental. De qualquer jeito não há como explicar a mudança da política agrícola brasileira na década de 80 com relação à de 70, com base na substituição do crédito oficial pela política de preços, que tem sido inefetiva ⁸⁵.

⁸⁵ A explicação para o desempenho da agropecuária nos anos 80 sem o subsídio ao crédito tem que ser buscada noutros elementos. O crescimento a taxas positivas, numa economia estagnada, pode estar associado ao aumento de eficiência, da maior produtividade da terra e do trabalho, mas não à política de preços. Os preços cadentes nos mercados agropecuários na segunda metade dessa década tiveram como contrapartida uma redução de custos; a política de exportação permitiu manter

No investimento agropecuário, uma particularidade relevante é a estreita correlação da alocação de recursos com os movimentos da economia brasileira. O valor dos empréstimos cresce em volume significativo no período do "milagre brasileiro", mantêm-se em patamares elevados no pós-milagre e decresce na estagnação econômica da década de oitenta, tendo inclusive mostrado uma recuperação no ciclo curto de aceleração da metade desse decênio (1985-86). No conjunto, tem-se uma relação direta com o ciclo expansivo do início dos anos 70 que foi "esticado" com a implementação do II PND, quando foram internalizadas as grandes plantas produtivas de insumos e máquinas para a agropecuária. Fica reforçado assim o aspecto de que o crédito de investimento decorreu de um objetivo da política governamental de industrialização criando demanda para as indústrias em implantação. A lógica do desenvolvimento da agropecuária nesse contexto submete-se aos desígnios de transformações econômicas mais amplas.

O terceiro período do crédito rural brasileiro, correspondente aos anos 90, representa a preparação para o abandono desse instrumento como mecanismo de financiamento da agropecuária brasileira. No período 1989-96 a tendência da alocação de recursos continua a ser de queda, com redução dos níveis, de R\$23,9 bilhões, em 1989, para R\$6,6 bilhões, em 1996, o menor montante aplicado desde o final dos anos 60 (Tabela 16). As colheitas de grãos, entretanto, continuaram em patamares elevados, superando a barreira dos 80 milhões de toneladas. Nesse sentido, fica claro que a oferta agropecuária depende cada vez menos do crédito rural oficial, sendo as grandes pressões sobre o Governo provenientes de agropecuaristas endividados e dos assentados nos programas fundiários. Os primeiros foram agraciados com a securitização dos débitos; os segundos, continuam a enfrentar dificuldades na obtenção dos benefícios. De qualquer maneira, a realidade dos anos 90 configura a decadência do crédito rural como instrumento de política agrícola, com indicações de que a política governamental radicalizará no uso de instrumentos a mercado, estimulando o financiamento da safra por mecanismos de venda antecipada, o que, em última instância, significa uma aprofundamento da financeirização da agricultura.

O crédito rural como principal instrumento da política agrícola brasileira, tal como se apresentou nos anos 70, havia cumprido seu papel e, seja por dificuldades do Estado de fazer frente a montantes elevados de subsídios em função da crise fiscal, seja porque as transformações da agricultura atingiram tal magnitude que outros instrumentos revelam-se mais recomendados (ou pela conjunção de ambas as razões), nos anos 90 os caminhos mudam de direção. A postura governamental caracteriza-se cada vez mais com a atuação episódica, garantindo recursos para o plantio da grande safra de grãos, com algum mecanismo de direcionamento para certos produtos. Assim, mobiliza-se em planos de safras, montantes de recursos para o plantio de verão, verificando-se a procura de anunciar as medidas com antecedência em relação ao plantio (projeta-se junho como o ideal), e com recursos disponíveis na rede bancária em julho. Tem-se enfrentado nas últimas safras contínuos problemas, como os dos recursos oficialmente divulgados como acessíveis às taxas oficiais não estarem disponíveis nas agências bancárias. Isso não decorre apenas dos volumes reduzidos serem insuficientes (além dos equívocos nos valores destinados aos diferentes pontos do Brasil, com locais proporcionalmente mais aquinhoados que outros) mas também

o valor exportado, mesmo a preços cadentes, o que significa maior volume físico exportado. O desempenho favorável da agropecuária é um fato que não há como negar, mesmo sob condições mais adversas de políticas, resultado da estrutura produtiva constituída na década de 70.

da seleção mais rígida de tomadores pelos agentes financeiros, com maiores precauções em razão da alta inadimplência. Por outro lado, a postura das autoridades econômicas cada vez mais caracteriza as decisões ligadas ao crédito rural como "concessão" à agropecuária (com ar de privilégio) e não resultado de ação planejada.

Tabela 16.- Evolução dos Recursos Crédito Rural, Segundo a Modalidade, Brasil, 1989-96(1).

Ano	(em R\$1 milhão)						Total
	Custeio		Investimento		Comercialização		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1989	19.129	80,0	2.514	10,5	2.273	9,5	23.916
1990	10.227	74,9	1.497	11,0	1.937	14,2	13.661
1991	10.926	81,3	1.197	8,9	1.309	9,7	13.432
1992	9.218	61,6	1.868	12,5	3.879	25,9	14.965
1993	6.591	55,6	2.436	20,5	2.828	23,9	11.855
1994	6.582	52,4	2.298	18,3	3.674	29,3	12.554
1995	4.604	62,0	1.611	21,7	1.215	16,4	7.430
1996	4.616	69,8	1.580	23,9	412	6,2	6.608

(1) Expressos em valores constantes de dezembro de 1996, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Fonte: Dados Básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

Trata-se, sem sombra de dúvida de ações cada vez mais restritivas e que apontam no sentido da remodelação do instrumental da política agrícola. A comprovação dessa tendência poder ser inferida pela percepção de que os recursos totais mostram-se cadentes no triênio (1994-96) em que o custeio (curto prazo) aumenta sua participação com redução abrupta dos financiamentos à comercialização. Assim, o Governo aposta crescentemente no ajuste da estrutura de produção da agropecuária brasileira pelo mercado, com atuação cada vez mais suplementar no financiamento da safra, para a qual restringe o volume de recursos acessíveis por tomador a juros baratos. Esse fato - as taxas de juros definidas para os recursos disponíveis no crédito rural oficial -, representa outro ponto relevante. As mudanças efetuadas na política de crédito rural não significaram o abandono pleno da adoção de taxas reais de juros negativas, mas, sim, da disponibilidade de recursos acessíveis a essas taxas - que são limitados, enquanto os obtidos noutras formas de financiamento são muito mais caros. Em razão disso, o custo do dinheiro elevou-se substancialmente, na média, para grandes tomadores.

Isso porque, na verdade, independentemente dos critérios de cálculo utilizados, as taxas reais de juros do crédito rural oficial foram quase sempre negativas. HOMEM DE MELLO (1978) mostra taxas reais de juros negativas indo de -16% em 1960, a -72% em 1964, e recuando para -1% em 1973; ou seja, num primeiro momento, a realidade configurava-se de recursos escassos para altos índices de subsídios nas taxas que, entretanto, representavam pequeno volume global, concentrado em poucos tomadores de grandes contratos. À medida em que se aumentava os volumes de recursos aplicados em crédito rural, reduziam-se os índices de subsídios embutidos nas taxas, conquanto estivessem sendo alargados os volumes globais de subsídios, além de aumentar-se de maneira expressiva o número de tomadores. Noutras palavras, conquanto as taxas de juros fossem mais elevadas nesse segundo momento, elas mantinham-se negativas e, com o vertiginoso crescimento dos recursos aplicados, um conjunto mais amplo de

tomadores foi incorporado ao processo.

Essa realidade do período 1964-73 de taxas reais de juros negativas mas crescentes, reverte-se a partir de 1973. PINTO (1980) calculou que as taxas reais de juros foram de 0,08% em 1973 e avançaram para -22,12% em 1979, ou seja apresentaram expressiva redução, numa realidade de volumes crescentes de crédito, em que o volume global de subsídios aumenta de forma exponencial. Tratava-se nesse período de aprofundar o processo modernizador da agropecuária, atraindo cada vez mais agropecuaristas para o sistema de crédito rural. Mesmo nos anos 80, a redução do montante de subsidio ao crédito não significou a prevalência da prática de taxas reais de juros positivas. ALMEIDA (1994), nos anos seguintes a 1980, encontra taxas de juros com valores oscilantes onde, entretanto, preva-lem as taxas reais negativas. Eles variaram entre os pisos de -36,76% em 1980, -35,45 em 1987 e -11,54% em 1992 e os tetos de 0,93% em 1984, 10,70% em 1991 e 2,69% em 1993. Assim, mesmo nos anos 80, em apenas três ocasiões, praticou-se taxas reais de juros positivas no crédito rural. Torna-se relevante frisar esse aspecto, pois, as crescentes pressões pela renegociação das dividas do crédito rural nos anos 90 não poderiam ser vinculadas a questões financeiras do lado dos empréstimos rurais mas sim à perda de paridade entre o custo do dinheiro e os preços dos produtos agropecuários em queda. Noutras palavras, o crescimento das dividas rurais estaria ligado, preponderantemente, muito mais ao processo de ajustamento, num mercado de preços cadentes que a problemas de crédito rural.

A questão que se coloca, desse modo, relaciona-se ao volume de recursos oferecidos a essas taxas, que, tendo decrescido de maneira drástica desde 1979, exige complementação por outros mecanismos como recursos próprios, contratos no mercado informal ou empréstimos bancários a juros de mercado. Noutras palavras, nos anos 70, tinha-se crédito abundante e barato, e nos anos 80 e 90, crédito oficial escasso (no caso de custeio, cerca de 25 a 35% do necessário para os gastos globais de cada safra) e embora ainda barato, exigia que fossem tomados significativos montantes de outras fontes, a taxas muito mais elevadas, com o que o *mix* configura-se em taxas reais de juros positivas. Na verdade, a política de crédito rural objetiva cada vez mais reduzir o impacto da demanda sazonal de crédito no momento do plantio da safra de grãos de verão, ofertando recursos cada vez mais direcionados com fixação de limites para os montantes financiados, segundo as culturas que podem ser obtidos no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Outra frente relaciona-se à aplicação de recursos direcionados para a produção familiar e dos assentamentos rurais, ainda que com volumes muito reduzidos frente às necessidades para alavancagem dessas estruturas de produção. Em linhas gerais, o crédito rural não constitui mais o instrumento prioritário de política agrícola. Busca-se agora aprofundar a financeirização da agropecuária brasileira com a adoção de mecanismos de venda antecipada como forma de obtenção de recursos para o custeio da safra e mesmo para investimentos.

A inexistência de recursos suficientes no crédito rural estatal fez surgir novas formas de financiamento da produção e do investimento na agropecuária, agregando-se ao cotidiano do financiamento de safras os vários mecanismos de crédito informal. A participação de recursos privados no custeio da safra e no próprio investimento é bastante expressiva, suprimindo em grande parte a insuficiência de recursos públicos. Estima-se que o montante anual de recursos aplicados na agropecuária no financiamento da safra no tocante a custeio e comercialização some aproximadamente R\$ 25 bilhões, dos quais os recursos oficiais do crédito rural representam cerca de R\$ 5 bilhões. Da parcela adicional para

completar-se o volume necessário, os exportadores de cereais estariam realizando antecipações aos agropecuaristas (como nos contratos denominados soja verde), que totalizariam R\$ 3,5 bilhões. A complementação da parcela restante seria feita com recursos próprios ou pelas indústrias de transformação, ou ainda pelas cooperativas, adiantando compras para garantir matéria-prima para suas plantas industriais. Além disso, as próprias indústrias de insumos e máquinas desenvolveram mecanismos de financiamento direto da aquisição de seus produtos⁸⁶.

A utilização desses mecanismos privados vem permitindo a manutenção de certo nível de investimento, pelo esforço das indústrias para manter dado nível de atividade compatível com a estrutura de suas plantas, numa realidade onde o custo de manutenção de estoques revela-se proibitivo frente as taxas de juros vigentes no mercado financeiro. A disputa por fatias de mercado também impulsiona a adoção, pelos agropecuaristas, de inúmeras formas de ação para viabilizar suas compras de curto prazo, principalmente de insumos, buscando superar o descompasso entre o plantio e a colheita. A adoção desses mecanismos de venda direta, contudo, acaba refletindo-se numa seleção extremamente mais regressiva dos beneficiários, pois quem tem acesso a essa prática são agropecuaristas com elevada capacidade de cumprimento de seus compromissos futuros. A presença desses recursos "não financeiros" no custeio e no investimento agropecuários tem maior expressão nas áreas de agropecuária mais consolidada, onde esses montantes certamente são mais significativos que os estimados com base somente no crédito rural oficial.

O fator limitante do crédito informal está nas altas taxas de juros embutidas nos financiamentos desse tipo, que, em geral, representam 3 vezes as praticadas nas operações formais (ALMEIDA, 1994). Trata-se do fato de que as empresas que bancam essas operações estão se financiando em capital de giro a custos muito altos (como resultado da política macroeconômica de juros altos) e, mesmo que absorvam parte desses custos, acabam praticando margens maiores que as do crédito oficial. Do ponto de vista do tomador, essas operações informais serão sempre as primeiras a serem saldadas como forma de redução das somas pagas dadas as altas taxas incidentes e, principalmente, como garantia de crédito na próxima safra pois são seletivas e baseiam-se na credibilidade do tomador. O grande agropecuarista - que tomou 40% dos recursos no crédito oficial a 12% a.a. e 60% no mercado informal a 36% a.a. -, obteve recursos à taxa média de 26,4% a.a. com o que reduzirá custos saldando mais rapidamente o financiamento informal, deixando em muitos casos, de pagar a dívida com o crédito oficial. Em outras palavras, pressionado por taxas de juros médias positivas e elevadas, juntou-se ao cadastro de endividados o agropecuarista que: a) não realizou o ajustamento de eficiência com racionalização do uso de insumos e máquinas e melhoria do padrão gerencial (notadamente financeiro); b) não reduziu custos com ganhos de produtividade; c) foi "infelicitado" por sinistro não coberto (pragas ou clima numa realidade de seguro rural ineficiente); d) sofreu o revés de baixos preços de safra. E, face à realidade da agropecuária, a maior proporção desse contingente está representado por grandes tomadores.

⁸⁶ As informações sobre o montante de recursos aplicados nas safras agropecuárias são esparsas e não sistematizadas pois - excetuando-se o crédito rural oficial, sobre o qual existe a base de dados consolidada do BACEN -, não há um levantamento mais cuidadoso que permita avaliar o real significado dos mecanismos não financeiros na realização do financiamento da produção agropecuária. As cifras citadas tem como fonte, para o montante global aplicado a Associação Brasileira do Agrobusiness (ABAG) e para o adiantamento dos exportadores a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC).

Portanto, fruto exatamente das restrições do crédito oficial, nos anos 80, o custo mais elevado do dinheiro produziu crescimento do endividamento dos agropecuaristas junto às instituições financeiras⁸⁷. Isso ocorre fundamentalmente na virada dos anos 90 quando o novo governo instalado adota, de maneira abrupta, não apenas taxas de juros reais positivas, como promove o descompasso entre a correção do estoque de dívida e os preços agropecuários (tabelados). As organizações ruralistas passam então a realizar pressões sistemáticas para que se equacione o problema da inadimplência que, por qualquer via, representa a socialização dos prejuízos⁸⁸. A média de inadimplência dos financiamentos agropecuários do Banco do Brasil, principal agente executor da política de crédito rural, cresceu de 2,5%, em 1981, para 12%, em 1988, o que, após varias renegociações e perdões, baixou o índice para 6,6%, em dezembro de 1993. As medidas de perdão das dívidas ruralistas iniciaram-se em 1986, quando o Ministério da Fazenda determinou, por ocasião do Plano Cruzado, a devolução de US\$ 180 milhões aos agropecuaristas. Logo a seguir, no processo constituinte, incluiu-se no texto constitucional de 1988, dispositivo de perdão para o endividamento para micro e pequenos agropecuaristas nas suas disposições transitórias, o que redundou no montante de US\$ 275 milhões.

Entretanto, a despeito de todos esses perdões das dívidas e renegociações em fevereiro de 1994 o total do endividamento dos agropecuaristas com o Banco do Brasil atingia a expressiva cifra de US\$ 614,96 milhões, sendo que, desse montante, cerca de US\$ 68,1 milhões (11% do total) são considerados perdidos, incluídos nos créditos a liquidar. Outro aspecto relevante é o perfil dos devedores, pois os haveres dos grandes tomadores representam 85% dos débitos, os das cooperativas, outros 6%; e os dos demais agropecuaristas (pequenos e médios), apenas 9% dos empréstimos em atraso (MORAES, 1994). Essa participação dos grandes tomadores no montante das dívidas constitui quase o dobro da proporção dessa classe de clientes no valor financiado para o crédito rural em geral que, no período 1989-91, foi de 45,6% (GONÇALVES & FONSECA, 1995). Em abril de 1995, as dívidas rurais somavam R\$ 3,1 bilhões, das quais, R\$ 2,1 bilhões referem-se a grandes tomadores (acima de R\$ 500 mil). Regionalmente destacava-se o expressivo endividamento de agropecuaristas gaúchos (R\$ 1,1 bilhão), seguidos pelos baianos (R\$ 309,5 milhões). Dois grandes agrupamentos de endividados evidenciavam-se, um no Extremo-Sul (Rio Grande do Sul) e outro no Brasil Central (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e cerrado da Bahia). Em contrapartida, os estados do Paraná e São Paulo, importantes na produção agropecuária, apresentavam montantes menores de dívidas. Outro

⁸⁷ Durante certo período na década de 90 lideranças rurais, muitas delas ditas progressistas, defenderam ardorosamente a volta do "escambo", agora como base de uma "nova política de crédito rural". A proposta, então defendida com maior ênfase pelas lideranças rurais, foi a "equivalência em produto", segundo a qual o valor do crédito seria convertido em número de unidades físicas de produto agrícola no momento do contrato e o pagamento desse empréstimo seria realizado com base na reconversão desse volume físico novamente em valores monetários com base nos preços vigentes no momento em que fosse executado o pagamento. Com isso estaria eliminado o descompasso entre a correção da dívida e dos preços no período de realização da safra. A Lei Agrícola Brasileira, Lei Federal nº 8.174 de 30 de janeiro de 1991, garante a adoção desse sistema para micro e pequenos agropecuaristas. Na verdade, em certo momento, proliferaram inúmeros mecanismos de equivalência em produto, adotados pelas instituições estaduais em várias unidades da federação brasileira. Um apanhado dessas variantes é feito por SOBOLL (1993). Essas idéias seriam abandonadas nos anos seguintes, ou perderam expressão.

⁸⁸ Essas cifras sobre o endividamento rural e os prejuízos do Banco do Brasil com o Crédito Rural foram retiradas da reportagem de MORAES (1994), que divulga relatório daquela instituição federal sobre o assunto.

aspecto: 70% das dívidas (R\$ 2,1 bilhões) eram de grandes tomadores (Tabela 17).

Tabela 17.- Dívidas dos Agropecuaristas, Brasil e Estados, Abril de 1995.

(em R\$ milhões)

Estados	Dívida Total	Dívidas Acima de R\$ 500 mil			
		Valor	%	Nº	Valor Médio
Bahia	309,6	164,5	53,1	110	1,50
Dist. Federal	203,9	172,8	84,7	122	1,42
Mato Grosso do Sul	159,3	102,4	64,3	72	1,42
Mato Grosso	198,1	148,0	74,7	73	2,03
Paraná	134,5	99,8	74,2	36	2,77
Rio Grande do Sul	1.101,2	755,2	68,6	457	1,65
São Paulo	167,6	144,6	86,3	30	4,82
Brasil	3.125,9	2.187,8	70,0	1227	1,78

Fonte: Banco do Brasil, publicado em Gazeta Mercantil de 12/04/1995.

As pressões ruralistas fizeram o Governo curvar-se e adotar política de securitização das dívidas rurais em 1996, estimando-se exigir a transferência líquida de cerca de R\$ 2,5 bilhões a esses agropecuaristas em termos de vantagens financeiras num prazo de 10 anos. Trata-se de um alongamento do prazo de pagamento, adotado junto com mecanismos que limitam o volume total por tomador passível de securitização, objetivando a redução da regressividade embutida na medida (PARENTE et Al, 1996). Com isso, promove-se o retorno desse contingente ao mercado financeiro, no mesmo momento em que se adota outras alternativas de financiamento da produção. Destaque-se, no entanto, que a preponderância dos grandes tomadores coloca em questão a efetividade da securitização realizada pois o limite para a parcela renegociável ainda mantém parcela expressiva dos débitos desses agropecuaristas fora dos benefícios; ou seja, essas parcelas das dívidas serão renegociadas noutras bases menos favoráveis, com o que a taxa média de juros eleva-se. Outro aspecto decorre de que, feita a securitização, o agropecuarista deve voltar a tomar crédito para plantar e fazer frente aos pagamentos compromissados. Na verdade, ao agropecuarista endividado imputa-se o desígnio de plantar sempre para, ao menos, reduzir o efeito "bola de neve" dos juros sobre o principal da dívida; agora, a securitização pressiona pelo aumento da eficiência, única maneira de amortizar seus débitos. Uma parcela do produto já está comprometida antes do plantio, com o pagamento da dívida vincenda e, assim, numa realidade de preços cadentes, o esforço de ajuste exigido mostra-se elevado. Ainda que os preços da safra 1996/97 tenham sido estimulantes para os principais produtos - o que alivia a pressão dos endividados -, nada indica que a securitização tenha solucionado o problema do endividamento rural.

A atual realidade do crédito rural oficial indica uma presença cada vez menos expressiva do Governo no financiamento da safra. As medidas tomadas aprofundam as restrições quanto aos limites do valor financiável. Abrem-se linhas de crédito para a produção familiar e, principalmente, adotam-se diferentes estruturas de financiamento (limites, taxas e garantias de preços) para os produtos. Por outro lado, as propostas vão no sentido de manter-se os volumes de recursos para o custeio da safra, disponíveis para financiamento direto nas agências bancárias, ao mesmo tempo em que, num aprofundamento do ajuste pelo mercado, os montantes destinados à comercialização, a serem aplicados no financiamento da safra pela compra antecipada (*hedge*), indicam crescimento. A

proposta fundamental consiste no aprofundamento da financeirização da agropecuária envolvendo redução de incertezas de preços (venda para entrega futura), ao mesmo tempo em que se antecipa recursos. O agropecuarista faz seu *hedge* nos mecanismos normais de mercado (bolsas), obtendo, com isso, recursos com os quais financiará sua atividade. Enquanto isso o Governo, como um investidor, compra esses títulos (alavancando o mercado de *commodities* agropecuárias), que poderão ser resgatados no futuro em dinheiro ou em espécie.

Na mesma medida que recursos do crédito rural oficial foram progressivamente reduzidos, surgem e aprimoram-se instrumentos alternativos de financiamento. A primeira forma disseminada de venda antecipada foi a denominada "soja verde", em que a produção vendida no plantio a preço fixo, com pagamento à vista por um comprador ou exportador para entrega futura. Saliente-se que parcela relevante dos recursos repassados aos lavradores provém dos contratos de adiantamento sobre contratos de cambio (ACC). Depois dessa, vieram os papéis como o certificado de mercadorias com emissão garantida (CM-G), o *commodity linked bond* (CLB) e a cédula de produto rural (CPR) criada pela Lei Nº 8.929 de 28/8/1994. Lançou-se para utilização na safra 1997/98 o contrato de opção na comercialização, pelo qual, na colheita, o lavrador vende sua produção para entrega futura a um preço fixado, precavendo-se do risco de preços, título este negociável, o que permitirá saldar compromissos podendo recomprar os papéis e negociar seu produto no mercado se as cotações estiverem favoráveis. O desenvolvimento desses mecanismos constitui o núcleo da proposta de intervenção, pois, para o Governo, "no segmento das *commodities* a intenção é que o setor privado, através do mercado de capitais e o sistema financeiro, assumam o financiamento dessas atividades" (GASQUES & VILLA VERDE, 1995).

Esse parece ser o desenho do futuro no financiamento da safra agropecuária dentro da política governamental atual. Mas os entusiastas do mercado não devem ficar tão eufóricos pois as particularidades da agropecuária (mesmo com toda agroindustrialização e integração multisetorial realizadas) impõem limites à generalização desse processo. **O primeiro** aspecto diz respeito ao fato de que nem todos os produtos agropecuários são *commodities* ou "*commoditezáveis*". Na verdade, os mercados agropecuários vivem, no plano internacional, um certo movimento de "*descomoditização*", em que produtos genéricos, face às crescentes exigências da produção flexível, ganham exigências específicas diferenciadoras de produto, rompendo com a característica do uso de matéria-prima homogênea (face aos limites da diferenciação de processos - qualidades extrínsecas - e busca de diferenciação pela origem - qualidades intrínsecas só obtidas na especialização da matéria-prima). **O segundo** aspecto refere-se ao fato de que, ainda que se trate de uma *commodity*, nem sempre a agropecuária a produz como tal, exigindo-se processamento. Os exemplos mais expressivos são o suco de laranja concentrado congelado (SLCC) e o algodão em pluma, onde os produtores de *commodities* são agroindústrias e não agropecuaristas, o que dificulta, sobremaneira, a inserção de agropecuaristas isolados aos mercados para financiarem suas safras por venda antecipada. **O terceiro** aspecto refere-se ao fato de que a proporção de agropecuaristas inseridos plenamente no mercado financeiro mostra-se pequena, mais expressiva entre os grandes, excluindo parcela expressiva dos pequenos e médios agropecuaristas. Esses, vendendo em pequenos lotes, acabam não despertando o interesse dos operadores com títulos, em função dos elevados custos de transação, dificultando a concretização de *hedges*. Por essas razões, às quais pode-se incorporar outras, o sentido excludente da adoção da perspectiva

desejada nas proposituras governamentais tende a alargar-se. Entretanto, tudo isso representa maior inserção da agricultura na lógica financeira, num passo além das observações pioneiras de RANGEL(1963) e de DELGADO(1986).

4.3.2 - Crédito a mercado: distribuição desigual entre regiões, culturas e tomadores

Os efeitos regressivos do crédito rural, por refletirem diretamente dada correlação de poder político, não podem ser vistos descolados das razões que conformaram a política econômica brasileira no período que se inicia na segunda metade dos anos 60. Tratava-se de promover transformações na economia sem recorrer a mudanças estruturais na agricultura, inserindo nesses objetivos a deno-minada modernização da agropecuária. "A concessão de crédito não estava centra-da na esfera agrícola, mas na constituição e expansão dos segmentos industriais do complexo agroindustrial ... O crédito, na verdade, foi o mecanismo institucional de o Estado patrocinar a incorporação do agro, enquanto *locus* de acumulação de capital, à dinâmica do capital industrial e financeiro dos grupos econômicos pri-vados nacionais e internacionais e, assim, tornar a burguesia agrária um partici-pante ativo do desenvolvimento oligopólico nacional" (COMIN & MULLER, 1985).

Entretanto, ainda que fruto da concepção de "mudar para manter", os efeitos do crédito rural sobre a agropecuária e a dinâmica econômica brasileira foram significativos. "A política de crédito rural alterou a dinâmica da agricultura, invertendo o fluxo de relações causais: não são mais o preço e a escassez relativa de fatores que influenciam a proporção de utilização dos mesmos, mas, ao contrário, é o processo de inovação 'induzida' (provocada) que condiciona o comportamento daquelas variáveis. É o impulso à modernização que provoca (em grande parte) o êxodo rural verificado no período (29 milhões de pessoas entre 1960/80), ao mesmo tempo que contribui para a valorização do preço da terra dificultando o acesso a ela e redefinindo a expansão da fronteira agrícola" (COMIN & MULLER, 1985). Noutras palavras, o crédito rural concretizou na plenitude os designios para os quais foi concebido e adotado, ainda que se possa apontar efeitos avassaladores do ponto de vista distributivo. Mais que qualquer outro instrumento de política econômica adotado nos anos 60 e 70, o crédito rural, na própria concepção de seus ideólogos, deveria promover a concentração de terra e renda, pois desenvolvimento significava "redução da participação relativa da agropecuária na renda e no emprego", ou seja a excludência seria uma inexorabilidade do desenvolvimento.

A adoção do crédito rural a mercado, formulada como instrumento da modernização da agropecuária nos anos 40 por Ruy Miller Paiva, foi reafirmada por esse mesmo autor nos anos 60, ao aduzir que a modernização com a indução do uso de novas tecnologias justificaria o subsídio ao crédito como elemento agilizador desse processo de transformação (PAIVA, 1967). No mesmo sentido, outros autores argumentavam que "a causa do atraso relativo da agricultura estaria, assim, nos preços elevados dos fatores de produção mais modernos e não na ausência de resposta dos agricultores aos estímulos econômicos... A reforma agrária seria apenas uma forma de redistribuir a pobreza, e não de aumentar a eficiência do setor agrícola. Ela se justificaria pelo desejo de se provocar uma redistribuição mais eqüitativa das terras disponíveis, ou de alterar deliberadamente a distribuição de rendas da população empregada no setor. Mas a elevação da produtividade dos fatores de produção tradicionais, terra e mão-de-obra, somente

se faria com uma adequada revolução tecnológica e com o barateamento dos preços dos fatores de produção para a agricultura" (PASTORE, 1968).

Anos mais tarde, no auge do processo em andamento, na mesma linha argumentava-se que a modernização seria o objetivo social mais relevante (LANGONI, 1975). Quando os resultados das transformações aparecem nos indicadores de progresso técnico, diagnostica-se que "o papel que o crédito subsidiado tem no sentido de elevar o nível de tecnificação da agricultura é inegável. Sem esta política, a modernização da agricultura brasileira, apesar de ainda pequena, não teria atingido nem sequer estes níveis" (REYDON, 1984). Relaciona-se, dessa forma, de maneira direta, a utilização do crédito rural como um instrumento primordial da estratégia de desenvolvimento da agropecuária sem promover reformas estruturais, exatamente quando se acirrava a industrialização da economia brasileira. Dessa maneira, os formuladores da política econômica procuravam, com o crédito rural, não apenas modernizar uma agropecuária de grandes áreas, como forneceram elementos para o incremento no processo de concentração da terra. A concentração do crédito rural, numa realidade de vultosos subsídios, funcional com os interesses latifundiários, seria a marca da fase áurea de utilização desse instrumento de política agrícola nos anos 70. Isso ocorreu sob vários ângulos numa sobreposição de concentrações, entre as diversas regiões, associando regiões e atividades e entre atividades dentro das regiões. Dessa maneira, a distribuição dos recursos de crédito rural "a mercado", num processo onde os agentes financeiros na ponta final selecionam os tomadores, provoca o acesso limitado ao crédito formal, dado que poucos tomadores preenchem os pré-requisitos do sistema bancário, dada a preferência pelos grandes tomadores objetivando reduzir custos operacionais e, com isso, o crédito subsidiado converte-se num instrumento de concentração de renda (ADAMS, VEGA & PISCHKE, 1987).

O crédito rural no Brasil, enquanto instrumento fundamental da política econômica, afirma-se na medida em que os volumes crescentes de recursos permitem ampliar a base dos tomadores. O número de contratos cresce de 93,8 mil em 1958, para 1,1 milhão em 1969, e na fase áurea alcança 2,4 milhões em 1979, sendo que os recursos- ainda que em ritmo pouco menor -, acompanham essa evolução saltando de R\$ 2,7 milhões para R\$ 59,8 bilhões no período 1958-79 (Tabela 18). Assim, ao ampliar a base de tomadores, alarga-se a incorporação de parcela maior dos agropecuaristas ao uso dos insumos modernos, objetivo principal da política⁸⁹. Ressalte-se que os valores médios, após retrocederem de R\$ 29 mil em 1958 para R\$ 9 mil em 1969, voltam a subir para os mesmos R\$ 29 mil iniciais em 1976, exatamente o pico da aplicação de recursos em investimentos, como mecanização exige escala e, assim, mesmo com mais contratos e recursos, crescem os valores médios.

Na última metade dos anos 80, os volumes de recursos despencam mas

⁸⁹ Destaque-se que o crédito ao consumo representou um instrumento de alavancagem da demanda em geral e não apenas da agropecuária, pois "a partir de 1967 o crédito rural não cresceu mais rapidamente do que o crédito total do sistema financeiro do país. A relação crédito rural/empréstimos do sistema financeiro cai de cerca de 20% nos triênios 1963/65 e 1966/68 para algo em torno de 11% no triênio 1978/79" (MATA, 1981). O crédito subsidiado de consumo representou o grande instrumento de alavancagem da demanda no "milagre brasileiro". Isso aconteceu no setor imobiliário, com base no Banco Nacional da Habitação (BNH), e no crédito rural, também baseado na prática de subsídios crescentes. Assim, pode-se interpretar a política de crédito rural nos anos 70 como mais um elemento da política global de crédito ao consumidor, numa fase de expansão significativa da indústria de bens de consumo que, no caso dos insumos e máquinas agropecuários, são bens de consumo capitalista na acepção kalekiana (KALECKI, 1985).

o número de contratos caem em menor proporção, retomando o aumento do valor médio o que indica aumento no perfil dos tomadores. Assim, a própria seleção do sistema bancário, nessa redução do número de contratos, pode estar refletindo maior exclusão dos pequenos e médios agropecuaristas. Nos anos 90, persiste a queda dos recursos mas mantém-se o número de contratos, o que pode ser um indicador de que, ainda que com valores médios dos contratos menores a cada ano, mantém-se a base de tomadores. Desse modo, as medidas de limite de recursos por tomador, em voga desde os anos 80, apenas restringem o volume individual dos benefícios mas não necessariamente alteram o perfil dos tomadores. Noutras palavras, essa prática teria alguma eficácia distributiva numa realidade como os anos 70, de recursos fartos; mas, adotada numa realidade de recursos escassos e cadentes, pode na verdade mascarar o perfil da distribuição, ao aproximar os extremos dos valores contratados por tomador. Portanto, fundamentalmente, apresenta algum sentido a discussão da concentração do crédito rural nos anos 70 sendo que no período seguinte a própria operacionalização dos contratos acaba por encobrir o verdadeiro perfil dos tomadores, podendo fazer emergir constatações de melhor distribuição entre tomadores, numa situação de até mesmo piora desse perfil.

Tabela 18- Número de Contratos e Valor Financiado pelo Crédito Rural, Brasil, 1958-96

Ano	Contratos		Valor Financiado(1)		Valor Médio(1)
	Número	Índice(2)	Valor	Índice(2)	
1958	93.859	100	2.710	100	29
1969	1.142.454	1.217	10.439	385	9
1976	1.832.207	1.952	52.857	1.950	29
1979	2.373.485	2.529	59.792	2.206	25
1985	2.271.316	2.420	31.576	1.165	14
1989	791.981	843	23.916	882	30
1996	795.206	847	6.608	244	9

(1) Expressos em R\$ de dezembro de 1996, deflacionados pelo IGP-DI da FGV. Os valores financiados estão apresentados em R\$ 1 milhão e os valores médios em R\$ 1 mil.

(2) Índice Simples Base: 1958=100.

Fonte: Dados básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

A distribuição dos recursos pelo tamanho dos tomadores não apenas revela-se concentrada no período 1966-76, como apresenta nítida piora⁹⁰. Os pequenos lavradores (renda bruta anual até 50 salários mínimos) detinham 90% dos contratos e 34% do valor financiado em 1966; dez anos mais tarde, em plena expansão dos volumes aplicados, passaram a deter 73% dos contratos e apenas 11% do valor, numa tendência em que os valores mostram queda mais acentuada que o número de contratos. Os médios lavradores (entre 50 e 500 salários

⁹⁰ Utiliza-se aqui informações contidas num texto clássico sobre crédito rural no Brasil, escrito por PINTO (1980). Não apenas foi pioneiro na constatação dos efeitos regressivos da política agrícola dos anos 70 sobre a estrutura econômica e social, como as análises efetuadas posteriormente apenas aprofundaram ou deram retoques às suas conclusões fundamentais. A pequena transparência das informações sobre crédito rural, uma vez que não são divulgados os dados de distribuição do crédito por tamanho de área, dificulta sobremaneira a análise da evolução dessa política, impondo-se recorrer à distribuição por tamanho de tomadores, cujos limites são também administrados e por isso se modificam expressivamente nos períodos mais longos, impedindo compatibilizar séries históricas maiores.

mínimos de renda bruta anual) mostram um crescimento relativo no número de contratos de 9,5% em 1966 para 22,9% em 1976, sendo que, entretanto, para os valores apropriados, os percentuais caem de 45,6% para 35% no mesmo período. Na outra ponta, os grandes lavradores (renda bruta anual maior que 500 salários mínimos) não apenas crescem em números de contratos (e via de regra esses tomadores fazem mais de 1 contrato, ao contrario dos pequenos) - aumentando de 0,4% para 3,3% -, como mais que duplicam sua participação no valor financiado (de 20,3% para 53,5%)(Tabela 19). Ressalte-se que essa concentração do crédito rural, e por conseguinte do acesso aos benefícios decorrentes dos elevados subsídios propiciados por essa política no período, ocorre em pleno “Milagre Brasileiro” quando a área de lavouras cresce vertiginosamente, impulsionando a expansão das grandes áreas de plantio mecanizado. Essa intensificação, numa situação em que a propriedade era requisito para obter os financiamentos, impulsionaria a concentração da terra. A euforia vivida nessa época, onde a esperança de incorporação na sociedade idealizada pela ideologia do “Brasil Potencia”, encobriria os efeitos distributivos perversos.

Tabela 19.- Distribuição Percentual do Crédito Rural para Lavouras, Segundo o Tamanho do Tomador, Brasil, 1966-76.

Ano	Pequenos(1)		Médios(1)		Grandes (1)	
	Contratos	Valor	Contratos	Valor	Contratos	Valor
1966	90,05	34,13	9,51	45,60	0,44	20,27
1967	88,48	32,29	10,93	47,20	0,59	20,51
1968	87,27	31,07	12,22	49,72	0,51	19,21
1969	88,16	30,95	11,17	45,81	0,67	23,24
1970	85,91	27,57	13,25	47,16	0,84	25,27
1971	85,71	24,61	13,25	43,99	1,04	31,40
1972	83,56	20,69	14,82	42,17	1,52	37,14
1973	79,46	17,22	18,59	38,75	1,95	44,03
1974	76,61	15,12	20,88	37,43	2,51	47,45
1975	74,18	11,77	22,48	34,18	3,34	54,05
1976	73,73	11,38	22,93	35,09	3,34	53,53

(1) pequenos são lavradores com renda bruta até 50 salários mínimos, médios com renda bruta de 50 até 500 salários mínimos e grandes com renda bruta maior que 500 salários mínimos.

Fonte: Banco do Brasil, dados compilados por PINTO (1980).

As estatísticas dos primeiros 10 anos do SNCR revelam o sentido nitidamente concentrador entre lavradores da distribuição dos recursos. Os grandes lavradores aumentam 7,6 vezes sua proporção no número de contratos, e em 2,6 vezes a participação nos valores financiados, enquanto que os pequenos apresentam queda em ambos os indicadores e os médios avançam em número e mostram decréscimo em valor. Os valores médios dos contratos, para cada um dos estratos apresentam redução, mas esta mostra-se maior para os pequenos e médios relativamente aos grandes. Essa queda nos valores médios de cada estrato compatibiliza-se com o aumento do valor médio global, que triplicou (Tabela 18), exatamente pelo expressivo aumento da participação dos grandes tomadores. Esse privilegiamento dos grandes tomadores pode ainda ser verificado na distribuição dos financiamentos à lavoura do principal agente financeiro público, o Banco do Brasil, em que os 50% menores contratos reduzem a participação em valor de 7,4% para 4,2, em 1977, ao passo que os 5% maiores aumentam de 51,2% para

62,8%, com crescimento do Índice de Gini de 0,731 para 0,815. Na pecuária os percentuais reduzem de 12,2% para 6,9% para os 50% menores, e elevam-se de 34,5% para 47,6% para os 5% maiores, com o Índice de Gini também aumentando de 0,600 para 0,725 (Tabela 20). Ou seja, a concentração do crédito acirra-se no período 1969-77.

Tabela 20.- Distribuição do Crédito Rural para a Lavoura e Pecuária, Segundo os Empréstimos Realizados pelo Banco do Brasil, 1969-1979.

Ano	Lavoura			Pecuária		
	Gini(1)	50- (2)	5+ (3)	Gini(1)	50- (2)	5+ (3)
1969	0,731	7,4	51,2	0,600	12,2	34,5
1973	0,787	5,3	58,9	0,719	7,8	49,5
1975	0,808	4,5	60,8	0,705	7,8	44,8
1977	0,815	4,2	62,3	0,725	6,9	47,6
1979	0,798	5,2	51,4	0,711	7,3	45,6

(1) Índice de Gini, indicador de concentração do crédito.

(2) Porcentagem do valor financiado para o conjunto dos 50% menores contratos.

(3) Porcentagem do valor financiado para o conjunto dos 5% maiores contratos.

Fonte: PINTO (1980).

As pressões políticas contra o caráter regressivo do crédito rural, levaram à adoção de ações minimizadoras desse fato, mas que não alteram de forma significativa o perfil concentrado de apropriação dos benefícios. Em função disso é que a participação dos 50% menores contratos da lavoura aumentam sua participação no valor financiado de 4,2 para 5,2%, ao passo que os 5% maiores reduzem-na de 62,3% para 51,4% no período 1977-79, tendo ocorrido movimento semelhante na pecuária (Tabela 20). Isso decorre de que "as medidas tomadas pelo Governo no sentido de melhorar o atendimento aos pequenos e mini produtores de fato lograram atingir tal objetivo mas que, no entanto, isto não foi suficiente para tirar dos maiores produtores a posição de maiores beneficiários do desvio de recursos ocasionado pela política de crédito rural... Em outras palavras, a diretriz de melhor atendimento aos pequenos produtores, da forma como foi efetuada - isto é, mantendo fora do SNCR quase 80% de estabelecimentos até 10 hectares que são quase a metade do total - não se mostrou contraditória com o privilegiamento dos maiores produtores" (COMIN & MULLER, 1985). Destaque-se ainda que tal movimento ocorreu no período de pico dos volumes de subsídio ao crédito, e assim, "a situação dos grandes produtores, na verdade, melhorou neste período (1977-80), dado que o aumento da subvenção, a maior parte da qual canalizada para estes agricultores, foi mais que proporcional às restrições simultaneamente impostas: limitação do percentual financiável, etc." (COMIN & MULLER, 1985).

Logo no início dos anos 80, essa tendência desconcentradora parecia cristalizar-se, pois pode-se "perceber um movimento tênue no sentido da desconcentração da distribuição do crédito rural, a qual implicou num melhor atendimento aos pequenos e miniprodutores. Já em 1980, o percentual de recursos que é dedicado àqueles produtores é de 30%, porém se mantém neste patamar em 1981, somente se elevando para 35% no ano seguinte. Este índice de participação é três vezes maior que o nível de 1977 (11,6%). Porém o montante absoluto de recursos a eles repassados incrementou em apenas uns 30% pela redução dos montantes globais de crédito rural. "Os demais produtores - médios e grandes - perderam terreno. Os contratos dedicados aos menores produtores se elevaram de 38,5%, em 1977, para 87%, em 1983. Embora continuem a levar a maior parte dos recursos, os maiores produtores têm uma participação

decrecente ao longo dos últimos anos". Mas "esse esforço não é intenso o suficiente para desfazer a extrema concentração do crédito operada na primeira etapa do SNCR" (COMIN & MULLER, 1985).

Essa tendência desconcentraccionista, porém, duraria pouco. No quadriênio 1982-85, os miniprodutores têm reduzido sua participação no número de contratos, de 53,9% para 49,8% e no valor financiado de 13,2% para 9,6%, ao passo que, na outra ponta, os grandes produtores elevam de 2,3% para 4,6% sua proporção numérica e, de 21% para 41% no valor financiado (Tabela 21). Ressalte-se que as alterações nos limites definidores das classes de tomadores, operada em diversas oportunidades nos anos 80. Geraram profundas mudanças no conceito de tamanho dos tomadores, incompatibilizando as informações dos anos 80 com as dos 70. Pode-se verificar, ainda assim, o recuo da ação governamental de melhorar o perfil distributivo, pois "decrece o número e o valor médio dos créditos a minipequenos e médios produtores (sendo que o valor médio dos créditos decrece a taxas mais elevadas do que o número de contratos), enquanto que a categoria dos grandes produtores têm aumentado tanto em número de contratos quanto o valor dos montantes realizados, tendo o número de contratos crescido a uma taxa de 12,3% a.a. e o valor a uma taxa de 10,9% a.a. ... As regiões Sul e Centro-Oeste foram as responsáveis pelo comportamento ocorrido com os grandes produtores no Brasil como um todo. Naquelas regiões o grande produtor rural obteve avanços consideráveis tanto em relação ao número quanto ao valor dos contratos efetivados" (FAGUNDES, 1987).

Tabela 21.- Participação Percentual dos Diferentes Tamanhos dos Tomadores no Crédito Rural, Brasil, 1982-85.

Tipo	1982		1983	
	Número	Valor	Número	Valor
Produtores	99,49	8,16	99,68	85,26
- Mini	53,92	13,19	60,74	14,48
- Pequeno	31,84	21,99	27,59	23,08
- Médio	11,49	26,96	9,62	28,02
- Grande	2,25	21,02	1,74	19,68
Cooperativas	0,42	15,07	0,22	12,55
Outros	0,09	1,77	0,10	2,19
Tipo	1984		1985	
Produtores	99,67	88,14	99,89	94,43
- Mini	47,40	9,40	49,80	9,56
- Pequeno	38,23	28,78	31,28	16,94
- Médio	10,78	23,17	14,26	27,25
- Grande	3,26	26,80	4,56	40,68
Cooperativas	0,27	10,84	0,11	5,55
Outros	0,06	1,02	0,00	0,01

Fonte: FAGUNDES (1987).

A tendência reconcentradora consolida-se nos demais anos da década de 80, como pode ser visualizado nas informações referentes ao crédito para investimento na passagem dos anos 80 para os 90. Os pequenos tomadores que realizaram 86,1% dos contratos receberam 30,5% do valor financiado no triênio 1989-91, enquanto que os grandes com 5,35% dos contratos foram beneficiados com 45,6% dos recursos (Tabela 22). As regras gerais para os tomadores de

empréstimos aumentaram os requisitos restritivos, numa realidade de recursos escassos, e, dessa maneira, outro aspecto a ser destacado nesse período refere-se à experiência de distribuição a critério exclusivamente do agentes financeiros finais, realizada no Programa de Desenvolvimento Rural(PNDR). A análise comparativa do PNDR com o crédito de investimento em geral revela três aspectos importantes: a) os recursos do programa tiveram uma participação significativa no total das aplicações do período, contribuindo, dessa maneira, de forma efetiva, para suprir as dificuldades de mobilizar recursos, notadamente no ano de 1989; b) essa importância aumenta quando se particulariza a atividade agrícola, onde os recursos do programa têm participação mais elevada, o que denota uma priorização no PNDR para o atendimento das safras de produtos vegetais, especialmente os grãos, pois a participação da pecuária no crédito de investimento em geral é muito mais significativa, c) outro aspecto relevante foi que a participação do número de contratos do PNDR no crédito de investimento agropecuário em geral é muito menor (2,04%) que o percentual de recursos alocados (21,74%), mostrando que o valor médio dos contratos no PNDR foi extremamente mais elevado que o crédito oficial em geral (GONÇALVES & FONSECA, 1995).

Tabela 22: Número de Contratos e do Valor Financiado no Crédito Rural de Investimento, SNCR (Geral) e PNDR, por Tamanho do Tomador (1), 1989-91

Tomador	Geral(%)		PNDR(%)		Valor Médio(2)	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Geral	PNDR
Pequeno	86,07	30,49	19,19	3,79	535	3.170
Médio	8,50	20,15	34,57	10,16	3.584	4.723
Grande	5,34	45,65	45,97	80,78	12.736	28.237
Cooperativa	0,09	3,72	0,27	5,27	60.616	313.849
Total	100	100	100	100	1.511	16.067

(1) Os pequenos teriam valor da produção até US\$ 40 mil, os médios de US\$ 40 a 200 mil e os grandes acima de US\$ 200 mil.

(2) Expressos em R\$, valores constantes dezembro de 1996, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Fonte: Dados Básicos de GONÇALVES & FONSECA (1995).

Nessa mesma experiência, representada pelo PNDR, pode-se verificar que o processo de seleção dos bancos privados privilegia ainda mais os grandes tomadores que a escolha executada pelos bancos públicos. No tocante ao perfil distributivo decorrente da clientela distinta atendida por cada um, o Banco do Brasil, principal agente de repasse por volume de recursos (77,32%), teve presença ainda mais marcante no número de contratos (97,89%), conformando por isso um baixo valor médio. No tocante ao valor médio, os menores são do Banco do Estado de Sergipe, Banco Meridional e o Banco do Brasil, sendo maiores os contratos do Citybank, do Credi-Real e do Banco Econômico (Tabela 23). Dessa maneira, o PNDR reflete com nitidez o acirramento da excludência quando utiliza-se mecanismos privados para execução das políticas públicas de crédito; tudo indica que os efeitos seriam os mesmos em outros instrumentos como a venda antecipada pela semelhança das reciprocidades (exigências para o necessário aval bancário). Isso pela importância do Banco do Brasil em conferir um perfil distributivo mais amplo ao PNDR, incorporando uma grande massa de agropecuaristas que, pelos padrões das demais instituições, não seriam contemplados. A atual política de ajustamento do Banco do Brasil, procurando transformá-lo de maneira a adquirir formato cada vez mais semelhante aos bancos privados, pode estar acirrando um perfil excludente de tomadores, uma

vez que uma das principais razões para os bancos priorizarem grandes contratos está na diluição dos custos administrativos.

A distribuição desigual dos recursos, privilegiando grandes tomadores, notadamente na fase áurea do crédito rural subsidiado nos anos 70, não representa o único ângulo das desigualdades distributivas dessa política. Outro aspecto pode ser verificado na evolução do crédito de investimento agropecuário, forjador de capacidade produtiva, no que diz respeito à evolução da distribuição regional no período 1969-92, pois as expansões da agropecuária no sentido do Brasil Central estão nele compreendidas. No conjunto em todas as regiões, os recursos para inversões na modernização da estrutura produtiva da agropecuária são crescentes na década de 70 e cadentes na década de 80, o que acaba refletindo também numa redução drástica do número de contratos e, com isso, do universo de beneficiários. Esse quadro geral, contudo, modifica-se quando são destacadas as participações relativas das cinco grandes regiões brasileiras, o que está associado ao processo de expansão da fronteira agrícola do Sul-Sudeste em direção ao Centro-Oeste, tornando o Centro-Sul como a região relevante do ponto de vista da produção agropecuária brasileira. A região Centro-Oeste detinha 9% do número de contratos em 1969, participação esta que sofre contínua redução caindo para em torno de 7% na década de 70 e 5% no triênio 1983-85. Da metade dos anos 80 em diante, reverte-se essa tendência declinante, alcançando um patamar ao redor de 10% no período 1986-91 e atingindo 15% em 1992. No tocante ao valor dos empréstimo, partindo de 10% em 1969, situa-se entre 10 e 15% no período 1970-85, saltando para 22% em 1986, e para 38% em 1989, recuando entretanto para 26% em 1992 (GONÇALVES & FONSECA, 1995). No geral, nota-se um crescimento da região Centro-Oeste em termos de participação no crédito na segunda metade da década de 80 quando ganhou mais vigor a expansão da agropecuária brasileira nessa frente de expansão⁹¹.

Tabela 23.- Valor Total dos Empréstimos, Numero de Contratos e Valor Médio, Segundo o Agente Financeiro, Brasil, 1989-1992.

Banco	Valor	Numero	(em US\$)
			Valor Médio
Brasil(BB)	234.478.936	6.906	33.953
BNCC	2.554.606	26	98.254
Meridional	580.557	20	29.028
Credi-Real	31.760.954	42	756.213
Estado de Sergipe	421.698	17	24.806

⁹¹ Essa prioridade para o Centro-Oeste no crédito de investimento traz à tona outra característica da agropecuária brasileira que os teóricos conservadores da modernização setorial acreditavam poder soterrar com o desenvolvimento econômico: a agropecuária itinerante transformando-se com base no canibalismo geográfico. Por esse processo, as lavouras, de tempo em tempo, se deslocam para novos polos dinâmicos, ocupando novas fronteiras de plantio. O caso típico está no café, do Rio de Janeiro ao Cerrado Mineiro, passando por Ribeirão Preto e Norte do Paraná. Creditava-se tal característica à base técnica rudimentar de exploração dos recursos naturais à exaustão, o que seria resolvido com a lavoura moderna, utilizando insumos industriais. Tal ocorreu nos Estados Unidos, mas não Brasil, cuja modernização promoveu o contrário, a abertura de frentes de expansão no Cerrado do Brasil Central antes considerado inapto às lavouras. Como a terra era condição de acesso ao crédito e aos subsídios, gaúchos, paulistas, parananenses e agropecuaristas de outras unidades da federação, forjaram as grandes lavouras de grãos e fibras do Brasil Central, que expandiram seus plantios numa realidade de queda da área nacional de lavouras. Logo, não há expansão da frente de plantio de lavouras, mas deslocamento espacial derivado do recrudescimento do canibalismo geográfico.

Desenvolvimento da Bahia	2.110.828	3	703.609
Desenvolvimento do Espírito Santo	2.147.022	8	268.378
Desenvolvimento de Goiás	816.490	4	204.122
Econômico	14.178.638	20	708.932
Citybank	14.215.914	9	1.579.546
Total	303.265.643	7.055	42.986

Fonte: GONÇALVES & FONSECA (1995).

A novíssima fronteira de ocupação, representada pela região Norte, tem um comportamento bastante semelhante, ainda que com índices relativos mais baixos. Em termos de número de contratos, a participação foi inferior a 1% em 1969, numa tendência crescente, subiu para em torno de 2% no período 1977-79 e alcançou 3,7% no triênio 1980-82. Entretanto, sofreu um recuo para 2% no quadriênio 1983-86, recuperando a tendência de alta a partir de então, para atingir 3,9% no período 1987-92. Em relação ao valor dos financiamentos a participação regional, que se situava em torno de 1% em 1969, também teve tendência de alta, variando entre 3 e 5% no período 1976-82, estabilizando em torno de 4% no biênio 1983-84. Após recuar para próximo a 2% nos anos de 1985 e 1986, situou-se entre 4 e 6% no triênio 1989-91, para fechar a série com 2% em 1992 (GONÇALVES & FONSECA, 1995). No geral, a participação relativa do investimento agropecuário na região Norte, apesar de baixa, cresce no período 1969-92 em função do surgimento de empreendimentos de fundação da atividade nessa área de expansão.

Das zonas de colonização antiga, a região Nordeste tem um comportamento peculiar. O número de contratos, que era de 19% em 1969, caiu para 16% no biênio 1974-75, passando a partir dessa data, a registrar tendência crescente, atingindo 30% em 1980-81 e saltando para entre 40 e 50% no triênio 1983-85. Na fase seguinte, após recuo para 16 a 18% no biênio 1988-89, saltou novamente para 48 a 52% no biênio 1990-91, e recuando para 31% em 1992. No valor dos empréstimos, a participação, saindo de 20% em 1969, caiu para 17% no biênio 1974-75 e, numa reversão do comportamento, elevou-se para 30% no biênio 1980-81. A partir daí, numa tendência irregular de queda, recuou para 26% no triênio 1982-84, e para 15% no biênio 1988-89. Recuperou-se, então, ao atingir 28% no biênio 1990-91 para apresentar novo recuo para 23% em 1992 (GONÇALVES & FONSECA, 1995). A agropecuária nordestina, com suas limitações climáticas que submetem os investimentos a uma tendência errática, observa, no período recente o avanço das inversões na construção de pólos de irrigação de alta tecnologia para produção, principalmente, de frutícolas e de grãos nos cerrados regionais.

Outra região de colonização antiga com comportamento oscilante é o Sul. O número de contratos sulistas, que representava 37% do total nacional em 1969, subiu para 44% em 1975, e a partir de então apresentou tendência de queda, atingindo 37% em 1981, 34% em 1984 e 11% em 1987. Recupera-se para uma participação em torno de 50% no biênio 1988-89, para apresentar nova queda para 23%, em 1991, e nova recuperação para 37%, em 1992. No que diz respeito ao valor dos empréstimos, a tendência foi semelhante saindo de 25%, em 1969, para 34% em 1975. A partir dessa data, recuou para 20% em 1981, e teve novo acréscimo em seguida chegando em 29% em 1984. Retornou à tendência decrescente na fase seguinte, e, após comportamento errático no biênio 1988-89, atingiu 11%, em 1990, saltando, entretanto, para 31%, em 1992 (GONÇALVES & FONSECA, 1995). A escassez de recursos, reduzindo drasticamente o montante

disponível, associada a disponibilidades conjunturais, acaba configurando uma alternância de altos e baixos no investimento agropecuário no Sul brasileiro.

A região Sudeste é a mais industrializada do Brasil tendo também agropecuária moderna e diversificada. O processo de modernização começou por essa região e se expandiu para as demais, tendo, portanto, estrutura mais consolidada. No tocante ao investimento agropecuário, o desempenho relativo do número de contratos é cadente, saindo de 34%, em 1969, para 31%, em 1977, 22% em 1982, 16% em 1985 e 11% em 1992. O mesmo ocorreu com o valor dos empréstimos: de 42%, em 1969, caiu para 29%, em 1979, 22% em 1989, e 17% em 1992 (GONÇALVES & FONSECA, 1995). Tem-se, portanto, uma tendência nítida de perda de importância relativa da agropecuária do Sudeste em termos nacionais no tocante aos investimentos com recursos do crédito oficial. Esse conjunto de informações revela que houve um esvaziamento para atender à demanda das áreas de fronteira. É importante frisar que no Sudeste a colagem do investimento agropecuário com o processo de industrialização é mais claro, tendo sido os volumes mais significativos aplicados na primeira metade da década de 70.

No investimento a concentração dos gastos deu-se na primeira metade da década de 70, com contínuo decréscimo no período posterior. Além disso, a expressiva superioridade dos gastos com a produção agrícola decorre da maior rotatividade e relevância dos gastos com insumos e máquinas nessa atividade. Outro aspecto relevante diz respeito à participação crescente das regiões de fronteira Norte e Centro-Oeste brasileiras, tanto no número de contratos como no valor dos empréstimos, sendo que o Sudeste foi a região com maior perda relativa. Ocorreu a concentração do crédito rural no Centro-Oeste, que se caracteriza por ser a nova fronteira agrícola brasileira. Nessa região as zonas de ocupação recentíssimas no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul têm maior presença relativa de grandes tomadores que zonas recentes de ocupação como Goiás. Esse fato revela o padrão distributivo da ocupação da fronteira agrícola nacional. A distribuição dos recursos atendeu prioritariamente aos grandes tomadores, mesmo nas unidades da federação de menor valor médio dos projetos, e em que os pequenos e médios investidores tiveram maior participação no número de contratos. Essa regressividade, ocorrendo em todo o Brasil mas com maior expressão na nova fronteira agrícola, certamente contribui para acirrar a já desigual estrutura fundiária brasileira, contemplando o investimento, e, por consequência, a modernização e competitividade superior, dos maiores estabelecimentos. O crédito rural reproduziu o padrão de agropecuária do Sul-Sudeste brasileiro ao contribuir para consolidar a expansão da estrutura produtiva do Centro-Oeste. Nesse sentido, o programa chancela o histórico perfil concentrado da distribuição da terra, com seus corolários em termos de emprego e exclusão social que marcam a agropecuária nacional.

Contudo, da ótica agronômica, há que se registrar uma diferença, nem sempre levada em conta pelos analistas da questão agrária, do processo de ocupação das áreas agropecuárias do Sul e Sudeste, em contraposição às zonas de fronteira do Centro-Oeste. No Sul e Sudeste do Brasil, havia mata nativa rica em madeira sobre um solo de elevada fertilidade natural, como foi o caso das frentes de expansão cafeeira paulista e Norte-paranaense. Nessa realidade, o desbravador podia usufruir da exploração de madeira das florestas derrubadas e do cultivo agrícola, por mais de uma década sem reposição mineral. Essa atividade agrícola, mesmo degradando as condições naturais, propiciava rendimentos elevados; com isso, a acumulação o capacitava a empreender uma agropecuária mais racional. O desbravador, portanto, entrava na gleba sem

recursos e, com base na riqueza natural de vegetação e de solo, se estabelecia como agropecuarista, levando ao sucesso da ocupação. No Centro-Oeste, não há mata nativa rica em madeira mas uma vegetação pobre de cerrado. Também os solos não têm a mesma fertilidade sendo ácidos e deficientes em fósforo.

Nessa realidade não há aportes de recursos advindos da venda de madeira e os solos. Mesmo que potencialmente ótimos para a atividade agrícola, demandam tecnologia e recursos para concretizar esse potencial. Para isso, devem ser realizadas a calagem e a fosfatagem intensivas, associadas à rotação de culturas, mantendo o solo "vegetado" o ano todo, protegendo-o contra a degradação decorrente do clima. Sem esses requisitos, a ocupação será um fracasso, com a degradação rápida das condições de exploração. Essas técnicas exigem montante prévio elevado de capital e um conhecimento de manejo de solo e água, requisitos nem sempre encontrados no migrante descapitalizado. Isso torna a ocupação seletiva, permitindo o sucesso apenas para o agropecuarista que domine estas técnicas de manejo de solo e água e que migre com um montante de recursos que lhe permitia dar início ao processo de forma racional, portanto já qualificado e capitalizado⁹². Nessas condições "naturais", onde o processo prévio de formação do migrante já embute uma seletividade elevada, excluindo contingentes expressivos das condições de sucesso, apenas políticas públicas ativas podem contornar o problema de ocupação do Centro-Oeste com base em grandes empreendimentos. Inúmeros projetos de colonização, por não atenderem a esses requisitos, fracassaram, tornando regra a materialização de uma realidade de ocupação do Brasil Central baseada na agropecuária moderna de grandes fazendas.

A distribuição regional do crédito rural permite visualizar como a concentração dos recursos em determinadas regiões, elevando o valor de produção destas, promove redução (ou aprofundamento) das diferenças entre as agropecuárias regionais. Entre os finais dos anos 60 e 80, as regiões Norte e Centro-Oeste, em conjunto elevaram sua participação nos recursos de custeio de 7,1 % para 18,9%, enquanto a proporção no valor da produção aumentou de 4,9% para 8,0%. A situação é bastante distinta da verificada no Nordeste, cujo valor produção apresentou redução (19,% para 17,3%) para patamares semelhantes de participação nos recursos de custeio (pouco mais de 10%). A região Sudeste mostra proporção cadente nos recursos de custeio (43,1% para 29,2%), embora o valor da produção tenha subido de 34,4% para 43,0%. Já a região Sul mostra decréscimo na participação tanto do custeio como do valor da produção (Tabela 24). Assim, também o crédito de custeio mostra o privilegiamento da fronteira agrícola representada pelo Brasil Central, sustentando o ímpeto especulativo na ocupação de novas terras, em contraposição com o progressivo abandono de

⁹² Um aspecto, também nem sempre levado em conta na análise do progresso técnico, diz respeito à seletividade das técnicas quanto à tipologia de agropecuaristas. Tem-se na agropecuária moderna dois tipos básicos de tecnologia: **as incorporadas num insumo ou maquinaria**, que é o caso da semente selecionada, do defensivo agrícola, do trator e implementos e do adubo, e a **as técnicas de manejo de solo e água e de culturas**. No primeiro tipo havendo capital e acesso ao crédito, pode-se irradiar facilmente a utilização, pois os próprios vendedores interessados no uso contínuo promovem o "treinamento" do agropecuaristas. No segundo tipo, em função da ausência desse interesse exige-se um processo educacional para desenvolver habilidades de compreensão do processo biológico: como a educação no Brasil não é de acesso a todos, a exclusão surge nas regiões de origem dos migrantes. Grosso modo, no Brasil nota-se que as técnicas embutidas em um insumo difundiram-se muito mais rápido, e com uso mais adequado que as técnicas de manejo. Associando-se isso à gestão financeira do negócio agrícola numa economia monetária de produção, também diferenciada nos aspectos gerenciais em função de qualificativos culturais e educacionais, tem-se um aprofundamento da seletividade.

regiões tradicionais como o Sul e o Sudeste, além do Nordeste. Terras anteriormente inaproveitadas e de valor reduzido, são "valorizadas" por pesados investimentos públicos em infra-estrutura e têm sua ocupação produtiva viabilizada pelos recursos do crédito rural. Enquanto isso, abandona-se mais de 3,8 milhões de áreas de lavoura, em regiões de infra-estrutura já consolidada, muito mais próxima dos portos e dos maiores mercados, como o Sul/Sudeste (MARTIN & GONÇALVES, 1995).

Essa distribuição regional do crédito rural reflete, de maneira direta, a preponderância das atividades desenvolvidas em cada localidade. No geral, a distribuição do crédito de investimento agropecuário, mostra ainda o privilegiamento da produção agrícola sobre a pecuária. Nos anos 70, a participação das lavouras situou-se no patamar dos 70%, tendo aumentado para 80% no início dos anos 80 e, numa continuidade da tendência crescente, atingiu 90% no final dessa década, recuando entretanto para os níveis de 62% e 76% nos últimos dois anos, respectivamente. No conjunto do período 1969-90, tem-se um notória prioridade para a produção vegetal, que recebeu não só percentuais sempre mais elevados de valores emprestados bem como, quando os recursos se tornam escassos, essa participação aumenta ainda mais com a redução da destinação relativa à produção animal (GONÇALVES & FONSECA, 1995). A explicação está nas distintas características das atividades, pois algumas lavouras priorizadas, como a soja, inserem-se mais concretamente no padrão global adotado. Basta lembrar que, do conjunto dos grãos, o Brasil importa a maioria, constituindo-se exportador relevante apenas no complexo soja. Na produção animal, se destaca apenas na produção integrada de frango de corte. Essa realidade, de concentração da distribuição entre culturas, fica visível no crédito para custeio, cujos contratos particularizam esse tipo de destinação.

Tabela 24.- Participação Percentual das Mesorregiões no Crédito de Custeio e no Valor da Produção, Brasil, 1969-88.

Período	Norte/Centro-Oeste		Nordeste	
	Custeio	Produção	Custeio	Produção
1969/70	7,15	4,92	10,05	19,91
1972/75	7,83	6,19	8,86	17,84
1979/81	10,74	6,11	13,63	16,72
1983/85	14,84	7,63	10,35	16,31
1986/88	18,95	7,98	10,43	17,27
Período	Sudeste		Sul	
1969/70	43,06	34,39	39,74	40,78
1972/75	38,09	30,08	45,22	45,90
1979/81	30,68	36,76	44,95	40,41
1983/85	32,12	40,93	42,69	35,13
1986/88	29,25	43,00	41,37	31,75

Fonte: GATTI, VIEIRA & SILVA (1993).

A preponderância de determinadas culturas, mais inseridas na dinâmica da agricultura industrial, revela-se nítida no caso da soja, matéria-prima de múltiplas destinações agroindustriais. A participação da oleaginosa no valor da produção elevou-se de 3,3% para 12,6% entre 1969/70 e 1986/88, enquanto a proporção nos valores do custeio cresceu no período de 4,7% para 22,7%. Situação assemelhada verifica-se para o arroz, cultura em que o percentual do valor da produção decresce de 13,4% para 7,7%, o mesmo ocorrendo com os

recursos de custeio, cujo ritmo mostra-se mais lento (18,6% para a 14,9%) (Tabela 25). No geral, a concentração na distribuição do crédito rural privilegiou certas culturas anuais - soja e arroz -, que receberam volumes de recursos no crédito rural superiores às suas respectivas participações no valor da produção. Por outro lado, em relação à mandioca e ao feijão, a realidade mostrou-se inversa. Esse quadro de privilégios, no entanto, fica mais nítido quando se relaciona culturas e regiões.

Na década de 70, a concentração pôde ser verificada entre culturas na mesma região. Na região Nordeste, a mandioca tinha uma participação no valor da produção regional de 10 a 20%, mas recebia parcelas de crédito que variaram de 1,7 a 3,0%, enquanto a cana para indústria, com uma participação regional de 11 a 17%, foi contemplada com 34 a 61% dos recursos do crédito. Esse mesmo quadro verificou-se entre uma mesma cultura em distintas regiões, como no caso do arroz que, na região Sul, recebeu de 32,8% a 51% do crédito, para uma representatividade no valor da produção de 30,8 a 34,7%. Já no Nordeste, esse produto, mesmo correspondendo de 11,9 a 15,8% do valor, recebeu de 3,7 a 5,0% do crédito (PINTO, 1980). Assim, "na medida em que a orizicultura, no Maranhão, recebe apenas 2,9% do crédito concedido e no Rio Grande do Sul e Goiás, respectivamente 5,2 e 8,5 vezes esse montante, fica evidente o subsídio destinado à grande produção e às regiões de maior penetração capitalista" (BURNIER, 1980).

Tabela 25.- Participação Percentual das Culturas no Crédito de Custeio e no Valor da Produção, Brasil, 1969-88.

Período	Algodão		Cacau		Cana	
	Custeio	Valor	Custeio	Valor	Custeio	Valor
1969/70	16,03	8,45	1,82	3,15	9,61	10,78
1972/75	10,19	6,96	0,94	2,62	9,00	8,83
1979/81	6,47	4,08	1,30	2,97	7,88	13,65
1983/85	8,01	5,28	1,31	3,57	11,52	14,67
1986/88	6,59	2,68	1,17	3,42	8,03	16,99
Período	Mandioca		Milho		Soja	
1969/70	1,15	8,90	16,59	15,06	4,74	3,32
1972/75	0,70	7,12	12,03	13,19	16,86	14,73
1979/81	2,16	7,02	11,97	13,34	21,05	14,80
1983/85	1,54	5,55	12,40	11,34	26,51	16,37
1986/88	0,90	8,04	16,85	10,84	22,65	12,57
Período	Trigo		Amendoim		Arroz	
1969/70	7,99	5,67	2,81	2,22	18,64	13,39
1972/75	9,22	3,47	0,95	1,09	15,79	13,64
1979/81	9,97	3,47	0,66	0,53	15,00	9,64
1983/85	4,95	4,60	0,46	0,43	14,82	8,42
1986/88	9,68	8,00	0,34	0,15	14,93	7,74
Período	Batata		Café		Feijão	
1969/70	18,12	12,87	2,51	8,62
1972/75	3,09	1,94	17,85	13,94	2,36	8,03
1979/81	1,49	2,23	15,32	13,49	5,15	9,51
1983/85	1,59	1,48	9,94	15,91	4,46	5,43
1986/88	2,55	1,60	7,59	12,33	4,64	4,62

Fonte: GATTI, VIEIRA & SILVA (1993).

A soja no Brasil Central constituiu o caso mais recente, pois nos anos 80

assumiu a posição desempenhada pelo arroz nessa região. Os recursos proporcionalmente alocados na atividade crescem na mesma proporção do avanço do cultivo dessa leguminosa em grandes áreas. No Centro-Oeste (Cerrados), no final dos anos 70, "os contratos (de crédito rural) têm tido um valor médio bastante elevado. Este fato, provavelmente está relacionado à instalação de grande empresas nesta área, bem como às facilidades proporcionadas por programas especiais de financiamento" (PINTO, 1981). Exatamente em função de que, "a maior aptidão do Centro-Oeste à motomecanização agrícola dá a essa região vantagens comparativas nas atividades onde são maiores os ganhos de escala e em que ... o emprego da máquina é mais rentável. Uma vez que esse é o caso da soja, ter-se-ia, assim, uma explicação adicional para o 'fenômeno soja' no Brasil Central" (RESENDE, 1990). Corroborando essa constatação, nota-se nos anos 90 a expansão nessa mesma região dos plantios de algodão e do milho, culturas caracterizadas pelo grande incremento da mecanização da colheita, além da atração da criação de suínos e aves, aproveitando as condições para produção do principal insumo, a ração (soja e milho).

As relações entre culturas, regiões e o crédito rural consubstanciam as distintas situações de inserção no movimento de construção e irradiação do modelo norte-americano de agricultura na realidade brasileira. Forja-se aqui um mosaico de realidades conformadas pelas diferentes inter-relações entre o movimento do capital em geral e os elementos de cada realidade, bem como resulta da postura do Estado Nacional frente a esse processo regressivo que molda uma sociedade de iniquidades. Conclui-se que, "a concentração espacial do crédito rural, assim como no caso da concentração entre lavouras, é produto do grau de integração agroindustrial atingido pelas culturas, em nível sub-regional. Ela é reflexo das formas regionais de organização da produção e da integração nos mercados nacionais e internacionais nas estruturas industriais....Em suma, a concentração espacial do crédito rural acaba por ser a resultante dessas diferentes manifestações regionais das formas de organização da produção das diversas culturas, o que transforma a questão espacial num problema relacionado ao grau de capitalização e integração ao desenvolvimento do capitalismo nacional" (SERVILHA, 1994).

Os níveis de concentração da distribuição do crédito rural alteram-se no correr das décadas de 60 a 90, mas mantêm distorções importantes ao gerarem privilégios privados. Na primeira metade dos anos 70, "o crédito rural concentrou-se nas regiões mais desenvolvidas do país (Sul e Sudeste), nas culturas destinadas à exportação e/ou industrialização e nas propriedades de maior tamanho. Na segunda metade da década, a concentração regional e por agrupamento de produtos mostra redução"(GATTI, VIEIRA & SILVA, 1993). Assim, "no período 1975-80, os resultados sugerem uma sensível melhoria na distribuição dos financiamentos rurais, tanto em favor das regiões mais pobres como em favor dos pequenos agricultores ... (entretanto) ... isso não significa que a distribuição do crédito rural deixou de ser concentrada e seletiva. Apenas 20% dos estabelecimentos rurais do país receberam algum tipo de crédito, institucional ou não, em 1980" (SHIROTA, 1988). Essa realidade de melhoria distributiva, indicava que "o funcionamento do sistema de crédito rural teria permitido um nivelamento interno, ainda que não completo, nas diversas regiões, em termos de proporcionalidade entre o volume de crédito recebido e contribuição para a produção e em termos da capacitação financeira visando à elevação da produtividade... Esse resultado ... deve estar intimamente associado à generalização da forma modernizada que assumiu a produção agrícola brasileira

na década de 70, bem como ao aprofundamento da especialização regional em determinadas atividades agrícolas ou pecuárias associadas àquele processo" (HOFFMANN & KAGEYAMA, 1987). Entretanto, a expectativa de uma situação mais equilibrada vê-se frustrada nos anos 80, para os quais "os resultados encontrados ..., contrariando as previsões de alguns autores, indicaram uma piora do perfil distributivo do crédito de custeio agrícola" (GATTI, VIEIRA & SILVA, 1993).

Ressalte-se que no momento de construção da base estrutural da nova agricultura, representado pelos anos 70, em que os recursos foram abundantes, a regressividade foi a marca do crédito rural. Nesse período áureo, segundo PINTO (1980) o crédito rural produziu como principais resultados: a) "para nenhum produto e em nenhuma região o aumento da produção acompanhou a expansão dos recursos destinados ao financiamento da agricultura"; b) "para nenhum produto e em nenhuma região, o aumento de produtividade correspondeu ao crescimento dos valores aplicados em crédito rural"; c) "os produtos mais favorecidos pela política de crédito rural foram aqueles que são considerados dinâmicos (algodão, café, cana para indústria, soja, trigo e arroz em algumas regiões), no sentido de que se relacionam fortemente com as indústrias que se situam à montante e à jusante do processo produtivo"; d) "a desigual distribuição dos recursos do crédito rural entre as diversas regiões do País ... sem dúvida alguma vem contribuir para o aprofundamento das desigualdades regionais", e) "a desigual distribuição do crédito dentro das regiões, tanto entre produtores como entre produtos, é acentuada"; f) "na medida em que há uma concentração do crédito rural entre os produtores, em favor dos maiores, entre os produtos, em favor dos mais dinâmicos, entre regiões, em favor das mais desenvolvidas, o que se verifica é uma política de crédito comandada por aqueles setores mais integrados ao processo de acumulação do capital na economia brasileira" (PINTO, 1980).

Essa situação torna-se mais grave e dramática quando se agrega à análise o fato dos subsídios terem crescido vertiginosamente nessa década. "Estes subsídios que significam uma transferência que a sociedade realiza para o setor agrícola, em realidade estão beneficiando um número reduzido de grandes agricultores ... Ao beneficiarem-se dos recursos baratos do crédito rural, os grandes proprietários deixam de aplicar recursos próprios na atividade agropecuária ... Um dos destinos dos recursos próprios dos grandes proprietários, substituídos pelos financiamentos, é a compra de mais terras. Isto pode ser comprovado pelos dados do censo agropecuário de 1975, onde se constata que entre as propriedades de maior área é que se verifica a maior parcela de aquisição de terras, não apenas em termos absolutos, mas também em relação aos investimentos totais realizados" (PINTO, 1980). E quem se beneficiou? "Os beneficiários dessas subvenções são apenas agricultores que se utilizam do SNCR... 80% os estabelecimentos rurais brasileiros não recebem crédito rural oficial. Por outro lado, entre os 20% que participam do SNCR, o crédito está altamente concentrado. Recorde-se que 1% dos maiores mutuários recebe 40% do total dos créditos. Isto significa que apenas 10.000 grandes produtores (1% de 1 milhão que é 20% de 5 milhões de estabelecimentos) estão sendo beneficiados com 40% das transferências proporcionadas à agricultura e que ... atingem um montante altamente significativo" (PINTO, 1980).

Essa conta do subsídios recaiu sobre toda a sociedade pois as autoridades governamentais utilizavam fontes inflacionárias de recursos para cobrir os gastos com crédito rural. Por outro, como os grandes tomadores se apropriavam da maior parte dos recursos, eram os mais beneficiados com os subsídios (SAYAD, 1982). Isso quando "as transferências líquidas resultantes das

taxas reais de juros negativas chegaram a somar um considerável volume de recursos. Tomando um período extremo, verifica-se que em 1979 e 1980, por exemplo, o montante de subsídios atinge a casa dos 20% do PIB do setor agrícola e 2,2% do PIB brasileiro" (SHIROTA, 1988). Mais graves foram as distorções, quando se constata significativos desvios de finalidade do financiamento rural nessa época. Numa amostra de 1686 fazendas no ano agrícola 1980/81, "na média apenas 70% dos recursos do crédito rural eram aplicados em termos líquidos na agricultura". Entretanto, os "tomadores de menor tamanho e com baixos índices de liquidez aplicavam, na agricultura, de 140 a 150% dos recursos obtidos no programa de crédito rural, isto é, complementavam os recursos obtidos no programa com 40 a 50% de recursos próprios. Já para os grandes tomadores, nossas estimativas de eficiência assumem valores tão baixos quanto 10 ou 20%" (SAYAD, 1984).

Em função disso, uma das conseqüências mais graves "dos programas de crédito com taxas de juros subsidiadas refere-se à distribuição de riqueza. Se a taxa de juros é limitada, uma parcela maior do crédito subsidiado é distribuída em função da distribuição da riqueza prevalecente na economia. Assim, no caso do crédito rural, por exemplo, distribuir-se-á uma parcela maior do crédito subsidiado em função das áreas de terra possuídas pelos tomadores. Isso significa que os grandes proprietários terão uma maior parcela do crédito, o que destarte, acentuará a desigualdade existente na distribuição de riqueza (no caso do exemplo, terra) distribuindo mais subsídios para aqueles que já detêm um maior volume de riqueza" (SAYAD, 1977). Isso numa condição onde "os pequenos agricultores de baixa renda - caracterizados por uma inadequada dotação de recursos materiais e humanos - não têm tido acesso ao crédito rural subsidiado. Tendo permanecido, assim, à margem do sistema oficial de crédito rural, esses pequenos agricultores ficaram também à margem do processo de modernização da agricultura, ou seja, não foram capazes de participar dos ganhos de renda e de produtividade na agricultura... O resultado foi uma tendência à concentração de renda e riqueza dentro da agricultura e, coincidindo com uma ampliação de oportunidades de emprego fora da agricultura, uma dramática intensificação do êxodo rural" (RESEN-DE, 1986). Não é sem razão que se constata, nesse período, que "é impressionante a similitude da distribuição da terra e do crédito, o que é um indicador de que a política agrícola é condicionada pela estrutura agrária" (PINTO, 1980).

Além de privilegiar as grandes propriedades, o crédito rural nos anos 70 provoca expressivo aumento do preço da terra. Este muda de patamar no período 1970-75, quando "apesar da elevação do nível tecnológico, e da elevação de sua influência sobre o preço da terra, os elementos não produtivos (especulativos) apresentaram um maior crescimento no período. Elementos especulativos estes, provavelmente advindos da própria política creditícia, que possibilitam ganhos não produtivos elevados, mas extremamente dependentes da propriedade territorial"(REYDON, 1984). Nas regiões de fronteira agrícola, essa especulação ganha força, pois "a expansão do arroz se explica tanto pela lucratividade corrente da produção como também pela incorporação econômica da terra com sua comitante valorização. Para isso, foi fundamental a ação do Estado através do crédito. Assim, apesar do alto volume de capital aplicado nas lavouras de arroz de cerrado, o valor do capital empregado pelo fazendeiro é baixo e está expresso no baixo valor da terra. Como o Estado financia todos os investimentos necessários, bem como todo o custeio, a crédito subsidiado inclusive, o volume de produção gerado é bastante alto se comparado com o baixo gasto de capital inicial. Com

isso, considerando-se esse capital inicial, o lucro obtido com essa produção é alto. Aliando-se a isto a grande valorização da terra, a resultante deste processo é uma enorme expansão da lavoura de arroz do cerrado. É, portanto, fundamental o processo de valorização de capital que se estabelece a partir da terra" (SERVILHA, 1994).

O estancamento da elevação dos preços da terra no Sul-Sudeste nos anos 90 guarda relação com os enormes ganhos com a valorização da terra do Brasil Central, agora dedicada ao plantio da soja, promovendo o deslocamento de capitais para aquela região. Como regra geral, o crédito rural constituiu-se num instrumento da modernização da agropecuária não apenas compatível com os antigos grandes latifúndios - agora tornados empresas agrícolas -, mas ainda propiciou o acirramento dessa característica da estrutura fundiária brasileira. Em resumo, "as políticas de crédito generosas, os subsídios à compra de máquinas e de insumos modernos e mesmo boa parte do esforço de mudança tecnológica têm beneficiado primordialmente esses grupos (a agricultura comercial, a grande pecuária, os terratenentes). Com isso, elas vêm contribuindo fortemente a um aumento na concentração da renda rural, tanto em termos pessoais como regionais. Como são os grandes agricultores, as empresas rurais, os terratenentes e os especuladores fundiários os que mais acesso têm às políticas de incentivos, são eles que mais lucram com suas atividades e que mais recursos têm para investir e ampliar o seu estoque de terras" (MUELLER, 1982).

4.3.3 - Aliando renúncias fiscais e subsídio ao crédito: os novos donatários dos megaprojetos de incentivos fiscais

As políticas de sustentação à grande propriedade incorporaram desde os anos 70 outro instrumento importante para a atração de investimentos localizados, representado pelos incentivos fiscais. Esse mecanismo viabilizaram vários megaprojetos que conformaram a política de ocupação do território, principalmente em áreas da fronteira agrícola no Brasil Central e Amazônia, além de certas zonas do Nordeste. Essa prática faz lembrar as benesses oferecidas pela Coroa portuguesa para colonizar o Brasil no sistema de capitânicas hereditárias. Até mesmo o motivo de garantir a integridade territorial, no caso amazônico principalmente, mostra-se semelhante. Os fundos de investimento criados com tal objetivo aprovaram projetos envolvendo montantes significativos de recursos, os quais nem sempre foram destinados às atividades delineadas.

Um desses foi o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) que, com base em incentivos fiscais, aprovou 621 projetos agropecuários e agroindustriais no período 1967-85 totalizando R\$ 22,4 bilhões (em valores constantes de dezembro de 1996), concentrados principalmente no Estado de Mato Grosso (71,3%). Desses projetos, por diversas deficiências, foram cancelados 40, com prejuízos de R\$ 1,8 bilhão; dentre outras irregularidades constatadas, de 86 projetos novos, 48 não estavam em 1985 com sua situação cadastral regularizada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Mesmo nos projetos executados, os resultados em relação aos impactos na economia regional foram decepcionantes, pois verificou-se "haver 94 projetos agropecuários e agroindustriais implantados, e sendo que três apresentaram rentabilidade concluiu-se que os projetos incentivados são extremamente ineficientes. A situação se repete quanto aos projetos em implantação, mesmo com a ressalva que, num universo de 527, aproximadamente 290 são novos" (GASQUES & YOKOMIZO, 1990).

No aspecto estrutural, a concepção de megaprojetos, envolvendo

enormes áreas, consubstancia o padrão de ocupação proposto, ou seja centrado nas grandes propriedades que representam verdadeiras sesmarias dos anos 70 do século XX. Nos projetos agropecuários a área média varia de um mínimo (não tão mínimo assim) de 7 mil hectares para projetos realizados no Estado do Amazonas, até o máximo de 31,4 mil hectares para projetos executados no Estado de Mato Grosso. Nos agroindustriais, as áreas foram menores, porém ainda muito expressivas, entre 3,9 mil e 5 mil hectares. Outro aspecto, que lembra com nitidez o processo de colonização de outras regiões brasileiras, está na atividade da pecuária extensiva de corte, qual seja, trata-se de um processo onde se derruba a mata, planta-se uma gramínea e solta-se o gado a pastejar, muito mais para esperar uma valorização futura que propriamente produzir carne (Tabela 26). A constatação dos fracos resultados obtidos com esses projetos amazônicos, estimulados por de incentivos fiscais, corrobora a perspectiva de ocupação especulativa das terras, em grandes extensões.

No Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), a realidade não se mostra muito diferente. Nos projetos agropecuários, em número de 867 (94 de lavouras e 773 de criações) nos quais foram aplicados R\$ 41,9 bilhões (valores constantes de dezembro de 1996), objetivando criar 44,9 mil empregos, a maioria não conseguiu sair da situação de latifúndio por exploração, sendo que, de uma relação de 158 projetos, 52 não tinham sido cadastrados junto ao INCRA. Os desempenhos precários e os reduzidos efeitos desses incentivos na economia nordestina podem ser aferidos na conclusão de que, "mesmo nas empresas rurais, os projetos FINOR têm obtido rendimentos baixos, mesmo em relação à região Nordeste. Isto implica que também as empresas rurais têm tido impacto transformador reduzido, uma vez que não conseguiram sair dos limites mínimos dos rendimentos regionais" (COMIF, 1986). Noutras palavras, foram aplicados volumes expressivos com base na idéia de alavancar a economia nordestina e abrir uma opção de renda nessa que representa a região com maior concentração de miséria no Brasil, mas os resultados foram pífios.

Tabela 26.- Número, Área Média e Atividade Principal, dos Projetos do FINAM, Implantados por Unidade da Federação até julho de 1985

Setor/estado	Nº de Projetos	Área Média (há)	Atividade
Agropecuário			
- Amazonas	2	7.037,5	pecuária de corte
- Goiás	10	14.102,3	corte, cria e recria
- Mato Grosso	51	31.433,9	corte, cria e recria
- Pará	29	16.334,3	corte, cria e recria
Agroindustrial			
- Goiás	1	5.000,0	cultivo e indústria de arroz
- Pará	1	3.914,0	indústria de palmito e geléias

Fonte: SUDAM-DAI, citado em GASQUES & YOKOMIZO (1990).

Mais grave ainda, quando se constata que a distribuição dos recursos do FINOR também revela uma enorme concentração. Nos 423 projetos agropecuários, a área média foi de 5,9 mil hectares, e nos agroindustriais, de 4,5 mil hectares, perfazendo um total de 441 projetos com área média de 5,5 mil hectares. Contribuiu para isso o grande número dos que se apropriaram de áreas superiores a 2 mil hectares (Tabela 27). Apesar de contemplar áreas médias inferiores às observadas nos projetos do FINAM, os projetos FINOR caracterizam-se por uma clara opção pela grande propriedade, justificada em nome da escala do

empreendimento, e com isso de efeitos amplificados sobre a realidade. Entretanto, além da valorização especulativa das terras onde esses projetos foram instalados, também quase sempre deslocaram antigos moradores que praticavam criações e lavouras de subsistência em terras comuns (os gerais) não tituladas. Dessa forma, não apenas os resultados dos projetos não alteraram o panorama da realidade local, como, além de concentrar benefícios, promoveram a expulsão de parcela do moradores que, se não viviam na abundância, ao menos sobreviviam. A grande propriedade, principalmente de pecuária, pouco emprego gera nas economia nordestina e, as grandes empresas, nessas condições aí instalaram-se somente em busca de subsídios, do qual fizeram farta colheita.

Destoam dos fundos de investimento por meio de incentivos fiscais acima descritos, os Fundos de Investimentos Setoriais (FISSET), em especial o FISSET/Reflorestamento, com recursos aplicados em várias unidades da federação e, onde os resultados econômicos foram mais animadores, pois "os estímulos fiscais contribuíram para o crescimento e solidificação da posição expressiva que ocupam hoje (1985) aqueles setores silvi-industriais mais importantes (papel e celulose, siderurgia a carvão vegetal, madeira processada mecanicamente), seja pela substituição de importações alcançada, seja pela efetiva contribuição às exportações, e pelos significativos avanços na área da biotecnologia. De outro lado, geraram grandes distorções, que vêm provocando críticas contundentes de diversos segmentos sociais quanto aos custos sociais envolvidos, dada a seletiva dosagem imprimida pela prolongada vida do instrumento" (COMIF, 1986). Embora destoe dos demais por, ao menos, ter consolidado as bases do complexo florestal, o FISSET-Reflorestamento não ficou imune a desvios e ao perfil regressivo encontrado nos demais fundos.

Tabela 27- Distribuição do Número da Área Média(1) do Projetos do FINOR, Segundo as Classes de Área, Julho de 1985.

Classe (ha)	Agropecuária		Agroindústria		Total	
	Nº	Área Média	Nº	Área Média	Nº	Área Média
Menos de 500	40	143	1	242	41	146
500 a 1.000	14	740	1	614	15	732
1.001 a 1.500	29	1.298	1	1.195	30	1.295
1.501 a 2.000	22	1.781	2	1.611	24	1.767
mais de 2.000	318	7.535	13	5.970	331	7.747
Total	423	5.884	18	4.605	441	5.532

(1) em hectares.

Fonte: COMIF (1986).

Dentre as distorções do FISSET/reflorestamento, destaca-se o "diferencial entre o custo incentivado e o de mercado, da ordem de 110% em 1975, e de 76,5% em 1976, superiores aos custos de mercado" (COMIF, 1986) o que permitiu ganhos expressivos de benefícios pelas empresas. Além disso, implantou-se florestas em áreas mal localizadas, de difícil uso da produção, como em Mato Grosso do Sul, onde plantou-se 460 mil hectares, em especial *eucalyptus*, que estavam ociosos em 1985, com cerca de 180 mil hectares comprometidos com fogo, formiga, pragas e geadas, ou seja 39,1% da área cultivada. Por outro lado, na maioria dos casos "a ineficiência dos projetos incentivados ficou evidente através das seguintes constatações: a) baixos rendimentos volumétricos da madeira reflorestada, após transcorridos 20 anos de incentivos à atividade, incompatíveis

com o nível tecnológico silvicultural alcançado por alguns subsetores mais produtivos; b) parcela considerável de plantios com época de corte vencida, sendo antieconômicos por falta de mercado consumidor ou por má localização; c) muitos plantios de árvores em terras agrícolas; d) alta rotatividade de empresas do setor atuando apenas no período incentivado dos projetos e; e) estímulo indireto à remoção de florestas nativas" (COMIF, 1986).

Não bastassem esses problemas, eles foram magnificados pela dimensão territorial envolvida, pois no Fiset/Reflorestamento, o volume de terras envolvido foi extremamente expressivo, representando o cultivo com *pinus* e *eucalyptus* extensão de terra superior a 3,4 milhões de hectares no período 1971-82; ou seja, superfície superior à metade da área agrícola paulista, e mais que a área de cana para indústria, principal cultura dessa mesma unidade da federação, no triênio 1994-96 (GONÇALVES et al., 1997). Outro aspecto que magnifica a concentração, pode ser verificado no número reduzido de firmas que acabaram ocupando toda essa extensão de terras, totalizando 1.336 empresas, ou seja uma área média maior que 2,5 mil hectares. Nos estratos superiores, um conjunto de 90 firmas conseguiu a aprovação de megaprojetos, todos com áreas superiores a 10 mil hectares, sendo contemplados com nada menos que 2,3 milhões de hectares, ou seja uma área média de mais de 25 mil hectares por firma. Apesar da concentração de firmas ocorrer nos projetos inferiores a 500 ha (60,4%), na verdade a concentração pode ser ainda maior, dado que uma firma pode ter projetos em mais de um estrato (Tabela 28). Os grandes maciços florestais, regionalmente localizados, mudaram a paisagem da agropecuária de várias localidades, pouco contribuindo para o emprego e retirando da atividade produtiva por vários anos, parcelas importantes de solo agricultável.

Tabela 28.- Distribuição do Número de Projetos, de Firms e da Área Cultivada, dos Reflorestamentos por Incentivos Fiscais, Brasil, 1971-82.

Classe de área (há)	Firms		Área Média		Área	
	Nº	%	Há	I (1)	Hectares	%
Menos de 500	807	60,4	200,6	8	161.883	4,7
501 1.000	168	12,6	707,6	27	118.883	3,4
1.001 - 5.000	216	16,2	2.219,2	86	479.339	13,9
5.001 10.000	55	4,1	6.730,9	261	370.199	10,7
mais de 10.001	90	6,7	25.758,1	998	2.318.226	67,2
Total	1.336	100	2.581,2	100	3.448.531	100

Fonte: IBDF, citado por COMIF(1986).

Findo o ciclo desses programas de incentivos fiscais procurou-se outros mecanismos de estímulo às denominadas regiões carentes. A Constituição Federal de 1988, no artigo 159 (regulamentado pela Lei Nº 7.827 de 27/09/89) criou os fundos constitucionais para desenvolvimento econômico e social do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados seriam aplicados em projetos nessas regiões. No caso nordestino, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste(FNE) praticando taxas de juros inferiores aos vigentes no SNCR, além de rebates de até 40% na correção monetária, estimulou inúmeras empresas a se instalarem na região. Os recursos aplicados somaram US\$ 1,73 bilhões no período 1990-1993 (1º semestre), dos quais 57% foram aplicados em agronegócios (EVANGELISTA & ARAÚJO, 1996), principalmente no desenvolvimento dos polígonos irrigados como

os do Vale do Rio São Francisco. Atraídos pelos expressivos subsídios advindos dos rebates na correção monetária (em tempos de inflação elevada), vários empresários do Sul-Sudeste, e mesmo empresas de outros setores do Nordeste (em especial empreiteiras), investiram em projetos agroindustriais como o do platô de Niópolis em Sergipe, aproveitando-se das imensas vantagens financeiras que essa decisão propiciava (GONÇALVES & SOUZA, 1994). Isso, mantendo a característica de privilegiar os maiores tomadores, numa atitude altamente discriminatória quanto aos agropecuaristas regionais (Tabela 29).

Esses grandes projetos nordestinos, financiados com os novos mecanismos, apresentam como característica geral "uma concentração bastante elevada do valor dos empréstimos concedidos pelo FNE aos grandes produtores. Em número de beneficiários, os micro e pequenos produtores (rurais e industriais) constituem a maioria, tendo havido aumento na sua participação de 86,3% em 1990, para 92,0% em 1993. Em todo período, eles representaram 92,7% do total. Não obstante, quanto ao valor dos empréstimos essa participação caiu para 38,7% em 1990, e 20,7% em 1991 (numa queda de 18 pontos percentuais) recuperando-se ao longo dos anos seguintes, até atingir 37,6% no primeiro semestre de 1993 (27% para o acumulado do período). Já os grandes produtores rurais ou industriais nunca chegaram a representar muito do total de beneficiários. A sua participação naquele total aumentou de 3,5% em 1990 para 4,1% em 1993 (3% para o acumulado do período), mas, quanto ao valor, essa participação evoluiu de 45,6% para 48,2%, devendo-se realçar que, em 1991, os grandes produtores chegaram a responder por 68,3% dos empréstimos concedidos, com uma participação de 60,3% para o acumulado do período" (EVANGELISTA & ARAÚJO, 1996).

Tabela 29.- Distribuição Percentual do Crédito Agropecuário e Agroindustrial Concedido Pelo Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), 1990-93.

Ano	Pequenos		Médios		Grandes	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
1.990	86,3	44,7	10,5	16,5	3,2	38,8
1.991	94,7	29,1	3,5	16,2	1,8	54,7
1.992	96,7	35,4	1,7	16,2	1,6	48,4
1.993(1)	92,1	60,2	3,9	9,4	4,0	30,4
Acumulado	92,8	40,0	4,4	14,9	2,8	45,1

(1) dados relativos aos empréstimos realizados no 1º Semestre.

Fonte: EVANGELISTA & ARAÚJO (1996).

Os projetos de desenvolvimento da agricultura nordestina, centrados principalmente nos polígonos irrigados, frente à limitação do regime hídrico local ao pleno desenvolvimento das atividades, colocam uma questão relevante de cunho estrutural: a incorporação da população local. Defendidos como necessidade de inserção regional na dinâmica do desenvolvimento nacional, esses projetos, na verdade, não apenas têm se especializado em produtos (caso das frutas) para satisfazer à demanda externa (do Centro-Sul do Brasil e/ou do exterior), como, na verdade, implicam na "importação" de agropecuaristas. Os pólos irrigados são ocupados por empresas e agropecuaristas do Sul-Sudeste (e da região litorânea nordestina) promovendo o êxodo rural dos antigos habitantes. A maioria, sem documentação regularizada da terra, acaba vendendo "barato" seus

direitos e migra para cidades maiores⁹³. Outro aspecto decorre de que a própria irrigação constitui fator limitante, exigindo agropecuaristas qualificados no manejo do solo e da água, ou seja, com capacidade técnica mais aprimorada, da mesma maneira que ocorre nos cerrados do Brasil Central. Dessa forma, a execução desses projetos certamente contribuirá para a alavancagem da economia regional (ainda que com efeito localizado como plataformas exportadoras), mas muito pouco agregam como alternativa social à eliminação da miséria nordestina em nome da qual são desenvolvidos. Na agropecuária, parecem muito mais com os antigos *plantations* do que os modernos empreendimentos rurais, ou sejam são excludentes por concepção.

Esses megaprojetos de desenvolvimento setorial estimularam a grande propriedade tratando-se não apenas dos grãos ou da pecuária. Mesmo os projetos de fruticultura de mesa, que poderiam apresentar uma conformação distributiva de menor tamanho dos pomares, em processos intensivos em mão-de-obra, centrados na qualidade, vêm sendo implantados privilegiando grandes áreas e grandes empresas. Basta verificar o perfil dos dois pólos modernos exportadores de frutas frescas: a uva nordestina (Vale do São Francisco) e a maçã Sulista (Santa Catarina e Rio Grande do Sul). No segmento catarinense de maçã, 2% dos pomicultores respondem por 65% da produção (HENSTCHKE, 1994): a estrutura do caso gaúcho (GONÇALVES et al., 1996b) é semelhante. Outra característica desse polo frutícola está na elevada verticalização (produção e logística) e na presença de grandes empresas de outros setores da economia como a Portobelo e a Randon, atraídas pelos incentivos oferecidos pelas políticas públicas. No caso nordestino, repete-se a perspectiva excludente, de verticalização e de atração de empresas de outros setores e regiões, pelas mesmas razões (BLOCH, 1996).

Assim, finalizando, seja no passado remoto, no passado recente, e mesmo no presente, a grande propriedade e a concentração dos benefícios das políticas públicas representam a marca da atuação do Estado no Brasil. Saindo da cana no Nordeste colonial, passando pelo café do Oeste paulista, pela modernização conservadora do pós-70, na ocupação do Brasil Central, nas incursões da novíssima fronteira agrícola na frente amazônica e, chegando à revisita ao Nordeste nos novos projetos de irrigação, num paradoxo de um país tropical e amplo, verifica-se a certeza de que o sol nasceu para poucos. Muitas oportunidades de realizar movimentos desconcentradores foram relegadas ao segundo plano, com o enfrentamento da questão agrária sendo postergado em favor de alternativas de políticas que reforçam a grande propriedade territorial. Em toda história da agricultura, mostra-se presente a força política dos grandes proprietários de terras engendrando políticas de proteção e valorização do patrimônio. No Nordeste, isso fica nítido tanto quando se visualiza o "senhor os engenhos" coloniais como o "senhor das águas" dos modernos pólos de irrigação. Exatamente esse perfil de política pública explica o porquê dos resultados serem distintos, entre a agricultura brasileira e a norte-americana. Aqui acabou-se

⁹³ Como entre o anúncio dos projetos e sua implementação decorrem muitos anos, além do próprio ritmo lento, há a proliferação de ações especulativas. Os "empresários" vão até as áreas onde os projetos serão instalados e "compram" as terras dos habitantes locais (muitas vezes os mesmos são coagidos a vender). Na área de Barreiras na Bahia isso aconteceu com frequência, e também nos polos de irrigação do São Francisco. Destaca-se nesse último caso o megaprojeto de irrigação do Jaíba, no Norte de Minas Gerais, que abrangerá cerca de 100 mil hectares, onde conhecida família de usineiros paulistas comprou expressiva parcela de terra exatamente onde seria instalado o projeto (mera coincidência e enorme tino empresarial?) e deverá ser indenizada para viabilizar o empreendimento (Ganham duas vezes, como especuladores e como beneficiários do investimento subsidiado na parcela de terra que não venderem).

compondo modernas apenas algumas lavouras de grãos, o que configura uma importação empobrecida do modelo norte-americano de agricultura derivado da 2ª Revolução Industrial. Esse fato foi apreendido por Josué de Castro no início dos anos 50 no seu livro clássico "Geografia da Fome", ao verificar que aqui a realidade mostra-se muito distinta da verificada nos Estados Unidos da América onde **“o surto de industrialização e concentração urbana do leste norte-americano que deu lugar à agricultura intensiva de cereais e à pecuária, o *middle west* e que fez da Califórnia (e não o Texas e os *belts*) o primeiro Estado agrícola da União, com seu cultivo de frutas e de verduras”** (CASTRO, 1957).