

## agonia da modernização

Ivan Ribeiro

Em junho os gestores da política econômica do governo Figueiredo decretaram um novo pacote econômico. Entre outras medidas que provocaram maior celeuma estavam a retirada dos subsídios à cana-de-açúcar e ao trigo e a redução do nível de subsídios ao crédito agrícola. A primeira, pelo impacto inflacionário que provocará (o INPC será expurgado do aumento de preços daí decorrentes) e a segunda, pelos protestos de setores do empresariado rural e pelas contradições que gerou no próprio governo (basta lembrar a oposição, ainda que discreta, do Ministro da Agricultura).

A importância dada a essas medidas é clara. A retirada dos subsídios ao açúcar e ao trigo representa um rude golpe na política de contenção de preços ao consumidor de dois produtos básicos na cesta de consumo da população de baixa renda. O aumento da taxa de juros para o crédito rural pode ser considerado como o canto do cisne do modelo de modernização da agricultura, adotado a partir do início da década de 70.

Estas notas pretendem contribuir para o debate em torno do papel do setor agrícola na solução da atual crise econômica, através da adoção de políticas alternativas. Seu pressuposto é de que o modelo de modernização seguido pela agricultura a partir de 1970, e o padrão de relações intersetoriais dele decorrente, começaram a entrar em colapso a partir de 1979. E encontram-se agora em sua etapa final de esgotamento, apesar da prioridade dada à agricultura e do pacote agrícola de maio daquele ano. A intensidade e profundidade da atual crise fazem problemática a repetição da experiência de modernização do Centro-Sul, baseada em culturas modernas e dinâmicas (tipo soja-trigo) e farto subsídio creditício em regiões que ainda utilizam técnicas de produção mais atrasadas (Norte e Nordeste). De outra parte, a atual crise torna necessário um novo padrão de relações intersetoriais na expansão da oferta de bens de primeira necessidade e na ampliação da capacidade do campo de absor-

ver força de trabalho. Finalmente, a configuração desse novo padrão de relações intersetoriais torna prioritária a realização de uma ampla reestruturação dos sistemas de posse e uso da terra, através de uma Reforma Agrária com características bem precisas.

Com isso, não se quer dizer que "sem Reforma Agrária não há solução para crise". O que não impede de deixar claro que a não-realização da Reforma Agrária tornaria socialmente mais perversa e economicamente mais complexa a saída para a atual crise.

### **Antecedentes históricos da modernização**

Como é sabido, uma das primeiras e mais controvertidas ações do Governo

da) e pelas condições desfavoráveis no mercado internacional de produtos agrícolas, fatores que fortaleciam a necessidade de alterações no sistema de posse e uso da terra.

A hipótese de realização da Reforma Agrária, somada às medidas restritivas adotadas no mencionado período de reajuste, levaram a protestos veementes por parte dos empresários agrícolas e seus órgãos de representação. Consideraram-se traídos pelo primeiro governo do movimento, em cuja vitória haviam ajudado. Inicia-se então um jogo de pressões. Pouco a pouco as perspectivas de aplicação do Estatuto da Terra para a realização da Reforma Agrária foram se tornando cada vez mais distantes. Nesta direção atuaram também setores da tecnocracia governamental que tinham outra

Muitos interesses limitaram a aplicação do Estatuto da Terra

# GRICULTURA,

Castelo Branco foi seu empenho pela aprovação, no Congresso, do Estatuto da Terra, concretizada em novembro de 1964. Hoje parece não haver dúvidas de que o motivo para aquela posição foi de ordem social, já que no pré-abril de 1964 os conflitos no campo haviam atingido um nível bastante elevado. Não sem razão o tema Reforma Agrária constituiu um dos focos do debate e da controvérsia política nos governos Jânio Quadros e João Goulart. Mas a essa dimensão social originária incorporou-se, logo, uma componente econômica. A realização de uma Reforma Agrária "não-subversiva" passou a ser considerada, por alguns setores do governo de então, como um elemento básico do novo modelo econômico que o país deveria adotar após o período de reajuste. Tal papel (ao lado de suas implicações políticas) seria assegurado pela criação, através da distribuição de terras expropriadas de latifúndios, de um setor de propriedades médias, capazes de dar novo dinamismo às relações com os outros setores da economia, seja através do aumento da oferta de bens, seja através da maior absorção de insumos dos setores não agrícolas. Além disso, os defensores dessa alternativa chamavam a atenção para as restrições impostas pela contenção fiscal e monetária (decorrente da política de estabilização então segui-

visão do modelo econômico a ser adotado após o período de estabilização da economia. O golpe de misericórdia na Reforma Agrária foi dado no 1.º Congresso Nacional da Agropecuária em 1967 (Brasília) que reuniu líderes do empresariado rural (através de Federações e Confederações de todo o país), além da participação de técnicos de várias agências governamentais. As reivindicações contidas nas conclusões desse Congresso apontavam basicamente para uma política de modernização centrada no incremento e na diversificação das exportações agrícolas, com ênfase na melhoria da produtividade, apoio creditício, assistência técnica, pesquisa agropecuária, seguro agrícola, subsídios aos insumos, não-tabelamento de preços e colonização a partir da iniciativa privada.

Tais reivindicações em pouco tempo foram incorporadas, em sua maioria, à ação governamental através do Plano Estratégico de Desenvolvimento do governo Costa e Silva (1967) e da reforma financeira de 1966. Simultaneamente, as condições externas ao setor tornaram mais aceitável a adoção da política de modernização, função do fim do período de estabilização (com retomada, em novo nível, do processo de acumulação) e sensível melhora no mercado internacional de produtos agrícolas.

Estavam assim lançadas as bases para a política de modernização *à outrance* que vai caracterizar o fim da década de sessenta e a de setenta. A grande propriedade improdutiva, se fosse afetada, o seria por meio da modernização e não da transformação dos sistemas de posse e uso da terra através de uma Reforma Agrária.

### As características da modernização agrícola

A racionalidade do modelo de modernização agrícola adotado a partir de 1967 concentrou-se em dois pontos: dinamização dos setores improdutivos através de outras políticas que não a alteração dos sistemas de posse e uso da terra; e abertura ao comércio internacional, no contexto de uma estratégia econômica global de inserção crescente nos fluxos da economia internacional.

Para enfrentar a improdutividade e a baixa produtividade, a ação governamental baseou-se na significativa expansão do crédito subsidiado, na elevação dos gastos em extensão rural e no tratamento preferencial ao setor de insumos (máquinas, fertilizantes, inseticidas e herbicidas), visando possibilitar sua maior absorção por parte dos produtores rurais.

A abertura ao comércio internacional foi buscada através da concentração desses instrumentos naqueles produtos que apresentavam melhores condições (mercado e preços) de serem exportados, principalmente suco de laranja e soja.

Entre os recursos de política econômica adotados pelo governo, o crédito, pelo seu crescimento e pelo montante de subsídios concedidos, transformou-se na principal alavanca do processo de modernização agrícola.

### O crédito à agropecuária<sup>1</sup>

O crédito rural (volume total de financiamento) entre 1970 e 1980 cresceu em termos nominais nove vezes e, em termos reais, aproximadamente quatro vezes. A tendência a um vertiginoso crescimento foi predominante até 1976, quando se passou a notar uma inflexão nas taxas de crescimento que perdurou até 1979, momento de uma retomada para voltar a cair nos últimos dois anos (em 1980 o crédito total, em termos reais, concedido pelo Banco do Brasil era inferior ao nível de 1976 em 25 bilhões de cruzeiros). O crédito para as ativida-

des de custeio foi o que apresentou um ritmo mais regular de crescimento no período considerado, enquanto o crédito para investimento e comercialização, sobretudo o primeiro, apresentava contração significativa a partir de 1976 (entre 1979 e 1980 o crédito para investimento passou de 157,3 bilhões a 91,0 bilhões de cruzeiros, com uma redução em termos reais de 42,1%).

A importância do crédito agrícola para o processo de modernização da agricultura pode ser avaliada quando se compararam os valores do crédito concedido para determinados insumos e a soma total dos recursos gastos pelos agricultores em sua aquisição. Os dados disponíveis mostram que, em 1979, o valor do crédito para fertilizantes representou 90% do valor das vendas de fertilizantes no Brasil; o valor do crédito para defensivos representou mais de 75% do valor total das vendas de defensivos e os financiamentos creditícios para tratores representaram mais de 90% do valor das vendas das indústrias para o setor agrícola. O peso significativo do amparo creditício na compra de insumos não pode ser desligado dos subsídios embutidos nos financiamentos, resultado de taxas reais de juros crescentemente negativas (em 1976 a taxa real de juros era de — 24,3% passando a — 43,1% em 1980).

Além desses aspectos, o apoio creditício apresentou características qualitativas bastante conhecidas: concentração regional (2/3 dos financiamentos para as regiões Sul e Sudeste); concentração por tamanho de estabelecimento (em 1975 os estabelecimentos com mais de 200 ha absorviam 56% do crédito enquanto representavam só 13% do número de tomadores); concentração por produtos, como soja, café, cana-de-açúcar e algodão recebendo quase que 50% do volume total, enquanto que feijão e mandioca, por exemplo, não chegavam a receber 3% do total.

O Nordeste ilustra o caráter extremamente localizado e excludente dos resultados do processo de tecnificação da agricultura a partir do apoio creditício. Em pesquisa realizada no final da década de 70, de quinze produtos analisados somente café e cana-de-açúcar revelaram o uso de insumos modernos na região.

Cabe mencionar a esta altura o nível de eficiência da utilização do crédito agrícola, ou seja, seus efeitos sobre a dinâmica da produção agrícola. A evidência estatística (apesar das limitações) mostra

### Quais os beneficiários desta política de créditos?

<sup>1</sup> Na elaboração desta subseção e das três que seguem utilizaram-se informações e dados contidos em *Os resultados da modernização agrícola* de A. Kageyama e J. Graziano da Silva, Campinas, 1983, mimeo.

que o valor bruto da produção agrícola tem crescido bem menos que o valor dos financiamentos. Isto demonstra o baixo efeito multiplicador do crédito, resultado do desvio do crédito agrícola para outros fins (especulação financeira e imobiliária). Esta situação não pode deixar de ser relacionada, seja com a fartura relativa da oferta de crédito, seja com as crescentes taxas de juros negativas.

É claro que a avalanche creditícia, com tais características, trouxe implicações para o perfil da produção agropecuária, emprego e inclusive estrutura da propriedade da terra.

### **Evolução da produção agropecuária**

A produção agropecuária, no período, apresentou três características principais: crescimento reduzido ou mesmo negativo dos produtos para o mercado interno ou de tecnologia tradicional, tais como arroz, feijão, mandioca e milho; crescimento acelerado das culturas modernas, em geral vinculadas à agro-indústria e destinadas à exportação (soja, laranja, cana-de-açúcar), e da produção de suínos, aves e leite, ou seja, dos setores da pecuária que se modernizaram rapidamente; crescimento da parcela da produção agropecuária exportada em relação à produção total (de 14,2% em 1970/1972 a 18,7 em 1978/1980).

Os efeitos foram a queda na disponibilidade de alimentos e o aumento de seus preços, com sérios impactos na espiral inflacionária. De acordo com dados de Mendonça de Barros <sup>2</sup>, a disponibilidade *per capita* da produção doméstica — crescente até 1970 — inverte esta tendência nos anos seguintes, chegando a 1980 com uma redução de 17%.

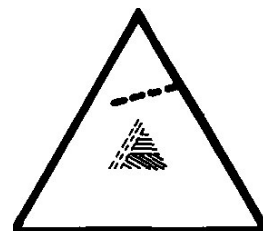
### **Estrutura da propriedade e utilização das terras**

Marcam a década de 70 a persistência e o reforço da concentração da propriedade da terra no Brasil. Os imóveis de menos de 100 ha, cujo número representava 85,8% do total em 1972 e 84,2% em 1978, tiveram sua parcela de ocupação da área total reduzida de 17,5% a 14,8% no mesmo período (dados do cadastro do INCRA). Paralelamente, os imóveis de mais de 10 000 ha, representando tão-somente 1% do número total, acresceram sua participação na área total de 19,0% a 25,0%. A concentração da

propriedade da terra se fez também acompanhar de uma concentração do acesso à terra, já que não se notaram no período transformações significativas na parceria e no arrendamento.

As consequências dessa tendência à concentração da propriedade e da utilização da terra manifestaram-se na evolução dos indicadores da exploração da terra na década 70/80. Tomando como referência os estabelecimentos agrícolas, o fenômeno mais expressivo foi o aumento significativo da área cultivada com lavouras temporárias e permanentes, das matas plantadas e dos pastos artificiais (estes passaram de 11% a 37% da área total de pastagens). A relação área explorada/área total (que inclui terra trabalhada mais matas e pastagens nativas) passou de 83,6% em 1970 a 82,4% em 1980, depois de ter atingido 85,3% em 1975. Os dados relativos aos imóveis rurais (unidades exploradas ou não) confirmam a tendência ao mostrar que, entre 1972 e 1978, houve também uma redução da proporção da área explorada sobre a área total (de 58,0% a 42,4%), acompanhada por um crescimento sensível da proporção da área aproveitável não explorada sobre a área total (de 21,7% a 37,2%).

Deve-se ressaltar que dos 149 milhões de hectares aproveitáveis não explorados existente em 1978 (cf. cadastro do INCRA), cerca de 134 milhões, ou 89,0%, encontram-se nos imóveis com mais de 100 ha e 71,0% naqueles com mais de 500 ha. Estes dados evidenciam não só a extensão do fenômeno das terras ociosas no país (em parte devido à ação especulativa), como também a responsabilidade das grandes propriedades por esta situação. Até mesmo nos estados mais modernos e dinâmicos do ponto de vista da atividade econômica geral, e agrícola em particular, nota-se a presença significativa de áreas aproveitáveis não exploradas, como é o caso de São Paulo (5 milhões de ha, ou 38,9% da área explorada), Paraná (3 milhões de ha, ou 30,6% da área explorada) e Rio Grande do Sul (2 milhões de ha, ou 12,2% da área explorada). Nas regiões de agricultura menos dinâmica e mais atrasada o quadro apresenta-se ainda mais grave, sendo que em três estados (Maranhão, Piauí e Bahia) a área aproveitável não explorada supera a área explorada: no Maranhão a área explorada corresponde só a cerca de 30% da área aproveitável não explorada, no Piauí a relação é a



**Mesmo nas regiões mais modernas há muita terra ociosa**

<sup>2</sup> Agricultura e Energia: notas introdutórias ao dilema dos anos 80, 2.º Simpósio de Política Agrícola, Bauri (SP), 1981, p. 60.

mesma, enquanto na Bahia a proporção é de 84,5%, menos grave portanto.

### **Agricultura e absorção de força de trabalho**

A participação do setor primário na população economicamente ativa do país cai de 44,3% em 1970 para 29,9% em 1980. A população economicamente ativa agrícola manteve-se praticamente estagnada no período, passando de 13,09 a 13,11 milhões de pessoas.

Em relação ao emprego propriamente dito, o pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários, segundo o IBGE, passou de 17 582 mil em 1970 a 21 110 mil em 1980, com um crescimento portanto de 20,06% na década. Entre 1970 e 1975, a taxa de crescimento do número de pessoas ocupadas na agricultura (3,0% ao ano) foi superior à expansão da área total (1,9% ao ano) e da área explorada (2,4% ao ano). Mas entre 1975 e 1980 a taxa de crescimento do número de pessoas ocupadas na agricultura cai para 0,7% ao ano. Para Kageyama e Graziano, a elevada taxa dos primeiros anos da década deveu-se ao fato de que o fechamento da fronteira e o grau de mecanização atingidos pela agricultura ainda não haviam sido suficientes para provocar uma reversão da tendência ao aumento absoluto do emprego rural no período em consideração. Cabe ainda mencionar a evolução do emprego indireto originado da atividade agropecuária, ou seja, nos setores que produzem máquinas e insumos, processamento de matérias-primas e comercialização e abastecimento. Entre 1970 e 1975, a taxa média de crescimento desse emprego indireto foi de 5,1% ao ano (superior à taxa do próprio setor agrícola), passando o contingente de pessoas ocupadas de 1 028 000 pessoas a 1 309 000.

Por outro lado, a absorção da força de trabalho variou segundo o tamanho dos estabelecimentos agrícolas, pelo menos entre 1970 e 1975. Os estabelecimentos de menos de 100 ha em 1970 absorviam 80% do emprego agrícola, passando em 1975 a 77,4%; já os de mais de 1 000 ha aumentaram sua participação no período de 4,1 a 5,2%. Mas, apesar da queda notada no quinquênio, é indiscutível que a massa do emprego rural continua sendo gerada nos pequenos estabelecimentos.

Quanto às ocupações, notou-se entre 1970 e 1975 menor participação da mão-de-obra familiar no emprego médio anual

(de 71,6 a 68,9%) e dos parceiros (de 4,8 a 3,3%) e um aumento na categoria dos assalariados, que passaram de 23,6 a 27,7% do total, sendo que a taxa de crescimento do emprego temporário foi a mais elevada.

A distribuição regional da população ocupada mostra que em todas as regiões as taxas de variação relativa do pessoal ocupado reduziram-se entre 1970/1975 e 1975/1980, sendo que a região Sul apresentou uma taxa média geométrica de incremento anual negativa de 1,9%.<sup>3</sup> A redução das taxas de crescimento da força de trabalho, mesmo nas zonas com técnicas de produção menos intensivas em capital como o Nordeste, mostra que nessas regiões a função geradora de emprego da agricultura contraiu-se de forma significativa no período em consideração, em condições em que o subemprego da força de trabalho nas áreas rurais chegava a 30 ou 40% do total. O fluxo anual da população de origem rural para as zonas urbanas tem atingido a média de 900 mil, o que torna necessária a criação de cerca de 360 mil novos empregos por ano só para atender a esse contingente vindo do campo (frente a um total de 1 500 000 empregos que a economia deve criar anualmente para não aumentar a taxa de desemprego e de subemprego).

São essas, em forma sumária, as características do processo de modernização da agricultura brasileira deflagrado a partir de 1967. Em 1979 a economia brasileira mergulha na crise — queda na taxa de crescimento do PIB, inflação de quase 80% e rigidez crescente nas contas externas, agravada sobremaneira pelo novo choque do aumento dos preços de petróleo. A quebra na safra agrícola e a consequente redução da oferta de bens de primeira necessidade (só em 1978, por exemplo, foi necessário importar cerca de 2 bilhões de dólares de alimentos) como também, o ônus dos subsídios e incentivos fiscais embutidos no modelo de modernização tornaram a agricultura, em boa medida, responsável pela difícil situação econômica.

Foi nesse contexto que o governo Figueiredo determinou a prioridade à agricultura e promulgou o pacote agrícola de maio de 1979.

### **O início da reversão da política de modernização (1979-1982)**

A crise econômica de 1979, para a qual

<sup>3</sup> Cf. *Aspectos da evolução da agropecuária brasileira: 1940-1980*, IBGE, 1982, Rio de Janeiro, p. 69.

### **Como cresceu o emprego com a modernização agrícola**

a modernização à *outrance* da agricultura indiscutivelmente contribuiu, levaria o governo Figueiredo a definir três funções básicas para a agricultura: expansão da produção de alimentos, manutenção do impulso às exportações agrícolas e produção de álcool para substituição das importações de petróleo.

Ora, em condições de déficit real do orçamento público e do já significativo montante da dívida pública interna (para não mencionar as dificuldades das contas externas), não é difícil imaginar que o processo de alocação de recursos à agricultura sofreria, pelo menos, um esforço de racionalização. Isto porque, ao contrário de antes, agora se daria atenção também à produção de alimentos para o mercado interno, cuja insuficiência de oferta havia sido uma das causas principais das crescentes tensões inflacionárias, além da potencialização do amparo à produção de álcool. Tal esforço de racionalização refletiu-se, em parte, no pacote agrícola de 1979, cujas medidas representaram essencialmente um azeiteamento do sistema de crédito rural. Ao mesmo tempo, houve um relativo deslocamento do apoio creditício para os pequenos produtores entre 1978 e 1979, acompanhado de uma expansão do crédito agrícola de 25,1 bilhões de cruzeiros, ou seja, mais 4,3% em relação ao ano anterior, em termos reais.

Os resultados se fizeram sentir na safra de 1980, quando pela primeira vez desde 1977 as lavouras voltadas ao abastecimento interno assumiram a liderança na ampliação da área plantada no país. Mais de 75% dos 3,5 milhões de ha incorporados à produção agrícola naquele ano foram destinados a alimentos como o feijão, o arroz, o milho, enquanto os chamados produtos exportáveis ficavam com apenas 24,2% das terras incorporadas. Entretanto, o volume de produção originado desse incremento de área foi bem inferior ao que seria possível, caso as medidas do governo então adotadas tivessem procurado enfrentar com maior vigor os problemas de produtividade.

Mas esse impulso teve pouca duração. Pressionado pela necessidade de manter o apoio às culturas dinâmicas de exportação e ao programa do Pró-álcool, o governo viu-se obrigado, já no ano de 1980, a contrair o crédito à agricultura, fazendo com que o valor real dos créditos concedidos pelo Banco do Brasil caísse de 58,1 bilhões de cruzeiros em rela-

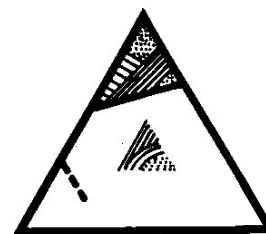
ção a 1979, ou seja, de 9,5%. Se se agrega a este fato a evolução notada então nos preços dos insumos agrícolas que, com exceções raras, aumentaram mais que a inflação (NPK, por exemplo, aumentou seus preços de 194% entre 1979 e 1980, enquanto a inflação no período chegava a 87,2%), pode-se compreender que a contribuição anti-inflacionária da prioridade à agricultura e do pacote agrícola foi de reduzida significação. E de vida efêmera.

Espremido pelas tensões das contas internas e externas, o governo começa a dar os primeiros sinais de mudança na política de modernização e intensifica as medidas concretas de redução da quantidade e da qualidade dos subsídios creditícios dados ao setor. E isto, apesar de que desde agosto de 1979 (com a queda de Simonsen e sua proposta recessiva) a política de Delfim Netto de "combater a inflação crescendo" vinha sendo implementada sem obstáculos. As agências governamentais especializadas começam a fazer apelos, tímidos, é verdade, para a redução do uso de insumos modernos (basta lembrar a burro-mecanização e a volta ao velho esterco de curral). Paralelamente, os próprios agricultores, começando a sentir as transformações que se avizinhavam na política de crédito subsidiado (e outras formas de apoio governamental), passaram a alterar seu perfil produtivo, abandonando, por exemplo, a concentração na dobradinha soja-trigo.

Os resultados da economia no ano de 1980 são ilustrativos: inflação de 110,2%, PIB de 7,9%, crescimento da dívida externa e redução das reservas em dólares, mostrando que os resultados positivos obtidos com a prioridade à agricultura e o pacote agrícola haviam sido anulados, engolidos pela voracidade do próprio processo inflacionário que buscavam combater. Em outubro daquele ano é abandonada a política de "combater a inflação crescendo". E o país entra numa recessão que coincide com a estagnação do nível de atividades dos países industrializados e a queda generalizada nos preços dos produtos primários. A situação se agrava em 1981 e o ano termina com uma queda do PIB de 1,9% e inflação de 95,2%.

Ilhado pelas contradições da aguda crise inflacionária acompanhada de recessão e pelas difíceis condições externas, o modelo de modernização da agricultura entra em agonia. Através da resolução 671 do Banco Central e normas poste-

## O pacote agrícola foi ineficaz no combate à inflação



riores, o governo determina um aumento geral nas taxas nominais de juros do crédito rural, acompanhado por uma exigência de maior participação de recursos próprios dos médios e grandes proprietários e por uma elevação da obrigatoriedade da aplicação de recursos próprios dos bancos comerciais em empréstimos ao setor rural. Ao mesmo tempo, amplia-se o tratamento diferenciado já concedido às regiões Norte e Nordeste, abrangendo as áreas de atuação da Sude-ne e da Sudam.

A contração do crédito se faz sentir. Em junho de 1981 o crédito à agricultura concedido pelo Banco do Brasil mostra uma redução de 35% em relação a 1978. No final de 1981 os saldos do crédito rural eram, em termos reais, 23,4% inferiores ao volume concedido em 1979. Posteriormente, em dezembro de 1982, o Conselho Monetário Nacional vinculou a taxa de juros do crédito rural à evolução do INPC, acrescido de uma taxa de 5%. Isso significou que as taxas de juros para os produtores do Norte/Nordeste aumentariam de 35% para 50% no segundo semestre de 1983, enquanto que no Centro-Sul o aumento seria de 45% para 60%, já no primeiro semestre. A redução de subsídios daí originada foi então justificada pelo ministro da Agricultura A. Stabile como destinada a permitir um aumento de recursos para investimento (máquinas, calcário e trabalhos de desmatamento), cujo saldo teria uma expansão de 71,5% em 1983, com a alocação de 283 bilhões de cruzeiros, acrescidos por um financiamento de máquinas e equipamentos da Caixa Econômica Federal da ordem de 300 bilhões de cruzeiros.

As conseqüências das medidas restritivas continuaram se manifestando. O padrão das relações intersetoriais criado pelos subsídios do modelo de modernização entrou em crise. Como ilustração, basta citar o caso do setor de máquinas e implementos agrícolas. Com uma ociosidade variando entre 60 e 80% (dependendo do segmento da indústria), com uma dispensa de mão-de-obra superior a 50% entre 1976 e 1982, sem um mercado externo com as características daquele dos automóveis, o mencionado setor vem enfrentando sérias dificuldades, com o fechamento de 12 empresas das 120 que compunham o setor em 1976. A ociosidade da indústria de fertilizantes chega a 40%, tendo o consumo aparente de fertilizantes, em 1982, caído cerca de

35% em relação a 1980. Para defensivos houve, em 1981, uma queda de 30% em relação a 1980 e para tratores essa contração foi ainda maior, pois no período 1980/1982 as vendas no mercado interno caíram 50%. Simultaneamente, o fluxo migratório campo-cidade manteve seu ritmo, levando a um agravamento maior do desemprego e do subemprego nas zonas urbanas, por si sós já dramáticos em razão da recessão. A oferta de produtos alimentares de primeira necessidade continuou sendo insuficiente. Em janeiro de 1983, o item "alimentação" no custo de vida teve um aumento de 11,9%, o maior dos últimos 24 anos. Não deve causar surpresa que os supermercados de São Paulo tenham vendido menos 11,5% em abril de 1983, o que representa claramente uma redução do consumo de alimentos.

A evolução dos preços dos alimentos reflete por sua vez alterações na estrutura da área cultivada. Só na região Centro-Sul e Rondônia, por exemplo, cerca de 1 milhão e duzentos mil hectares deixaram de ser cultivados com produtos alimentares para o mercado interno, o que representa uma contração de 7,1% em relação ao ano agrícola anterior. Ao lado dessa diminuição da área cultivada com produtos alimentares, os produtos de exportação voltaram a apresentar crescimento em área, 1,6% (153 mil hectares), depois de uma redução nos últimos anos, enquanto a cana-de-açúcar manteve sua tendência de crescimento, com mais de 536 mil hectares entre 1979 e 1982 (área colhida).

Paralelamente, as medidas de ajuste da economia adotadas em maio de 1983 levaram a um aumento dos custos variáveis da produção agrícola da ordem de 22,5% em termos reais, devido principalmente ao aumento da taxa de juros no crédito de custeio (dezembro de 1982), diminuição da percentagem do VBC financiado (exceção do feijão) e aumento do preço do diesel pela retirada do subsídio e pela maxidesvalorização.

É a partir desse contexto que, em 1982, toma corpo o debate sobre o papel que os subsídios à agricultura exerceriam no processo inflacionário. Segundo dados da Sociedade Nacional da Agricultura, do total de 2,1 trilhões de cruzeiros concedidos como subsídios pelo governo em 1981, coube ao setor agrícola 330,5 bilhões, ou seja, o equivalente a 15,2% do volume total, enquanto as estatais obtinham 33% e as exportações ficavam

**Indústrias  
ociosas,  
empresas  
fechadas:  
conseqüências  
do corte de  
subsídios  
agrícolas**

com 26,5% dos recursos subsidiados. Quanto à origem dos recursos destinados ao setor agrícola, dados oficiais informam que do total dos recursos aplicados em crédito rural no final de 1980, 90% provinham do Orçamento Monetário, isto é, Banco do Brasil e Banco Central (levando-se em conta empréstimos de outros bancos federais e dos bancos comerciais dos estados, a participação das fontes oficiais no crédito rural se aproxima de 95%). Na mesma época, e de acordo com a mesma fonte, 74,9% dos recursos aplicados no crédito rural eram representados por fontes não específicas do Orçamento Monetário, que não estavam sendo cobertas pelos depósitos à vista no Banco do Brasil e pelos depósitos compulsórios no Banco Central ou mesmo pelos recursos líquidos do Tesouro Nacional nas autoridades monetárias.

Essa situação foi repetidamente utilizada para calçar o argumento de que a expansão do crédito rural vinha sendo suportada em grande parte por emissões de moeda, comprometendo assim a execução da política monetária e os esforços de combate à inflação. Entretanto, os órgãos empresariais ligados à agricultura aduzem que o setor não é de fato subsidiado, já que com o confisco cambial e a diferença entre preços internos e externos (além do contingenciamento das exportações) o montante de subsídios é quase anulado.

Sem entrar na controvérsia sobre o subsídio à agricultura, não seria exagero afirmar que, nas condições atuais, de qualquer forma o padrão de relações intersetoriais estabelecido através da modernização da agricultura na última década está saturado. A magnitude da barreira das contas externas bem como da inflação fez implodir aquele padrão. O reconhecimento deste fato selou-se com as medidas complementares de supressão de subsídios ao setor agrícola, incorporadas no pacote econômico adotado em junho pelas autoridades econômicas do governo Figueiredo. O conteúdo destas medidas permite que se conclua: o modelo de modernização da agricultura está superado. As poucas medidas de apoio que restam beneficiam justamente as áreas mais atrasadas da agricultura como o Nordeste, cuja participação no montante total de subsídios é marginal. Torna-se por isso atual a substituição do modelo de modernização e, conseqüentemente, do padrão de relações intersetoriais que o acompanhou.

### **A nova etapa: outro surto de modernização e/ou reforma agrária?**

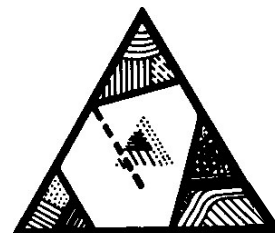
O modelo de modernização seguido a partir do início da década de 70 mostrou sua ineficiência em dois aspectos básicos, tendo em vista as funções a ele atribuídas pelos gestores da política econômica governamental: oferta de alimentos e emissão de moeda excessiva para sustentar o montante de subsídios que a modernização tornou necessário. Ambos os aspectos se refletiram numa contribuição significativa do setor agrícola para a acelerada espiral inflacionária que vem vivendo o país.

Partindo da suposição de que a função exportadora da agricultura deve ser mantida (o mesmo acontecendo com os recursos que a tornam possível) e que os objetivos do governo se centrariam no combate à inflação e na supressão dos problemas surgidos no padrão das relações intersetoriais (capacidade ociosa nas indústrias a montante da agricultura), quais seriam os caminhos a ser seguidos, na ótica da atual equipe econômica?

Seria possível, por exemplo, pensar na hipótese de um novo surto de modernização acelerada, agora incluindo as regiões que ficaram de fora do processo na década de 70, ou seja, Nordeste, Centro-Oeste e outras áreas da fronteira agrícola em expansão. Tal processo de modernização, ao contrário daquele do Sul e do Sudeste, não seria baseado em produtos dinâmicos de exportação como soja, mas sim em produtos alimentares de primeira necessidade (seja pelas condições climáticas, seja pelas necessidades criadas pela luta contra a inflação).

Convém lembrar que a modernização no Sul e no Sudeste deu-se através de uma verdadeira avalanche de crédito fácil e subsidiado, acompanhada por uma ação intensa dos órgãos de assistência técnica do governo e pressão cerrada das empresas particulares produtoras de insumos modernos, que praticamente forçaram os agricultores a adotar as novas técnicas de produção nas culturas de soja e trigo, até mesmo contra sua vontade (as Cooperativas naquele momento assumiram um papel de correia de transmissão das políticas adotadas pelo governo).

Salta aos olhos que, nas atuais condições de crise da economia brasileira, seria totalmente ilusório pensar na repetição dessa experiência. Inexistem condições para a repetição da oferta de crédito farto



**É possível  
modernizar o  
Nordeste?**



**O setor rural  
deve voltar  
a ser  
prioritário**

e subsidiado como na década de 70. Mas mesmo que fosse possível, existe um outro tipo de obstáculo que torna problemática, senão impossível, a repetição da modernização, qual seja, as características dos agricultores do Nordeste. Ao contrário do universo de produtores do Sul e do Sudeste, unidades familiares pequenas e médias, em grande parte de origem européia e funcionando com uma racionalidade próxima da economia camponesa familiar clássica, os produtores do Norte e Nordeste são em geral minifundistas e pequenos proprietários secularmente pauperizados, marcados seja por uma nacionalidade de sobrevivência, seja por um relacionamento de dependência com as grandes fazendas próximas. Sua reação e desconfiança ao crédito (com receio de não ter condições de pagar, e perder sua terra), sua resistência à alteração dos hábitos e do perfil produtivo são muito maiores que as dos agricultores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Em outras palavras, a origem e a realidade dos produtores do Nordeste são completamente diversas daquelas dos produtores que tornaram possível o *boom* da dobradinha soja-trigo. Este aspecto não pode deixar de ser levado em consideração. No que se refere às áreas de expansão recente da fronteira agrícola, existe certa margem para um surto de modernização, já que parte dos produtores são originários da região Sul do país, mas a tendência que vem se manifestando é mais para a formação de grandes propriedades, com técnicas de produção intensivas em capital e que, portanto, também exigiriam subsídios governamentais.

Na verdade a substituição do modelo de modernização deve passar pela construção de um novo padrão de relações intersetoriais, no qual caberiam à agricultura duas funções básicas (ao lado da manutenção do impulso exportador): expansão marcada da produção de bens alimentares de primeira necessidade; e aumento da capacidade do setor de absorver força de trabalho. A característica principal, inovadora e dinâmica deste novo modelo seria justamente a ampliação da capacidade de geração de emprego da agricultura, dela decorrendo (pela forma como seria conseguida essa ampliação) o aumento da produção de bens alimentares. É claro que a ampliação do emprego só se torna possível com a fixação do homem no campo e essa fixação passa pelo crucial problema da posse e

uso da terra. Ou seja, não é possível manter com estabilidade o homem no campo sem garantia de posse e uso da terra. Paralelamente, tal garantia só pode ser conseguida com transformações na estrutura da posse e uso da terra.

Recentemente, um dos mais lúcidos líderes do empresariado brasileiro, Antonio Ermírio de Morais, ressaltava que a prioridade econômica hoje é o desenvolvimento do setor rural. E justificava sua posição a partir da preocupação com as altas taxas de migração campo/cidade e com o elevado nível de desemprego na cidade. Como solução, propunha um programa de fixação do homem no campo, a ser realizado através da utilização das terras devolutas do Estado e da União. Em um primeiro estágio, a produção agrícola daí originada seria voltada para a própria subsistência familiar, atingindo em seguida excedentes comerciais para o mercado interno; numa fase posterior, a partir da organização dos produtores, seria possível chegar até a produção para o mercado externo.

O novo modelo para a agricultura brasileira deve realmente passar pelo caminho apontado por Ermírio de Morais. Mas só a utilização das terras devolutas seria insuficiente para dar vida à nova etapa de desenvolvimento da agricultura, e isso por dois motivos principais. Em primeiro lugar, não se conhece bem a quantidade real e a localização das terras devolutas. Em segundo lugar (e fator mais importante), a distribuição apenas dessas terras deixaria intocada a estrutura de poder e a intrincada rede de relações formais e informais existentes entre o grande proprietário, o mercado e as agências governamentais de crédito, planejamento e assistência técnica.

Qualquer novo modelo (inclusive um novo surto de modernização) tem que passar por uma reordenação e reorganização da estrutura fundiária, através de uma Reforma Agrária (utilizando o Estatuto da Terra). Ao afetar os setores não-produtivos da grande propriedade, permitiria alterar as relações de poder existentes em certas áreas rurais. Tais alterações abririam caminho para uma utilização melhor e mais racional de recursos e para que o setor de pequenos proprietários (o antigo e o novo, criado pela Reforma Agrária) pudesse receber a necessária e merecida atenção dos órgãos do Estado. Sem essa transformação na estrutura de poder, sem garantia de uso e posse da terra aos pequenos agriculto-

res, é possível supor que não só a utilização do crédito siga padrões distorcidos, com desperdícios e desvios improdutivos, como também que os pequenos agricultores, não ousem abandonar seus hábitos tradicionais de resistência ao crédito.

O núcleo básico desse novo modelo para a agricultura seria, sem dúvida, a propriedade familiar, com utilização intensiva de mão-de-obra, organizada ou não em cooperativas. Os beneficiários potenciais da reforma fundiária sairiam dos 11 milhões de posseiros, parceiros e minifundistas (além de um contingente de assalariados que seriam beneficiados). E as terras a serem distribuídas se originariam dos 149 milhões de hectares aproveitáveis não explorados, mencionados nos resultados preliminares do cadastro do INCRA de 1978.

É claro que uma reestruturação dos sistemas de posse e uso da terra dessa ordem e magnitude implicaria também em gastos por parte do Estado. Estes gastos não seriam até mesmo superiores àqueles de um novo surto de modernização com crédito subsidiado? Não se tem conhecimento de uma análise dos custos do processo de modernização por que passou a agricultura brasileira nos últimos quinze anos. Mas mesmo que existisse e uma comparação fosse possível, o problema que se coloca é mais de ordem qualitativa. Ou seja, sem alteração dos sistemas de posse e uso da terra prevalentes, um novo surto de modernização parece impossível.

O novo modelo seria baseado em técnicas de produção intensivas em trabalho, demandando relativamente menos recursos e menor absorção de insumos modernos — embora novas demandas fossem criadas — dando lugar assim à ampliação e ao surgimento de um setor "atrasado", se comparado com a agricultura do Sul e do Sudeste. Mas se trataria de uma dualidade planejada e transitória, uma etapa para enfrentar a atual crise, no contexto de uma estratégia econômica alternativa, cujo contorno seria delineado também por medidas relacionadas com os outros setores da economia (e que não cabe aqui analisar). A face atrasada do setor originado da Reforma Agrária poderia ser, em parte pelo menos, compensada por um esforço de racionalização ligado à comercialização, transportes, cuidado com a terra, equilíbrio ecológico (agricultura orgânica) e abastecimento, além é claro de mudanças e aperfeiçoamento no crédito rural

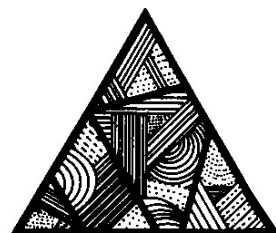
(por exemplo, com o aprofundamento do sistema de crédito diferenciado segundo tamanho de produtores e regiões). Esse esforço de racionalização, ao que tudo indica, implicaria menor dispêndio do que a potencialização da assistência técnica que acompanhou a modernização no Sul e no Sudeste.

Em síntese, pode-se dizer que face à exaustão do modelo de modernização seguido nos últimos quinze anos, um novo surto de modernização sem Reforma Agrária não é possível ou, no mínimo, levaria a resultados catastróficos. Um surto de modernização nas regiões ainda atrasadas a partir de uma reformulação fundiária de fundo seria factível, mas talvez apresentasse gastos excessivos para a atual conjuntura de crise da economia. Tudo parece indicar que o caminho mais eficaz para gerar novo dinamismo no setor agrícola seja através de uma Reforma Agrária que afetaria essencialmente as áreas de grandes propriedades improdutivas. Apesar de uma dinamização relativamente menor da demanda por produtos industriais, este modelo permitiria manter grandes contingentes de população no campo, produzindo seus próprios bens de subsistência e criando até um excedente, contribuindo assim de forma significativa para a solução da atual crise, pelo menos no seu aspecto mais crucial — o subemprego e o desemprego urbanos, com todas as suas implicações econômicas e sociais. Cabe por último assinalar que o modelo proposto, além das características já mencionadas, permitiria a ampliação e consolidação dos espaços democráticos na sociedade, já que levaria à superação definitiva de um dos alicerces do pacto social e político que vem, em suas linhas fundamentais, se mantendo desde 1930: o latifúndio.

É bem verdade que a economia e a sociedade brasileiras não sofrerão uma crise cataclísmica em sua trajetória de desenvolvimento capitalista caso não sejam tomadas medidas de Reforma Agrária aqui sugeridas. Apenas o caminho será bem mais perverso em termos de custos sociais e políticos, e bem mais complexo em termos econômicos. O que não é pouco.

Ivan Ribeiro é economista, professor e pesquisador do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

**Novos Estudos Cebrap, São Paulo,  
v. 2, 3, p. 54-63, nov. 83**



**Por uma  
agricultura  
dual, mas  
planificada**