

DO CAPITAL FINANCEIRO NA AGRICULTURA À ECONOMIA DO AGRONEGÓCIO

MUDANÇAS CÍCLICAS EM MEIO SÉCULO (1965-2012)

GUILHERME COSTA DELGADO


UFRGS
EDITORA

PGDR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ECONOMIA DO RURAL
1973

No último meio século houve três movimentos – de estruturação, desestruturação e reestruturação da agricultura capitalista no interior do Estado brasileiro. Este livro analisa e interpreta, a partir de determinado referencial teórico, esses movimentos concretos, no tempo histórico que vai do regime militar inaugurado em 1964 até o presente. Conclui com perguntas e pistas sobre o último desses movimentos – a "Reestruturação da Economia do Agronegócio nos Anos 2000", caracterizando-o conceitualmente e enfocando sua inserção externa e implicações ao desenvolvimento.

As três fases cíclicas identificadas – a modernização conservadora do período militar, o longo período de transição que o sucede até a crise cambial de 1999, e a fase atual (anos 2000) – da economia do agronegócio revelam continuidades e mudanças na história recente, sobre o que convém refletir.

A principal continuidade é a permanência intocada da estrutura agrária, não obstante mudanças importantes nos princípios jurídicos do direito de propriedade territorial rural (função social).

Mudanças significativas tem havido na relação dos complexos agroindustriais e da propriedade territorial relativamente às estratégias de industrialização. Há convergência no primeiro ciclo (período militar) e não convergência no último (anos 2000), que está muito mais associado à "reprimarização" do comércio exterior.

As estratégias de acumulação de capital no setor rural, articuladas interna e externamen-

DO CAPITAL FINANCEIRO NA AGRICULTURA À ECONOMIA DO AGRONEGÓCIO

© de Guilherme Costa Delgado
1ª edição: 2012

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

D352d Delgado, Guilherme Costa
Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012) / Guilherme Costa Delgado. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

144 p.: il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui gráficos e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Economia - Agronegócio. 3. Agricultura – Modernização conservadora – Brasil. 4. Agricultura – Capital financeiro – Brasil. 5. Questão agrária – Mercado de terras – Capital financeiro – Brasil. 6. Agricultura – Transição neoliberal – Século XXI – Brasil. 7. Modernização conservadora – Transição – Economia – Agronegócio. 8. Agronegócio - Reestruturação – Economia. 9. Agronegócio – Dependência – Exploração – Desenvolvimento. I. Título. II. Série.

CDU 338.43.01(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0184-5

Sumário

Apresentação / 7

PARTE I

Capítulo 1 – A Modernização Conservadora da Agricultura Brasileira (1965-1985) / 13

- 1.1 *O processo de integração técnica agricultura-indústria e o papel do crédito* / 15
- 1.2 *A heterogeneidade estrutural do setor rural* / 17
- 1.3 *O empreendimento capitalista na agricultura* / 18
- 1.4 *Principais conclusões* / 19

PARTE II

Fundamentos teóricos do capital financeiro na agricultura brasileira

Capítulo 2 – Desenvolvimento do sistema de crédito e o processo de integração de capital na agricultura / 23

- 2.1 *Desenvolvimento das relações a crédito* / 23
- 2.2 *Processo de conglomeração de capitais e sua manifestação na agricultura* / 34

Capítulo 3 – Mercado de terras e questão agrária face ao capital financeiro / 45

- 3.1 *Circulação financeira e o mercado de terras* / 45
- 3.2 *Mercado de terras no Brasil* / 53
- 3.3 *A questão agrária face ao capital financeiro* / 63

PARTE III

Da transição neoliberal ao início do século XXI

Capítulo 4 – Período de transição –

Da 'modernização conservadora' à economia do agronegócio / 77

- 4.1 *Introdução* / 77
- 4.2 *Crise cambial de 1982: ajustamento macroeconômico constrangido* / 78

4.3	<i>A Constituição de 1988</i>	83
4.4	<i>Reformas da política agrícola dos anos 1990: desconstrução de um “modelo” anterior</i>	85
4.5	<i>Crise cambial de 1999: fim do período de transição</i>	87
Capítulo 5 – Reestruturação da economia do agronegócio – Anos 2000 / 89		
5.1	<i>Antecedentes</i>	89
5.2	<i>Conceituação</i>	89
5.3	<i>Condições externas e internas para o relançamento da economia do agronegócio depois da crise cambial de 1999</i>	93
5.4	<i>Mudanças cíclicas no “mercado de terras”: expansão de commodities, valorização e desregulamentação fundiária</i>	97
5.5	<i>Relançamentos do sistema de crédito sob provisão de fundos públicos</i>	102
5.6	<i>Os complexos agroindustriais se rearticulam</i>	107
5.7	<i>Síntese e conclusões</i>	108
Capítulo 6 – Dependência e super exploração como limites ao desenvolvimento / 111		
6.1	<i>Introdução</i>	111
6.2	<i>O setor primário e o (des) equilíbrio externo</i>	112
6.3	<i>Extração do excedente econômico pelo setor primário</i>	114
6.4	<i>Algumas evidências empíricas da dupla superexploração: do trabalho e dos recursos naturais</i>	117
6.5	<i>A economia do agronegócio, o subdesenvolvimento e a reconfiguração da questão agrária</i>	127
Conclusões finais / 131		
Referências / 135		
Lista de tabelas e gráficos / 139		
Lista de siglas / 141		

Apresentação

Decorridos pouco mais de 25 anos da publicação em 1985 do Livro-Tese *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-85* (Delgado, 1985), reuni condições em 2011 para realizar um projeto de longa data almejado e também sugerido por vários colegas, que genericamente apontavam ora para uma republicação da tese, ora para uma “atualização” da discussão teórico-histórica ali proposta.

O presente livro, *Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio: Mudanças Cíclicas em Meio Século (1965-2012)*, concretiza esse projeto. Ao fazê-lo, aborda um período histórico bem maior e uma trajetória cíclica com três fases bem configuradas. Nestas, a estrutura econômica da agricultura se move sob a regência de diferentes projetos estratégicos de economia política. De comum a todo o período histórico considerado, observa-se a estrutura real da propriedade fundiária praticamente intocada, não obstante a inovação da política agrícola para agricultura familiar e os assentamentos de reforma agrária. E ainda, de peculiar às três fases cíclicas da agricultura capitalista analisadas, no sentido clássico de ciclos da economia política da produção e repartição do excedente econômico, o papel que aí exercem a renda fundiária, expressa pelo movimento do preço da terra, e do sistema de crédito público.

O primeiro período histórico de que trata este livro – a chamada modernização conservadora da agricultura durante os governos militares – coincide com a abordagem histórica de minha tese, já citada, na qual também elaborei teoricamente a constituição de um padrão de acumulação de capital, que denominei de *capital financeiro na agricultura*. Na organização da obra optei por reproduzir a abordagem histórica original de minha tese, resumindo os seus três capítulos históricos iniciais em um único – o primeiro capítulo deste livro, “A modernização conservadora da Agricultura Brasileira – 1965-85”.

Por sua vez, há um núcleo de abordagem teórica em minha tese, de 1984, que considerei útil e necessário republicá-lo na íntegra – os capítulos 2 e 3 deste livro, cujos títulos respectivos, “Desenvolvimento do Sistema de Crédito e o Processo de Integração do Capital na Agricultura” e “Mercado de Terras e a Questão Agrária Face ao Capital Financeiro” – foram originalmente publicados em 1985 no livro “Capital Financeiro e Agricultura no Brasil...”, respectivamente como capítulos 4 e 6.

O leitor é previamente avisado de que a parte II deste livro, que trata dos 'Fundamentos Teóricos do Capital Financeiro na Agricultura Brasileira', é uma republicação, justificável pelo fato de que toda a abordagem subsequente dos demais períodos históricos, "Transição da Modernização Conservadora à Economia do Agronegócio" (capítulo 4) e "Reestruturação da Economia do Agronegócio" (capítulo 5), seguem a senda desses fundamentos teóricos.

O que se está aqui recuperando é a abordagem central do sistema de crédito público, do mercado de terras e das cadeias agroindustriais, articuladas, pela política econômica de Estado como espaço de acumulação de capital. Essa articulação, com caráter estatal-privado, originalmente configurada no regime militar, irá mais adiante ser reproduzida em outro contexto histórico (anos 2000).

A terceira parte, "Da Transição Neoliberal ao Início do Séc. XXI", contendo os capítulos 4, 5 e 6, é inteiramente nova do ponto de vista histórico. Trata dos períodos históricos que, pela demarcação que ora elaborei, sucedem o fim do regime militar e a era imediata da Constituinte. Abrange também o período que caracterizo como de "Reestruturação da Economia do Agronegócio" (capítulo 5).

Essa demarcação histórica – 'Período de Transição...' (capítulo 4) e 'Reestruturação da Economia do Agronegócio' (capítulo 5) – justifica-se precisamente pela fundamentação teórico-histórica que desenvolvi anteriormente, porque é neste último período que se consolida uma estratégia de economia política que fora originalmente estruturada nos governos militares.

Os meados dos anos 1980 até final dos anos 1990 compreendem um período de múltiplas interações políticas, mas em geral não convergentes à estruturação de uma estratégia hegemônica para o setor rural. As pressões econômicas externas, no sentido da liberalização dos mercados, e as pressões político-sociais internas, por reconhecimentos de direitos, juridicamente estruturados pela nova ordem constitucional de 1988, são confluentes apenas no sentido do desmonte da política econômica e social do regime militar. No âmbito específico da política agrícola e agrária haverá pressões contraditórias por liberalização comercial, redução do tamanho do Estado e reconhecimento de novos sujeitos sociais em ambiente de crise externa (gestão do endividamento) e estagnação econômica. O ápice da situação de desequilíbrio externo se manifestará na crise cambial de 1999, cuja resultante provocará a articulação de uma nova política econômica externa e interna para a agricultura capitalista.

Essa nova articulação trato-a no capítulo 5, fazendo uso da abordagem teórica original – da teoria do capital financeiro e das evidências empíricas, bibliográficas e documentais da década de 2000 – para demonstrar como se

reorganiza, sob a denominação de economia do agronegócio, aquela estratégia de acumulação de capital que antes havia analisado para o período militar. Semelhanças notórias as há, na rearticulação do sistema de crédito público (SNCR), na virada do ciclo da valorização fundiária e na forte presença das cadeias agroindustriais no comércio externo de "commodities", rearranjando a parte mais importante da relação externa do conjunto da economia brasileira, da primeira metade da década de 2000 até o presente.

As diferenças em relação ao período militar são principalmente o caráter político desse pacto do agronegócio, construído agora sob as condições da ordem democrática, com sustentação parlamentar, forte adesão de todos os governos federais desde 1999, ainda que à margem do princípio constitucional da função social da propriedade fundiária. Outra diferença significativa é o caráter marcadamente primário exportador dessa estratégia, algo diverso daquilo que ocorrera no período 1965-85, quando a modernização agrícola se encaixava muito propriamente às estratégias de industrialização, planejadas pelos governos militares.

Finalmente, o capítulo 6 discute os limites externos e as condições internas que configuram essa economia do agronegócio em pleno século XXI. Ressalta-se aqui o processo de reinserção do Brasil no comércio mundial de "commodities", comparecendo como grande provedor de matérias primas, condição que lhe permite, conjunturalmente, superar os limites do estrangulamento externo a que estivera submetido na fase ultraliberal do Governo FHC I. Tais limites são repostos pelo recrudescimento do déficit em conta corrente já a partir de 2008 e se mantêm até o presente.

Essa inserção primário-exportadora – da agricultura e da mineração – empurra o sistema econômico para um duplo processo de superexploração, de recursos naturais e de trabalho humano, sob pressão de oferecer relativo equilíbrio às transações externas de mercadorias e serviços. Certo período de alta dos preços das "commodities" ao longo dos anos 2000 cria a ilusão da solução estrutural ao desequilíbrio externo, já desmanchada pelas evidências factuais. Mas o modelo segue seu curso externo com o avanço acentuado das exportações primárias, ao que corresponde internamente uma também notória estratégia privada e estatal de apropriação da renda fundiária – das terras rurais, das jazidas minerais e dos campos petrolíferos.

As implicações em médio prazo dessa estratégia, analisadas neste último capítulo, são preocupantes sob três aspectos: mantêm a dependência externa não equacionada, produzem má distribuição funcional da renda e induzem um progresso técnico enviesado na exploração intensiva dos recursos naturais. Isto trará consequências sociais e econômicas para o conjunto da

economia brasileira, no sentido de exacerbar as características essenciais do subdesenvolvimento.

As “Conclusões Finais” do livro, observando em perspectiva este meio século de economia política da agricultura capitalista (1965-2012), colocam em destaque os dilemas do desenvolvimento brasileiro em pleno século XXI. Nas condições atuais, as razões do sucesso conjuntural dos vários “setores” que crescem à frente dos demais – agricultura, mineração, hidroeletricidade e exploração de petróleo – decorrem de um conjunto de condições econômicas externas que ressaltam as vantagens comparativas naturais e a apropriação da renda fundiária como principais motores da acumulação de capital no sistema econômico brasileiro. Essa linha de crescimento econômico contém armadilhas, não apenas pelo lado setorial agrário e fundiário, como principalmente pelos limites ao desenvolvimento, à igualdade social e à sustentabilidade ambiental, como aqui se analisa historicamente e se interpreta prospectivamente.

PARTE I

O ciclo da modernização conservadora

Capítulo 1

A Modernização Conservadora da Agricultura Brasileira (1965-1985)

O período histórico que estamos considerando, 1965-1985, constitui com muito maior clareza a etapa do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em processo de integração com a economia urbana e industrial e com o setor externo. É importante ter em conta que a chamada “modernização conservadora” da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela reforma agrária. Tratava-se ainda de uma resposta à política agrícola dominada excessivamente pela prioridade do IBC à valorização cafeeira e ao regime cambial dos anos 1950. Ela foi também uma maneira de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase vinte anos no nível de 1 a 1,5 bilhão de dólares por ano.

A integração técnica da indústria com a agricultura, que se dera nos EUA e Europa Ocidental ainda no início do século XX, ocorrerá no Brasil somente nas décadas de 1960 a 1980, ainda que a mudança da base técnica de produção da agricultura paulista tivesse antecedido um pouco o período que estamos aqui considerando. Contudo, foi apenas com a articulação, pelo Estado, do Sistema Nacional de Crédito Rural, a partir de 1965, que ocorreu a reorientação das políticas agrícolas dos institutos por produto (IAA, IBC, CTRIN-DTRIG, CEPLAC, etc.), e o fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista no setor.

Perseguiu-se na política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (risco de produção e de preços). Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediando a adoção desses pacotes com mecanismos de seguro de preço e seguro do crédito à produção.

A passagem do período de crise agrária da primeira metade da década de 1960 para o estilo de modernização agrícola que ora estamos analisando encontra-se fortemente documentada na formulação da política econômica do período. Percebe-se nela a grande evidência na liberalidade da política

de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais (principalmente nas desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural), e ainda o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial, dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período (SNCR, Política de Garantia de Preço, Proagro, Pesquisa e Extensão Rural, etc.).¹

O caráter heterogêneo da agricultura brasileira – do ponto de vista técnico, social e regional – foi preservado, e até mesmo aprofundado nesse processo de modernização. Em certo sentido, pode-se visualizar nele um pacto agrário modernizante e conservador, que, simultaneamente à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial e ao capital comercial. Regionalmente, identifica-se com os segmentos produtivos organizados a partir de 1930 nos institutos federais de fomento setorial. A grande propriedade fundiária, tratada em geral como sujeito oculto desse pacto, é assimilada em programas e projetos especiais e obtêm inúmeras linhas de apoio e defesa também na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural.

Observe-se que, não obstante fosse a instância bancária do SNCR o 'locus' privilegiado para operar a política agrícola da época, havia por outro lado o propósito explícito de reciclar e de conviver com a arquitetura de instituições por produto e/ou região, que de certa forma marcara a política de fomento agrícola de Getúlio Vargas. Agora com mais vigor, porque com mais recursos e maior dominação política, os principais institutos da era Vargas – IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), IBC (Instituto Brasileiro do Café), CTRIN-DTRIG (Centro do Trigo Nacional do Banco do Brasil – Departamento do Trigo Nacional da SUNAB), CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira) e CFP (Comissão de Financiamento da Produção) – passaram a conduzir suas políticas subsetoriais e regionais de produção e comércio do açúcar, do café, do trigo, do cacau, do algodão e de produtos regionais do norte e nordeste (juta, malva, sisal, cerca de carnaúba e algodão), em associação com uma política agrícola e comercial mais geral. Esta induzia a produção de mercadorias setoriais por intermédio dos incentivos fiscais e financeiros protetores das margens de lucro dos fazendeiros que alteravam sua base técnica; e também a valorização patrimonial dos que ampliavam a fronteira de terras apropriadas para fins produtivos ou especulativos.

¹ Uma análise exaustiva desse período e das políticas agrícolas de então é apresentada em Delgado (1985, capítulos 2 e 3).

O caráter regional dos interesses organizados iria recuperar ainda a antiga prioridade gaúcha da produção nacional de trigo e de arroz, sendo a primeira estruturada a partir do decreto-lei n. 210/66 em um sistema de monopólio estatal da comercialização interna e externa do produto, enquanto que a política regional do IRGA (Instituto Riograndense de Arroz) foi fortemente substituída, no nível federal, pelo sistema de garantia de preços da CFP.

Em síntese, montou-se um sistema híbrido de política agrícola voltada para a desoneração dos riscos produtivos (PGPM e Proagro) e de incentivo à integração técnica agricultura-indústria (crédito rural orientado e subsidiado para insumos e bens de capital industriais). Mas, ao mesmo tempo, manteve-se o pacto agrário do setor sucroalcooleiro (regulação da produção e dos preços regionais do nordeste e de São Paulo); a política específica e autarcizada do IBC, materializada através dos seus Planos Anuais de Safra autônomos; o sistema do incentivo à produção nacional do trigo mediante subvenções de preço único e de garantia do crédito subsidiado; e ainda a completa autonomia da Ceplac para gerir recursos para-fiscais do fomento à produção e ao comércio externo do cacau.

O governo federal iria, na verdade, estruturar um chamado setor público rural, de caráter gigante, albergando não apenas a arquitetura institucional herdada de Getúlio Vargas, dos anos 1930-45 e 1951-54, mas também as novas entidades criadas nas décadas de 1960 e 1970, muito mais vinculadas à concepção funcionalista de desenvolvimento rural – SNCR, Embrater, Embrapa, Política de Garantia de Preços Mínimos reestruturada, Programa de Apoio à Atividade Agropecuária, etc.

1.1 O processo de integração técnica agricultura-indústria e o papel do crédito

A transformação da base técnica de produção rural e a constituição dos denominados complexos agroindustriais são processos históricos interligados, porém distintos no tempo e no espaço rural brasileiro. Utilizando sinteticamente os indicadores de 'tratorização' (frota em utilização) e consumo aparente de fertilizantes minerais, nitrogenados, fosfatados e potássios (ver Tabela 1), verifica-se que, já nas duas primeiras décadas do pós-guerra (1950 e 1960) houve uma sensível alteração para mais na "Frota de Tratores" e no consumo de NPK; mas que esta era ainda muito pequena em relação aos indicadores NPK/área cultivada ou trator/área cultivada, observados no nível internacional. Ao mesmo tempo, como observa Szmrecsányi (1983, p. 158), essas médias de

tratorização estavam fortemente concentradas na agricultura de três Estados – São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

Além de ser ainda fraca a utilização de recursos do setor industrial na agricultura dos primeiros quinze anos do pós-guerra, importava-se a quase totalidade dos chamados insumos modernos. Por meio dos dados de tratorização e consumo de fertilizantes que utilizamos, verifica-se que foi somente na década de 1970 que houve uma intensificação do consumo industrial pela agricultura (com a triplicação da frota de tratores), a par de um movimento paralelo e integrado de implantação no país do subsector industrial produtor de insumos e bens de capital para a agricultura.² Por outro lado, o processo de integração técnica agricultura-indústria foi ainda fortemente impulsionado pela modernização da indústria processadora de produtos rurais, a qual em interação com o setor produtivo agrícola, a indústria de bens de capital e os serviços de apoio constituem verdadeiros complexos ou “sistemas agroindustriais” interligados.³

Alguns desses sistemas agroindustriais lograram acomodar-se por inteiro nos institutos por produtos. Tal foi o caso do setor sucroalcooleiro e do complexo trigo-moinhos, albergados no IAA-PROALCOOL e no monopólio do trigo, gerido pelo Banco do Brasil até final dos anos 1980. Outros complexos, como o da indústria de óleos, rações, cereais, dos sucos vegetais e da produção de frutos tropicais, beneficiaram-se amplamente dos subsídios financeiros dos anos 1970, logrando ainda apoiar-se na estratégia de geração de saldos da balança comercial nos anos 1980, e praticamente se mantiveram em posição de potencial expansão até o presente, com ou sem favores oficiais.

É evidente, por um lado, que a expansão do crédito rural e agroindustrial dos anos 1970 propiciou condições para a articulação das relações técnicas agricultura-indústria num patamar de alta densidade, fato que é amplamente documentado por forte evidência empírica.⁴ Mas, por outro lado, a crise do crédito rural que se evidenciou já no início da década de 1980, prolongando-se até o final dos anos 1990, implicou em diminuição apenas parcial da integração agricultura-indústria, com redução no ritmo da mecanização por motivo da inibição dos investimentos privados.

O crédito rural concedido no auge de sua expansão, em 1976, ascendeu a mais de 20 bilhões de dólares, um valor quase equivalente ao Produto Interno

² Veja-se a análise dos complexos agroindustriais no período em Delgado (1985, p. 33-43).

³ Utilizo os conceitos de complexo e sistema como sinônimos, louvando-me na definição do último apresentada por Szmrecsányi (1983, p. 112).

⁴ Veja-se em particular os dados e análise do crédito agroindustrial concedido durante o período em Delgado (1985, p. 81-91).

Bruto da Agricultura de então. O mesmo indicador (crédito rural concedido) decresceu abruptamente no final da década de 1980 para níveis equivalentes a cerca de 20% do PIB do setor agrícola no período.

1.2 A heterogeneidade estrutural do setor rural

Os sistemas agroindustriais criados ou fortalecidos e tecnicamente melhorados nos anos 1970 constituem uma faceta moderna da agricultura brasileira, assim como sua diversificação e integração às múltiplas correntes do comércio internacional de produtos agrícolas e agroindustriais. Neste sentido, marcam uma grande diferença com relação à política externa dos anos 1950, que privilegiava o café e por isso o tornara praticamente exclusivo como grande produto de exportação.

TABELA 1
Produção e consumo de NPK e frota de tratores na agricultura brasileira (1950-1980)

Ano	NPK (mil toneladas de Nutrientes)		Frota de Tratores de 4 rodas (unid.)
	Produção de NPK	Consumo aparente NPK	
1950	n.d.	n.d.	8.372
1960	105,7	198,4	61.345
1967	116,9	444,9	n.d.
1970	190,2	999,0	143.309
1975	677,5	1.980,0	323.113
1980	1.817,7	4.066,1	545.205

Observação: n.d. = dado não disponível.

Fonte: IBGE, Censos Agropecuários e Anuários Estatísticos do Brasil (vários anos).

Por outro lado, constituiria um reducionismo completo tratar dos complexos agroindustriais e do processo de mudança na base técnica de produção rural como se refletissem a totalidade do setor rural brasileiro. Ao contrário, este processo concentrou-se regional e socialmente em sua maior parte em zonas do sudeste e do sul, só vindo a propagar-se pelo centro-oeste já nos anos 1980. Deixou-se em grande parte para trás a agricultura do nordeste, assim como a coleta e extração vegetal da Amazônia, que participaram desse processo de

“modernização” cumprindo papéis distintos, ora como reservatórios contínuos de mão de obra migrante para o setor urbano (no caso do nordeste), ora como provedoras de novas zonas de apropriação capitalista das terras e da exploração de florestas nativas (Floresta Equatorial Amazônica e Cerrados).

Em verdade, no bojo do processo de “modernização conservadora”, convivem uma agricultura tradicional não industrializada, o sistema agroindustrial a que nos referimos acima e o movimento de expansão horizontal da fronteira agrícola – tanto externa quanto interna (relativamente aos imóveis rurais cadastrados). Esse conjunto de agriculturas encontra articulação política nos aparatos do já mencionado gigante setor público agrícola, gestado desde os anos 1930, e sucessivamente ampliado ou restringido nas fases de relativa abundância ou escassez de recursos fiscais e financeiros.

1.3 O empreendimento capitalista na agricultura

O empreendimento capitalista no setor rural já está plenamente configurado no período que estamos considerando, seja no que concerne às relações técnicas, como já indicamos, seja no que diz respeito às relações sociais de produção. A organização das empresas rurais, assim como suas ligações com o setor industrial, comercial, bancário e de serviços em geral, ampliou em muito o grau de inserção do capital agrário, permitindo antever, já no ano de 1980, um grau de concentração da produção tal que: “obtêm-se um indicador expressivo de 18,72% do valor total da produção agropecuária e florestal nacional concentrado em pouco mais de cinquenta unidades centralizadoras do capital no campo”.⁵

A concentração da produção, segundo grupos econômicos, é relativamente mais alta nos setores florestal, sucroalcooleiro e avícola, cujos cinco maiores grupos econômicos controlavam a produção de respectivamente 56,4%, 37% e 13,1% em 1980.⁶ Por seu turno, a produção nacional do trigo, da soja e do cacau comercializada pelas cooperativas é relativamente alta, situando-se respectivamente nos níveis de 84,3%, 52,8%, e 31,3% do total dos valores desses produtos constantes no censo agropecuário. Outro indicador relevante

⁵ O levantamento empírico do valor de faturamento das empresas rurais conglomeradas e das principais multicooperativas rurais é apresentado nos resultados da pesquisa empírica que realizei (Delgado, 1985, p. 173).

⁶ O faturamento dos grupos empresariais com relação à produção florestal apurada no censo agropecuário é provavelmente superestimado, em razão da subestimação do valor da produção florestal levantada no censo.

de concentração da produção no campo foi fornecido pela pesquisa de 1982 de Sergio Silva (1982) com base na estratificação do valor da produção rural por grupos de estabelecimentos, indicando que 1,72% dos estabelecimentos respondiam por 43% do valor da produção rural total.

Por outro lado, o escasseamento do crédito subvencionado à agricultura e a crescente exigência de autofinanciamento, que irão influenciar as relações financeiras com o setor rural ao longo da década de 1980, podem ter contribuído certamente para elevar ainda mais os índices de concentração da produção das empresas socialmente organizadas. Além disso, refletem também, com a crise do crédito neste período, várias das modalidades de relacionamento direto de fornecedores e agroindústria, como sejam as modalidades de “compra antecipada” e contratos privados de soja e milho em equivalente-produto, ou mesmo os contratos formais de integração entre fornecedores e agroindústrias, a exemplo do que ocorre com maior frequência nos ramos da pequena produção integrada do sul (avicultura, suinocultura, fumo, etc.).

Do ponto de vista técnico-produtivo, podemos indicar neste contexto uma agricultura capitalista configurada. Por outro lado, as relações sociais de produção no campo estão ainda longe de se constituírem em paradigma de maturidade. O sistema social agrário, conquanto reproduza o excedente econômico que dele se demanda, conserva relações sociais no âmbito da propriedade fundiária e no mundo do trabalho que estão longe de similaridade aos padrões de equidade que caracterizam as experiências históricas atuais dos países desenvolvidos da Europa, da América e até das emergentes potências industrializadas da Ásia (Japão, Taiwan, China e Coreia).

1.4 Principais conclusões

O meio século de industrialização e urbanização acelerada pelo qual passou a economia brasileira desde 1930 forjou condições para a transformação técnico-econômica da agricultura. Esta de fato ocorreu principalmente no período de 1965 a 1980, caracterizado como auge da “modernização conservadora”. O papel diretor da política econômica e social do governo federal nesse processo foi crucial, e indissociável de outros processos coetâneos: centralização política do Estado, construção do mercado interno, industrialização substitutiva de importações, etc.

Transformações técnico-econômicas evidentes desencadearam-se em larga escala no momento histórico em que a reforma agrária foi derrotada e os grupos de pressão sindical dos trabalhadores rurais passaram a organizar-se

em bases nacionais. Fica evidente da observação de todo o período analisado – mas principalmente da sua fase final – que a tácita exclusão dos sindicatos e de outras representações de trabalhadores e produtores familiares do projeto de modernização, aprofundou o fosso de desigualdade de todo o sistema econômico, e não apenas do setor rural. Também ficou patente na construção do aparelho de Estado, desde Vargas até o final do regime militar, a predominância da associação entre o capital agrário e a grande propriedade, albergados nos favores fiscais e financeiros do governo federal.

Esse estilo de política econômica e de mediação social sustentou-se sob várias condições gerais da economia e da sociedade nesse período. Requereu uma industrialização e urbanização rápidas, demandando mão de obra não especializada. Solicitou construção de um gigantesco aparato fiscal e financeiro regulador da distribuição da renda e da riqueza intralites agrárias, e destas em relação ao empresariado industrial emergente. Apoiou-se na fragilidade social e política da base da pirâmide social em comparecer à esfera pública com demandas próprias e concorrentes àquelas que constituíram o pacto da “modernização conservadora”.

Essas condições históricas em grande medida já não se adéquam à realidade da economia e da sociedade do final dos anos 1980, suscitando a crise no padrão de regulação agrária. A análise histórica dos períodos sequenciais é retomada na parte III deste livro, principalmente nos capítulos 4 e 5, quando se explicitam as condições do “Período de Transição” que caracterizam o declínio da modernização conservadora estruturada no regime militar.

PARTE II

Fundamentos teóricos do capital financeiro na agricultura brasileira

Capítulo 2

Desenvolvimento do sistema de crédito e o processo de integração de capital na agricultura

2.1 Desenvolvimento das relações a crédito

A especificidade do *período de produção* agrícola caracteriza-se por dois tipos de descontinuidade que trazem consequências à rotação mais lenta dos capitais empregados na agricultura, relativamente aos capitais aplicados em processos de produção contínuos. A primeira descontinuidade está referida pelo já apontado problema da interrupção do processo de trabalho, *dentro do período de produção*. Isso implica em rotação mais lenta do capital que, vista de outro ângulo, significa maior necessidade de imobilização no tempo do capital de giro que financia as operações produtivas, desde o preparo inicial do solo até o final da colheita e venda da produção. Mas há ainda uma segunda descontinuidade, que se verifica entre *períodos de produção*. Isso porque mesmo quando concluído o período de produção de um produto qualquer, em geral não há renovação imediata do processo, mas tão somente em datas anuais preestabelecidas no calendário agrícola, variáveis por produto e latitude geográfica.

Essa característica da produção, a intervalos discretos, frente ao caráter contínuo do consumo de produtos agrícolas, engendra condições especiais para a circulação mercantil desses produtos, sobressaindo em especial o papel das bolsas de mercadorias e do comércio a termo de 'commodities', formas capitalistas de "transportar no tempo" as mercadorias, ou, ainda, de tornar continuamente reversíveis as decisões dos agentes econômicos envolvidos na especulação mercantil.

Outra característica peculiar do período de produção agrícola é o caráter inteiramente ilíquido do capital investido até o final desse período, dado que, pela sua própria natureza, a agricultura, ao contrário da pecuária, não apresenta, durante o processo produtivo, estoques de mercadorias semielaboradas de uso intermediário. Por isso, o retorno de qualquer parcela de capital de giro (capital circulante) somente poderá apresentar algum grau de liquidez depois que se dispuser do estoque das mercadorias terminadas, que são propriamente os produtos agrícolas após a colheita. A situação da pecuária é distinta, pela simples razão de que há mercados intermediários e mesmo finais para a ne-

gociação de animais de diferentes portes e idades, conferindo a esta atividade um caráter inteiramente diverso quanto às necessidades de capital de trabalho. Também as necessidades de capital de longo prazo da pecuária serão distintas da agricultura, assunto que tratarei em outro tópico.

Por outro lado, é preciso, ainda, destacar outras diferenças que as diversas formações agrárias apresentam relativamente às necessidades de financiamento. Considerando genericamente a agricultura capitalista e a agricultura camponesa (ou mercantil simples), depreende-se que esta última é governada por um sentido de intercâmbio do tipo mercadoria-dinheiro-mercadoria, com relativamente fraca necessidade de mercantilização de insumos, produtos finais agrícolas e compra de produtos não agrícolas para sua produção, além de entrar circunstancialmente no mercado de trabalho.

Os segmentos da economia agrária com elevada parcela de produção autoconsumida no estabelecimento agrícola, predominância do trabalho familiar e reduzida utilização de insumos não agrícolas na produção, apresentam um circuito de intercâmbio semelhante ao de uma economia mercantil simples, ainda que possam estar subordinados a uma economia capitalista mais avançada. Para esses agricultores, a inserção no sistema de crédito será geralmente periférica e grandemente atendida pelas fontes usurárias tradicionais.

Por outro lado, a economia capitalista se guia por um circuito de uma economia monetária da produção,⁷ onde o sentido de intercâmbio segue a direção dinheiro-mercadoria-dinheiro. Nesta economia, as necessidades de capital de giro tendem a crescer quanto mais modernizada ou capitalista seja esta agricultura, em razão do crescimento da mercantilização em todos os mercados e a paralela monetarização das relações de intercâmbio.

Neste contexto, o papel dos bancos passa a ser crucial, uma vez que detendo virtualmente o monopólio de uma mercadoria bastante especial – o dinheiro –, por eles passarão necessariamente as demandas crescentes de crédito de curto e de longo prazo.

2.1.1 Demanda efetiva e administração das margens de lucro na agricultura

O contexto econômico em que se situa uma economia rural desenvolvida torna-a ainda mais dependente de relações a crédito que outras atividades ou setores de produção com processos contínuos. O papel da política bancária com respeito a taxas de juros, prazos e resgates, carências, preços mínimos de

⁷ Sobre o conceito de economia monetária da produção, ver em especial, os escritos de John M. Keynes (1977a, p. 78).

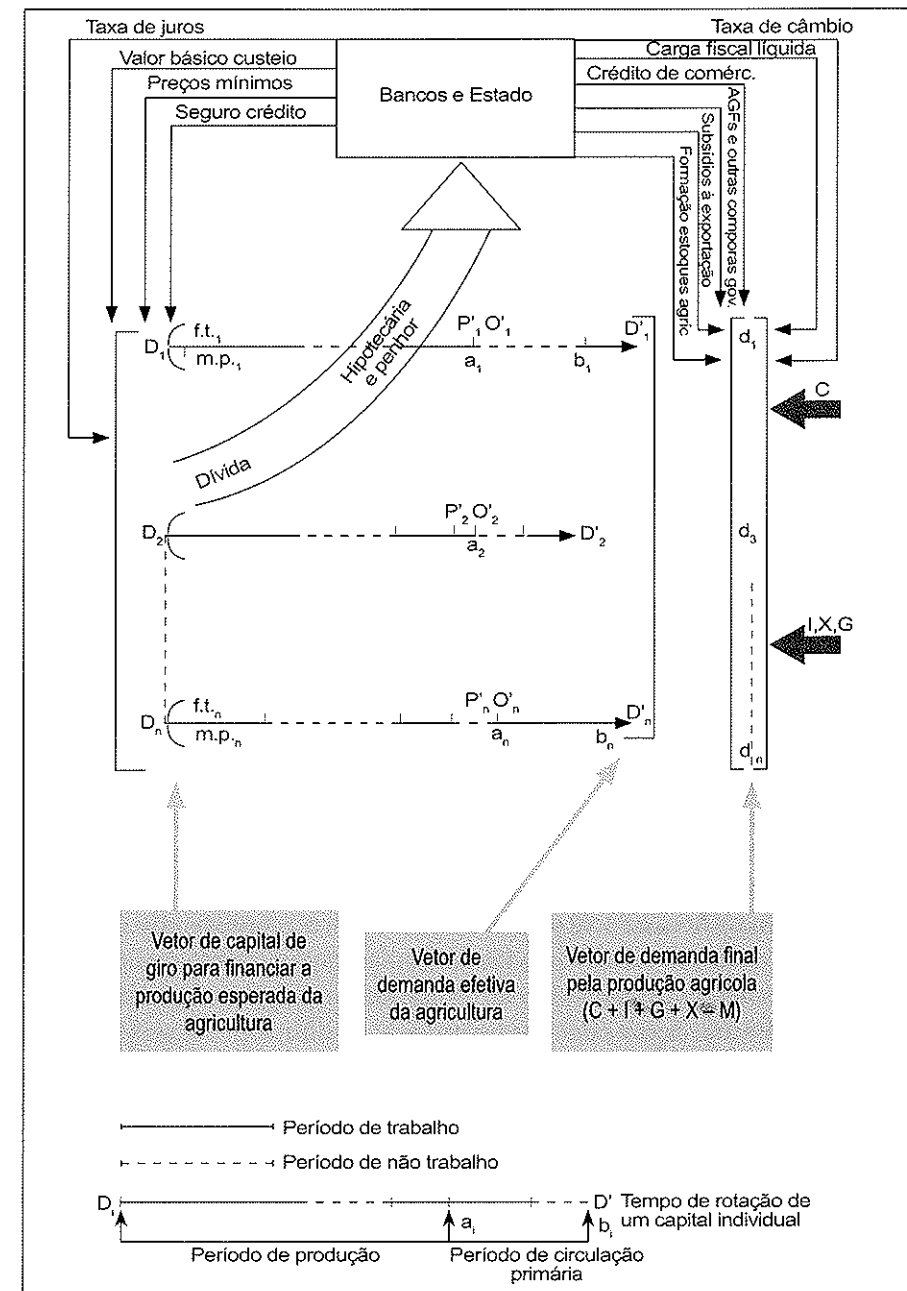


Gráfico 1. Fluxograma da Demanda Efetiva Agrícola

garantia, “valores básicos de custeio”, por produto e nível de tecnologia, passa a ter importância fundamental para definição do nível e da composição da produção a curto prazo. Nesse sentido, pode-se dizer que é por meio dessa política bancária, definida no caso brasileiro pelo Estado, que se realiza uma forma peculiar de formação das expectativas sobre a demanda efetiva agropecuária, entendido este conceito na acepção que pretendo resgatar de Keynes.⁸

O esquema apresentado no Gráfico 1 pretende reunir a maior soma de informações sobre uma das facetas da articulação dos bancos, Estado e produtores na agricultura, mostrando as ligações no âmbito do crédito e da demanda efetiva.

Esse esquema, embora puramente analítico, é bastante representativo da forma de articulação do Estado-financiador e da estratégia de curto prazo da política de crédito rural brasileira para orientação da produção rural (ver nota de rodapé 32 – relação do ‘Fluxograma’ com o Plano de Safra).

No esquema de fluxos apresentados na página anterior, D_i é o vetor de capital de trabalho que os empresários precisam no início do processo produtivo para financiar uma produção planejada igual ao vetor D'_i . Esse dinheiro inicial, que está associado a uma demanda prospectiva pelo consumo, exportação, formação de estoques, investimentos, gastos do governo em produtos agrícolas, e outras despesas, *consubstancia um conjunto de decisões de produção dos empresários individuais, segundo uma expectativa de lucratividade bruta medida pela margem de lucro D'_i/D_i* . Nesse contexto, o papel da política bancária, ou ainda, do Estado exercendo funções bancárias, é fundamental à formação das expectativas do que e quanto produzir de cada produto.

A um fluxo de dinheiro, no Gráfico 1, que antecipa o capital de trabalho dos produtores no sentido bancos-produtores, corresponde um fluxo em sentido inverso de compromissos de dívida desses produtores em relação ao sistema bancário, respaldado em títulos hipotecários e/ou penhor sobre a produção futura. A conexão do mercado de crédito com o que se poderia caracterizar embrionariamente como mercado de terras já começa por aqui, pela forma social específica com que se reconhece o título de propriedade territorial como hábil para respaldar o financiamento. Por seu turno, o preço que se atribui a esses títulos será tão importante como fonte de antecipação do crédito à produção, como ainda terá influência sobre a demanda monetária para fins especulativos, tema a que me dedico numa outra seção, quando trato da “circulação financeira e o mercado de terras”.

⁸ Ver especialmente as formulações iniciais sobre a teoria da demanda efetiva de John M. Keynes (1977a, p. 64-65).

Observe-se que, nesse mesmo gráfico, os tempos individuais de rotação dos capitais, medidos pela distância horizontal $D-D'$, refletem as características específicas do período de produção (com interrupções do período de trabalho simbolicamente representadas pela linha pontilhada), e desempenham um importante papel na demanda de crédito. Quanto mais longo esse período, ou mais intensa a necessidade de aplicar insumos e outros meios de produções não naturais na produção agrícola, maiores as necessidades de financiar este capital de trabalho. Crescem, por essa via, as conexões do processo de modernização agropecuária e a necessidade de utilizar as fontes de financiamento que, com o desenvolvimento econômico, tornam-se os principais detentores da liquidez da economia: os bancos.

Os bancos, sozinhos ou em conexão com o Estado, definem *ex ante* um conjunto de parâmetros financeiros que devem funcionar no ano-safra como balizador da produção rural. Esse conjunto de mecanismos financeiros de indução, que indico nas setas à esquerda de Bancos e Estado, consubstancia-se nos preços mínimos de produtos agrícolas; nos “valores básicos de custeio”,⁹ por produtos, regiões e níveis tecnológicos; nas taxas de juros cobradas para esse crédito de custeio e na sua discriminação segundo insumos utilizados; e, por fim, nas condições de seguro do crédito concedido contra intempéries. Determinam-se *ex ante* alguns elementos básicos forjadores da decisão sobre a produção agrícola, em termos de nível e composição. Esses parâmetros de política agrícola, ao sancionar, inibir ou estimular expectativas empresariais previamente estabelecidas, geram, concomitantemente, decisões de produção do valor prospectivo D' , traduzidas em demandas para contratação de mão de obra (*f.t.i.*, no esquema) e meios de produção (*m.p.i.*), exceto o capital fixo, que supostamente é dado no período de produção. O vetor $P'Q'_i$, que resultaria, em condições normais, no final do período, em valor de produção esperada, é a oferta agrícola planejada. Por sua vez, o vetor D'_i , calculado com base em preços e quantidades esperadas de venda da produção é, em valor, muito próximo do vetor $P'Q'_i$, diferindo apenas em custos de comercialização, sendo definido como vetor de demanda efetiva.

Observe-se, desde já, que a demanda efetiva D' é balizada pelo conjunto de parâmetros financeiros definidos *ex ante* pela política agrícola, e a sua determinação certamente está ligada a outro conjunto indeterminado de fatores, os quais, por não serem conhecidos por antecipação, incorporam-se às expectativas dos produtores sobre o estado futuro do mercado agrícola.

⁹ Montante de capital de giro concedido para financiar a produção por hectare, variável por região, nível de tecnologia e categoria do produtor rural.

A distância horizontal $D-D'$ para diferentes produtos individuais é representativa dos tempos individuais de rotação dos capitais, considerados aditivamente tempos de produção e de circulação primária (coleta, armazenagem rural e transporte ao mercado). O período em que o conjunto dos produtos agrícolas efetua, de maneira geral, um giro da forma dinheiro inicial $-D-$ para a forma final D' (dinheiro acrescido), configura uma espécie de "período de emprego"¹⁰ do setor agrícola.

Por sua vez, a diferença $D-D'$ é o lucro bruto total antecipado ou esperado, que move as decisões de produção no início do processo produtivo. O vetor D' , considerado por simplificação como composto apenas de bens de uso final, é, como já assinalai, o vetor de demanda efetiva ou de demanda esperada, que reflete uma demanda prospectiva dos produtores rurais, convalidada pelos bancos, e que determina as decisões de emprego e de produção, determinando, portanto, o vetor de oferta esperada $P'Q'$, de valor praticamente idêntico.

O lado direito do fluxograma anterior contém um conjunto de parâmetros da política bancária e estatal que são fundamentais para definição da demanda final pela produção agrícola. Observe-se que o vetor di , que representa a despesa agregada de bens de consumo, financiamento de estoques, investimento, exportação e gastos do governo com a demanda final de produtos agrícolas, é independente do vetor *ex ante* $D'i$. Enquanto esse é fruto das avaliações privadas da produção, condicionadas pela política bancária, aquele é resultante da apropriação e utilização da renda social em termos de despesas de consumo, investimento, estoques, exportação e gasto público. O desajuste entre demanda efetiva e demanda final, além dos aspectos peculiares de risco natural inerente à produção agrícola, explica-se fundamentalmente pela disparidade entre as avaliações privadas da produção e o caráter essencialmente social das decisões sobre o gasto final. Por sua vez, a função dos bancos e do Estado na determinação da despesa final é fundamental para regular o desequilíbrio indicado. O crédito à comercialização rural, incluindo aí os empréstimos EGF; as compras governamentais de produtos agrícolas; as taxas de juros favorecidas e os créditos fiscais à exportação de produtos agrícolas elaborados e semielaborados, além, evidentemente, da taxa de câmbio – são os parâmetros principais da política agrícola pelo lado da despesa. Estes parâmetros também exercem influência *ex ante* no vetor de demanda efetiva, à medida que também sejam incorporados às expectativas dos produtores.

¹⁰ Uso aqui este conceito no mesmo sentido de um período de produção macroeconômica, recorrendo às formulações iniciais da teoria da demanda efetiva de Keynes, a que já fiz referência.

Todo esse conjunto de ações bancárias-estatais configura um crescente domínio financeiro e estatal (no caso brasileiro), regulando as condições de produção e formação da renda no setor agrícola. Não se pense que as intervenções compensatórias do lado da demanda final logrem equilibrar as condições de demanda efetiva e demanda final. A teoria da demanda efetiva, a meu ver, não é uma teoria explicativa do equilíbrio. Ao contrário, é uma construção teórica que dá conta do desajuste endógeno entre o caráter privado da produção capitalista e o caráter social da despesa agregada, em termos de consumo e investimento. Sendo esse último essencialmente instável numa economia capitalista,¹¹ os ajustes da demanda efetiva se traduzem em flutuações da demanda efetiva entre períodos de produção ou de emprego. Assim, as diferenças entre os vetores $D'i$ e di , provocando a formação de estoques ou importações não planejadas, levarão a que, no período posterior, os empresários reformulem suas expectativas de produção, planejando um novo vetor de demanda efetiva, de maior ou menor nível e diferente composição.

É inegável que a política monetária e financeira do Estado, e particularmente no caso brasileiro, compreende um enorme poder de determinação, simultaneamente, da produção e da demanda final. Em particular, as empresas integradas verticalmente na agricultura e na indústria, as cooperativas centrais de comercialização rural e os ramos agrícolas de alta integração com o comércio, desfrutam de condições privilegiadas de planejamento da produção, tendo, ao mesmo tempo, acesso privilegiado aos canais de financiamento do crédito rural em geral e do crédito favorecido *para* exportação. Ademais, o seu próprio poder de monopólio, combinado aos benefícios diferenciais da política agrícola conferem-lhes margens de lucratividade mais estáveis e generosas.

A *integração de capitais*, entendida como forma de fusão de capitais agrários, industriais, comerciais e bancários, conjugada ao apoio financeiro dessas corporações no âmbito da política governamental, representa uma maneira particular de articulação do capital financeiro com a agricultura, que analiso mais adiante, tentando identificar suas conexões na agricultura brasileira.

2.1.2 Mudança no padrão de financiamento e suas implicações

Há um padrão de financiamento rural com predominância dos bancos estatais, taxas de juros altamente favorecidas e todo um conjunto de outros

¹¹ Recolho e interpreto aqui a visão de instabilidade da demanda efetiva em Keynes, aproveitando a contribuição de Beluzzo e Tavares (1981).

parâmetros de política financeira – orientando à produção agrícola, a que correspondeu uma forma peculiar de mobilização da liquidez econômica geral para efeito de aplicação direta no crédito rural. A esse estilo de financiamento correspondeu um papel bem especial da política monetária voltada para o setor agrícola,¹² cuja essência consiste em transferir e subvencionar poupança financeira pública para aplicação no crédito rural.

Esse padrão de financiamento apresenta sinais visíveis de esgotamento desde final dos anos 1970, e vem sucessivamente sofrendo modificações que não lograram, até meados dos anos 1980, definir um novo sistema nacional de crédito rural. Não obstante, alguns aspectos dessas mudanças podem ser apreendidos e, principalmente, pode-se refletir sobre o momento histórico em que elas se processam, que é precisamente de transição e construção de novas estruturas financeiras para a agricultura.

À luz das novas diretrizes de política monetária¹³ que vêm sendo sucessivamente adotadas para a agricultura, com crescente elevação das taxas nominais de juros e inserção do sistema de financiamento no domínio das operações privadas do mercado financeiro, algumas indicações parecem enfatizar essa nova orientação.

Em primeiro lugar, é de se destacar a nova importância que assumem as fontes de autofinanciamento na produção rural, à vista do encarecimento rápido dos custos financeiros para o tomador.

Em segundo lugar, há, necessariamente, uma seleção na clientela que demanda crédito, com a emergência de clientes preferenciais representados por empresários rurais ligados a atividades econômicas integradas com a indústria, comércio exterior, serviços, etc. Esses, constituindo-se num grupo restrito de operadores, contando com massas de lucros apreciáveis a negociar com os bancos, podem eventualmente gozar dos benefícios financeiros da reciprocidade, obtendo taxas diferenciadas de juros, prazos e condições outras que não são acessíveis ao pequeno tomador.

Em terceiro lugar, há ainda que destacar a própria integração direta dos grandes bancos e grandes grupos econômicos com interesses em aplicações na produção agrícola e no mercado de terras, expandindo o negócio bancário para além do crédito.

Em quarto lugar, há que se considerar as novas formas e fontes de captação de excedentes financeiros – as poupanças individuais, sua remuneração

¹² Para uma análise da política monetária do período, ver Delgado (1985, p. 66-75).

¹³ Essas diretrizes aqui mencionadas se referem a decisões de 1983 e 1984 sobre crédito rural – do Conselho Monetário Nacional.

e aplicação no crédito rural – admitindo-se que o novo sistema operaria fundamentalmente com menores transferências de saldos líquidos a custo nulo, como o são os depósitos à vista e as transferências fiscais e para-fiscais.

Em quinto lugar, destaque-se que, em período de crise financeira aguda como a que vivemos no início da década (1980), a mudança do padrão de financiamento, como ora vem se processando, se manifesta geralmente de forma negativa, reduzindo o volume de financiamentos e exacerbando as tendências mais parasitárias do negócio do dinheiro, sem lograr solidificação de novas associações dos empreendimentos produtivos com as instituições financeiras.

Observe-se que a mudança pura e simples de um sistema de taxas de juros favorecidas para um sistema de juros de mercado, mantidas iguais todas as demais formas estatais e oligopólicas de administração das margens de lucro nas atividades rurais, representa uma alteração de grande profundidade nas condições socioeconômicas da agricultura. Significa, em outros termos, crescente poder do capital bancário em reivindicar uma parcela apreciável do lucro agrícola, acrescentando ainda mais restrições e perdas aos capitais cativos da produção exclusiva do setor agrícola.

Conquanto o movimento de conglomeração entre bancos, agricultura, indústria, comércio, etc., tenha avançado recentemente nos ramos agrícolas de demanda mais dinâmica, o que se tenta impor como novo padrão de financiamento, cuja síntese maior é a taxa de juros regulada pelo mercado financeiro, exerceria um efeito altamente desestabilizador sobre os grupos de médios e pequenos produtores tecnificados, tema que analiso especificamente mais adiante (e que também está presente em Delgado, 1985, capítulo 5, seção 3).

Além do impacto desarticulador sobre um grupo social expressivo, inclusive em termos de contribuição à produção, haveria um movimento muito mais agudo de desestruturação desse grupo, promovendo mobilidade social inversa e revertendo-o à escala social inferior, representada pelo grupo informe de agricultores minifundistas, com fraca contribuição econômica em termos de produção, baixíssimos rendimentos e alto nível de subemprego.

Observe-se, ainda, que o padrão de financiamento que teimosamente o Conselho Monetário Nacional tenta implantar “a frio” (1983) no auge da recessão econômica, não encontra paralelo nos sistemas de financiamento das economias capitalistas maduras. A estrutura formal mais ou menos assemelhada de financiamento, regulada pelo mercado, seria o exemplo do sistema de crédito rural norte-americano. Para tomar um dado mais recente, depoimentos e ‘papers’ apresentados pelos representantes norte-americanos da Administração de Crédito Rural revelam que:

O endividamento dos produtores agrícolas nos EUA alcançou no final de 1981, o total de aproximadamente US\$ 198 bilhões. Deste total, 34 bilhões eram de fontes públicas – 17,4%; e 161 bilhões – 82,6%, de fontes privadas. No setor privado, a maior parte – 78 bilhões – 48,4% do total privado – veio do sistema de crédito rural (Hoffman, 1982, p. 12).

Ora, considerando que o crédito rural de origem pública, concedido majoritariamente pela CCC (*Commodity Credit Corporation*) nos Estados Unidos, é feito a taxas favorecidas, e considerando, ainda, que o sistema de crédito rural federal dos EUA, composto por doze bancos federais cooperativos, 12 *Federal Land Banks* e 12 *Federal Intermediate Banks* é, em verdade, operado e associado financeiramente aos negócios dos 'farmers', resta ao sistema bancário estritamente privado (de livre mercado) uma fatia bem menor do financiamento rural total.¹⁴

Considere-se ainda o alto grau de conglomeração e solidariedade financeiras que o sistema financeiro rural americano propicia entre 'farmers', cooperativas, agroindústrias, bancos rurais e, por meio deles, com o mercado financeiro nacional norte-americano: o montante de bônus colocado no mercado pelo sistema de crédito rural é excedido apenas pelas emissões de títulos públicos dos EUA, segundo dados contidos no já mencionado "Informe" da Administração de Crédito Rural (Hoffman, 1982).

Não havendo na economia brasileira algo parecido com o sistema financeiro rural norte-americano, a privatização aponta muito mais para o aprofundamento das tendências parasitárias do capital bancário, do que para uma generalização ou homogeneização do capitalismo no campo.

Observe-se que, ao se reestruturar o sistema de financiamento para o setor agrícola, considerando-se a complexidade da economia rural e sua inserção no domínio do capital financeiro, promove-se, implicitamente, alterações profundas nas relações sociais de diferentes e heterogêneos grupos sociais rurais e urbanos. Nesse contexto, não se pode abstrair a presença financeira do Estado, pois é a partir dela que sua função regulatória se torna eficaz em qualquer novo sistema financeiro que venha a ser organizado.

Um novo padrão de financiamento não é assunto para ser negociado apenas no Conselho Monetário Nacional, pois envolve, na realidade, todo um projeto de reestruturação agrária, onde questões de sentido e de forma do desenvolvimento rural que se projeta terão que ser explicitadas.

¹⁴ Para uma análise do sistema financeiro rural dos Estados Unidos e seu grau de associação com os produtores rurais ver Penson Jr. e Lins (1980, cap. 19 e 20).

À guisa de elucidação do teor e da amplitude dos interesses envolvidos, considere-se alguns dos grupos sociais mais expressivos da agricultura e o seu papel indefinido ou definido às avessas na nova política creditícia pós-FMI.

Parece-me que a nova norma de financiamento que, em sucessivas safras, o Conselho Monetário Nacional tem anunciado a partir de 1981, atenderia, ainda que problematicamente, os capitais com interesses cruzados no setor agroindustrial, no comércio exterior e no mercado de terras, à medida que o favorecimento especial da política de exportação, o poder de administração das margens de preço para os produtos agroindustriais e, ainda, a especulação com terras, realizados por esses capitais, viessem a compensar os custos do endividamento. Esses capitais representam um segmento crescente da economia rural brasileira, tema que é tratado mais exaustivamente em Delgado (1985, capítulo 5), mas revelam contradições em termos de contribuição à produção e apresentam estratégia especulativa instabilizadora no mercado de terras.

Um segundo grupo social organizado, que carece de definições mais claras no sistema de financiamento, é o segmento das cooperativas, tanto as grandes cooperativas voltadas para o comércio exterior quanto àquelas voltadas mais diretamente ao abastecimento do mercado interno – (produção de leite, basicamente).

Um terceiro grupo importante de pequenos produtores autônomos e tecnificados, quer aqueles organizados em cooperativas, quer aqueles integrados em processos modernos da agroindústria, da avicultura, da fomicultura, do setor hortigranjeiro, etc., dificilmente lograria manter-se em suas atividades, a perdurar as dificuldades de acesso e alto custo do endividamento no sistema de crédito.

Um quarto grupo, inteiramente deslocado tanto do antigo como do novo padrão de financiamento que se gesta, é a imensa parcela de cerca de 4 milhões ou mais de microestabelecimentos rurais, totalmente incapacitados para uma inserção no sistema financeiro privado ou mesmo estatal. Esses, para se viabilizar como grupos sociais, integrados no sistema financeiro, certamente teriam que contar com mediação das agências promotoras da reforma agrária.

Ademais, há riscos incalculáveis para a própria estabilidade da política financeira em se soltar a taxa de juros para a produção rural, quando essa mesma taxa de juros se revela muito elevada, o sistema financeiro nacional está em desordem, e a produção rural e todos os seus ramos agroindustriais conexos estão comprometidos com altas necessidades de financiamento.

A menos que houvesse outra organização do sistema nacional de crédito rural e de sua articulação orgânica com o capital produtivo no campo, a privatização do crédito, aqui entendida, basicamente, como das taxas de juros

para financiamentos à produção rural, poderia ser parte de uma estratégia para novas ondas de centralização do capital na agricultura, mas com riscos muito grandes para a sociedade em seu conjunto e mesmo para o processo de crescimento econômico sob comando do grande capital.

2.2 Processo de conglomeração de capitais e sua manifestação na agricultura

Definido o capital financeiro como uma relação social abstrata e geral, comandada pelas instituições controladoras da liquidez e dos meios de financiamento como um todo, que envolve crescente organização monopolista dos mercados, desenvolvi, na seção anterior, uma análise da forma peculiar de relacionamento das instituições de crédito com a produção rural. Esse aspecto do financiamento é apenas uma forma de articulação de estruturas monopólicas que, especialmente no exemplo da agricultura brasileira, é basicamente regulada pelo Estado.¹⁵

Nesta seção abordarei outro aspecto do desenvolvimento dessa nova forma de organização monopolista dos mercados. Trata-se do processo de conglomeração empresarial, marcado pela organização de *holdings*, cartéis, *trusts* e um sem número de processos de fusão e cruzamento de grandes grupos econômicos e blocos de capital, dirigidos por uma espécie de cabeça financeira que se cruza com os bancos e outras instituições financeiras do conglomerado, os quais imprimem direção à aplicação dos capitais em distintos mercados.¹⁶

Esse mesmo processo de conglomeração, analisado por Hobson, revela a necessidade da moderna empresa capitalista de desenvolver suas relações intersticiais (intersectoriais e internacionais), sob a direção de um centro financeiro. Aqui, o processo de conglomeração e a paralela especialização e dominância dos circuitos financeiros são dois momentos de um mesmo processo, como esclarece o autor:

A complexa diversificação de processos industriais, que resultou na formação de empresas separadas, a concentração de uma longa série de diferentes empresas, contribuindo diretamente para produção de todo tipo de mercadoria, a relação de cada elemento dessa série com empresas dependentes ou subsidiárias, cada uma das quais é, individualmente, um elemento de outra série de processos ordenados em separado, a interdependência dos proces-

¹⁵ A função estatal de aglutinar e financiar os empreendimentos do grande capital na economia brasileira é vista por Maria da Conceição Tavares como uma forma passiva do Estado cumprir funções de capital financeiro. Ver em especial Tavares (1983, p. 111).

¹⁶ Para uma discussão teórica do processo de conglomeração financeira, ver em especial os capítulos VII, XI, XII e XIV de Hilferding (1963), e ainda os capítulos de VI a X de Hobson (1983).

os manufatureiros ou comerciais mais amplamente divergentes, por meio de uso de uma fonte comum de força dinâmica ou de um instrumento de transporte, a expansão e conseqüente transformação de mercados locais em mercados nacionais e mundiais, que concretizam a unidade de sistemas industriais antes distintos e autossuficientes – em resumo o funcionamento de tal organização industrial importa um mecanismo delicado e intrincado de ajustamentos. Para que esse sistema possa funcionar correta e economicamente, torna-se necessário um instrumento automático para aplicação de estímulos econômicos e a geração de força produtiva em pontos de carência industrial e uma correspondente aplicação de dispositivos de contenção em pontos de excesso industrial: a força individual deve ser distribuída de forma geral por todo o organismo, a fim de ser transformada em formas específicas de energia produtiva onde for necessário.

Essa necessidade crescente de indústria moderna reagiu de duas maneiras importantes sobre a estrutura econômica – primeiro produzindo mudança radical na estrutura da unidade empresarial; segundo, dando origem a uma classe de especialistas em finanças, cuja tarefa é a direção estratégica das relações intersticiais do sistema (Hobson, 1983, p. 176).

A análise de Hilferding desta etapa de concentração e centralização do capital aponta para as ondas sucessivas de inovação tecnológica que levam a uma alteração profunda na composição orgânica do capital. Essa mudança, pela sua natureza, impõe crescente imobilização de capital, sob a forma de capital fixo, obstando por esse lado, a livre mobilidade do capital, e a partir daí, a nivelção da taxa de lucro na economia.

É crucial, a meu ver, que a questão da imobilização do capital fixo seja explicitada, pelas similaridades – mas não identidades – que apresentará com o desenvolvimento da agricultura capitalista, como tento expor mais adiante.

As características da acumulação real de capital, principalmente na Segunda Revolução Industrial, ocorrem – como bem estudou Marx nos capítulos XII e XXIII, de *O Capital* (“A Maquinaria e a Indústria Moderna” e “A Lei Geral da Acumulação Capitalista”), sob o influxo de intensa elevação da produtividade do trabalho, medida pela sua composição orgânica (capital constante/capital variável). Simultaneamente a essa mudança ocorre também alteração profunda na composição do capital constante, com o crescimento mais acelerado do capital fixo relativamente aos elementos do capital circulante. Essa alteração da estrutura orgânica do capital impõe dificuldades à sua livre transmigração sob dois aspectos. Por um lado, o capital fixo transfere valor para a mercadoria apenas lentamente, ao longo do período de duração útil do equipamento fixo. Isto posto, se aumenta relativamente o capital fixo,

umenta também o período de rotação do capital (tempo de produção + tempo de circulação) e, por isso mesmo, sua fluidez é reduzida.

Por outro lado, a elevação da densidade do capital fixo funciona como uma espécie de barreira à saída nos ramos de produção especializada, como reconhece Hilferding na passagem abaixo:

Uma segunda barreira consiste em que o desenvolvimento técnico amplia ao mesmo tempo, a escala de produção, em que o volume crescente de capital constante e especialmente do fixo, requer uma soma maior de capital para ampliar de um modo corresponde a produção em geral [...].

Mas a liberdade do capital é uma condição para a nivelção da taxa de lucro. Esta liberdade se perturba quando a afluência ou fuga do capital não pode tomar lugar livremente (Hilferding, 1963, p. 205).

Essa barreira, que o desenvolvimento capitalista faz surgir, enseja novas maneiras de centralização do capital, movendo o sistema a retransformar-se em formas fluídas de valorização, que logrem superar as barreiras impostas pela crescente imobilização do capital produtivo, sob a forma de capital fixo.

Nessa nova etapa de desenvolvimento capitalista, que identifico inicialmente com o processo de conglomeração, a luta concorrencial assume claramente a forma de mobilização (centralização e concentração) ampliada de capital, como recurso possível para enfrentar a rigidez das grandes imobilizações físicas. Neste contexto, a instância financeira assume cada vez maior dominância, como meio de alavancagem de recursos e como gestão superior de sua circulação e valorização. Dá-se, então, a conglomeração industrial, cruzada com os bancos e/ou outras instituições financeiras, instâncias necessárias de operação do capital financeiro, que se expressa fundamentalmente pela *finalidade de mobilizar (centralizar) e dar mobilidade (fluidez) ao capital, retransformando-o continuamente, de capital real em ativos financeiros.*

Todo esse processo de conglomeração industrial e financeira que descrevo é observado de forma bastante peculiar na agricultura e em escala menor do que a observável na indústria. Há questões semelhantes do desenvolvimento da agricultura capitalista que merecem um tratamento especial à luz das teorias sobre o capital financeiro.

A imobilização em capital fixo na indústria apresenta uma certa similaridade com a imobilização de capital em terras na agricultura, sem contar as similaridades das formas de imobilização fixa nos equipamentos agrícolas e em algumas lavouras perenes. A “solução” para retransformação do capital, dando-lhe maior mobilidade e poder de alavancagem de recursos, passa tam-

bém pela esfera financeira, em especial pela órbita da circulação. Este aspecto será examinado especificamente no capítulo 3, sobre mercado de terras.

Há por outro lado, uma certa dinâmica de integração de capitais nos ramos mais modernos da agricultura capitalista brasileira, que de resto também está presente em outras economias. A integração faz sugerir uma forma assemelhada, embora distinta, ao conglomerado industrial clássico, porquanto no exemplo da agricultura não se realizam todos os cruzamentos entre diferentes ramos produtivos e blocos de capital.

2.2.1 Integração de capitais x integração técnico-produtiva

Ressalte-se que os conceitos de integração de capitais (fusão de capitais) e integração técnica intersetorial no âmbito das relações interindustriais do tipo insumo-produto, são conceitos inteiramente distintos em sua natureza e implicações. Entretanto, algumas vezes são usados como sinônimos, gerando grande confusão para o tratamento analítico. Mais adiante pretendo indicar o grau de desvio teórico que se estabelece a partir da discussão da constituição do complexo agroindustrial brasileiro e a utilização indiferenciada dos conceitos de integração que ora pretendo discutir.

Adotando-se o conceito de integração de capitais, na linha da fusão e incorporação, segundo Hilferding, persegue-se o conceito de capital financeiro aplicável à agricultura. Essa integração, como já assinalai, implicará em centralização de capitais industriais, bancários, agrários, etc., que, por sua vez, fundir-se-iam em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais e, ainda, empresas de responsabilidade limitada, integradas verticalmente (agroindustriais ou agrocomerciais). O objetivo da integração é a busca da taxa média de lucro de conglomerado, como bem enfatiza o professor Giannotti na citação abaixo:

As grandes empresas conglomeram diversos ramos produtivos, de sorte que se torna possível sacrificar a lucratividade num setor para maximizar a lucratividade do todo. Elas são socialmente planejadas. A compensação cega do mercado, responsável pela geração da taxa média de lucro, é substituída por uma planificação do lucro que atinge capitais de composição orgânica (diversas). Esta planificação para o lucro, para o movimento de auto valorização do capital, converte o investimento de uma grande empresa num capital em geral sem passar pela mediação do capital social total (Giannotti, 1979, p. 109).

A posição de Geraldo Muller, louvando-se na interpretação que citei acima do prof. Giannotti, atribui importância ao papel do Estado como regulador da taxa média de lucro na agricultura capitalista:

[...] penso que se pode sustentar que a regulação da agricultura pela taxa média de lucro já não mais é possível, não só pela conversão mencionada (planificação do lucro), realizado pelas grandes empresas, mas porque o Estado é o agente que converte parte do capital social total na agricultura em capital geral. É que o Estado erigiu-se em capitalista financeiro por excelência, levando também para a agricultura a separação entre o grande e o pequeno capital [...]. O Estado planificou a agricultura para o lucro, no interior do qual opera uma certa taxa média que distribui os capitais privados e, por força, as diversas formas de riqueza produtiva (Muller, 1981, p. 74).

A questão, como colocada na citação acima, parece-me relevante no sentido de atribuir um papel regulador da política econômica sobre a taxa de lucro da agricultura, discriminando ao mesmo tempo a “planificação do lucro” para grandes capitais, enquanto os pequenos capitais ficariam regulados pelo mercado.

Com a pequena ressalva do termo ‘planificação do lucro’, que a meu ver enseja o entendimento de uma certa lógica funcional da política econômica do Estado, estou, em geral, de acordo com o caráter da regulação da taxa de lucro no âmbito da política econômica; e completaria, ainda, incluindo mesmo os pequenos capitais nessa regulação, excluindo apenas aquela categoria de “pequenos produtores não associados ao capital financeiro”, tratada em outro texto (Delgado, 1985, capítulo 3).

O tipo de regulação do lucro que se opera pela política econômica explicita-se, geralmente, pela diferenciação das margens brutas de lucro, em razão de um enorme poder de administração de preços de produtos e insumos pelo Estado e sua faculdade de conceder benefícios fiscais e financeiros diferenciados aos capitais operantes no setor rural e atividades conexas. Esse tipo de regulação não é, contudo, planificada, no sentido do equilíbrio e da funcionalidade que o planejamento econômico sugere. Ao contrário, a regulação e diferenciação das margens de lucro para distintos capitais individuais pressupõem a operação do incessante impulso da luta competitiva, e se manifesta como processo instável e altamente diferenciador, onde alguns capitais obterão ganhos especiais e outros serão excluídos ou marginalmente atendidos. Os fatores econômicos e políticos que entram na definição dos ganhadores e perdedores serão simultaneamente relevantes e mutáveis, quer pelo peso da luta competitiva intracapitalista, quer pelo peso político das demandas emanadas da clientela. A exclusão de grandes parcelas de pequenos produtores, a que me referi acima, está associada a um padrão determinado de relações econômicas e sociais, fundado num determinado pacto de poder do Estado, que vigora em todo o período histórico que estou examinando (1965-1985), tema de que

trato com mais vagar em Delgado (1985, capítulo 5, seção 3); como também no capítulo 3, seção 3 do presente livro.

Voltando ao tema inicial – a comparação entre os conceitos de integração de capitais e a integração de setores produtivos – temos na posição de Alberto Passos Guimarães, um adepto ostensivo da segunda posição, que como pretendo indicar, segue uma linhagem teórica bem distinta do primeiro conceito, o que muitas vezes dá motivo a confusão pela aparente identidade de abordagem analítica.

Alberto Passos Guimarães, na análise de “O Processo de Industrialização da Agricultura” e o “Complexo Agroindustrial” (Guimarães, 1974, capítulos 3 e 4), tenta traçar uma símile entre os processos clássicos de monopolização do capital industrial (concentração e centralização sob a égide financeira) e o fenômeno da constituição do chamado Complexo Agroindustrial na Agricultura. Neste sentido, o autor recorre em várias passagens a citações de Kautsky e, principalmente, de Hilferding, para apontar a semelhança entre a industrialização do campo (com seus exemplos de contratos de quase-integração) e os fenômenos de fusão e acordos industriais entre a indústria siderúrgica e a extrativa mineral, sob o comando bancário, que caracterizaram, na Alemanha do início do século, uma das facetas da constituição do capitalismo monopolista sob dominação financeira.

Por outro lado, quando o autor chega a examinar concretamente as formas de integração agricultura-indústria no CAI, aponta para uma irreconhecível inviabilidade desse pacto, em razão da expropriação de renda realizada pelos monopólios industriais a montante e a jusante da agricultura.

Ora, a integração de que fala Alberto Passos Guimarães não cogita da ideia de conglomeração empresarial, com o fito de realizar uma taxa média de lucro. Na realidade, o autor se refere à integração técnica agricultura-indústria. E interpreta economicamente essa integração à luz da teoria da troca desigual, onde a agricultura, conduzida geralmente sob a forma de empresa individual, em bases não capitalistas, defronta-se com uma indústria oligopolizada, que lhe estabelece preços e demais condições comerciais. As relações de intercâmbio agricultura-indústria seriam, então, perversas contra a primeira,¹⁷ tomando a agricultura inviável para o capital.

As diferentes formas de integração de capitais entre agricultura e indústria sob a mediação do Estado, que analiso especificamente para o caso brasileiro no próximo capítulo, não entram na análise do autor. Até mesmo os contratos

¹⁷ A explicitação direta dessa posição sobre inviabilidade capitalista na agricultura na forma em que estou aqui resumindo está posta em artigo de Alberto Passos Guimarães (1978, p. 4-10).

de quase-integração entre agroindústria e fornecedores, comuns nos ramos de avicultura, sucos vegetais, fumiçultura e vários outros, são tratados tão somente pelo lado de suas cláusulas leoninas sobre regularidade de fornecimento de matéria-prima e determinação dos preços pela indústria, que submete os produtores a condições espoliativas de comercialização.

Penso que a relevante contribuição analítica de Alberto Passos Guimarães, especialmente nos citados capítulos sobre "Processo de Industrialização da Agricultura" e o "O Complexo Agroindustrial", revela uma parte importante do desenvolvimento das relações interindustriais entre as indústrias, a jusante e a montante, e a agropecuária, mostrando um processo muito profundo de integração técnica. Mas esse processo não se esgota aí, como pode sugerir o argumento de inviabilidade capitalista da agricultura. Ao contrário, a integração de capitais, de forma simultânea ou posterior, é a parte que falta desenvolver na análise do autor, o que me propus realizar nessa tese.

A meu ver, o aprofundamento das relações de integração técnica agricultura-indústria, com a disseminação do uso de meios de produção industriais por um lado e modernização dos blocos industriais processadores de produtos agrícolas por outro lado, são uma condição necessária, mas não suficiente, para que se operem simultânea ou posteriormente diversas formas de acordos ou fusão de capitais agroindustriais. No fundamental, a etapa da modernização agropecuária não pode ser contraposta à viabilidade capitalista na agricultura. Ao contrário, prepara o caminho para uma integração capitalista mais profunda.

Aparentemente, o Sistema Nacional de Crédito Rural cumpriu sua função original de cimentar relações técnicas agricultura-indústria, tanto o montante quanto a jusante. Mas, certamente, a articulação orgânica dos capitais bancários, agrários e industriais não logrou desenvolver toda a potencialidade das ligações "intersticiais". A presente crise de crédito (1983), com suas influências negativas sobre a integração técnica estrita, aponta para soluções financeiras no contexto da fusão de capitais dentro e fora do CAI, direção que embora emergente não está ainda claramente delineada, tanto mais que o papel diretivo e reorganizador do Estado seria fundamental nesse processo.

As diferentes formas de medição estatal que induzem a integração de capitais, conforme apontei no primeiro capítulo, conferem à política econômica para a agricultura uma direção de conglomerado. Isso não implica presumir o desaparecimento ou perda de substância da empresa agrícola individual e, especialmente, da pequena produção agrícola. Essa coexiste com papéis e lugares específicos a ocupar no desenvolvimento agrícola (tema analisado em Delgado, 1985).

Os exemplos mais evidentes de integração de capitais dominando determinados ramos da produção rural e, principalmente, a morfologia das instituições do capital financeiro na atividade rural, são efetivamente o que surge de novo ou se transforma na agricultura brasileira.

2.2.2 Mobilidade do capital fixo na agropecuária

Até o presente tratei das peculiaridades da rotação do capital circulante na agricultura (seção 1) e dos aspectos conceituais relativos ao desenvolvimento do sistema de crédito e paralela regulação das margens privadas de lucro na agricultura. Esse mesmo processo, incentivando a modernização agropecuária, promove o aprofundamento das relações interindustriais agricultura-indústria, que denominei de integração técnica. O passo ulterior é a integração de capitais, no sentido da fusão de capitais múltiplos e sua conglomeração também na agricultura.

Nessa linha de abordagem, vou analisar a questão da mobilidade do capital fixo na agricultura, expresso especificamente pela rotação dos capitais aplicados em equipamentos, rebanhos, culturas perenes e infraestruturas incorporadas aos recursos naturais (obras de irrigação e drenagem), deixando ao capítulo 3 o tratamento específico para a terra.

A principal distinção do capital fixo na agricultura, comparativamente aos processos de produção contínuos, é a sua ociosidade parcial durante o ano civil. Com isso, a rotação de parcelas do capital fixo, reduzido à forma dinheiro, somente se transfere ao valor da mercadoria por ocasião do giro do capital circulante, operado em geral uma única vez durante o ano. Essa é, certamente, uma situação singular, distinta da maioria dos processos industriais, onde a continuidade de giro do capital circulante possibilita uma rotação mais rápida do capital fixo,¹⁸ ambos reduzidos à forma dinheiro.

¹⁸ Uma citação de Marx, que reproduzo abaixo, esclarece, inclusive com exemplo numérico, a rotação dos diferentes elementos do capital produtivo em processo contínuo:

"Para calcular a rotação global do capital produtivo adiantado, reduzimos, portanto, todos os seus elementos à forma dinheiro, de modo que a volta a essa forma encerra a rotação. Consideremos o valor como se fosse sempre adiantado em dinheiro, mas no processo de produção contínuo em que a forma dinheiro do valor figura apenas em dinheiro de conta. Podemos então tirar a média. Daí resulta que — mesmo quando parte bem maior do capital produtivo adiantado consista de capital fixo, cujo tempo para reprodução ou rotação abarca um ciclo de muitos anos — o valor do capital que roda durante o ano pode ser maior que o valor do capital adiantado, em virtude das rotações repetidas, no mesmo período, do capital circulante. Seja o capital fixo 80 mil, seu tempo para reproduzir-se 10 anos, de modo que dele 8 mil libras revertem anualmente a forma dinheiro, realizando assim 1/10 de sua rotação. Seja o capital circulante igual a 20 mil, realizando cinco rotações por ano, o

É importante observar que não obstante a relativa ociosidade de vários elementos do capital fixo agrícola durante o ano civil, em face das características peculiares do período de produção, não se observa, por outro lado, uma imobilidade técnica do capital produtivo que o impeça em todos os casos de transmigrar entre diferentes ramos de operação na agricultura ou mesmo fora dela. Não se verifica em todos os casos aquele obstáculo identificado por Hilferding, estudando em geral os processos industriais:

A tendência à nivelção da taxa de lucro encontra resistência, em proporções cada vez maiores, na impossibilidade de se retirar de um ramo de produção, do capital produtivo, cujo componente principal está formado pelo capital fixo (Hilferding, 1963, p. 151).

Ora, dois dos principais elementos de capital fixo da atividade agropecuária – os equipamentos (tratores, colhedoras e implementos diversos), e o estoque de animais – apresentam, em geral, mobilidade, seja ao nível real seja ao nível financeiro, de forma a descongelar-se ou migrar para atividades de maior taxa de lucro, em tempo independente de sua vida útil ou do seu ciclo de reprodução.

No primeiro caso, a maior mobilidade dos equipamentos produtivos está em grande medida associada à constituição de empresas de mecanização agrícola, operando em diferentes modalidades de *leasing* de curta duração. Nesses casos, o ativo fixo envolvido na imobilização de capital em tratores, colhedoras e outros equipamentos de longo ciclo transforma-se, para o produtor individual, em capital circulante, dimensionado pelo valor de aluguel do equipamento e/ou dos serviços de mecanização adotados.

Por seu turno, para a empresa de *leasing*, a imobilização de capital em máquinas continua a ser ativo fixo. Mas, dado o caráter diversificado de sua clientela, o equipamento é utilizado em maior número de horas-ano de operação. Ademais, tendo o país diferentes latitudes geográficas (o período-safra do sul apresenta certa variabilidade em meses relativamente ao centro, e esse em relação ao nordeste que, por sua vez, também se distingue do norte), a organização de um sistema *leasing* com contratos de curta duração, em escala nacional, poderia teoricamente operar com seu equipamento de capital fixo em praticamente todo o ano civil. Em parte, esse papel de fazer circular os equipamentos mecânicos é também, precariamente, exercido pelas patrulhas mecanizadas estaduais.

que corresponde ao capital global de 100.000 libras esterlinas. Nessas condições, o capital fixo que roda = 8.000 libras; e o capital circulante é igual $5 \times 20 = 108.000$ libras esterlinas, ultrapassando o capital adiantado em 8.000 libras esterlinas [...] (Marx, 1980, p. 192-193).

No caso brasileiro, a tendência que parece estar se definindo para os contratos de *leasing* é, em primeiro lugar, a sua completa separação da prestação de serviços de mecanização agrícola e, em segundo lugar, a adoção do prazo de 2 anos como mínimo período contratual, findo o qual o produtor teria preferência para adquirir as máquinas ou devolvê-las. Esse sistema certamente transfere integralmente ao agricultor a responsabilidade de operar com a maior eficiência possível seu equipamento, inclusive sublocando-o nos períodos de ociosidade.

O sistema de *leasing* agropecuário, que ora está aparecendo no Brasil (1985), surge intimamente ligado ao setor bancário, com integração de capitais à indústria de tratores para a agricultura, constituindo-se numa típica inovação capitalista no campo do financiamento e da mobilidade do capital fixo na agricultura. Tais características permitem identificá-lo como uma forma peculiar de inovação do capital financeiro no sistema de financiamento rural que ora ensaia os seus primeiros passos.¹⁹

As evidências empíricas da operação desse novo sistema são ainda escassas, mas certamente há fortes indícios de sua inserção num novo sistema de crédito rural, que o governo vem discutindo e preparando, sem ainda ter logrado equacionar, juntamente com vários outros problemas do financiamento rural.

Outro componente quantitativamente importante do capital fixo na agropecuária é, precisamente, o seu estoque de animais, principalmente bovinos. Esse tipo de capital fixo apresenta liquidez muito elevada, funcionando para o pecuarista como se fora o estoque de mercadorias terminadas. O estoque total pecuário, e não apenas a sua taxa normal de desfrute anual, goza de alta mobilidade financeira, podendo o capital materializado nessa forma migrar financeiramente para outros setores, seguindo as expectativas de rentabilidade. Isso, aliás, é um dos fatores de instabilidade cíclica da pecuária, haja vista que nos ciclos periódicos de queda de preços ocorre abate elevado de matrizes, e redução paralela dos rebanhos, provocando subsquentes fases de escassez de carne no mercado interno e elevação de preços. Os mecanismos de financiamento à retenção de matrizes, bem como todo um conjunto de medidas tendentes a reduzir a flutuação da taxa efetiva de desfrute que se coadunem com uma certa estabilização interna de preços, são temas que fogem ao escopo específico deste trabalho.

Nos outros elementos mencionados de capital fixo – imobilização em culturas perenes, silvicultura e infraestruturas incorporadas à terra (irrigação e

¹⁹ Essa inovação do capital financeiro na agricultura brasileira surge, praticamente, em abril de 1982, com a criação da primeira empresa dedicada à exploração do *leasing* agrícola – empresa Agrileasing, ligada ao Grupo IOSCHPE. A partir de 1984 a legislação para operação do sistema é alterada, para permitir contratos extensivos a pessoas físicas.

drenagem, principalmente) – temos imobilizadores tecnicamente semelhantes às do capital fixo na indústria. A diferença principal está no fato de que, em geral, o processo industrial se renova continuamente ao longo do ano civil, permitindo que um mesmo capital circulante proceda a sucessivos giros e, portanto, reverta à forma líquida do dinheiro, tornando relativamente menores as necessidades de financiamento desse capital circulante num tempo dado. Em certo sentido, o processo de produção em agricultura irrigada, permitindo a repetição dentro do ano civil, do período de produção agrícola, imitaria a rotação do capital circulante na indústria, haja vista que os ciclos de produção se sucederiam. Há limites ecológicos e econômicos para a continuidade de tais repetições, envolvendo perda irreversível de recursos naturais não reproduzíveis, que se traduzem economicamente em rendimentos decrescentes da aplicação de capital por hectare. Deixo, contudo, de tratar especificamente dessa questão, por extrapolar os limites em que se situa esse trabalho.

Finalmente, deve-se assinalar que a forma de financiamento para todos esses elementos de capital fixo de que estou tratando, opera-se, em geral, com as mesmas características de integração dos produtores à rede bancária e às agências de política agrícola governamental, semelhantemente ao financiamento do capital circulante, já tratado no capítulo 2, seção 1 deste livro, 'Desenvolvimento do Sistema de Crédito...'

Capítulo 3

Mercado de terras e questão agrária face ao capital financeiro

3.1 Circulação financeira e o mercado de terras

Para tratar mais a fundo esse problema do mercado de terras, no nível da circulação financeira, vou retomar teoricamente a questão da mobilidade do capital segundo as abordagens de Hilferding e Keynes, para então conectá-las com as questões da produção rural em eu estou interessado.

Como já indiquei, a função básica da circulação financeira é a de retransformação do capital, descongelando-o de suas aplicações fixas, para fazê-lo circular no circuito financeiro. Como assinala Hilferding:

[...] a mobilidade (do capital) se apoia na possibilidade que têm os capitalistas de poderem retirar a todo momento o seu capital invertido sob a forma de dinheiro, transferindo-o para outras aplicações. Quanto mais elevada seja a composição orgânica do capital, tanto menos pode consumir-se esta transferência mediante deslocamento efetivo dos elementos materiais do capital produtivo. A tendência à nivelção da taxa de lucro encontra resistência, em proporções cada vez maiores, na impossibilidade de se retirar de um ramo de produção, o capital produtivo, cujo componente principal está formado pelo capital fixo. O movimento real da nivelção somente se realiza lentamente e por aproximações sucessivas, sobretudo mediante a reinversão da mais-valia aplicada em esferas onde prevalece taxa de lucro mais elevada, com omissão de aplicação para os ramos de menor taxa de lucro. Pelo contrário, a taxa de juros em contraste com a taxa de lucros, é, em qualquer momento dado, igual e geral. A igualdade de todo o capital – tendo em conta que para os capitalistas individuais consiste não na igualdade das somas nominais, mas na igualdade dos rendimentos produzidos por iguais valores – encontra sua expressão adequada na generalidade da taxa de juros (Hilferding, 1963, p. 151, grifo meu).

Essa mobilidade de capitais a que se reporta Hilferding pressupõe a negociabilidade de ações ou títulos de renda em geral, emitidos pelas sociedades anônimas em associações com os bancos ou outras instituições financeiras. Essas, ao assumirem a função monetária de deter o controle da liquidez geral da economia, tornam-se peças imprescindíveis para bancar a negociação de quaisquer títulos de renda. Por seu turno, essa nova função de negociar papéis

enseja a organização paralela de um mercado de títulos, institucionalizada na Bolsa de Valores, cujos valores transacionados se distinguem autonomamente do capital produtivo a que se referem nominalmente.

Ademais, os “patrocinadores” das novas ações e outros papéis representativos de novos investimentos assumem, na linguagem de Hobson (1983, p. 180), funções especiais de “financiar” sob o comando de banqueiros, corretores e outros financistas, os quais se colocam estrategicamente entre uma massa atomizada de pequenos capitais ou pequenos poupadores e o segmento mais restrito dos empresários organizadores da indústria moderna.

Essa separação da esfera do capital produtivo com relação à esfera financeira é uma das características fundamentais do funcionamento do capitalismo contemporâneo, que por sua vez assume um significado peculiar com a crescente autonomização e hegemonia das instituições financeiras, crescentemente envolvidas com o comando da centralização e valorização dos capitais. Esse processo, marcado por uma potenciação muito maior de mobilidade e concentração do capital no conjunto da economia é, ao mesmo tempo, campo de grande instabilidade para o investimento produtivo na economia, como pretendo ainda desenvolver.

Recorro mais uma vez a Hilferding para apontar esse movimento de separação do capital real relativamente à sua contra face de circulação de títulos financeiros:

A mobilidade do capital transforma em proporções crescentes a propriedade capitalista em títulos de rendimento, e em volume crescente independentiza assim o processo capitalista de produção do movimento da propriedade capitalista. Pois o comércio com estes títulos, que tem lugar na Bolsa, significa um movimento da propriedade. Porém esta transferência de propriedade pode suceder agora independentemente do movimento da produção e sem nenhuma influência sobre ela (Hilferding, 1963, p. 151).

As questões da circulação financeira levantadas por Hilferding são retomadas com grande ênfase por Keynes no seu *A Treatise on Money* e na própria *Teoria Geral*.

As decisões de investir em negócios privados do velho tipo eram, em grande parte, irrevogáveis não só para a comunidade em seu conjunto, como também para os indivíduos. Com a separação entre a propriedade e a gestão que hoje vigora, e com o desenvolvimento de mercados de inversão organizados, entra em jogo um novo fator de grande importância, que algumas vezes facilita a inversão, porém também contribui às vezes, para aumentar em muito a instabilidade do sistema. Quando faltam os mercados de valores, não tem sentido tentar reavaliar com frequência

uma inversão com a qual nos tenhamos comprometido. Porém a Bolsa reavalia muitas inversões todos os dias e estas reavaliações dão frequentes oportunidades aos indivíduos (ainda que não a comunidade em seu conjunto) para reavaliar seus compromissos. E como se um agricultor havendo observado seu barômetro depois do café da manhã, decidisse retirar seu capital do negócio agrícola entre dez e onze horas da manhã e reconsiderar se deveria voltar a ele posteriormente, durante a semana. Porém, as reavaliações diárias da bolsa de valores ainda que se façam com o objetivo de facilitar transações de inversões passadas entre indivíduos, exercem inevitavelmente, influência decisiva sobre a taxa de inversões correntes; porque não tem sentido criar uma nova empresa incorrendo em um gasto maior que aquele com que se pode comprar outra igual já existente [...] (Keynes, 1977b, p. 139).

A existência desse mercado de títulos de propriedade, como assinala o próprio Keynes, assegura a alguns inversionistas a oportunidade de operações financeiras de tal modo que “determinadas inversões que são ‘fixas’ para a comunidade, se transformem em ‘líquidas’ para o indivíduo” (Keynes, 1977b, p. 148).

Ora, se as inversões são socialmente dadas e irreversíveis, como reconhece Keynes, a sua contínua retransformação ou reversibilidade sob formas líquidas de capital não é possível em escala social, mas tão somente sob a sua expressão financeira, para capitalistas individualizados. Está posta nesta não sincronia entre a irreversibilidade social da inversão e sua contínua reversibilidade do ponto de vista privado, mediante negociação e revalorizações diárias atribuídas pela Bolsa de Valores, problemas de instabilidade potencial do mercado de títulos.

A existência de um mercado independente para circulação dos títulos de propriedade e a pressão para descongelar e financiar aplicações fixas de capital, são, a meu ver, faces conexas, mas distintas da operação autônoma do capital financeiro. Por um lado, essa esfera de circulação dos títulos de propriedade guia-se por uma lógica de avaliação dos preços desses ativos, que é distinta da formação do preço de oferta dos equipamentos de capital.

Enquanto o preço corrente de oferta de um bem de capital é dado, basicamente, pelo seu custo de produção, o preço dos títulos de propriedade com direito à renda e, mais especificamente, das ações, depende da avaliação presente dos rendimentos futuros capitalizados. Essa avaliação guia-se pelas expectativas formadas e diariamente revisadas pelos operadores do mercado de títulos, as quais refletem na acepção de Keynes, desenvolvida no capítulo 12 da *Teoria Geral* (Keynes, 1977b, p. 135-149) – uma racionalidade peculiar desses mercados, sob condições de incerteza.

O mesmo princípio de formação do preço dos títulos financeiros com direito à renda aplica-se à formação do preço da terra, não apenas sob o seu aspecto formal – preço como capitalização dos rendimentos futuros – mas,

ainda, sob o aspecto da racionalidade financeira que passa a governar o cálculo econômico, numa fase avançada do capitalismo, em que a terra assume inteiramente o caráter de ativo mercantil.

Keynes faz explicitamente uma ligação entre mercado financeiro e mercado de terras na passagem que reproduzo a seguir:

Os preços dos títulos (*securities*) existentes não dependem para curtos períodos, do custo de produção ou do preço de um novo bem de capital fixo. Os títulos patrimoniais (*securities*) em geral consistem de propriedades que não podem ser inteiramente reproduzidas, de recursos naturais que não podem ser reproduzidos de nenhuma maneira, e do valor capitalizado das rendas antecipadas da posse de quase-monopólio sobre vantagens peculiares de uma categoria ou de outra (Keynes, 1971, p. 222, grifo meu).

Na citação, fica evidenciada a dicotomia já assinalada entre preço de oferta – o custo de produção de um bem de capital novo, e o preço das *securities*, ou dos títulos patrimoniais do mercado financeiro, formados segundo a mesma lógica de avaliação do preço da terra ou, ainda, pela racionalidade que, posteriormente, na “Teoria Geral”, Keynes veio a desenvolver para o preço de demanda (Keynes, 1977b, p. 125) de um bem de capital, definido pelo rendimento provável da inversão.

Ora, a terra é um bem natural não reproduzível. O seu preço – segundo Marx e, como vimos, também Keynes – é definido pela soma capitalizada das rendas antecipadas. A esfera da circulação dos direitos de propriedade sobre a terra – ou seja, a circulação financeira – se constitui numa forma autônoma de avaliação, onde concorrem outros títulos patrimoniais monopolizáveis (ações, obrigações e títulos da dívida pública) e, ainda, o dinheiro. É da lógica financeira homogeneizar os diferentes rendimentos de diferentes títulos. Como assinala Ignácio Rangel (1968, p. 31), “[...] o preço da terra propende para o correspondente ao valor do capital (que no seio da mesma economia e coetaneamente) produza um lucro igual a sua renda”.

A posição de Rangel, um pioneiro no tratamento dos aspectos financeiros do mercado de terra no Brasil, chama atenção para a emergência de uma forma nova de convergência dos capitais em busca de uma dada taxa de valorização. Essa taxa, à qual capitais de distintos valores de uso propendem a se equivaler, no sentido de produzirem rendimentos proporcionais, opera também no sentido de transformar a renda da terra nesse rendimento financeiro equivalente.

Analisando esse mesmo assunto em sua “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, Schumpeter chega a uma conclusão muito próxima a respeito da conversão das terras em mercado governado pelo cálculo financeiro:

Os possuidores de “agentes naturais” e os monopolistas tem pois toda a razão, se houver desenvolvimento, em comparar sua renda com o rendimento que poderiam obter sobre o capital ao vender os seus agentes naturais ou o seu monopólio, uma vez que tal venda poderia ser vantajosa. E os capitalistas têm razão em comparar sua renda proveniente do juro com a renda da terra ou a receita de monopólio permanente que poderiam obter com seu capital. Ora, em quanto se elevará o preço de tais fontes de renda? Nenhum capitalista, à medida que se coloque na posição de comprador, pode estimar um valor para um pedaço de terra, que seja mais alto que a soma de dinheiro que rende tanto juro quanto a renda gerada por aquele. Nenhum capitalista pode estimar um valor menor para a terra com as mesmas qualificações. Se o preço de terra custasse mais, seria invendável [...]. Assim, o “valor de capital” das fontes permanentes de renda é inequivocamente determinado. As conhecidas circunstâncias que fazem com que seja pago mais ou menos na maioria dos casos não afetam o princípio (Schumpeter, 1982, p. 136, grifo meu).

As posições de Marx, Keynes, Schumpeter e Rangel apresentam algumas similaridades nos seguintes aspectos: (1) explicação da formação do preço da terra sob o aspecto de capitalização da renda da terra; (2) de que se trata de monopólio natural apropriado e que não é produzido pelo capital. Marx não chegou a tratar, nos diversos capítulos do Livro III que discorrem sobre a renda da terra, da questão da constituição de um mercado de terra, no sentido que o analisam os demais autores. Tal mercado não existiu nas condições históricas da Inglaterra e da Europa do século XIX, sendo a categoria renda fundiária, e não o seu preço, o elemento privilegiado na análise. Os demais autores citados fizeram a passagem, que aponteí, no sentido da transformação da renda da terra em equivalente a uma taxa financeira de juros. Há múltiplas diferenças e ênfases especiais na análise desses autores sobre a formação do preço da terra. Considero relevante assinalar que a contribuição que me parece ter ido mais longe, no sentido da avaliação capitalista, ainda que se ocupando de forma muito breve do assunto, é a interpretação de Keynes. Ele não apenas indica a forma homogênea de estimar o valor da terra, como o faz Schumpeter, mas ainda vai mais longe, posteriormente, ao desenvolver sobre o papel das expectativas na “Teoria Geral”, tomando-as como uma racionalidade sob incerteza quanto ao futuro, inerente ao cálculo capitalista de longo prazo, que preside a avaliação dos mercados financeiros.

A formação do preço da terra de forma similar ao de outros ativos financeiros é apenas uma das transformações que se operam no desenvolvimento capitalista. Há que considerar, ainda, outras manifestações do capital financeiro nesse mercado, pelo lado da criação e circulação dos títulos de propriedade, à semelhança da potencialidade de emissão do “capital fictício”,

analisado por Hilferding. Ademais, há os aspectos peculiares de que se reveste o descongelamento do capital imobilizado na agricultura, operando com o sistema de crédito mediante lançamento de penhor e hipoteca sobre os títulos de propriedade rural, de que já falei no capítulo 2.

3.1.1 A especificidade do setor agrícola para o capital financeiro

A negociação em bolsa dos títulos patrimoniais, principalmente ações, que garantem ao capitalista individual transformar inversões que são “fixas” para a comunidade em “líquidas” para o “indivíduo” não é, certamente, a forma institucionalizada de negociação de títulos de propriedade da terra.

Ainda que o número de empresas organizadas sob a forma de sociedade por ações tenha crescido, recentemente, na agricultura brasileira (1984), a grande maioria delas não opera financeiramente nas bolsas de valores, embora se liguem, como observei no capítulo anterior, às estratégias de diversificação do grande capital privado na agricultura.

Algumas formas de negociação de títulos de propriedade rural desenvolvem-se informalmente no Brasil, sem, contudo, alcançarem os graus de liquidez, agilidade e transparência de mercado que são atributos das transações organizadas em bolsas de valores.

Ignácio Rangel chama atenção para o aspecto importante e pioneiro desse mercado informal imobiliário no Brasil:

Não é exagero dizer que o primeiro mercado de valores a se estruturar no Brasil, nos quadros do processo de industrialização, foi, precisamente, o mercado de papéis imobiliários. A escritura de promessa de compra-venda circulava com uma intensidade que não gozavam nem as ações nem as obrigações. Mesmo agora (década de 70), quando já existe uma bolsa de valores estruturada, seu papel não se compara com o do sistema de poupança, todo ele estruturado sobre ativos imobiliários (Rangel, 1979, p. 190).

Conquanto a Bolsa de Valores não seja instituição muito importante para a circulação financeira no mercado imobiliário, o capital financeiro penetra profundamente nesse mercado, criando e expandindo a circulação dos títulos de propriedade. No que se refere ao mercado de terras, as instituições financeiras que, no caso brasileiro, realizam esses negócios são, em especial, as imobiliárias rurais, as empresas de colonização privada e ainda, com diferentes variações, os Institutos de Terra Estaduais, o Incra e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco, para citar as mais importantes.

Há que distinguir dois aspectos do “negócio de terras” que realizam as instituições voltadas para este mercado. O primeiro é a realização das transações de compra e venda de estabelecimentos antigos, situados em zonas localizadas no interior do espaço econômico de antiga ocupação. Essa atividade assemelha-se ao comércio imobiliário geral. Há por outro lado, a incorporação crescente de áreas novas, seja nas zonas da chamada fronteira agrícola externa (as regiões novas e recém exploradas), ou, ainda, de áreas da chamada fronteira agrícola interna – zonas interiores às regiões de ocupação mais antiga, que, contudo, se conservam inexploradas por diferentes motivos. Nesse extenso espaço econômico, o capital financeiro persegue basicamente a captura dos “ganhos de fundador”. As analogias e diferenciações que esse conceito apresenta com a formulação inicial de Hilferding (1963, p. 114), ou com o conceito similar de Hobson (1983, p. 181), de ganho do financiador, requerem explicação adicional, tarefa que me reservo na confrontação com o exemplo específico da economia brasileira, desenvolvido mais adiante. Por hora, basta considerar a noção mais simples de ganho de fundador, como sendo dado pela diferença entre o preço da terra – a renda prospectiva capitalizada dessas novas terras que estejam sendo trazidas ao mercado – e o custo privado de sua implantação.

Há evidência de que tais ganhos estejam sendo perseguidos por empresas capitalistas bem organizadas e poderosas financeiramente, que se constituem no mercado como instituições emissoras e negociadoras de direitos de propriedade. Esse mercado constituído coloca novas questões sobre a relação entre capital e propriedade fundiária, num contexto inteiramente diverso das clássicas relações entre capitalistas emergentes e a classe dos *landlords* europeus.

Entender essa relação financeira no mercado de terras passa, necessariamente, pela recolocação da antiga questão da contradição entre o capital e a propriedade da terra. Robin Murray aponta essa questão em seu novo contexto.

A moderna propriedade fundiária apresenta uma contradição em relação ao capital. Como um monopólio de terra frente ao trabalho cria condições para a produção capitalista, mas ao mesmo tempo é um monopólio contra o capital. Esta é uma armadilha para o capital e para a acumulação, que se mantém, mesmo onde a propriedade de terra está nas mãos dos próprios capitalistas agrários. O capital tem trilhado três caminhos para superar essa armadilha. Primeiro, este tem estendido à zona da moderna propriedade fundiária os direitos de propriedade sobre as “novas terras”, mas ao fazê-lo tem tido que estabelecer aqueles mesmos direitos como condição para própria produção. Isto tem implicado em repor a armadilha em escala ampliada [...]. Segundo, o capital tem procurado reduzir a separação de propriedade e produção sobre a terra pelo encorajamento

da ocupação pelo proprietário. Isto tem simplesmente deslocado a contradição entre latifundiários (*landlords*) e capitalistas, para uma outra entre o capital em geral e alguns capitais agrários.

Em terceiro lugar, o capital tem bombardeado a produção agrícola com novas técnicas que fazem crescer a produtividade da terra e do trabalho. Isto pode erodir a base material de poder da propriedade da terra e da correspondente apropriação da renda (Murray, 1978).

Em termos de agricultura brasileira, o primeiro e o terceiro movimentos apontados seriam típicos exemplos do processo de expansão recente do capital, promovendo intensificação do uso de insumos modernos (zonas sul e sudeste) e ampliação do espaço apropriado de terras novas nos estados de fronteira agrícola (norte, centro-oeste e parte do nordeste). O segundo movimento soa algo estranho à forma como se dá a ocupação histórica das terras no Brasil, já que desde sua constituição ela ocorre com a união entre a propriedade da terra e o comando da produção rural.

Os movimentos contraditórios do capital e da propriedade fundiária revelam não uma oposição externa, mas uma contradição constitutiva da própria acumulação capitalista na agricultura. Pode-se, ademais, interpretá-los como movimentos de autonomização do capital em relação à propriedade fundiária – à semelhança da autonomização técnica do capital e da subsunção real do trabalho pelo capital, movimentos logicamente inseridos na contraditória autonomia entre capital e trabalho, que são próprios do desenvolvimento da maquinaria e da indústria moderna.

A resultante principal dos movimentos apontados por Murray, que nos importa, aqui, considerar, é a questão do envolvimento crescente do capital na agricultura com a esfera financeira.

Esse envolvimento, por seu turno, se dá modificando as antigas questões sobre a relação entre capital e propriedade. Analisando essa questão no nível das interligações financeiras do grande capital com o mercado de terras e o sistema de crédito, Sérgio Silva coloca a devida ênfase nas novas relações do capital e da propriedade da terra:

Através do sistema financeiro, a elevação do preço da terra conduz ao crescimento da massa de capital dinheiro disponível. Por esta via o capital resolve, ou, mais precisamente, recoloca em outro nível, a sua contradição com o monopólio da terra. A imobilização do capital dinheiro em terras gera capital dinheiro que ativa o sistema de crédito rural e o sistema financeiro em geral.

Assistimos então a reprodução e ao reforçamento do monopólio da terra subordinado ao grande capital. Processo garantido: (1) pelas possibilidades de

reprodução da terra como parte do lucro ou como renda capitalizada, através do mercado de terras; (2) pelas possibilidades de ampliação da capacidade de acumulação (isto é, de apropriação da mais-valia, seja lucro, seja renda) por parte do proprietário-capitalista, via maior acesso ao crédito e, diretamente, pela própria valorização da terra.

[...] As novidades, estão na pouca expressão da renda sob sua forma clássica, no imbricamento da renda com o lucro, no papel especial da renda capitalizada e, em última análise, pela articulação entre o monopólio da terra e o movimento do capital a nível financeiro (Silva, 1984, p. 44).

Conquanto a colocação das novas relações do capital e da propriedade fundiária seja distinta nas concepções de Murray e Sérgio Silva, ambas apresentam em comum o crescente envolvimento do mercado de terras com o mercado financeiro em geral, seja pela via do crédito, contrapartida da imobilização do capital em terras; seja pela captura dos ganhos de fundador ou lucros imobiliários normais em função do comércio com terras; seja, ainda, pela necessidade de adotar inovações poupadoras de terras, que na visão de Murray tenderiam a erodir o poder de monopólio dos *landlords* e a promover mudanças econômicas tais que: “com o desenvolvimento do investimento intensivo e da renda diferencial II, há uma tendência da renda fundiária de mudar de sua forma, para lucros agrícolas e juros pagos aos bancos” (Murray, 1978, p. 29).

Os termos novos em que Sérgio Silva coloca ou recoloca a questão do monopólio da terra e da expansão do capital na agricultura são a meu ver, mais abrangentes, captando o movimento real de reforço à monopolização no nível financeiro.

3.2 Mercado de terras no Brasil

Muito se discutiu, na última década (anos 1970) no Brasil – sobre a tendência especulativa inerente à expansão imposta pelo capital e manifesta pela verdadeira avalanche de apropriação que se dá nas terras novas, em alguns casos com duplicação de propriedade sobre a mesma área. O caráter especulativo desse movimento foi acentuado, os processos escusos e violentos de apropriação dessas terras e ainda o papel de sanção e garantia estatal foram enunciados na seção que trata da “Política Fundiária” da minha tese (Delgado, 1985, p. 98-107).

É preciso, entretanto, ir mais longe na compreensão desse processo. O conceito de ganho de fundador, como uma forma de incentivar a criação do

chamado capital fictício também no mercado de terras, ajuda a uma explicação analítica mais geral. Por aí, a meu ver, é possível, ainda, entender o movimento real do grande capital na agricultura brasileira e, especificamente, sua estratégia de diversificação no mercado de terras.

Recorde-se que, também na minha tese (Delgado, 1985, seção I, capítulo 5) identifiquei uma importante significação no patrimônio dos grandes grupos econômicos, representado pelo investimento em negócios rurais, com predominância, em alguns, de “valores patrimoniais” e em outros de “faturamento da produção”.

Se ligarmos essas observações à evolução recente (1984) do preço das terras no Brasil, podemos indiretamente constatar que, a partir de 1972, os valores dos patrimônios terão tido enorme valorização, com a evolução muito favorável desses preços em termos reais, os quais saltam de um índice 131 em 1972 (base 100 em 1970), para 412 em 1976, no estado de São Paulo.²⁰

Menos rápida é a ascensão desses preços nos Estados de ocupação mais recente, seguindo com defasagem a tendência que em geral se observa para o estado de São Paulo. A variação de preços para os estados de Mato Grosso e Goiás é, respectivamente, de 119% e 100%, entre 1972 e 1976.

Observe-se, por outro lado, que a valorização real do preço da terra ou dos preços de arrendamento tem-se verificado, de maneira geral, nas economias capitalistas maduras, seguindo tendência do crescimento efetivo da economia.²¹

Esse movimento recente de valorização da terra é interpretado por Sérgio Silva como uma via capitalista para realização da renda da terra. Segundo o autor:

Aparentemente, nessas condições, assistimos a um movimento autônomo do “preço da terra”, erroneamente tratado como um movimento puramente especulativo. Paradoxalmente, a renda parece ser “puxada” pelo preço da terra de tal forma que o preço parece ganhar autonomia incompatível com sua explicação pela teoria do valor (renda capitalizada). Daí a atração pela explicação via pura especulação.

Na verdade trata-se de um movimento estrutural que se realiza via especulação. O preço da terra não se move por si próprio. Ele apenas reflete as condições do movimento do capital no campo, mas as possibilidades de mobilização do capital-dinheiro via sistema financeiro que esta estrutura atribui ao monopólio da terra resultam em reforço da tendência ao crescimento da renda (Silva, 1984, p. 46).

²⁰ Dados de preços de terras – preço de venda de terras de lavoura – extraídos de Rezende (1981).

²¹ Para uma importante análise e ilustração estatística da evolução internacional do preço do solo rural e da participação do “capital fundiário” no capital total da exploração ver Guimarães (1974, p. 159-173).

Observe-se que o próprio Sérgio Silva se dá conta, no trabalho citado, das condições peculiares em que se verifica a realização da renda no mercado de terras do Brasil, em contraposição à realização da produção no mercado produtivo, grandemente administrado em sua taxa de lucro, quer pela política de *mark-up* dos oligopólios industriais, quer pela política estatal de administração de preços agrícolas.

Por tudo isso, a diversificação das aplicações financeiras também no mercado de terras é uma parte importante da estratégia de valorização capitalista seguida pelo grande capital. Tento mostrar algumas evidências dessa integração do mercado de terras na estratégia de diversificação dos Grupos Econômicos e Grandes Cooperativas, levantadas na amostra de empresas com que trabalhei em minha pesquisa da tese de doutorado já citada (Delgado, 1985).

Com base nas informações constantes do anexo da referida tese sobre o capital financeiro na agricultura (Delgado, 1985, quadros 1 a 6) e nos dados fornecidos pelo Incra sobre o cadastro de empresas de colonização privada, elaborei, com pequenas alterações, uma listagem de 41 empresas identificadas pelas fontes consultadas como empresas do ramo imobiliário rural ou de colonização particular (Delgado, 1985, anexo, quadro 6). Essa amostra de 41 empresas, constante da lista dos principais grupos empresariais, constitui a base de observação empírica de que disponho para analisar determinados aspectos do mercado de terras no Brasil (anos 1980).

Consultando-se os dados amostrais de que estou tratando, observa-se, sem maiores dificuldades, o envolvimento do grande capital operando especificamente nas instituições formais do mercado de terras – as imobiliárias e colonizadoras rurais; ou, ainda, diversificando suas aplicações patrimoniais, segundo estratégias variadas de valorização financeira nesse mercado. Dentre as empresas mais notáveis, do ponto de vista das áreas a colonizar sob sua jurisdição, pela importância de suas transações imobiliárias ou, ainda, pelo valor dos patrimônios aplicados no setor rural, deparo-me com aquilo que poderia representar as várias vertentes de interligação desse mercado com as estratégias de diversificação do capital financeiro. Assim, numa classificação preliminar dos principais grupos, alguma explicação sobre seus papéis já sobressai:

1. Grandes cooperativas (Cotrijui, Cotia, Cotriguaçu).
2. Grandes empresas de construção rodoviária e do capital industrial em geral (Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, CETENCO e Bueno Vidigal).
3. Grandes empresas do ramo seguros-imóveis e bancos (Abreu Banco das Nações, Sul América, Tinelli-Sattin, Malzoni, Sinop S. A., Indeco

S. A., Grupo Veplan e vários outros), com grandes aplicações patrimoniais na agropecuária (ver Delgado, 1985, p. 162, Tabela sintética n. 23).

4. A esse grupo de instituições privadas operantes no mercado de terras deve-se ainda incluir as agências estatais de terras, as quais, capitaneadas pelo Incra, exercem uma importante função política de regulação desse mercado.

A interpretação do papel exercido por estas instituições do mercado de terras no Brasil apresenta certas peculiaridades que convém desde já ressaltar.

O papel das cooperativas, ainda que não definido expressamente, situa-se numa esfera mais política, coadjuvando a ação do Estado na redistribuição de terras àqueles pequenos produtores não incorporados ao processo de modernização empreendido por estas mesmas cooperativas em suas respectivas regiões de origem, e que sejam considerados "viáveis" para colonização de novas regiões.

Por sua vez, as grandes construtoras e outros clientes preferenciais do Estado no projeto de expansão rodoviária e dilatação da fronteira econômica credenciam-se com grande especialização técnica a obter fatias apreciáveis do mercado imobiliário, que se abre com a emissão de novos títulos de propriedade. As estratégias de valorização capitalista são diferenciadas de grupo a grupo. Alguns, certamente, adquirem várias propriedades, segundo processos contratuais que, pelos mais variados e até obscuros meios, redundam em virtuais subsídios concedidos ou regulados pelo Estado.

De posse de grandes propriedades, há, pelo menos, três estratégias que se desenham no mercado. A primeira, que tem sido a mais comentada, refere-se à manutenção da terra em ociosidade, com vistas à valorização especulativa. A segunda consiste na incorporação dessas novas terras ao comércio imobiliário, seja àquele regulado pelo Incra, por intermédio dos projetos de colonização privada, seja ao comércio privado estrito. Nos dois casos, essas empresas se apropriam dos 'ganhos de fundador' pela simples incorporação dos direitos de propriedade no espaço novo de exploração do capital. Em particular, quando essas empresas contam com a legitimação pública do Incra, como é o caso dos projetos de colonização privados reconhecidos por esta instituição, os preços dos novos títulos de propriedade ou loteamento que essas empresas colocam no mercado (ver relação das principais e suas áreas de operação até 1983 em Delgado, 1985, anexo, quadro 6), tendem a se valorizar tanto pelo prestígio e poder comerciais da colonizadora, quanto pelo aval político da instituição reguladora do mercado de terras. A renda capitalizada que estes preços em-

butem é fruto de uma potencialidade peculiar dessas empresas de induzir e fazer aceitar perspectivas favoráveis de expansão futura da agropecuária nestas regiões; da garantia implícita e explícita do Estado a esses projetos; e, finalmente da articulação dessas empresas de terras com instituições financeiras que permitem a ampliação da clientela dos novos proprietários. Essa última condição termina por recair no campo do financiamento dos bancos rurais estatais, sob quais condições de juros, prazos e carências para financiamento fundiário ou financiamento produtivo essa clientela nova será incorporada ao mercado de terras.

Segundo dados recentes do Incra (1984), a colonização privada regulamentada envolveria, até setembro de 1983, 4.079.633 hectares, abrangendo 22.952 lotes ocupados ou disponíveis para venda, sendo que deste total 9,9 mil famílias foram incorporadas em 1980, 4,1 mil em 1981, 2,5 mil em 1982 e 0,64 mil até setembro de 1983.²² A redução recente do movimento de incorporação de novos colonos estaria muito provavelmente ligada a dificuldades financeiras em trazer agricultores "viáveis" do ponto de vista capitalista para esse projeto empresarial de incorporação de novas fronteiras.

Ainda observando as estratégias de valorização territorial dos grandes grupos (bancos, seguradoras, imobiliárias, grande indústria, etc.), constata-se uma conduta de diversificação de duplo sentido. De um lado, grandes incorporações territoriais são feitas, principalmente na fronteira agrícola, com vistas a uma estratégia de longo prazo de valorização patrimonial e/ou de utilização produtiva. Esse é, por sinal, o sentido que se pode interpretar da grande relevância dos valores patrimoniais em contraste com valores de faturamento irrelevantes, verificados em grande número de grupos econômicos que identifiquei na Tabela 23 (Delgado, 1985). Um dos grupos que ali identifiquei aparentemente nessa condição foi o "Sul América". Posteriormente li entrevista concedida à revista Senhor (21/3/1984), onde o principal executivo desse grupo definia uma estratégia de longo prazo com vistas à formação de um grande patrimônio em agropecuária, equivalente ao patrimônio das empresas de seguros. O investimento produtivo a longo prazo planejado seria em grandes empresas agropecuárias (várias fazendas de 100 mil reses cada, grandes plantações de cacau, soja, café, etc.), em vários estados até 1994.

O que me parece importante nessa estratégia de diversificação para o mercado de terras é sua potencialidade como fonte autônoma de valorização,

²² Dados colhidos junto ao Departamento de Projetos e Operações - Divisão de Colonização Particular do Incra. Não está incluído no total o Projeto Aripuanã, da Cotriguaçu, que abrange cerca de 1 milhão de hectare no Mato Grosso.

TABELA 2
Valorização patrimonial real das 33 maiores empresas rurais (1980-1982)

Empresas e atividade rural principal	Grupo econômico	Variação patrimonial (1)		Taxa de rentabilidade (2)%		
		Patrimônio Líquido %	Imobilizado %	1980	1981	1982
1. Coop. Regional Triticola - COTRIJUI (RS) AP	Cooperativa Singular	376,15	399,21	n.d.	5,7	n.d.
2. Klabin Paraná Agroflorestal S.A. (SP) FL	Klabin	0,5	5,7	1,0	1,6	2,8
3. Granja Resende S.A. (MG)	Independente	22,5	-110,8	23,7	6,6	7,1
4. Cia Melhoramentos Norte do Paraná (SP) AP e IC	Bueno Vidigal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
5. Bamerindus S.A. Emp. Florestais (PR) FL	Bamerindus	138,38	239,59	0,4	(-)	0,4
6. Fazenda Eldorado S.A. (MS)	Independente	628,0	5.901,0	69,3	3,7	5,5
7. SASA Agropastoril (SP) AP	Antunes-CAEMI	0,1	-0,3	2,5	3,9	n.d.
8. Coop. Agrícola Mourãoense Ltda (PR) AP	Cooperativa Singular	58,1	34,2	53,5	40,5	22,4
9. Empreendimentos Florestais S.A. FLONIBRA (ES) FL	Vale do Rio Doce	58,7	15,9	(-)	(-)	(-)
10. Miranda Estância S.A. Agropec. (MS) AP	Klabin	855,5	991,6	33,2	12,2	2,5
11. APLUB - Agroflorestal Amazônia S.A. (AM) FL	APLUB	(-11,5)	(-10,5)	0,8	0,3	0,8
12. Florestal Matarazzo S.A. (SP) FL	Matarazzo	10,5	121,9	(-)	2,3	(-)
13. Seiva S.A. Florestas Industriais (RS) FL	GERDAU	23,2	467,4	(P)	(-)	(P)
14. Emp. Rural Bauru S.A. (MG) AP	Independente	22,0		13,3	13,0	11,0
15. Fischer S.A. Com. Ind. e Agricult. (SP) AP	Fischer	(-14,5)	(-22,4)	40,0	10,2	10,1
16. Klabin Campo Mourão Agroflorestal S.A. (RJ) FL	Klabin	(-16,5)	(-8,41)	24,3	(-)	(-)
17. Porto Real S.A. Com. Ind. Agricult. (RJ) AP	Porto Real	(-16,10)	(-58,46)	(-)	2,3	5,3
18. Coop. Agropec. Cascavel Ltda. (PR) AP	Cooperativa Singular	198,9	206,1	7,8	6,3	1,3
19. CARPA - Cia Agropec. Rio Pardo (SP) AP	BIAGI	72,9	54,5	27,5	30,9	73,7

20. Henrique Lupo S.A. (AP) AP	Independente	(-6,30)	(-5,32)	0,8	(-)	(-)
21. Fazenda Velha Agropecuária S.A.	Independente	n.d.	n.d.	n.d.	(-)	0,0
22. Cia. Agric. Florestal Santa Bárbara (MG) FL	Belgo-Mineira	73,5	(-113,9)	0,6	(-)	46,6
23. Agropec. Mogno S.A. (MT)	Independente	59,95	4,22	0,1	17,4	22,2
24. Itamaraty S.A. Agropec. (MT)	Itamaraty	13,96*	5,65*	n.d.	43,0	18,6
25. Duratex Florestal S.A. (SP) FL	Itaú	(-83,7)	(-95,1)	23,2	1,9	4,1
26. Agropastoril São Bento S.A. (PR) AP	Independente	0	0	1,3	4,1	2,1
27. Cia. Agropastoril Rio Dourado (RJ) AP	Sul América	29,66	3,2	(-)	(-)	(-)
28. Agropec. do Cachimbo S.A. (MT) AP	OMETTO (Diversos)	50,39	22,93	(-)	(-)	(-)
29. Citrorrico S.A. Empreend. Rurais (SP) AP	CUTRALE	71,11	53,91	(-)	(-)	3,1
30. Modo Batistella Rec. Florestais S.A. - MOBASA (PR) FL	Batistella	8,0	0,0	(-)	0,0	1,9
31. Agropec. Santana S.A. (SP) AP	OMETTO (Diversos)	34,6	3,3	8,5	18,6	15,1
32. Cia. Agric. Sonora Estância (SP) AP	Independente	33,33*	2,09*	n.d.	18,4	(-)
33. Liquifarm Agropec. Suia Missu S.A. (MT) AP	Eni Entre Nazion	77,9	546,4	3,1	(-)	(-)

$$(1) \text{ Var. Pat.} = \frac{X_t - X_0}{IP_0} \cdot 100$$

Onde, X_t é o valor das variáveis em 1982, ou 1981; neste caso estando assinalado por asterisco. X_0 é o respectivo valor em 1980; e IP_0 o índice de preços com base 100 em 1980.

(2) Taxa de Rentabilidade é dada pela razão entre o lucro líquido do exercício e o Patrimônio Líquido da empresa.

Símbolos gráficos:

* Variação correspondente aos anos 1981-1982.

(-) Indica valor nulo ou impossível de ser calculado no levantamento da fonte.

(P) = Empresa em fase de implantação.

mesmo a curto prazo. Recorrendo a fontes empíricas seria possível obter corroboração dessa hipótese. Há, entretanto, dificuldades práticas que demandariam um trabalho de levantamento direto, caso a caso. Creio, contudo, que não se devem desprezar evidências indiretas, mesmo que fragmentárias, para tentar captar essa via de valorização de que estou tratando.

Ciente das limitações conceituais e contábeis, procedi levantamento para o período 1980-1982 dos indicadores "Patrimônio Líquido" e "Ativo Imobilizado" das 33 principais empresas rurais, segundo valor de patrimônio, listados na revista *Quem é Quem na Economia - Visão*. O resultado desse levantamento, resumido na Tabela 2, apresenta alguma significação para se detectar as fontes de valorização dessas empresas.

Em primeiro lugar, observa-se que das 31 empresas levantadas com dados disponíveis para o período apontado (1980-1983), 24 apresentaram crescimento real do patrimônio líquido e uma manteve inalterado o valor real do seu patrimônio. Destas 25 empresas, 16 obtiveram elevação real do ativo imobilizado e mais duas mantiveram o valor real desse ativo. É importante comparar as fontes prováveis de crescimento do patrimônio líquido, que para efeito da contabilidade, é definido como o capital social realizado mais reservas e lucros ou prejuízos acumulados.

Observando-se atentamente os dados da Tabela 2, constata-se que o grupo de empresas com mais alta valorização do patrimônio líquido no biênio 1980-1982 (ou do ativo imobilizado), quase sempre não apresenta uma rentabilidade operacional, medida pela taxa de rentabilidade compatível com a variação do seu capital social ou, especificamente, do seu ativo imobilizado. Taxas bianuais de incremento de 50, 60, 100 e até no limite 855% em termos reais (grupo Klabin), não encontram respaldo no crescimento do lucro líquido dessas empresas, tudo levando a crer que tenham aportado novo capital ao empreendimento, recorrendo ao endividamento, que tenham valorizado seu ativo imobilizado (e aqui os recursos naturais passam a ser um importante componente), ou, ainda, que as várias estratégias tenham se combinado.

Observa-se, ainda, que mesmo as empresas que experimentaram declínio real do patrimônio, num período de inflação acumulada de 310% (dez/1980 a dez/1982), apresentam declínios relativamente brandos, geralmente entre 10 e 20%.

É certo que não se pode concluir dos dados contábeis sintetizados na Tabela 2 que a alta taxa de valorização do ativo imobilizado dessas empresas – ou, em alguns casos, o decréscimo pouco significativo desse indicador – seja atribuído preponderantemente à evolução dos preços de terra. Em alguns casos, contudo, há tamanhas variações (fazenda Eldorado-MS, Miranda Estância-MS,

Florestal Matarazzo-SP, Seiva S.A.-RS, Liquifarm Agropecuária-MS e vários outros), que se conclui seguramente fortes indícios de obtenção de ganhos especulativos de parte desses aplicadores no mercado de terras. Em tais casos, a valorização terá sido a taxas muito elevadas, concorrentes, certamente, com os ganhos coetâneos das aplicações em títulos públicos e outros papéis negociados no mercado financeiro, a taxas reais de rendimento acima de 20% ao ano.

Finalmente, fica faltando a interpretação do papel das grandes empresas ou agências estatais responsáveis pela política fundiária, relativamente à sua articulação ou patrocínio do grande capital no mercado de terra.

Na primeira parte da minha tese (Delgado, 1985) tentei descrever alguns aspectos da política fundiária recente (1984), realçando o papel do Estado como garantidor e, em alguns casos, estimulador direto do próprio funcionamento desse mercado de terras. Os principais instrumentos que enunciei: discriminação e arrecadação de terras devolutas, desapropriação por interesse social, manipulação do imposto territorial rural, apoio à colonização privada, concessão de incentivos fiscais etc., dão ainda uma ideia pálida da real articulação das agências estatais com o grande capital. Pois, mais além do aparato formal, ou mesmo da base documental de que se dispõe para demonstrar esta articulação, é importante compreender o papel dessas agências, regulando ou patrocinando a formação dos patrimônios e a captura dos ganhos de fundador e outros ganhos especulativos por parte das empresas que operam no mercado de terras.

Creio que já ficou suficientemente caracterizado, nas seções em que tratei da política fundiária, o profundo envolvimento da máquina estatal no mercado de terras, ou, ainda, do envolvimento dos bancos estatais com o financiamento rural e, por consequência, em sua contra face, que é a dívida hipotecária rural.

Há, contudo, um campo ainda pouco explorado analiticamente, ainda que muito evidente em suas consequências. Trata-se do estudo do processo regulatório no mercado de terras, relativamente ao grande capital, o que seria fundamental para se compreender a real dimensão e articulação do capital financeiro com o Estado. Esse processo teria que considerar não apenas o aspecto formal, mas principalmente os mecanismos reais pelos quais se realiza a adjudicação de terras, escolha de clientes, concessão de incentivos fiscais, processos de licitação de terras públicas, titulação privada em terras devolutas ou de comunidades indígenas e a sua consequência fatal de expropriação das terras de índios e posseiros.

É importante insistir na questão do processo regulatório, que infelizmente escapa aos limites analíticos de meu trabalho. Porque aí se pode compreender a faceta privatizante do Estado que se opera nas relações com o grande capital. Há

certamente a influência do nepotismo e do tráfico de influência na realização de um sem-número de procedimentos sobre concessão de benefícios ou benesses estatais, e os processos paralelos de cooptação burocrática e institucional. Não me cabe o ônus da prova em tal assertiva, mesmo porque não estou fazendo nenhuma afirmação singular. Cabe, entretanto, chamar a atenção para um fato pouco realçado na análise desses procedimentos em que está envolvido o interesse público. Geralmente, tende-se a investigar, de maneira exclusiva, a honorabilidade pessoal dos dirigentes das grandes agências reguladoras dessas benesses públicas, ou, ainda, os aspectos formais de que se revestiram as ações concessórias por eles homologadas. Tais investigações esquivam-se de considerar o que me parece o fundamental na questão: a própria base de relações entre o grande capital e as agências estatais.

É da essência dessas relações a arbitragem pela tecnoburocracia estatal – ou, mais especificamente, por sua alta direção – das condições pelas quais determinadas empresas ou determinados grupos terão acessos a benefícios especiais. Por sua vez, essas mesmas condições credenciadoras, elegem *a priori* um grupo determinado de empresas “hábeis” a receber determinados favores (áreas públicas a colonizar, infraestruturas públicas em novas áreas, etc.), tornando-as beneficiárias exclusivas de uma renda da terra capitalizada. Isto tudo implica, na prática, em patrocinar ganhos monopólicos àqueles capitais mais ágeis em se integrar aos requisitos e exigências institucionais. Esse processo, que em última instância corresponde à transferência crescente de funções de direito público para o domínio privado, engendra formas de uma virtual privatização do Estado. Acrescente-se a isso o fato de que tais negócios se realizam de forma sigilosa e em condições de difícil acesso para investigação e controle das instituições da sociedade civil com interesses, direta ou indiretamente envolvidos na política agrária.

Todo esse conjunto de procedimentos que aproxima de maneira muito íntima o grande capital das agências estatais envolvidas com o mercado de terras, torna essas relações susceptíveis de macular honorabilidades pessoais. Mas é importante destacar que, mesmo quando não há evidência de ações pessoais neste sentido, a prevalência da lógica “especulativa” do grande capital no interior das agências estatais, perquirindo vantagens financeiras ou fundiárias excepcionais, redundará num processo de erosão institucional do serviço público, de consequências gravemente instabilizadoras para o exercício das funções de estado.

Por tudo isso, destaco a relevância do processo em que se situam essas relações do grande capital e do Estado, e a necessidade de um controle social mais aberto, transparente e representativo do ponto de vista da sociedade, sem

o que o mais honrado dos cidadãos produzirá atos que, em última instância, redundarão em benefícios indevidamente apropriados.

Essa digressão sobre o caráter das relações do grande capital com o Estado fica a dever uma análise mais cuidadosa da natureza do Estado e das classes sociais no campo, tema que já se insinua numa outra fronteira de pesquisa, qual seja, a do capital financeiro e das classes sociais. Julguei, entretanto, indispensável incursionar por esse campo das relações com o aparelho estatal, pois vejo, como outros autores da Unicamp,²³ uma caracterização constitutiva do capital financeiro na economia brasileira, intrinsecamente ligada e dependente da máquina fiscal, financeira e fundiária do Estado.

3.3 A questão agrária face ao capital financeiro

A emergência de grandes mudanças estruturais por que passou a agricultura brasileira e, em especial, o desenvolvimento do capital financeiro nesse processo, transformam não apenas a realidade rural brasileira, mas ainda modificam qualitativamente o entendimento teórico e político dos problemas do desenvolvimento econômico e da forma como ele se dá na agricultura.

O centro da discussão sobre “questão agrária” situa-se na obra de Kautsky como um debate simultaneamente teórico e político sobre a superioridade econômica da grande exploração em confronto com a pequena, com as consequências desse desenvolvimento no sentido de criar, também no campo, uma relação de assalariamento crescente. Ademais, o próprio Kautsky reconhecia que, em paralelo à proletarização agrária, sobreviviam e se reproduziam as formas tipicamente camponesas de exploração agrícola, com grande significação quantitativa para a produção agrícola de sua época e uma não menos significativa e majoritária classe de camponeses, com seu peso social e político a considerar.

Creio que a mediação entre as questões teóricas e sua significação política, enunciada por Kautsky, continua válida até hoje, ainda que como um problema cuja passagem é das mais complexas e cheia de armadilhas:

O teórico desejoso de pesquisar as leis fundamentais que governam a vida da sociedade atual não pode desencaminhar-se por esta multidão de fenômenos. Ele deve considerar o modo de produção capitalista na sua essência, nas suas formas clássicas, separando-o de todos os restos e germes ambientais de outras

²³ Ver, em especial sobre a posição do Estado brasileiro desempenhando papéis similares aos do capital financeiro no processo de industrialização, Coutinho e Belluzzo (1979).

formas de produção. Inversamente, o político prático cometeria uma grave falta se considerasse os capitalistas e os proletários como os únicos fatores da sociedade atual e desviasse os olhos das outras classes (Kautsky, 1980, p. 25-26).

As novas questões que o desenvolvimento do capital financeiro coloca para a sociedade brasileira permitem recuperar alguns aspectos desse debate clássico, sobretudo a grande atualidade do estudo analítico do capital financeiro e suas implicações políticas práticas, não apenas para os partidos de esquerda, mas creio que, certamente, também para sociedade civil em geral.

Tento aqui situar dois aspectos que me parecem fundamentais no debate da questão agrária contemporânea, mostrando de alguma forma a realidade desses problemas hoje e o contraponto de sua colocação pretérita, mais especificamente na sua discussão dos anos 1950 e 1960. O objetivo é limitado a levantar as transformações conceituais e políticas que a emergência do capital financeiro traz para as discussões sobre: produção e abastecimento, propriedade fundiária e reforma agrária. Essas questões permitem retomar as observações gerais que fiz anteriormente sobre pequenos produtores face às tendências de evolução do emprego e das relações de trabalho na agricultura capitalista.

3.3.1 Dinamismo e debilidades da produção capitalista na agricultura

Os debates agrários dos anos 1950 e 1960 revelaram uma certa tendência relativamente à possibilidade da produção capitalista na agricultura vir a se constituir em obstáculo ao desenvolvimento econômico geral.²⁴ Não faltaram argumentos sobre a natureza atrasada das forças produtivas envolvidas na agricultura, justificando-se por essa via uma reforma agrária que viabilizasse o desenvolvimento capitalista das pequenas e médias explorações. Também vicejou a tese da dualidade, apontando para os “Dois Brasis”: um urbano, moderno e favorável à mudança; outro rural, arcaico, resistente à transformação. Notória, ainda, foi a tese de origem cepalina sobre a inelasticidade da oferta de produtos agrícolas, tendo em vista a suposição de não haver resposta aos incentivos de mercado por parte dos proprietários rurais.

Certamente todas essas teses mostraram-se equivocadas. Minha tese sobre capital financeiro na agricultura e, bem assim, grande número de trabalhos sobre agricultura nos anos 1970, se propõem a demonstrar o desenvolvimento do capitalismo na agricultura e, ainda mais, o grande dinamismo, em termos

²⁴ Para uma interessante resenha sobre as correntes agrárias e seus principais argumentos no quadro de debates dos anos 1950-70 ver Ana Célia Castro (Castro *et al.*, 1979, p. 31-57).

de velocidade de crescimento dos ramos mais diretamente atingidos pela modernização. Escuso-me da ilustração empírica dessa assertiva, pois creio que todo o arrazoado histórico e teórico da primeira e segunda parte dessa tese é significativo no sentido de demonstrar a plena viabilidade produtiva do capital na agricultura.

As debilidades pelo lado produtivo que se vem apontando recentemente (1984) – em um debate que, para datar, diria que é do final dos anos 1970 – decorre não da incapacidade ou limitação técnica ou social do capital em produzir mercadorias, mas de outros fatores típicos do desenvolvimento do grande capital, coexistindo com a extrema desigualdade social na distribuição dos rendimentos.

A discussão, como tem sido colocada ultimamente (1984), baseada em várias pesquisas empíricas, sobressaindo os trabalhos de Fernando Homem de Mello (1983), revela a grande desproporcionalidade com que cresce a produção de alimentos básicos, produtos exportáveis e cana-de-açúcar. A tabela a seguir ilustra com dados mais recentes, reunidos pelo autor, esses perfis de crescimento desigual da produção da agricultura.

TABELA 3
Evolução dos índices de produção por habitante (1977-1983)

Anos	Alimentos	Exportáveis	Cana-de-açúcar
1977	100,00	100,0	100,0
1978	82,1	86,3	105,1
1979	85,4	90,5	110,5
1980	94,8	113,7	115,6
1981	90,8	110,7	118,3
1982	97,9	103,7	138,5
1983	74,4	106,9	156,7

Nota: Índice Laspeyrs de preços de 1982 e crescimento populacional de 2,3% ao ano.

Alimentos: arroz, feijão, milho, mandioca e batata.

Exportáveis: algodão, amendoim, fumo, laranja e soja.

Fonte: Fernando Homem de Mello, Folha de São Paulo (2/10/1983).

A interpretação correta que deve ser dada ao crescimento desproporcional da agricultura está inegavelmente ligada aos padrões de pobreza e miséria urbana, que, por seu turno, se refletem numa débil estrutura de demanda agrícola por fontes de calorías e proteínas.

Não há, certamente, nenhuma debilidade endógena da agricultura capitalista em produzir os meios de abastecimento alimentar da população. Mas há, com certeza, um grave problema de desigualdade extrema na distribuição da renda urbana e rural, que se reflete dramaticamente na elevação dos índices de desnutrição com todas as suas sequelas preocupantes de propagação dos problemas de insanidade fisiológica, debilitamento intelectual e atrofiamento físico das populações mais vulneráveis – menores, gestantes, anciãos etc.

A questão nutricional é, certamente, também uma questão de produção de alimentos. Daí, contudo, a se tirar ilações sobre inviabilidade capitalista nesse tipo de produção é, sem dúvida uma interpretação sem base. As mesmas fontes que revelam, com razão, a queda dramática das disponibilidades internas de alimentos *per capita*, apontam o paralelo dinamismo da produção voltada para o mercado mais dinâmico de “exportáveis” e cana-de-açúcar, fato revelador, a meu ver, do inteiro não compromisso do capital relativamente aos valores de uso por ele produzidos. Por tudo isso, penso que não se deve apelar para teses bem intencionadas, mas inconsistentes, sobre a incapacidade da agricultura capitalista em resolver o problema alimentar; nem tampouco, se deve adotar o jargão apologético da solução mágica pelo mercado livre. Creio que a questão nutricional deve claramente ser associada a uma política de Estado que, na sociedade brasileira, teria que ter vulto e abrangência de grande amplitude.

Não se conclua daí que o simples redirecionamento da política de gastos sociais com alimentação e nutrição, suprimindo as deficiências nos rendimentos familiares, resolveria a questão nutricional. Conquanto fundamental uma política de envergadura para melhoria dos padrões alimentares das populações pobres mais vulneráveis do ponto de vista nutricional, há outros problemas que também precisam ser atacados do lado da produção capitalista de alimentos.

Creio que o cerne da questão da produção em geral, já enunciada em Delgado (1985, capítulos 4 e 5), aponta para a administração das margens diferenciais de lucro que os grandes capitais realizam em consorciação com a política governamental. Ademais, esses mesmos capitais reivindicam uma renda fundiária equivalente à renda financeira obtida com aplicação dos seus capitais em outras atividades. Se apenas a produção dos “exportáveis” e da cana-de-açúcar permite, pelos seus preços relativos, que os retornos do capital paguem a renda fundiária compatível, essa produção tornar-se-á prioritária do ponto de vista capitalista. Isto ocorre mesmo que se elevem as carências nutricionais das populações mais pobres.

O fato de se ter introduzido, no final dos anos 1970, o Programa Nacional do Alcool, confunde muitas vezes a avaliação que alguns analistas fazem sobre a causa da questão da produção *per capita* de alimentos.

É certo que o deslocamento da demanda dos consumidores de gasolina para a produção do setor agrícola, mantida intacta, ou até piorada, a estrutura de distribuição de renda no conjunto da economia, concorre com áreas de produção de alimentos e outros produtos que apresentam menores margens de lucratividade. Mas esse mesmo deslocamento também poderia ocorrer em presença de movimentos distintos, como, por exemplo, um novo *boom* de exportações agrícolas ou, ainda, a redução real na massa de salários da economia e elevação paralela das rendas de capital.

Penso que o funcionamento do mercado de terras e todo o conjunto de uma política pública e privada de administração diferencial das margens e taxas de lucro na agricultura está na base do crescimento desproporcional da produção agrícola, com o agravante, ainda, do uso improdutivo da terra pelo grande capital, bloqueando formas diversas de reprodução dos pequenos produtores.

Igualmente preocupante é a orientação da política de financiamento rural, de que tratei na minha tese (Delgado, 1985, capítulo 1, seção 1.2), no sentido de reivindicar para o capital bancário taxas de juros de mercado em contrapartida à provisão do crédito rural. Assim como a renda fundiária, os juros do capital dinheiro reivindicam uma fatia crescente do lucro agrícola, segundo uma lógica estritamente financeira de retorno do capital, penalizando fortemente os pequenos capitais cativos do setor agrícola e carentes de estratégias mais abrangentes de diversificação multissetorial dos investimentos.

Ora, uma produção agrícola dominada por determinações financeiras desse quilate, em meio a uma massa enorme de população pobre e carente do mínimo até para subsistência, provoca carências profundas no abastecimento, que de resto terminam por ser realimentadas e não corrigidas pelo sistema de preços. O capital segue a senda indicada pelas margens de lucro, em relação às quais detém algum grau de monopólio para codeterminar, diversificando aplicações na produção ou no mercado de terras, conforme a expectativa mais provável de realização da renda fundiária. Ademais, ainda tem que deduzir das aplicações produtivas os juros que crescentemente passam a ser cobrados pelo agente financiador. Recebe ainda um conjunto de compensações por operar em mercados determinados – mercado externo, por exemplo –, ou ramos determinados da produção (exportáveis e cana-de-açúcar, para citar o exemplo dos dados). Disso tudo, resulta um conjunto de taxas de retorno segundo a importância do grupo econômico, seu grau de interação com as agências estatais e seu poder específico de determinação de preços. Dessa administração dos lucros capitalistas resultam, por certo, muitos problemas para a produção em seu conjunto e, principalmente, para a deficiência apontada na produção de alimentos.

Não pretendo ir adiante identificando procedimentos específicos de natureza política no sentido de resolver os impasses criados também no que concerne à produção capitalista. Penso que, se o fiz com clareza e consistência analítica, terei levantado aspectos importantes dessa nova questão agrária, que a crise financeira faz aflorar, revelando contradições também naquilo que diz respeito à produção capitalista.

3.3.2 A questão da terra e o capital financeiro

Retoma vigor, nesta primeira metade dos anos 1980, a questão mais geral da reforma agrária, concebida como uma reestruturação da propriedade e da produção agrária. Conquanto vasta em suas concepções e implicações, a reforma agrária não será tratada em sua complexidade intrínseca, mas tão somente nos aspectos que dizem respeito ao contexto específico desse trabalho. É, portanto, no contexto da reestruturação da propriedade agrária que a questão da terra será abordada na presente seção.

Recorde-se que a questão agrária dos anos 1960 apresentava também uma proposta de reestruturação da propriedade rural. Contudo, o contexto histórico e teórico da proposta era bem diverso. Cogitava-se, com diferentes matizes de interpretação, de desenvolver o capitalismo no campo, expropriando terras não utilizadas de proprietários rurais pré-capitalistas ou não capitalistas. Não faltou, até mesmo nessa abordagem, a caracterização explícita sobre a persistência de restos feudais na agricultura brasileira, tema que provocou uma acesa discussão no seio da intelectualidade entre as correntes favoráveis à tese do feudalismo, tendo a seu favor nomes do peso de Ignácio Rangel (1962), Alberto Passos Guimarães (1974), e outros; e de outro lado, como pioneiro no combate às teses de "restos feudais", o trabalho de Caio Prado Jr., explicitado mais detalhadamente no livro *A Revolução Brasileira* (1966).

A questão da propriedade fundiária, como está posta hoje (1984) pelo desenvolvimento de um mercado de terras a nível nacional, apresenta inevitavelmente uma conotação diversa, relativamente ao contexto histórico dos anos 1950 e 1960.

O capital em geral, agrário, industrial, comercial, bancário, etc., penetrou a fundo no negócio de terras, detendo sob a forma de títulos patrimoniais, os direitos legais sobre vastas extensões de terras ociosas e produtivas. O mesmo capital que produz "empresarialmente" na agricultura do centro-sul, controla especulativamente o patrimônio territorial das novas zonas do Araguaia, Carajás, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Bahia, etc.

A reestruturação agrária é hoje, e isso é importante que se destaque, uma proposta de contenção da especulação financeira e de desvalorização do patrimônio do capital financeiro. Nesse sentido, a reforma agrária se inscreve num pacto social mais geral de controle coletivo da liberdade de movimentos do capital, submetendo-o a uma regulação social mais ampla. Por tudo isso, a reforma agrária que efetivamente possa mudar a estrutura de propriedade e produção rurais, somente se viabiliza pelas mudanças a nível de redefinição das alianças de classes e grupos sociais, compondo um novo pacto de poder a nível de Estado.

Um programa de desapropriações agrárias nas áreas de maior viabilidade econômica, e isto é extensivo também às zonas novas da fronteira agrícola, encontrará pela frente zonas apropriadas pelo capital financeiro, inscritas sob diferentes títulos jurídicos nos patrimônios dos bancos, holdings, cooperativas, sociedades anônimas comerciais e industriais, imobiliárias etc.

Além da desapropriação, a necessidade de regulação do mercado de terras sob novas bases é essencial para que essas mudanças não revertam em pouco tempo às mesmas contradições que se apontou sobre os ganhos especulativos nesse mercado.

A colocação da questão da terra, hoje, não mais se inscreve como uma contradição pré-capitalista, mas, talvez, como um problema da instabilidade capitalista, se assim entendemos as questões da intensa monopolização das terras e instabilidade social presentes na regulação econômica imposta pelo capital financeiro. Isto posto creio que a questão da reforma agrária terá que se viabilizar ao lado das questões mais gerais sobre as políticas macroeconômicas de emprego, contenção da especulação financeira, planejamento do investimento agregado, reestruturação da política de financiamento rural e reestruturação do gasto público dirigido aos programas de alimentação e nutrição. Isto tudo somente é suportável mediante uma mudança qualitativa do Estado, tema que já foge aos limites dados de meu trabalho e que será retomado apenas nos aspectos específicos desta seção.

Creio ser também importante ressaltar que qualquer mudança significativa na estrutura agrária, contemporânea à emergência do capital financeiro na agricultura, deve considerar o enorme avanço tecnológico e organizacional das estruturas produtivas sob comando do capital financeiro, comparado à clientela dos pequenos produtores e agricultores sem-terra. Nesse sentido, seria inviável, política e economicamente, desorganizar a produção capitalista, dominada pelo capital financeiro, ou pretender confrontá-la com uma organização fragmentária de pequenos produtores. Por outro lado, o oposto de toda visão de reestruturação, que é a confiança na lógica cega do desenvolvimento

econômico sob a égide do capital financeiro, peca por uma ótica igualmente equivocada, ou certamente deslocada historicamente, qual seja, a de confiar ao mercado livre a solução dos problemas econômicos e até mesmo sociais.

Mais próxima da verdade é, talvez, a crença racional de que as inovações tecnológicas e organizacionais introduzidas pelo capital financeiro no desenvolvimento rural vieram para ficar. Contudo, enquanto processo de acumulação capitalista, o capital financeiro é semelhante àquela máquina de destruição criadora de que nos fala Schumpeter,²⁵ erodindo continuamente estruturas sociais, grupos e instituições econômicas primitivas, na busca incessante das novas fronteiras de acumulação. Esse processo de destruição e suas implicações não ficam socialmente regulados pelas instituições capitalistas que os promovem. Daí porque é fundamental que o controle social das inovações criadas pelo capital financeiro – em nível de produtos, mercados, organizações monopolistas, distribuição da renda, etc. – ocorra no âmbito das organizações da sociedade civil, guiadas por uma lógica social distinta da acumulação de capital.

Tudo isso converge, a meu ver, retornando explicitamente à questão da terra, à necessidade social e econômica de controle e limitações dos movimentos do capital financeiro no campo, mormente nas áreas de geração de maior instabilidade social, quais sejam, a especulação fundiária e a destruição das ocupações produtivas na agricultura. Por aí creio que a reestruturação agrária pode e deve ocupar um espaço social e econômico significativo, abarcando ainda mais demandas confluentes com as dos grupos sociais urbanos.

Na seção 3 do capítulo 5 (Delgado, 1985), em que tratei das relações entre pequenos produtores e o capital financeiro, indiquei uma categoria geral de pequenos produtores que se associava ao grande capital no campo, conservando a sua característica geralmente familiar ou de recurso limitado ao trabalho assalariado. Mostrei, também, o grupo socialmente mais expressivo de imensa maioria dos pequenos produtores, da categoria não associada, cujos níveis de produção excluíam-na do mercado produtivo, deixando-lhe, por outro lado, uma porta estreita de acesso ao mercado de trabalho rural.

Ora, essa imensa massa restante de agricultores, sem acesso à terra e de franca contribuição à produção agropecuária, que está sujeita a condições subumanas de vida e de trabalho, poderia e deveria incorporar-se a novo pacto social que ora se desenha com uma reforma agrária, nos termos em que a estou tratando.

²⁵ Para uma análise do processo capitalista da destruição criadora ver em especial Schumpeter (1971, capítulo VII).

Creio que os requisitos políticos dessa reestruturação agrária ultrapassam o campo específico da formulação teórica, situando-se na esfera da política concreta do Estado democrático e de seus deveres com a proteção da cidadania.

O que me parece essencial explicitar é o fato de que a inserção desse imenso grupo social na política agrícola não está implícita no funcionamento do mercado ou das funções do Estado.

Ao contrário, sua exclusão e rejeição pelo capital, sancionada pela política pública, conduzem a uma sistemática e desumana destruição pessoal e social de seus diversos segmentos, compostos por “boias-frias”, “posseiros”, “parceiros”, “pequenos proprietários”, comunidades silvícolas, etc., num processo surdo e violento de negação dos direitos humanos fundamentais.

O destino social dessa categoria majoritária de agricultores destituídos da posse das terras ou do acesso aos postos de emprego estáveis, colocasse, a meu ver, como uma questão política de primeiro plano no contexto da questão agrária dos anos 1980.

Um programa de reestruturação agrário amplo, que se proponha a enfrentar as novas demandas suscitadas pela penetração do capital financeiro na agricultura, teria que atacar simultânea e diferenciadamente vários aspectos geradores da instabilidade econômica e social no campo. Mesmo sem ter a pretensão de indicar receituários programáticos, creio que a indicação de pistas no campo da política e do planejamento agrícola ajuda a compreender a passagem da abordagem teórica para o nível da política.

A primeira grande mudança que se faz necessária num programa dessa envergadura é a alteração das bases normativas que ora regulam a valorização financeira da propriedade territorial rural. Obstar essa valorização ou, ainda, apropriar socialmente a valorização especulativa, ocorre geralmente em economias capitalistas mais organizadas do ponto de vista político, pela introdução da taxa sobre o uso (no Brasil o ITR teria conceitualmente esta função); da taxa progressiva sobre valores de transmissão da propriedade (por venda ou herança); ou ainda, pela cobrança da contribuição de melhoria, quando da introdução de infraestrutura de bens públicos ao setor rural, nos casos em que a propriedade incorpora benefícios substanciais e diretos desses investimentos públicos.

A forma mais ostensiva de desvalorização da propriedade é a sua desapropriação por interesse social, para efeito de realização de reforma agrária, forma esta já largamente incorporada à legislação de terras no Brasil. Tal forma, certamente, não encontraria viabilidade política ali onde o grande capital detém uma grande contribuição produtiva na agricultura, mas possivelmente a encontrasse nas regiões de fronteiras agrícolas e mesmo nas zonas antigas não ocupadas pela exploração agropecuária.

Uma segunda linha fundamental à consecução de um programa amplo de reestruturação agrária passa, necessariamente, pela reforma, em profundidade, do aparelho estatal encarregado da regulação financeira (crédito, preços de garantia, estoques reguladores, benefícios fiscais, etc.) e, em especial, pela reforma das agências encarregadas de regular o mercado de terras e os investimentos públicos susceptíveis de valorizá-las.

O controle público das decisões emanadas dos organismos que promovem em última instância a apropriação dos "ganhos de fundador" e das margens administradas de lucros requer o estabelecimento de critérios gerais definidos em acordos, planos e programas agrícolas, perfeitamente conhecidos e legitimados pela aprovação de órgãos legislativos e acompanhados pelos conselhos de Estado. Esses mesmos conselhos de Estado, que poderiam até se insinuar nos conselhos de administração e conselhos diretores da alta administração pública, funcionam como canais de participação onde novos protagonistas teriam que se fazer representar, trazendo demandas concretas da sociedade civil e acompanhando passo a passo o processo de tomada de decisões econômicas.

A função maior dessa nova forma de controle da sociedade sobre o Estado teria que ser, efetivamente, a de modificar em profundidade as relações de consorciação entre a alta burocracia do Estado e o grande capital com interesses na agricultura.

No campo das relações com os pequenos produtores e trabalhadores rurais emerge como essencial o fortalecimento da representação sindical e política das diversas categorias de pequenos produtores hoje representados pela Contag. Aqui, certamente, haveria a explicitação concreta das demandas específicas dos pequenos produtores tecnificados por uma regulação mais favorável das suas quotas de fornecimento e das suas margens de lucro; ou das demandas dos trabalhadores volantes por salários e garantias de emprego; ou, ainda, dos trabalhadores rurais, subempregados ou desempregados pelo acesso aos programas regionais de reforma agrária. Essas demandas teriam que encontrar canais explícitos de veiculação no movimento sindical rural e nas agências estatais envolvidas no processo de reestruturação agrária.

Outra grande necessidade geral à reestruturação agrária é a da reforma do sistema de financiamento rural, relativamente à garantia de financiamento a projetos de colonização e reforma agrária, conduzidos em consonância com diretrizes gerais para enquadramento de uma clientela específica de pequenos produtores, socialmente organizados e representados por suas associações sindicais ou cooperativas.

Finalmente, não se pode esquecer a necessária reestruturação da produção que um programa agrário dessa envergadura produziria. Mas aqui também há

que se ressaltar a importância dos canais institucionais já montados (1984) pelo setor público, seja pelo programa de compra de alimentos do INAN, os quais, num primeiro instante, teriam papéis de relevo para permitir o escoamento da produção agrícola das áreas de reforma agrária.

Tudo isto é, evidentemente, muito sintético e hipotético para poder expressar o verdadeiro peso de uma mudança profunda na estrutura agrária que, ao mesmo tempo, ainda se tornasse compatível de convivência com um capitalismo reestruturado no campo. Creio, pessoalmente, na viabilidade desse novo pacto, assumindo, já aqui, uma postura de avaliação política e de opção por justiça social.

PARTE III

Da transição neoliberal ao início do século XXI

Capítulo 4

Período de transição – Da ‘modernização conservadora’ à economia do agronegócio

4.1 Introdução

Observados em perspectiva histórica a partir do presente (2011), os meados dos anos 1980 e os anos 1990 são demarcados por fatos significativos e políticas conjunturais, atuantes no sentido de desmontar o projeto de modernização conservadora da era militar, sem, contudo estruturar condições econômicas e políticas para constituir uma nova estratégia de acumulação de capital na agricultura. Isto somente se constituirá de forma articulada com a política econômica, depois da grave crise cambial de 1999 (ver análise do capítulo 5).

Esse período ora sob análise, como se demonstrará em sequência, constitui historicamente uma transição entre dois projetos de economia política – o da “modernização conservadora” da era militar, 1965-1985 (ver capítulos de 1 a 3) e o da economia do agronegócio (ver capítulos 5 e 6), plenamente vigente a partir dos anos 2000, até o presente.

Dois fatos significativos no início e no final dos anos 1980 irão demarcar a exaustão do modelo de crescimento econômico geral da época do regime militar: a grave crise cambial de 1982 e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A crise cambial de 1982, como de resto fora a de 1929, arrasta o sistema econômico para improvisar saídas conjunturais, inicialmente não planejadas, e com o tempo vai estruturando novos arranjos de economia política, que vistos em perspectiva histórica, muito tempo depois, parecem configurar um projeto histórico planejado. Assim o foi a “substituição de importações” nos anos 1930/40, mas que de fato veio a se transformar em projeto de desenvolvimento industrial planejado somente no pós-guerra.

Com a crise cambial de 1982, adotam-se medidas conjunturais de “ajustamento econômico”, que então não tinham pretensão de estratégia de longo prazo, mas que irão configurar no campo econômico uma espécie de embrião do apelo à exportação de *commodities* como via de equação do déficit persis-

tente nas “transações externas”. A efetivação dessa orientação como estratégia econômica somente ocorrerá nos anos 2000; quando a pauta exportadora passará por forte processo estrutural de ‘reprimarização’.

Por outro lado, a promulgação da Constituição de 1988 e sua precedente Assembleia Nacional Constituinte, alteram fortemente as condições políticas e jurídicas sob as quais se apoiaram as políticas agrícolas e agrárias do regime militar.

Ademais, as reformas neoliberais promovidas nos anos 1990 nas políticas agrícolas desmontaram importantes estruturas internas de fomento produtivo e comercial, e abriram o comércio exterior de maneira muito diferente daquela que ocorrera no período anterior.

Todos esses fatos e modificações das condições internas e externas do Estado e da economia alteraram substancialmente a estratégia econômica do regime anterior. Essas mudanças alteram substancialmente as condições de acumulação de capital e expansão agrícola relativamente ao estilo do período 1965-1985.

4.2 Crise cambial de 1982: ajustamento macroeconômico estrangido

Os anos de 1982 e 1999 têm algo em comum para o Brasil. São marcos de duas graves crises cambiais, que em cada contexto histórico demarcaram grave desorganização do sistema econômico. Isso pressiona à adoção de ajustes conjunturais, que implicam em forçada reestruturação econômica, tendo em vista atender o estrangimento externo. Nesse contexto, o lugar da agricultura terá papel macroeconômico muito relevante, muito além do tamanho específico do setor agrícola na contabilidade nacional do Produto Interno Bruto.

Observe-se que a agricultura brasileira completou, entre 1965 e 1981, um ciclo de modernização técnica e crescimento, sem mudança na estrutura agrária. A partir do início da década de 1980 a economia brasileira se defrontará com um longo período de relativa estagnação econômica, em grande medida imposta pelas condições do ajustamento à crise do endividamento externo. Neste contexto, o papel da agricultura é crucial para a gestão das várias conjunturas macroeconômicas do período.

A maneira como o *establishment* econômico promoverá a gestão da crise da dependência externa, a partir da reversão do ciclo econômico de crescimento em 1982, requer uma participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na exportação de mercadorias. Esta passa a ser essencial na geração de saldos de comércio exterior, que por sua vez suprem

as necessidades de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos.²⁶ Por esta via, praticamente, o governo militar equaciona conjuntamente o déficit na conta corrente entre 1982/1984.

Por seu turno, na fase de abundância de liquidez internacional, como o foi, por exemplo, o período 1994-1998, abandona-se a política de promoção de exportações, sob a crença então instigada nos círculos oficiais, de que a abertura comercial e financeira da economia brasileira resolveria pelos mercados o problema crônico da dependência de recursos externos. Mas colherá em pouco tempo um novo surto de endividamento externo, cujo limite será a crise de liquidez internacional subsequente. E quando esta advém, a elite econômica relança a estratégia anterior. Este jogo de cartas marcadas, que experimentamos e continuamos a jogá-lo na atualidade, configurará os novos contornos conjunturais do ‘ajustamento externo’ e da questão agrária nestas já duas décadas de estrangimento externo da economia brasileira (anos 1980 e 1990).

No período 1983-2003, passado o susto inicial da crise de liquidez internacional, desencadeada a partir da moratória mexicana de 1982, são realizadas sucessivas operações de ‘ajuste’ macroeconômico para tentar colocar a economia brasileira nos limites impostos pelas novas restrições externas. Esse processo de ‘ajuste externo’ terá, sob o foco de análise que aqui nos interessa resgatar – o da economia internacional influenciando a economia política do agronegócio – três fases bem demarcadas, analisadas em sequência: 1) 1983-1993, primeira tentativa de resposta à crise do endividamento com recurso aos saldos comerciais oriundos do setor primário; 2) 1994-1999, folga na liquidez internacional, liberalização externa e novo endividamento; e 3) 2000 até o presente, relançamento da estratégia de reprimarização do comércio externo a qualquer custo (que será objeto do capítulo 5).

4.2.1 Resposta à primeira crise do ajuste externo, 1983-1983

Depois de longo ciclo de crescimento, cujo indicador (Produto Interno Bruto) crescera à taxa de 8,1% em média no período de 1965-1980, a economia brasileira enfrentará uma dura crise recessiva a partir de 1982, cuja causa mais direta é a reversão dos fluxos de financiamento externo, após a moratória mexicana de 1982.

²⁶ O coeficiente de importações do setor agrícola com relação ao produto do mesmo setor sempre foi mais baixo que o do conjunto da economia. Por essa razão, os saldos de comércio exterior oriundos do setor rural sempre foram expressivos e em geral com sinal contrário aos déficits do setor industrial. Para uma análise do assunto no período 1965-1982, ver Delgado (1985, p. 26-33).

Em resposta à relativa desorganização provocada pela recessão de 1982-1983, a política econômica do governo militar, coordenada pelo ministro Delfim Neto, lança uma estratégia de geração de saldos comerciais expressivos. Estes estão ancorados basicamente na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, que avançam pela nova fronteira agrícola da região centro-oeste. Os saldos comerciais externos, que praticamente haviam desaparecido da nossa balança comercial no período da liquidez internacional folgada, comparecem agora como variável chave do ajustamento externo. Estes são a principal fonte de divisas de que o governo fará uso para enviar “renda líquida ao exterior”, requerida pelos credores internacionais (ver dados do período na Tabela 4). Tanto os saldos comerciais, quanto a “renda líquida enviada ao exterior” chegam ao redor dos 4,0% do PIB como média do período 1983-1993, enquanto que no período anterior (1965-1980) esses indicadores são significativamente mais baixos (ver dados da Tabela 4, colunas 3 e 4).

TABELA 4
Variações médias anuais em diferentes períodos nos indicadores macroeconômicos e no preço da terra (1965-2007)

Períodos	1 Taxa média de incremento % PIB Geral %	2 Taxa média de incremento % PIB Agrícola %	3 Proporção do saldo comercial no PIB Geral %	4 Proporção da renda líquida enviada ao exterior no PIB %	5 Incremento real no preço da terra (lavoura) %
1965/80	(+) 8,10	(+) 4,60	0,38	1,34	* (+) 35,3%
1983/93	+ 2,27	2,35	4,13	3,95	(+) 1,9
1994/99	2,82	3,56	(-) 0,19	2,10	(-) 9,1
2000/2007	3,60	6,16	(+) 3,10	3,21	** (+) 10,16

Notas: * O Índice de Preços da Terra com a variação real aqui referida em termos de média anual é para o período de 1970 e 1976, calculado com base nos dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (Resende, 1981).

** Média 2000-2006, citada na Tabela 5.2.

Fontes: Revista “Conjuntura Econômica” (agosto de 2004 e maio de 2009). Os itens 1, 2, 3 e 4 são de elaboração do autor. O item 5 ‘Preço da Terra’ (Lavouras) – corresponde à diversas elaborações periódicas com base nos dados primários da FGV.

Essa política de saldos comerciais expressivos, cativos ao serviço da dívida ou da remuneração dos “Serviços” do capital estrangeiro, apresenta uma curiosa trajetória produtivo-distributiva. São obtidos mediante fomento aos setores produtivos com baixos requerimentos de importação – o setor primário especialmente; e promovem o crescimento da produção desses setores, mas, ao fazê-lo, impactam a renda territorial e os preços das propriedades rurais (ver dados da Tabela 4). Mas como esses saldos comerciais são remetidos ao exterior por exigência das condições contratuais de remuneração do capital estrangeiro, a política de saldos comerciais a qualquer custo não é compatível com o crescimento da demanda interna, que em última instância afetaria negativamente esses saldos. Por isso, não pode haver recuperação sustentável no conjunto da economia, mas tão somente de alguns setores envolvidos nesse arranjo macroeconômico – que inclui o setor primário da economia.

4.2.2 A mudança neoliberal, 1984-1989

A conjuntura internacional de abundância de capital transitando pelas economias emergentes, como a brasileira, leva o governo a adotar, a partir do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real), uma política de completa abertura em matéria de atração de capital externo. Em consequência, abandona-se a política de geração de saldos comerciais, visto que aparentemente desaparecera a restrição externa que levava o governo, no período militar, à estratégia descrita no tópico anterior.

Os novos ventos da liquidez internacional conduzem a política de comércio exterior a uma forte liberalidade, ancorada no tripé câmbio sobrevalorizado, tarifas ultramitigadas e desregulamentação no campo das políticas de fomento agrícola e industrial.

O resultado desse movimento pendular em termos do equilíbrio externo logo se fará sentir. Cai substancialmente o superávit no comércio exterior, que passa a deficitário, enquanto que o déficit em conta corrente se eleva, provocando um acentuado movimento de criação de passivos externos.

Entre 1994 e 1999 produziu-se um gigantesco passivo externo, materializado em um déficit cumulativo na conta corrente, ao redor de 3,5% do PIB a.a. – cerca de 1/3 do PIB de 2003 (cerca de US\$ 180,0 bilhões em oito anos).²⁷

²⁷ A contabilização desse passivo externo é calculada com base na acumulação do déficit/saldo da Conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamento, durante o período 1994-1999.

Esse movimento de “ajuste” ultraliberal do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso terá consequências fortemente desvalorizadoras sobre a renda fundiária, que apresentará sensível deterioração no período (ver dados de preços médios da terra na Tabela 4).²⁸ A abertura comercial ao exterior promove a queda generalizada da renda agrícola.

Essa conjuntura provoca desvalorização do preço da terra. Isto teve o efeito de facilitar e, ao mesmo tempo, dificultar a política de reforma agrária. Ao baratear o custo da terra, criam-se condições facilitadoras à sua incorporação para fins de reforma agrária. Ainda por esta ótica, desvalorizar o preço da terra pode ser visto como uma desvalorização do poder econômico dos latifúndios.

Paralelamente, a recessão e o absentéismo do Estado na política agrícola dificultam a construção de uma política alternativa de desenvolvimento rural, na qual o papel do Estado teria que ser relevante.

Observe-se, por sua vez, que essa queda conjuntural do preço da terra é movida por um declínio muito acentuado dos preços agrícolas. Como há simultaneamente desmobilização das formas públicas de sustentação de preços (políticas de *support-price* abandonadas), seus efeitos sobre a renda agrícola são devastadores. No âmbito específico da agricultura familiar, verifica-se abandono de atividades, desmobilização de estabelecimentos ou sua conversão à atividade de subsistência. O Censo Agropecuário de 1996 registra um milhão a menos de estabelecimentos, comparativamente ao de 1985, ainda que entre os dois anos tenha havido mudanças metodológicas no Censo Agropecuário.

Na verdade, as bases econômicas dessa opção ultraliberal de comércio e finanças eram muito frágeis. Acumula-se um gigantesco déficit em conta corrente entre 1994 e 1999, que não mais será compensado pelos superávits comerciais primários, agora inexistentes, mas pelo recurso ao endividamento externo. O acesso ao capital estrangeiro também escasseia e se inicia em dado momento a fuga de capitais.

A crise econômica do final de 1998 e início de 1999 colocará termo a essa experiência ultraliberal do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. No segundo mandato se organiza uma tentativa de reedição do modelo de ajustamento externo, experimentado logo após a crise cambial de 1982, cujas características somente ficarão visíveis no final do seu governo e início de seguinte. E neste final relança-se a estratégia do agronegócio, reeditando em parte a política do período 1983-1993, com novos ingredientes (ver capítulo 5).

²⁸ Para uma análise do mercado de terras no período, ver Delgado e Flores (1998).

4.3 A Constituição de 1988

A promulgação de Constituição de 1988 configura uma novidade em termos de estruturação das políticas públicas. Elenca nos Títulos VII e VIII da “Ordem Econômica” e da “Ordem Social” um conjunto detalhado de diretrizes de políticas públicas, com pretensão de se constituir em virtual programa estruturado de reorganização da ação pública do Estado Brasileiro. De maneira direta e explícita haverá um capítulo (Cap. III – Da ‘Ordem Econômica’) que tratará, em sete artigos, dos princípios e diretrizes da ‘Política Agrária e Fundiária e da Reforma Agrária’, em parte importados do Estatuto da Terra (função social), em parte da política agrícola vigente na época do regime militar (política agrícola conjuntural).

Por sua vez, no título da Ordem Social, há pelo menos três capítulos detalhados (Cap. II – ‘Da Seguridade Social’, Cap. VI – ‘Do Meio Ambiente’ e Cap. VIII – ‘Dos Índios’), que explicitam normas muito claras sobre proteção ao trabalho no meio rural e limites ao direito da propriedade fundiária na esfera rural, que conjugados com a “Ordem Econômica”, configuram um padrão de relações econômicas e sociais, juridicamente estruturado, para um novo projeto de desenvolvimento rural, qualitativamente distinto do estilo “modernização conservadora” do período militar.

A realidade econômica do período da Constituinte já era de forte influência internacional da corrente neoliberal na economia e política econômica dos estados centrais. Essa influência, contudo, não se fez presente no texto constitucional, mas na prática política posterior, marcadamente nos governos Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, este último fortemente impregnado pela ideia de remover de vez as instituições estatais construídas na “Era Vargas”.

O projeto de modernização conservadora do período militar reciclara os institutos de fomento agrícola do período Vargas-JK-João Goulart, criando novas instituições estatais (SNCR, EMBRAPA, EMBRATER, CFP), ou as reorganizando depois de 1964, para estruturar o processo de modernização técnica da agricultura capitalista em geral, e não apenas de setores específicos, ao estilo antigo da chamada ‘Era Vargas’.²⁹

Há no período posterior a Constituição de 1988 três vertentes de orientação político-normativa às políticas agrícola-agrária: a herança do projeto de “modernização conservadora” do período militar; a pressão neoliberal por desregulamentação, livre comércio e estado mínimo; e a própria vertente normativa do texto constitucional, cuja novidade jurídica consiste em elevar

²⁹ Para uma análise da política agrícola posterior a 1930 ver Delgado (1997).

à categoria de direito constitucional vários dos princípios de política agrária contidos no Estatuto da Terra, ignorados completamente pelo regime militar.

O jogo político e social concreto do período pós-constituente – anos 1990 marcadamente envereda por uma das tendências, a da vertente neoliberal – produz forte processo de desmontagem das instituições estatais gestoras do projeto de ‘modernização conservadora’, sem que houvesse construído, até a grave crise cambial de 1999, uma orientação estratégica à expansão da agricultura capitalista, seja pela vertente constitucional da “função social”, seja pela vertente dos mercados estruturados pelos complexos agroindustriais.

Operam-se várias reformas administrativas setoriais nos governos Collor de Mello e FHC I e II. A primeira e mais forte consiste na desmontagem final dos institutos de fomento por produto – IAA, IBC e CTRIN-DTRIG,³⁰ claramente identificados como vestígios da Era Vargas. A segunda consiste na reestruturação da política comercial operada pela Conab no exercício da política de preços agrícolas e da gestão de estoques públicos, e bem assim do fomento produtivo dos Planos Anuais de Safra.³¹

Por último, há uma redução substancial ano a ano, do volume de crédito rural concedido, que ao longo do período anterior figurara como principal mecanismo de integração técnica e fomento econômico dos “Planos Anuais de Safra”³² dirigidos à agricultura capitalista. Essa redução do crédito, como se verá adiante, decorre da própria lógica de desmonte das instituições gestoras da política agrícola (seção 4.4).

Finalmente, essa década dos anos 1990 foi período de forte implementação dos acordos de comércio e de uma política cambial a partir de 1994, que combinados à minimização da intervenção estatal anteriormente praticada, promoveram nítido recuo na expansão da agricultura capitalista e forte processo de desvalorização da renda fundiária, expressa pela queda no preço da terra.

³⁰ A Lei n. 8.029, de 12/4/1990 autoriza o poder executivo a extinguir o IAA, o IBC, o BNCC, a Embrater e a fundir três empresas – CFP, COBAL e CIBRAZEM numa única sucessora – a Conab. O saneamento financeiro dessas instituições virá mais adiante, no governo FHC I, depois da reforma monetária do Real.

³¹ Para uma análise das mudanças do período ver Delgado e Conceição (2005, p. 25-32).

³² A expressão ‘Plano de Safra’ com a conotação de planejamento conjuntural da produção e da demanda agrícola, segue em geral os conceitos sintetizados no ‘Fluxograma de Demanda Efetiva’, analisado no capítulo 2. Esse estilo de planejamento tem vigência e aplicação para a agricultura empresarial brasileira depois da estruturação do SNCR em 1965 e da reorganização da PGPM (Decreto Lei n. 79, de 19 de dezembro de 1966). Desde então, há praticamente meio século, é elaborado todos os anos, tendo por referencial o calendário agrícola. É o principal arranjo de política agrícola de curto prazo, com continuidade há várias décadas. Conquanto ação política de conjuntura, reflete muito claramente os ciclos de expansão e contração da economia agrícola no longo prazo, de que estamos tratando.

4.4 Reformas da política agrícola dos anos 1990: desconstrução de um “modelo” anterior

A reforma da política comercial, financeira e agrícola, vigente desde meados dos anos 1960 até 1985, começa ainda no “Plano Cruzado” dos ministros Funaro e Sayad durante o governo de transição do presidente José Sarney. Terá muitas variantes mais à frente, depois dos próximos presidentes desta década até final dos anos 1990, com destaque às iniciativas de desestruturação da política agrícola do regime anterior, do período Collor e dos dois mandatos de FHC, quando se dará sequência às iniciativas de reforma comercial e agrícola.

O fim em 1986 da “Conta Movimento” do Banco Central para com o Banco do Brasil, mecanismo pelo qual este último operava de fato a função de autoridade monetária, para se financiar automaticamente junto ao Bacen relativamente às necessidades de liquidez do conjunto das políticas agrícolas e comerciais que administrava, marca na realidade a mudança mais importante da política financeira federal em relação à política vigente no regime anterior. Do mesmo período é a extinção do “Orçamento Monetário” e a transferência de fundos e programas de crédito rural do Banco Central para a Secretaria do Tesouro (Dec. n. 94.444/87), recém-criada. Essas medidas ocorrem em simultâneo à edição do Plano Cruzado, de vida efêmera, mas embrião de certa forma, da reforma monetária posterior, do Real, em 1994.

Essas iniciativas preliminares, ainda antes da promulgação constitucional, perseguiram avidamente uma solução à crise fiscal do Estado, que se agravava sobremaneira desde 1982, e que levariam ao encolhimento de uma política agrícola e comercial, fortemente sustentada por emissão de dívida pública, ainda que de maneira pouco transparente.

A abertura comercial, que se expressa no início dos anos 1990 mediante forte redução tarifária geral e pelo Acordo de Ouro Preto de 1994, que constituiu a união Aduaneira do Mercosul, dá partida a um conjunto de políticas de minimização do conceito de mercado interno protegido. Este conceito caracterizara a era da “modernização conservadora”. Mas é com a estabilização monetária e introdução do Real em 1994 que se dará o passo principal no conjunto de reformas do período, para modificar substancialmente as instituições de política comercial e agrícola vigentes há várias décadas – sistemas IAA e IBC, Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) com formação de Estoques, Garantia de Preço Único e monopólio estatal de compra do trigo, Estoques Reguladores de Carne e Leite, e Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (Proagro), todos fortemente subvencionados por recursos fiscais ou monetários, formadores de dívida pública.

O conjunto de reformas empreendido no período 1994-1999 nos sistemas de política agrícola e comercial, liquida com os sistemas IAA e IBC; extingue o monopólio estatal de compra do trigo; praticamente abandona o vínculo da PGPM com a formação física do estoques e reduz substancialmente o grau de intervenção dos preços de garantia. Substitui-se paulatinamente por instrumentos de garantia de preços, sem formação de estoques, mas que praticamente ficam inoperantes por vários anos, em razão da queda acentuada de preços das *commodities* e da renda agrícola no período 1990-97.³³

À queda substancial dos preços agrícolas na década, experimenta-se igualmente redução apreciável do tradicional saldo comercial agrícola. Os preços de imóveis rurais também caem de forma substancial e contínua por toda a década; e são em certo sentido resultantes da queda nos preços das “*commodities*” nessa conjuntura e da política econômica interna, acomodada a uma visão subsidiária da agricultura à estabilidade de preços do Real, ainda que a custo de oneroso desequilíbrio externo.³⁴

4.4.1 A forma e o custo do desmonte do sistema anterior

O mecanismo pelo qual se processou a desmontagem da antiga política agrícola e comercial, entre 1986 e 2003, é um capítulo relativamente obscuro do chamado reconhecimento de passivos contingentes, ou “esqueletos” na linguagem popular, que na realidade significa a transferência para a dívida pública mobiliária federal, de uma enorme quantidade de débitos privados contraídos junto a bancos públicos ou bancos privados, sob as condições anteriormente vigentes da política agrícola e comercial. Esses passivos foram assim transformados, mediante generosa emissão de títulos da dívida pública, tendo em vista realizar ‘securitização’ de dívidas vencidas ou perdas e desvios de estoques junto aos bancos públicos e privados. Este processo não foi apenas para o setor rural, mas para vários setores – bancos oficiais (PROES), bancos privados (PROER), fundos de pensão privados, INPS/IAPAS, BNH, setor elétrico, setor ferroviário, etc.³⁵

Em linguagem simples, para o caso específico das contas agrícolas, o processo consiste no seguinte: houve um conjunto importante de dívidas ven-

³³ A queda dos preços agrícolas por produto no período 1990-97, em termos reais e anuais médios é de 3,14% para arroz, 5,97% para o milho, 5,25% para o feijão, 0,0% para o algodão, 3,32% para o trigo, 5,63% para o leite, e de 6,35% para a carne bovina (cf. Delgado e Flores, 1998, p. 26).

³⁴ Para uma análise da conjuntura agrícola do período ver Delgado e Flores (1998).

³⁵ Para uma importante análise documental deste processo ver Pego Filho e Saboya (2004).

cidas e estoques públicos perdidos ou desviado nas rubricas – PGPM, Conta Trigo, Conta Café, PROASAL (Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro) e PROAGRO, que até 1996 eram suportados pela emissão monetária do Banco do Brasil. Essas dívidas e perdas são transferidas à cobrança e outras providências da Procuradoria da Fazenda Nacional, enquanto que os bancos ficam capitalizados pela emissão em seu favor de títulos do Tesouro Nacional. Essas dívidas e perdas a apurar vão alimentar milhares de processos judiciais que compõem a chamada Dívida Ativa da União (para com a União), cujo grau de adimplência e eficiência na cobrança é em geral muito baixo. Enquanto isto, os devedores privados juntos aos bancos deixaram de sê-lo, porque os agentes financeiros transferiram seus passivos para o Tesouro Público.

A consequência imediata desse “reconhecimento de passivos” é a virtual explosão da Dívida Líquida do Setor Público no período 2000-1999, que pula de %30,38 do PIB em 1994 para %49,39 no ano 2000, autoalimentada também pelas altas taxas de juros “Selic” no período e até o presente.

Por seu turno, para o Tesouro, então enclacrado de “passivos contingentes” de vários setores, e do setor rural em particular, é praticamente impossível bancar novas subvenções à política agrícola, daí a queda substancial de recursos no período, principalmente para o crédito rural³⁶ concedido (ver análise do capítulo 5 sobre o crédito rural), ao qual necessariamente se associam subvenções fiscais.

4.5 Crise cambial de 1999: fim do período de transição

O período 1994-99, como já observamos, é de queda nos preços das *commodities*, que é ainda mais pronunciada no nível dos preços recebidos pelos produtores rurais. A política agrícola e comercial está sob desmonte e o regime cambial de semiparidade com o dólar, desestimula exportações, a um tempo em que eleva substancialmente as importações. A consequência direta nas transações comerciais é de acumulação de sucessivos déficits, que acrescidos do estrutural déficit na “Conta Serviços” do Balanço de Pagamentos, provocam déficit cumulativo na Conta Corrente entre 1994-2001 ao redor de 3,4% do PIB a.a. (cerca de 180 bilhões de dólares em oito anos).

Por sua vez, desde a implantação do Real, abandonara-se a política conjuntural adotada a partir da crise cambial de 1982, qual seja, a de com-

³⁶ Entre 1994 e 2000 o Crédito Rural concedido cai em termos reais de um índice 94,9 no período 1994/96, para 81,1 no período 1996/98 (ver dados à Tabela 7).

pensar os déficits setoriais das demais atividades econômicas, com tratamento privilegiado às exportações de *commodities*. Sendo assim, o PIB agrícola e as exportações agrícolas cresceram de maneira medíocre nesse período.³⁷

Por seu turno, sendo 1998 um ano eleitoral (eleição presidencial), na qual o candidato Fernando Henrique se apresentava com a etiqueta da estabilização do Real, nenhuma mudança se tentou fazer na política econômica e na política agrícola, visto que esta última era vista como âncora do Real, assim como também o era o câmbio semifixo.

Mas as condições inteiramente desequilibradas e cumulativas dos déficits da "Conta Corrente" funcionaram como estopim ao ataque especulativo externo contra o Real, entre dezembro de 1998 e janeiro de 1999, suficientes para esvaziar em poucos meses o volume de reservas líquidas brasileiros – ao redor de 65 bilhões de dólares, frustrando praticamente toda possibilidade de continuidade da política econômica anterior.

A crise econômica do final de 1998 obriga o governo a mudar o regime cambial, leva-o compulsoriamente aos empréstimos-ponte junto ao FMI, com todas as chamadas 'condicionalidades' de tais operações. No 2º mandato de FHC se organiza uma tentativa de reedição do modelo de ajustamento externo pelo setor primário, cujas características somente ficarão visíveis no final deste governo e início do seguinte. E neste contexto relança-se a estratégia externa do agronegócio, reeditando em parte a política externa do período 1983/93, mas em novo contexto da economia mundial.

³⁷ O PIB agrícola cresce em média 3,6% a.a. entre 1994-1999. As exportações de "Produtos Básicos" crescem à frente das exportações totais, mas aquém das importações totais. O período 1994-99 revela saldo comercial negativo.

Capítulo 5 Reestruturação da economia do agronegócio – Anos 2000

5.1 Antecedentes

A abordagem histórica do capítulo 4 analisa um período de transição, intermediário entre duas graves crises cambiais – 1982 e 1999. A primeira crise deflagra um conjunto de mudanças econômicas externas, que somadas às mudanças institucionais autônomas da Constituição de 1988, interrompem, sem reverter, a estratégia integrada de expansão dos complexos agroindustriais, mercado de terras e sistema de crédito rural, bases da construção do modelo de capital financeiro na agricultura, analisado nos capítulos iniciais (1, 2 e 3).

Por sua vez, 1999 é marco de outra grave crise cambial, que de certa forma interromperá o período de transição, de meados dos anos 1980 até final dos anos 1990, para demarcar a construção de um novo projeto de acumulação de capital no setor agrícola, concertado por dentro da política econômica e financeira do Estado. Este projeto, que se autodenomina de agronegócio, requer uma espécie de varredura conceitual prévia e bem assim uma clara demarcação histórica, para poder ser devidamente analisado. Vou iniciar pela tarefa de esclarecimento conceitual.

5.2 Conceituação

Agribusiness é uma noção puramente descritiva das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas e processamento industrial, realizadas antes, durante e depois da produção agropecuária, cuja soma econômica constituiria uma espécie do novo setor de atividade econômica. Os americanos Davis e Goldberg usaram esta noção em 1957, mas ela já era utilizada, independentemente e de longa data por outros autores – de maneira aproximada. As noções de complexos agroindustriais, complexo rural, cadeia produtiva e *filière* são análogas. Estas noções são empregadas em textos de Administração, Marketing, Sociologia, Economia e Ciência Política como informações técnicas, inseridas em algum enfoque teórico dessas disciplinas científicas, porque as noções técnicas contêm fatos e informações, mas não

constituem propriamente um conceito seminal, teoricamente explicativo de relações econômicas e sociais determinadas.³⁸

Como mera descrição de fenômeno, o produto medido por transações monetárias, sem dupla contagem, que se gera neste setor de agronegócios, está aquém de um conceito teórico. É pura descrição de fenômeno empírico, cujo recorte taxonômico somente terá sentido na acepção de *theoria se*, ao recorte assim denominado, atribuímos algum significado, alguma relação real estável entre fenômenos, que de alguma maneira caracterize um sentido de determinação à constituição ou funcionamento deste setor de atividade.

Falar em agronegócio no sentido convencional, de negócios no campo e nos ramos de produção a montante e a jusante da agricultura, como se costumava dizer no período de primazia de noção de complexos agroindustriais, é apenas uma informação técnica à busca de um esforço ulterior. Este precisa desvendar, desnudar e desencobrir³⁹ o sentido essencial das relações econômicas e sociais que se dão no interior deste setor (do agronegócio), para justificar o corte taxonômico proposto. Sem este segundo passo, a expressão é apenas uma informação técnica, carente de pretensão heurística, ou seja, sem hipótese à descoberta científica e, portanto, ainda precária para análise técnico-científica.

Evidentemente não é essa a concepção descritiva que nos propusemos enfocar ao tratar da economia brasileira do agronegócio neste capítulo. Isto nos obriga desde logo a estabelecer os limites conceituais e históricos a que nos reportamos.

Como observamos nos capítulos iniciais deste livro, há uma passagem histórica específica no Brasil, da economia agrícola convencional do setor primário da economia, para uma agricultura integrada tecnicamente com a indústria (ver conceito da integração técnica à seção 2.2.1); e em seguida propusemos o conceito de integração de capitais na agricultura (seção 2.2.1), que dará ensejo à formulação teórica do “Capital Financeiro na Agricultura”, título de livro que publiquei em 1985. Não usei na época a noção de *agribusiness* porque não precisaria fazê-lo. A discussão dos complexos agroindustriais, ou cadeias agroindustriais, como posteriormente se enfatizou, é suficientemente embasada para localizar um dos recortes empíricos então invocados – os complexos agroindustriais. Mas no caso brasileiro, o mercado de terras e o sistema

³⁸ Para uma análise das diferentes noções de agronegócio, complexo agroindustrial e complexo rural referidas no texto e do seu emprego em distintos contextos teóricos e ideológicos ver Heredia *et al.*, 2006 e 2010.

³⁹ Para uma exposição fundamentada da teoria científica e da essência do trabalho técnico, no sentido aqui referido, recorro ao pensamento de Martin Heidegger, especialmente aos ensaios *Ciência e Pensamento de Sentido e A Questão da Técnica* (Heidegger, 2002).

de crédito rural, ambos sob patrocínio fundamental do Estado, são peças essenciais para possibilitar a estratégia de capital financeiro na agricultura. Portanto, há uma historicidade original concreta, de construção dessa estratégia (regime militar); e um arranjo teórico específico, de inspiração marxista e keynesiana, à teoria de capital financeiro na agricultura.

O recurso à história econômica e às teorias sobre o desenvolvimento do capitalismo na história concreta de um país, como ora se propõe, tem o propósito de desvendar a natureza da estrutura do sistema econômico e de seus movimentos históricos concretos. Neste sentido, penso que, se não tivermos a pretensão científica de propor conceitos explicativos ao movimento do real, historicamente observado, correremos o risco de investigar uma casuística infinita de fenômenos empíricos, sob a denominação genérica de agronegócio ou de qualquer outro objeto, sem captar as dimensões essenciais dessa estrutura e do seu movimento. Essa pretensão teórica necessária precisa se fazer acompanhar de sólida demonstração de sua adequação explicativa à classe de fenômenos que se propõe desvendar, sob pena de esvanecer-se no ar do teorismo. Este é vício acadêmico invertido, mas com implicações à descoberta científica similares ao do empiricismo, porque ambos produzem escasso conhecimento significativo sobre os próprios fenômenos enfocados.

A história econômica brasileira do período militar revelou um processo concreto de articulação do grande capital agroindustrial, do sistema de crédito público à agricultura e à agroindústria e da propriedade fundiária, para estruturar uma estratégia econômica e política de modernização conservadora da agricultura. Esse processo, do ponto de vista da acumulação de capital, tem o caráter de um pacto da economia política, em sua acepção clássica, e é fundamentado na organização dos interesses hegemônicos de classes sociais no interior do aparelho do Estado. Mas será que a teoria do capital que tentou captar e explicar estes fenômenos para um dado período histórico (1965-1985) teria algum potencial explicativo além desse período? Vamos verificar isto, e sob condições históricas concretas, propor essa abordagem teórica, aplicada à economia brasileira do agronegócio no século XXI.

Decorridas quase duas décadas de crise econômica e crise de Estado (ver capítulo 4), a estratégia de acumulação de capital no espaço do agronegócio retorna com força nos anos 2000, ao mesmo tempo obscurecida pelo abandono das formulações teóricas vinculadas aos clássicos do pensamento econômico; mas agora referida a noções puramente descritivas de fenômenos empíricos.

Observe-se que na formulação original – do capital financeiro na agricultura – a acumulação de capital, sob múltiplas formas, é integrada ao capital aplicado em terras. E nessa integração de capitais, a captura da renda de terra é

essencial (ver capítulo 3). Da mesma maneira, a montagem institucionalizada de um sistema de crédito para a agricultura (SNCR) é também essencial ao processo de construção dos complexos agroindustriais e da função dos capitais aí operantes, com clara estratégia de perseguição da taxa média de lucro do capital aplicado em múltiplos setores e atividades.

Como historicamente a estratégia de capital financeiro na agricultura depende desses mercados organizados – de terras, de crédito e dos complexos agroindustriais; e como esses mercados dependem essencialmente da regulação (ou desregulação, conforme o caso) e provisão estatal, o capital financeiro na agricultura irá se configurar como virtual pacto de economia política entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, tendo em vista viabilizar uma pareceria estratégica. Tudo isto é estranho à noção convencional de agronegócio, que não é nem tem pretensão de teoria do capital.

Mas sem teoria adequada à classe de fenômenos que se pretende explicar, não se avança no conhecimento. Daí que, para entender o que se passa no Brasil em termos de expansão das atividades do setor primário a partir dos anos 2000, recorro à teoria do capital financeiro na agricultura. Esta é a matriz teórica explicativa do processo real de acumulação de capital neste setor, empiricamente designado – o do agronegócio, mas alargado no contexto das relações de uma economia política concreta; e nunca restrita aos limites de sua convencional empiria.

Em síntese, o *approach* teórico apropriado para captar uma dada estratégia de captura do excedente econômico ou de acumulação de capital no campo empírico dos agronegócios é o da economia política clássica de Marx, adaptada ao estilo keynesiano para o caso brasileiro, em sentido estritamente econômico, sob a denominação de capital financeiro na agricultura brasileira.

Por outro lado, a economia política clássica bem como a crítica à economia política, do *Capital* de Marx, são teorias econômicas do movimento das classes sociais hegemônicas. Este enfoque foi abandonado pela economia convencional, desde os neoclássicos do final do século XIX, passando praticamente por quase por todas as escolas de pensamento econômico do século XX, com exceção do próprio marxismo e das teorias do desenvolvimento de corte estrutural. Essa vertente crítica é recuperada nessa nossa abordagem, como se verá mais adiante (capítulo 6), naquilo que concerne à problemática em foco.

Finalmente, creio que ideia-força da acumulação de capital em múltiplos setores – agricultura, cadeias agroindustriais, mercado de terras e sistema de crédito –, sob patrocínio do Estado, retornará ao centro do debate das políticas públicas no Brasil dos anos 2000, agora como estratégia econômica principal do comércio exterior, mas também como pacto da economia política, no

sentido clássico das classes sociais associadas politicamente, para captura do excedente econômico e particularmente da renda fundiária agrícola e mineral. Este enfoque de economia política, tendo sempre por referência teórica a retomada do capital financeiro na agricultura, será revisitado, para caracterizar e interpretar a economia do agronegócio, historicamente recomposta na década de 2000. Esta é a abordagem que se segue nas várias seções deste capítulo.

5.3 Condições externas e internas para o relançamento da economia do agronegócio depois da crise cambial de 1999

Novamente em final de 1998 a crise de liquidez internacional afeta a economia brasileira, provocando enorme fuga de capital e forçando a mudança do regime cambial. Desde então a política do ajuste externo se altera. Recorre-se forçosamente aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) em três sucessivas operações de socorro – 1999, 2001 e 2003.

A política de comércio exterior é alterada ao longo do segundo governo FHC e passa a perseguir a estratégia que abandonara em 1994: gerar saldos de comércio exterior a qualquer custo, tendo em vista suprir o déficit da Conta Corrente. Este, por seu turno, se exacerba, pela pressão das saídas de rendas de capital, antes mesmo que se fizessem sentir os efeitos da reversão na política de comércio externo (ver a comparação do déficit na Conta Corrente com os saldos comerciais entre 2000 e 2010 na Tabela 5).

Acrescente-se ainda que ocorre fuga e não ingresso líquido de capitais no período imediatamente anterior e posterior à crise cambial (1996 até 2000). A Balança de Pagamentos⁴⁰ apresenta déficit continuado, de sorte a promover acentuada perda de reservas internacionais.

Outra vez, como ocorrera na primeira crise da dívida em 1982, os setores primário-exportadores são escalados para gerar esse saldo comercial. Nesse contexto, a agricultura capitalista, autodenominada de agronegócio, volta às prioridades da agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna. Isto ocorre depois de forte desmontagem dos instrumentos de fomento agrícola no período precedente (anos 1990), incluindo crédito rural, os preços de garantia, o investimento em pesquisa, e o investimento em infraestrutura comercial – a exemplo dos serviços agropecuários, dos portos, da malha viária, etc. Isto tudo, aliado à relativa desvantagem do país no comércio

⁴⁰ A 'Balança de Pagamentos' tecnicamente acumula os saldos (positivos ou negativos) da Conta Corrente e do Investimento Estrangeiro. Em caso de soma negativa desses fluxos em determinado ano, necessariamente caem as reservas internacionais do país em questão.

internacional durante o período do Real sobrevalorizado, adiou o relançamento da economia do agronegócio para o início do século XXI.

Observe-se que agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária.⁴¹ Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado.

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada, com algumas iniciativas que ao final convergiram: (1) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial, com “eixos de desenvolvimento”,⁴² visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; (2) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; (3) uma regulação frouxa do mercado de terras, de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas (ver análise da seção 5.4); (4) a mudança na política cambial, que ao eliminar naquela conjuntura a sobrevalorização do real, tornaria a economia do agronegócio competitiva junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do ajustamento macroeconômico perseguida; (5) reativa-se a provisão do crédito rural nos planos de safra, iniciada com o programa Moderfrota, e retomada com vigor no período 2003/2010 (ver análise e dados da seção 5).

Este esforço de relançamento, forçado pelas circunstâncias cambiais de 1999, encontrará um comércio mundial muito receptivo na década 2000 para meia dúzia de *commodities* em rápida expansão⁴³ nos ramos de *feedgrains*

⁴¹ A formação de uma estratégia de capital financeiro na agricultura brasileira estrutura-se com a modernização técnica dos anos de 1970. Essa modernização dissemina relações interindustriais com a agricultura, mediadas pelo crédito rural subsidiado; este, por sua vez aprofunda também no período a valorização da propriedade fundiária, com ou sem modernização técnica (ver Delgado, 1985).

⁴² O Plano Plurianual de governo (2000/2003), do governo FHC II, elege os eixos territoriais de desenvolvimento como programa prioritário, naquilo que denominou “Brasil em Ação”, e que consiste num conjunto de compromissos de investimento em obras rodoviárias, ferroviárias e portuárias, tendo em vista a melhoria e ampliação da infra-estrutura territorial no sudeste, centro-oeste, norte e nordeste. Os investimentos efetivamente realizados foram de pouca monta, mas boa parte desses projetos será retomada no Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, do governo Lula II.

⁴³ As exportações físicas de carne bovina, carne de frango, soja, milho e açúcar crescerão aceleradamente no período 2000/2008, respectivamente a taxas médias anuais de 15%, 12%, 9,8% e 10,6% para os quatro primeiros produtos e acima de 15% para o binômio açúcar-álcool (cf. Delgado, 2008).

(soja e milho), açúcar-álcool, carnes (bovina e de aves) e celulose de madeira, que juntamente com os produtos minerais crescerão fortemente e passarão a dominar a pauta das exportações brasileiras no período 2000-2010 (ver Gráfico 2).

Por outro lado, é preciso contextualizar o escopo macroeconômico sob o qual se deu o relançamento da estratégia do agronegócio no governo FHC II. Sua sequência histórica é completamente continuada e reforçada no governo Lula I, com resultados macroeconômicos aparentemente imbatíveis. Mas já no governo Lula II ocorrerá recrudescimento do desequilíbrio externo. Este desequilíbrio fora o motivo original da forçada opção por exportações primárias como espécie de solução conjuntural/estrutural para o comércio exterior, que aparentemente livraria o país do déficit em Conta Corrente.

O sucesso aparente da solução exportadora significará na primeira década do século XXI uma quadruplicação do seu valor em dólares – o valor médio anual das exportações de 50 bilhões de dólares no período 1995/99 cresce para cerca de 200 bilhões no final da década de 2000; mas o grande campeão dessa evolução é a categoria dos produtos básicos, que pula de 25% da pauta para 45% em 2010. Se somarmos aos produtos básicos os “semimanufaturados”, que na verdade correspondem a uma pauta exportadora das cadeias agroindustriais e minerais, veremos que esse conjunto de exportações primárias – “básicos” + “semielaboradas” evoluirá de 44% no período 1995/99 para 54,3% no triênio 2008/2010, enquanto que de forma recíproca as exportações de manufaturados involuirão em termos proporcionais no mesmo período, caindo de 56% para 43,4% da pauta. Uma visualização gráfica para período mais longo – 1964-2010 (ver Gráfico 2) – mostra com clareza que o fenômeno da “reprimarização” do comércio exterior é efetivamente desta década dos anos 2000, em contraponto à fase áurea de crescimento da economia no período militar (1964-1984), quando há avanço proporcional da exportação dos manufaturados.

Mas o sucesso mais imediato da opção primário- exportadora caberá ao governo Lula no período 2003/2007, quando vigorosos saldos comerciais, oriundos dessas exportações, superaram o déficit de serviços da “Conta Corrente”, tornado-a superavitária.⁴⁴ A partir de 2008, contudo, recrudescerá o déficit na “Conta Corrente”, tornando frágil o argumento da via primária como solução estrutural para o desequilíbrio externo.

⁴⁴ Para uma análise das transações externas da economia brasileira no período, ver Delgado (2009).

TABELA 5
Evolução e composição das transações externas correntes na década de 2000
(em bilhões de dólares)

Períodos	Saldo médio da balança comercial	Saldo médio da conta serviços	Total – Saldo da conta corrente
1995/99	(-) 4,75	(-) 23,71	(-) 26,22
2000/2002	+ 5,01	(-) 25,26	(-) 18,36
2003/2005	+ 34,07	(-) 27,86	+ 9,92
2006/2007	+ 43,06	(-) 39,83	+ 7,59
2008	+ 27,78	(-) 57,23	(-) 28,19
2009	+ 25,30	(-) 52,90	(-) 24,30
2010	+ 20,28	(-) 70,63	(-) 47,52

Obs.: O saldo da “Conta de Transações Correntes” é a soma algébrica dos saldos das Balanças – Comercial, de Serviços e das Transferências Unilaterais.

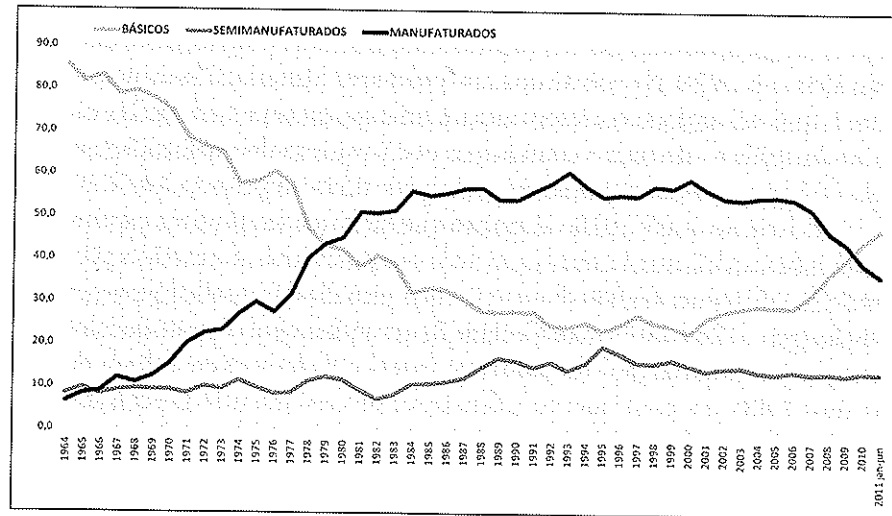


Gráfico 2. Exportação Brasileira por Fator Agregado.

Na verdade, o que as “Transações Correntes” revelam, acrescido da informação da forte elevação das exportações “Básicas”, e da forte perda relativa dos “Manufaturados”, é a indicação aparente de certa tendência à especialização no comércio exterior, de certa forma vinculada a compensar o déficit estrutural dos “Serviços”. Estes serviços, por sua vez, refletem a remuneração do capital estrangeiro aqui aportado, sob diversos títulos, cuja resultante em termos de

exportações líquidas é fortemente negativo. O setor primário é escalado para suprir esta brecha, e o faz de maneira exitosa nas conjunturas de crise cambial. Mas não é razoável imaginar esta equação conjuntural como solução estrutural ao desequilíbrio externo.

Dois fenômenos irão minar no tempo a estratégia primário-exportadora como solução ao desequilíbrio externo: 1) a perda de competitividade das exportações de manufaturadas, de maneira geral; 2) o crescimento exacerbado do déficit da Conta Serviços, atribuível ao maior peso do capital estrangeiro na economia brasileira, sem contrapartidas de exportações líquidas. A resultante desses fenômenos, agravada por outros fatores conjunturais, é o recrudescimento do déficit em Conta Corrente, a partir de 2008, com tendências à ampliação subsequente.

Finalmente, deve-se atentar para o fato de que há na presente conjuntura certa confusão de situações críticas da economia mundial, que dificultam compreender a natureza vulnerável de nossa inserção externa. A via primária das exportações não resolve o desequilíbrio externo, mas é conjunturalmente uma fonte precária à solvência do Balanço de Pagamentos. Mas é absolutamente inviável como solução estrutural ao desequilíbrio externo, até mesmo porque a persistência do “déficit” no quadriênio 2008-2011 evidencia um custo de remuneração ao capital estrangeiro que não pode ser compensado por saldos comerciais, gerados pelas ‘vantagens comparativas’ das exportações primárias.

5.4 Mudanças cíclicas no “mercado de terras”: expansão de commodities, valorização e desregulamentação fundiária

O movimento de expansão da exportação na década passada, com destaque à exportação de produtos primários, que demonstramos na seção precedente, suporta um processo intenso de valorização das terras agropecuárias e irá propiciar uma clara reversão do ciclo de desvalorização, observado nos anos 90. Vários estudos recentes de análise do mercado de terras no Brasil, a exemplo de Sauer e Leite (2011, p. 26-28) e Gasques (2008), demonstram, com dados de evolução dos preços das terras e arrendamentos, as mudanças significativas ocorridas no período para os vários tipos de terra em quase todos os estados brasileiros.

Na verdade, o preço da terra, como o caracterizamos no capítulo 3, é a expressão empírica da expectativa da renda da terra capitalizada, calculada pelos agentes de mercado em cada conjuntura. O que os dados comparativos para o período 1994/97 e 2000/2006 revelam (ver Tabela 6), é um movimento claro de deslocamento cíclico da renda da terra no Brasil, fruto de várias mudanças da economia e política econômica. Estas mudanças dão lugar ao projeto de expansão

da economia do agronegócio nesta década, que por diversas razões estiveram ausentes no período precedente (aos 1990), daí denominá-lo “período de transição”.

O processo de relançamento da valorização fundiária, visto que este mesmo surto fora observado no período 1967/86, reflete o *boom* de *commodities* mundiais da década. Neste sentido, outros mercados nacionais de terras e arrendamentos também o refletem – a exemplo da análise empírica do preço da terra para a economia norte-americana entre 2000 e 2007, que Gasques⁴⁵ revela em seu já citado trabalho.

Por outro lado, como o mercado de terras transaciona títulos de direito patrimonial ou contratos de arrendamento e não mercadorias como outras quaisquer, os preços referenciais desses títulos não são meros subprodutos dos mercados de *commodities* e nem tampouco a posse do ativo transacionado encerra as relações econômico-sociais nesses mercados. Isto porque, se os mercados de terras no Brasil e nos EUA podem ser comparados pelos preços dos ativos transacionados, se diferenciam, por sua vez, pelo conjunto de instituições nacionais distintas que regulam a apropriação da renda fundiária aqui e lá.

Considerando, como já referido, que a década dos anos 2000 carrega uma forte diferença relativamente à década anterior, no que concerne à valorização fundiária, é importante observar os dados de duas fases bem distintas dos ciclos de desvalorização/valorização recentes (Tabela 6), interpretando-os nos seus contextos históricos devidos.

TABELA 6
Variações reais médias do preço da terra em fases distintas do ciclo agropecuário:
1994-1997 e 2000/2006 (terras de lavoura)

Regiões \ Períodos	1994-1997 Média anual	2000/2006 Média anual
Norte	(-) 8,0	(+) 4,61
Nordeste	(-) 10,0	(+) 4,72
Sudeste	(-) 12,0	(+) 7,2
Sul	(-) 10,6	(+) 11,36
Centro-Oeste	(-) 13,1	(+) 9,40
Brasil	(-) 11,2	10,16

Fonte: Dados Primários (FGV); Dados para o período 1994 a 1997 (Delgado e Flores, 1998, p. 23); e para o período 2000/2006 (Gasques, 2008, p. 6 e 8).

⁴⁵ Para uma análise de evolução recente dos preços das terras e arrendamentos rurais nos Estados Unidos da América ver Gasques (2008, p. 11-14).

É preciso destacar que a formação do preço da terra e a apropriação de terras públicas ou privadas sempre se constituíram nos ciclos fortes de expansão agrícola, como o atual, em processos peculiares de associação dos grandes proprietários com as agências de Estado, encarregadas da política fundiária. Esses processos irão se repetir na década 2000, sob novas roupagens, mas fundamentalmente com o mesmo sentido. E isto irá configurar ao setor de agronegócio um campo peculiar de valorização da sua riqueza, propiciada pelo *boom* das *commodities* e alavancada, para usar uma expressão tão ao gosto do sistema financeiro, pela frouxidão da política fundiária, como pretendo demonstrar na seção seguinte.

5.4.1 Políticas Incidentes sobre a Renda Fundiária e o Preço da Terra

Considerando-se a renda fundiária como núcleo teórico de explicação do preço da terra (ver a este respeito a abordagem do capítulo 3, seção 3.1 – ‘Circulação Financeira e Mercado de Terras’), o preço das mercadorias produzidas ou potencialmente produzíveis na terra e as demais condições susceptíveis de gerar renda fundiária afetam os preços das terras e arrendamentos, propiciando ganhos ou perdas, codeterminados, ora pelo movimento conjuntural dos mercados agrícolas, ora pela política econômica. Em particular, a política fundiária do Estado desempenha esse papel regulador no espaço do mercado de terras nacional, sobre o qual incide a soberania territorial do Estado.

Isto posto, ocorrendo uma mudança cíclica da demanda por *commodities*, conforme observado na seção 3, os preços da terra e dos arrendamentos deverão refletir essa mudança, propiciando incorporação das novas terras e melhor utilização daquelas já incorporadas ao mercado de terras. Em ambos os casos haverá elevação da renda fundiária macroeconômica e, *ipso facto*, do preço das terras rurais em geral.

Mas a dinâmica de expansão da renda fundiária para novos e antigos territórios não é estritamente mercantil, a menos que se considere a terra como outra mercadoria qualquer, e sua oferta um caso particular de produção econômica, à semelhança da oferta de quaisquer mercadorias. Mas como não são teoricamente consistentes essas hipóteses, porque a terra é recurso natural não produzido pelo homem e sua propriedade privada caracteriza-se como monopólio de recurso natural, juridicamente regulado, a renda oriunda da posse ou propriedade é claramente uma arbitragem público-privada, de captura da renda social, sob regulação prévia do regime de propriedade.

É importante ter em conta que, ao longo do ciclo recente de expansão do preço da terra, são reestruturados vários dos mecanismos de política pública incidentes sobre a renda fundiária. A direção dessa incidência é distinta daquela que se dera no período anterior (anos 1990), configurando, assim, uma implícita estratégia público-privada para o mercado de terras.

Observe-se que para o mercado de terra, a década dos anos 1990 terá sido estruturalmente distinta do período atual. Essa diferença, peculiarmente acentuada, reflete dois processos independentes, mas convergentes, para aquilo que diz respeito à determinação da renda fundiária: 1) a existência do *boom* das *commodities* nos anos 2000 e sua irrelevância no período anterior; 2) a distinta manipulação pelas políticas agrícolas, comercial e financeira dos instrumentos forjadores de “rendas extraordinárias”, literalmente eliminadas nos anos 1990 e restauradas de outra forma nos anos 2000. Sobre esta segunda distinção, convém aclarar o contraponto, acentuando a diferença em relação à década anterior (anos 1990), de forte desvalorização do preço da terra:

A convergência dos efeitos da desmontagem da política agrícola convencional (anos 1990), da abertura comercial e da estabilização monetária, enquanto regras estruturais de regulação econômica, implicaram na eliminação das rendas extraordinárias, que por longo período mantiveram no chamado pacto da “modernização conservadora” o preço da terra protegido e institucionalmente valorizado no peculiar mercado de terras do Brasil. O processo recente de liberalização, desestatização e estabilização monetária trouxe reações em cadeia, convergentes à desvalorização dos patrimônios fundiários.

O movimento social pela reforma agrária, por seu turno, alimentado pelas tensões inusitadas do desemprego, criadas pelo mesmo processo de globalização e liberalização, realimentou este processo de desvalorização dos patrimônios fundiários ao pressionar e conseguir, mediante ocupação física, a desapropriação por interesse social de latifúndios improdutivos em todo o país. Na prática a ação do movimento social e sindical pela Reforma Agrária resgata o princípio jurídico da função social da propriedade, forçando a União a abandonar a inércia e omissão neste campo (Delgado e Flores, 1998, p. 32-33).

O contraponto relativamente às condições de valorização fundiária no mercado de terras rurais é completo nos anos 2000, como bem revelam os dados, confrontando-se aquilo que se observou sobre *rendas extraordinárias*, principalmente no período pós-real – 1994/99. Neste período se executaram praticamente todas as políticas negativas à captura das “rendas diferenciais” extraordinárias, oriundas das políticas agrícola e financeira.

Consultando-se dados dos “Planos de Safra”⁴⁶ do período 1999 a 2010, observa-se substancial elevação do crédito rural (ver especificamente seção 5.5); sucessivas recomposições da dívida agrária para com os bancos; retorno paulatino da política de garantia de preços sob novas bases;⁴⁷ taxa de câmbio mais favorável no primeiro quinquênio e forte incremento das exportações, como já observado. Todas essas condições de política agrícola e comercial irão recompor as condições de geração da “renda diferencial” extra, que somadas ao *boom* do mercado de *commodities*, explicam o novo ciclo do preço da terra.

Por seu turno, a política fundiária da década refluí para uma posição mais defensiva, da perspectiva dos momentos sociais agrários, e ostensivamente pró-agronegócio, do ponto de vista do Executivo Federal.

O controle da “função social” da terra, previsto constitucionalmente, tornou-se cada vez mais frouxo, sob condições de refluxo do movimento social e ostensiva operação de grilagem de terras públicas, de que nos dá conta mais recentemente a legalização desses processos mediante emissão de sucessivas MPs, sendo a principal delas a MP n. 458/2008,⁴⁸ que autoriza a entrega de 67,4 milhões de hectares de terras públicas na Amazônia Legal a ocupantes e prováveis grileiros.

A não atualização dos índices de produtividade desde 1975, prevista na Lei Agrária que regulamenta os art. 184 a 186 da Constituição Federal (Função Social), muito embora sistematicamente prometida pelo governo Lula, é possivelmente o sintoma mais evidente da frouxidão da política fundiária federal. Essa política passou a depender das estratégias parlamentares da bancada ruralista no Congresso, cuja articulação com várias iniciativas de captura de renda e riqueza fundiária são explícitas.

⁴⁶ Os “Planos Anuais de Safra” preparados todos os anos pelo Ministério da Agricultura em interação com o Ministério da Fazenda e anunciados no início do segundo semestre, contêm, no formato que se mantém há mais de 45 anos, a previsão anual do crédito a ser concedido e as respectivas condições de financiamento, os preços de garantia, as condições do seguro agrícola e demais inovações legais pertinentes ao calendário agrícola do ano safra que se está planejando.

⁴⁷ A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) nos governos Lula I e Lula II retomam a relevância aos instrumentos de comercialização agrícola, manejando principalmente os instrumentos de “equalização de preços”, inicialmente com baixa formação de estoques físicos. Mas já no final do governo Lula II, a formação dos estoques pela via das aquisições do governo federal volta a ter destaque.

⁴⁸ A Medida Provisória n. 458/2008 foi antecedida por várias iniciativas governamentais que gradativamente foram elevando as áreas máximas de terras públicas alienáveis, sob o critério de “reconhecimento de posse”: o art. 118 da lei n. 11.196 elevou o limite para 550 hectares; a MP n. 422/2005, emitida em março de 2008, permitiu ao Incra titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 15 módulos rurais ou 1500 hectares; e, finalmente, a MP n. 458/2008 autoriza a União a licitar áreas excedentes às até então regularizáveis, ampliando o limite para 2500 hectares, dando preferência de compra aos seus ocupantes.

A todos esses eventos recentes somam-se agora as iniciativas para afrouxamento das regras florestais de controle das 'Áreas de Preservação Permanente' (mata ciliar e encostas de morro) e 'Reserva Legal', ocasião em que as estratégias privadas dos ruralistas tem se revelado ostensivas, de apelo exclusivo ao direito privado e fortemente antagônicas às regras de preservação ambiental dos espaços públicos.

Finalmente, uma palavra precisa ser dita sobre gestão fundiária do território nacional. O Censo Agropecuário do IBGE de 2006 identifica, compondo uma categoria de "Áreas com Outras Ocupações do Território", uma imensa superfície territorial, provavelmente desregulada. Cerca de 308,5 milhões de hectares são assim definidos, ou seja, %36,2 do território nacional. Essa área, à margem dos conceitos de "estabelecimento rural" ou "imóvel rural", respectivamente do IBGE e do Incra, exclui ainda as "Áreas de Conservação" e as "Áreas Indígenas", sob controle legal do Ibama ou da Funai, e de outras áreas que o IBGE identifica (superfícies urbanas e zonas submersas). É aparentemente "terra devoluta pública", sem qualquer controle público, potencialmente zona privilegiada à grilagem de terras. Isto já era conhecido por ocasião do "Plano Nacional de Reforma Agrária de 2003"⁴⁹ para dimensões um pouco menores, mas agora virou informação oficial sobre o tamanho dessa grande lacuna da desregulamentação fundiária.

5.5 Relançamentos do sistema de crédito sob provisão de fundos públicos

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), implantado a partir de 1965 com a Lei do Crédito Rural (lei n. 4829 de 5/11/65) é a base principal sobre a qual se apoia a modernização técnica da agricultura brasileira. Esse sistema, desde sua origem até o presente, tem funcionado com diferentes arranjos de engenharia financeira, que em última instância reciclam recursos financeiros públicos e privados para aplicação nas atividades do setor rural, designados normativamente. Essas aplicações estão sujeitas à redução significativa de juros,

⁴⁹ O documento "Plano Nacional de Reforma Agrária", coordenado por Plínio de Arruda Sampaio em 2003, identifica essa lacuna de terras não regularizadas, para o que contou com o inestimável trabalho de investigação do prof. Ariovaldo Umbelino e a colaboração indispensável dos funcionários do Incra, envolvidos na ocasião na preparação do plano de reforma agrária. Mas desde então essa informação circulou como um dado oficioso, de um documento semipúblico que o governo Lula não adotou. O IBGE em 2006 oficializou essa informação, dando-nos conta da virtual desregulamentação de pouco mais de 1/3 do território nacional. Esse documento, o PNRA de 2003, não oficializado, propunha ações de política na contramão da concentração/especulação fundiária em evidência.

como também de outras condições favoráveis, relativamente às condições do crédito bancário geral.

A peculiar combinação de política monetária e fiscal, que nos primórdios do SNCR viabilizou a transferência de recursos subvencionados para o crédito rural, é por mim analisada no livro *Capital Financeiro e Agricultura...* (Delgado, 1985, p. 66-75). No presente essa combinação de políticas é diferente na forma institucional, mas no essencial, mantém a primazia dos recursos públicos em expansão e continua a prover subvenções direcionadas ao que atualmente se chama de agronegócios.

Pela natureza de suas funções e da demanda que o afeta conjunturalmente no calendário agrícola, o crédito rural costuma se adaptar às variações conjunturais, inclusive de normas que em todos os anos agrícolas comparecem aos "Planos Safra". Mas não é este o enfoque que pretendo adotar neste texto, e sim a identificação de um período de relançamento do Sistema, depois de um longo período de transição, a partir de meados dos anos 1980, gerado pelo concurso de fatores conjunturais e da estrutura do próprio sistema financeiro. Nesse ínterim, caem substancialmente as aplicações do crédito rural bancário, sob respaldo do SNCR. Somente a partir de 1998 as aplicações do sistema voltam a crescer, com pequena defasagem em 1999, mas praticamente em franca expansão durante toda a década dos anos 2000. O incremento do crédito concedido se dá a taxas reais médias de 9,5% a.a. (ver Tabela 7) no período 2001/2010, tomando-se a média de triênio 1999/2001 por referência. Isto significa que no período de dez anos cresceu 148% o crédito real concedido, segundo as regras do SNCR.

Observe-se que não obstante a notável recuperação do crédito bancário subvencionado na última década, ainda se situa pouco acima dos 60% do volume de crédito concedido na fase de pico do período militar (1979/1981), anterior à crise cambial de 1982, conforme os dados oficiais do Banco Central reunidos na Tabela 7.

Por seu turno, decorridos 45 anos da criação do SNCR, sua estrutura de fontes e usos de recursos continua a depender fortemente de fundos públicos reciclados por uma peculiar combinação de políticas monetária e fiscal, que de certa forma convém revisitar,⁵⁰ para entender a atual recuperação.

⁵⁰ No período 2001-2010 variam ano a ano as fontes público-privadas do crédito rural concedido. Mas no geral o perfil desses recursos é muito parecido com aquele apresentado na Tabela 8 – aproximadamente 65% de origem em fundos públicos identificados, 25% na Caderneta de Poupança Rural e 10 % de uma miscelânea variável de fundos públicos e privados.

TABELA 7
Índice do crédito rural concedido pelo SNCR (1990/92 = 100)

Anos e períodos	Índice	Índice do crédito concedido em valor real	Valores em reais (milhões de 2009*)	Taxa de incremento real por período (%)
1979/81		386,00	123.142,97	(-) 286,00
1990/92 (base)		100,00	31.904,33	--
1994/96		93,87	29.948,00	(-) 6,13
1996/98		81,14	25.887,87	(-) 13,57
1999/2001		98,32	31.369,33	(+) 21,17
2001		109,82	35.085,07	(+) 11,84
2002		121,88	38.664,14	(+) 10,98
2003		136,79	43.638,56	(+) 12,31
2004		162,59	51.873,19	(+) 18,86
2005		159,18	50.786,98	(-) 2,10
2006		163,20	52.074,19	(+) 2,50
2007		181,58	57.930,58	(+) 11,25
2008		211,10	67.352,30	(+) 16,26
2009		235,66	75.186,15	(+) 11,26
2010		244,15	77.895,51	(+) 3,60

(*) IGPDÍ – índice médio anual.

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (Banco Central do Brasil) – 2009 e 2010.

Consultando-se as fontes de recursos do crédito concedido, anualmente divulgadas pelo Anuário Estatístico do Crédito Rural, verifica-se que continuam os recursos das antigas “exigibilidades sobre os depósitos a vista dos bancos comerciais” (agora denominados de Recursos Obrigatórios), a comparecer com praticamente metade das fontes financiadoras, acrescidos de cerca de 15% de recursos oriundos de Fundos Constitucionais e FINAME-BNDES, 25% da Poupança Rural e o restante de uma miscelânea de outras fontes. O caráter público da maioria desses recursos advém não apenas das fontes – monetárias e fiscal, que praticamente suprem 2/3 do crédito rural (ver dados da Tabela 8). Outra caracterização relevante é o fato de que quase todos os recursos aplicados em crédito rural gozam do benefício do juro menor para o público financiado (por exemplo, 6,75% em 2009 para uma taxa Selic do dobro), como também da subvenção do Tesouro creditada aos bancos, a título de equalização relativamente a taxa de juros Selic. Essas subvenções financeiras não são de pouca

monta. Totalizaram entre 2000/2010 cerca de 86,6 bilhões de reais (a preços de 2010); ou cerca de 7,9 bilhões de reais anuais médios, a preços de 2010, distribuídos em subvenções de juros do crédito rural, subvenções da política de preços (PGPM) e subvenções para rolagem da dívida agrária, segundo os levantamentos realizados no período por José Garcia Gasques, da Assessoria de Gestão Estratégica do Mapa (Mapa, 2009) (ver dados à Tabela 8). O mesmo padrão de gasto se mantém no período mais recente. Esses mesmos levantamentos identificam no gasto financeiro, discriminado em subvenções de juros e de preços, a parcela mais importante do gasto fiscal (cerca 50%) realizado pela União nas chamadas “Função Agricultura” e “Função Organização Agrária”, grosso modo exercidas pelo Ministério da Agricultura e Ministério do Desenvolvimento Rural. Nesses conceitos orçamentários supracitados, deixa-se de fora a despesa com rolagem da dívida agrária, assumida pelos Encargos Financeiros da União, cujo custo anual de rolagem no período 2003-2005 foi da ordem de 2,7 bilhões ao ano, caindo nos períodos subsequentes, conforme dados da Tabela 8.

TABELA 8
Despesas com sustentação das políticas de crédito e comercialização – 2000/2010 (em bilhões de reais de 2010)

Período	2000/2002 Média anual	2003/2005	2006/2008	2009	2010
1. Crédito Rural	6,68	5,34	4,75	3,24	3,27
a) Subvenções à equalização de taxas de juros	2,93	3,54	2,88	2,98	3,02
b) Renegociação de Dívidas dos Agricultores (+)	3,75	1,80	1,87	0,26	0,25
2. Comercialização	2,58	2,01	2,56	4,52	3,80
a) Formação de Estoques públicos	0,95	0,88	0,86	3,00	1,25
b) Subvenções de comercialização vinculadas a PGPM	1,63	1,13	1,70	1,52	2,55
TOTAL (1+2)	9,27	7,35	7,31	7,77	7,08

Fonte: Gasques e Bastos (2011). Ver também Gasques, Villa Verde e Bastos (2010).

Observe-se que esse padrão de gastos na equalização de juros depende basicamente, no que concerne ao crédito, do volume de crédito concedido e do diferencial dos juros mínimos administrados pelo Banco Central (taxa Selic,

relativamente às taxas arbitradas pelo SNCR. Daí que a tendência dessa despesa é aumentar com o aumento dos juros internos; mas como não se coloca nos limites do controle do superávit primário, porque é despesa financeira, nunca aparece na mídia como fonte de pressão sobre gastos públicos.

Por sua vez, a engenharia financeira de criação da poupança financeira rural mediante reciclagem de recursos pelo próprio mercado pouco evoluiu nos últimos 25 anos.

Das fontes de recursos do crédito rural que comparecem ao SNCR, as fontes livres do próprio mercado financeiro correspondem a mais ou menos 7% dos recursos totais (ver Tabela 9 – “Outras Fontes”), se excluirmos a “Poupança Rural” desse cálculo. Há muita literatura e inovação legislativa nesse campo, mas a evidência empírica de seu poder de captação de poupança financeira ao sistema de crédito é baixa, conforme observada anteriormente. Sendo esta uma informação essencial à caracterização do sistema de crédito bancário rural, vamos discriminá-la com mais detalhes na Tabela 9.

TABELA 9
Crédito rural concedido segundo fontes – anos 2000, 2008 e 2010

Fontes	Anos			
	2000	2008	2009	2010
1. Exigibilidade sobre depósitos à vista	51,80	47,42	48,30	46,77
2. Fundos constitucionais	5,85	7,71	7,27	7,93
3. BNDES-FINAME	5,66	5,82	7,02	6,64
4. Recursos do FUNCAFE	1,95	2,90	2,23	1,87
5. Recursos do Tesouro	0,19	0,56	0,55	0,19
6. Outros recursos públicos*	1,43	0,56	0,37	0,23
7. Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	12,71	1,33	1,19	1,16
8. Caderneta de Poupança Rural	14,39	25,99	26,05	30,15
9. Outras fontes	6,02	7,71	7,02	5,06
10. Total	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) “Outros recursos públicos” compreende recursos de governos estaduais e Incra – Banco da Terra
Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (2008, 2009 e 2010).

Observe-se que, conforme os dados da Tabela 9, os recursos de fontes públicas do crédito rural concedido, com origem monetária (Exigibilidades

sobre depósito à vista) e fiscal (itens de 2 a 6) totalizam um mínimo de 63,6% em 2010 e um máximo de 66,9% em 2000.

Por seu turno, a fonte ‘Caderneta de Poupança Rural’ é a única fonte privada significativa e crescente no período, variando de um mínimo de 14,4% no ano 2000 para um máximo de 30,15% em 2010. Mas como a captação de recursos nessa fonte (Caderneta de Poupança) esteve protegida pela garantia de juros reais anuais (6% a.a.) e ainda pela isenção do imposto de renda, sua aplicação no crédito rural requer despesa tributária com equalização de juros e encargos financeiros. Esta condição, de certa forma, converte o sistema de poupança rural, como também o recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (item 7) em fontes de caráter público privado.

5.6 Os complexos agroindustriais se rearticulam

No período que ora estamos considerando (2000-2010), determinadas cadeias agroindustriais cresceram substancialmente à frente do conjunto da economia e o fizeram graças à inserção externa que vem realizando, sob as condições externas e de economia política interna que aqui caracterizamos como de economia do agronegócio. Segundo a classificação do Ministério da Agricultura e Pecuária (Intercâmbio Comercial do Agronegócio, 2007), de uma denominada “Balança Comercial do Agronegócio” que assim considera “os produtos da Nomenclatura Comum do MERCOSUL – NCM (8 dígitos), que pertencem a cadeia produtiva de uma matéria-prima agropecuária, independente do grau de agregação” (Mapa, 2007, p. 11), esses complexos tem uma clara hierarquização nas exportações, segundo *ranking* do agronegócio construído conforme essa delimitação empírica, com a seguinte evolução recente:

Ainda que se possa fazer restrição à noção do agronegócio das estatísticas do Mapa, em razão da grande flexibilidade admitida à agregação industrial, notadamente para as cadeias exportadoras de mais alto grau de valor agregado industrial (por exemplo, “Couros e Calçados” e “Produtos Florestais, Madeira e Celulose de Madeira”), utilizamos mesmo assim essa informação. Isto porque para todos os complexos exportadores listados no *ranking* do agronegócio do Mapa, há claramente um aumento de participação das exportações, vinculadas à competitividade externa da matéria-prima utilizada pela agroindústria. Ademais, há uma concentração muito forte de determinados segmentos do comércio externo, ligados a produtos alimentares e rações para animais (Carnes, Açúcar e Soja), que representam mais da metade dessas exportações, enquanto que os produtos vinculados à utilização de madeira para fins

industriais (celulose de madeira) são o grande fator de explicação da relevância dos “produtos florestais”.

TABELA 10
Exportações do agronegócio por grupo de produtos – participação e evolução das principais cadeias entre 2000 e 2005

Grupo de Produtos	Ano 2000	Ano 2005	Incremento no período (%)
1º Complexo – Soja	22,2	21,7	125,8
2º Complexo – Carnes	10,3	18,8	318,6
3º Complexo – Produtos Florestais	20,1	15,5	89,4
4º Complexo – Sucroalcooleiro	6,6	10,8	277,6
5º Complexo – Couros e Calçados	7,4	7,0	118,1
6º Complexo – Café	9,4	6,7	64,1
7º Complexo – Fumo e Tabaco	4,4	3,9	102,8
Subtotal	80,4	84,4	-
Outros Ramos do Agronegócio	19,6	15,6	-
Total do Agronegócio	100,0	100,0	130,7

Fonte: Mapa (2007, p. 1-6).

Em síntese, a evolução recente do ranking das cadeias produtivas na exportação do agronegócio entre 2000 e 2005 evidencia algo que fica muito mais claro com a associação da matéria-prima agrícola propriamente dita. Os complexos soja, carnes e sucroalcooleiro, que já respondem por 70% das exportações do agronegócio, segundo o Mapa em 2008, continuam campeões de incremento das exportações do período 2002-2008.

Este dado evidencia a hipótese da vantagem comparativa natural e não os conceitos mais complexos de competitividade adquirida, como explicação provável para o *boom* dos bens primários no comércio externo.

5.7 Síntese e conclusões

Neste texto demonstramos as evidências de mudanças havidas na inserção do setor primário no comércio exterior, tendo em vista responder e readequar o conjunto da economia brasileira às restrições externas de Balanço de Pagamentos, impostas a partir da crise cambial de 1999. A crise cambial

de 1999 adveio do continuado e aprofundado desequilíbrio na Conta de Transações Corrente de bens e serviços com o exterior, pelo que se pretendeu resolvê-lo mediante inusitado incremento nas exportações de produtos primários – agrícolas e minerais, cuja demanda mundial revelava-se e ainda se revela altamente impactada no período.

Por outro lado, esse movimento de ajuste macroeconômico externo vai ensejar um virtual pacto de economia política, relançado no presente, mas com características muito parecidas às de uma estratégia de capital financeiro na agricultura, construída no período militar (1965-85) e desarticulada na fase mais ostensiva de liberalização dos mercados agrícolas (anos 1990). O que fica evidente nos anos 2000 é o relançamento de alguns complexos agroindustriais, da grande propriedade fundiária e de determinadas políticas de Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital, para o qual é essencial a captura da renda de terra, juntamente com a lucratividade do conjunto dos capitais consorciadas no agronegócio.

As evidências empíricas apresentados nas diversas seções deste capítulo revelam em paralelo ao *boom* exportador de *commodities* três processos de inflexão nos mercados e na política agrária: 1) reconstituiu-se o crédito público bancário, sob a égide do Sistema Nacional de Crédito Rural, como principal via de fomento da política agrícola, associada aos mecanismos de apoio e garantia da comercialização agropecuária (PGPM); 2) os preços da terra e dos arrendamentos rurais experimentam uma substancial inflexão para cima em todas as regiões e para todos os tipos de terra, refletindo a alta das *commodities*. Mas esses preços também são afetados pela forte liquidez bancária, associada às subvenções da política agrícola e de determinada frouxidão da política fundiária relativamente à regulação do mercado de terras; 3) aprofunda-se a inserção externa das cadeias agroindustriais que manipulam com maior evidência as vantagens comparativas naturais da matéria-prima principal do seu processo produtivo.

A articulação público privada da política agrária e das estratégias privadas de acumulação de capital no espaço ampliado do setor agrícola tradicional e dos complexos agroindustriais, perseguindo lucro e renda da terra, constitui aquilo que denomino novo pacto da economia política do agronegócio.

Haverá certamente similitudes e diferenças com o padrão de capital financeiro na agricultura, do período militar, como também consequências sociais e ambientais problemáticas, susceptíveis de recolocar a questão agrária em novos termos políticos, temas que são objeto do capítulo seguinte.

Capítulo 6

Dependência e super exploração como limites ao desenvolvimento

6.1 Introdução

No capítulo precedente ficou evidenciado que a primeira década deste século é claramente configurada como de inserção primário-exportadora no plano externo, ao que corresponde no plano interno a reestruturação daquilo que caracterizamos como pacto de economia política do agronegócio. Observe-se que em nenhuma análise dos fatos históricos concretos utilizamos a expressão “reprimarização” da economia brasileira, mas sim de seu comércio exterior.

Por outro lado, se atentarmos para o arranjo de política externa de sucessivos governos (FHC II, Lula I, Lula II e Dilma), no sentido de acomodar a economia brasileira ao lugar de grande provedor de produtos agrícolas e minerais na nova divisão internacional do trabalho,⁵¹ teremos que considerar as consequências econômicas e sociais dessa inserção, estabelecendo limites ao desenvolvimento para o país como um todo.

Em outros termos, seria como que pensar o pacto do agronegócio se espraiando pelo conjunto da economia, e impondo cada vez mais uma estratégia privada e estatal de perseguição da renda fundiária como diretriz principal de acumulação de capital ao conjunto da economia.

À luz dos fatos históricos observados (capítulo 5), este capítulo segue um *approach* metodológico derivado e distinto do capítulo anterior. Discute as consequências do aprofundamento do experimento primário-exportador – ou seja, a liderança do crescimento da economia em longo prazo, puxada pelos setores responsáveis pelas exportações primárias. Obviamente que os limites econômicos e as consequências sociais de tal projeto são muitos fortes. Mas é preciso explicitá-los, clara e didaticamente, para que efetivamente se possa tratar das necessidades e demandas de uma sociedade densamente urbana e industrial em pleno século XXI, apensada à dinâmica dos setores primários, tecnicamente modernizados.

⁵¹ Este diagnóstico também é assim caracterizado pelo ex-ministro Delfim Netto em artigo recente, “Pensar o Futuro”, publicado na revista *Carta Capital*, de 6 de Julho de 2011 (p. 23)

Iniciamos o tratamento dessa abordagem e sondagem prospectiva pela própria noção de equilíbrio/desequilíbrio externo (seção 6.2), que é em princípio a situação crítica, que naquele contexto de crise cambial (1999) propicia as condições do pacto do agronegócio; examinamos em sequência algumas condições internas e externas que tem permitido configurar um peculiar arranjo de economia política, susceptível à extração do excedente econômico pelo setor primário, processo no qual a renda fundiária tem primazia (seção 6.3); analisamos em sequência as condições concretas de super exploração dos recursos naturais e do trabalho humano (seção 6.4), a que o sistema se vê impelido praticar pelo caráter de sua inserção externa dependente. A condição de tal inserção primária, do setor externo para o conjunto da economia, deveria suscitar uma discussão política sobre reestruturação desse modelo, para o que dedicamos algumas reflexões finais (seção 6.5). O ponto de partida neste caso é do conjunto de setores ligados essencialmente à dinâmica do mercado interno, que estão ou estariam fortemente excluídos do projeto de desenvolvimento pelo setor primário-exportador, no formato atual de sua conexão com o setor externo da economia. Por aí também se pode pensar alternativas à atual inserção externa, principalmente se houver crise econômica global e desestruturação do arranjo de economia política que estamos analisando.

6.2 O setor primário e o (des) equilíbrio externo

É preciso deixar claro que a inserção exportadora de commodities agrícolas e minerais, via conjuntural adotada para enfrentar o desequilíbrio externo a partir da crise cambial de 1999, não tem condições de gerar equilíbrio externo na Conta Corrente, mas ao contrário aprofunda o desequilíbrio externo da economia brasileira em médio prazo.

Observe-se que, com o ajuste da Balança Comercial que a 'primarização' das exportações concede, desde os meados desta década, os mercados financeiros se abrem com fluxos de liquidez crescentes a injetar capitais no Balanço de Pagamento (ver análise empírica da Tabela 5 – capítulo 5). Mas os "serviços" do capital estrangeiro, que sempre foram deficitários no nosso Balanço de Pagamentos, triplicam o tamanho desse déficit na década de 2000, seguindo uma dinâmica de remunerações, fundamentalmente dependente de juros e distribuição de lucros e dividendos, que não se vinculam às exportações primárias. Isto impõe à Conta Corrente um déficit estrutural superdimensionado da 'Conta Serviços', a que se deve acrescer outro déficit estrutural do segmento tipicamente industrial da economia, obrigando-nos a depender crescentemente

do ingresso de novos capitais. Essa relação desequilibrada, sob as condições vigentes, repõe os fatores estruturais da dependência externa.

Observe-se ainda que a noção empírica de dependência, manifesta pelo déficit na Conta Corrente do comércio de mercadorias e serviços, é tão somente expressão fenomênica de relações econômicas dependentes, urdidas no próprio processo de ajuste primário-exportador. A gênese histórico-estrutural desse processo leva a uma longa disputa teórica sobre as teorias da dependência e do subdesenvolvimento dos países capitalistas periféricos,⁵² a que recorreremos no contexto explicativo devido ao longo deste capítulo.

Considere-se em princípio o conceito de dependência como uma "relação de subordinação entre nações formalmente independentes em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência" (Marini, 2000, p. 109).

Temos aí um conceito de uma vertente da teoria de dependência, que bem se aplica à caracterização do processo de inserção primário-exportador a partir de 1999. Essa inserção contém características de ampliação da dependência a médio prazo, em razão do desequilíbrio estrutural que tal processo de ajuste solicita, dadas as condições assimétricas e instáveis de sua articulação externa.

O desequilíbrio externo continuado da Conta Corrente no imediato período pós-real, causa iminente do ataque especulativo à moeda brasileira no final de 1998 e início de 1999, somente conjuntamente se corrige com o apelo às exportações primárias. Este apelo é expressão do ajuste desequilibrado, na origem e no processo sequencial. Ocorre nas conjunturas de alta liquidez internacional (2004-2010), quando os capitais afluem, a economia pode crescer com "altos" déficits em Conta Corrente, as *commodities* se valorizam, suscitando pressões inflacionárias e a renda fundiária se exacerba. Por sua vez, quando a liquidez externa se contrair, como reação às frequentes crises financeiras da economia mundial, os preços das *commodities* tenderiam a se desvalorizar rapidamente; ocorreria fuga de capital, estagnação econômica e novamente o fantasma da crise cambial ressurgiria. Ressalte-se que, observando a experiência da economia brasileira no último quarto de século, tanto nas situações de liquidez folgada e elevação de preços das *commodities*, quanto na situação inversa, a dependência de capital estrangeiro é dominante.

O tamanho da economia brasileira e o volume de capitais por ela transitado, sob regime de completa liberdade de ir e vir, sem condições ou vinculações

⁵² *Dialética da Dependência*, de Rui Mauro Marini e *Introdução ao Desenvolvimento*, de Celso Furtado, obras síntese desses autores, citadas na bibliografia, abordam distintos enfoques teóricos dos conceitos de dependência e subdesenvolvimento, que são úteis e necessários recorrer para compreender a classe de fenômenos ora sob análise neste capítulo.

de sua contribuição às exportações manufatureiras, converte o Balanço de Pagamentos num refúgio lucrativo às altas remunerações brasileiras, cujo limite é a percepção em médio prazo do potencial de solvência da Conta Corrente. Neste ínterim o setor primário fica escalado para produzir a qualquer custo o equilíbrio inviável, ou minimizar o déficit, financiável por ingresso de capital ou de dívida nova.

6.3 Extração do excedente econômico pelo setor primário

A expansão das exportações de *commodities* agrominerais, que é impelida pela pressão para remuneração do capital estrangeiro (o déficit dos “serviços”) e pela perda de competitividade da maioria dos setores industriais,⁵³ ressalta a presença de estruturas de acumulação de capital e captura do excedente econômico, fortemente ancoradas na teoria das vantagens comparativas naturais e da produtividade dos recursos da terra e das jazidas. Estas são abordagens teóricas clássicas do comércio internacional e da renda fundiária, ambas construídas nos primórdios do capitalismo, com a publicação em 1817 dos *Princípios de Economia Política e Tributação*, de David Ricardo.

A produtividade dos recursos naturais, ou o conceito antigo da teoria do comércio internacional – as vantagens comparativas dos recursos naturais – terras, e jazidas minerais, recursos hídricos, etc., parece haver se convertido na grande aposta da inserção brasileira na divisão internacional do trabalho, com todos os riscos inerentes à assimetria dessa inserção; principalmente da instabilidade congênita de sua vinculação à remuneração do capital estrangeiro operante ou transitando na economia.

Mas o que chama em especial a atenção nesse arranjo de economia política é o formato de extração do excedente econômico, que o sistema engendra para fazer funcionar esse peculiar projeto.

Sendo como é a produtividade dos recursos naturais o fator explicativo à inserção externa, cresce a importância da renda fundiária como componente essencial do excedente econômico que esse estilo de acumulação de capital perseguirá. Isto não exclui evidentemente a intensificação do pacote técnico por unidade de área, portanto alguma inovação técnico-produtiva estará sendo incorporada à renda fundiária pelo capital. Mas a maior parte da inovação

⁵³ Segundo trabalho recente de autoria dos professores Luiz Gonzaga Belluzzo e Julio Gomes de Almeida (Carta Capital de 22/6/2011, p. 40-41), intitulado *Mergulho da Indústria*, a indústria de transformação involuiu significativamente no comércio externo entre 2004 e 2010, de um superávit inicial de 24 bilhões de dólares para um déficit de 34,8 bilhões em 2010.

técnica terra-intensiva vincula-se a um pacote tecnológico já disseminado há décadas na economia mundial, sob controle dos ganhos se produtividade de um número muito reduzido de empresas transnacionais do agronegócio.

A repartição do excedente econômico, no plano interno, na fase expansiva da demanda externa por *commodities*, se caracteriza basicamente como modelo de “rendas de monopólio”. Estas refletem, primeiramente a propriedade da terra e a forma ultraconcentrada de sua distribuição; em segundo lugar, sua localização e a qualidade intrínseca dos recursos naturais explorados; em terceiro lugar, o acesso a fundos públicos subvencionados, propiciados pelas vantagens conferidas à emissão da dívida agrícola, sob respaldo de hipotecas; e, finalmente, as patentes tecnológicas envolvidas na difusão do pacote técnico.

Em tais condições, para viabilizar, no plano externo, o volume e o ritmo de crescimento dos saldos comerciais primários, necessárias à solvência externa da Conta Corrente, haverá uma pressão endógena desse sistema por super exploração dos recursos naturais. A isto também se soma a pressão por concentração da propriedade fundiária, que é também forma peculiar de captura da renda da terra. Esses são os elementos cruciais que caracterizam a apropriação da renda fundiária, com consequências agrárias e ambientais altamente negativas (ver seção 6.4).

Há uma dupla pressão por obtenção de ganhos de produtividade com recursos naturais. De um lado a incorporação de novas áreas ao espaço econômico explorado, atual e potencial. Nestes novos territórios, a expansão agrícola se inicia adotando pacote tecnológico preexistente, e exercendo um consumo crescente de recursos naturais não produzidos pelo trabalho humano – solos, água, biodiversidade, florestas nativas, luminosidade, condições climáticas, etc. De outro lado, nas zonas de agricultura já consolidada, haverá certamente pressão crescente por aumento de produtividade do trabalho mediante intensificação do pacote tecnológico agroquímico, com consequências ambientais também predatórias sobre o meio ambiente.

Observe-se que os ganhos de produtividade observados no setor primário da economia, sejam eles oriundos da exploração de novos recursos naturais (fertilidade natural), seja mediante intensificação do pacote técnico preexistente, são a base sobre a qual se apoia a reinserção especializada do Brasil no comércio mundial, depois de 1999. Anteriormente, no período de transição analisado, houve relativa estagnação das exportações brasileiras em geral e dos complexos agroindustriais em particular, inibindo-se nessa transição a concretização desse estilo de competitividade externa, pelas razões que analisamos no capítulo 4.

Esses ganhos de produtividade, que na teoria do comércio internacional de matiz neoclássica refletem vantagens comparativas oriundas da dotação de

recursos naturais, segundo o enfoque histórico estrutural de Celso Furtado, aqui adotado, pressupõe uma construção peculiar de economia política, tenda em vista captura e apropriação do excedente econômico.

Destaque-se ainda, que a origem e propagação dos ganhos de produtividade que uma tal especialização primária engendra são qualitativamente diferentes do circuito causal de propagação do progresso técnico que abre fronteiras à acumulação de capital e nesse processo cria demanda nova de caráter interindustrial. Exemplos típicos deste segundo padrão são as inovações técnicas de prospecção de petróleo em águas profundas da Petrobrás, que suscitaram as descobertas do pré-sal, a partir do que se abrem novas fronteiras de investimentos multissetoriais, ora em curso, para atender a demanda dessa *commoditie*, mas sem especialização primária.

Diferentemente, um processo de expansão primária especializado e politicamente construído, como o que ora estamos analisando, conduz a outro padrão de ganho de produtividade e circuito de propagação, no sentido da produção e extração do excedente econômico. Aqui é a demanda externa o fator causal do aumento da produtividade e não o progresso técnico. Os arranjos interindustriais que tal expansão econômica provoca são de baixa densidade, enquanto que o apelo à apropriação de monopólios naturais não produzidos (recursos naturais) é dominante. Daí emergem a concentração fundiária, superexploração de recursos naturais e dependência externa como ingredientes principais desse estilo de expansão, que revisita em outro contexto histórico o enredo da teoria do subdesenvolvimento, formulada ainda nos meados do século passado.

Por sua vez, à dinâmica de crescimento da produtividade física da agropecuária nas zonas consolidadas ou nas zonas de nova incorporação fundiária, não há evidência de correspondência com aumentos de salário, nem tampouco de elevação do emprego de trabalhadores não qualificados, vinculados ao crescimento da produção. Em outros termos, a taxa de salário, o emprego e a massa salarial geradas no processo de produção e exportação de bens primários⁵⁴ não crescem, ou até decrescem, enquanto que a produção e a exportação das principais cadeias agroindustriais se expandem a elevadas taxas de 8 a 10% a.a. (ver seção 5.6 e Tabela 10 do capítulo 5).

Conquanto o trabalho humano venha sendo crescentemente mitigado nos processos produtivos tipicamente capitalistas ou de agronegócio, as relações de trabalho que se estabelecem na produção agropecuária parecem configurar

⁵⁴ Segundo a informação dos Censos Agropecuários de 1996 e 2006 o “Pessoal Ocupado” na agropecuária decresceu na década intercensitária (-7,2%), passando de 17,85 milhões de pessoas em 1996 para 16,57 milhões em 2006.

um estilo de “superexploração”, seja pela imposição de jornadas excessivas (corte de cana, por exemplo), seja pelo manejo de materiais agrotóxicos altamente nocivos à saúde humana, seja pelas relações de precária contratação de trabalhadores migrantes nos picos da demanda sazonal das safras agropecuárias.

A superexploração do trabalho aqui referida,⁵⁵ assim como a superexploração dos recursos naturais, se amalgamam na abordagem histórico-concreta do agronegócio brasileiro dos anos 2000. Neste sentido, é conceito útil e necessário para caracterizar o padrão de extração do excedente econômico que se realiza no quadro de relações internacionais fortemente assimétricas.

Mas além do debate estritamente teórico sobre dependência e subdesenvolvimento, é preciso contextualizá-lo no plano histórico em que nos movemos. É neste plano que este trabalho se situa, recorrendo às formulações teóricas pertinentes à classe de fenômenos sob observação; e procurando não enveredar seja pelo ‘teoricismo’ fechado, seja pelo empiricismo, mas tentando fazer uso epistêmico equilibrado da teoria e da empiria.

6.4 Algumas evidências empíricas da dupla superexploração: do trabalho e dos recursos naturais

Já existe alguma evidência empírica de que o padrão de exploração dos recursos naturais e do trabalho humano na economia do agronegócio nesta 1ª década do século sugere uma dupla superexploração. No primeiro caso, alguma verificação se extrai da constatação, fortemente comprovada pelo Ibama, da violação sistemática da norma ambiental-florestal exigida sobre limites da Área de Reserva Legal (florestal) e Área de Preservação Permanente (mata ciliar e topos e encostas de morros). Estes, dentre outros ilícitos, tem sido recorrentemente verificados, a ponto de provocar sucessivos decretos de prorrogação dos prazos de punição, previstos em lei (Código Florestal), no aguardo de uma revisão legislativa que os ruralistas tentam aprovar no Congresso a qualquer custo (Projeto de Lei n. 1876/99, aprovado na Câmara Federal, modificado no Senado Federal e ora em tramitação de retorno na Câmara Federal, em princípios de 2012).⁵⁶

⁵⁵ A superexploração do trabalho na abordagem marxista da “Dialética da Dependência”, de Rui Mauro Marini (2000) é criticada por Fernando H. Cardoso em estudo do Cebrap de 1978. A polêmica é sobre se essa é característica essencial ou acidental do desenvolvimento capitalista na periferia, segundo o enfoque marxista que Cardoso e Marini então disputavam.

⁵⁶ O noticiário circulante na mídia sobre inadimplência de mais de 90% dos estabelecimentos agropecuários com as normas do Código Florestal, não desmentido pelos meios oficiais, é argumento

Por outro lado, ainda considerando a superexploração de recursos naturais, há dois outros vetores de degradação do meio ambiente que se associam ao estilo de expansão agropecuária das *commodities*, sobre as quais se dispõe de sólida evidência empírica: a) o aumento físico de queimadas e desmatamentos, tecnicamente responsáveis pela emissão de dióxido de carbono na atmosfera; e b) a intensificação do uso de agrotóxicos na década, com forte evidência de vários tipos de contaminação.

Observe-se que aos vários tipos de perda ou degradação de recursos naturais identificados, correspondem formas peculiares de pressão pela utilização extensiva ou intensiva da terra. Nos dois primeiros exemplos citados, violação de normas do Código Florestal, e desmatamentos e queimadas, a pressão é por incorporação legal ou ilegal de áreas novas (uso extensivo), dentro e fora da fronteira agrícola. Por sua vez, no terceiro caso – a intensificação do uso de agrotóxicos, a forma de deterioração de recursos é tipicamente de outra natureza (uso intensivo), qual seja, reflete a pressão por obtenção de rendas fundiárias extraordinárias, mediante intensificação das tecnologias associadas ao uso dos agrotóxicos e fertilização química, associadas a variedades biológicas adaptadas. Neste caso, cumpre considerá-lo em separado, não somente pela natureza distinta, como pelas peculiares consequências, diretamente nocivas à saúde humana (ver seção 6.4.1).

A expansão agrícola da última década, como vimos no capítulo 5, é puxada basicamente pelas cadeias agroindustriais envolvidas com o comércio mundial das *commodities* – produtos primários padronizados e armazenáveis, com mercados organizados à escala mundial. Seu crescimento, no ritmo acelerado em que vem ocorrendo, pressupõe tanto a intensa utilização do pacote tecnológico dos agroquímicos, quanto a ampliação das áreas cultivadas do tipo monocultura – soja, milho, cana-de-açúcar, florestas plantadas, carnes, etc., principais produtos exportáveis cujo crescimento físico anual no período 2000-2008 varia entre 5 a 9% a.a., em média.

A forma monocultura e de grande exploração contínua dessa expansão agrícola tem necessária implicação negativa sobre dois princípios de equilíbrio ambiental, muito caros à ecologia – o princípio da biodiversidade e a contribuição negativa da agricultura moderna à emissão de dióxido de carbono na atmosfera.

Por sua vez, se combinarmos os efeitos da emissão de dióxido de carbono, da redução de biodiversidade e da expansão acelerada dos agrotóxicos, temos vários componentes de morbidade potencial, tanto ambiental quanto

principal dos ruralistas para defender anistia e revisão das normas vigentes do Código Florestal.

humana, que não entram no cálculo privado da produção agrícola, mas provocam evidentes custos sociais. Estes precisam ser conhecidos, avaliados e principalmente evitados.

6.4.1 A questão dos agrotóxicos: produção de *commodities* versus agricultura saudável

A Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) é incumbida de cumprir o papel legal de controle dos agrotóxicos – do seu registro, comercialização, uso, e também da prevenção de contaminações. Evidentemente uma missão de tal amplitude, para ser exercida em todo o território nacional, que é 99,75% território rural, demandaria uma capacidade fiscalizadora enorme, sem que se pudesse garantir somente pelo papel da Anvisa a excelência da vigilância sanitária exercida.

Mas há em curso movimentos de disseminação da cultura da alimentação saudável, com prováveis efeitos preventivos muito eficazes sobre ‘uma alimentação livre de agrotóxicos’, com consequências também saudáveis à difusão das técnicas agroecológicas, em especial da chamada agricultura orgânica.

Por seu turno, com a expansão acelerada da produção de *commodities* que o Brasil vem experimentando no último decênio, tendo em vista um explícito projeto de inserção primária no comércio exterior,⁵⁷ acelera-se também o uso de agrotóxicos (fungicidas, inseticidas, herbicidas) na agricultura, a ponto de sermos hoje o campeão mundial no consumo desses insumos químicos. Para atender esse papel de grande abastecedor mundial das *commodities* (principalmente matérias-primas para rações, alimentos humanos, combustíveis e matéria-prima industrial, soja e milho, carnes, celulose de madeira e açúcar-álcool), a estratégia de expansão agrícola se apoia em dois pilares econômicos, de forte contradição com o meio-ambiente: aprofundar a utilização dos agroquímicos em ritmo acelerado e expandir horizontalmente a área explorada dessas culturas.⁵⁸ As taxas anuais de incremento da área de lavouras ficam ao redor de 4% a.a. no período intercensitário (1996-2006).

⁵⁷ As exportações médias de “manufaturadas” no período 1995-99 representavam 56%, da exportação total, sendo os restantes 44% de produtos “Básicos” e “semielaborados”, comumente classificados de “produtos primários”. Essa relação se inverte depois de nove anos: em 2008 os “primários” representavam 57,1% da pauta exportada e os “manufaturados” 42,9%. Esse movimento de inversão prossegue até o presente (cf. “Conjuntura Econômica” – março de 2010).

⁵⁸ A expansão física das “Áreas de Lavouras” entre os Censos Agropecuários de 1996 e 2006 varia de 41,79 milhões de hectares para 59,87 milhões de hectares (43,2%). Em período mais próximo – de 2003 a 2009, as vendas de agrotóxicos se elevam de 128%, ou seja, houve crescimento médio anual de 15%.

Por sua vez, em período mais próximo (2003-2009), a expansão do consumo dos agrotóxicos é muito mais rápida, sugerindo uma clara intensificação do pacote tecnológico da chamada “Revolução Verde”, segundo dados da indústria (Tabela 11). Estes dados revelam para o período 2003-2009 um incremento real médio de vendas dos agrotóxicos de 128%, o que significa taxa média anual de 15%.

TABELA 11
Venda de venenos agrícolas por tipo (2003-2009) (em bilhões de dólares)

Classes	Anos							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Herbicidas %	48,2	40,7	41,0	42,7	42,9	-	-	
Fungicidas %	22,7	30,9	25,7	23,4	23,5			
Inseticidas %	23,1	23,7	27,9	28,8	28,6			
Outros	6,0	4,7	5,4	5,1	5,0			
TOTAL %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00			
TOTAL (valor)	3,136	4,494	4,234	3,919,8	5,372	6,800	7,125	

Fonte: Mentem (2008).

Esse ritmo de expansão das vendas e provavelmente do consumo agropecuário de agrotóxicos tem certamente consequências sanitárias praticamente incontroláveis do ponto vista burocrático (Anvisa); produz inevitáveis efeitos de contaminação dos alimentos, dos trabalhadores e dos recursos hídricos, superficiais e profundos (aquíferos). Essas situações vêm sendo crescentemente apuradas pela Anvisa e denunciadas pelo Ministério Público.

Mas falta aos órgãos públicos de regulação e fiscalização – Anvisa, Ana, Ibama, e Inkra, conserto e orientação estratégica para controlar as várias formas de deterioração ambiental, em grande medida exercidas ao arrepio do princípio da função social e ambiental da propriedade fundiária.

Finalmente, deve-se considerar que há uma contradição inevitável na estratégia de expansão agrícola ora em curso. Esta impõe a sociedade brasileira a utilização intensiva de agroquímicos e da abertura de novas áreas, adotando formas de produção incongruentes com várias exigências civilizadas da saúde e sanidade dos alimentos e dos recursos naturais utilizados. Estes custos sociais seriam aparentemente compensados pelos benefícios econômicos dessa expansão agrícola. Mas essa retórica de socialização das perdas e privatização dos benefícios é cada vez menos convincente e desvinculada dos novos padrões culturais, focados no valor de uso do alimento saudável.

6.4.2 A super exploração do trabalho – evidência empírica

A noção de superexploração da força de trabalho aqui utilizada é coerente com a conceituação de Ruy Mauro Marini – na *Dialética da Dependência*, que a identifica sob três formas – “intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho” (Marini, 2000, p. 125). Mas não necessariamente “configura um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva”, como propunha Marini (2000, p. 125) em seu livro clássico sobre a *Dialética da Dependência*.

Na verdade a superexploração aqui levantada, a partir dos laudos periciais do INSS, condicionais à concessão dos “benefícios por incapacidade”⁵⁹ do seguro social, evidencia que todas as formas mencionadas de exploração excessiva estão presentes, como também que estas ocorrem mesmo quando há progresso técnico e elevação de capacidade produtiva do trabalhador. Neste sentido, pode-se dizer que a superexploração é da essência das relações de trabalho privadas, nas condições do nosso mercado de trabalho, tese que me parece ser o argumento principal da teoria referida de Ruy Mauro Marini.

É da maior relevância o acervo de informações que se dispõe no Brasil, com periodicidade contínua e cobertura atual de cerca de 3/2 da PEA, relacionado à saúde nas condições de vida do trabalho. Esta é a estatística dos benefícios por incapacidade, concedidos pelo INSS.

Observe-se que este dado, ainda que não expresse a situação epidemiológica de toda a população trabalhadora, reflete uma parcela hoje muito significativa, em particular no espaço rural, onde a proporção da PEA segurada pela Previdência Social é atualmente maior em relação à clientela urbana.⁶⁰

Os dados anuais publicados de “Auxílio-Doença”, “Auxílio-Acidente” e “Aposentadoria por Invalidez” concedidos pelo INSS (ver Tabela 12), conquanto sejam na sua forma pública apenas números globais relativos aos segurados – urbanos e rurais, são pistas muito significativas, porque refletem o resultado de perícias médicas individuais, a partir das quais se aplica o Código Internacional de Doenças para justificar a concessão de benefícios previdenciários.

⁵⁹ Benefícios por incapacidade na linguagem previdenciária são os “Auxílios-Doença”, “Auxílios-Acidente de Trabalho” e a “Aposentadoria por Invalidez”.

⁶⁰ Com a institucionalização da Previdência Social a partir de 1991 (Leis de Custeio e Benefício, que regulamentaram o texto constitucional), passaram a condição de segurados especiais os agricultores familiares: 70% da PEA rural, a que se adiciona o contingente dos trabalhadores assalariados formais, já incluídos no sistema.

As perícias, que são as fontes primárias desses dados, identificam o indivíduo periciado *segundo a categoria ocupacional* a que está vinculado na sua atividade laboral e as respectivas doenças, acidentes ou causa de invalidez permanente, motivos de incapacitação ao trabalho. Essas perícias tentam direta ou indiretamente estabelecer nexos causais; diretamente nos casos do Acidente de Trabalho, por critério legal; e indiretamente nos demais casos. Os dados daí resultantes, referidos a um período determinado, como considerados na Tabela 12, são uma fonte informativa muito relevante para diagnosticar as condições epidemiológicas do mundo do trabalho.

TABELA 12
Benefícios por incapacidade concedidos pelo INSS (total e rural em milhares) –
Brasil, 2000, 2005 e 2009

Anos	2000		2005		2009		Δ% 2009/2000	
	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural
(1) Auxílios-Doença + Auxílios-Acidente	931,5	144,3	2.023,2	247,9	2.056,7	218,4	120,1	51,4
(2) Aposentadoria por invalidez	148,4	20,6	269,2	33,2	187,3	21,0	26,2	1,91
Total (1 + 2)	1.079,9	164,9	2.292,4	281,1	2.244,0	239,4	107,8	45,2

Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social (vários anos)

Constata-se, pelos dados da Tabela 12, que ocorre nesta década um aparente choque epidemiológico no mundo do trabalho, segundo a avaliação da concessão de benefícios por incapacidade. Este dado se eleva do patamar de 1,1 milhão/ano em 2000, para 2,2 milhões no meio e no final da década, com incremento físico de 107%, enquanto que no mesmo período o salto no espaço dos segurados rurais vai de 165 mil em 2000 para cerca de 240 mil no final da década (2009), ou seja – 45%. Destaque-se que este movimento, já claramente delineado em meados da década (2005), mantém-se no final da década e atualmente, com características e explicações a serem a seguir exploradas.

Observe-se que o salto de mais de 100% dos benefícios por incapacidade laborais (totais) e 45% dos benefícios rurais concedidos poderia em tese estar refletindo vários fenômenos intercorrentes no tempo, sem que necessariamente estivesse piorando a situação epidemiológica dos trabalhadores. Como exemplos corroborativos dessa hipótese teríamos aumento da massa de segurados do sistema, melhoria da eficiência do sistema de perícias e concessão de be-

nefícios; e, por último, maior consciência do direito social dos trabalhadores no exercício do direito previdenciários. Essas hipóteses são trabalhadas com rigor no “Relatório de Avaliação dos Benefícios por Incapacidade” do IPEA (Piola e Servo, 2007), que é fonte referencial dos dados aqui utilizados, até mesmo porque em parte explicam o surto de “auxílios-doença”, no período, aos segurados urbanos.

Por sua vez, a situação específica dos segurados rurais, objeto especial deste texto, não é menos grave como aparentemente indica o percentual de incremento desses benefícios por incapacidade. Isto porque há menos e não mais segurados rurais no período 2000/2009, pelo motivo de queda da População Ocupada, constatada nos Censos Agropecuárias de 1996 e 2006. A este fator deve-se aduzir a maior dificuldade burocrática de segurado rural em acessar as perícias médicas do INSS, condição essencial à concessão dos benefícios.

Ademais, os auxílios-doença no meio rural, que legalmente cessam com o final do agravo, são mais demorados em tempo de permanência nos “estoques em manutenção”, comparativamente aos benefícios urbanos, como se observa pelos dados da Tabela 13, que compara em diferentes datas (31/12) o volume desses benefícios (Auxílio-Doença e Auxílio-Acidente “em manutenção”, considerando-se separadamente segurados os urbanos e rurais.

TABELA 13
Quantidade Auxílios-Doença e Acidente em Manutenção (emitidos em 31/12)
1998-2000 (mil unidades)

Auxílios-Doença e Acidente	Base Inicial: 1998-2000	2005	Δ% de 2005 Base Inicial	2007-2009 (média)	Δ de 2007-2009 sobre Base Inicial
Rural	68,6	163,5	138,3	141,4	106,1
Urbano	744,1	1.733,7	132,9	1.465,3	96,9
Total	812,7	1.897,2	133,4	1.606,7	97,7

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2009) e Suplemento Histórico (1980-2008)

A informação diferencial nesta Tabela 13, sobre “Quantidade de Auxílios-Doença e Acidente em Manutenção” é a situação dos benefícios rurais.

Estes são mais acelerados em termos de crescimento no tempo, não obstante revelarem trajetória moderada de incremento nas concessões (Tabela 12.), bem mais modestas, comparativamente às urbanas.

Essa informação indica provável maior período de permanência dos benefícios por incapacidade rurais e pode ser indicativa de morbidades mais graves ou com acesso e tratamento mais demorado no sistema de saúde. E nos dois casos, todos os ônus e agravos incidem diretamente sobre o trabalhador, enquanto sua remuneração corre por conta da Previdência Social, desonerando o empregador de qualquer contribuição financeira específica. Isto configura uma das formas de superexploração, conceituada por Ruy M. Marini.

6.4.3 Perfil epidemiológico geral e específico

As morbidades mais frequentes, provocadoras de auxílios-doença e auxílios-acidente, incapacitantes ao trabalho, diagnosticadas nas perícias médicas dos benefícios concedidos pelo INSS, do início ao final da década passada, (incremento de mais de 100% (ver Tabela 12)), apresentam a seguinte configuração geral, segundo classificação dos capítulos do Código Internacional de Doenças (Tabela 14)

TABELA 14
Causas apuradas de todos os auxílios-doença e acidente concedidos em dois anos – 1999 e 2005 (%)

Capítulos do CID	Auxílios-doença		Auxílios-acidente	
	1999	2005	1999	2005
1) Doenças do sistema Osteo-muscular (capítulo XIII) e do tecido conjuntivo	19,2	31,5	15,6	16,1
2) Lesões, envenenamento e consequências de causas externas (capítulo XIX)	21,9	18,5	78,1	78,3
3) Transtornos mentais e comportamentais (capítulo V)	7,5	11,6	-	-
4) Doenças do Sistema Nervoso	2,3	3,0	1,2	1,4
5) Doenças do Aparelho Circulatório (capítulo IV)	12,8	10,3	-	-
6) Fatores que influenciam o Estado de Saúde (capítulo XXI)	12,9	2,7	1,5	1,0
Subtotal	76,6%	77,6%	96,4%	96,8%
7) Demais Capítulos do CID	23,4	22,4	3,6	3,2
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Piola e Servo (2007, Tabelas 31 e 47).

As informações da Tabela 14, conquanto gerais, evidenciam que junto com o surto de benefícios por incapacidade, do início ao meio da década, configura-se um perfil novo de doenças do trabalho – “doenças do sistema osteomuscular”, “lesões, envenenamento e consequências de causas externas” e “transtornos mentais e comportamentais”, que em conjunto saltam de %48,6 das causas apontadas nos laudos periciais do auxílio-doença concedidos em 1999, para 61,65% em 2005.

Por seu turno, quando são particularizadas, as dez principais morbidades dos benefícios concedidos à clientela rural do INSS (Piola e Servo, 2007, p. 71, Tabela 39), sobressaem muito evidente as doenças do sistema osteomuscular como campeãs do auxílio-doença no meio rural. Mas isto é apenas uma classificação médica. A causa real dessas morbidades deve ser buscada nas condições de trabalho daqueles setores, que hoje são sinônimos de modernidade técnica do agronegócio. Vejamos estes dados específicos para o segmento em maior evidência neste período – o setor sucroalcooleiro.

6.4.4 Condições de morbidade reveladas no setor sucroalcooleiro

A citada pesquisa conduzida pelo IPEA em interação com o Ministério da Previdência⁶¹ avalia as causas do movimento recente de virtual “explosão” do auxílio-doença no sistema de benefícios previdenciários do INSS, para o que concorrem vários fatores em vários setores de atividade. No que diz respeito especificamente ao setor sucroalcooleiro os dados dessa pesquisa revelam um fluxo quase epidêmico de auxílios-doença concedidos (após prévia e difícil marcação de perícia médica) aos segurados desta atividade econômica. Contudo, como houve nesta atividade aumento do “grau de formalização”, era de se esperar simetria na concessão de benefícios com baixas carências.⁶² Mas os dados da pesquisa, que usa informações de concessão de auxílios-doença pelo INSS, por “ramo de atividade”, segundo a classificação CNAE (Classificação Nacional de Atividade Econômica), utilizada simultaneamente pelo INSS e pelo Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do

⁶¹ Esta pesquisa avalia as causas da elevação significativa na demanda por auxílios-doença, auxílios-acidente de trabalho e aposentadorias por invalidez na Previdência Social, cuja concessão entre 2000 e 2005 cresceu respectivamente 143% e 79%, (respectivamente para o auxílio-doença e para a aposentadoria por invalidez).

⁶² O auxílio-doença é benefício concedido a partir do 12º mês de carência do segurado, quando então interrompe o contrato de trabalho e o segurado passa a ser pago pelo INSS, de acordo com uma média do salário de contribuição, corrigida monetariamente, mas nunca inferior ao salário mínimo.

Trabalho, revelam informação significativamente mais alta nas atividades do setor sucroalcooleiro.

TABELA 15

Todos os trabalhadores empregados em alguma atividade relacionada à cana-de-açúcar que receberam auxílios-doença (fluxo anual em 2000 e 2005)

Classe – CNAE	2000	2005
01139 – Cultivos da cana-de-açúcar	2.300	6.257
0161-9 – Manutenção, plantio, benef. e serviços agrícolas*	779	3.639
015610 – Fabricação do açúcar	1.340	6.445
23400 – Fabricações do álcool	415	1.936
TOTAL	4.834	18.277

Nota: * Esse código envolve várias atividades de manutenção, plantio, beneficiamento e serviços agrícolas, várias delas em atividades não relacionadas à cana-de-açúcar. Contudo, como parte desta classe CNAE contém os serviços de colheita da cana, mantivemo-la no total da tabela. Se excluirmos essa atividade, os totais respectivos passam a ser 4.065 auxílios-doença concedidos em 2.000 e 14.638 em 2005.

Fonte: Piola e Servo, 2007, Avaliação dos Benefícios por incapacidade na Previdência Social: 1998-2005 (Tabela não publicada).

Não é novidade que o ritmo e as jornadas de trabalho impostas aos trabalhadores da cana, pelas metas de produção que se lhes impõe – 10 a 12 toneladas de corte de cana ao dia implicam em milhares de movimentos individuais diários de flexão, aplicação de força física no corte e ajuntamento da cana. Essas condições de produção provocam, em última instância, doenças osteomusculares praticamente certas com o passar do tempo.

Observe-se que o aumento do “grau de formalização” no setor sucroalcooleiro, que em outras circunstâncias poderia ser visto como um dado positivo de modernidade das nossas relações de trabalho agrárias – esconde na verdade outras coisas, que precisam vir à luz.

O “grau de morbidade” das relações de trabalho em cana-de-açúcar estivera em grande medida escamoteado, sob as condições da informalidade no emprego e, portanto, não apareciam como problema de política social. Quando a formalidade avança, é possível detectar explicitamente o avanço (ou o reconhecimento) do grau de morbidade que essas relações de trabalho contêm. Mas a transferência do ônus da superexploração do trabalho para o INSS, bem caracteriza àquilo que Mauro Marini havia conceituado – *expropriação de parte do trabalho necessário para o trabalhador repor sua força de trabalho*.

Mas chama a atenção no relatório do IPEA, que não é apenas alta a morbidade no emprego agrícola, também o é no emprego industrial. Neste último, nas atividades de fabricação do açúcar e do álcool, que são independentes da colheita de cana, a expansão do auxílio-doença é mais do que o dobro, relativamente à atividade agrícola. O tamanho do problema que esse “Relatório de Avaliação” revela, clama por explicações setoriais mais acuradas. No geral, aponta para um problema grave de reprodução de relações sociais iníquas no setor sucroalcooleiro, não obstante fortes indicadores de aumento da produção e da produtividade do trabalho.

6.5 A economia do agronegócio, o subdesenvolvimento e a reconfiguração da questão agrária

Do exposto nas seções precedentes, depreende-se que a inserção primária no comércio exterior; as relações de dependência subjacentes a tal inserção, expressas na Conta Corrente do Balanço de Pagamento; a exacerbada valorização da renda fundiária neste processo e as pressões coetâneas por superexploração de recursos naturais e do trabalho humano são fatos históricos que se integram num todo articulado. Constituem a configuração de uma estratégia estatal-privada de acumulação de capital (ver capítulo 5), que de certa forma conformam o próprio padrão de crescimento econômico perseguido nesta década pelo agronegócio. Esse padrão se expande para o conjunto da economia, conferindo certo rumo ao crescimento mais geral da economia brasileira nesta primeira década do século XXI.

Se atentarmos para a estrutura econômica dos setores que já crescem à frente dos demais, há alguns anos, veremos que existe certo denominador comum presente na produção do petróleo, da hidroeletricidade, do agronegócio e também da mineração. Todos esses ramos produtivos operam com base em monopólio de recursos naturais, que nas suas dotações originais independem de investimentos ou da aplicação do trabalho humano para produzi-las. Esses recursos, submetidos à exploração intensiva ou extensiva, derivada da demanda por *commodities*, produzem rendas fundiárias, que são objeto de ávida disputa no processo de apropriação da renda e da riqueza social,

Dada a atual configuração da inserção do Brasil no comércio mundial, os recursos naturais passaram a figurar como vetor principal de competitividade externa. O pressuposto dessa competitividade, baseada em estoques finitos de recursos naturais, é preocupante por várias razões. As matérias-primas aí produzidas apresentam baixa agregação de trabalho humano; há forte pres-

são por superexploração dos recursos naturais em curto prazo; e a inovação técnica de ponta do sistema industrial fica relativamente relegada a segundo plano, (exceto no caso do Petróleo – Pré-sal), porque os ganhos produtividade do subsistema exportador estão muito mais ligados às chamadas vantagens comparativas naturais.

Temos uma armadilha grave nesse quadro estratégico. A competitividade externa de *commodities* agrícolas e minerais, apoiada no argumento da produtividade da terra e das jazidas minerais disponíveis, sustenta um fluxo de transações correntes com o exterior dependente de capital estrangeiro. A resultante inevitável é superexploração de jazidas e terras novas e também intensificação do pacote técnico agroquímico nas zonas já exploradas, para obter maior fatia do mercado externo de produtos primários. Esse arranjo não é sustentável em médio prazo, econômica e ecologicamente. Os tais ganhos de produtividade das exportações de minerais, petróleo, carnes, grãos, etanol etc., deixados a critério estritamente mercantil, tendem a se extinguir no tempo com a dilapidação paulatina dos recursos naturais não renováveis.

Por outro lado, o perfil distributivo deste modelo não é menos perverso. Os ganhos de produtividade na fase expansiva das *commodities* viram renda da terra e do capital, capturadas privadamente pelos proprietários das terras, das jazidas e do capital; mas os custos sociais e ambientais da superexploração desses recursos e do trabalho precarizado aí envolvido são da sociedade como um todo. Compensações se tornam necessárias, mas não seriam remédio suficiente para suprir os custos sociais degradantes do trabalho e do meio ambiente.

Este quadro econômico de produção e repartição do excedente econômico não se compraz com democracia política e social. Não está claro que o governo atual tenha clareza de sua não sustentabilidade em médio prazo. O sistema tributário e a política social provavelmente teriam que extrair e redistribuir uma parcela muito grande da renda da terra e do capital para suprir necessidades básicas; e ainda que o fizesse não resolveria o problema de fundo. Mas como fazê-lo se esse sistema estiver sob controle político dos donos da riqueza fundiária?

Em síntese, as condições da expansão agrícola vinculadas a 1) uma inserção externa dependente; 2) ao perfil da dupla superexploração dos recursos naturais e do trabalho humano; e 3) a uma forma de extração do excedente econômico, fortemente vinculada à renda fundiária; configuram novos ingredientes de uma questão agrária muito além dos limites setoriais da agricultura. Em última instância, caracterizam um estilo típico do subdesenvolvimento, que se repõe em pleno século XXI e do qual o pacto do agronegócio é parte integrante de peso. Mas a caracterização dessa questão agrária é mais geral e

mais profunda. Integra a essência do projeto nacional de subdesenvolvimento⁶³ e requer um enfrentamento dentro e fora do modelo agrícola hegemônico. Evidentemente essa abordagem suscitaria um debate em perspectiva, com vistas à superação desses constrangimentos ao desenvolvimento, tema que escapa aos limites específicos deste capítulo, mas que ainda merecerá interpretação nas conclusões finais deste livro

Finalmente, deve-se atentar para o fato de que a eventual emergência de crises financeiras globais que desestruturassem a demanda externa por *commodities* e retraíssem a liquidez do mercado internacional de capitais, inibiriam também a expansão dos setores primário-exportadores. Com isto, o padrão de crescimento assentado nesses setores se veria comprometido. Essa hipótese de crise do modelo atual, abre oportunidade para o país mudar o seu atual perfil de inserção externa. Em síntese, o futuro é aberto, mas ficará muito parecido ao passado se repetir os ciclos de mudança econômica dos últimos 50 anos.

⁶³ Para uma exposição didática da teoria do subdesenvolvimento ver Celso Furtado (2000), especialmente os capítulos VI, VII e VIII, que tratam da apropriação do excedente econômico.

Conclusões finais

A ideia original deste livro era de revisitar a discussão teórica e histórica do *Capital Financeiro na Agricultura...* de 1985, trazendo-a à atualidade dos anos 2000, essencialmente como um estudo da evolução histórica da agricultura capitalista.

Ao debruçar-me sobre a tarefa a que me propusera, verifiquei a necessidade de resgatar algumas mudanças significativas ocorridas no período, que me sugeriam três providências metodológicas: 1) distinguir a discussão teórica do livro *Capital Financeiro na Agricultura...*, do seu contexto histórico específico dos anos 1970-80; 2) estabelecer uma periodização histórica à evolução da agricultura capitalista, que revelasse os distintos ciclos de expansão/contração dos últimos 50 anos; e 3) caracterizar com maior rigor conceitual a fase atual de “reestruturação do agronegócio”, destacando similitudes e diferenças com os ciclos anteriores. Esses três passos metodológicos, de certa forma dariam conta da ideia original do livro. Mas faltava ainda a discussão crítica da trajetória analisada, visto que a expansão capitalista da agricultura contém problemas e limites para si própria e para o desenvolvimento nacional, que não se resolvem pela lógica da própria expansão.

O texto final deste livro percorre essa trajetória metodológica, que de certa forma está expressa na sua organização. Os três primeiros capítulos cumprem a tarefa de resgatar a discussão histórico-teórica do *Capital Financeiro e Agricultura...*, dos anos 1970/80; e ao mesmo tempo caracterizam um período de estruturação da agricultura capitalista, construída no interior do Estado autoritário, daí sua denominação de ‘modernização-conservadora’.

Por sua vez as características essenciais desse projeto à época (1965-85), implicadas no “Desenvolvimento do Sistema de Crédito e no Processo de Integração de Capitais na Agricultura” e na centralidade do “Mercado de Terras e Questão Agrária Face ao Capital Financeiro”, mereciam, a meu juízo, uma republicação na íntegra destes textos teóricos. Isto é feito com a reprodução desses textos originais de 1985, reeditados agora como capítulos 2 e 3 deste livro. Constituem-se em fundamentos teóricos presentes nos três ciclos de expansão e contração examinados, principalmente no último.

A passagem de um ciclo histórico de vinte anos de expansão (1965-85) para outro também de expansão, de duração indefinida, mas claramente configurado a partir do ano 2000, é mediado por um período de transição relativamente longo. Esse período é analisado no capítulo 4, caracterizado

como de crise da expansão capitalista nos moldes do modelo anterior, reflexo em grande medida do declínio da industrialização planejada e da desmontagem dos aparelhos do Estado, erguidos desde Vargas e reciclados pelos governos militares. Desmontagem das políticas agrícolas, declínio da renda fundiária e forte redução do sistema de crédito rural público comprometeram a dinâmica conjunta da expansão dos complexos agroindustriais. Mas aqui já se vislumbram sinais de que esses complexos, ainda que constrangidos pela crise econômica geral, não estavam de todo ausentes dos processos de “ajuste macroeconômico externo”, cujos apelos às exportações primárias, de forma circunstancial, ocorrerão desde 1982 até 1994.

Os anos de 1982 e 1999 são marcos expressivos de duas graves crises cambiais. O tempo histórico envolvido nesse entremeio pode, de certa maneira, ser caracterizado como período histórico em que a economia brasileira (e indiretamente o seu setor agrícola) enfrentam crises sucessivas de inserção externa, seja no âmbito do comércio, seja no movimento de capitais.

O terceiro período, que denomino de “Reestruturação da Economia do Agronegócio (Capítulo 5), contém características estruturais específicas – o comércio exterior de bens primários é o vetor principal de demanda efetiva, para o qual se deslocam os principais complexos agroindustriais no rumo de uma nova inserção brasileira no comércio internacional. Mas há duas características essenciais da teoria do capital financeiro aplicada ao caso brasileiro, que aqui são retomadas para explicar a reestruturação da economia do agronegócio: a remontagem do sistema de crédito rural público (SNCR) e da política agrocomercial conexa (PGPM); e a intensa valorização e apropriação das terras no período. Esses processos ocorrem necessariamente por dentro do aparelho de Estado, onde de fato se estruturam ou desestruturam as estratégias de capital financeiro na agricultura brasileira.

Neste capítulo 5 tive que fazer um esforço teórico adicional para isolar uma concepção teórica de agronegócio – como pacto de economia política, mais além das noções puramente descritivas em circulação, que não servem para desvendar relações e movimentos estruturais do sistema econômico.

Esses três períodos históricos analisados, principalmente o último, colocam-nos indagações, muito mais que respostas. A inserção primário-exportadora, que funciona como suporte reestruturador do agronegócio e também para o setor mineral, teria resolvido o desequilíbrio externo? Que características revelam a exploração dos recursos naturais e do trabalho humano nessa economia? Que implicações distributivas contêm? A que projeto de desenvolvimento serve? É possível aproveitar a expansão das *commodities* do comércio mundial, sem se restringir à especialização primária?

Essa problemática toda, expressa em perguntas, compõe uma espécie de enigma de uma questão nacional e não apenas de uma questão agrária, que o padrão de acumulação pelo setor primário coloca para o desenvolvimento do país. Algumas respostas já as temos bem demonstradas e analisadas nos capítulos 5 e 6, como seja a impotência da inserção primário-exportadora para resolver o desequilíbrio externo (na Conta Corrente).

Por sua vez, as vinculações do equilíbrio externo às exportações primárias contêm pressões no sentido da superexploração de recursos naturais e do trabalho humano, fortemente problemáticas às exigências de caráter contemporâneo por sustentabilidade ambiental e equidade social. E por outro lado, conduzem à concentração e valorização fundiária, impelidas pela captura da renda da terra como novo/velho filão da acumulação capitalista, com graves consequências distributivas.

Finalmente as perguntas finais – a que projeto de desenvolvimento serve ou poderia servir este pacto do agronegócio; e ainda se é possível aproveitar o *boom* das *commodities*, sem se restringir à especialização primária. Essas são questões mais complexas, porque ainda em aberto, às quais a história dos futuros ciclos de economia política poderia oferecer respostas diferentes relativamente ao passado analisado. Mas se ficarmos na observação da história do último meio século e das características essenciais do modelo de agronegócio, temos todos os ingredientes de relançamento do padrão do subdesenvolvimento e da dependência, magistralmente estudado por Celso Furtado e pelos teóricos da dependência.

A inserção externa pela via primária não é em si uma malignidade, mas sim sua especialização, dependente desse comércio e do fluxo de capitais externos que dão solvência a essa dependência nas transações externas. Crises financeiras globais podem encerrar esse experimento. E necessário seria estruturar em médio prazo um novo padrão de economia agrária, muito mais articulado ao mercado interno e também mais ligado às políticas públicas promotoras da igualdade, que em última instância propiciariam a redistribuição do excedente econômico, incluindo aqui implicitamente uma nova repartição da renda fundiária.

Finalmente uma palavra necessária. Nova forma de repartir a renda social, e em particular a renda fundiária no desenvolvimento econômico, pressupõe mudar o modelo de economia do agronegócio, aprofundar a política social rumo à universalização de acesso a direitos sociais e realizar política de reforma agrária. Mas esta não pode ser um projeto piloto, lateral e contraditório ao projeto hegemônico da economia do agronegócio. E este ficar totalmente imune à regulação política, pelo suposto de que a acumulação de capital é

fonte legitimadora da própria política agrária. Ao contrário, qualquer política agrária séria nos marcos da economia capitalista, estabelece as bases estruturais e, portanto os limites da acumulação de capital no agronegócio.

Tal projeto reformista utópico, que de forma idealista o Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição de 1988 visitaram, escapa aos limites deste livro explorar. Mas seguramente nunca esteve inserido naquilo que poderíamos denominar de código genético dos sistemas econômico e agrário dominantes, que vem se reproduzindo nos últimos 50 anos. Uma via de desenvolvimento alternativa precisaria ser explorada, de forma sistemática, sob pena de retorno à trajetória anterior dos ciclos do “Capital Financeiro à Economia do Agronegócio”, que analisamos neste livro.

A discussão teórica e política da(s) via(s) ao que denominamos de pacto de economia política do agronegócio, escapa aos limites deste texto e provavelmente encontrará espaço público para se exercitar politicamente em situação de crise estrutural manifesta do sistema, algo que por ora está posto como conjectura.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2008>>.
- _____. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2009>>.
- _____. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2010>>.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, Julio G. O Mergulho da indústria. *Carta Capital*, 22/6/2011.
- BELLUZZO, L. G.; TAVARES, Maria da Conceição. Ainda a controvérsia da demanda efetiva: uma pequena intervenção. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 1, n. 3, jul./set. 1981.
- CASTRO, Ana Célia *et al.* *Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira*. Brasília: Binagri, 1979.
- COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. O Desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 23, 1979.
- DELFIN NETO, Antônio. Pensar o futuro. *Revista Carta Capital*, 6/7/2011.
- DELGADO, Guilherme C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985*. São Paulo: Ícone/Unicamp, 1985.
- _____. Capital e política agrária no Brasil: 1930-1980. In: SZMRECSANYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org.). *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- _____. Tensões externas e internas sobre os preços dos alimentos. *CONAB – Abastecimento e segurança alimentar. O crescimento da agricultura e a produção de alimentos no Brasil*. Brasília: CONAB, 2008.
- _____. O setor primário e o desequilíbrio externo. *CONAB – Agricultura e abastecimento alimentar. Políticas públicas e mercados agrícolas*. Brasília: CONAB, 2009.
- DELGADO, G. C.; FLORES, J. F. Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. *Economia Ensaio*, v. 12/13, n. 1 e 2, jul./dez. 1998.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, Junia A. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos – origens, situação atual e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 108, p. 25/32, jan./jun. 2005.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Revista Conjuntura Econômica* (vários anos).
- FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento – enfoque histórico estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GASQUES, José G. Preços da Terra no Brasil. *Anais do XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Rural – SOBER*. Rio Branco, Acre, 2008.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. *Dez anos de gastos públicos na agricultura*. Este trabalho foi apresentado no Seminário Internacional da Universidade Federal de Viçosa, outubro de 2011 (não publicado).

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; BASTOS, E. T. Gastos públicos na agricultura: uma retrospectiva. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 19, Edição Especial, p. 74-92, jul. 2010.

GIANNOTTI, José Arthur. Formas de Sociabilidade Capitalista. *Estudos do CEBRAP*, Petrópolis, n. 24, p. 40-136, 1979.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro Séculos de Latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974a.

_____. *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974b.

_____. A agricultura capitalista: uma perspectiva de inviabilidade? *Boletim Reforma Agrária*, ano VII, p. 4-10, nov./dez. 1978.

HEIDEGGER, Martin. *Ensaios e Conferências*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

HEREDIA, Beatriz et al. *Sociedade e economia do agronegócio – um estudo exploratório*. 2006. Disponível em: <<http://www.campo hoje.net.br>>.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. Sociedade e economia do agronegócio no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, out. 2010.

HILFERDING, Rudolf. *El capital financiero*. Madrid: Editorial Tecnos S. A., 1963.

HOBSON, John A. *Evolução do capitalismo moderno – um estudo da produção mecanizada*. São Paulo: Abril S. A., 1983.

HOFFMAN, William J. Informe para o Brasil. *Seminário Internacional sobre Crédito Rural*, Rio de Janeiro, 23 a 38 de agosto de 1982, p. 12.

HOMEM DE MELLO, Fernando. Agricultura, energia e recessão. *Revista de Economia Política*, v. 3, n. 2, abr./jun. 1983.

IBGE. *Censo Agropecuário*. 1996.

_____. *Censo Agropecuário*. 2006.

KAUTSKY, Karl. *A questão agrária*. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

KEYNES, John M. *A treatise on money – the pure theory of money*. London: MacMillan Press, 1971.

_____. Toward the General Theory / After the General Theory. In: MOGGRIDGE, Donald. *The Collected Writings on John Maynard Keynes*. V. XXIX. London: Macmillan Press, 1977a.

KEYNES, John M. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. 1977b.

MAPA. *Intercâmbio Comercial do Agronegócio*. Brasília: MAPA, 2007.

_____. *Intercâmbio Comercial do Agronegócio*. Brasília: MAPA, 2009.

_____. *Revista da Política Agrícola*, Brasília, ano XIX, jul. 2010.

MARINI, Rui Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARX, Karl. *O Capital (Crítica da Economia Política)*. Livros I, II e III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MENTEM, José Otávio (Org.). *Evolução do Consumo de Agrotóxicos no Brasil – 2003-2007*. Andef, out. 2008. Acessado em: 22 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.mmcbrazil.com.br/materiais/151009_consumo_agrotoxicos_br.pdf>.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Vários anos.

MULLER, Geraldo. *O complexo agroindustrial*. São Paulo: FGV, 1981.

MURRAY, Robin. Value and theory of rent: part two. *Capital and Class*, n. 4, Spring 1978.

PEGO FILHO, Bolívar; SABOYA, Maurício P. Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil – evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006). *Texto para Discussão*, Brasília, n. 1007, jan. 2004.

PENSON JR., John; LINS, David A. *Agricultural finance – an introduction to micro and macro concepts*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980.

PIOLA, Sérgio; SERVO, Luciana M. *Estudos sobre políticas e programas previdenciários – avaliação dos benefícios por incapacidade – relatório final*. Brasília: IPEA, dezembro de 2007 (não publicado).

PRADO JR., Caio. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

_____. Nova contribuição para análise da questão agrária brasileira. In: _____. *A questão agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RANGEL, Ignácio. *A questão agrária brasileira*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de PE, 1962.

_____. Estrutura Agrária, Sociedade e Estado. *Boletim Reforma Agrária*, ano VII, n. 6, nov./dez. 1968.

_____. Questão agrária e agricultura. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 7, jan. 1979.

REZENDE, Gervasio Castro de. *Crédito rural subsídio e preço da terra no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1981.

RICARDO, David. *Princípios da economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SAUER, Sergio; LEITE, Sergio. Agrarian structure, foreign land ownership and land value in Brazil. *Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbling*, 6-8 april 2011, University of Sussex, England.

SCHUMPTER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguillar, 1971.

_____. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Abril, 1982.

SILVA, Sérgio. *Sobre a estrutura de produção no campo II*. Campinas: IFCH/Unicamp, 1983.

_____. *Observações sobre a questão agrária*. Estudo n. 3. Campinas: IFCH/Unicamp, 1984.

SZMRECSANYI, Tamás. Nota sobre o complexo agroindustrial e a industrialização da agricultura. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 3, n. 2, abr./jun. 1983.

TAVARES, Maria da Conceição. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo da expansão recente. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.

Lista de tabelas e gráficos

- Tabela 1 – Produção e Consumo de NPK e Frota de Tratores na Agricultura Brasileira (1950-1980)
- Gráfico 1 – Fluxograma da Demanda Efetiva Agrícola
- Tabela 2 – Valorização Patrimonial Real das 33 Maiores Empresas Rurais – 1980-1982
- Tabela 3 – Evolução dos Índices de Produção por Habitante (1977-1983)
- Tabela 4 – Variações médias anuais em diferentes períodos nos indicadores macroeconômicos e no preço da terra (1965-2007)
- Tabela 5 – Evolução e Composição das Transações Externas Correntes na Década de 2000 (em bilhões de dólares)
- Gráfico 2 – Exportação Brasileira por Fator Agregado
- Tabela 6 – Variações Reais Médias do Preço da Terra em Fases Distintas do Ciclo Agropecuário: 1994-1997 e 2000/2006 (Terras de Lavoura)
- Tabela 7 – Índice do Crédito Rural Concedido pelo SNCR (100 = 92/1990)
- Tabela 8 – Despesas com sustentação das políticas de crédito e comercialização – 2000/2010 (em bilhões de reais de 2010)
- Tabela 9 – Crédito rural concedido segundo fontes – anos 2000, 2008 e 2010
- Tabela 10 – Exportações do agronegócio por grupo de produtos – participação e evolução das principais cadeias entre 2000 e 2005
- Tabela 11 – Venda de venenos agrícolas por tipo (2003-2009) (em bilhões de dólares)
- Tabela 12 – Benefícios por incapacidade concedidos pelo INSS (total e rural em milhares) – Brasil, 2000, 2005 e 2009
- Tabela 13 – Quantidade Auxílios-Doença e Acidente em Manutenção (emitidos em 31/12) 1998-2000 (mil unidades)
- Tabela 14 – Causas apuradas de todos os auxílios-doença e acidente concedidos em dois anos – 1999 e 2005 (%)
- Tabela 15 – Todos os trabalhadores empregados em alguma atividade relacionada à cana-de-açúcar que receberam auxílios-doença (fluxo anual em 2000 e 2005)

Lista de siglas

ABRA –	Associação Brasileira da Reforma Agrária
AEPS –	Anuário Estatístico da Previdência Social
ANA –	Agência Nacional de Águas
ANECR –	Anuário Estatístico do Crédito Rural
ANDEF –	Associação Nacional de Defesa Vegetal
ANVISA –	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BACEN –	Banco Central do Brasil
BINAGRI –	Biblioteca Nacional de Agricultura
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAI –	Complexo Agroindustrial
CEBRAP –	Centro Brasileiro de Análise e Pesquisa
CEPLAC –	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CFP –	Comissão de Financiamento da Produção
CID –	Código Internacional de Doenças
CIBRAZEM –	Companhia Brasileira de Armazéns
COBAL –	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB –	Companhia Nacional de Abastecimento
CTRIN/DTRIG –	Centro do Trigo Nacional do Banco do Brasil/Departamento do Trigo da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB)
EMBRAPA –	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER –	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAT –	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGV –	Fundação Getúlio Vargas
FINAME/BNDES –	Financiamento de Máquinas e Equipamentos/BNDES
FMI –	Fundo Monetário Internacional
FUNCAFE –	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
FUNAI –	Fundação Nacional do Índio
IAA –	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBAMA –	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBC –	Instituto Brasileiro do Café
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCH/UNICAMP –	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas

IGP/DI –	Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna
INCRA –	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS –	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA –	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA –	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MINAGRI –	Ministério da Agricultura e Abastecimento
MERCOSUL –	Mercado Comum do Sul
NCM –	Nomenclatura Comercial do Mercosul.
NPK –	Nitrogenado, Fosfatos e Potássicos
PROALCOOL –	Programa Nacional do Alcool
PROES –	Programa de Incentivo e Redução do Estado na Atividade Bancária
PROASAL –	Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro
PROAGRO –	Programa de Apoio à Atividade Agropecuária
SELIC –	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SOBER –	Sociedade Brasileira de Economia Rural
SNCR –	Sistema Nacional de Crédito Rural
UNICAMP –	Universidade Estadual de Campinas

Série Estudos Rurais



A *Série Estudos Rurais* constitui-se de uma coleção de publicações que tem como objetivo divulgar estudos, pesquisas e obras científicas na forma de livro que focalizam temas adscritos à problemática da ruralidade e do desenvolvimento no campo das Ciências Sociais. Pretende contribuir para a compreensão dos processos rurais a partir de uma ampla variedade de enfoques analíticos, recuperando interpretações do passado e oferecendo análises sobre os temas e perspectivas emergentes que caracterizem o estado da arte das discussões sobre o desenvolvimento rural nas Ciências Sociais. A *Série Estudos Rurais* resulta de uma parceria da Editora da UFRGS com o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. As normas para publicação na *Série Estudos Rurais* estão disponíveis em www.ufrgs.br/pgdr (em "livros").

Comissão Editorial: Dr. Sergio Schneider (Coordenador e Editor, PGDR/UFRGS), Dra. Leonilde Sérvolo de Medeiros (CPDA/UFRJ); Dr. Jalcione Pereira de Almeida (PGDR/UFRGS), Dr. Walter Belk (IE/UNICAMP), Dr. Sergio Pereira Leite (CPDA/UFRJ), Dra. Maria de Nazareth Baudel Wanderley (UFPE), Dr. Gutemberg Armando Diniz Guerra (NEAF/UFPA), Dra. Marilda Menezes (UFCG), Dr. Paulo Dabdab Waquil (PGDR/UFRGS), Dr. Alfio Brandenburg (UFPR), Dr. Fábio Dal Sóglio (PGDR/UFRGS), Dr. Eric Sabourin (CIRAD).

TÍTULOS PUBLICADOS

1. **A questão agrária na década de 90** (4.ed.)
João Pedro Stédile (org.)
2. **Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colônios e dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul**
Zander Navarro (org.)
3. **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável** (3.ed.)
Jalcione Almeida e Zander Navarro (org.)
4. **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas** (2.ed.)
Leonilde Sérvolo Medeiros e Sérgio Leite (org.)
5. **Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul** (2.ed.)
Sergio Schneider
6. **Tecnologia e agricultura familiar** (2.ed.)
José Graziano da Silva
7. **A construção social de uma nova agricultura: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil** (2.ed.)
Jalcione Almeida
8. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**
José Eli da Veiga
9. **Agroecologia** (4.ed.)
Stephen Gliessman
10. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil** (2.ed.)
Ignácio Rangel (org. por José Graziano da Silva)
11. **Políticas públicas e agricultura no Brasil** (2.ed.)
Sérgio Leite (org.)
12. **A invenção ecológica: narrativas e trajetórias da educação ambiental no Brasil** (3.ed.)
Isabel Cristina de Moura Carvalho
13. **O empoderamento da mulher: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina**
Carmen Diana Deere e Magdalena León
14. **A pluriatividade na agricultura familiar** (2.ed.) Sergio Schneider
15. **Travessias: a vivência da reforma agrária nos assentamentos** (2.ed.)
José de Souza Martins (org.)
16. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**
Gervásio Castro de Rezende
17. **O futuro das regiões rurais** (2.ed.)
Ricardo Abramovay
18. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural** (2.ed.)
Sergio Schneider, Marcelo K. Silva e Paulo E. Moruzzi Marques (org.)
19. **Agricultura latino-americana: novos arranjos, velhas questões**
Anita Brumer e Diego Piñero (org.)
20. **O sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária**
José de Souza Martins
21. **A diversidade da agricultura familiar** (2.ed.)
Sergio Schneider (org.)
22. **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais**
Jean Philippe Tonneau e Eric Sabourin (org.)
23. **Camponeses e impérios alimentares**
Jan Douwe Van der Ploeg
24. **Desenvolvimento rural (conceitos e aplicação ao caso brasileiro)**
Angela A. Kagoyama
25. **Desenvolvimento social e mediadores políticos**
Delma Pessanha Neves (org.)
26. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**
John Wilkinson
27. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável** (5.ed.)
Miguel Altieri
28. **O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade**
Mária de Nazareth Baudel Wanderley
29. **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**
Sergio Schneider e Marcio Gazolla (org.)
30. **Turismo rural: iniciativas e inovações**
Marcelino de Souza e Ivo Elesbão (org.)
31. **Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade**
Eric Sabourin
32. **Dimensões socioculturais da alimentação: diálogos latino-americanos**
Renata Menasche, Marcelo Alvarez e Janine Collaço (org.)
33. **Paisagem: leituras, significados e transformações**
Roberto Verdum, Lucimar de Fátima dos Santos Vieira, Bruno Fleck Pinto e Luís Alberto Pires da Silva (org.)
34. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**
Guilherme Costa Delgado

te, realizadas com base na estrutura agrária preexistente, são projetos de economia política que respondem a demandas de produção e repartição do excedente econômico ultraconcentradas e vinculadas à propriedade privada irrestrita. Tais projetos trazem implícitos problemas para o desenvolvimento, sob a perspectiva da igualdade social e da sustentabilidade ambiental, que ficam tão mais graves quanto mais se aprofunda a acumulação de capital.

Os capítulos finais deste livro discutem as condições históricas concretas sob as quais se deu no Brasil a reestruturação da economia do agronegócio nos anos 2000, ligada à expansão da demanda por *commodities* na economia mundial.

O foco da especialização brasileira nas "vantagens comparativas naturais" e a conexão desta com a captura da renda fundiária convertem o atual projeto de expansão primária em uma fonte de problemas a médio prazo. Nesse contexto, não são casuais a perda de competitividade externa das manufaturas e a forte dependência das transações externas com serviços, do desempenho do setor primário da economia.

Adverta-se que há notória diferença da expansão primária no comércio exterior com sua virtual especialização. Especialização primária, vinculada a determinada estratégia de acumulação de capital, não se compraz com demandas por desenvolvimento e equidade que são subjacentes ao tamanho e complexidade da sociedade e economia brasileira neste início de século XXI.

Este livro procura captar os traços essenciais dos ciclos históricos de expansão e contração da agricultura brasileira no último meio século. A trajetória de *Do Capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio* procura desvendar como se organizam e desorganizam os acordos tácitos no interior do Estado para estabelecer os projetos hegemônicos de acumulação de capital, destacando as características principais do atual – a economia do agronegócio. Em todos os ciclos analisados o papel do Estado é essencial na configuração do lugar do rural no arranjo de economia política dominante.

