1. O CRÉDITO RURAL COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO

Nos anos 50 teve início no Brasil um grande esforço teórico visando explicar as origens do relativo atraso do País em termos de desenvolvimento econômico. A conclusão obtida pelos estudiosos indentificava o comportamento inadequado do setor agrícola face ao restante da economia como a causa principal do estágio de subdesenvolvimento do País, centrando-se a argumentação na questão relacionada à oferta, demanda e aspecto tecnológico. Pelo lado da oferta considerava-se que a agricultura não respondia aos estímulos de outros setores, ofertando alimentos, matérias primas e produtos de exportação em quantidades insuficientes para o desenvolvimento econômico. Pelo lado da demanda a agricultura não se apresentava como um mercado capaz de absorver os produtos industriais. Quanto à questão tecnológica, considerava-se que o setor agrícola era incapaz de modernizar-se.

Essa visão dos problemas da agricultura brasileira tinha como ponto central a estrutura fundiária, altamente concentrada . Em conseqüência, a principal proposta de política econômica era a reforma agrária,como meio capaz de dinamizar a agricultura inserindo-a no processo de desenvolvimento econômico.

Algumas críticas foram formuladas visando refutar este modelo teórico, tendo prevalecido, em termos de política, aquela denominada por CASTRO et alii (1979) de crítica conservadora, cujo fundamento teórico-metodológico baseava-se na teoria neoclássica, mais particularmente nos trabalhos de SCHULTZ (1965), HAYAMI & RUTTAN (1971).

SCHULTZ (1975) observa que "há comparativamente poucas ineficiên

cias alocativas na distribuição dos fatores de produção na agricultura tradicional", e uma vez que é eficiente, não tenderá a abandonar seu modo de produção. Para que ocorram transformações, é necessário que sejam feitos investimentos neste setor. Assim, uma vez modernizada, a agricultura pode contribuir substancialmente no desenvolvimento econômico do País.

HAYAMI & RUTTAN (1971) estudando os casos japonês e americano, concluem que o elemento condicionante de inovações na agricultura é o preço relativo dos fatores, existindo poucas razões para que os países em desenvolvimento não tenham o mesmo sucesso desses dois países, bastando para isso que se envidem esforços no sentido de criar um modelo de crescimento adequado à dotação de fatores.

Para os teóricos filiados a esta linha de pensamento, também chamados modernizadores, o setor agrícola não é considerado empecilho ao desenvolvimento. A alocação dos fatores no setor agrícola estaria sendo realizada de forma eficiente e as diferenças regionais e mesmo entre agricultores seriam explicadas pela disponibilidade relativa de fatores.

Os estudos referentes à modernização do setor agrícola passaram a nortear a estratégia de política agrícola do País, consubstanciada no chamado modelo de difusão. Este modelo tinha como pressupostos básicos a existência de um estoque de conhecimentos tecnológicos e de insumos já disponíveis, cuja transferência para as diversas regiões e diferentes categorias de agricultores era viável, bastando, para tanto, que fossem concedidos incentivos via política econômica. A estrutura agrária não constituia empecilho para o desenvolvimento, além do que a expansão da fronteira agrícola mostrava largos horizontes, permitindo o acesso à terra a

boa parte da população.

PASTORE (1973) teve significativa influência na estratégia de política adotada, demonstrando empiricamente a eficiência do setor agrícola, cuja oferta responde às mudanças de preços da economia. Chama a atenção para o fato de que, neste sentido, o setor agrícola brasileiro não difere do comportamento observado em países desenvolvidos.

Dentro da visão neoclássica, a empresa agrícola é uma empresa capitalista comum. Partindo disso, o melhor desempenho do setor seria conseguido através da atuação sobre elementos capazes de mudar positivamente as taxas de remuneração dos capitais investidos. A questão do desenvolvimento, preocupação básica dos trabalhos de DELFIM NETO (1973 a 1979), passa necessariamente pela adequada contribuição do setor agrícola. Para este autor, o setor agrícola não teria um papel marginal no processo de desenvolvimento, mas seria a sua própria base de sustentação. Na elaboração do trabalho sobre a contribuição do café na economia brasileira, DELFIM (1973) enfatiza a importância de se obter aumento da produtividade agrícola de forma a possibilitar transferência de mão-de-obra da agricultura para os demais setores da economia, impulsionando o desenvolvimento. Argumenta que, se a maior parte da população trabalha apenas para sua subsistência, é possível acelerar a formação de capital e dispor de mão-de-obra para produção de outros bens e serviços.

Dentro desta visão, cabe à agricultura financiar o desenvolvimento do país pelo cumprimento de suas cinco funções básicas definidas por Johnston & Mellor, quais sejam:

1) produzir alimentos a baixo preço para as cidades;

2) liberar mão-de-obra para a indústria;

3) fornecer recursos para a formação de capital;

4) abrir mercado consumidor para produtos industriais; e

5) produzir excedentes para a exportação, aumentando assim a capacidade de importação.

A estratégia de modernização da agricultura brasileira, que se deu sob a influência de autores como Delfim Neto, Pastore e Miller Paiva , entre outros baseou-se segundo MENDONÇA DE BARROS (1982) em quatro pontos principais: maior abertura ao comércio internacional; forte expansão dos programas de crédito subsidiado; aumento dos gastos com extensão rural e um especial tratamento do setor de insumos (tratores, fertilizantes, inseticidas e herbicidas). Lembra este autor que uma política mais definida referente à pesquisa agrícola só aconteceu a partir de meados da década de setenta com a criação da EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Salienta, também, que a política agrícola não teve como objetivo prioritário o próprio setor agrícola, mas sim a criação de condições que dessem suporte ao crescimento urbano. Neste sentido, maior produtividade , menores preços de alimentos e maiores exportações seriam a medida do sucesso da política.

Os efeitos da estratégia de política adotada, particularmente pós meados da década de sessenta, se fizeram sentir das mais variadas formas. Assim, produziram-se transformações profundas no setor agrícola no que diz respeito ao emprego, à tecnologia, à composição da produção, ao uso e posse da terra e às relações com outros setores da economia, entre outras.

Pode-se dizer que, de modo geral, o crédito rural foi importante agente viabilizador das transformações ocorridas. Na suposição de que a modernização dos esquemas de produção exigiria elevação dos gastos com insumos produzidos fora da propriedade, elevando a necessidade de crédito, dificilmente atendida pelos canais financeiros normais, um ambicioso programa de crédito subsidiado foi implementado em 1965, assumindo assim o Governo a responsabilidade de financiar o processo de modernização da agricultura brasileira.

Alterações na forma de produção agrícola se fizeram sentir através do crescente uso da mecanização e do uso de insumos modernos em substituição a procedimentos tradicionais. Alguns indicadores dessa modernização são fornecidos por CASTRO (1979) o qual observa que o número de tratores quase triplicou entre 1960 e 1970 e o consumo aparente de fertilizantes cresceu sete vezes entre 1965 e 1975. O emprego de fertilizantes, no entanto, concentrou-se nas Regiões Sudeste e Sul, que juntas absorveram, em 1975, 86% do total consumido no País. Por outro lado, a maior demanda de fertilizantes se deveu a soja, cana, café e trigo, produtos de alto valor comercial. Veja-se que, em 1975, considerados os 17 produtos mais importantes da agricultura brasileira, coube à soja 24% da demanda de fertilizantes e à cana-de-açúcar 19%.

Taxas anuais de crescimento do consumo aparente de fertilizantes no Brasil foram obtidas por NEGRI NETO et alii (1981). Estes dados mostram que de uma taxa de crescimento de 4,11% a.a. no período 1961-65, passa para 31,05% a.a. no período 1966-69, sendo a taxa do período 1966-1977, de 26,76% a.a. Este é o período de maior crescimento dos volumes de crédito concedido ao setor agrícola, tendo se realizado inclusive uma política

de subsídio a preços via crédito rural em alguns anos deste período.

Um estudo a nível nacional relacionado a máquinas agrícolas realizado sob a coordenação de ANJOS (1979) registra um crescimento das vendas domésticas de tratores agrícolas de um número próximo de 9.500 nos anos de 1968 e 1969 para pouco mais de 59.000 tratores em 1976. No que diz respeito à produção nacional, os dados obtidos fornecem indicações de que os estímulos da política de modernização serviram para viabilizar a indústria nacional. Veja-se que os dados obtidos por ANJOS (1979) mostram que a produção nacional eleva-se de 37 unidades de tratores de 4 rodas em 1960 passando para uma produção por volta de 9.600 unidades por ano entre 1968 e 1969, chegando à produção superior a 63 mil unidades em 1979. No ano seguinte, entretanto, a produção foi de apenas 10.000 unidades, resultado de uma forte restrição aos créditos de investimento, motivada pela política econômica.

CASTRO (1979) observa que o crédito rural foi intensificado a partir da década de setenta, adquirindo papel fundamental na viabilização do setor industrial, garantindo por um lado demanda por produtos industriais: máquinas, implementos e insumos, e, por outro, permitindo à produção agrícola capitalista um nível maior de rentabilidade. Observa também o caráter concentrador do crédito rural, absorvido predominantemente pelos médios e grandes estabelecimentos rurais.

Entre 1969 e 1979, o volume total de crédito concedido ao setor agrícola se expandiu em 400% em termos reais. Inúmeros trabalhos tem questionado o uso desse instrumento de política agrícola quanto à sua eficiência, ao efeito concentrador de terra, aos desvios de recursos subsidiados para outras finalidades etc. SAYAD (1980) ressalta a questão dos

desvios de recursos particularmente em razão das elevadas taxas de subsídios. A questão da concentração de terras possibilitada pelos financiamentos de crédito rural é analisada por REZENDE (1982).

No que diz respeito à distribuição de crédito rural entre produtos, informações disponíveis provenientes do BACEN (1969 - 1983) permitem constatar a elevada concentração desses recursos em alguns produtos. É o caso da cana-de-açúcar, café e soja, que juntos absorveram, em 1983, por volta de 40% do crédito de custeio agrícola. A concentração de recursos em alguns poucos produtos é ainda maior se se considera a parcela referente a investimentos em máquinas, benfeitorias e formação de lavouras. Embora em alguns casos não se disponha de dados discriminados por produto, por serem conduzidos com técnicas altamente mecanizadas justificam a concentração desses recursos para investimento. A inclusão desses créditos eleva substancialmente a participação da soja e cana-de-açúcar, em especial, no crédito rural total.

HOMEM DE MELO (1978), trabalhando com informações de relação entre área cultivada/área financiada obtidas por SALOMON, conclui que as culturas privilegiadas com inovações tecnológicas apresentam elevada utilização de crédito rural e, de modo geral, são culturas destinadas às exportações. Por outro lado, as de mercado interno, com menor ritmo de inovações tecnológicas, apresentam menor utilização de crédito rural.

Uma vez que a distribuição do crédito rural não é equitativa entre produtos, tende a provocar distorções em razão de elevada taxa de subsídios praticadas nos financiamentos rurais. A mudança nos preços relativos dos fatores provocada por este mecanismo, altamente relacionada

à abundância de recursos, certamente foi um dos fortes condicionantes do direcionamento dado à produção. A criação do PROÁLCOOL em 1975 é um exemço disso. Após um período de dificuldade do setor açucareiro, onde o baixo preço internacional do produto era a mais grave, esse programa canalizou para o setor vultosos recursos em condições privilegiadas, tanto para financiamentos rurais como agroindustriais, revitalizando o setor, que vem expandindo sua área de cultivo a taxas elevadas desde então. VEIGA Fº et alii (1981) observaram o efeito na substituição de culturas provocado pelo PROÁLCOOL em regiões do Estado de São Paulo, onde pastagens e produtos de mercado interno foram as culturas que mais perderam área para a expansão da cana-de-açúcar, o que continua acontecendo até os dias atuais.

À época do início da política de modernização o Estado de São Paulo já era a região do País mais desenvolvida em termcs de agricultura. Um aspecto distinto deste Estado diz respeito ao desenvolvimento da pesquisa agrícola e extensão rural. Segundo informações de SCHUH (1975), em 1965 o número de técnicos que trabalhava nos cinco Institutos responsáveis pela pesquisa agrícola do Ministério da Agricultura era menor que aqueles que prestavam serviços no Instituto Agronômico de Campinas (IAC) pois, enquanto o Ministério da Agricultura dispunha de 424 técnicos, apenas o IAC contava com 547. Disparidades semelhantes foram observadas no programa de extensão rural. Em 1965 a ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural, órgão federal, dispunha de 1.005 técnicos para atender a 16 Estados da Federação, contra 873 servindo apenas em São Paulo. Uma infraestrutura como esta deixou o Estado de São Paulo em condições muito privilegiadas para absorver os incentivos de política para sua maior modernização.

Neste Estado as transformações se fizeram sentir de forma bastante acentuada tanto na composição da produção agrícola como nas técnicas de produção. Dos principais produtos agrícolas, aqueles voltados para o mercado externo, como cana, soja e laranja, mostraram crescimento acentuado em termos de área ocupada no Estado. Produtos como amendoim, arroz, milho, mandioca e algodão, bem como pastagens, foram sendo substituídos pelos produtos exportáveis. Dos produtos de alimentação, apenas feijão vem ganhando área no Estado, mas isto acontece somente na região de Sorocaba, onde as condições para o desenvolvimento da cultura são bastante favoráveis.

Também no que diz respeito à mudanças de técnicas assistiu-se nesta década a profundas transformações, passando a motomecanização e o emprego de insumos a ser usual para praticamente todas as culturas no Estado. Em alguns casos o cultivo químico e a colheita mecânica são amplamente empregadas, provocando discutidas modificações no emprego de mão-de-obra rural.

Há que se chamar a atenção para o fato de que, ao final da década de setenta, particularmente a partir de 1977, inicia-se um período de mudança na condução de política agrícola. O crédito rural, importante instrumento pró-modernização, passou a sofrer fortes restrições, ficando altamente dependente da política econômica restritiva que vem sendo praticada nestes últimos anos. Alguns impactos dessa nova orientação da política agrícola, em especial no que diz respeito à liquidez do setor e à eliminação dos subsídios, já se fazem sentir e têm sido discutidos recentemente. MENDONÇA DE BARROS (1982) pondera que o setor agrícola vem

sofrendo declínio acentuado nos termos de troca, o que exige a presença do Governo para evitar dramáticas quedas na produção. Afirma que, em substituição ao crédito preferencial, existem apenas dois caminhos: ou se suporta preços ou se subsidia insumos.

A política de preços mínimos, que embora vigente ao longo de toda a década de setenta teve atuação muito discreta em termos de estímulo ao setor, no dizer de MENDONÇA DE BARROS (1982), tem sido frequentemente sugerida para dar suporte ao setor produtor de alimentos. Veja-se que, em grande parte, em razão da própria condução da política agrícola, as culturas voltadas para o abastecimento interno foram sendo substituídas pelos produtos exportáveis de mais elevado valor comercial.

Sem dúvida o desafio a ser enfrentado pelos planejadores da política agrícola no momento é a reduzida oferta de alimentos, cujos efeitos perversos em termos de emprego, taxas de inflação, e nutrição das camadas mais pobres da população, entre outros, têm sido apontados com frequência pelos estudiosos do setor.