

AS POLÍTICAS DE ESTÍMULOS ECONÔMICOS E A “DEMOCRATIZAÇÃO” DO SETOR AGROPECUÁRIO

Rogério Ortiz Porto

Geólogo formado pela UFRGS, em 1965 — Consultor de CONGEO, PLANISUL, ETEL, SULTEPA, 1966-70 — Curso de pós-graduação “Projetos e Desenvolvimento Econômico”, CEPAL, 1967 — Funcionário do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, 1967-69 — Mestrado em Economia, Escolatina: Instituto de Economia Universidad de Chile, 1970-72 — Técnico CEPAL-ILPES, 1971-74 — Consultor PLANISUL/FEE/SERETE, 1974-78 — Técnico FAO, 1978-80 — Economista formado pela UNISINOS em 1980.

Apresentação

Este estudo foi apresentado no XIII Congresso Latino-Americano de Sociologia, realizado no Panamá, em outubro de 1979, tendo sido discutido na Comissão sobre “Democracia e Desenvolvimento Econômico”.

Esta é uma tradução do original em espanhol, feita pelo próprio autor, com alterações somente nos aspectos em que a clareza o exigiu.

Quando se julgou necessário incluir alguma oração explicativa, isto foi feito como nota de pé de página precedida de N.T. (Nota de Tradução).

As Políticas Econômicas e a Democratização do Setor Agropecuário

São freqüentes e bastante críticos os estudos sobre as conseqüências do crescimento econômico em países latino-americanos, a partir de análises sobre a marginalidade, a concentração da renda, o desemprego e outros aspectos do sistema sócio-econômico. Entretanto, são raros os trabalhos orientados à análise das conseqüências das medidas de política econômica, freqüentemente utilizadas como elementos democratizadores” das oportunidades produtivas do setor agropecuário.

Isto ocorre porque as políticas de estímulos econômicos surgem, naturalmente, como instrumentos fundamentais da implementação de um sistema de planifica-

ção do desenvolvimento agropecuário. Também estão obrigatória ou frequentemente presentes nas formulações sobre políticas específicas de desenvolvimento setorial ou de modernização da agricultura, mesmo em ausência de um sistema de planificação. São as políticas normais, neutras e com possibilidades de aplicação universal. Constituem, portanto, a parte principal da literatura sobre o assunto.

Raramente é feita referência à estrutura produtiva ou, dito de outra forma, ao sistema de competição, ao tipo de mercado "no qual se enfrentam os produtores e as famílias". Isto é assim porque o ponto de partida dos estudos convencionais é uma abstração segundo a qual o Estado intervém para regularizar ou ordenar o funcionamento do sistema económico. Com a intervenção estatal, dizem, perde sentido a diferenciação dos tipos de mercado. O mesmo fenómeno de "abstração" ocorre quando se fala das necessidades humanas.

Entretanto, como bem diz GRAMSCI: "os agentes económicos não podem ser submetidos a um processo de abstração cuja hipótese de homogeneidade seja o homem biológico; esta não é uma abstração, mas sim uma generalização ou indeterminação. Abstração será sempre abstração de uma categoria histórica determinada vista precisamente como categoria e não como individualidade múltipla . . ."

"Deve-se, portanto, fixar o conceito de mercado determinado . . . Mercado determinado na economia pura, é uma abstração arbitrária, que tem valor puramente convencional, visando a uma análise pedante e escolástica. Mercado determinado, para a economia crítica, ao contrário, será o conjunto das actividades económicas concretas de uma formação social determinada, consideradas em suas leis de uniformidade, ou seja, "abstratas", mas sem que a abstração deixe de ser historicamente determinada".¹

A indeterminação histórica, nos estudos e proposições de política económica, decorre de generalizações em relação às formações sociais específicas e, principalmente, por ausência de diferenciações dos tipos de mercados ao interior de uma mesma formação social, já que implícita ou explicitamente predominam os supostos de competição perfeita, ao admitir efeitos neutros, a partir de um grande número de

¹ Gramsci faz uma crítica violenta à economia pura (neoclássica) ao analisar o livro de M. PANTALEONI — "PRINCIPI DI ECONOMIA PURA" —: "A primeira parte do livro onde se trata do postulado hedonista, poderia mais oportunamente servir como introdução a um refinado manual de arte culinária ou, então, a um ainda mais refinado manual sobre as posições dos amantes. É um pecado que os escritores de arte culinária não estudem economia pura, já que, com os subsídios de gabinetes de psicologia experimental e do método estatístico poderiam atingir análises bem mais completas e sistemáticas das que vulgarmente são difundidas; o mesmo se poderia dizer da mais clandestina e esotérica actividade científica, que se fadiga em elaborar a arte dos prazeres sexuais".

VEASE — A. GRAMSCI — Breves notas sobre Economia — em: "Concepção Dialética da História". Ed. Civilização Brasileira — 2a ed. 1978 — pg. 307-309.

produtores homogêneos em técnicas² e em resultados. Neste mercado não existem “barreiras à entrada”, prevalecendo condições de perfeita mobilidade do capital, da mão-de-obra, da utilização da terra e dos produtos. A intervenção do Estado se justificaria somente para corrigir distorções, evitar desvios de uma trajetória ótima e tornar mais fluidos os fluxos do sistema econômico.

Neste caso, os produtores seriam estimulados a produzir mais, na presença de preços mais altos, créditos acessíveis, disponibilidade de insumos e bens de capital **modernos**, existência de infra-estrutura de comercialização etc.

Os resultados práticos, em termos de incrementos da produção, são frequentemente espetaculares e estimulam a adoção repetida das políticas de estímulos econômicos. Os resultados sociais são, muitas vezes, igualmente espetaculares, mas desastrosos ao aguçar os problemas que se pretendia evitar.

Existe, evidentemente, um componente ideológico na utilização de um instrumental teórico que não diferencia, em suas formulações, os produtores e os efeitos das políticas propostas, porque sempre existe um alto grau de discriminação na intervenção estatal no mercado. O que surpreende é a frequência com que estas medidas são adotadas ou promovidas por técnicos comprometidos com orientações metodológicas e políticas conflitivas com os princípios subjacentes na teoria marginalista. Os teóricos do marginalismo argumentam que o setor agropecuário se assemelha a condições de competição perfeita, pelo grande número de produtores, a possibilidade de mudar de produção e a baixa capacidade dos produtores de intervir nas condições de mercado. Os demais (técnicos não-marginalistas) assimilam implicitamente estes princípios, sem dar-se conta. Mas o **não dar-se conta** pode ter um resultado oposto e frequentemente pior do que a situação inicial, em termos sociais.

O que se pretende aqui é indicar que esses supostos são falsos; que o setor agropecuário possui uma estrutura produtiva caracteristicamente oligopólica e que a aceitação desta mudança metodológica tem consequências práticas fundamentais para a compreensão dos processos sócio-econômicos que têm ocorrido na América Latina, no setor agropecuário.

As aparentes **sutilezas** metodológicas são de fato o resultado de concepções de mundo radicalmente diferentes e a opção aqui admitida permite considerar o Agro como um componente do sistema capitalista latino-americano, da mesma forma que a indústria manufatureira ou outro setor econômico qualquer.

O que se pretende, portanto, não é questionar a utilização de políticas econômicas, em abstrato, mas dar-lhe a determinação de mercado exigida por uma

² Daí a adoção de conceitos e técnicas de planificação homogeneizadores, como as contas normativas, unidades de cômputo, coeficientes técnicos constantes, perfis padronizados de produção ao hectare etc.

economia crítica. Isto implica e exige um maior aprofundamento na caracterização das atividades e agentes econômicos, que pode confundir ou aborrecer os cientistas sociais de formação não-econômica, mas é absolutamente indispensável para a compreensão de muitas situações que os estudos estritamente sociológicos (explícita e implicitamente funcionalistas) não podem ou têm dificuldade em explicar.

A Estrutura de Mercado Prevalente

No setor agropecuário a estrutura produtiva normalmente é caracterizada por indicadores ou tipificações baseados na estrutura de propriedade da terra. Portanto, a estrutura produtiva confunde-se com a apropriação do elemento físico do processo produtivo que é a terra, sem dar-se conta que a propriedade da terra é uma relação jurídico-legal que permite estabelecer as relações sociais de produção que são as geradoras de produtos, valor agregado e rendas e que permitem a apropriação privada do excedente.³ Mas esta relação jurídica, isoladamente, é insuficiente para determinar a existência de relações sociais de produção, porque estas exigem a incorporação de trabalho presente e passado (incorporado ao solo e aos bens de capital). Por outro lado, com os sistemas modernos de arrendamento de terras, sua propriedade nem sequer é uma exigência fundamental. Esta relação jurídica, portanto, facilita o estabelecimento de relações sociais de produção, mas não as determina em última instância, na medida que o faz o capital, como um todo.

Se isto se dá, indiscutivelmente, no resto da economia, é incompreensível a resistência em aceitar que também se dá no setor agropecuário, já que desde um "ponto de vista econômico, a medida realmente significativa de "tamanho" é a quantidade de capital empregado".⁴

Steindl continua: "Se mais 'capital' empregado por unidade de produção (planta) significa maior produtividade, a consequência é que o comando sobre grandes somas de capital assegura vantagens competitivas, não oportunizadas àqueles que não comandam tanto capital. A relação relevante é, portanto, entre 'produtividade' e 'capital por unidade de produção (planta)'. . . A medida de tamanho que mostra ser a melhor, em sentido econômico, é, então, o **capital por planta**. Infortunada-

³ N.T. — A apropriação produtiva da terra, entendida como uso do solo, não se confunde com a propriedade da terra, entendida como direito legal sobre uma superfície física espacialmente localizada e delimitada, mas não necessariamente produtiva. A caracterização da estrutura produtiva do Agro a partir da propriedade da terra, da propriedade fundiária, mascara muitas relações de uso do solo e de apropriação de excedente gerado, que podem dar-se sob a forma de exploração direta por parte do proprietário, de parceria, de arrendamento, de posse etc.

⁴ Veja-se: STEINDL, J. — "Maturity and Stagnation in American Capitalism", Blackwell Ed. — 1952 — p. 24.

mente, estes dados geralmente não estão disponíveis. Deve-se contentar, então, em medir o tamanho pelo **valor de produção por planta**''.

Quando os imóveis rurais com valor de produção declarado estão distribuídos em ordem crescente de valores de produção, o número de estabelecimentos diminui com o maior tamanho; o valor de produção por imóvel aumenta, a área média colhida também, mas diminui a proporção da área colhida em relação à superfície total e à superfície explorada, ao mesmo tempo que aumenta o valor de produção por hectare. Este é um comportamento absolutamente coincidente com o descrito por Steindl, para os 184.230 estabelecimentos industriais dos Estados Unidos, estudados por ele.

Esta situação é geral, variando somente o grau de concentração, segundo os países e suas principais linhas de produção, frente às influências diferenciadas das combinações tecnológicas. O exemplo a partir de dados da estrutura produtiva do setor agropecuário do Rio Grande do Sul, província meridional do Brasil, somente dá uma conotação empírica a uma relação historicamente determinada e a um mercado específico.

As coincidências com a estrutura da indústria norte-americana são demasiado evidentes para serem passadas por alto. O número de produtores marginais, em ambos os casos, corresponde a 70% do número total de produtores, enquanto que o número de produtores normais corresponde a 20% do total. A participação no valor da produção das grandes empresas (0,9 e 0,8% do número total de produtores) é de 35% no Agro gaúcho e de 39% na economia industrial norte-americana.

As diferenças decorrem do **grau de oligopolização** de uma e outra situação; é um problema de intensidade e não de qualidade.

A participação dos produtores marginais no valor de produção é sempre maior no Agro que na indústria em qualquer país; é sempre menor, quanto maior o grau de oligopolização de um sistema produtivo geral, independente do setor.

A participação das empresas líderes é sempre maior na indústria que no Agro e sempre proporcional ao grau de oligopolização.

A participação dos produtores marginais no valor de produção é tanto menor que a relação de seu número com o número total, quanto mais oligopolizada a estrutura produtiva da sociedade ou do setor, enquanto que a participação em número dos produtores diferenciados será sempre menor que sua participação em valor de produção, crescendo a diferença com o maior tamanho econômico do estabelecimento ou de seu estrato de estabelecimentos.

Portanto, o setor agropecuário deverá, para aproximar-se da realidade, utilizar os mesmos elementos metodológicos que a indústria para a medição do tamanho econômico dos empreendimentos a partir de uma estrutura oligopólica de mercado.

Caracterizando melhor poder-se-ia dizer que o setor agrícola corresponde a um **oligopólio relativamente concentrado**, segundo a terminologia de Sylos-Labini

ou a um **oligopólio com muitas pequenas e médias empresas**, segundo J. Steindl.⁵

Mas existe também uma outra característica do Agro que interessa especificar: a estrutura fundiária é menos concentrada que a estrutura econômica e mascara, em parte, a estrutura oligopólica de produção, mas não a ponto de descaracterizá-la. Portanto, o valor da produção, como padrão de medida, é mais adequado.

Tanto é assim, que o grau de concentração é menor quando se analisa o valor de produção, segundo estratos de tamanho físico dos imóveis rurais (superfície explorada), que quando se analisa o valor de produção, segundo estratos de tamanho definidos a partir de classes de valor de produção.

Isto representa uma redução do grau de concentração para tipificações a partir da superfície física dos imóveis. É mais importante concentrar a análise no grau de oligopólio economicamente determinado pelo valor de produção. Por outro lado, isto justifica, em parte, porque a expropriação de grandes latifúndios improdutivos não chega a dar o impacto de desconcentração econômica e de redução de poder político que as políticas de reforma agrária esperam.

Como operam e se caracterizam os agentes econômicos neste mercado determinado é outro elemento esquecido nas interpretações sócio-econômicas sobre a marginalidade de amplos setores da população rural.

Os agentes econômicos são aqui diferenciados em cinco grandes categorias, a partir do exemplo do Rio Grande do Sul:

- **os produtores marginais** que representam 70% do número total de produtores e 23% do valor de produção;
- **os produtores normais** cuja participação em número e em valor de produção coincidem e equivalem a mais ou menos 20% do total;
- **os produtores diferenciados médios** a quem correspondem 8,4% do número e 20,8% do valor total;
- **os produtores diferenciados grandes** que são apenas 0,8% do número total, mas que respondem por 6,7% do valor total da produção;
- **os produtores líderes** que representam apenas 0,9% do número total de produtores com declaração de valor de produção, mas que dominam 31,6% do mercado.

Os produtores marginais são os produtores de mais altos custos. Definem o nível de preços mínimos, em condições de normalidade econômica (em ausência de pressões especulativas), em torno ao qual podem sobreviver como grupo, já que seus custos totais são superiores ao preço, mas este é suficiente para cobrir seus custos diretos. Cumprem, portanto, uma função macroeconômica muito importante por-

⁵ Veja-se: P. Sylos-Labini — "Oligopolio y Progreso Técnico". Ed. Oikos-Tau — 1966.

J. Steindl — "Maturity and Stagnation in American Capitalism" — Blackweel Ed. — 1952.

que determinam, em última análise, o nível de preços sempre mais altos que os custos diretos dos demais produtores que percebem, assim, lucros diferenciais.

Seus custos imputados não são cobertos pelo preço, o que explica o desgaste de seu capital e o deterioramento de suas condições de vida, que se refletem na presença de uma agricultura itinerante, na busca de novas terras de maior rendimento, permitindo, temporalmente, níveis de ingressos um pouco superiores a seus custos diretos, sempre e quando existam novas terras disponíveis, exista a possibilidade de expansão da fronteira agrícola. Quando a fronteira agrícola esgota ou fica muito distante e/ou quando a condição de marginalidade prolongada desgastou a força de trabalho a níveis muito intensos, então, o camponês transforma-se em um pária que esgota seus últimos recursos, através de uma exploração predatória da terra e uma subutilização da força de trabalho familiar.

Desta forma, a exploração irracional dos recursos naturais não é um problema técnico, mas uma consequência econômica da marginalidade do campesinato e da intensidade da competição oligopólica.

Os produtores normais são os que, em conjunto, têm lucros brutos, chegam a repor o capital gasto, "mantendo" o negócio, e reproduzem com sobras sua força de trabalho, "dando educação aos filhos". Sua "acumulação", portanto, não é privada, não se dá ao nível da unidade produtiva; é uma acumulação social ao qualificar o seu excedente de força de trabalho para ser utilizado normalmente em atividades desenvolvidas fora do setor. Neste sentido, o setor agropecuário assume os custos de formação de uma força de trabalho (parte importante do total) que vai gerar excedentes em outros setores e, geralmente, na área urbana, representando, este processo, uma transferência líquida de ingressos.

Entre os produtores normais, alguns, em condições de auge, podem acumular excedentes e poupanças que utilizam para suprir as suas necessidades nos períodos de depressão ou para ampliar sua capacidade produtiva, tentando diferenciar-se e sair da categoria.

Outros, entretanto, não se recuperam de anos difíceis e baixam para o grupo de produtores marginais ou são expulsos do mercado. Isto comprova-se pela variação do número de produtores que é sempre maior nesta categoria.

Outros não têm lucros líquidos, simplesmente mantendo-se no nível do comportamento médio de sua categoria. Em condições de competição muito agressiva, quando muitos produtores marginais são eliminados do mercado, os produtores normais podem adquirir, como grupo, a condição de produtores marginais, com ingressos suficientes somente para cobrir seus custos diretos. Esta situação não é normal na atividade agropecuária, mas pode ocorrer em condições de rigidez prolongada da demanda e capacidade ociosa crescente pelo lado da produção (ou crescente capacidade produtiva potencial), como ocorre na pecuária de corte de alguns países; nas produções altamente concentradas de outros, como as "bananeiras", por exemplo.

Os produtores com lucros diferenciais são os que, por tamanho absoluto, maior densidade de capital produtivo, técnica e organização mais efetivas, solos melhores, pastos naturais com maior poder nutritivo, melhor posicionamento perante o mercado, integração vertical com agroindústrias e/ou sistemas de comercialização etc., têm custos mais baixos, o que lhes dá uma margem diferencial de lucros em comparação aos produtores anteriormente citados (margem bruta diferencial de lucro em relação aos marginais e, margem líquida diferencial, em relação aos normais). Nestas condições, quanto maior o "tamanho" (medido em valor de produção), maior será o poder econômico da unidade produtiva, para uma mesma técnica, e maior a possibilidade de aumentar seu tamanho e diversificar sua produção.

As empresas líderes, além de todas as características anteriores, são as que determinam os níveis reais de preços, diretamente, através de pressões competitivas, ou indiretamente através de sua influência, dadas por sua alta participação no mercado e seu poder de pressão nos órgãos de decisão de política econômica. Também são as que induzem e utilizam as inovações tecnológicas que ampliam sua margem de lucro.

Neste tipo de oligopólio, a entrada ao mercado de novos produtores é fácil nas categorias inferiores, por substituição de uns que saem por outros que entram, sejam eles produtores marginais ou normais. Entre os produtores, com custos e margens de lucros diferenciais, e as empresas líderes, existem "barreiras à entrada" de novos produtores, porque a substituição de qualquer um deles exige grandes volumes de capital produtivo e de capital-dinheiro para a aquisição de grandes extensões de terras, implantação de infra-estrutura, construções, melhoras, cercas, rebanhos etc.

Eis um dos motivos que explicam porque muitos produtores buscam terras novas em áreas de expansão da fronteira agrícola, normalmente mais baratas e menos exigentes em termos de inversões competitivas.

Os grandes produtores geralmente não forçam a eliminação dos produtores marginais, porque sua presença preserva uma maior margem de lucros, e é freqüente que os próprios produtores líderes exijam do Governo proteção aos produtores marginais. Ao eliminá-los, a diferencial de custos reduz-se ao nível da margem existente entre os produtores líderes e normais, o que reduz a margem de lucros, se comparada com a diferença entre produtores líderes e marginais. Então, pressões redutoras de preços, para expulsar produtores marginais, provocam redução da margem de lucros das empresas líderes e não são interessantes.

Por outro lado, se os grandes produtores aumentassem indiscriminadamente seus preços, a situação poderia ser vantajosa para os produtores marginais que retornariam ao mercado, provocando sobreprodução e baixa nos preços. Além disso, poderiam entrar competidores grandes, dadas as vantagens que o aumento momentâneo de preços oferece. Portanto, em condições econômicas normais, ou seja, aquelas em que se registra um relativo equilíbrio entre a oferta e a demanda por um produto específico, os produtores líderes opõem-se a fortes aumentos dos preços reais

porque estes estimulam a competição de novas empresas e se opõem às reduções de preços porque estas estimulam a expulsão dos produtores marginais e reduzem suas margens de lucros. A instabilidade de preços não interessa, porque as flutuações provocam, também, diminuição nas margens brutas de lucro.

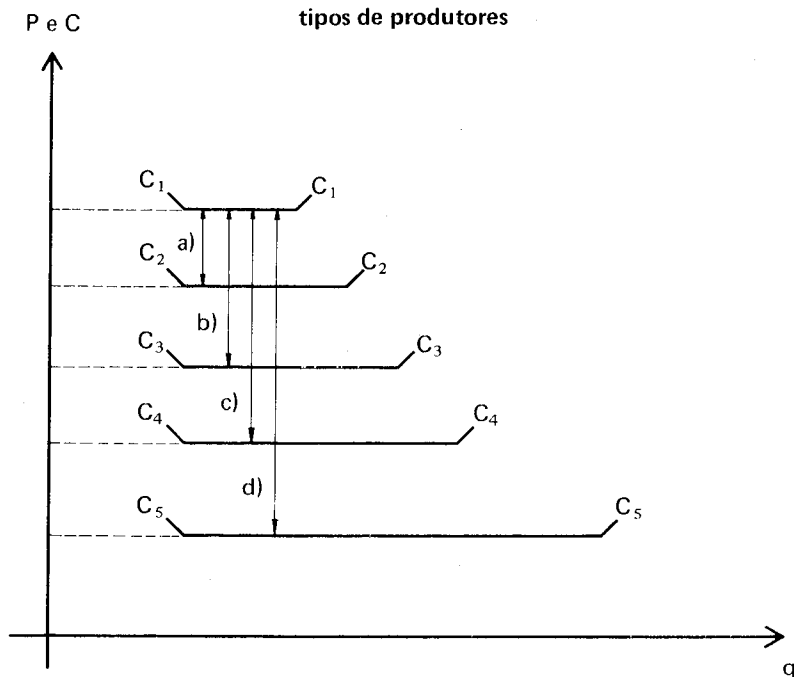
A rigidez dos preços reais é a consequência, então, de uma política deliberada dos produtores em criar "barreiras à entrada" no mercado de seu produto, por um lado, e em preservar suas margens diferenciais de lucro, por outro.

Graficamente seria possível expressar as condições de competição oligopólica com margens diferenciais de lucro, de tal modo que os preços coincidam com os custos diretos médios dos produtores marginais. Os lucros brutos de todos os demais produtores seriam tratados como lucros diferenciais.

Ao tratá-los como lucros diferenciais, a custos marginais constantes, as margens diferenciais de lucro bruto estariam representadas por: a) quando se trata dos produtores normais; b) para os produtores diferenciados médios; c) para os grandes e d) para as empresas líderes.

Com estas caracterizações pode-se discutir, finalmente, o efeito das políticas de estímulos econômicos.

**Gráfico representativo das relações de
preços e custos para diferentes
tipos de produtores**



Quadro 1

Distribuição das terras com valor de produção declarado, segundo o número de produtores, a área explorada, o valor de produção e o valor de suas vendas, por estratos de superfície

(%)

CLASSES DE TAMANHO (ha)	NÚMERO DE PRODUTORES	ÁREA EXPLORADA	VALOR DE PRODUÇÃO	VALOR DE VENDAS
Menos de 25	69,92	16,04	25,12	23,50
De 25 a 50	17,57	11,53	13,08	13,10
De 50 a 500	11,17	33,59	29,65	32,55
De 500 a 1000	0,80	13,21	10,50	10,81
Mais de 1000	0,53	25,63	21,65	20,04
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: INCRA — Estatísticas Cadastrais — Cadastro de Imóveis Rurais — Rio Grande do Sul — 1972.

Quadro 2

Comparação entre a estrutura produtiva do setor agropecuário do Rio Grande do Sul-Brasil e da indústria manufatureira dos Estados Unidos, segundo classes de valor da produção

TIPO DE PRODUTOR	SETOR AGROPECUÁRIO RS-BR — 1972		INDÚSTRIA MANUFATUREIRA EUA — 1939	
	Número de Produtores	Valor de Produção	Número de Produtores	Valor da Produção
Marginal	70,08	20,98	69,57	6,77
Normal	19,85	20,02	20,51	15,04
Diferenciado médio	8,38	20,80	8,03	27,08
Diferenciado grande	0,78	6,72	1,09	12,18
Líder	0,91	35,18	0,80	38,93
	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: INCRA — Estatísticas Cadastrais — Rio Grande do Sul — 1972

Steindl, J. — "Maturity and Stagnation in American Capitalism". Blackwell Ed. — 1952 — P. 22 — tabela 4.

A Política de Preços e seus Efeitos

Normalmente, a política de preços é utilizada como um elemento de estímulo ou controle da produção, perante situações de déficit, estagnação ou superávit da produção, sem considerar, entretanto, a estrutura do mercado e o grau de oligopólio da economia. Os efeitos são diversos e podem ser tipificados, supondo um oligopólio diferenciado com muitas empresas médias e pequenas, da seguinte forma:

a) Em situação de produção superavitária, a política de preços orienta-se no sentido de reduzir o preço real ou o nominal.

É evidente que uma situação de superávit com preços altos só é possível em condições de preços mínimos administrados. Os preços de mercado, em geral, são inferiores aos mínimos estabelecidos ou há uma forte variação de estoques.

Exemplificando: se os preços fixados anteriormente são muito altos e há superávit em relação à demanda total (consumo nacional mais exportações), então os produtores pressionam o Governo para que compre sua produção até saturar sua capacidade de armazenamento. Após, os preços caem bruscamente, prejudicando aos produtores que têm maiores dificuldades de chegar ao mercado com poder de pressão, ou seja, os produtores marginais que, para não sofrerem perdas totais, vendem a qualquer preço.

Muitos técnicos, no ano seguinte, sensibilizados pela situação dos produtores marginais, somam-se inocentemente à corrente dos grandes produtores e atacadistas que advogam por preços altos para manter o poder de compra dos produtores marginais. Quando esta posição predomina, o anúncio dos preços altos promove uma expansão da área semeada, na esperança de recuperar as perdas anteriores. O superávit repete-se, as grandes empresas vendem ao Governo e saturam sua capacidade de compra ou colocam rapidamente sua produção em mercado, enquanto que os produtores normais e marginais enfrentam uma situação monopólica de comprador, que rebaixa os preços a níveis muito inferiores aos estabelecidos oficialmente e geralmente inferiores aos preços tendenciais de mercado, que a política equivocada perturbou. Diariamente sucedem situações similares a esta.

Uma política correta baixaria os preços reais, mantendo os preços nominais. A área semeada não se ampliaria, a produção tenderia a não crescer, os estoques acumulados seriam consumidos no período de entressafas e a demanda aumentada, no mínimo por efeito demográfico, reduziria o superávit e permitiria ao Governo recuperar seu poder comprador que deveria, neste caso, orientar-se aos produtores marginais.

Se é adotada uma política socialmente orientada aos produtores marginais, então, o Governo deverá realizar compras antecipadas da produção, para neutralizar os efeitos negativos dos baixos ingressos (ou da ausência de vendas) dos anos anteriores.

Ao contrário, caso se mantenham os superávits, os produtores marginais são progressivamente eliminados do mercado e ocorre uma concentração absoluta, com

maior participação das empresas líderes no mercado e redução do número total de produtores. São os períodos de auge que trazem o gérmen das crises de realização para a agricultura e antecedem períodos de forte concentração econômica.

Uma posição firme contra o aumento dos preços e a adoção de medidas paralelas de proteção ao produtor marginal podem evitar o processo concentrador.

Uma política de estímulo aos aumentos de preços com a desculpa de aumentar os ingressos dos produtores marginais somente aprofunda suas dificuldades e aguça a redução de seus ingressos reais.

b) Em situação de estagnação, normalmente sugere-se um aumento dos preços, mas se os preços sobem, para um dado nível de demanda, os produtores marginais não conseguem vender porque os produtores com custos e margens de lucros diferenciados preservam um certo nível de capacidade ociosa, para enfrentarem-se as dificuldades de mercado. Com a estagnação, a ociosidade amplia-se.

Em presença de preços altos utilizam sua capacidade em excesso para saturar o mercado, porque sabem que as condições de preços altos são transitórias.

Em situação de estagnação, geralmente existe relativo equilíbrio de preços, quantidades etc., porque não interessa aos produtores líderes fazer guerra de preços, que sempre dão como resultado menores margens de lucros na recuperação. Entretanto, depois de algum tempo, eles pressionam para que o Governo crie condições de melhores ingressos para eles, através de políticas de preços reivindicadas e justificadas em nome e apoio aos produtores marginais, que não se beneficiam realmente das políticas. A corrida ao mercado com altos preços estimula os produtores grandes a aumentar sua participação no mercado, impede os marginais de efetuar suas vendas normais, eliminando muitos deles do mercado e aumentando a concentração absoluta.

Em circunstâncias em que o produtor marginal tenha que vender, como na pecuária bovina de corte ou duplo propósito, dadas suas limitações de capacidade produtiva, vende a preços muito baixos. Como são muitos produtores nesta situação, porque a estagnação a esta altura já minou também as resistências dos produtores normais e de alguns diferenciados de tamanho médio, então, a oferta aparentemente elástica promove o retorno dos preços aos níveis anteriores ao aumento. Portanto, em condições de estagnação prolongada, um aumento de preços, para um nível fixo de demanda, só beneficia aos grandes produtores, criando condições favoráveis ao aumento da concentração econômica, ao obrigar os produtores marginais a vender a preços aviltados em um mercado saturado com os excedentes dos produtores diferenciados.

c) Em condições de déficit é quando se mostra mais efetiva a política de preços. A experiência de vários países demonstrou, entretanto, que os resultados nem sempre coincidem com as intenções. Isto deve-se porque a situação geral de déficit de produção envolve diferenças muito grandes.

A situação específica mais favorável se dá quando o mercado é praticamente infinito, a curto prazo, e não existe capacidade ociosa (esta é, aproximadamente,

a situação dos produtores de soja, com o "boom" da demanda do início dos anos setenta: o mercado crescia a um ritmo superior à capacidade de produção já instalada).

Então, **induzir** a entrada ao mercado desconhecido pelos produtores novos, através de uma política de preços, realmente dá resultados imediatos. Ainda assim, se a taxa de crescimento das empresas líderes supera a taxa de incremento da produção dos demais, todos são beneficiados, no sentido de que todos vendem em situação vantajosa, mas a concentração relativa aumenta, ou seja, aumenta a participação dos produtores líderes no mercado. Há desconcentração quando se dá a situação inversa: a produção dos líderes cresce a taxas inferiores à dos demais; aumenta, então, o número de produtores marginais e normais e sua participação no mercado.

A outra situação, com déficit de produção, aparece quando as empresas com custos **diferenciais** contam com capacidade em excesso, situação absolutamente normal numa estrutura oligopólica. Duas alternativas básicas podem ocorrer:

- que a demanda cresça mais que a capacidade de produção dos produtores líderes;
- que a demanda cresça ao mesmo nível ou menos que a capacidade em excesso das empresas líderes.

No primeiro caso, as empresas líderes beneficiam-se dos preços altos desde um primeiro momento por contar com capacidade em excesso. Os demais recebem os benefícios da demanda adicional. Normalmente, a concentração absoluta reduz-se, por entrada de novos produtores no mercado, e reduz-se a concentração relativa, por perda de participação no mercado por parte das empresas líderes.

No segundo caso, o ritmo de incremento da produção das empresas líderes é sempre superior ao das demais, aumentando a concentração relativa, mas sem expulsões. Os produtores marginais beneficiam-se dos preços mais altos, mas as empresas líderes ampliam suas margens de lucro e sua capacidade de inversão futura. Como a "realização" destes lucros é um imperativo de crescimento das empresas, elas invertem e criam mais capacidade em excesso (ou nova capacidade em excesso) que pressiona por uma maior concentração futura. Como existem profundas descontinuidades de escala, uma inversão adicional em geral, exige um esforço adicional de penetração no mercado, que expulsa os produtores marginais.

Os incrementos de preços funcionam, então, como elementos de ampliação da margem de lucros das empresas com custos diferenciais, criação de nova capacidade em excesso, pelo poder de inversão gerado pelos lucros acrescidos, e maior concentração econômica.

Em conclusão, a política de preços aplicada como fator de estímulo à produção só é benéfica para as grandes massas camponesas quando ela não é necessária: em situações de forte pressão da demanda que normalmente provocam preços crescentes. Nas demais condições, a política de preços é direta ou indiretamente geradora de concentração relativa, que se antecipa à concentração absoluta, que nunca é

total pelo papel que cumprem os marginais na preservação das margens diferenciais de lucro.

Uma política de preços realmente favorável deveria compreender preços diferenciados e uma política discriminatória de comercialização, com compra antecipada da produção orientada aos produtores que se quer proteger. Também seria altamente favorável uma política de preços, associada a poder comprador do Estado, para os produtos de produção tipicamente familiar, para os quais não existem vantagens significativas a escala, já que os rendimentos baixam com o aumento da área semeada. Na maior parte dos países da América Latina, o milho, a mandioca, os feijões, bem como algumas frutas, oferecem boas oportunidades para melhorar as condições de baixos ingressos das famílias camponesas. Entretanto, são raras as políticas de estímulo a este tipo de produtores, porque sua produção se orienta aos baixos ingressos urbanos ou ao autoconsumo. O Estado Latino-Americano tem demonstrado, até agora, uma vontade verbal de diminuir a marginalidade no campo, e os técnicos também têm sido incapazes de buscar saídas possíveis ao interior do sistema, que evidentemente resiste em adotar medidas como a reforma agrária total, pelas repercussões sócio-políticas de uma tal medida.

Algumas Considerações sobre a Política de Crédito

A situação do crédito é muito semelhante a dos preços, dado que sua obtenção depende do poder econômico de quem o solicita.

A propriedade da terra ou de bens imóveis, em condições de mercado financeiro pouco desenvolvido, joga um papel fundamental, mas na maioria dos países já são aceitas outras garantias para obter crédito.

Os efeitos de uma política de crédito indiscriminada são semelhantes, como estímulo à produção e concentração, aos da política de preços, não sendo necessário descrevê-los de novo. O que se pretende é chamar a atenção sobre os elementos econômicos que afetam o crédito e que geralmente não são considerados.⁶

O crédito operacional é um instrumento utilizado para facilitar o processo produtivo, porque dá maior fluidez às ações econômicas. Normalmente, é obtido nos bancos comerciais com uma rapidez proporcional à importância do cliente. É um crédito nitidamente preferencial.

O crédito para inversões, de médio e longo prazos, é o mais importante nestas considerações, já que ele determina a ampliação da capacidade produtiva futura (ou pode fazê-lo), ao gerar capital e maior poder de acumulação.

⁶ Raramente alguns elementos são considerados nos estudos sobre o Agro, porque a maior parte dos técnicos não consegue dar-se conta, como Aristarco de Samos que "a terra não é o centro do universo, mas um de seus mais fulgurantes planetas".

A inversão depende só parcialmente do crédito, já que as empresas podem utilizar recursos próprios. A acumulação interna das empresas, por sua vez, está diretamente vinculada a sua margem de lucros. Quanto mais alta a margem de lucros, maior a acumulação interna das empresas e menor suas necessidades de crédito.

Contraditoriamente, as empresas em melhores condições (maior acumulação interna e menor necessidade de crédito) são as que oferecem maiores garantias e as que obtêm crédito mais fácil. Utilizam-no na proporção em que ele represente realmente um aporte vantajoso, condição muito freqüente em períodos inflacionários, a taxas de juros controlados para estimular a inversão.

A capacidade de endividamento das empresas líderes é grande, mas suas necessidades efetivas de crédito são pequenas, enquanto que as empresas marginais e normais não possuem capacidade de endividamento, mas, aparentemente, necessitam vitalmente do crédito. De fato, ao obtê-lo estas criam uma nova linha de custos monetários que lhes pode ser fatal. Mas, em última análise, as empresas endividam-se porque a capacidade de gerar valor de produção está diretamente relacionada ao estoque de capital produtivo.

No setor agropecuário do Rio Grande do Sul, com dados de 1972, numa análise da relação do valor dos bens incorporados aos imóveis rurais (capital produtivo), do valor da terra nua (capital-terra), do valor do capital total (capital produtivo mais capital-terra), com o valor de produção, procura-se demonstrar que o valor de produção por hectare estava determinado pelo volume global do capital empregado (capital produtivo mais capital-terra), enquanto que o valor da produção por imóvel, por unidade de produção, também estava determinado pelo capital total, mas mais intimamente pelo valor dos bens incorporados produtivamente ao imóvel (capital produtivo).⁷

Dito de outra maneira, a "produtividade da terra" (terra como capital-terra, como valor da terra, e não como superfície física) como fator de produção, está determinada pelo volume do capital total, enquanto que a "rentabilidade" e diferenciação da unidade de produção dependem do volume do capital-bens de produção (do capital produtivo).

A relação do valor do capital produtivo com o valor de produção ocorre sempre, seja a nível de imóvel, seja como relação média por hectare, enquanto que a relação do valor do capital total com o valor de produção é mais nítida quando estabelecida a nível do hectare médio.

⁷ PORTO, R.O. — SUBSÍDIOS AO III PND — "O Sistema de Produção do Setor Primário Gaúcho e a Estrutura de Apropriação da Terra". Secretaria da Agricultura — Rio Grande do Sul — Coordenadoria Estadual de Planejamento Agrícola — CEPA — maio de 1978.

Estas relações foram testadas e confirmadas a partir de um conjunto de 510.000 imóveis rurais que ocupam uma superfície de 22 milhões de hectares, distribuídos por estratos, segundo as seguintes formalizações matemáticas:

$$\frac{K_{ai}/I_{ri}}{VP_i/I_{ri}} = z \quad \frac{K_{bi}/I_{ri}}{VP_i/I_{ri}} = x \quad \frac{K_{ci}/I_{ri}}{VP_i/I_{ri}} = v$$

$$\frac{K_{ai}/S_i}{VP_i/S_i} = w \quad \frac{K_{bi}/S_i}{VP_i/S_i} = t \quad \frac{K_{ci}/S_i}{VP_i/S_i} = u$$

sendo: K_{ai} = o valor do capital total no intervalo i
 K_{bi} = o valor dos bens incorporados ao imóvel (capital produtivo) no intervalo i
 K_{ci} = o valor da terra no intervalo i
 I_{ri} = o número de imóveis rurais (unidades produtivas) no intervalo i
 VP_i = o valor da produção no intervalo i
 S_i = a superfície, em hectares, dos imóveis rurais no intervalo i

A dispersão em torno à média, obtida a partir das mesmas relações para o total de imóveis e de hectares, resulta das seguintes relações:

$$\frac{\frac{K_{ai}/I_{ri}}{VP_i/I_{ri}}}{\frac{\sum_{i=0}^n K_{ai}/\sum_{i=0}^n I_{ri}}{\sum_{i=0}^n VP_i/\sum_{i=0}^n I_{ri}}} \cong 1.00 \quad \frac{\frac{K_{ai}/I_{ri}}{VP_i/I_{ri}}}{\frac{\sum_{i=0}^n K_{bi}/\sum_{i=0}^n I_{ri}}{\sum_{i=0}^n VP_i/\sum_{i=0}^n I_{ri}}} \cong 1.00$$

Estas relações foram estabelecidas para as médias de superfícies, também.

São fundamentais para orientar a política de crédito, mas também aportam elementos a outros aspectos e ajudam a explicar porque os processos de reforma agrária não foram desconcentradores.

Ocorre que se o valor da produção por imóvel depende das inversões produtivas que o imóvel possui, registrando-se uma relação constante entre o valor de produção e o valor do capital, então se comprova que o "comando sobre grandes somas de capital assegura vantagens competitivas não asseguradas àqueles que não as possuem"⁸.

⁸ Veja-se: STEINDL, J. — "Maturity and Stagnation in American Capitalism", op. cit.

Como os processos de reforma agrária estão orientados para a expropriação de “latifúndios improdutivos” não afetam as empresas com características oligopólicas que obtêm seu poder do montante do seu capital e não da superfície física que ocupam. Os latifúndios improdutivos, por definição, são áreas de baixa dotação de capital produtivo e não competem com os fatores de produção, absorvidos quase totalmente pelas empresas líderes oligopolizadas.

A distribuição de terras, como processo democratizador das oportunidades frente ao mercado, é insuficiente porque não conduz a desconcentração do poder oligopólico do grupo de produtores mais dinâmicos e inovadores.

A situação agrava-se, quando a reforma agrária se orienta à formação de núcleos familiares, porque amplia o número de produtores marginais e/ou normais. A formação de empresas camponesas de produção, quando é possível vencer as resistências sócio-culturais dos próprios camponeses, é a única alternativa que permite ao interior do “sistema”, em condições de oligopólio diferenciado, mas pouco concentrado, gerar escalas compatíveis e oportunidades realmente democráticas de competir em mercado, devido às economias de escala que incorpora. Para tal é fundamental reconhecer que o valor de produção é diretamente proporcional ao volume de capital produtivo incorporado, ou seja, às inversões produtivas já realizadas.

Esquecer isto é aguçar as condições de competição entre produtores pequenos que só poderá levar o setor a um beco sem saída, porque o problema social estará potenciado no futuro.

O Processo Concentrador e a Estrutura Fundiária

As tendências concentradoras presentes na sociedade capitalista intensificam-se em condições oligopólicas, estimuladas pelas políticas econômicas que pretendem evitá-las. Lenta ou rapidamente, mas de forma inexorável, avança a concentração econômica. Surpreende, portanto, a rigidez da estrutura fundiária, que pouco muda.

Dito de outro modo, a estrutura fundiária sempre foi utilizada como tipologia da concentração do poder econômico no setor agropecuário. Entretanto, como se pretendeu mostrar, as pressões concentradoras são ainda mais fortes, ao considerar as unidades de produção do setor, seu valor de produção ou o volume de seu capital.

A concentração econômica supera a concentração da propriedade da terra com sobras.

Dado que inexiste relação direta entre a superfície apropriada e o valor de produção gerado, perde sentido explicar as diferenciais de rendas e sua estrutura distributiva a partir da estrutura fundiária. Trata-se, invertendo as coisas, de explicar a estrutura fundiária através do lucro diferencial gerado nas unidades de produção, já que o valor de produção por imóvel é uma função do capital produtivo existente.

Como a concentração, de acordo com o valor de produção, supera a concentração resultante da propriedade da terra (que é uma relação jurídica de apropriação de um bem), interessa justificar porque a concentração fundiária não é maior; ou seja, porque o processo de absorção de terras pelos grandes produtores não foi proporcional ao grau de oligopolização alcançado.

Isto deve-se, por um lado, ao fato de ser o setor agropecuário muito menos oligopolizado que os demais setores econômicos, permitindo que uma parte dos lucros diferenciais sejam absorvidos pelos oligopsônios não-agropecuários.

Por outro lado, as "resistências" do Agro ao processo concentrador são maiores que na indústria, porque a marginalização do produtor, em termos econômicos, se dá em relação a um mercado específico, permitindo que ele, com perdas, se retire deste mercado, no qual a competição está muito dura, e se transfira a outro mercado (para produzir outro produto), no qual as condições sejam menos desfavoráveis. Como este processo de adaptação se dá de um ciclo vegetativo a outro, contribui para consolidar a idéia que a oferta agrícola ocorre conforme um sistema de teia de aranha.

No entanto, dado que as oportunidades de mercado são menores que o número de produtores marginalizados (o que implica uma forte competição entre eles e uma redução nos níveis possíveis de remuneração), a tendência à concentração acaba por impor-se, mas de forma mais lenta, já que estando instalados e em condições de cobrir seus gastos diretos ou seus desembolsos, sobrevivem. Sobrevivem, também, porque sua unidade de produção é também meio de reprodução da força de trabalho (através do autoconsumo), residência (casa), reserva de valor (terra, bens, animais e outros excedentes esporádicos), mesmo quando totalmente marginalizados dos mercados específicos. Além disso, a força de trabalho, ao ser do tipo familiar, é, ao mesmo tempo, custo, pelo dispêndio de energia muscular humana, e fonte de ingresso pela geração de excedente para a renda, através do valor agregado.

À medida que o processo de marginalização econômica se aprofunda, suas resistências vão diminuindo pela perda da terra, que já não permite "financiar" a reprodução da força de trabalho, das outras reservas de valor e a liquidação das fontes de ingressos marginais. O camponês descaracteriza-se como tal, como produtor, transformando-se num **residente rural**, num elemento do exército industrial de reserva para o setor agropecuário ou para os demais setores.

Estes mecanismos de defesa contra o processo concentrador podem ser muito fortes, quando existem situações cíclicas de auge e depressão, sempre e quando não se estimule indiscriminadamente a "modernização" do agro, porque contra ela não existem defesas para os produtores marginais.

A modernização implica a especialização que acelera a concentração, porque muitos dos elementos de produção e de reprodução da força de trabalho passam a ser objeto de compra, aumentando os gastos em dinheiro, criando dívidas e vulnerabilizando o camponês, que acaba vendendo sua terra e sua casa e se proletarizando.

A modernização que aparentemente oferece oportunidades a todos pode ser justamente o elo decisivo para romper a estrutura de relativo equilíbrio, que mantém o camponês no meio rural, em condições humanas difíceis, mas melhores que as dos marginais urbanos.

Abstract

This essay deals with the fact that there has been a lack of historical determination in the studies and propositions of economic policies in so far as Specific Social Formations are concerned, as well as kinds of country markets with similar social formation.

Farming and cattle raising in the Latin American capitalism — here considered as a structure of prevailing market — is a discriminated oligopoly of several average and small enterprises that prefer production value to the land constitution of rural estates. This is however, considered an insufficient criterion because it points out a judicial and legal relation which enables but does not determine the social relations of production.

The economic agents are here classified into five big categories: marginal, normal, average differentiated, large differentiated and leading producers with their respective macro economic functions.

The incidence of economic policies that incentivate production, without considering market formation and degree of oligopoly — in opposition to what is desired — induces and stimulates economic concentration by enlarging profit limits of differentiated producers, especially by using policies concerning indiscriminating prices.

The relative independence of credit that differentiated enterprises make use of, due to high possibilities of debts, permits the usage of selective credit and, at the same time, gives them guidance as far as growth of productive capital is concerned.

The report shows that the production value per rural property is directly proportional to the incorporated productive capital, while the production value per hectare is the result of the total capital (land capital or the value of bare land plus productive capital). This element will be added to the examination of credit policies and it will, at the same time, help explain why the dispossession of large unproductive landed estates does not always mean a decentralization of economic power.

Since the production value per rural estate depends on the productive capital at hand, one is not overtaken by the fact that the economic concentration surpasses the landed property concentration. What actually surprises is the relatively low concentration of landed property.

The essay intends to explain — in opposition to the usual approach — the concentration of landed property starting with the concentration of economic power, differentiated profits and highlevel concentration of both generated and privately acquired surplus.

The concentration of landed property is not proportional to the economic concentration because of farming "resistances" which allow the use of alternative productive means of low-level capitalization; therefore, the producer conveys to less aggressive markets or withdraws to self-running business.

Furthermore, the family-type work force which is, at the same time **cost** — because of consumption of human muscular energy, and **source of gains** — due to the generation of sales surplus, supports the structure of familial producers.

Modernization of farming, especially of family units, introduces both a disturbing and concentrating element because it implies specialization and enhancement of intersectional exchanges which causes an increase in the peasants' money expenses. This fact is responsible for additional debts and costs since the peasants are obliged to buy the food formerly self-produced.

Summarizing, the policies of economic incentives and modernization, without considering productive structure, stimulate economic concentration which determines the marginality and proletarianism of peasants.