

Barreiras burocráticas e institucionais à modernização: o caso da Amazônia *

STEPHEN G. BUNKER **

As teorias da modernização postulam que as instituições modernas são uma condição necessária para o crescimento econômico. Esta formulação, porém, parte de enfoques urbanos e industriais. Sugere-se aqui que as instituições modernas incorporadas nos programas oficiais de colonização e desenvolvimento rural podem acarretar custos muito além dos seus benefícios, sobretudo quando a complementaridade e a complexidade das instituições agravam os obstáculos temporais e espaciais ao seu estabelecimento coordenado. Examina-se esta hipótese em uma comparação dos custos de adaptação às instituições modernas e dos benefícios desta adaptação para os pequenos produtores nos projetos de colonização na Amazônia.

1 — Introdução

As teorias da modernização, em sua maioria, pressupõem uma série de condições e determinantes vinculando, em ordem, instituições modernizadoras, indivíduos modernizados, instituições modernas e crescimento econômico. As análises críticas dessas teorias, entretanto, geralmente não levaram em consideração a seqüência implícita dessas vinculações. Em vez de testar cada vinculação separadamente e em ordem, essas análises críticas se baseiam em correlações diretas entre instituições modernizadoras ou indivíduos modernizados e

Nota do Editor: Tradução não revista pelo autor.

* Este trabalho baseia-se numa pesquisa patrocinada pela Universidade Federal do Pará durante o período em que o autor foi professor visitante no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.

** Do Departamento de Sociologia da Universidade de Illinois em Urbana-Champaign.

crescimento econômico. Embora Portes¹ tenha afirmado que as instituições tradicionais podem ser mais eficazes para o desenvolvimento econômico do que as instituições modernas, seu próprio trabalho empírico sobre modernização também focalizou mais as atitudes individuais do que os efeitos das instituições modernas sobre o desenvolvimento. Neste trabalho, examinamos a proposição de que, apesar de as instituições modernizadoras poderem realmente criar indivíduos modernos para atuar nas instituições modernas, estas, por sua vez, podem ser onerosas a ponto de impedir, em vez de promover, o desenvolvimento econômico. Especificamente, analisamos os custos e benefícios de um determinado conjunto de instituições modernas estabelecidas através dos programas de colonização com pequenos agricultores e de desenvolvimento rural adotados pelo Governo brasileiro, na Amazônia, de 1970 a 1978.

A premissa central da abordagem aqui apresentada é a de que a contribuição real ou potencial das instituições modernas ao desenvolvimento econômico depende da relação de seus custos e benefícios para a nação ou para a região nas quais elas foram estabelecidas e para os indivíduos que a elas se devem adaptar. Esses custos e benefícios variam de acordo com os contextos sociais, políticos, econômicos e geográficos em que ocorrem segundo o modo de estabelecimento dessas instituições.

A escolha de um caso envolvendo o desenvolvimento rural reflete uma tentativa deliberada de contrabalançar a ênfase predominante atribuída ao fenômeno urbano e industrial na literatura sobre desenvolvimento, que ignora tanto a maioria da população de muitos países subdesenvolvidos quanto a forte evidência de que muitos dos problemas de subdesenvolvimento têm suas raízes nas áreas rurais.

Nas seções que se seguem, examinamos certas questões que ainda não foram satisfatoriamente resolvidas pelos teóricos da modernização e seus críticos; explicamos como a abordagem apresentada trata dessas questões; utilizamos essa abordagem para examinar os custos e benefícios das instituições modernas nos programas de colonização

¹ Alejandro Portes, "The Factorial Structure of Modernity: Empirical Replications and a Critique", in *American Journal of Sociology*, n.º 79 (1973), pp. 15-44.

e desenvolvimento rural ao longo da Transamazônica e em outras regiões do Pará; e consideramos as implicações desse exame para as teorias do desenvolvimento.

2 — As deficiências das teorias sobre modernização

De modo a proporcionar um teste adequado das teorias sobre modernização, a abordagem aqui apresentada deve lidar com uma série de problemas não resolvidos nessas teorias, muitos dos quais já foram assinalados em obras anteriores.

2.1 — Dependência e desenvolvimento

A teoria da modernização foi rejeitada como ideologicamente tendenciosa e/ou como teoricamente inconsistente por estudiosos que empregam perspectivas de dependência ou marxistas.² A premissa básica dessa crítica — de que os sistemas nacional e internacional de estratificação e subordinação colocam limites cruciais ao potencial

² Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (University of California, 1979); Andre Gunder Frank, "Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology", in *Latin America: Underdevelopment or Revolution* (Nova York: Monthly Review Press, 1969), pp. 21-94; Rudolfo Stavenhagen, *Social Classes in Agrarian Society* (Nova York: Doubleday, 1975); Theotonio dos Santos, "La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de la Dependencia en América Latina", in *La Dependencia Político-Económica de América Latina* (México: Siglo Veinteuno, 1970), pp. 147-187; Oswaldo Sunkel, "Desarrollo, Subdesarrollo, Dependencia, Marginación, Desigualdades Espaciales: Hacia un Enfoque Totalizante", in *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (outubro de 1970), pp. 13-49; M. Hechter, "Review of I. Wallerstein's The Modern World System", in *Contemporary Sociology*, n.º 4 (1975), pp. 217-222; I. Wallerstein, "Modernization: Requiescat in Pace", trabalho apresentado no painel temático para o conceito de modernização, reuniões da American Sociological Association (San Francisco, 1975); H. Hill, "Peripheral Capitalism: Beyond Dependency and Modernization", in *The Australian and New Zealand Journal of Sociology*, vol. 11, n.º 1 (1976), pp. 30-37; e Mahmood Mamdani, *Politics and Class Formation in Uganda* (Nova York: Monthly Review Press, 1976).

de desenvolvimento de qualquer país — é consistente, mas pode ser sustentada sem negar que os processos de mudança nas nações subdesenvolvidas podem ocorrer de modo parcial, independentemente de sua posição no sistema mundial. Os programas governamentais de desenvolvimento são afetados pela situação dependente e pela estrutura de classe do país que os adota, e seu resultado só pode ser compreendido levando em consideração esses fatores; mas esses resultados também dependem da dinâmica interna de cada programa, especialmente quando se relacionam com a estrutura institucional e burocrática e suas articulações com as populações-alvo.³ Na medida em que as teorias da modernização abordam essas questões e na medida em que os órgãos de planejamento nos países subdesenvolvidos continuam a incorporar conceitos derivados das teorias de modernização em seus programas, essas teorias merecem um exame mais detalhado.

2.2 — Modernização e desenvolvimento

Outros críticos, apesar de aceitarem a existência de um conjunto empiricamente identificável de atitudes “modernas”, assinalaram a falta de resultados ligando a modernização de indivíduos diretamente ao desenvolvimento econômico. Portes⁴ defende o potencial econômico das instituições tradicionais e sugere que as atitudes modernas, que são resultado de valores importados do Ocidente, podem retardar o desenvolvimento, superestimando o consumo ou elevando a propensão dos mais qualificados a migrar. Delacroix e Ragin apresentam resultados sobre a relação entre instituições modernizadoras e desenvolvimento econômico que apóiam substancialmente a posição de Portes. Seus resultados, no entanto, se referem apenas a duas variáveis, a primeira e a última de uma seqüência

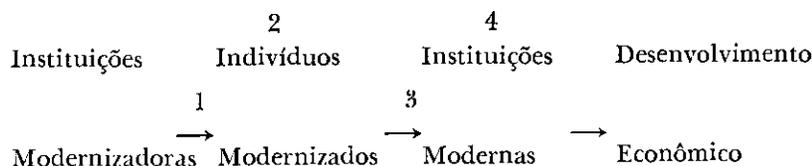
³ Ver Stephen Bunker, “Power Structures and Exchange between Government Agencies in the Expansion of the Agricultural Frontier in Pará, Brazil”, in *Studies in Comparative International Development*, vol. XIV, n.º 1 (1979), pp. 56-76.

⁴ Alejandro Portes, *op. cit.*, “Modernity and Development, a Critique”, in *Studies in Comparative International Development*, vol. 8, n.º 3 (1973), pp. 247-279, e “On the Sociology of National Development: Theories and Issues”, in *American Journal of Sociology*, n.º 82 (1976), pp. 55-85.

de quatro variáveis que se encontra implícita em Inkeles e Smith, Moore, Hunt, Hoselitz e Hagen,⁵ e que eles resumem da seguinte maneira:

“As instituições modernizadoras tais como a escola e os meios de comunicação de massa criam indivíduos modernos que compõem o pessoal das instituições modernas necessárias ao crescimento econômico.”⁶

Diagramaticamente, teríamos o seguinte processo de modernização:



Eles justificam a escolha de instituições modernizadoras como a variável mais relevante em termos de política, aceitando a seqüência causal implícita; assim fazendo, não levam em consideração uma das questões-chave da divisão na teoria da modernização: serão as instituições modernas necessariamente ou sempre benéficas ao progresso econômico dos países pobres.⁷

Críticas anteriores das teorias de modernização identificaram uma série de afirmações questionáveis nessas teorias e apresentaram dados empíricos que alteram algumas de suas conclusões; mas, ignorando

⁵ A. Inkeles e D. Smith, *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974); W. E. Moore, *Industrialization and Labor: Social Aspects of Economic Development* (Ithaca, Nova York: Cornell University Press, 1951), e “Social Aspects of Economic Development”, in R. E. Faris (org.), *Handbook of Modern Sociology* (Chicago: Rand McNally, 1964); C. L. Hunt, *Social Aspects of Economic Development* (Nova York: McGraw Hill, 1966); B. F. Hoselitz, “Economic Growth and Development: Noneconomic Factors in Economic Development”, in *American Economic Review*, n.º 47 (maio de 1957), pp. 28-41; e E. Hagen, *On the Theory of Social Change* (Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1962).

⁶ Jacques Delacroix e Charles Ragin, “Modernizing Institutions, Mobilization, and Third World Development: A Cross-National Survey”, in *American Journal of Sociology*, vol. 84, n.º 1 (julho de 1978).

⁷ A. Portes, “Modernity and Development...”, *op. cit.*

os processos de desenvolvimento implícitos, elas perpetuaram alguns dos principais problemas das teorias de modernização, especialmente suas discriminações inadequadas entre instituições relacionadas e não relacionadas com a produção e entre mudanças institucional imposta e emergente. Tampouco relacionaram os custos dessas instituições modernizadoras ou modernas com os benefícios em termos de desenvolvimento ou com a capacidade a curto prazo de a sociedade em desenvolvimento assumir esses custos. Cada uma dessas discriminações deve ser efetuada em qualquer tentativa de explicar as relações entre instituições modernizadoras, homens modernos, instituições modernas e desenvolvimento econômico.

2.3 — Instituições relacionadas e não relacionadas com a produção

As teorias da modernização têm abordado principalmente três instituições modernizadoras: a fábrica, a escola e os meios de comunicação de massa. Embora Delacroix e Ragin excluam a fábrica de sua análise, eles o fazem “devido à equivalência aproximada entre industrialização e desenvolvimento econômico”.⁸ Contudo, há razões muito mais básicas para fazer discriminação entre diferentes tipos de instituições. A fábrica como instituição facilita direta e imediatamente a produção, a escola pode permitir aumentos de longo alcance na produção, e o cinema como instituição tem mais a ver com consumo do que com produção. Os custos e benefícios da adaptação de uma população a essas instituições e do uso que essa população faz das instituições são igualmente variados. O trabalho numa fábrica, se puder ser feito, talvez modernize menos o indivíduo do que a escola ou os meios de comunicação de massa,⁹ mas satisfaz imediatamente suas necessidades de subsistência. Os retornos da escolarização são mais lentos e menos certos, e o tempo despendido na escola apresenta elevados custos de oportunidade em termos de sub-

⁸ Delacroix e Ragin, *op. cit.*

⁹ Ver A. Inkeles, “Continuity and Change in the Interaction of the Personal and the Sociocultural Systems”, in B. Barber e A. Inkeles (orgs.), *Stability and Social Change* (Boston: Little Brown, 1971), p. 277.

sistência imediata. A utilização dos meios de comunicação de massa não apresenta nenhuma relação clara com as estratégias de subsistência.

Devido aos diferentes impactos das instituições sobre os sistemas de produção, sua relativa acessibilidade a regimes modernizadores não depende apenas de seus custos imediatos, mas também é principalmente da relação entre custos imediatos e tempo decorrido antes do pagamento. Todos os governos enfrentam o problema de recursos insuficientes para atingir todos os objetivos, mas esse problema é severamente agravado pelo subdesenvolvimento. Delacroix e Ragin citam Bendix¹⁰ em apoio ao seu argumento de que "os países pobres devem compensar os sistemas de educação e comunicações, pois encontram-se 'mais disponíveis do que o capital requerido pela tecnologia moderna'."¹¹ De fato, na medida em que o retorno produtivo do investimento em educação se faz a longo prazo e que o retorno dos sistemas de comunicações (no caso dos meios de comunicação de massa) pode ser nulo, freqüentemente há mais capital disponível para investimento em atividades mais onerosas porém mais imediatamente produtivas. Evidentemente, isso é o que ocorre em países, como o Brasil, cujos governos deliberadamente criaram climas favoráveis para o capital internacional e subsidiaram diretamente a industrialização.¹²

A análise das relações entre instituições modernizadoras, homens modernos e instituições modernas e desenvolvimento econômico deve incluir considerações dos custos e benefícios das instituições durante períodos de tempo específicos, tanto para os membros individuais de uma população quanto para a nação como um todo.

¹⁰ R. Bendix, *Nation Building and Citizenship* (Berkeley: University of California Press, 1977), p. 419.

¹¹ Delacroix e Ragin, *op. cit.*

¹² Ver Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California Press, 1973), e "Reflexiones sobre las Tendencias de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario", in *Revista Paraguaya de Sociología*, n.º 12 (maio/agosto de 1975), pp. 111-158; Carlos Estevam Martins, *Capitalismo do Estado e Modelo Político no Brasil* (São Paulo: Graal, 1977); e L. C. Bresser Pereira, *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (São Paulo: Brasiliense, 1977).

2.4 — Desenvolvimento urbano *versus* desenvolvimento rural

Outra dificuldade nos estudos que relacionam atitudes modernas e desenvolvimento econômico é que eles se concentram excessivamente na situação urbana. O modelo original de Inkeles da instituição modernizadora é a fábrica; sua obra e outros estudos também focalizam os meios de comunicação de massa, particularmente o cinema e as escolas. Fábricas, escolas e meios de comunicação de massa concentram-se tipicamente nas áreas urbanas.¹³ Excepcionalmente, altos índices de prioridade urbana em muitos países subdesenvolvidos aumentam os efeitos dessa concentração.¹⁴

Essa ênfase no fenômeno urbano é parcialmente justificada pela associação estreita de industrialização e urbanização com as medidas usuais de desenvolvimento, tais como o PNB, a renda *per capita*, o consumo de energia ou a proporção de matérias-primas para bens industrializados na exportação. Embora sejam medidas convenientes, constituem artifícios de definição oriundos de conceitos de desenvolvimento baseados em industrialização e urbanização. Essas medidas efetivamente ignoram a questão do desenvolvimento para a população rural, que constitui uma proporção substancial (e em muitos casos a maioria) da população nacional de países subdesenvolvidos.

Shaw,¹⁵ baseando-se em estudos de Feder, CIDA, Barraclough, Smith e Thiesenhusen,¹⁶ argumentou que muitos dos principais

¹³ Sobre o caso mexicano, ver Pablo Gonzalez-Casanova, *La Democracia en México* (México: Ediciones Era, 1965).

¹⁴ Para dados sobre a América Latina, ver John Walton e A. Portes, *Urban Latin America* (Austin: University of Texas Press, 1976), pp. 29-37.

¹⁵ Paul Shaw, *Land Tenure and Rural Exodus* (Gainesville: University of Florida Press, 1976).

¹⁶ CIDA, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola* (Comité Interamericano para o Desenvolvimento Agrícola, União Pan-Americana, 1966); Solon Barraclough e A. L. Domike, "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries", in *Land Economics*, vol. XLII, n.º 4 (1965), pp. 391-424; S. Barraclough, "Agricultural Policy and Strategies of Land Reform", in Irving L. Horowitz (org.), *Masses in Latin America* (Nova York: Oxford University Press, 1970), pp. 95-175; T. Lynn Smith, *Colombia: Social Structure and Process of Development* (Gainesville: University of Florida Press, 1967);

problemas de desenvolvimento das áreas urbanas — emprego crescente, sistemas deficientes de habitação, saúde e transporte, desnutrição e taxas de mortalidade crescentes — resultam da maciça migração dos pobres rurais para as cidades, que excede em muito a capacidade que tem a indústria de absorver essa mão-de-obra,¹⁷ provocada pelas pressões combinadas de aumento da população, sistemas rígidos, improdutivos e desiguais de distribuição e posse da terra e controle governamental sobre os preços dos alimentos, destinado a favorecer a industrialização baseada no setor urbano. O efeito combinado dessas pressões manteve os níveis da produção rural em 1/3 dos níveis registrados nas cidades,¹⁸ limitando gravemente o surgimento de mercados internos adequados para sustentar o crescimento industrial. O setor rural é de importância crucial para o desenvolvimento nacional. A análise do papel das instituições modernas no desenvolvimento não pode limitar-se à fábrica, à escola e aos meios de comunicação de massa.

2.5 — Mudança institucional imposta e emergente

O fato de as instituições modernas surgirem em torno de novas formas econômicas ou serem impostas como meios políticos para promover mudanças econômicas nas direções preferidas pelo governo afeta diretamente a relação dos custos e benefícios das instituições e, portanto, sua contribuição potencial para o desenvolvimento econômico. A política de desenvolvimento do governo é um determinante essencial do processo de mudança institucional, e a

William C. Thiesenhusen e J. O. Bray, "Profit Margins in Chilean Agriculture: A Reply and a Rejoinder", in *Land Economics*, n.º 43 (1967); e Ernest Feder, *The Rape of the Peasantry — Latin America's Landholding System* (Nova York: Anchor Books, 1971) .

¹⁷ W. C. Thiesenhusen, "Population Growth and Agricultural Employment in Latin America, with some U. S. Comparisons", in *American Journal of Agricultural Economics*, n.º 51 (1969) .

¹⁸ Celso Furtado, *The Economic Development of Latin America* (Nova York: Cambridge University Press, 1976) .

análise das conseqüências, em termos de desenvolvimento, das instituições modernas deve levar em consideração tanto as formas quanto os efeitos da intervenção do governo.

Em alguns casos, o efeito da intervenção do governo nas instituições tradicionais é indireto, como quando subsídios ou incentivos à indústria ou à agricultura capitalista em grande escala atraem ou expulsam mão-de-obra de (ou para) uma determinada área, descontrola o equilíbrio demográfico e, assim, provoca mudanças nas relações entre proprietário e arrendatário, entre o pequeno proprietário rural e os comerciantes ou entre empregador e empregado. Contudo, freqüentemente o efeito sobre as instituições é direto, como quando o governo, no processo de reforma agrária ou desenvolvimento rural, intervém diretamente nos sistemas de posse e propriedade da terra, promove o crédito agrícola onde não existiam bancos ou estabelece a infra-estrutura de armazenagem e transporte necessária para criar sistemas de comércio competitivos, nos quais grupos monopsônicos de intermediários utilizavam sistemas de troca ou controlavam a comercialização da produção excedente através de várias formas de trabalho forçado em pagamento de dívidas. No contexto urbano, essa intervenção ocorre na remoção de favelas e nos projetos de renovação urbana, transferência forçada de populações ou controle direto das relações de trabalho, salários e preços. Nesse segundo tipo de programa, o governo impõe instituições modernas como um prelúdio ou pré-condição para mudanças nos sistemas de produção.

2.6 — Custos e benefícios do estabelecimento de instituições modernas

A relação de custos e benefícios nesses tipos de programas para estabelecimento de instituições variam com: a) a interconexão e a complementaridade das novas instituições; b) os obstáculos temporais e espaciais que podem impedir o estabelecimento coordenado dessas novas instituições interdependentes; e c) a complexidade das relações entre as instituições e os sistemas de produção. Todas as instituições apresentam custos; quanto mais complexa a

instituição, mais elevados serão os custos. Instituições complexas tendem a acompanhar sistemas econômicos complexos, e a eles se limitam, por dois motivos. Primeiro, instituições complexas são necessárias ao funcionamento eficiente e coordenado de sistemas econômicos complexos. Segundo, somente os sistemas econômicos complexos apresentam níveis de produção suficientemente altos para arcar com os custos de estruturas institucionais complexas.

Quando um governo tenta impor novas instituições como parte de um plano de desenvolvimento, corre o risco de que o custo das novas instituições seja maior do que o aumento correspondente na produção, especialmente a curto prazo. Quando os recursos do governo são escassos, especialmente em países subdesenvolvidos, e estão sujeitos a múltiplas demandas que são freqüentemente mais fortes nos setores já altamente produtivos e, portanto, utilizam instituições mais complexas e a elas se adaptam, os recursos que os governos podem destinar (ou destinarão) a programas que envolvem o estabelecimento de instituições são necessariamente limitados. Os custos são inevitavelmente transferidos para a população-alvo, que tem níveis produtivos tipicamente baixos. Se o hiato entre o estabelecimento de novas instituições e os aumentos resultantes do nível de produção não for excessivo, essa população pode ser capaz de arcar com esses custos.

As instituições são estabelecidas ao longo do tempo e através do espaço, e sua implementação pode exigir diversos arranjos organizacionais. Os obstáculos de tempo e espaço, juntamente com o problema de coordenar diferentes formas organizacionais, são agravados por limitações orçamentárias. Se as novas instituições forem numerosas, e especialmente se sua implementação depender de vários órgãos burocráticos, provavelmente serão estabelecidas a taxas diferentes ao longo do tempo e no espaço.

Contudo, na medida em que as instituições são interligadas e complementares, elas devem ser estabelecidas em conjunto, em vez de separadamente, ou não conseguirão promover os objetivos a que se destinam. Se faltarem partes em qualquer conjunto de instituições complementares, o efeito de cada instituição sobre a produtividade será reduzido ou anulado, embora seus custos para a população-alvo possam permanecer os mesmos. O resultado de tal situação é a trans-

ferência dos custos institucionais para uma população que não apresenta aumentos correspondentes ou compensatórios na produção.

As instituições modernas são tipicamente numerosas, interligadas e complementares. Suas relações com os sistemas de produção são igualmente complexas. As disparidades e o desenvolvimento desigual entre regiões nas nações subdesenvolvidas agravam os obstáculos espaciais e temporais enfrentados pelos planos de desenvolvimento nacional.

A combinação desses fatores tende a causar hiatos entre o estabelecimento de novas instituições e os aumentos correspondentes na produtividade. Esses hiatos criam uma tendência para os programas de desenvolvimento com estabelecimento de instituições no sentido de transferir mais custos para a população-alvo do que seu sistema produtivo pode sustentar.

2.7 — Requisitos para uma análise dos efeitos da mudança institucional sobre o desenvolvimento

Até aqui, explicamos a necessidade de analisar as relações entre instituições modernas e desenvolvimento econômico como primeiro passo para testar a seqüência causal de quatro variáveis implícitas nas teorias de modernização. Essa análise requer a inclusão de: a) um exame da relação entre instituições modernas e sistemas de produção, na medida em que isso afeta os membros individuais da população, a economia nacional e os recursos disponíveis ao governo nacional; b) medidas que possam ser aplicadas de maneira equivalente aos contextos urbano e rural; c) considerações sobre os modos como essas instituições são estabelecidas; e d) custos e benefícios dessas instituições para a população-alvo.

3 — Dados e análise

Nas seções seguintes, os elementos identificados como necessários à análise dos efeitos das instituições modernas serão aplicados a

um exame do impacto desenvolvimentista de instituições modernas específicas que foram incorporadas aos esquemas de desenvolvimento rural e colonização ao longo da Transamazônica e em outras áreas rurais do Estado do Pará, de 1971 a 1978. Dado que a premissa central desta abordagem é a de que a contribuição real ou potencial das instituições modernas para o desenvolvimento econômico depende da relação de custos e benefícios para a nação ou região em que são estabelecidas e para os indivíduos que devem adaptar-se a elas, a análise focalizará principalmente os determinantes desses custos e benefícios: a) a interconexão e complementaridade das instituições modernas; b) os obstáculos espaciais e temporais que impedem o estabelecimento coordenado dessas instituições; e c) as relações entre essas instituições e os sistemas de produção.

Esse enfoque permite a utilização de medidas simples e diretas dos custos e benefícios. Os programas governamentais de desenvolvimento que incorporam ou impõem instituições modernas são executados por burocracias especializadas. A interconexão e complementaridade dessas instituições pode ser determinada pelo grau de interdependência entre os órgãos burocráticos — isto é, até que ponto o funcionamento de determinados órgãos depende do funcionamento de outros. Os obstáculos espaciais e temporais ao estabelecimento coordenado dessas instituições pode ser determinado através de uma análise do desempenho real das burocracias quanto à consecução ou não dos objetivos do programa. A adaptação às instituições modernas toma a forma de cumprimento das exigências processuais das burocracias que correspondem a essas instituições. O grau em que as instituições modernas promovem ou retardam o desenvolvimento econômico pode ser medido pela proporção entre os custos da conformidade às exigências e os benefícios que cada órgão burocrático confere. Comparando esses custos e benefícios, podemos medir o grau em que as instituições consideradas promovem ou retardam o desenvolvimento econômico.

O exame das burocracias que correspondem às instituições específicas e as implementam também permite analisar os custos das instituições para o governo e os modos como as instituições modernas são impostas ou estabelecidas.

Finalmente, a abordagem utilizada, analisando custos e benefícios de cada instituição, necessariamente especifica a relação entre cada instituição e os sistemas de produção. No caso em pauta, algumas dessas instituições — levantamento e registro das terras, bem como títulos de propriedade, crédito bancário para a agricultura e sistemas competitivos de mercado baseados em infra-estrutura de transporte, armazenagem e processamento — estão diretamente relacionadas com a produção e a troca, enquanto outras, particularmente as relativas à caracterização e documentação da identidade social, estão apenas indiretamente relacionadas com a produção e a troca.

Embora a abordagem aqui apresentada ofereça as vantagens de medidas diretas e simples, essas vantagens são um tanto contrabalançadas pelos limites inerentes ao estudo de casos singulares. O problema da pouca margem de generalização proporcionada por resultados específicos é agravado pela necessidade de períodos relativamente longos de trabalho de campo. Neste caso, os dados analisados foram colhidos de 1975 a 1978 em entrevistas com dirigentes e pesquisa nos arquivos de órgãos nacionais, regionais, estaduais e locais das burocracias analisadas, entrevistas com agricultores afetados pelos programas considerados, comerciantes locais, homens de negócios, políticos e sacerdotes, observação dos processos em várias repartições dos órgãos e da organização e funcionamento dos estabelecimentos, bem como em documentos oficiais do governo.

Entretanto, este trabalho está voltado para a elaboração de uma abordagem aos estudos sobre desenvolvimento nacional que possa explicar o modo como o potencial desenvolvimentista das instituições modernas varia com os contextos e formas nos quais são estabelecidas. A melhor maneira de se atingir isso é através de atenção cuidadosa aos detalhes de casos particulares. Se a abordagem aqui apresentada responder satisfatoriamente às necessidades teóricas, as tentativas adicionais para resolver os problemas de particularidade e tempo de pesquisa serão justificadas.

Essa análise específica de caso está organizada da seguinte maneira: a) o contexto institucional anterior aos programas de desenvolvimento considerado é apresentado como base para a mensuração dos custos e benefícios das novas instituições; b) a seguir, examina-se o efeito dos imperativos políticos e da ideologia de planeja-

mento sobre o modo de estabelecimento institucional; e c) a interdependência dos órgãos burocráticos específicos é relacionada com os custos e benefícios do cumprimento desses processos. Esses custos e benefícios são, então, comparados para se avaliar a contribuição, em termos de desenvolvimento, das instituições envolvidas.

4 — Mudança institucional: contexto e custos

Os programas de colonização e desenvolvimento rural considerados neste trabalho constituem um caso extremo de tentativa de estabelecer conjuntos complexos de novas instituições com grandes obstáculos temporais e espaciais. As relações de produção nas áreas rurais do Pará fundamentam-se principalmente em extração primitiva e horticultura de subsistência, com alguma criação de gado de baixa produção. O comércio com as áreas rurais baseia-se principalmente em relações de troca mistas, nas quais extensas cadeias de intermediários suprem as necessidades de produção e subsistência suplementar em troca de uma proporção específica da safra. Os termos de troca são altamente desfavoráveis para o produtor. As densidades de população são extremamente baixas, e a comunicação depende ou dos rios ou de estradas rudimentares. As distâncias são enormes. Nessa situação, o Governo tentou introduzir títulos de propriedade da terra com base em levantamentos e demarcação de limites, a documentação universal da identidade social, o crédito agrícola garantido por propriedades registradas, as redes de transporte e armazenagem para as lavouras comerciais e um sistema de preços garantidos do produto.

Os custos organizacionais do estabelecimento de instituições para registro das terras, crédito, identificação social e troca comercial são amplos. O levantamento e o registro das terras exigem pessoal qualificado e equipamento sofisticado, pesquisa quanto à posse anterior da terra e sua transferência através de venda ou herança, um sistema legal adequado para resolver as demandas conflitantes e um sistema central de controle para restringir as pretensões e vendas fraudulentas. O crédito bancário para a agricultura só é possível com o

estabelecimento de agências bancárias e emprego de pessoal qualificado, e também depende de sistemas de controle centralizado para prevenir desfalques e furtos. Dado que tanto o registro de terras quanto o crédito bancário são instituições que não podem atestar, em termos particularistas ou comunitários, a identidade e a responsabilidade pessoais, dependem de outras instituições que certificam a identidade social e registram o cumprimento das exigências processuais e sociais e a ausência de dívidas e obrigações. Essas instituições também requerem pessoal treinado e infra-estrutura administrativa. O crédito bancário só constitui uma forma viável de acesso ao capital dentro de um sistema de mercado competitivo, mas tal sistema depende de estradas e armazéns adequados. O problema do controle dessas instituições de registro das terras, crédito e mercado é agravado pela falta de experiência anterior da população-alvo com essas instituições; devido ao fato de o Governo Central não poder contar com a vigilância ou reação da população civil face a procedimentos administrativos desviantes ou irregulares, o bom funcionamento dos órgãos do Governo requer graus excepcionais de controle interno. As grandes distâncias entre a sede e as agências e a falta de sistemas adequados de transporte e comunicação impedem até mesmo graus normais de controle interno.¹⁹

Nenhuma dessas instituições pode funcionar sem o restante: o crédito requer identidade social documentada, títulos de registro das terras e um mercado competitivo; o registro das terras só é possível com identidade documentada, e o levantamento só é viável com estradas adequadas; o mercado competitivo só pode funcionar se houver estradas e armazéns adequados; e assim por diante. Contudo, a organização necessária ao estabelecimento dessas instituições, além de onerosa, é tão complexa que a colaboração e coordenação planejada entre os diversos órgãos envolvidos é quase impossível. Portanto, as próprias instituições tendem a ser estabelecidas a taxas diferentes e em diversos graus no tempo e no espaço.

¹⁹ Ver Stephen Bunker, "Colonization, Rural Development and the State: Settlement along the Transamazonian Highway" (Universidade de Illinois, 1979), não publicado.

4.1 — Política do Governo Federal e instituições periféricas de propriedade da terra

Os programas de desenvolvimento rural no Pará, que objetivam integrar os pequenos agricultores na economia nacional de mercado através das instituições de registro, propriedade privada, crédito bancário e sistemas de troca competitivos, são obstruídos por uma série de instituições originárias da posição historicamente periférica da Amazônia em relação ao Centro-Sul do Brasil. Os 59% do território nacional oficialmente definidos como Amazônia contém apenas cerca de 8% da população nacional e produzem apenas cerca de 4% de sua renda.²⁰ Somente nas duas últimas décadas é que foram construídas conexões rodoviárias da Amazônia com o resto do Brasil, e ainda existem grandes áreas (incluindo a capital de um dos territórios) com acesso apenas fluvial ou aéreo.

Os mais recentes planos de desenvolvimento nacional e regional apresentam claramente a função da Amazônia na economia nacional como sendo a de ajudar a melhorar o balanço de pagamentos do Brasil através de atividades agropecuárias e de extração vegetal e mineral em grande escala, orientadas para o mercado internacional; e os recursos naturais, tanto os renováveis quanto os não-renováveis, contribuiriam para permitir a continuação da rápida industrialização e crescimento econômico centralizados principalmente no Centro-Sul.²¹ Embora o Pará seja um pouco favorecido em relação ao resto da região, por incluir o principal porto da Amazônia bem como seu principal centro financeiro e administrativo, esses efeitos em grande parte se limitam à capital, Belém, e às suas cercanias. O restante dos 1.248.042 km² do Pará ainda estão esparsamente colonizados, pouco desenvolvidos e bastante sujeitos a interesses econômicos extra-regionais.

A posição periférica da Amazônia, e especificamente do Pará, dentro do contexto nacional tem dois efeitos importantes. Primeiro, como região, é muito mais passiva do que determinante em termos

²⁰ INCRA, *PIN, Colonização da Amazônia* (Brasília, 1972).

²¹ Brasil, *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)* (Rio de Janeiro: IBGE, 1974); e *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia* (Belém: SUDAM, 1975).

de planejamento econômico. Poucas de suas principais indústrias são de base local e, apesar da existência de órgãos regionais de planejamento, a política oficial de desenvolvimento tende a ter origem em Brasília. Segundo, as modernas formas capitalistas de produção e troca, juntamente com suas relações e instituições correspondentes, apesar de firmemente estabelecidas em grandes áreas dos setores agrícola e industrial da região Centro-Sul, ainda são incipientes ou não existem em grande parte da Amazônia, especialmente nas áreas rurais.²² As formas de capitalismo mercantil que floresceram na região, baseadas principalmente na comercialização de produtos extrativos, como borracha e castanha-do-pará, e de lavouras de subsistência, como mandioca e arroz, favoreceram a acumulação de capital nos centros urbanos à custa de altas taxas de apropriação que mantiveram os seringueiros e camponeses atados, em servidão por dívida, a longas cadeias de intermediários monopolistas. As principais exceções a essa forma de economia extrativista são as fazendas com grandes extensões de terra e baixos níveis de capitalização. Como as economias extrativista e camponesa, a agricultura tradicional está sujeita a sistemas de comercialização nos quais os intermediários controlam quase todo o capital e se apropriam da maior parte do excedente gerado. As altas proporções de excedente apropriadas dessa maneira impedem que os produtores acumulem capital, e assim a tecnologia permanece rudimentar e os níveis de produção continuam extremamente baixos.

As instituições de propriedade da terra no Pará refletem os modos de produção pré-capitalistas que se observam em toda a região. A parte do Código Civil relativa à propriedade só era aplicada naquelas áreas (principalmente urbanas) em que o desenvolvimento capitalista exigia formas institucionais que permitissem e controlassem a alienação registrada de terras e sua utilização em transações de crédito.

²² Ver Roberto Santos, "Sistema de Propriedade e Relações de Trabalho no Meio Rural Paraense" (Belém: UFPa/NAEA, 1977), mimeo.; e Donald Sawyer, "Peasants and Capitalism on the Amazon Frontier", trabalho apresentado nas reuniões da Associação de Estudos Latino-Americanos (Houston, novembro de 1977).

A terra e o controle sobre as terras são fatores importantes de riqueza e poder; portanto, existem instituições formais e informais que regulam sua ocupação e utilização. Entre essas instituições incluem-se documentos e autorizações tanto estaduais quanto municipais de direitos exclusivos de extração em áreas específicas, bem como outros direitos de controle direto e indireto que datam do período colonial. Entretanto, até mesmo nos documentos que atestam propriedade legal, as fronteiras reais tendem a ser imprecisas, embora o tamanho deva ser especificado.

A transferência de direitos de propriedade através de venda ou herança freqüentemente não era registrada oficialmente. A distância das áreas e a ausência de valor comercial das terras não compensavam os custos das idas aos centros administrativos e das transações com autoridades que raramente se encontravam presentes. As instituições informais de posse e propriedade da terra, com base em ocupação ou utilização e, algumas vezes, força superior, freqüentemente se sobrepunham às formas jurídicas de propriedade. Os processos oficiais se tornavam mais complicados, em alguns casos, pelo fato de os Governos Municipal, Estadual e Federal terem cedido a mesma terra a diversas pessoas em épocas diferentes, mesmo quando os direitos anteriores sobre a terra ainda eram legalmente válidos.

As instituições de crédito correspondiam tanto à propriedade da terra quanto às instituições comerciais. Baseavam-se principalmente em reconhecimento e confiança pessoais, e eram seguradas pela safra e não por garantias reais em terras.

As decisões do Governo Federal de ligar a Amazônia ao resto do País através de rodovias causaram mudanças drásticas na utilização do solo, com as quais as instituições existentes não estavam capacitadas para lidar. A conclusão da Belém—Brasília em 1959, que proporcionou acesso a terras não ocupadas e garantiu a ligação com os mercados, estimulou uma migração maciça para as áreas recém-desbravadas. A primeira ocupação foi efetuada por camponeses sem terra vindos de outras regiões, principalmente do Nordeste.

Seguiu-se rapidamente um influxo de atividades agropecuárias altamente capitalizadas. Utilizando seu enorme poder político e econômico, e freqüentemente a força, os grandes fazendeiros podiam

apossar-se das terras que os camponeses haviam roçado e aproveitar a reserva de mão-de-obra criada pela expulsão desses camponeses da terra.²³

A expansão da atividade capitalista nessas terras novas provocou uma ruptura no funcionamento normal das instituições de posse e propriedade, que não estavam adaptadas para tratar a terra como uma valiosa mercadoria negociável na escala requerida pelo repentino influxo de capital.²⁴ O Governo Estadual vendeu grandes extensões de terra de modo desordenado e, freqüentemente, corrupto.²⁵ Os cartórios ficaram abarrotados tanto de pedidos legítimos de transferência de propriedade, com base em vendas e heranças não registradas, quanto de petições para registrar e transferir títulos fraudulentos. Os bancos viram-se num dilema: por um lado, uma crescente e rentável demanda de crédito agrícola a longo prazo; por outro, as garantias convencionais – propriedade registrada – não estavam disponíveis ou não eram dignas de confiança.

O estabelecimento de um regime autoritário e centralista em 1964 criou condições para outras rupturas e mudanças nas instituições de posse e propriedade da terra. Em 1968, o Governo Federal, agindo através da SUDAM, estendeu seu programa de incentivos fiscais às grandes e altamente capitalizadas atividades agropecuárias na Amazônia. Dado que a SUDAM não era obrigada a considerar a validade dos títulos das terras nas quais seus vultosos subsídios seriam aplicados, seu efeito imediato foi agravar a crise de posse e propriedade da terra. Em 1970, o Governo do Presidente Médici planejou um sistema rodoviário através da Amazônia para servir a um duplo

²³ Ver Otavio Guilherme Velho, *Capitalismo Autoritário e Camponato* (São Paulo: Difel, 1976); Octavio Ianni, "A Luta pela Terra" (São Paulo: CEBRAP, 1977), mimeo.; e Jean Hébert e Rosa Acevedo, *Colonização Espontânea, Política Agrária e Grupos Sociais* (Belém: UFPa/NAEA, 1977).

²⁴ Otavio Mendonça, "Prefácio", in Paulo Lamarão (org.), *Legislação de Terras do Estado do Pará, vol. I, 1890-1963* (Belém: Grafisa, 1977); e Roberto Santos, *op. cit.*

²⁵ Dos 6.986.567 ha de terras vendidas a pessoas físicas pelo Estado do Pará entre 1924 e 1976, 6.481.042,8 ha, ou 92,7%, foram vendidos no período de cinco anos entre a abertura da estrada em 1959 e a Revolução de 1964 (com base em dados de Roberto Santos, *op. cit.*). A Revolução efetivamente acabou com as vendas maciças de terras pertencentes ao Estado.

objetivo: primeiro, assegurar a região para o País, permitindo sua ocupação e uma rápida movimentação militar e comercial através dela; segundo, permitir a transferência de milhares de famílias desempregadas e sem terras do Nordeste. Esse plano foi seguido do Decreto-Lei n.º 1.164, através do qual o Governo impôs o controle nacional sobre todas as terras estatais numa faixa de 100 km em cada lado de qualquer rodovia federal já construída, em construção ou planejada em toda a região amazônica. No caso do Pará, essas terras correspondiam a 30% de sua área total.

5 — Os órgãos burocráticos de colonização e desenvolvimento rural

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), formado em 1970 pela fusão de três órgãos menores, recebeu o controle sobre essas terras federais recém-adquiridas, juntamente com a responsabilidade de discriminá-las, fazer levantamentos e registrá-las para vendas eventuais ou para os amplos projetos de colonização a serem estabelecidos ao longo da Transamazônica, que devia cortar os 5.000 km de selva entre a costa do Atlântico e a fronteira peruana.

Assim, o Governo Federal, por decreto, apropriou-se de imensas áreas de terras públicas de vários Estados e colocou-as sob o controle de um órgão burocrático federal responsável por seu registro e venda legais, bem como pelo estabelecimento de milhares de pequenos agricultores numa região vasta e ainda inacessível. Além dessas tarefas, o INCRA deveria realizar a reforma agrária definida pelo Estatuto da Terra, arrecadar o imposto territorial rural e regulamentar todas as cooperativas agrícolas.

5.1 — A ideologia oficial de desenvolvimento rural

Em todas essas múltiplas funções, há um denominador comum que caracteriza a ideologia dos Estados autoritários modernizado-

res.²⁶ Os objetivos do INCRA eram impor uma ordem que não apenas controlasse os conflitos entre os vários segmentos da população, mas também regularizasse a posse e utilização da terra, de modo a contribuir para o crescimento econômico com instituições capitalistas modernas. Uma vez terminado o extenso trabalho de discriminar, fazer o levantamento e registrar as terras, isso permitiria a sua ampla utilização como mercadoria alienável ou negociável, sem os problemas de pedidos prévios e conflitantes, autorizados tanto pela legislação formal quanto pelo costume regional, com base na utilização e ocupação sem títulos formais. Os critérios para reforma agrária baseavam-se em noções de produtividade e títulos regularizados. Os planos de colonização previam o estabelecimento de pequenas propriedades integradas nos mercados nacionais através de modernas instituições de registro de terras, crédito bancário e uma infraestrutura de rodovias e armazéns necessária para atividades competitivas.

As múltiplas funções do INCRA refletem imperativos econômicos e políticos. O desenvolvimento da Amazônia é um componente-chave da estratégia econômica do Governo brasileiro, cujas metas são reduzir as pressões do crescimento demográfico, e de uma distribuição de terras extremamente desigual e improdutiva em outras regiões do Brasil, e fornecer matérias-primas para diminuir os *deficits* na balança comercial. A imposição de modernas instituições capitalistas também corresponde ao imperativo político de legitimar o Governo. O atual regime caracteriza o modelo econômico escolhido como “o modelo brasileiro de capitalismo industrial”.²⁷ A implementação desse modelo envolveu crescente concentração de riqueza e agravou as desigualdades regionais e setoriais, já por si severas. Isso, por sua vez, sujeitou o Governo a críticas cada vez maiores, tanto interna quanto externamente. Na medida em que o Governo pode incorporar os pobres rurais em sistemas econômicos cujas instituições reproduzem as das regiões mais desenvolvidas do País e são compatíveis com a própria ideologia econômica do regime, pode-se dizer que suas políticas de desenvolvimento não são exclusivistas nem

²⁶ Ver Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic...*, *op. cit.*, e “Reflexiones sobre las Tendencias...”, *op. cit.*

²⁷ Brasil, *II PND*, *op. cit.*

discriminatórias. Assim, as pressões políticas levaram à imposição de instituições mais apropriadas aos agricultores capitalistas de nível médio do que aos camponeses que cultivam para sua subsistência e para os quais os programas de desenvolvimento rural na Amazônia se destinavam.²⁸

5.2 — Conflito de demandas resultante dos múltiplos mandatos do INCRA

O INCRA é encarregado de resolver os conflitos sobre terras e tem o poder de expropriar e redistribuir glebas cuja utilização seja improdutiva ou cuja propriedade leve a tensões sociais. Embora seja legalmente uma autarquia do Ministério da Agricultura, o Decreto-Lei n.º 1.164 subordina-o diretamente ao Conselho Nacional de Segurança para a determinação de políticas que objetivem a administração e ocupação das terras federais na Amazônia.

Essa combinação de funções sociais, políticas e econômicas envolve o INCRA numa série de dilemas. Seus mandatos para reforma agrária e colonização chocam-se com seu controle patrimonial sobre a venda de terras públicas e sua cobrança de arrendamento. O INCRA retém toda a receita oriunda da venda de terras públicas, bem como uma proporção dos impostos arrecadados. Portanto, seus próprios interesses patrimoniais levam a uma dedicação maior a essas atividades do que aos difíceis problemas de colonização ou às tarefas politicamente sensíveis de redistribuição das terras. Seus múltiplos mandatos também têm-no sujeitado a pressões econômicas de grupos capitalistas interessados em adquirir terras e a rápidas mudanças nas políticas do Governo relativas à Amazônia.

Em coordenação com uma grande campanha publicitária nacional e o compromisso político do Governo com o Programa de Integração Nacional,²⁹ a maior parte das atividades e do orçamento do INCRA de 1970 a 1974 foi dedicada aos ambiciosos Projetos Integrados de

²⁸ Para um exame detalhado do impacto da busca de legitimidade sobre os programas de desenvolvimento rural, ver Stephen Bunker, "Colonization, Rural Development...", *op. cit.*

²⁹ INCRA, *op. cit.*

Colonização (PIC) ao longo da Transamazônica. Anunciado como um programa para dar "terras sem homens a homens sem terras", o objetivo declarado desses projetos era resolver os problemas de superpopulação do Nordeste e dos minifúndios no Sul. O INCRA foi encarregado de estabelecer colonos em lotes de 100 ha, proporcionando rodovias de acesso perpendiculares à estrada recém-aberta, habitação, crédito, transporte, armazenagem, serviços sanitários, educação e assistência técnica, tanto diretamente quanto em coordenação com outros órgãos federais.

O INCRA teve enormes dificuldades em coordenar todas as facetas desses projetos. A seleção e o transporte de colonos foram deturpados por corrupção política e emaranhados logísticos. As rodovias de acesso não eram construídas a tempo, e as facilidades de crédito ficavam presas a procedimentos burocráticos que as tornavam não-econômicas para a maioria dos colonos. Os padrões geométricos, segundo os quais os lotes de 100 ha foram marcados e os diversos centros administrativos e residenciais construídos, ignoravam completamente problemas de fertilidade do solo, relevo, drenagem e disponibilidade de água. As sementes distribuídas aos colonos para suas lavouras iniciais de arroz não haviam sido testadas nas áreas de colonização e se mostraram totalmente inadequadas, ocasionando um fracasso quase total da lavoura. As demoras na construção de rodovias de acesso impediram a comercialização das safras. Devido ao fracasso da lavoura de arroz e às perdas causadas pela falta de rodovias de acesso, muitos colonos não puderam pagar seus empréstimos e foram impedidos de utilizar crédito bancário nos anos posteriores.

Desde o início, os programas de colonização sofreram tanto com as outras demandas de recursos do INCRA quanto com as críticas e pressões diretas dos setores dominantes. Suas dificuldades para implementar os programas de colonização e seus erros de planejamento e execução tornaram-no especialmente vulnerável a essas demandas e pressões. Entretanto, essas dificuldades e erros eram em grande parte uma consequência inevitável da inadequação da estrutura administrativa para coordenar o estabelecimento das diversas novas instituições interdependentes com os programas de colonização. Na próxima seção mostraremos como a ideologia desenvolvimentista

e organizacional do Governo levou à imposição de instituições modernas, cujo custo para a população-alvo foi maior do que seus benefícios, tendo, portanto, um efeito negativo sobre o desenvolvimento.

6 — Interdependência institucional e os custos do desenvolvimento para o agricultor

Cada uma das instituições interdependentes impostas pelo modelo oficial tem uma contrapartida burocrática no(s) órgão(s) responsável(is) por várias partes dos processos de colonização e desenvolvimento rural.

Em princípio, cada órgão preenche partes complementares das funções necessárias às várias instituições interdependentes sobre as quais se baseia o modelo de desenvolvimento rural adotado pelo Governo. A interdependência das instituições impostas cria uma interdependência entre os vários órgãos, que o Governo reforça através de delegação de poderes e designação de programas. No entanto, as instituições não podem ser criadas de uma hora para outra, e o desenvolvimento insuficiente das modernas instituições capitalistas impostas reduz a capacidade de cada órgão para cumprir as funções que lhe foram atribuídas. Assim, o modelo oficial de desenvolvimento rural impõe um conjunto de instituições modernas à população rural e, ao mesmo tempo, pressupõe que essas instituições estão suficientemente estabelecidas para permitir que as burocracias modernas funcionem de acordo com elas.

Dado que as pressupostas instituições modernas são altamente interligadas e complementares, as deficiências oriundas do fato de que cada órgão deve funcionar sem suas pressupostas bases institucionais são agravadas por sua dependência a todos os outros órgãos.

A fragmentação dos programas de desenvolvimento rural entre órgãos múltiplos agrava os problemas criados pela ausência de suas pressupostas bases institucionais. A coordenação dos programas complementares é complexa, difícil e freqüentemente obstruída por considerações políticas estranhas, pois os diversos órgãos são responsá-

veis perante diferentes níveis de governo e dependem de diversos arranjos para obter recursos.³⁰

Finalmente, as enormes distâncias e espaços envolvidos, juntamente com as barreiras físicas naturais de uma floresta tropical úmida, retardam o estabelecimento das estruturas necessárias às instituições pressupostas e impedem as comunicações entre os órgãos de desenvolvimento rural e dentro deles. A Transamazônica é uma estrada estreita e suja durante os seis meses de seca, quando a poeira grossa torna o trabalho nela bastante perigoso. Durante os seis meses de chuva, o tráfego na rodovia é freqüentemente interrompido por desmoronamentos, destruição de pontes e grandes atoleiros, nos quais os veículos ficam presos ou correm o risco de derrapar para fora da estrada. O serviço telefônico é precário ou nem existe. Dado que todos os órgãos possuem centros administrativos em Belém, as dificuldades de comunicação criam acúmulos e demoras nos processos, bem como distorções de política devido à troca insuficiente de informações. Devido ao fato de as rodovias de acesso não terem sido devidamente planejadas, sendo praticamente intransitáveis durante a estação chuvosa, muitos dos funcionários dos órgãos não podem atingir mais do que uma pequena parte das áreas de trabalho que lhes são destinadas.

A lógica da tentativa de legitimar o regime, transformando camponeses em capitalistas de nível médio, requer que eles se adaptem ao modelo econômico do Governo e aos procedimentos dos órgãos interdependentes, mas não coordenados, que esse modelo estrutura. Os programas de desenvolvimento rural fracassam porque os custos do cumprimento das exigências processuais desse modelo na ausência de todas as instituições necessárias pesam diretamente sobre o pequeno agricultor. O exame seguinte do ciclo de financiamento-cultivo-colheita-remuneração ilustra como a interdependência institucional cria interdependência dos órgãos e como os custos dos procedimentos dos órgãos e da falta de coordenação entre eles recaem sobre o pequeno agricultor. A acumulação desses custos provoca perdas líquidas para a maioria dos agricultores e impede que os órgãos executem efetivamente os seus programas.

³⁰ Ver Stephen Bunker, "Power Structures and Exchange...", *op. cit.*

6.1 — A dependência da extensão rural em relação ao crédito bancário

O modelo oficial de desenvolvimento rural no Brasil, baseado no padrão de extensão rural dos órgãos a nível de condado nos Estados Unidos e adaptado às relações econômicas predominantes nas zonas agrícolas orientadas para o mercado das áreas mais desenvolvidas,³¹ é altamente dirigido para empréstimos agrícolas individuais. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (EMATER-Pará) é ao mesmo tempo o órgão oficial de extensão rural do Pará e o único autorizado a preparar projeto de crédito agrícola. Devido ao fato de ser definida como uma “empresa pública de direito privado”,³² deve manter-se através de convênios com outros órgãos públicos e empresas privadas.

Seus recursos são parcialmente financiados pelo Ministério da Agricultura, mas uma parcela considerável de seu orçamento provém de uma comissão de 2% que recebe do Banco do Brasil por projeto aprovado. Para manter-se, a EMATER é obrigada a orientar seus programas de extensão rural maciçamente no sentido do crédito agrícola.

A dependência da EMATER em relação ao Banco do Brasil obriga-a a funcionar mais como seu agente do que como órgão de extensão rural. Deve preparar cada projeto de empréstimo, com uma avaliação da capacidade de endividamento do agricultor e um plano de aplicação, tendo, portanto, de acompanhar o desenvolvimento da lavoura para garantir ao banco que o agricultor está utilizando adequadamente o dinheiro e poderá pagar o empréstimo.

6.2 — A dependência do crédito bancário em relação aos títulos de propriedade da terra

A instituição de crédito bancário requer outros meios de garantir o pagamento que não as garantias interpessoais implícitas em acor-

³¹ Edward G. Schuh, *O Desenvolvimento da Agricultura no Brasil* (Rio de Janeiro: APEC Editora S.A., 1971).

³² *Diário Oficial do Estado do Pará* (Belém: Imprensa do Estado do Pará, 9 de novembro de 1976).

dos de crédito menos formais. O Banco do Brasil pede garantias reais para seus empréstimos agrícolas, e define essas garantias como o título de propriedade da terra ou o capital investido em terra registrada. Uma exceção parcial é feita para um documento especial do INCRA, intitulado Licença de Ocupação (LO), que é fornecido ao ocupante enquanto seu processo de registro está pendente; mas só serve como garantia para empréstimos a curto prazo. No caso dos pequenos agricultores do Pará, o crédito a curto prazo só é concedido para as lavouras de arroz, feijão e milho (as chamadas culturas de subsistência), cujo cultivo em pequena escala só proporciona uma renda marginal, mesmo se o trabalho do agricultor não for remunerado. A efetiva integração do pequeno agricultor parense no mercado depende de culturas perenes, como cana-de-açúcar, pimenta e cacau, em parte devido a seu maior valor por volume (esta consideração é importante dadas as grandes distâncias a que ficam os mercados e o sistema de transporte precário e oneroso) e em parte devido ao rápido desgaste do solo causado por culturas anuais nos frágeis solos tropicais. Portanto, um eficaz desenvolvimento rural só pode ocorrer em terras cujos títulos o banco aceite. A dependência da EMATER quanto ao Banco do Brasil sujeita os programas de desenvolvimento rural às normas bancárias. A instituição do crédito bancário, por sua vez, depende completamente, nesse caso, de instituições de propriedade da terra juridicamente registrada.

Conforme explicado, os modos de produção dominantes na maior parte do Pará não exigem o tipo de títulos que os bancos agora pedem. Tendo ficado pendente a discriminação, por parte do INCRA, da ocupação, utilização e registro das terras e subsequente levantamento e regularização, a expropriação pelo Governo da faixa de 200 km ao longo da rodovia efetivamente suspendeu a validade de toda e qualquer documentação anterior ao INCRA. Nas áreas próximas a essa faixa, a suspensão de fato da validade ocorre porque ninguém sabe se as terras estão sob a jurisdição do INCRA ou do Estado do Pará.

A capacidade do INCRA para discriminar, fazer o levantamento e registrar as numerosas e vastas extensões de terra sob sua jurisdição é limitada pelo tamanho de seu próprio orçamento, pela falta de pessoal qualificado e pelas redes inadequadas de transporte e comunicação. Dentro dessa capacidade limitada, a dedicação ao levan-

tamento e registro dos lotes dos pequenos agricultores fica comprometida por seu envolvimento em vendas de terras a grandes empresas e suas atividades de arrecadação de impostos. Mesmo nas áreas de colonização não oficial, onde o levantamento dos lotes dos colonos tinha prioridade, muitos deles ainda não possuem títulos definitivos. Em muitas das áreas tradicionais de pequenas propriedades, o INCRA nem mesmo começou a demarcar as terras dentro de sua jurisdição, sem falar na discriminação e levantamento efetivos das terras ocupadas. O Decreto-Lei n.º 1.164 efetivamente anulou uma série de instituições de propriedade da terra adequadas aos atuais modos de produção e impôs diferentes instituições adaptadas a modos de produção predominantes em outras áreas, mas não pode garantir que as novas instituições sejam viáveis.

Até 1976, o INCRA havia expedido apenas 12.800 Licenças de Ocupação (LO) e 4.400 Títulos Definitivos (TD). Os TD substituíram um número igual de LO. Muitos dos TD e LO já foram cancelados por motivo de desistência ou transferência. Assim, o número total de documentos efetivos expedidos pelo INCRA com relação às terras fica consideravelmente abaixo de 12.800. Na verdade, o número de documentos efetivos emitidos pelo INCRA era menor que o de novas ocupações de terras por ele provocadas. Até mesmo nas áreas de colonização de alta prioridade, nas quais se concentravam os programas de desenvolvimento rural, a documentação das terras por parte do INCRA foi demorada (ver Tabela 1). Muitos dos novos ocupantes das áreas de colonização ainda não têm documentos relativos às terras, não os possuindo também praticamente nenhum dos ocupantes das áreas de colonização tradicional incorporadas à jurisdição do INCRA.³³

³³ Em algumas áreas de ocupação tradicional, a imposição do INCRA como o órgão normativo para o registro das terras provocou realmente rupturas nos sistemas anteriores de crédito bancário para a agricultura. Nessas áreas, alguns fazendeiros e agricultores receberam crédito com base em vários documentos de propriedade da terra e/ou prestígio pessoal junto aos bancos. Embora esses documentos possam ter validade presumida até decisão contrária por parte do INCRA, seu valor efetivo é anulado se um gerente de banco decidir que necessita da segurança do título do INCRA. Portanto, as demoras por parte do INCRA colocaram até mesmo os agricultores que anteriormente trabalhavam com crédito bancário em situação desvantajosa com relação aos que possuíam documentos do INCRA e se haviam estabelecido mais recentemente.

TABELA 1

INCRA: expedição de títulos de terra nos Projetos Integrados de Colonização (PIC) — 1972/77

	Títulos Definitivos (TD)						Total ^a
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	
PIC de Altamira	803	76	555	1.071	254	70	2.829
PIC de Itaituba	—	—	—	144			
PIC de Monte Alegre	—	—	—	—	719	300	1.019

	Licenças de Ocupação (LO)						Total ^b
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	
PIC de Altamira	—	—	2.281	57	133	9	2.480
PIC de Itaituba	—	—	—	383	622	55	1.060
PIC de Monte Alegre	—	—	—	97	—	13	110

FONTE: INCRA CR — 01/TF.

NOTA: Número aproximado de colonos em 1977 (estimativa do autor): PIC de Altamira = 4.130; PIC de Itaituba = 2.600; e PIC de Monte Alegre = 3.000.

^a Inclui títulos cancelados.

^b Inclui LO canceladas e LO substituídas por TD.

O levantamento, a discriminação, a documentação e o registro exigidos para implementar modernas instituições de propriedade da terra, tanto nas áreas de ocupação tradicional quanto nas de colonização mais recente, envolveriam uma despesa enorme e provavelmente levariam anos para completar-se, mesmo com um grande apoio por parte do Governo. O compromisso do INCRA em outras atividades, juntamente com restrições de pessoal ditadas pelas políticas governamentais de redução de custos, retardou os processos de emissão de títulos, limitando-os a uma pequena proporção das terras sob jurisdição federal. Os diversos programas de desenvolvimento rural, especialmente os que envolvem crédito bancário, estão limitados e deturpados, porque foram elaborados de tal maneira que só podem funcionar no contexto das novas instituições de propriedade da terra.

6.3 — A dependência da expedição de títulos em relação à documentação de identidade social

A instituição de modalidades nacionalmente uniformes de registro de propriedade por meio de títulos pressupõe outras instituições para atestar a identidade social de modo igualmente uniforme.

As demoras por parte do INCRA em discriminar e fazer o levantamento das terras resulta em parte de sua própria insistência em que um pretendente a uma LO ou a um TD apresente numerosos documentos pessoais, incluindo certidão de nascimento, certificado de reservista, título de eleitor, certidão de casamento, CPF e carteira de identidade, bem como um certificado de boa conduta expedido pela Polícia. Para conseguir uma LO ou um TD na área de colonização, devem ser apresentados em cada uma das diversas etapas do processo um certificado de saúde e um comprovante de que não possui outras terras. Se a situação do seu lote estiver complicada por transferência, ele pode ter que apresentar todos esses documentos quatro ou cinco vezes.

As instituições que caracterizam, controlam e atestam a identidade social em sociedades complexas não são mais desenvolvidas nas áreas rurais do Pará do que as que regulam a propriedade e a utilização da terra como bem negociável. Poucos pequenos agricultores têm todos os documentos exigidos, e muitos não possuem nenhum; nem existe a infra-estrutura necessária que possibilite à população rural obtê-los facilmente.

Os próprios documentos são relativamente dispendiosos, bem como as idas às repartições do Governo e os adiamentos. O tempo e o dinheiro despendidos nas idas aos diversos centros administrativos para obter os documentos freqüentemente aumentam devido ao não preenchimento de formalidades ou ausência de funcionários, ou, ainda pior, porque as certidões de registro civil nunca foram tiradas. O INCRA, os postos de saúde, as delegacias de polícia e as repartições de imposto de renda situam-se, freqüentemente, em diversos centros administrativos bem distantes. Os próprios procedimentos do INCRA, que envolvem a apresentação dos mesmos documentos em três diferentes processos, primeiro para uma Guia de Assentamento, depois para uma LO e finalmente para um TD,

aumentam ainda mais as demoras e despesas. A complexidade de cada processo e a falta de explicações adequadas de todas as exigências burocráticas significam que muitos agricultores devem fazer viagens extras às repartições do INCRA para completar seus requerimentos.

A insistência burocrática em tratar os colonos ou os pequenos agricultores como se sempre tivessem vivido dentro da estrutura institucional já estabelecida no Centro-Sul do Brasil complica a tal ponto os procedimentos, já onerosos para se obter documentos relativos à terra, que muitos deles não o conseguem (ver Tabela 2). Mesmo para os que conseguem obter os documentos necessários, as relações entre a EMATER, o Banco do Brasil e os vários outros órgãos ou são complexas a ponto de tornar o crédito desvantajoso ou adiam tanto a aprovação e liberação dos empréstimos que os fundos obtidos não podem ser aplicados nas épocas propícias.

6.4 — O custo do crédito

A instituição do crédito bancário envolve uma série de exigências e controles processuais. O cumprimento dessas exigências necessariamente implica um certo custo; mas, se os órgãos responsáveis pelos controles não funcionarem eficientemente, esses custos tornam-se exorbitantes.

O agricultor em busca de crédito deve fazer pelo menos duas viagens, e freqüentemente mais, ao escritório da EMATER e ao menos duas idas ao banco para ter seu projeto de crédito elaborado e aprovado. Contudo, mesmo após aprovação do empréstimo, seu acesso ao dinheiro emprestado depende de o banco liberar as parcelas correspondentes às várias fases de planejamento e colheita. O banco só libera cada parcela mediante apresentação de um certificado, emitido pela EMATER, de que a fase anterior foi cumprida satisfatoriamente. Em alguns casos, a autorização de pagamento emitida pelo agente da EMATER depende da autorização de outro órgão do Ministério da Agricultura atestando a ausência de doença nas plantas. A EMATER não dispõe de funcionários suficientes para o número de agricultores por ela atendidos, e freqüentemente está sujeita a longas esperas para receber a verba destinada

TABELA 2

Custos mínimo e máximo em tempo e dinheiro das medidas necessárias ao recebimento de crédito rural a curto prazo: exemplos das áreas de colonização de Santarém, Altamira e Monte Alegre^a - 1977

Destino e Objetivo	Número de Viagens ^b	Distâncias e Tempo de Viagem ^b	Custos de Transporte por Viagem (Cr\$)	Custos de Alimentação e Alojamento (Cr\$)	Comissões, Encargos, Xerox, Fotos (Cr\$)	Custos Totais (Cr\$)
I -- Documentos Pessoais						
Várias Repartições Municipais	4-8	20-245 km 1- 33 Dias	10- 200	30- 400	600-800	720-5.600
II -- Guia de Assentamento e Licença de Ocupação						
INCRA	3-6	0-134 km 0- 2 Dias	0-100	0-150	50	50-1.550
III -- Elaboração e Registro de Planos de Crédito e Retiradas de Empréstimo						
EMATER: Pedido de Projeto	1-3	0-172 km 0- 2 Dias	0-200	0-150	—	0-700
Escritório da EMATER: Entrega da Proposta Assinada	1-2	0-172 km 0- 2 Dias	0-200	0-150	—	0-700
Banco do Brasil e Cartório: Registrar Empréstimo, 1. ^a Retirada	1-2	20-245 km 1- 5 Dias	10-200	30-650	250	290-1.950
EMATER: Autorização para 2. ^a e 3. ^a Retiradas	2-6	0-172 km 0- 2 Dias	0-200	0-150	—	0-2.100
Banco do Brasil: 2. ^a e 3. ^a Retiradas	2-4	20-245 km 1- 5 Dias	10-200	30-650	—	80-3.400
Banco do Brasil: Pagamento do Produto, Desconto do Empréstimo	1	20-245 km 1- 3 Dias	10-200	30-400	—	40- 600
Subtotais: Documentos Pessoais e da Terra (I e II) (Cr\$):			770	—	6.150	
Crédito (III) (Cr\$):			410	—	10.450	
Total (I, II e III)						1.150-16.600

NOTAS: 1) Os documentos pessoais (I) só precisam ser obtidos uma vez, com exceção do certificado de imposto de renda, que só é válido por um ano. A LO (II) é válida por dois anos. Os custos diretos da elaboração de planos de crédito e retirada de dinheiro (III) são anuais.

2) O TD requer a repetição de II e registro no cartório, que pode custar até Cr\$ 2.000,00.

3) Os totais de mínimo e máximo, evidentemente, não podem ser determinados com precisão em casos individuais, pois representam possibilidades burocráticas. Os agricultores individuais que tendem para o máximo em qualquer ano dado são, provavelmente, aqueles com maior probabilidade de desistir em algum ponto do processo ou não poder pagar os empréstimos bancários.

4) A taxa oficial de câmbio em julho de 1977 era de Cr\$ 14,26 por dólar. O salário mínimo mensal no Pará era de Cr\$ 815,00. O crédito concedido para 7 ha de arroz (tamanho típico para um colono com LO) era de Cr\$ 7.840,00.

^a As distâncias máximas entre a residência do agricultor e as várias agências variam nas quatro áreas: em Santarém, para todas as agências, 172 km; em Itaituba, 245 km para o Banco do Brasil e as repartições municipais, 120 km para o INCRA e 70 km para a EMATER; em Monte Alegre, 80 km para o Banco do Brasil, repartições municipais e EMATER, 100 km para o INCRA; em Altamira, 220 km para o Banco do Brasil, 174 km para o INCRA e 60 km para a EMATER.

^b O número de viagens e o tempo de ida e volta variam amplamente em função de demoras nas várias agências, ausência de funcionários, falta de documentos, filas longas ou fechamento das seções de crédito nos bancos, erros ou omissões no preenchimento de documentos por funcionários de outros órgãos.

^c Em Monte Alegre e Santarém as idas à EMATER e ao Banco do Brasil para cada uma das três autorizações e retiradas usualmente podem ser combinadas.

à gasolina e manutenção de veículos, que provém de outros órgãos com os quais mantém convênio. Por ambos esses motivos, os agricultores freqüentemente têm que ir ao escritório da EMATER para convencer o funcionário a assinar a autorização sem ir até ao seu lote; ou então esperam até que o funcionário finalmente chegue, perdendo com isso dias de trabalho e correndo o risco de sofrer prejuízos na lavoura devido a plantio ou colheita fora do tempo.

Mesmo após receber a necessária autorização, o agricultor pode estar sujeito a atrasos no banco, que ocasionalmente fecha sua seção de crédito por vários dias enquanto resolve seus próprios problemas administrativos, e até mesmo por várias semanas para investigar desfalques de algum funcionário por falsificação dos registros de empréstimo aos agricultores. Essas viagens e atrasos aumentam em muito o custo do crédito. No caso de empréstimos a curto prazo, esses custos freqüentemente correspondem a 50% do valor do empréstimo, e em alguns casos ultrapassam essa proporção (ver Tabela 4). Os atrasos não raro obrigam o agricultor a plantar tardiamente, correndo riscos com isso, ou a aplicar seus próprios recursos nas primeiras etapas do cultivo sem nenhuma garantia de que irá receber o crédito necessário para completar seu investimento.

Somente culturas perenes como pimenta, cacau e cana-de-açúcar proporcionam retornos suficientemente elevados para absorver os custos fixos do crédito rural. Contudo, tais lavouras requerem empréstimos para investimento a longo prazo, e estes só são concedidos a agricultores que receberam TD do INCRA. A única exceção a essa regra é um programa especial que não exige título de propriedade para financiar lavouras de cacau, mas que até agora só beneficiou um pequeno número de agricultores. Para o restante dos agricultores que só receberam LO do INCRA e, portanto, só podem obter crédito a curto prazo para as lavouras de "subsistência", arroz, feijão e milho, o crédito bancário provavelmente contribuirá mais para as perdas do que para os lucros. Muitos agricultores ficaram tão endividados com o banco devido a fracassos com empréstimos a curto prazo obtidos com base em LO que não terão condições de obter os empréstimos necessários para as culturas perenes, mais lucrativas, se e quando finalmente obtiveram títulos definitivos do INCRA.

6.5 — Os custos da superposição de jurisdições federal, estadual e municipal

Novas instituições podem ser criadas por legislação, mas até mesmo no contexto de um governo fortemente centralizado o funcionamento dessas novas instituições pode ser impedido pela persistência de outras que favorecem interesses anteriormente estabelecidos. Apesar das evidentes tendências centralizadoras do atual regime brasileiro, e em contraste com o grande poder formal do INCRA sobre as terras federais na Amazônia, os governos estaduais e municipais ainda mantêm jurisdição sobre todas as transações que envolvem terras, inclusive todo o crédito para o qual a terra serve como garantia ou hipoteca. Os grandes poderes do INCRA sobre a terra incluem autoridade para emitir títulos de propriedade e garantir empréstimos, mas o controle sobre o registro das terras e dos empréstimos continua nas mãos dos cartórios licenciados pelos diversos Estados. Os cartórios, localizados nas sedes dos municípios, são na verdade prebendas vitalícias e, na prática, hereditárias concedidas a pessoas privadas. Uma vez tendo o tabelião recebido seu ofício, o Governo Estadual pouco controle exerce sobre seus atos, especialmente em municípios mais remotos, e o Governo Federal não dispõe de nenhum controle.

Essa contradição do modelo centralista do regime resulta em múltiplas jurisdições, o que aumenta as complicações e os custos burocráticos envolvidos em todas as transações relativas a terras. Aos procedimentos, já por si onerosos, para se obter LO diretamente do INCRA e registrar um empréstimo a curto prazo, que utiliza a própria lavoura como garantia e pode ser registrado no cartório mais próximo ao banco, acrescentam-se outras exigências e formalidades; assim, quando o INCRA finalmente concede seu TD, e cada vez que o banco aceita esse título como garantia por um empréstimo a longo prazo, o agricultor deve comparecer ao cartório na sede do município no qual as terras se localizam.

Dado que as sedes dos municípios se localizam ao longo dos rios, que constituem o meio tradicional de transporte, e já que os projetos de colonização seguem a rodovia, que atravessa os municípios a uma grande distância dos rios, o colono freqüentemente tem que fazer longas e difíceis viagens pela rodovia para chegar ao rio e então ir

de barco até a sede do município. No caso do PIC de Altamira, por exemplo, a maior parte da colonização concentra-se no município de Prainha, cujo cartório está situado em Monte Alegre. Para registrar um título ou um empréstimo para investimento, o colono tem que viajar 543 km, em direção a oeste e ao norte, por rodovia, até Santarém, o que leva umas 20 horas, e depois viajar para leste novamente por umas seis horas de barco. Em 1977, a viagem de ida e volta por ônibus e barco custava mais de Cr\$ 600,00 por pessoa e durava pelo menos cinco dias. Além de ser onerosa e consumir tempo, a viagem torna-se perigosa devido às condições precárias das rodovias, que ficam cheias de lama na estação chuvosa e cobertas de poeira grossa durante a estação seca. A maioria dos colonos do PIC de Itaituba é obrigada a percorrer uma distância de 400 km até Santarém para registrar seus empréstimos.

Como os cartórios não estão sujeitos a controle federal, e já que a supervisão do Governo Estadual sobre eles é tão fraca, eles podem facilmente explorar o pequeno agricultor. Em alguns casos, aproveitaram-se da falta de proteção do colono e de sua tendência a voltar para casa, em vez de continuar a pagar dias extras de alimentação e alojamento, para extorquir ilegalmente taxas elevadas por seus serviços. Até 1978, quando vários órgãos públicos e uma cooperativa local conjugaram forças para pressionar as autoridades estaduais a enviar uma comissão de inquérito, o cartório de Monte Alegre cobrava regularmente dos colonos até quatro vezes o máximo legal de um salário mínimo (Cr\$ 815,00 em 1977).

Mesmo junto à Transamazônica, ou nos municípios cujas sedes estão situadas nas junções dos rios com a rodovia, os escritórios dos diversos órgãos federais, estaduais e municipais não raro encontram-se bastante separados. A sujeição do agricultor às três jurisdições eleva ainda mais os custos acumulados do desenvolvimento rural.

6.6 — Os custos da comercialização

O êxito das instituições de título de propriedade privada e crédito bancário depende da existência de um mercado competitivo. Os

obstáculos temporais e espaciais a serem superados para o estabelecimento da infra-estrutura necessária a um sistema de mercado competitivo são particularmente difíceis.

Para poderem pagar seus empréstimos, os colonos devem vender sua produção a um preço compensatório. Isso requer rodovias, que são de responsabilidade do INCRA nas áreas de colonização. Muitas das estradas de acesso ainda não existem, quatro ou cinco anos após a data projetada para o seu término, e muitas das que foram completadas tornam-se intransitáveis durante a estação da colheita. No caso de lavouras de subsistência, o colono deve vender sua produção nos armazéns da CIBRAZEM para assegurar preços adequados. Essa companhia do Governo é o único local em que ele pode receber os preços mínimos da CFP (Comissão de Financiamento da Produção). Como a EMATER, a CIBRAZEM mantém-se com recursos próprios e reluta, portanto, em investir em áreas onde a receita da armazenagem não compensará os custos. A operação da política de preço mínimo do Governo Federal é, assim, seriamente restringida pela constituição de outro órgão que é obrigado a se manter e do qual a CFP depende para suas operações.

Entretanto, embora a CIBRAZEM deva agir como empresa, está sujeita aos controles de despesa aplicados a todos os órgãos burocráticos do Governo. Todas as compras devem ser primeiro submetidas para aprovação e depois para licitação. A combinação dessas restrições manteve a capacidade da CIBRAZEM bem abaixo do nível necessário ao volume produzido nas áreas dos pequenos agricultores, principalmente fora dos projetos de colonização, e impediu ou retardou a instalação de equipamento que permitiria uma rotação e um manuseio mais rápidos dos produtos armazenados. No PIC de Altamira, por exemplo, somente em 1978 foi instalada uma balança automática para caminhões, substituindo o lento e muito mais oneroso sistema manual de descarregar e pesar. Um armazém inteiro ficou fechado durante cinco anos por falta de equipamento e pessoal.

O custo da ineficiência da CIBRAZEM recai sobre o agricultor. Onde não há armazéns da CIBRAZEM, o agricultor freqüentemente tem que vender seus produtos muito abaixo dos preços mínimos estabelecidos; onde existe armazém, os atrasos da CIBRAZEM ocasionam graves prejuízos ao agricultor. No auge da colheita do arroz,

ele às vezes é obrigado a esperar oito dias na fila para descarregar, tendo que pagar o tempo ocioso do transportador, fora as despesas com alimentação e alojamento. O custo do transporte, de uma espera de quatro a oito dias, de alimentação e alojamento e das taxas cobradas pela CIBRAZEM ultrapassou a metade do valor do carregamento normal de 200 sacas de arroz durante a colheita de 1977, mesmo sem contar o valor do tempo de trabalho perdido pelo agricultor (ver Tabela 3).

TABELA 3

Custos aproximados para o agricultor de crédito, produção, transporte, descarregamento e processamento de 200 sacas de arroz no armazém da CIBRAZEM no PIC de Altamira ou de Itaituba em relação ao valor recebido e ao valor emprestado em 1977

Custos	Cr\$
1) Custo de Crédito (Total do Item III da Tabela 2)	1.180 — 16.600
2) Custos de Produção: valor do empréstimo preparado pela EMATER para 7 ha, com produção de 200 sacas, sem contar juros, com base em 100% de custos de produção, do roçado à colheita, excluindo transporte e encargos de comercialização	7.840
3) Juros do Empréstimo	350 — 500
4) Transporte: Cr\$ 25 — Cr\$ 30/saca	5.000 — 6.000
5) Tempo de Espera Pago ao Transportador: quatro a oito dias a Cr\$ 400/dia	1.600 — 3.200
6) Alimentação e Alojamento para o Agricultor Esperando Descarregar: quatro a oito dias a Cr\$ 150/dia	600 — 1.200
7) Encargos de Cr\$ 4,08/saca	816
8) Limpeza: Cr\$ 1/saca	200
9)	200
10) Secagem (de 14 a 18% de umidade)	128 — 136
Custos Totais	17.914 — 36.692
Valor de Venda	
Pago ao Agricultor pelo CFP Cr\$ 80—105/saca, de acordo com a qualidade	16.000 — 21.000
Lucro ou Prejuízo	
Ordem de Diferença: valor de venda menos custos totais	(-) 20.692 — (+) 3.086

NOTA: A taxa de câmbio oficial do dólar em julho de 1977 era de Cr\$ 14,26.

Tanto o Banco do Brasil quanto a EMATER baseiam-se nos preços mínimos para calcular a capacidade de endividamento dos agricultores a cada ano. Na verdade, as demoras nos armazéns da CIBRAZEM sobrecarregam tanto o agricultor, ou forçam-no a vender seus produtos a compradores privados a preços tão mais baixos, que constituem um fator preponderante na incapacidade de muitos lavradores para pagar os empréstimos.

A Tabela 4 apresenta a série de possíveis relações entre custo e retorno para uma típica safra anual de arroz, que constitui a lavoura mais rentável e para a qual o colono pode obter financiamento sem um TD e uma ficha limpa de crédito. Pode-se supor que os casos individuais estão distribuídos uniformemente dentro desses limites, que variam de um possível prejuízo máximo de Cr\$ 20.692,00 até um possível lucro máximo de Cr\$ 3.086,00. Portanto, para o colono, as probabilidades de prejuízo são sete vezes maiores do que as de lucro. Deve-se assinalar que esse cálculo não inclui os custos de obtenção dos documentos relativos à terra. Cabe observar também que as probabilidades de perda seriam muito maiores aumentando-se o número de anos, e que a transição crucial para culturas perenes só é possível após liquidação de todos os débitos bancários. Assim, quanto mais tempo o colono tiver que esperar pelo TD, tanto menores serão as probabilidades de que o acesso a empréstimos rentáveis lhe seja de algum proveito.

6.7 — Inconsistências do modelo: as normas do INCRA e as instituições capitalistas de propriedade da terra

As tentativas para resolver algumas das discrepâncias entre as novas formas institucionais, as metas do programa e as relações econômicas incompatíveis agravaram, na realidade, as distorções dos programas. A situação dos títulos nas áreas de colonização é exacerbada ainda mais pelos regulamentos especiais que o INCRA aplica a essas áreas. Uma de suas preocupações era “fixar” o colono na terra. Embora o modelo oficial de colonização exija que os colonos se adaptem às instituições capitalistas, o INCRA só poderia assegurar sua permanência na terra limitando seus direitos ou impedindo suas oportunidades de vender o lote recebido, cujo valor aumentou bas-

tante em decorrência da infra-estrutura financiada pelo Governo e do roçado feito pelos colonos. Para impedir as vendas de terras nos PIC, o INCRA resolveu que o colono, mesmo com título definitivo, não poderia vender seu lote até que fosse oficialmente "emancipado". Antes, o colono que quisesse desistir poderia pedir ao INCRA que avaliasse os melhoramentos introduzidos no lote de modo a poder vendê-los, os frutos de seu próprio trabalho, e não a terra, a outro pretendente, também selecionado pelo INCRA. Para estar apto à seleção, o novo comprador não poderia possuir outro lote na área de colonização. Em contradição com seu próprio modelo capitalista de colonização e desenvolvimento rural, o INCRA adotou uma posição anticapitalista com relação aos direitos sobre a terra para impedir tanto as desistências quanto a concentração de propriedade fundiária.

Na prática, esse esquema criou inúmeros obstáculos. Atrasos de até quatro anos nos processos oficiais de transferência são comuns. Contudo, muitos colonos quiseram vender seus lotes, principalmente porque a infra-estrutura básica e os programas de assistência não lhes proporcionaram as necessárias facilidades para cultivar terras de modo rentável. Devido a problemas de acesso e a dificuldades na obtenção de crédito, e em muitos casos porque prejuízos anteriores com lavouras financiadas impediam novos empréstimos, o valor da produção não acompanhou a valorização de seus lotes.

Agora que o período mais difícil de abertura e limpeza já passou, as áreas de colonização estão atraindo colonos mais altamente capitalizados do que os primeiros ocupantes que ousaram enfrentar as condições muito mais primitivas dos primeiros anos. Muitos desses migrantes mais recentes são pequenos agricultores do Sul que não resistiram à competição dos grandes estabelecimentos agrícolas mecanizados. Embora seus lotes individuais fossem pequenos demais para serem mecanizados de modo rentável, ou eles mesmos não pudessem acumular capital suficiente para competir efetivamente, o valor de venda de suas terras era bastante para que pudessem investir grandes volumes de capital nas terras muito mais baratas da Amazônia.

Por não terem sido acompanhadas de programas de apoio efetivo, as barreiras administrativas do INCRA não impediram as vendas de terras. Em lugar disso, surgiram diversos mecanismos informais de transferência em substituição aos meios oficiais. Em alguns casos, o colono original simplesmente deixa o lote em troca de uma soma de dinheiro. Em outros, assina uma declaração formal de abandono ou desistência e deixa-a com o novo ocupante. Em muitos casos, o proprietário original passa uma procuração ao comprador, deixando o título em seu próprio nome. O único efeito real das medidas adotadas pelo INCRA para impedir as vendas foi complicar e retardar a capacidade do segundo proprietário de registrar a terra e, assim, obter acesso a investimento ou crédito a longo prazo. Os compradores têm dificuldade em obter até mesmo os documentos necessários para obter crédito a curto prazo. Em muitos casos, o segundo e terceiro ocupantes do lote despenderam seu capital inicial antes de receber o título e foram obrigados a vender as terras.

Os especuladores e grandes proprietários, que constituem o alvo real das restrições do INCRA, não são particularmente prejudicados pela ausência de documentos sobre a terra, pois dispõem de outras fontes de capital ou não estão interessados na produção da terra. Os pequenos agricultores, que trouxeram algum capital de outras áreas sem obter crédito para dar prosseguimento a seu investimento inicial antes do esgotamento de seus recursos, é que foram mais seriamente afetados pelas restrições do INCRA às transferências.

Dado que o número de desistências oficialmente registradas pelo INCRA atinge 1/3 dos lotes nas áreas de colonização,³⁴ e dado que o total é certamente muito maior do que indicam os números oficiais devido às transferências informais das quais o INCRA não dispõe de registro, uma grande proporção dos atuais colonos encontra-se excluída dos programas de crédito, seja diretamente, devido aos atrasos do INCRA em registrar as terras, ou indiretamente, devido a suas medidas contra as transferências, além daqueles que não puderam pagar empréstimos anteriores devido aos custos elevados do crédito rural.

³⁴ A estimativa do autor baseia-se em vários documentos do INCRA.

6.8 — A concentração dos benefícios do desenvolvimento rural

O efeito líquido de todos esses custos e impedimentos à participação nos programas de desenvolvimento rural é a exclusão progressiva de um número cada vez maior de agricultores, seja através de desistência e venda ou através de acumulação de débitos não pagos, e o favorecimento sistemático de uns poucos que conseguiram preencher todos os requisitos institucionais, obter título de propriedade e manter uma boa ficha de crédito. No PIC de Altamira, geralmente considerado o mais bem-sucedido do Pará, o montante total de crédito aumentou mais do dobro da taxa de inflação de 1973 a 1977, enquanto o número total de empréstimos reduziu-se a menos da metade (ver Tabela 4).

A concentração real de benefícios foi ainda maior do que essa tabela indica. Nos primeiros dois anos do programa de colonização, quase todos os empréstimos destinavam-se a lavouras de arroz, de modo que havia usualmente um empréstimo por fazendeiro. Em 1977, a maioria dos colonos que ainda dispunham de acesso a crédito levantou diversos empréstimos, pois esses são específicos com relação às lavouras. Aproximadamente 1/3 dos colonos que financiaram uma cultura perene financiaram mais de uma, e quase todos os que se dedicaram a culturas perenes obtiveram crédito também na produção de arroz. Os poucos que podiam utilizar os programas de crédito e extensão rural para fazer a transição de arroz para pimenta, cacau e cana-de-açúcar, e que, portanto, conseguiram permanecer solventes durante os três ou quatro anos anteriores à produção comercializável,³⁵ acumularam capital suficiente para comprar as terras e pagar os débitos bancários de seus vizinhos que fracassaram ou investir em caminhões e tratores, utilizados para comprar e vender outras safras.

A rede de interdependência, falta de coordenação efetiva e custos espiralados envolvem outros órgãos além dos aqui descritos, mas o

³⁵ Dentre as culturas perenes, somente a cana-de-açúcar produz no primeiro ano. Contudo, trata-se da mais restritiva das culturas perenes, pois depende da proximidade de uma usina de açúcar. Menos de 400 agricultores cultivam cana-de-açúcar em escala comercial nas áreas de colonização do Pará.

TABELA 4

Aplicação do crédito rural no PIC de Altamira,^a de 1973 a 1977, com índice geral de preços para julho^b (1965/67 = 100)

	1973		1974		1975		1976		1977	
Número de Planos	Montante (Cr\$)	Número de Planos								
	10.401.772,00	3.450	18.853.427,00	1.198	15.157.128,00	1.512	62.992.219,00	1.346	96.478.584,35	
PIB	371	486	602	847	1.237					

^a EMATER-Pará: Assessoria de Crédito.

^b Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*, vol. 31, n.º 4 (abril de 1977), p. 2, col. 2, e vol. 32, n.º 4 (abril de 1978), col. 2.

exame dessa questão foge ao âmbito deste trabalho e não é necessário ao seu objetivo. Tanto a interdependência quanto a ruptura no funcionamento e coordenação desses órgãos advêm da imposição de instituições modernas, que funcionam em sistemas de produção típicos das áreas mais desenvolvidas, e da combinação de mecanismos capitalistas e anticapitalistas peculiares aos projetos de colonização. O custo dessas instituições modernas para a população que a elas deve adaptar-se é muito maior do que os benefícios obtidos. Em vez de contribuir para o desenvolvimento econômico, essas instituições modernas têm provocado o fracasso dos programas.

7 — Conclusão

Analisando a complementaridade e interdependência das instituições modernas, os obstáculos ao seu estabelecimento coordenado no tempo e no espaço e seu impacto sobre os sistemas de produção em relação aos modos como essas instituições têm sido estabelecidas, seu grau de congruência com instituições previamente existentes e seu impacto sobre os diferentes segmentos da população, bem como o acesso dessas parcelas às instituições, utilizamos o enfoque elaborado neste trabalho para avaliar a contribuição das instituições modernas ao desenvolvimento econômico num conjunto particular de programas de estímulo à mudança patrocinados pelo Governo.

Nesse caso em particular, as instituições através das quais o Governo visa a promover o desenvolvimento rural levaram ao fracasso dos programas. Essas instituições compreendem uma nova ordem social e econômica na qual o Governo tenta integrar alguns membros de uma classe excluída e pauperizada. Contudo, sua interdependência complica de tal modo os programas destinados a implementá-las que os órgãos responsáveis não têm conseguido coordenar seu trabalho, e a maioria dos pobres rurais não consegue adaptar-se a elas ou assumir seus custos extras. Portanto, as novas instituições estão apenas parcialmente estabelecidas a taxas diferentes no tempo e no espaço, mesmo quando tendem a invalidar as condições sociais e econômicas anteriores. Os programas de desenvolvimento rural provocam mudanças rápidas mas incompletas nas instituições que

legitimam e garantem a ocupação e utilização da terra e regulamentam o acesso ao crédito. A adaptação a essas mudanças institucionais rápidas e parciais requer capital, acesso à informação, assistência técnica e jurídica e, freqüentemente, influência política. Os pequenos agricultores, na medida em que não dispõem desses recursos, ficam cada vez mais vulneráveis àqueles que os possuem. O efeito das modernas instituições impostas se opôs diretamente ao resultado que elas objetivavam. Os pequenos agricultores são cada vez mais marginalizados porque as modernas instituições impostas requerem tipos de adaptação que só são acessíveis a indivíduos e empresas com as conexões políticas e/ou de capital necessárias a operações em grande escala. Portanto, os programas de desenvolvimento rural contribuem indiretamente para expulsar das terras os pequenos agricultores que não puderam regularizar os títulos nem conseguiram obter acesso a crédito suficiente para competir nos sistemas de produção para os quais as novas instituições estão orientadas.

Esse resultado advém do fato de os agricultores terem de assumir os custos do estabelecimento das novas instituições. Já que o Governo não conseguiu coordenar o estabelecimento dessas instituições no tempo e no espaço, as novas instituições não levaram a um aumento da produtividade para a grande maioria dos pequenos agricultores, que constituíam o alvo dos projetos de desenvolvimento rural. Pelo contrário, o estabelecimento das novas instituições criou uma situação na qual um outro grupo, mais altamente capitalizado, se apropriou das terras do primeiro grupo.

No caso em pauta, as atitudes características dos “homens modernos” parecem ser em grande parte irrelevantes para a capacidade de os pequenos agricultores ou colonos adaptarem-se a instituições “modernas” impostas. Os inúmeros casos de fracasso individual, apesar do — e em muitos casos devido ao — cumprimento das exigências dos procedimentos burocráticos com base em pressupostas formas institucionais modernas, atestam a futilidade de tais atitudes quando as próprias instituições são antieconômicas. De maneira semelhante, os casos de êxito individual parecem depender muito mais da riqueza relativa, da posição burocrática ou de localizações próximas às agências dos órgãos burocráticos, do que de atitudes individuais.

Evidentemente, isso não significa que as instituições modernas sejam antieconômicas em todas as situações de desenvolvimento, ou que os conjuntos de atitudes sejam irrelevantes para as possibilidades de adaptação. Antes, demonstra que não se pode supor que as instituições modernas promovam o desenvolvimento econômico sem medir os custos e benefícios para os diferentes segmentos da população, e que os testes das relações entre atitudes individuais ou instituições modernizadoras e o desenvolvimento econômico só têm significado em situações nas quais a contribuição positiva das instituições modernas ao desenvolvimento possa ser empiricamente estabelecida.

(Originais recebidos em novembro de 1979.)