

Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil

Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto
Lenivaldo Manoel de Melo
Cláudio Machado Maia

EAD
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA



Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
A DISTÂNCIA**

Secretário

Sérgio Roberto Kieling Franco

Vice-Secretário

Silvestre Novak

Comitê Editorial

Lovois de Andrade Miguel

Mara Lucia Fernandes Carneiro

Silvestre Novak

Sílvio Luiz Souza Cunha

Sérgio Roberto Kieling Franco,
presidente

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Sara Viola Rodrigues

Conselho Editorial

Alexandre Santos

Ana Lígia Lia de Paula Ramos

Carlos Alberto Steil

Cornelia Eckert

Maria do Rocio Fontoura Teixeira

Rejane Maria Ribeiro Teixeira

Rosa Nívea Pedroso

Sergio Schneider

Susana Cardoso

Tania Mara Galli Fonseca

Valéria N. Oliveira Monaretto

Sara Viola Rodrigues, presidente

Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil

Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto
Lenivaldo Manoel de Melo
Cláudio Machado Maia

EAD
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA


UFRGS
EDITORA


SEAD
Secretaria de
Educação a Distância


CURSO DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA
**PLANEJAMENTO E GESTÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL**

© dos Autores
1ª edição: 2010

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

Capa e projeto gráfico: Carla M. Luzzatto
Revisão: Ignacio Antonio Neis e Sabrina Pereira de Abreu
Editoração eletrônica: Lucas Frota Strey

Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS

Coordenador: Luis Alberto Segovia Gonzalez

Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural

Coordenação Acadêmica: Lovois de Andrade Miguel

Coordenação Operacional: Eliane Sanguiné

M63 1p Mielitz Neto, Carlos Guilherme Adalberto

Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil / Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Neto, Lenivaldo Manoel de Melo [e] Cláudio Machado Maia ; coordenado pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/ UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

82 p. : ; 17,5x25cm

(Série Educação A Distância)

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural – Questão agrária. 3. Agricultura – Progresso técnico. 4. Políticas públicas – Desenvolvimento rural – Brasil. 5. Política agrícola. 6. Política agrária. 7. Política agrícola internacional. I. Melo, Lenivaldo Manoel de. II. Maia, Cláudio Machado. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 631:330.34

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)
ISBN 978-85-386-0119-7

SUMÁRIO

Introdução	7
Unidade 1 – A Questão Agrária	9
1.1 O desenvolvimento rural e a questão agrária até a década de 1960	9
1.1.1 O pensamento de Gilberto Paim	10
1.1.2 O pensamento de Ignácio Rangel	12
1.1.3 O pensamento de Alberto Passos Guimarães	15
1.1.4 O pensamento de Caio Prado Júnior	16
1.1.5 Considerações finais referentes ao desenvolvimento rural e à questão agrária até a década de 1960	18
1.2 A questão agrária após a redemocratização e atualmente	19
1.2.1 A questão agrária em José Graziano da Silva.....	20
1.2.2 A questão agrária em José Eli da Veiga	22
1.2.3 A questão agrária em Francisco Graziano Neto	23
1.2.4 A questão agrária em João Pedro Stédile.....	24
1.2.5 Considerações finais	24
1.3 Referências.....	25
Unidade 2 – Progresso técnico na agricultura	27
2.1 Interpretações teóricas sobre o progresso técnico na agricultura	27
2.2 O progresso técnico na agricultura	28
2.2.1 Considerações finais referentes ao progresso técnico na agricultura	33
2.3 Modernização da agricultura	34
2.3.1 Apresentação.....	34
2.3.2 Transformações socioeconômicas.....	36
2.3.3 Transformações ambientais.....	38
2.3.4 Considerações finais referentes à modernização da agricultura.....	39
2.4 Referências	40
Unidade 3 – Políticas agrícolas e agrárias e seus instrumentos	43
3.1 Antecedentes históricos	43
3.2 O Estado brasileiro e as ações para a agricultura.....	45
3.2.1 Plano de Metas (1956-1961)	46
3.2.2 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)	48
3.2.3 Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966).....	49
3.2.4 Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970).....	52
3.2.5 I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)	52
3.2.6 II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).....	53
3.3 Contextualização a partir da década de 1980	54
3.4 Instrumentos de políticas.....	56

3.4.1 Política agrícola pós-1964 e sua articulação pensada	56
3.4.1.1 Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM	58
3.4.2 Considerações sobre outros instrumentos de políticas agrícolas	59
3.5 Considerações finais	65
3.6 Referências.....	66
Unidade 4 – Política agrícola internacional.....	69
4.1 Instrumentos de políticas e disputas em mercados internacionais	69
4.1.1 Apresentação.....	69
4.1.2 As políticas agrícolas dos EUA e da União Europeia	70
4.1.2.1 Política Agrícola Norte-Americana (Farm Bill)	71
4.1.2.2 A Política Agrícola da União Europeia	72
4.1.3 Negociações Internacionais de Comércio e a Agricultura.....	74
4.1.4 Indicadores de Quantificação dos Subsídios	77
4.1.5 Considerações finais	78
4.2 Referências.....	79

Neste manual didático, você encontrará suporte para desenvolver os trabalhos propostos para a disciplina **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil**. O material destina-se a ser um guia para facilitar a realização das leituras indicadas ao longo da disciplina. Nesse sentido, o manual não deve de forma alguma substituir a leitura integral dos textos recomendados, mas poderá servir de base para seus estudos, à medida que destaca os pontos principais de cada tópico tratado na disciplina.

A disciplina **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil** introduz o estudante na temática da expansão do desenvolvimento capitalista no meio rural e de seus impactos socioeconômicos com base na revisão da discussão sobre a questão agrária brasileira, bem como da análise dos padrões de desenvolvimento da agricultura, desde a década de 1950 até nossos dias. Trata-se aqui da intervenção estatal como forma de adequação e direcionamento do meio rural aos objetivos gerais de desenvolvimento e da análise das mudanças nas estruturas fundiária e produtiva.

A disciplina insere-se no III Semestre do Curso e tem carga horária de 60 horas-aula, o que corresponde a 4 créditos.

OBJETIVOS

Esta disciplina objetiva capacitar o aluno a compreender a ação do setor público brasileiro nos últimos 50 anos em relação ao setor agrícola e explicitar os mecanismos de coordenação dos instrumentos de política pública e seu impacto sobre a evolução e o desempenho da agricultura no meio rural brasileiro.

PROCEDIMENTOS DIDÁTICOS

Estão previstos na disciplina os seguintes procedimentos didáticos:

- ▶ uso de vídeos;
- ▶ realização de fórum;
- ▶ indicação de textos didáticos para leitura e análise;
- ▶ indicação de tarefas (leitura de textos, capítulos de livros, elaboração de sínteses, respostas a exercícios de fixação de aprendizado); e
- ▶ pesquisas bibliográficas.

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

A análise das políticas públicas e do desenvolvimento rural no Brasil visa a fazer entender como os intelectuais da questão agrária têm, historicamente, visto o mundo rural brasileiro e como essa visão vem sendo transformada em políticas públicas pelo Estado brasileiro. Na discussão dos aspectos da questão fundiária, do progresso técnico e da consequente inovação tecnológica no mundo rural, busca-se compreender os efeitos da organização e do uso da terra, da modernização e das inovações técnicas sobre a organização do espaço agrário e sobre o desenvolvimento agrícola. Para além da percepção teórica e dos efeitos desta sobre a implementação de políticas públicas de desenvolvimento para o rural no Brasil, busca-se aqui a compreensão da motivação, da existência e da funcionalidade dos instrumentos de políticas agrícolas e não agrícolas existentes em âmbito nacional. As possibilidades de leituras das questões agrária e agrícola que têm fomentado políticas públicas, e a própria existência de uma dupla estrutura da máquina do Estado brasileiro com dois ministérios (MDA e MAPA) para tratar do rural, são exemplos do leque de eventos disponíveis no espaço rural brasileiro e da multiplicidade de dimensões estruturais e funcionais existentes. Complementarmente, serão examinadas as políticas públicas para a agricultura praticadas em outros países, no intuito tanto de conhecer modalidades diversas das utilizadas no Brasil quanto de observar os impactos que elas provocam na oferta agrícola mundial, levando à disputa comercial acirrada que, entre outros efeitos, travou várias iniciativas de acordos comerciais bi e multilaterais de comércio.

Assim sendo, com o propósito de responder aos objetivos da disciplina e de organizar os conhecimentos necessários à compreensão da temática de estudo, a disciplina **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil** está organizada em quatro unidades, a saber:

Unidade 1 – A Questão Agrária

Unidade 2 – Progresso técnico

Unidade 3 – Políticas agrícolas, agrárias e seus instrumentos

Unidade 4 – Política agrícola internacional

Os Autores

*Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto*¹

*Lenivaldo Manoel de Melo*²

*Cláudio Machado Maia*³

1 Agrônomo; doutor em Economia pela UNICAMP; mestre em Economia Rural pela UFRGS; professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR da UFRGS. Temas: política econômica para a agricultura; análise de cadeias agroindustriais.

2 Sociólogo; mestre em Administração Rural e Comunicação Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE; doutorando em Desenvolvimento Rural pela UFRGS; Professor Assistente na Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL.

3 Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; doutorando bolsista CAPES no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS; economista pela UFRGS.

1.1 O DESENVOLVIMENTO RURAL E A QUESTÃO AGRÁRIA ATÉ A DÉCADA DE 1960

Inicialmente, é importante esclarecer uma questão conceitual que normalmente tem causado problemas de compreensão a muitos que recorrem à literatura sobre o desenvolvimento rural. O termo *questão agrária* difere conceitualmente do termo *questão agrícola* e tem uma amplitude maior de abrangência nas dimensões dos fenômenos de que trata. Quando tratamos do *agrícola*, tratamos especificamente de questões ligadas à produção, à produtividade e aos processos técnicos que buscam expandir esses aspectos, sendo essas questões apenas um aspecto de uma dimensão maior, a que chamamos *agrária*. Esta última refere-se também aos aspectos relacionados com a organização e o uso do espaço rural; aos impactos que a atividade produtiva causa no ambiente; às dinâmicas das populações no meio rural e entre este e o urbano e às trocas de mão de obra e serviços entre essas espacialidades; e aos fluxos e cadeias dos mercados, entre outros. Embora esses conceitos estejam estreitamente interligados, é preciso estar atento para não causar confusão de entendimento quando se olha para a dinâmica do meio rural ou se tenta induzir mudanças em tal meio através de políticas públicas. Um terceiro termo usualmente trazido à discussão é *fundiário*, o qual se refere à forma como a terra é apropriada e distribuída: quem tem quanto da terra, em que forma, etc. Portanto, a questão agrária como expressão mais ampla pode abarcar as dimensões fundiárias, agrícolas e, mais presentemente, aquelas relacionadas às questões ambientais, às populações tradicionais, etc.

ANOTE

Questão **agrícola**: trata especificamente de questões ligadas à produção, à produtividade e aos processos técnicos que buscam expandir esses aspectos, sendo essas questões apenas um aspecto de uma dimensão maior, a que chamamos agrária.

Questão **agrária**: refere-se também aos aspectos relacionados com a organização e uso do espaço rural; aos impactos que a atividade produtiva causa no ambiente; às dinâmicas das populações no meio rural e entre esse e o urbano e as trocas de mão de obra e serviços entre essas espacialidades; aos fluxos e cadeias dos mercados, entre outros.

Questão **fundiária**: trata das questões relacionadas à propriedade e à posse da terra.

Outra observação inicial que se impõe é que as questões agrária e agrícola diferem de acordo com cada espaço analisado; e nos mesmos espaços, diferem também

com o tempo ou o período analisado. A questão agrária no Brasil pode estar, hoje, muito mais relacionada à dimensão fundiária que a outra dimensão, enquanto na Europa e nos EUA essa questão se liga mais estritamente à dimensão ambiental ou técnica do que à dimensão fundiária.

O que a questão agrária foi em nosso país nas décadas de 1950, 1960 e 1970 já não o é hoje, pois aspectos ligados à realidade da época, como a expansão de fronteiras agrícolas, o fornecimento de mão de obra para a indústria, entre outros, apesar de continuarem em pauta, podem já não ter tanta significância para os planejadores de políticas públicas atuais.

No Brasil, as questões agrária e agrícola aparecem multifacetadas e demandam uma infinidade de políticas públicas, algumas com ações pontuais direcionadas a produtos ou a grupos populacionais específicos, ou ainda a regiões específicas. Outras, de caráter macro, tentam alcançar o maior número de beneficiários nas diversas regiões do país.

A compreensão do desenvolvimento rural no Brasil é possível na medida em que nossa observação se expande para a histórica relação existente entre o campo e a cidade, entre o rural e o urbano, entre o setor primário e os demais setores da economia. Tal compreensão também é precedida do entendimento do que foi e do que é a questão agrária em cada momento histórico vivido e em cada região do país, e, também, de como essas questões têm motivado a implementação de políticas públicas para o meio rural e sua recepção.

A leitura do trinômio questão agrária, políticas públicas e desenvolvimento rural vem sendo feita já há décadas no Brasil, misturando-se com os esforços de entendimento do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro, ou seja, com o esforço de compreender como o aumento do uso da técnica nas práticas produtivas, que acelerou a divisão social do trabalho, promoveu o aumento da produtividade deste no campo brasileiro e acarretou uma série de outras consequências.

A discussão da questão agrária brasileira, no sentido da relação entre o rural e o urbano ou entre a agricultura e os demais setores produtivos como determinantes da viabilidade ou entrave do desenvolvimento nacional, já é bastante antiga, remontando suas manifestações a Dom Pedro II e a Joaquim Nabuco, ainda no século XIX.

Os esforços teóricos registrados, e aqui estudados, vão no sentido de conceituar a questão agrária e de analisar como esta se insere na problemática do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Nesse sentido, serão revisitadas visões de teóricos que estiveram envolvidos política ou tecnicamente com essa temática, alguns oriundos da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL e outros, dos quadros do Partido Comunista Brasileiro – PCB.

1.1.1 O pensamento de Gilberto Paim

Gilberto Paim escreve em 1957 a obra intitulada *Industrialização e economia natural*. Nessa obra, expressa sua compreensão sobre a questão agrária brasileira até aquela quadra histórica.

Paim vai buscar na história, na relação colonial do Brasil com a Coroa Portuguesa, e na relação subserviente dessa com a Coroa Inglesa, a explicação para o modelo de produção existente na economia brasileira. Segundo o autor, a medida da

Coroa Portuguesa através da Carta Régia de 1785 constituiu um entrave para a industrialização no Brasil, na medida em que tal carta, atendendo a exigências inglesas, era contrária à instalação de indústria nacional. Nesse sentido, a implementação no Brasil de uma unidade econômica autônoma com base agrícola foi uma imposição das relações políticas e externas de produção.

A existência de um “complexo rural” no Brasil, como uma unidade de economia autônoma em relação ao mercado nacional, é, para Paim, a origem da questão agrária em nosso país. Podemos entender o complexo rural como uma unidade de produção complexa em que as atividades produtivas e econômicas predominantes são as primárias, caracterizadas pela baixa produtividade, pela autossuficiência, por uma reduzida geração de renda, pela baixa capacidade de importar seus produtos e pela ausência de mercado interno com capacidade de consumir produtos manufaturados. Essa realidade é também chamada pelo autor de “economia natural”. Os complexos rurais constituíam-se em unidades quase autossuficientes em relação ao restante do território e da economia nacionais, sendo sua única relação comercial com o exterior estabelecida através da compra de bens de luxo para as classes proprietárias e da venda de seu produto agrícola para o exterior. Seus primitivos meios de produção, tais como a alimentação para a força de trabalho escrava, embalagens rústicas, entre outros, provinham dos domínios da própria unidade. Esses estabelecimentos quase se bastavam, tendo mínima relação econômica com seu entorno, não criando, portanto, nenhum efeito dinamizador ou multiplicador das ações econômicas.

Por ser nordestino, Paim trabalha sob forte influência da realidade das usinas de cana-de-açúcar, mas a mesma explicação pode ser estendida para as demais culturas agrícolas de exportação que se sucederam e se espalharam pelo território nacional, entre as quais, por exemplo, o cacau na Bahia, o complexo carne/charque no Rio Grande do Sul, o café no período escravista, a borracha no norte, etc. É esse cenário que explica o atraso no desenvolvimento do mundo rural e da economia brasileira.

Esse conjunto de fatores que caracterizam a economia natural constitui, segundo o autor, um obstáculo para o desenvolvimento pleno do potencial produtivo de uma economia, na medida em que sua produção não se destina ao mercado interno, e mesmo pouco se relaciona com ele. Essa produção dos complexos rurais não cria efeito multiplicador interno na economia nacional, não cria poder aquisitivo e demanda internos; portanto, inviabiliza a industrialização, já que inexistente mercado. Nesse sentido, Paim considera a hipótese de que só com a mudança da economia natural, com a separação entre a indústria e a agricultura e com uma especialização desses setores teríamos condições de criar e desenvolver um mercado interno.

Paulatinamente, a mudança inicia-se com a abertura dos portos em 1808, fato que impulsiona a participação do Brasil como rota comercial; e acelera-se no final do século XIX com a criação de um mercado de trabalho livre e assalariado após a substituição da mão de obra escrava pela mão de obra livre. Emerge, dessa forma, no país, a possibilidade de industrialização para atender a esse mercado nascente, viabilizada, em parte, pela importação de bens de produção.

A visão de Gilberto Paim identifica a sociedade urbana e industrial como índice de progresso, sendo o esgotamento da economia natural um caminho necessário

para que a força de trabalho seja liberada para o mercado, em prol de uma maior utilização do potencial produtivo, tanto no sentido da criação de um mercado consumidor quanto no da promoção das especializações da indústria e da agricultura, condições essenciais ao desenvolvimento econômico.

Em sua concepção (e em sua época), Paim considera que existem desvantagens da agricultura em relação à indústria; todavia, por ser altamente produtiva e estar articulada com o mercado externo, a estrutura agrária brasileira não pleiteia uma reforma (agrária), pois não reside aí o problema. A problemática, na visão do autor, reside no atendimento a questões primárias como a oferta de crédito, a introdução de tecnologias e a promoção da mecanização no setor primário da economia, fatores esses que romperiam a autossuficiência e a autonomia do complexo rural.

Com o desenvolvimento industrial, inicia-se um ciclo vicioso de troca de mão de obra entre a agricultura e a indústria, estimulando também a ampliação da demanda por produtos agrícolas na sociedade urbanizada. A industrialização, como fenômeno externo ao agrário e fator de equilíbrio do uso da mão de obra e da demanda por produtos agrícolas, constitui-se no catalisador do desenvolvimento rural e confirma, segundo Paim, que a questão agrária se deve ao setor externo, demandando ações e modificações nas relações externas. A “economia natural” como entrave ao desenvolvimento sugere que a agricultura se modernize tecnologicamente mediante a adoção de insumos industriais e estabeleça relações econômicas externas.

Em síntese, Gilberto Paim identifica a existência do complexo rural ou da economia natural como obstáculo à industrialização e ao desenvolvimento do mercado interno. Propõe o desenvolvimento do mercado interno e a separação entre indústria e agricultura de mercado; ou seja, defende a eliminação do caráter de autossuficiência do complexo rural. Consequentemente, libera o potencial produtivo das forças produtivas e insere-o na produção industrial. Esta é, portanto, a questão agrária para este autor, naquela época.

1.1.2 O pensamento de Ignácio Rangel

Ignácio Rangel foi um dos mais notáveis e originais economistas brasileiros; entre suas obras, destacam-se aquelas que tratam da questão agrária brasileira tal como ele a via no final dos anos 1950 e no início dos anos 1960.

Entre as leituras da questão agrária brasileira, encontra-se, portanto, a de Ignácio Rangel, que considerava ter o setor agrícola duas funções específicas, a saber: suprir os bens necessários às demandas interna e externa e regular o mercado de trabalho, liberando, “retendo ou mesmo reabsorvendo mão de obra”, na medida em que os setores econômicos demandem tal força de trabalho.

A agricultura deve, pois, segundo Rangel (2004), ser estudada como um setor produtivo, onde existem entrada e saída de produtos e serviços e câmbios de técnica e de mão de obra com os demais setores econômicos. Todavia, em “uma região sub-

desenvolvida”, a agricultura é simultaneamente uma atividade econômica primária, secundária e terciária, na medida de sua autossuficiência no espaço rural (p. 68).

A relação da agricultura do meio rural com a cidade e com o processo de industrialização do país, no sentido de fornecer a mão de obra necessária para tal, ou de reter a população no campo por via do desenvolvimento da atividade econômica propriamente agrícola, equilibrando o fluxo de mão de obra no sistema econômico, é o que constitui, segundo Rangel a questão agrária: “Define-se uma questão agrária quando o setor agrícola [...], [...] ou não libera mão de obra necessária à expansão dos demais setores ou, ao contrário, a libera em excesso” (p. 72).

Da mesma forma, se o rural não absorver em sua plenitude a mão de obra liberada por outros setores da economia, ocasionará uma superpopulação que ficará em condições precárias de emprego ou mesmo de ocupações. É evidente que a existência de maior ou menor volume de mão de obra ocupada em atividades agrícolas pode resultar em maior ou menor safra. De acordo com Rangel, a superabundância ou a escassez dos produtos agrícolas ou da mão de obra pode tornar-se crônica e agravar a crise agrária.

Esses problemas são comuns ao setor, e Rangel os chama de “problemas próprios da crise agrária”. No entanto, existe um constante desdobramento desses problemas em outros, que são tratados como problemas impróprios da crise agrária.

Quando acontece a superprodução ou a escassez agrícola, os mercados serão afetados em consequência da relação natural entre oferta e demanda, entre preço e consumo, causando desajustes inclusive no comércio exterior. No caso do desequilíbrio da alocação da força de trabalho, o resultado é o desemprego e a subocupação nos setores urbano e rural.

Os problemas impróprios, de acordo com Rangel, estão ligados a questões agrícolas, embora suas soluções sejam “interessantes ao problema agrário propriamente dito”, pois não demandam necessariamente mudanças na estrutura agrária. O fato de haver abundância de determinados produtos agrícolas e escassez de outros, decorrente da especialização e da monocultura, suscita “uma anomalia na estrutura da oferta agrícola”. Como consequência, existirão alguns produtos em demasia, e outros serão escassos, o que caracteriza um problema imprópriamente agrário.

Outro problema impróprio relaciona-se com a mão de obra. Se, por um lado, a superpopulação rural se converte em desemprego urbano por via do êxodo rural, por outro, algumas atividades de monocultura sofrem escassez de mão de obra e demandam, por vezes, mobilizações de massas de trabalhadores rurais entre diferentes regiões brasileiras.

Assim sendo, identificam-se na questão agrária problemas que são inerentes à questão em si e outros que, embora estejam ligados indiretamente aos problemas agrários, têm caráter agrícola.

Algumas soluções são apontadas por Rangel (2004) em sua análise dos problemas propriamente agrários:

[...] (a) mudança da estrutura agrária, com o fito de criar condições mais propícias para a expansão das atividades secundárias e terciárias do complexo rural, reduzindo assim o excedente médio de bens agrícolas levados ao mercado por cada família camponesa, o que permitiria aumentar o número de famílias no setor agrícola sem concomitante aumento da oferta de bens agrícolas e sem quebra, antes com elevação, do nível de vida das massas camponesas (p. 73);

[...] (b) incremento, alternativo ou concomitante, do comércio exterior e da procura urbana de mão de obra, com o objetivo de absorver a superprodução agrícola e a superpopulação rural (p. 73).

Apesar de se tratar de uma questão agrária, os problemas e soluções não se desvinculam de outros setores da economia, e seus efeitos ultrapassam as fronteiras do rural. Nesse sentido, Rangel (2004) também sugere algumas soluções aos problemas impróprios da questão agrária:

[...] (a) para resolver o problema da escassez sazonal de mão de obra, nas áreas de monocultura muito desenvolvida, onerosa tanto para o empresário agrícola como para a população trabalhadora, criar, fora das terras da fazenda monocultora privada, mas próximo a essas fazendas, um propriedade minifundiária familiar, para o assalariado agrícola, a começar pelos trabalhadores temporários, destinada a assegurar emprego produtivo, para o tempo livre do trabalhador temporário da monocultura e para os membros de sua família (p. 97);

[...] (b) fortalecimento da posição do agricultor – grande, médio ou pequeno – frente ao monopólio-monopólio que se instalou na comercialização de bens agrícolas, através da aplicação do mecanismo dos preços mínimos, da reorganização do crédito agrícola, da assistência técnica e da criação dos serviços de infraestrutura da agricultura, a começar pela rede, já bastante desenvolvida aliás, de silos e armazéns (p. 97);

[...] (c) organização do povoamento das terras em processo de incorporação à economia, usando para isso as terras públicas ou a cobrança de uma razoável contribuição de melhoria, nos termos da Constituição Federal, para a expansão da produção dos bens agrícolas de suprimento escasso (p. 97-98).

As soluções apontadas por Rangel são importantes por permitirem a compreensão da necessidade de adoção de políticas públicas que, na mesma medida em que são específicas a problemas pontuais, devem também estar agregadas ao conjunto de outras ações de políticas.

A forma como se estuda a questão a partir de problemas próprios ou impróprios possibilita entender a questão do ponto de vista de sua origem. Todavia, a proposição de ações e do uso de instrumentos de políticas tais como crédito, preços mínimos, assistência, entre outros, contempla a conjuntura econômica e social da sociedade.

É importante lembrar que a leitura feita por Rangel é uma leitura de quem está envolvido com o Estado e de quem, como agente do governo, busca soluções para

motivar o desenvolvimento. Em seu entender, o Estado precisa estar financeiramente saudável para promover as políticas necessárias à resolução desses problemas.

Em síntese, a questão agrária, segundo Ignácio Rangel, está na capacidade que tem o setor agrícola de liberar em maior ou menor grau mão de obra para os outros setores da economia, e em sua própria capacidade de absorver a mão de obra liberada por esses setores.

1.1.3 O pensamento de Alberto Passos Guimarães

Nas economias agrárias arcaicas, a terra representou o principal meio de produção, tendo maior importância no processo produtivo que a técnica e a ciência. Na medida em que o capitalismo adentra o setor primário, o fator terra perde importância, no processo produtivo, para outros fatores: a primazia passa a ser da tecnologia e do trabalho, ficando a terra em segundo plano. Guimarães (1968) observou, através de dados estatísticos, que, no Brasil, a existência de latifúndios e o pouco uso de tecnologia (em sua época) colocava-nos em um “estágio inferior da produção agrícola, peculiar às condições históricas pré-capitalistas” (p. 35). Em razão disso, o autor afirma que esta condição feudal – que, através da propriedade da terra exerce “praticamente o domínio absoluto da totalidade dos meios de produção agrícolas” (p. 35) – existente no Brasil é o principal entrave para o desenvolvimento da agricultura e para o desenvolvimento nacional.

A experiência brasileira de exportações agrícolas e de modificações no setor produtivo primário ao longo de quatro séculos não foi suficiente para eliminar as características feudais da estrutura agrária. Para Guimarães, a herança feudal do latifúndio brasileiro perpetua as condições de atraso que impedem o desenvolvimento capitalista no mundo rural de nosso país.

O autor, à semelhança de Paim, também recorre à história e à relação colonial do Brasil com Portugal para explicar as condições em que o latifúndio foi institucionalizado por via implementação do esquema das capitanias e das sesmarias, do extermínio de populações locais e da apropriação ilegítima, a qual consolidou a propriedade privada da terra no país.

Guimarães afirma que essa condição feudal estabelecida no Brasil viabilizou os objetivos de exploração extraeconômica da empresa colonial (domínio político); a predominância da terra como fator de produção; o próprio monopólio da terra; o direcionamento da produção para o mercado externo sob a égide da Coroa Portuguesa e/ou do domínio inglês; e a perpetuação de diversas formas de trabalho escravo ou servil. Assim, no Brasil colônia, a propriedade agrária feudal é tão importante na caracterização do sistema quanto o capital mercantil.

Tal estrutura feudal constituía-se, na visão de Guimarães (1963), em um fator de estrangulamento para o processo de industrialização do país, visto que ela não representava um mercado para a indústria. O autor identifica também uma dualidade no desenvolvimento do país quando analisa a convivência de uma estrutura feudal

agrária com o capitalismo industrial nas décadas de 1950/1960, duas formas de produção, contudo, nas quais existe o predomínio da terra como meio de produção. Essa condição tornar-se-ia desfavorável à economia brasileira e limitaria o desenvolvimento do mercado interno.

A reforma agrária assume destaque, na análise do autor, como algo que possibilitaria a superação da estrutura feudal. Por não considerar plausível que apenas o investimento de capital e o aumento da produtividade fossem capazes de mudar a estrutura agrária, Guimarães propõe uma “reforma agrária ampla e radical” para romper com os restos feudais no campo.

A elevada concentração de terras no país promoveu, na segunda metade do século XIX, o acelerado êxodo de grandes massas de trabalhadores e intensificou o processo de urbanização, proporcionando a ampliação do mercado consumidor interno para a indústria nacional, ao mesmo tempo em que grande parte das fazendas foi perdendo sua capacidade de autossuficiência.

Diante dessa nova realidade, Guimarães apresenta, no final da década de 1970, uma interpretação atualizada do processo de transformação da agricultura no Brasil. A obra *A crise agrária* (1979) levanta a tese de que o capitalismo possui diferentes formas de desenvolvimento para a indústria e para a agricultura.

Nessa obra, o autor identifica a grande integração existente entre a agricultura e os segmentos industriais e financeiros. Tal identificação possibilitou que a agricultura fosse considerada sob a ótica das cadeias agroindustriais e estudada entre os mercados de fornecedores de insumos (oligopolizado) e o mercado da agroindústria (monopsônico/oligopsônico), o que deixa o agricultor sem capacidade de barganha para estabelecer preços, colocando-o numa situação que Guimarães chama de “te-soura de preços”. Assim, o produtor agrícola estaria marginalizado tanto no aspecto do monopólio do capital quanto no do domínio territorial do latifúndio.

1.1.4 O pensamento de Caio Prado Júnior

Caio Prado Júnior⁴ (1987) divide sua análise da questão agrária no Brasil em dois momentos, a saber, antes e depois do golpe militar de 1964. No primeiro momento, associa a questão ao fenômeno da estrutura fundiária dando ênfase a este como principal motivador dos problemas agrários. No pós-64, sua ênfase é direcionada ao tipo de trabalhador rural existente e às relações de trabalho que estes mantinham com os proprietários.

A miséria da população brasileira encontra explicação para suas causas na estrutura fundiária caracterizada pela forte concentração e pelo monopólio da terra. Tal estrutura, associada à alta disponibilidade de mão de obra, permitiu que o país tivesse êxito comercial em sua agricultura, ao mesmo tempo em que manteve um baixo padrão

⁴ O autor escreveu duas grandes obras que tratam da questão do desenvolvimento do campo no Brasil: *A revolução brasileira* (1966) e *A questão agrária* (1987).

de vida para a população trabalhadora rural. Nesse sentido, para Caio Prado Júnior, a questão agrária se confunde com a concentração fundiária, pois existe uma relação efeito-causa entre a miséria da população e a acentuada concentração fundiária.

No momento inicial de sua análise, o autor, apesar de enfatizar a questão fundiária, não considera a estrutura produtiva brasileira como uma estrutura produtiva feudal, ou com características de feudalismo⁵. A existência do trabalho escravo, de meeiros (prática produtiva através da qual as parcerias na relação de produção dividiam o resultado do trabalho) e de assalariados indicava o caráter mercantil da economia, visto que tais práticas ou relações de produção não correspondem a nenhuma forma de instituição jurídica feudal. Elas caracterizavam a existência de um mercado livre de trabalho.

Dessa forma, Caio Prado recusa qualquer interpretação que considere a estrutura agrária brasileira como feudalista. Segundo o autor, esse tipo de interpretação constitui um erro, na medida em que camufla o cerne da questão agrária brasileira, deixando de considerar fenômenos próprios do capitalismo que existem no campo do Brasil, tais como a concentração fundiária e o conseqüente uso da renda da terra, a exploração de trabalhadores e seu desamparo legal, além dos ínfimos salários e níveis de renda.

No segundo momento, a leitura da questão agrária enfoca (agora pós-1964) as formas de relações de trabalho existentes como sendo a determinante do problema agrário. Tais relações – venda e compra de mão de obra, exploração da força de trabalho – são próprias de uma agricultura capitalista e de uma sociedade capitalista. A existência de uma economia camponesa no meio rural brasileiro refletia apenas um resíduo de nossa estrutura agrária, tendendo a ser transformada em uma economia de assalariados agrícolas.

Dessa forma, a análise é feita com uma separação entre classes sociais que denota uma relação de poder de uma classe (proprietários) sobre outra (trabalhadores), indicando que devem existir mediadores legais para o equilíbrio dos interesses de classes. Tal mediação deveria ser feita através de instrumentos legais que garantissem ao trabalhador bons níveis de renda.

Além das injustas relações de trabalho, Caio Prado Júnior considera que o uso de tecnologia tem trazido vantagens ao capitalista produtor e desvantagens ao trabalhador. O tempo usado para se realizar uma tarefa na agricultura sofre efeitos do uso de tecnologias, causando impactos sobre a agricultura brasileira.

É o tipo de alocação da mão de obra e o excedente de tempo no trabalho rural passam a ser o centro da questão agrária, e não mais o problema fundiário. O caráter de exploração existente na compra, ou troca, da mão de obra no meio rural deman-

5 Alberto Passos Guimarães, na obra *Quatro séculos de latifúndio*, e Nelson Werneck Sodré, em *Fundamentos da revolução brasileira*, analisam o campo brasileiro como um entrave ao desenvolvimento do capitalismo, em razão de suas características feudais ou “de restos feudais”, que compreendem situações tais como a baixa produtividade, a ausência de salários, ou salários baixos. Tais fatores formariam um mercado interno pobre e sem capacidade de motivar o consumo industrial.

da, no entender de Caio Prado Júnior, uma organização dos trabalhadores que possa melhorar as condições de vida das populações rurais.

As soluções propostas por este autor que a ação deve ocorrer na instância jurídica, com uma intensa reforma e fiscalização da legislação referente ao direito à propriedade e às relações trabalhistas. Nessa mesma lógica, o autor sustenta que o principal sentido da luta dos trabalhadores rurais é a obtenção de melhores condições de trabalho e emprego.

A interpretação do autor para a questão agrária demonstra amplitude na medida em que relaciona a estrutura fundiária com aspectos funcionais e legais das relações de trabalho existentes no campo, apontando a necessidade de ações por parte do Estado, através da ação legislativa, e dos trabalhadores e da sociedade, através da ação organizacional.

1.1.5 Considerações finais referentes ao desenvolvimento rural e à questão agrária até a década de 1960

O debate da questão agrária brasileira no período pré-redemocratização levantou questões de ordem política, econômica e social. Embora desde a década de 1950 a questão agrária já estivesse presente, o tema se acalorou apenas durante a década de 1960 no debate político sobre o desenvolvimento econômico e o modelo de industrialização do país. Ou, melhor dizendo, a motivação era dada pela interrogação relativa à medida exata em que a agricultura poderia contribuir ou atrapalhar a industrialização do país.

O rumo tomado pela industrialização do Brasil e as opções de ações para o fomento das exportações agrícolas e a melhora da posição do país no mercado internacional de grãos, acarretando a modernização da agricultura nacional, são indicadores de que as prioridades políticas foram, para a questão agrícola, no sentido do desenvolvimento, em detrimento da questão fundiária propriamente dita.

Para os autores até aqui citados, a história colonial e econômica do país influenciou fortemente os rumos do desenvolvimento rural. Nessa perspectiva, se, por um lado, a escolha do desenvolvimento foi uma decisão forçada da relação de subserviência com a colônia, por outro, o tipo de desenvolvimento pelo qual optamos decorreu das questões agrícolas que elegemos com primazia.

Não devemos esquecer que, à época, o desenvolvimentismo era uma febre no debate econômico. Isso conduzia o foco das questões para a industrialização e o mercado internacional como saídas para o *status* de subdesenvolvido ou de terceiro mundo.

É importante perceber que a identificação do problema agrário e a proposição de ações estão presentes nos quatro autores até aqui estudados: para Paim (1957), a economia natural era um entrave ao desenvolvimento, e o fim da autossuficiência dos complexos rurais era inevitável; para Rangel (2004), a força de trabalho e sua alocação era a questão central, e uma diversidade de ações poderia amenizar os efeitos dualistas na relação entre agricultura e indústria; para Guimarães (1968, 1979), a estrutura feudal e o monopólio do capital representam problemas, e a reforma agrária e o fortalecimento de pequenos agricultores constituem soluções; e, para

Caio Prado Júnior (1987), são as condições de trabalho que demandam atenção das ações do Estado, ponto de vista que nos leva ao entendimento de que, antes da definição de políticas públicas para um problema, é necessária a compreensão de suas singularidades; e a leitura teórica é um instrumento para tal.

Cumprido destacar que, como já foi dito, todos estes autores estavam inseridos na discussão política de suas épocas, e que boa parte deste embate entre diferentes diagnósticos se dava em uma versão menos acadêmica e mais política, dentro do Partido Comunista Brasileiro. O debate das ideias servia para posicionar politicamente o PCB em suas orientações, alianças, etc. Parte desse debate, bem como o posicionamento dos vários atores políticos de cada época podem ser revistos na obra de Delgado (2005), indicada nas Referências.

1.2 A QUESTÃO AGRÁRIA APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO E ATUALMENTE

A discussão da questão agrária continuou a instigar um grande número de pesquisadores do desenvolvimento após a redemocratização do Brasil na década de 1980. Essa discussão, que era motivada por questões técnicas e ideológicas partidárias e polarizada na discussão de aspectos feudais *versus* aspectos capitalistas, passa, neste momento, a conviver com o aquecimento dos movimentos sociais que lutam pela terra, com a expansão e o sucesso do agronegócio e das exportações agrícolas brasileiras e com o surgimento de avançadas técnicas agrícolas de produção que permitiram novas possibilidades na organização do trabalho no campo.

A discussão anterior, que buscava o lugar da agricultura no desenvolvimento do modo de produção capitalista, deixa espaço para uma análise multifacetada, que convive, agora, com uma reestruturação da agricultura não homogênea e multidirecional. A nova realidade de uma agricultura tecnicamente desenvolvida e atrelada ao mercado internacional, e com considerável peso na balança comercial do país, coloca a análise da questão agrária frente ao desafio de entender, além dos processos técnicos e de seus efeitos, as novas formas de representações políticas existentes no meio rural e nas instâncias de decisões dentro do Estado.

Nesse novo contexto social, político e econômico emerge um debate sobre a questão agrária que, apesar de ser levantado por pesquisadores nas universidades, atravessou seus muros. É importante lembrar que, embora um novo contexto esteja em desenvolvimento neste momento histórico do país, a questão agrária no Brasil não pode ser dissociada da própria história do país (colonização, capitânicas, sesmarias, etc.), e não podemos entendê-la sem considerar as análises anteriormente feitas e os contextos econômicos macros.

Se, do ponto de vista legal, no contexto da redemocratização, foi elaborado, durante o governo do presidente José Sarney, um Plano Nacional de Reforma Agrária, este acabou por ser escassamente implementado em razão dos interesses específicos de grupos econômicos. Naquele mesmo momento, em 1988, por ocasião da

elaboração de nossa carta magna, fora reiterada também a função social da propriedade da terra, permitindo a desapropriação das propriedades que não atendessem a essa função com relação à produção, ao meio ambiente e às condições de trabalho.

No contexto macro, o liberalismo econômico firmava-se no país, redirecionando, em certa medida, o papel do Estado brasileiro.

Para entender tais análises, abordaremos autores oriundos da academia (universidades e centros de pesquisas) e da militância política na questão agrária (movimentos sociais). As sínteses das análises que seguem são, portanto, permeadas pela nova realidade que o país vivia e construídas no calor de um processo de intensas mudanças na economia e no rumo tomado pelo desenvolvimento do país.

1.2.1 A questão agrária em José Graziano da Silva

De acordo com José Graziano da Silva (1998), o acesso à terra deve ser entendido como uma questão de sobrevivência para aqueles que não encontram outra possibilidade de inserção produtiva na sociedade. Uma reforma agrária camponesa deve ter em vista a transformação da estrutura de produção no campo, a qual ainda não foi possível no Brasil devido à correlação de forças políticas existente. Assim, a luta pela reforma agrária camponesa se insere, na visão do autor, em uma luta mais geral de libertação dos trabalhadores rurais brasileiros, que dependem fundamentalmente de sua própria organização e capacidade de luta, bem como das alianças efetivas que eles vierem a estabelecer com o operariado e as classes médias urbanas.

O autor atribui à industrialização e à modernização da agricultura as mudanças ocorridas nos espaços rurais, as quais foram trazidas pelo processo de urbanização do país e mudaram as relações do rural com o urbano. A alocação da mão de obra tanto no meio rural quanto no urbano foi relevantemente alterada com a modernização ocorrida na agricultura brasileira.

A industrialização da agricultura originada da Revolução Verde culmina com uma modernização “conservadora” que motiva a desestruturação dos complexos rurais e a consolidação dos Complexos Agroindustriais – CAIS.

Conceitualmente, o autor denomina “complexo rural” a unidade de produção (fazenda) que “possuiu” certa autonomia tanto de consumo quanto de produção. Assim, para Graziano da Silva, “complexos rurais” representam o conjunto dessas unidades de produção suficientes a si mesmas e à economia local em nível micro. No entanto, o desenvolvimento técnico “expulsou” algumas atividades do seio desses complexos rurais, como ocorreu com o uso de insumos orgânicos e da força de tração animal, que foram substituídos por insumos químicos e pela força mecânica de base energética. Estes eram gerados em uma indústria que passou a fazer parte do processo produtivo da agricultura, originando assim os “complexos agroindustriais”, que ligam à agricultura uma extensa rede de indústrias existentes antes e depois da porteira da fazenda.

A modernização da agricultura brasileira foi desigual no sentido de não privilegiar todos os tipos de agricultores existentes, marginalizando, por vezes, alguns segmentos de produtores pela falta de acesso ao crédito, à assistência técnica, etc. Dessa forma, a modernização da agricultura brasileira é, para Graziano da Silva, um processo que, ao mesmo tempo em que atrela a agricultura do país a uma indústria desenvolvida e ao comércio internacional, exclui grande parte dos produtores que, segundo o autor, “perderam o bonde”.

Nesse contexto, as consequências do desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira foram, por um lado, a concentração de riquezas, na medida em que ele possibilitava o aumento da produtividade e a exploração do trabalho alheio e, por outro, a miséria, na medida em que impossibilitava o acesso ao crédito e a tecnologias mais “modernas” para muitos outros agricultores, impendendo sua capacidade de concorrência.

No desenvolvimento do capitalismo no campo, ao analisar a questão agrária, Graziano da Silva percebe a existência de determinadas tendências. A primeira delas aponta para uma **interação entre capitais** na constituição dos complexos agroindustriais. Isso quer dizer que o capital financeiro está atrelado ao setor agrário na mesma medida em que está atrelado ao setor industrial e bancário. Existe um “enlace” desses capitais na agricultura, não cabendo mais falar de uma “burguesia agrária” brasileira. A segunda tendência diz respeito à **diminuição da importância da pequena produção** na economia, seja como força de trabalho local, seja como produtora de alimentos; no primeiro caso, o “exército de reserva” ocupa, agora, os subúrbios das cidades; no segundo, a mesa do brasileiro é abastecida com produtos da agroindústria e, decrescentemente, por produtos oriundos da pequena produção. Uma terceira tendência vislumbrada pelo autor é a **diminuição da sazonalidade do trabalho temporário**, ocasionada pela implementação de mudanças na base tecnológica usada, a qual reduziu drasticamente, no começo da década de 1980, a mobilização inter-regional de trabalhadores rurais no Brasil.

Os problemas de produção e produtividade que haviam sido diagnosticados por outros autores, nas décadas de 1950 e 1960, foram, segundo Graziano, da Silva, resolvidos pela modernização conservadora. A maioria dos produtos básicos para a alimentação dos “operários” urbanos e aqueles que vinham do campo e serviam como “exército de reserva” incluíam o feijão, o leite, o arroz, etc.; porém, se o preço desses produtos continuava caro para o trabalhador, era preciso buscar o culpado “da porteira do produtor para fora”, ou seja, nos baixos salários, nos intermediários mercantis e financeiros, etc.

O autor argumenta que, na perspectiva do desenvolvimento capitalista no campo, aquela da burguesia brasileira, não existe sentido em se promover uma reforma agrária, tendo em vista que o desenvolvimento das forças produtivas no campo brasileiro ocorreu independentemente, sem a reforma, ou seja, ocorreu através da modernização conservadora. Considera, todavia, a possibilidade da efetivação da reforma agrária com uma justificativa social. Segundo Graziano da Silva, a luta deve ser contra a pobreza e a miséria (lumpenização) em que são lançados os milhares de agricultores expulsos de

suas terras e destinados a viverem nos subúrbios das grandes cidades. A manutenção dessas populações no campo pode ser feita por via da reforma agrária.

O maior problema está no fato de que a modernização conservadora, embora tenha resolvido os problemas agrícolas, agravou as questões sociais; consequentemente, nas décadas de 1960 a 1980, cerca de 30 milhões de pessoas deixaram os campos em busca de uma colocação nas cidades, mas não lograram ser absorvidas pelo mercado de trabalho de outros setores da economia. Concluindo, para Graziano da Silva, a reforma agrária hoje em dia se faria necessária como uma medida para gerar ocupação e emprego no campo, para reduzir os níveis de pobreza e miséria lá existentes, bem como para minorar a pressão demográfica sobre as cidades.

1.2.2 A questão agrária em José Eli da Veiga

Veiga (2002) procura responder à questão da viabilidade e do sentido da reforma agrária no Brasil atual. A partir de exemplos de outros países (Japão, Coreia, México), busca mostrar que uma reforma agrária tem efeitos tanto produtivos quanto distributivos. Os primeiros relacionam-se à possibilidade de se aumentar a escala de produção; os segundos, à desconcentração da riqueza representada pela terra.

Segundo o autor, uma vez admitida a necessidade da distribuição de riquezas como condição necessária ao desenvolvimento de um país, e entendida esta como o “alicerce de crescimento sustentado”, a reforma agrária apresenta-se como um programa “crucial”, já que “são poucas as políticas públicas com impactos comparáveis na distribuição de riquezas” (p. 72). Assim, a distribuição de terra é essencial para se chegar ao desenvolvimento econômico; por mais parcial e malograda que possa ser uma reforma agrária, é impossível negar o efeito distributivo da transferência de terra.

A agricultura familiar é uma opção viável ao desenvolvimento socioeconômico, em razão das funções distributivas e produtivas que tem.

Após a observação de dados relativos à produção, à eficiência e à história de outros países no século XX, compreende-se a escolha que os países desenvolvidos fizeram ao fomentar a agricultura familiar como modelo de produção.

Todavia, devido à concorrência de mercado e à adoção de diferentes níveis de tecnologias, agricultores familiares podem ficar à margem do desenvolvimento, necessitando de apoio estatal (crédito, assistência técnica e outras políticas) para se reproduzirem socialmente.

Conforme Veiga, o objetivo estratégico que dá sentido à reforma agrária é o de fomentar a agricultura familiar mediante um conjunto de políticas públicas socialmente articuladas de desenvolvimento dessas unidades de produção. Tais políticas precisam oferecer a oportunidade para que agricultores familiares se modernizem e se tornem economicamente viáveis.

Nesse sentido, o autor sustenta que o governo deve deixar de “favorecer escandalosamente o segmento patronal da agropecuária brasileira, que ganhou muita força

nesses últimos vinte anos devido ao apego de nossas elites ao modelo pré-fordista de crescimento” (p. 91).

A reforma agrária é uma questão política e de decisões do Estado. Sua justificativa, apesar de encontrar respaldo técnico e histórico na obra de Veiga, é a necessidade de enfrentar interesses de grupos que defendem o princípio do direito de propriedade para expropriar trabalhadores e o próprio Estado, por via de seus grupos políticos. Quanto à viabilidade da reforma agrária, no Brasil ou em outra sociedade qualquer, Veiga afirma que, para que ela ocorra, é necessário que exista um “profundo racha na coalizão dominante, que leve os grandes proprietários de terras ao isolamento (político)” (p. 90-91).

A questão agrária no Brasil está ligada ao ordenamento fundiário e ao modelo de produção que se elegeu para nossa agricultura. O avanço técnico vem no bojo da análise como promotor de viabilidade econômica para a sobrevivência social da agricultura frente aos mercados.

1.2.3 A questão agrária em Francisco Graziano Neto

Graziano Neto afirma que a questão agrária não pode ser pensada apenas do ponto de vista do trabalhador rural, como o foi nas décadas de 1950 e 1960. A urbanização e o aumento da respectiva população, que, além de oferecer mão de obra à indústria, precisa ser alimentada, arrastam a população urbana ao cerne do debate da questão agrária atual.

O autor (2002) questiona a leitura que se tem feito da realidade da agricultura brasileira, afirmando que ela é “fruto de uma análise equivocada”. Não existem no país, segundo o autor, terras de latifúndios ou áreas de terras inexploradas suficientes para se promover uma reforma agrária. A insuficiência de terras e as dificuldades burocráticas e políticas para se empreender uma reforma agrária, frente ao elevado contingente de trabalhadores que precisam de terras, motivam o questionamento do autor sobre a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA do governo Sarney.

O que foi categorizado como trabalhador rural, público-alvo da reforma agrária, foi, na avaliação do autor, superdimensionado na elaboração do PNRA. Os minifundistas, parceiros e arrendatários já têm acesso à terra e vivem atrelados à agroindústria, não se justificando que eles estejam elencados entre potenciais beneficiários de uma reforma agrária. O autor sustenta que essas categorias devem dirigir ao governo suas reivindicações políticas, a fim de obterem a “garantia governamental de boas condições de barganha com os oligopólios agroindustriais”.

A inserção de outras categorias como “trabalhadores sem terra” ou “com pouca terra” também é desqualificada pelo autor. Para Graziano Neto, esses não são beneficiários potenciais de uma reforma agrária. Primeiro, por não serem eles mesmos demandantes de terra, por não possuírem a aptidão necessária para lidar com a gestão da propriedade; segundo, em razão de um possível comprometimento da oferta de mão de obra para a agricultura industrial existente no país. A lógica é: se

todos recebessem terra, quem iria vender mão de obra na agricultura? Se assim fosse, ficaria comprometido o abastecimento alimentar do país. Uma possível solução para a questão seria uma reforma agrária com intensa modernização em curto prazo, o que, na visão do autor, é impossível.

Assim, segundo Graziano Neto, a estrutura fundiária não é um problema para a reforma agrária. De seu ponto de vista, a reforma agrária não poderia resolver a situação do Brasil, por três motivos: (1) não existem terras ociosas que possam ser destinadas à reforma agrária; (2) não existem “tantos” trabalhadores que queiram terras; e (3) se existissem terras ociosas e trabalhadores pretendentes à reforma agrária, isso não mudaria ou não resolveria o problema da miséria no campo, mas agravaria o da cidade.

Para solucionar esse impasse, o autor sustenta a necessidade de políticas públicas efetivas que possam resolver a questão da miséria no campo, como, por exemplo a efetivação de ações tributaristas que possam “desestimular a especulação da terra” e transferir recursos de um grupo detentor de melhores condições para outros que não as têm.

1.2.4 A questão agrária em João Pedro Stédile

Para Stédile (2002), a agricultura já se industrializou e se integrou ao capital internacional, existindo problema agrário no Brasil somente na visão dos capitalistas. Esse modo de produção já resolveu a questão de três maneiras distintas: pela acumulação, pela concentração e pela centralização dos capitais. A acumulação no campo brasileiro se deu sob a égide do Estado, com crédito fácil e subsídios de preços que aceleraram a acumulação de riquezas dos proprietários rurais. A concentração surge a partir da acumulação, uma vez que, tendo recursos, o capitalista proprietário rural passa a comprar mais terra e aumenta ainda mais seu capital e poder. A centralização consiste no movimento de expansão da atividade capitalista agrícola para outros setores da economia, como a indústria e as finanças.

Esse movimento do capitalismo, de adentrar o campo brasileiro, ocorreu por via da agroindustrialização e através do advento de uma agricultura moderna com fins de exportação, colaborando com uma maior concentração de terras e o não-uso de 290 milhões de hectares que servem a fins apenas especulativos.

Neste contexto, acredita o autor que uma reforma agrária capitalista não irá resolver o problema do campo, uma vez que ela reproduziria as relações sociais características desse modo de produção. O ideal seria uma reforma agrária que conduzisse a mudanças no modo de produção, aos moldes do socialismo, que promovesse a descentralização da propriedade e organizasse coletivamente os meios de produção.

1.2.5 Considerações finais

Frente à efervescência que caracterizou a discussão da questão agrária no período que se seguiu à redemocratização do país, foram tomadas posições pró e contra uma reforma nas diversas análises realizadas. Por vezes, a tomada de posição tem

como motivação uma orientação ideológica e/ou a defesa de interesses. Todavia, é consenso entre os autores que existe de fato um problema agrário, que o modelo de desenvolvimento adotado para o campo no Brasil não resolveu o problema de acesso aos direitos fundamentais (alimentação, moradia, educação, saúde) de milhões de pessoas, tanto no campo quanto nas cidades.

Se, por um lado, tivemos a capacidade de produzir em escala suficiente para abastecer até outros países por via da exportação, por outro, a distribuição da riqueza gerada com essa atividade econômica permanece desigual e impede o fortalecimento dos mercados consumidores internos, em especial nas áreas rurais do país, acusando uma contradição inerente ao próprio capitalismo.

A questão agrária atual perpassa o componente fundiário, atingindo a dimensão ambiental, vítima, até certo ponto, do modo de produção escolhido para o país; a dimensão legal, na medida em que exclui milhões de brasileiros do acesso aos direitos fundamentais; a dimensão econômica, quando subutiliza seu potencial produtivo, seja de mão de obra (milhões de subempregados ou de desempregados), seja no uso da terra (milhares de hectares de potencial produtivo não utilizado); a dimensão demográfica, na medida em que motiva ou retrai os fluxos e fixações das populações; e a dimensão social, na medida em que contribui para a existência de anomalias na sociedade, em especial a violência nas periferias das cidades e no campo.

A solução parece estar ligada a mudanças qualitativas na estrutura da organização social, nas relações de poder existentes entre as classes e no próprio modo de produção. Saliente-se que, no meio rural, essas classes vão além da bipolarização burguês/proletário, ou empresário rural/trabalhador braçal; elas se apresentam heterogêneas e multifacetadas, demandando do entendimento da questão agrária e da proposta de soluções um esforço maior, que evite simplismo na interpretação.

O duplo desemprego (Delgado, 2005) promovido pela atual estrutura agrária requer leituras e soluções atuais que considerem a infinidade de dimensões envolvidas na questão agrária.

1.3 REFERÊNCIAS

DELGADO, Guilherme da Costa. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_2.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2009.

GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1998.

GRAZIANO DA SILVA, José. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, João Pedro (Coord.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2002. p. 137-143.

GRAZIANO NETO, Francisco. Recolocando a questão agrária. In: STÉDILE, João Pedro. (Coord.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002. p. 238-254.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. São Paulo: Paz e Terra, 1968.

_____. *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

PAIM, Gilberto. *Industrialização e economia natural*. [S.l]: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A revolução brasileira*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. *A questão agrária*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira. In: _____. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

_____. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Prefácio de José Graziano da Silva. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

STÉDILE, João Pedro. A questão agrária e o socialismo. In: STÉDILE, João Pedro (Coord.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2002. p. 306-322.

VEIGA, José Eli da. Fundamentos do agro-reformismo. In: STÉDILE, João Pedro (Coord.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2002. p. 68-93.

2.1 INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PROGRESSO TÉCNICO NA AGRICULTURA

O progresso e o desenvolvimento de uma região, de um país, e da sociedade mundial como um todo, são determinados pelo grau de qualidade que imprimem aos produtos finais gerados e pelo grau de racionalidade no uso da força de trabalho, obtidos mediante a adoção de tecnologias e de técnicas que facilitem o processo produtivo.

Historicamente, o desenvolvimento social teve seus momentos marcados pelas revoluções de cunho tecnológico: a Revolução Industrial, no século XVIII e XIX, e, mais recentemente, a chamada revolução da informática, no século XX. A tecnologia e seu uso nos processos produtivos causam mudanças significativas na organização do trabalho e nas relações sociais oriundas dessa organização.

Sendo a sociedade contemporânea organizada sobre uma base material de produção, é evidente que qualquer mudança ocorrida nessa base material implica mudanças também nas relações sociais. Exemplos como a inclusão da força animal na produção agrícola, o uso do vapor na indústria e no transporte, as linhas de montagem nos moldes do fordismo e a mecanização agrícola mostram-nos que os períodos em que essas mudanças foram implementadas coincidem com uma efervescência de mudanças na organização do trabalho e com as consequentes mudanças sociais.

Em se tratando de desenvolvimento rural, e mais especificamente no Brasil, o progresso técnico e a mecanização da produção surtiram significativos efeitos no progresso econômico e na organização do setor produtivo primário. Muito frequentemente, esse progresso técnico foi influenciado pela orientação, pela destinação de recursos e pela definição de prioridades das políticas públicas para o setor.

Lançar um olhar sobre o progresso técnico e seus efeitos na agricultura é analisar aspectos relacionados às consequências que essa modernização traz. Pelo menos duas dimensões demandam preocupação por parte do estudioso no assunto: a primeira relaciona-se aos efeitos que o padrão de produção tecnológico adotado provoca no meio ambiente; a segunda relaciona-se aos efeitos socioeconômicos que o padrão de produção adotado causa – aqueles relacionados aos interesses materiais de grupos econômicos dominantes e aqueles relacionados à escolha do modelo de desenvolvimento e de políticas públicas escolhidas para o mundo rural brasileiro.

Outras dimensões, de caráter intrínseco ao processo produtivo, associam-se à análise do progresso tecnológico na agricultura. A adoção ou não de tecnologias por agricultores, as formas como eles as acolhem e as adaptam, as racionalidades usadas

para adotá-las, o acesso a crédito e a treinamento com tal objetivo são, por vezes, preocupações dos estudos voltados ao fenômeno.

É importante que o técnico, o estudioso, ou o teórico, compreenda os processos intrínsecos à produção agrícola em si mesma, tanto quanto os efeitos causados pela modernização da agricultura nas dimensões ambientais e socioeconômicas. O fenômeno da modernização agrícola e a adoção de tecnologias de forma desigual no mundo rural do Brasil têm estado ligados à questão agrária nas últimas seis décadas, e até os dias de hoje.

Conceitualmente, é importante entender que, embora a mecanização esteja contida na ideia de modernização, ela “não é seu todo”. Mecanização é todo processo de substituição da base técnica nos processos do “fazer”. Modernização é mais que isso: trata-se das alterações ocorridas também nas relações de produção e, conseqüentemente, nas relações sociais (BALSAN, 2006).

Nesta Unidade de estudo, guiaremos nossos esforços para a compreensão da mecanização e da modernização, fenômenos que aqui são separados conceitualmente apenas como recurso didático, mas que, na prática, estão intrinsecamente interligados.

2.2 O PROGRESSO TÉCNICO NA AGRICULTURA

Os esforços despendidos até o momento pelo progresso técnico vão no sentido de desenvolver maior controle sobre o processo produtivo, em especial sobre o componente “força de trabalho” envolvido na produção material da vida humana.

Historicamente, a organização social que, em dado momento, estabelecia uma divisão do trabalho a partir de critérios naturais como gênero (sexo) e geração (idade) introduziu uma divisão técnica do trabalho a partir do critério da especialização de seus membros. Essa divisão técnica cria juízos de valor diferentes para diferentes tipos de funções no processo produtivo e legitima a remuneração diferenciada de acordo com as funções desenvolvidas, originando o que conhecemos como “divisão social do trabalho”⁶.

A divisão social do trabalho possibilitou a alguns indivíduos apropriar-se do “excedente” de trabalho de outros, que produziam mais que o necessário para sua própria subsistência. Essa apropriação provoca acumulação e, conseqüentemente, esses indivíduos passam a ter poder sobre os demais.

Para Graziano da Silva (1990), os processos produtivos buscam “diferentes maneiras de realizar tarefas com eficiência”. Eficiência é entendida aqui como diminuição do tempo de produção (tempo do uso do trabalho) e manutenção ou aumento da

6 O conceito de divisão social do trabalho é analisado por Marx e por Durkheim, entre outros autores clássicos. Para o primeiro, a divisão social do trabalho é um importante componente motivador da sociedade de classes, por permitir a exploração de uma classe por outra, legitimando-as. Para o segundo, a organização social pautada na divisão social do trabalho legitima a solidariedade orgânica através da coesão que ela provoca.

qualidade do produto final. Uma das formas para tal é a aplicação do conhecimento científico nos processos produtivos em forma de tecnologia.

Todavia, quando se trata de progresso tecnológico e de aplicação de tecnologia, devem ser levadas em conta diferenças significativas na análise de diferentes setores da economia.

Há uma especificidade que confere à produção agrícola um caráter singular relacionado à sua gestão, às suas intervenções, bem como à compreensão de seus processos produtivos. A diferenciação dessa produção em relação à produção industrial comum existe, entre outros fatores, em razão do que Graziano da Silva (1990) denomina “fatores naturais”, a saber: tipos e fertilidades dos solos, clima, topografia. Tais fatores impedem que a gestão humana tenha pleno controle dos processos produtivos, obrigando o homem a respeitar, por exemplo, os tempos de maturação dos vegetais, de prenhez dos animais, etc. Essas características das condições naturais a que está ligada a produção agrícola afetam em muito a produtividade do trabalho e a uniformização da produção.

Os esforços e estudos nesta área são no sentido de se compreender como ocorrem as inovações e como a produtividade e as relações de produção têm sido afetadas pelo progresso tecnológico na agricultura.

É notório que, no Brasil, a adoção de tecnologia na produção agrícola acontece de formas diferentes nas diferentes regiões e para os diferentes produtos. Inicialmente, acontece nas regiões mais industrializadas (Sudeste e Sul) e com produtos que constam na pauta de exportações. Fica evidente, pois, que o progresso tecnológico possui desníveis no mundo rural brasileiro.

Esses desníveis caracterizam o cenário nacional como portador de “agriculturas” classificadas, de acordo com a qualificação dos agricultores e o uso de tecnologia, em modernas, em transição e tradicionais. Para Paiva (1975), a agricultura é induzida pelo setor não agrícola da economia, respondendo aos estímulos direcionados a ela. Contudo, sua “adoção” tem caráter micro-econômico, quando se identifica uma racionalidade própria do agricultor na adoção de inovação. Segundo o autor, o agricultor passa por um período de “conversão” que demanda uma ação de políticas estimulantes que o ajudem a superar barreiras na transição da técnica tradicional para a moderna.

No processo de adoção de tecnologias, Paiva (1975) elenca, além da fase da “adoção”, a fase da “difusão”, quando novos agricultores aderem à tecnologia. Essa fase só se concretiza com uma efetiva ação do Estado através de políticas públicas de crédito e assistência técnica.

É evidente que o progresso tecnológico na agricultura depende da produção do conhecimento humano e do progresso da ciência, sem o qual a tecnologia não existiria. Todavia, outros elementos são qualificados por muitos autores como influentes no progresso técnico na agricultura. Se, para Paiva (1975), a indução da adoção tecnológica ocorre por via de outros setores da economia, para Hayami e Huttan (1988), ela é devida aos mercados, às instituições e às especificidades culturais. No

entender desses autores, o progresso tecnológico geralmente substitui “fatores escassos por fatores mais abundantes”.

Analisando a forma como os EUA e o Japão guiaram sua adoção tecnológica na agricultura, Hayami e Huttan (1988) concluíram que os problemas relacionados à mão de obra são passíveis de melhora mediante a adoção de tecnologia mecânica, já que os problemas relacionados ao uso da terra são passíveis de solução por meio da adoção de tecnologia biológica. Assim, a tecnologia mecânica “economiza” o fator escasso mão de obra, e a tecnologia biológica “economiza” terra.

Segundo estes autores, a escolha da forma de indução tecnológica passa necessariamente pela identificação das necessidades existentes na agricultura em que se quer provocar mudanças; daí sua preocupação com as especificidades culturais das sociedades. Uma escolha errada da via do desenvolvimento tecnológico (prioridade da mecânica *versus* biológica) pode comprometer o desenvolvimento do setor agrícola e da economia como um todo.

Cumprir lembrar que, ainda segundo estes autores, o mercado exerce forte influência sobre o desenvolvimento das tecnologias e sobre a racionalização que o agricultor introduz quando adota tais tecnologias, de modo que a relação custo/benefício é, para ele, um componente importante em sua decisão. No entanto, o conhecimento da tecnologia, que, por vezes, é desenvolvido pelo próprio agricultor, é pequeno frente ao volume de conhecimento e tecnologia desenvolvido nas instituições de pesquisas, como é o caso, no Brasil, da EMBRAPA e de outras instituições estatais. Para Hayami e Huttan (1988), nos países em que se encontra uma “elevada taxa de progresso técnico” na agricultura, existe uma socialização da pesquisa que é tida como instrumento da modernização.

A valorização das instituições como componente importante no progresso técnico se dá em razão da comprovação de que existe uma interação entre os agricultores, as empresas de insumos agrícolas e as instituições públicas de pesquisas. Uma vez que os agricultores vislumbram vantagens no mercado, eles pressionam essas instituições para que desenvolvam novas tecnologias, e as empresas, para que forneçam insumos modernos.

As instituições como componentes de uma sociedade de classe estão no centro de um conflito de interesses, podendo suas ações ser direcionadas pelo uso do poder. Nesse sentido, vale ressaltar que, por vezes, as instituições e sua produção de conhecimento podem privilegiar grupos específicos de pessoas ou interesses econômicos. A estrutura de poder de uma sociedade, em nosso caso o Brasil, influencia também, e sobremaneira, o tipo de progresso técnico alcançado. Podemos interrogar-nos, por exemplo, a quem (grandes proprietários *versus* agricultura familiar) ou a que (transgênicos *versus* agroecológicos) se destina – ou quais são suas prioridades – a produção de conhecimento oriunda de nossas instituições públicas de pesquisa agrícola.

Hayami e Huttan (1988) consideram essencial que se criem instituições públicas de pesquisa agrícola para *ampla* disseminação de inovações.

Existem ainda algumas questões relevantes a serem levantadas quando se analisa o progresso tecnológico na agricultura. A lógica da racionalidade maximizadora dos agricultores não considera que estes possam sofrer uma forte influência das instituições ou empresas difusoras de tecnologias e que, por vezes, possam adotar tecnologias destoantes de suas reais necessidades. O componente subjetivo da racionalidade do agricultor pode, ocasionalmente, influenciar suas escolhas na adoção de tecnologias.

De acordo com Paiva (1975), como já vimos, outros setores da economia estão ligados diretamente à agricultura. É importante levar em conta o papel da agroindústria processadora de alimentos, que inova em produtos e em processos, influenciando tanto o mercado quanto as unidades de produção agrícola.

Resumidamente, portanto, para esta corrente teórica de autores filiados à corrente neoclássica da economia, a adoção de uma ou outra tecnologia dependeria de uma decisão racional dos agricultores, que elegeriam, entre as tecnologias disponíveis, aquela que maximizasse os resultados econômicos. Por outro lado, as instituições de pesquisa e as empresas produtoras de insumos, máquinas, etc. apresentariam as ofertas tecnológicas em resposta às carências manifestadas pelos agricultores através do mercado. Se determinado produto tem dificuldade de ser ofertado, seu preço se eleva, sinalizando aos produtores de tecnologias que ali se encontra uma oportunidade de inovação.

Esta interpretação, assim como toda teoria econômica neoclássica, é extremamente reducionista, para não dizer irrealista, quanto a imaginar a capacidade do mercado de ser um transmissor correto de informações. Ela pressupõe que as necessidades dos agricultores sejam expressas através dos preços, que as empresas percebam e que, por isso, e apenas por isso, respondam oferecendo alternativas tecnológicas, que haja informação completa entre todos os agentes econômicos envolvidos, etc.; enfim, condições bastante improváveis nos mercados reais. Por outro lado, ela desconhece inovações não derivadas das demandas do mercado que podem ser advindas de iniciativas outras das empresas.

Outros autores também veem na relação da agricultura com a indústria a explicação para o progresso tecnológico da primeira. Segundo Goodman, Sorj e Wilkinson (1990), existe uma lógica de *apropriacionismo* da agricultura pela indústria, segundo a qual

[...] diferentes aspectos da produção agrícola foram transformados em setores específicos da atividade industrial. Este processo descontínuo porém persistente de eliminação de elementos discretos da produção agrícola, sua transformação em atividades industriais e sua reincorporação na agricultura sob a forma de insumos designamos *apropriacionismo* (p.1-2).

Segundo estes autores, o surgimento da indústria alimentícia (agroindústrias) transformou a agricultura em mero fornecedor de matéria-prima para a produção de alimentos e, por outro lado, a atividade industrial na principal responsável pela produção de alimentos, substituindo a agricultura no processo e permitindo que

alimentos que antes eram de origem agrícola fossem substituídos por alimentos de origem industrial. Ponderam os autores:

Os produtos da agricultura igualmente apresentaram problemas singulares para a produção industrial. O destino deles como alimento impedia sua simples substituição por produtos industriais. Entretanto, o surgimento da indústria alimentícia, argumentamos, representa um processo igualmente descontínuo, mas permanente, de alcançar a produção industrial de alimentos, que denominamos *substitucionismo* (p. 2).

Portanto, para esta corrente explicativa, as inovações ocorridas na agricultura decorrem de iniciativas do setor industrial, o qual gradualmente vai se apropriando de esferas da produção anteriormente compreendidas no que se chamava de agricultura *lato sensu*. A reprodução das próprias sementes, a produção dos fertilizantes à base de restos animais e vegetais e a confecção dos instrumentos de trabalho saem da esfera rural de produção e passam a constituir ramos industriais específicos. Por outro lado, os produtos de origem agrícola vão sendo gradualmente substituídos por outros, de origem industrial. As fibras naturais (algodão, lã, linho, etc.) são substituídas por fibras sintéticas. Os produtos agrícolas perdem suas identidades enquanto tais, tendendo a se constituir em matéria-prima indivisível nos produtos acabados que chegam aos consumidores. Daí o sucesso da soja, que, por sua plasticidade e capacidade de transformação, quando adicionada a corantes, espessantes, flavorizantes, etc., se presta à produção de milhares de produtos finais. Ao comprarmos uma pizza congelada em um supermercado, raramente lembramos os componentes agrícolas que ela contém e as etapas de seu processo produtivo. Não por outra razão, estes são responsáveis pela menor parte da constituição do preço final do produto. O processo natural da agricultura vem, pois, estreitando-se e desqualificando-se aos poucos frente à produção industrial.

Uma terceira corrente explicativa advém dos economistas neoschumpeterianos⁷. Estes privilegiam o estudo dos ambientes concorrenciais, onde ocorrem as inovações e as relações que se estabelecem entre os usuários e os produtores de tecnologia.

Na agricultura contemporânea, as inovações tecnológicas surgem em sua grande maioria nos setores industriais que, *grosso modo*, atuam em vários setores econômicos. Assim, uma nova molécula química pode ter utilização humana e zootécnica, uma inovação mecânica ou eletrônica pode servir aos tratores e aos carros de passeio, e assim por diante.

As trajetórias tecnológicas de cada inovação, de cada relação produtor-usuário da tecnologia, para serem compreendidas, devem considerar os ambientes concor-

7 Seguidores de Joseph Alois Schumpeter, destacado economista austríaco da primeira metade do século XX (1883-1950), interpretavam a dinâmica das economias através dos grandes ciclos de inovações tecnológicas que surgiam, atingiam seu apogeu e declinavam, levando assim as economias a sofrerem flutuações nos níveis de atividade.

renciais em que estes agentes econômicos estão inseridos, as complementariedades tecnológicas e suas implicações e o papel dos serviços públicos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) científico e tecnológico.

Relativamente ao ambiente concorrencial, há setores industriais (química, eletrônica, por exemplo) em que o ritmo de inovação é frenético, e há necessidade de constantes e massivos investimentos em P&D, sob pena de, rapidamente, uma empresa que não o faça ser excluída do mercado. Já em outros setores industriais, as inovações para a agricultura ocorrem mais lentamente (fertilizantes, por exemplo), pois a concorrência depende mais da escala do negócio, de oportunidades mercadológicas, etc. As trajetórias tecnológicas de cada indústria irão depender, portanto, das oportunidades tecnológicas, da apropriabilidade desta inovação por parte do produtor da tecnologia e da cumulatividade desta inovação em relação às tecnologias previamente existentes e a outros setores industriais; por exemplo, novos produtos químicos poderão exigir novas máquinas e implementos para suas aplicações, novas variedades de sementes poderão exigir mudanças nas colheitadeiras, etc.

Nestas condições, secundariza-se o papel dos serviços públicos de P&D, dado que a maior parte das inovações contemporâneas vem do setor industrial. Cabem ao setor público as funções de adequação, avaliação e validação tecnológica, tecnologias de manejo e outras de difícil apropriabilidade privada que não interessam às empresas.

Quanto aos usuários da tecnologia (agricultores na maioria das vezes), também o ambiente em que estão inseridos influencia suas decisões e suas interações com os fornecedores de tecnologia. Se agricultores, integrados ou não, se produtores de *commodities*, mudanças nas características dos produtos advindas dos consumidores, etc. poderão determinar seus diferentes graus de inovatividade, igualmente importante será o quanto esta mudança rompe com a forma anterior de produzir, se se trata de inovações radicais ou incrementais, no linguajar neoschumpeteriano.

Esta corrente interpretativa parece ser mais adequada para explicar os processos inovativos contemporâneos que surgiram como instrumentos de concorrência entre indústrias gigantescas que operam em mercados mundiais oligopólicos e oligopsônicos, os quais, no entanto, passam por uma etapa de aprovação e de adaptação dessas tecnologias por parte dos agricultores, num constante processo de fazer e refazer, numa interação produtor-usuário própria de cada tecnologia.

2.2.1 Considerações finais referentes ao progresso técnico na agricultura

O progresso técnico ocorrido na agricultura tem sido interpretado por diversas correntes teóricas, as quais tentam entender o que o desencadeia. Para a análise marxista, trata-se, como vimos, de fomentar a expansão do capital aumentando a produtividade do trabalho e a possibilidade de extração de mais valia, ou trabalho não pago. Para os neoclássicos, as inovações na agricultura decorrem de iniciativas dos agricultores que buscam aumentar a produtividade dos fatores que são mais escassos, portanto, mais caros. A iniciativa da inovação partiria dos agricultores que mani-

festam suas necessidades, às quais os criadores de inovações responderiam gerando tecnologias e instituições adequadas. Já para os economistas neoschumpeterianos, a inovação decorre da interação entre o ambiente concorrencial em que estão envolvidos os agentes econômicos participantes, agricultores e indústria, com preponderância deste último, e da interação entre estes, o que resulta em um processo contínuo de aprendizagem e adaptação.

2.3 MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA

2.3.1 Apresentação

O progresso técnico na agricultura permitiu que a produção tivesse a seu serviço novos processos produtivos que possibilitaram o aumento da produção por hectare (produtividade); e, relevando-se os efeitos no ambiente, permitiu também o aumento da eficiência da produção, na medida em que baixou consideravelmente o custo de produção.

O fenômeno da modernização, de caráter universal, é apressado após a década de 1960, no Brasil, pelo norteamento das ações que tinham na lógica da Revolução Verde o modelo mais coerente de desenvolvimento para o rural no Brasil e pelas políticas para o campo implementadas à época pelo governo militar. Coincide também com o período de industrialização acelerada em outros setores da economia⁸.

Nesse momento histórico, há um objetivo central na política agrícola do Estado no Brasil: o de modernizar a agricultura. Apesar disso, a agricultura assume um papel secundário, com a definição de tarefas específicas como a de gerar divisas, abastecer os centros urbanos e absorver a mão de obra excedente. O foco das ações de políticas para a agricultura, a partir dos momentos iniciais da década de 1960, passa a se concentrar no estímulo à empresa rural. No decorrer da década de 1970, os subsídios e o acesso ao crédito facilitam a compra de equipamentos e máquinas na agricultura brasileira. Mais tarde, na década de 1980, o convívio com a crise da dívida externa direciona ainda mais os esforços das ações de políticas para intensificar a produção e diversificar a pauta de exportações do setor agropecuário com o objetivo de gerar divisas para pagar os serviços da dívida.

Todos esses acontecimentos acabaram por privilegiar um modelo de agricultura mecanizada e química. Sob as bênçãos de um Estado financiador, o setor agrícola brasileiro pôde avançar tecnicamente em seus processos produtivos. Todavia, essa não foi a realidade de todos e de toda a agricultura. Para alguns segmentos menos ligados aos setores mais dinâmicos do sistema agroindustrial e para produtos fora da pauta de exportação, a modernização ou não acontece ou acontece em condições desiguais.

⁸ Ver referências destes conteúdos na Unidade 3.

A modernização traz em si a noção de crescimento e de especialização da produção, representando uma perda de autonomia do agricultor, na medida em que este se conecta com fornecedores de insumos para a produção, bem como com processadores e distribuidores de seus produtos finais, o que limita a capacidade de decisão deste agricultor, que tem o processo decisório norteado muito mais pela indústria do que pela empresa agrícola em si mesma.

A modernização da agricultura no Brasil ocorre em concomitância com o surgimento dos complexos agroindustriais. E, como nunca houve uma perspectiva de desenvolvimento rural integrado, grandes parcelas de agricultores brasileiros sofreram apenas os efeitos negativos dessa modernização, sendo deixados à margem do processo e tendo que enfrentar, além disso, as consequências trazidas pelo aumento de produção e de concorrência nos mercados agrícolas.

Essa modernização aconteceu sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, ocasionando concentração maior da propriedade rural, maior disparidade na concentração de renda, aumento do êxodo rural, maior exploração da força de trabalho empregada na agricultura e a conseqüente piora das condições de vida dos trabalhadores. Em razão disso, alguns autores se referem à modernização como tendo “efeitos perversos”. Ela não mudou a estrutura de produção no sentido de promover relações menos exploratórias; ao contrário, agravou tais problemas.

Além de beneficiar segmentos de produtores específicos, a modernização, com o subsídio de ações das políticas públicas, atraiu para o campo o capital de outros setores da economia, às vezes sob a forma de compra da terra para especulação, outras vezes sob a forma de investimento na indústria integradora das atividades agrícolas, fosse ela produtora de insumos ou processadora e distribuidora da produção agrícola.

A modernização no Brasil acontece graças à convergência dos interesses de alguns dos atores sociais envolvidos com o setor produtivo no país. As motivações para o Estado brasileiro direcionar ações de políticas em favor de uma modernização têm seu respaldo na importância das exportações agropecuárias na balança comercial do país. O que motiva os agricultores a adotarem uma postura modernizante é, entre outros fatores, o ambiente de concorrência e a demanda dos mercados, como referido pelos autores na seção anterior desta Unidade. O interesse do capital produtivo e financeiro em investir no setor agrícola soma-se às motivações anteriores e ocasiona o processo que conhecemos como modernização.

Todavia, apesar das motivações dos agricultores para se modernizarem e adotarem tecnologias com o intuito de sobreviver no ambiente de concorrência, o modelo de modernização que ocorreu no Brasil não foi espontâneo; foi, isso sim, provocado muito mais pela ação do Estado e pela ação do *lobby* da indústria de insumos e implementos agrícolas, o que caracterizou uma modernização de mudanças técnicas, mas também de mudanças sociopolíticas nem sempre saudáveis.

As mudanças na agricultura brasileira ocorridas nas últimas décadas do século XX colocam o rural, hoje, no Brasil, como demandante de modificações nas ações

de políticas relativas a crédito, comercialização, estrutura fundiária, técnicas de produção, relações de trabalho, entre outras.

Urge, nesse sentido, que o técnico que tem o olhar debruçado sobre o campo compreenda o processo histórico, os interesses econômicos e políticos envolvidos na modernização, os efeitos das políticas já implementadas para o setor e a ligação entre os setores econômicos e seus efeitos na sociedade.

Tal compreensão ajuda na percepção de que as mudanças ocorridas são de natureza diversa e de que, consequência de escolhas feitas, não aconteceram por acaso. Nos tópicos a seguir, serão abordadas algumas dessas mudanças.

2.3.2 Transformações socioeconômicas

O conceito de modernização perpassa o de mudança técnica (progresso tecnológico), na medida em que o enfoque a ser dado aqui é o de tentar explicar as influências desse processo na dinâmica dos atores sociais envolvidos técnica ou politicamente com a produção agrícola.

Assim, a abordagem dos temas da motivação, ou do uso, ou dos efeitos produtivos relacionados à adoção de tecnologias, embora presentes na ideia de modernização agrícola quando esta contempla o progresso tecnológico, não limita o conceito de modernização, que leva em conta também as relações sociais de produção.

Graziano da Silva (1996) vê a passagem do complexo rural aos complexos agroindustriais e propõe uma discussão acerca do processo de mudança de uma agricultura baseada em recursos naturais para uma agricultura mais artificializada, usuária de química e de técnicas novas. O autor caracteriza essa transição como sendo a substituição da economia natural por atividades agrícolas integradas à indústria⁹.

Para Kageyama (1990), a partir da constituição e consolidação dos complexos agroindustriais, o desenvolvimento da agricultura fica estritamente dependente da indústria, e é estabelecida uma integração entre esses setores.

O papel do Estado na modernização é considerado por Delgado (1985), quando ele afirma que a modernização foi viabilizada graças à centralização do capital industrial dos grandes e médios proprietários rurais e, sobretudo, do Estado, que se fez presente em todas as fases do processo de modernização tecnológica da agricultura.

É inegável que a modernização aumentou o volume de alimentos produzidos e que ela mobilizou a mão de obra para a indústria urbana, trazendo resultados positivos para a agricultura brasileira. Entre estes, cabe citar, a título de exemplo, o desenvolvimento de conhecimentos e de tecnologias através de pesquisas nacionais e a implantação de perímetros irrigados em regiões de semiárido com capacidade produtiva em larga escala para exportação.

⁹ Nesse sentido, Graziano da Silva segue a tradição analítica de Paim e de Rangel, já abordados na Unidade 1.

Todavia, a modernização da agricultura seguiu os moldes capitalistas, ou seja, pautou-se por um modelo de produção em que o consumo, a concorrência, a exploração dos recursos naturais e a concentração do capital são fundamentais e tidos como indispensáveis.

Tal modelo tende a beneficiar apenas alguns produtos (aqueles de maior aceitação no mercado) e produtores (aqueles com maior poder financeiro ou político), e acaba por fortalecer a monocultura e por transformar a agricultura em atividade nitidamente empresarial, abrindo um mercado de consumo para as indústrias de máquinas e insumos modernos.

Esse modelo aumentou a dependência da agricultura para com o setor industrial e, mais ainda, para com o setor financeiro, provocando um acentuado grau de desequilíbrio social, na medida em que a produção de alimentos é hoje “coisificada”, sendo os gêneros alimentícios apenas mais um produto a gerar riqueza para os investidores (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

Como a modernização exige que se disponha de capital para investimento ou de garantias (terras) para apresentar ao banco no acesso ao crédito, uma grande massa de pequenos agricultores foi marginalizada. O resultado foi uma estrutura fundiária ainda mais concentrada, na medida em que as grandes propriedades foram envolvendo as menores, incapazes de se adequar às exigências do capital industrial e financeiro.

A agricultura tradicional praticada por famílias é forçada a ceder espaço físico para a agricultura modernizada, com culturas destinadas à exportação ou às indústrias de alimentos, que começa a alcançar os mercados dos centros urbanos. Mais que os espaços físicos, a agricultura familiar perde processos e práticas tradicionais de produção que muitas vezes se davam em consonância com o meio ambiente.

Sobre as transformações ocorridas no campo no momento inicial da modernização, Gonçalves Neto (1997, p. 109) comenta:

É interessante notar que as transformações que ocorram no agro, a partir da segunda metade dos anos 60, fortemente pressionada pela expansão do capital industrial, promovem uma reviravolta muito grande em toda a extensão da sociedade brasileira. Ao lado das violentas transferências de populações para o setor urbano, que é promovido por amplo conjunto de fatores, tais como mecanização, a substituição de culturas intensivas em mão de obra pela pecuária, o fechamento da fronteira, a aplicação da legislação trabalhista no campo, ou simplesmente pelo uso da violência, etc., ocorre também uma reformulação na mão de obra restante no interior das propriedades, com eliminação dos parceiros, agregados, etc., pela disseminação do trabalho assalariado, sobretudo nas grandes propriedades, que se modernizam e se transformam em empresas. Restou às pequenas propriedades a possibilidade da subordinação ao capital industrial, a marginalização, o esfacelamento ou a venda e migração para os centros urbanos.

Os trabalhadores que saíram do campo por via da modernização passam a viver nas cidades e a vender sua mão de obra no campo como “boias frias”, ou a dirigir-se para as fronteiras agrícolas no norte e oeste do país.

A nova organização territorial causou efeitos no trabalho, como a subproletarização, a desqualificação e o desemprego em massa, redefinindo a forma como o trabalho e os trabalhadores se subordinam ao capital no campo.

Fica evidente que o quadro social, tanto nos campos quanto nas cidades em plena expansão, é um quadro social de conflito, de acordo com o qual grandes massas de trabalhadores buscam suprir suas necessidades básicas de moradia, emprego e alimentação, sem encontrar respaldo no modelo de desenvolvimento escolhido.

O Estado brasileiro passa a intervir mais na agricultura a partir de 1964, direcionando o planejamento para o setor rural e determinando os rumos da produção, instalando seu projeto modernizador, facilitando o crédito, criando institutos de pesquisas e fortalecendo a assistência técnica no intuito de viabilizar os complexos agroindustriais que produziram alimentos para abastecer as cidades em constante expansão.

Surtindo efeitos sobre a organização do trabalho, a modernização da agricultura impactou toda a base produtiva da sociedade brasileira. A mobilização de trabalhadores de um setor a outro da economia nacional, o surgimento de uma massa de trabalhadores urbanos semiqualeificados, as organizações de classes e as reivindicações por direitos trabalhistas ou pela reforma agrária adquirem outra dimensão nos momentos que se seguiram à modernização da agricultura.

Se, por um lado, a pauta de exportações aumentou e a balança comercial brasileira passou a ter resultados satisfatórios influenciada pelos índices das exportações relacionadas ao agronegócio, por outro, nos efeitos da organização do espaço fundiário ficou patenteada a existência do latifúndio favorecido pela monocultura de exportação.

A técnica desenvolvida e a produção de pesquisas permitiram que a mão de obra fosse realmente substituída por tecnologia mecânica, embora a escassez de mão de obra não fosse um problema brasileiro. A tecnologia biológica, ainda que produzida e usada na modernização, não foi capaz de economizar terra; pelo contrário, seguiu os ditames do capitalismo histórico, expropriou, concentrou e expandiu terras e fronteiras agrícolas.

2.3.3 Transformações ambientais

O pressuposto capitalista de exploração dos recursos naturais e de sua transformação em produtos para geração de outras riquezas esteve muito presente no processo de modernização da agricultura brasileira.

A tecnologia, quando empregada, permite ao agricultor, agora conhecido como empresário-agricultor, expandir sua área de cultivo ou criação, sem necessariamente expandir na mesma proporção seus custos de produção. A primeira consequência é a expansão das fronteiras agrícolas no país, que passaram a ocupar áreas onde secularmente foram desenvolvidos biomas singulares com ligações particulares a seus ecossistemas.

Referindo-se ao uso das fronteiras, Graziano da Silva (1982, p. 118) faz referência a três planos:

No plano social, [...] a fronteira representa uma orientação dos fluxos migratórios, especialmente das populações rurais. [...] Quando a fronteira se “fecha”, passa a haver uma multiplicação de pequenos fluxos migratórios, muitos sem direção definida [...]. No plano econômico, a fronteira era uma espécie de “armazém regulador” dos preços de gêneros alimentícios de primeira necessidade consumidos pela população urbana [...] havia um suprimento do mercado nacional através escoamento dos “excedentes” da pequena produção, funcionando como estabilizador dos preços. Quando, entretanto, a fronteira se “fecha”, esse efeito de amortecimento tem de ser buscado na importação desses gêneros alimentícios e no tabelamento dos seus preços. No plano político, a fronteira tem sido a “válvula de escape” das tensões sociais no campo. [...] Quando a fronteira se “fecha”, acaba se tornando, ela mesma, uma região de conflitos pela posse da terra [...].

Além da expansão espacial e de seus efeitos sobre o ambiente, o processo produtivo com o uso de insumos químicos em larga escala tornou-se uma prática comum, especialmente em áreas de monocultura de exportação que comumente originam as fronteiras.

Esse processo provoca sérias perdas ambientais, a biodiversidade é comprometida, e recursos genéticos são frequentemente perdidos quando sementes tradicionais são substituídas por variedades cientificamente criadas. Os organismos geneticamente modificados passam a fazer parte da produção de alimentos, quando os agricultores buscam alcançar escala e uniformidade em suas safras.

Essa ligação do produtor com a economia de mercado permite que as forças econômicas influenciem na perda da biodiversidade, tanto por via da expansão das terras cultivadas como através do uso de pesticidas e outros compostos químicos.

O comprometimento da biodiversidade soma-se à intensiva compactação do solo pelo uso de máquinas pesadas, causando perda do potencial produtivo desse solo e obrigando o explorador capitalista a intensificar o uso de química para substituir a capacidade produtiva natural do solo, ou a mudar constantemente de área, reproduzindo, assim, a prática de exploração de fronteiras e repetindo o uso da exploração predatória.

O comprometimento dos recursos hídricos pela contaminação de bacias e pelo uso inadequado é também uma realidade dentro da exploração agrícola modernizada.

Por outro lado, o êxodo do campo para a cidade, instigado pela modernização, provocou uma explosão de consumo e de produção de lixo que compromete sobremaneira o ambiente. Tanto em seu processo produtivo quanto em seus efeitos demográficos, a modernização da agricultura vem surtindo efeitos no meio ambiente.

2.3.4 Considerações finais referentes à modernização da agricultura

A tecnificação e a modernização da agricultura brasileira ocorreram sob a bênção do Estado e beneficiaram seletivamente segmentos da sociedade que estavam ligados ao próprio Estado.

Como em toda sociedade de classes, o efeito dialético de reivindicações dos grupos não favorecidos tem sido percebido na organização dos movimentos sociais que demandam direitos básicos, como acesso à terra, moradia e emprego.

A modernização provocou um amadurecimento nas instituições ligadas à pesquisa agrônômica e química no Brasil, o que causou um efeito satisfatório quanto ao que esse tipo de modernização almejou para os aspectos gerenciais e empresariais da agricultura (produtividade, contenção de custos, etc.).

Tratando-se do contexto social mais amplo, o efeito da modernização foi “doloroso” no sentido de que (1) marginalizou grande gama de produtores agrícolas que não tiveram condições de acompanhar o processo; (2) proletarizou agricultores que antes mantinham relações de produção ligadas ao usufruto da terra (agricultores familiares, camponeses, arrendatários, meeiros, entre outros); (3) a indústria se apropriou dos processos produtivos na agricultura, determinando as formas e o tempo de produção a partir dos mercados; (4) as movimentações demográficas incharam cidades e avançaram fronteiras, impactando ambientalmente o meio; e (5) o comprometimento do patrimônio da biodiversidade nacional se intensificou.

Qualquer que seja o olhar lançado sobre a forma como se deu a modernização no Brasil, percebe-se que o capitalismo tem alcançado seus objetivos e defendido seus princípios, expressos em termos de crescimento, mas não de desenvolvimento com equidade.

É preciso avaliar a “ideologia modernizadora” com perspectivas de longo prazo, construindo um olhar para uma agricultura que veja além da mera reprodução do capital. Não se pode achar que existem os que usam apenas tecnologia de ponta, e outros que usam tecnologias inadequadas. As possibilidades de produção são diversificadas.

A literatura tem mostrado que há prevalência do capital no processo decisório que trata dos rumos da modernização. Mesmo quando é o Estado quem decide, a decisão tem sido feita a favor desse capital.

O desafio que se coloca é perceber que a questão agrária comporta o processo de modernização, e que este colaborou para a perpetuação de uma estrutura fundiária desigual e para uma maior apropriação da riqueza pelo capital.

Entre as questões que se colocam hoje, cabe destacar: A quem serve a modernização nos moldes em que ela ocorre atualmente? Qual é o papel das políticas públicas no direcionamento da modernização hoje?

2.4 REFERÊNCIAS

BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-território: Revista de Geografia Agrária*, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006.

DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone; Campinas, UNICAMP, 1985.

- DURKHEIM, David Émile. *De la division du travail social*. 7. ed. Paris: F. Alcan, PUF, 1960.
- GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo: Hucitec, 1981. Economia & Planejamento. Série Teses e Pesquisas.
- _____. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- _____. O progresso técnico na agricultura. *Cadernos de Difusão de Tecnologias*, Brasília, v. 7, n. 1/3, p. 13-46. jan./dez. 1990. Disponível em: <http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v07/cc07n1_3_01.pdf>.
- _____. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: _____. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996. p. 1-40.
- _____. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.
- _____. *O novo mundo rural brasileiro*. Campinas: UNICAMP, 2000. Série Pesquisas.
- HAYAMI, Yujiro; HUTTON, Vernon Wesley. *Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais*. Brasília: EMBRAPA, 1988.
- KAGEYAMA, Ângela et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro (Org.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990. p. 113-223.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- PAIVA, Ruy Miller. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura: uma reformulação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 5, n. 1, jun. 1975.
- ROMEIRO, Ademar Romeiro; SALLES-FILHO, Sérgio Luiz Monteiro. Dinâmica de inovações sob restrição ambiental. In: ROMEIRO; Ademar Romeiro; REYDON, Bastiaan Philip; LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria, política e a gestão de espaços regionais*. Campinas: UNICAMP, 1997.

SALLES-FILHO, Sergio Luiz Monteiro; SILVEIRA, José Maria Jardim. A teoria da inovação induzida e os modelos de *demand pull*, uma crítica com base no enfoque neoschumpeteriano. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 28., 1990, Florianópolis. *Anais...*, 1990.

_____; _____. Relações agricultura/indústria, complexos agroindustriais e a dinâmica concorrencial. CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 29., 1991, Campinas. *Anais...*, 1991.



3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O desenvolvimento no Brasil até 1930 processou-se, basicamente, por indução de fatores externos (FURTADO apud ALBERTI, 2008, p. 60). Na medida em que lograva integrar-se a uma linha em expansão do comércio internacional, a economia do Brasil crescia exportando açúcar, borracha, cacau ou café, recebendo os influxos das forças dinâmicas do mercado mundial em expansão, que nos permitia crescer em extensão, ocupando novas terras, elevando a produtividade da mão de obra já existente no país, incorporando novos contingentes de população. Esse desenvolvimento extensivo, por indução de forças externas, foi a característica constante da economia brasileira desde a época colonial até fins dos anos 1930. Explica Furtado (1984, p. 22-23):

Era o processo da modernização dependente, que outra coisa não é senão a utilização do excedente, gerado pela especialização na exportação de produtos primários e retido localmente, para modelar os padrões de comportamento de forma a estimular a importação de manufaturas destinadas ao consumo, cristalizando um certo padrão de divisão internacional do trabalho.

De acordo com Furtado¹⁰, a fase da rápida expansão das exportações de produtos primários, por indução da revolução industrial, caracterizava-se por uma modernização das formas de consumo (embora para uma minoria) sem real correspondência na evolução tecnológica dos processos produtivos. No entanto, o elevado fluxo de exportação de produtos primários engendrou certas atividades complementares de tipo industrial, que vão desde o tratamento superficial exigido por produtos como café e algodão até processamentos muito avançados, como os requeridos pelo açúcar, pela carne e pelas sementes oleaginosas (ALBERTI, 2008).

Em sua obra *Formação econômica do Brasil*, publicada originalmente em 1959, Celso Furtado (1971) descreve a formação econômica do Brasil como um processo histórico de difusão do progresso técnico, da expansão da capacidade interna de decisão e de uso de estímulos criados pelo próprio sistema econômico ou pela existência de motivações morais geradas por uma situação histórica particular. O eixo central de sua interpretação refere-se à relação contraditória entre a posição

¹⁰ Celso Furtado é um dos intérpretes da formação econômica do Brasil que faz parte da chamada “Geração de 50”.

periférica do país no sistema capitalista e o avanço da industrialização, sendo esta última essencial para a constituição de um sistema econômico nacional. “O processo de acumulação é o eixo em torno do qual evolui não somente a economia capitalista, mas o conjunto de relações sociais em todas as sociedades em que se implantou a civilização industrial”.

No final dos anos 1950, Celso Furtado já ressaltava que a dificuldade de transição da economia colonial para uma economia nacional se devia ao fato de que nunca houve ruptura propriamente dita com o passado colonial; e, assim sendo, o Brasil acabou “condicionado” a uma relação de dependência.

O processo de expansão do capitalismo no campo, consubstanciado na modernização da produção agrícola, provocou transformações no espaço agrário brasileiro a partir dos anos 1960. O início das transformações na estrutura da produção agrícola derivou-se das transformações estruturais da economia brasileira, ocorridas durante a década de 1950 dentro do novo quadro urbano-industrial, com o objetivo de aumentar a oferta de alimentos e de matérias-primas para acelerar o processo de importações.

Essas transformações foram acentuadas a partir de 1964 com a intensificação do processo de industrialização no contexto do novo padrão de desenvolvimento capitalista centrado em grupos oligopolistas internacionais, inaugurado sob a ideologia de modernização conservadora da ditadura militar. Assim, de 1965 a meados dos anos 1980, tanto os fatores macroeconômicos, como as políticas fiscal, monetária e cambial, quanto os fatores microeconômicos, como a tecnologia, o apoio governamental e as condições conjunturais, exerceram relevante influência no desempenho da agricultura brasileira (ALBERTI, 2008, p. 76).

A partir da década de 1980 e das sucessivas crises associadas a um processo inflacionário crônico e de endividamento externo, o planejamento do Brasil voltou-se prioritariamente para a estabilização monetária. Mas, em contraste com o período atual, o país foi marcado por uma presença estatal na elaboração de diversos planos cujo objetivo principal era o crescimento econômico, principalmente nas décadas de 1950, 1960 e 1970.

Conforme Matos (2002), esses planos de desenvolvimento foram decisivos para o comportamento da economia brasileira ao longo da história. Por exemplo, o processo de industrialização brasileiro foi regido, a partir da década de 1930, por uma estratégia econômica, a industrialização por via da substituição de importações, a qual provocou profundas mudanças socioeconômicas no país. Após a Segunda Guerra, os mecanismos de planejamento econômico se sofisticaram, com a criação de organismos específicos para pesquisar a realidade brasileira e determinar técnicas de programação econômica. Como marcos deste período, salientam-se o Plano de Metas, o Plano Trienal e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Então, por mais de 30 anos, a economia brasileira conviveu com estratégias desenvolvimentistas, amplamente citadas na literatura econômica. A partir de fins da década de 1970, a política macroeconômica concentrou seus esforços nos obje-

tivos de estabilidade econômica, principalmente no controle da inflação, das contas públicas e do setor externo. Cabe lembrar que existem vários estudos que abordam o planejamento desenvolvimentista no Brasil até o final do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1979), embora os estudos recentes no âmbito da economia brasileira retratem somente os planos de estabilização, ou seja, Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e II e Plano Real.

Sabe-se que o planejamento para o desenvolvimento se manteve durante as décadas de 1980 e 1990, embora a ênfase não fosse a mesma dos planos desenvolvimentistas das décadas anteriores. Em função do que a Constituição de 1988 estabelece, no artigo 21, que “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Consta, no artigo 174, que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A lei estabelece as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorpora e compatibiliza os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (MATOS, 2002, p. 2).

3.2 O ESTADO BRASILEIRO E AS AÇÕES PARA A AGRICULTURA

O setor agrícola brasileiro, ao longo de sua transformação, teve, através da presença do Estado, o apoio necessário para o desenvolvimento. Ao longo da formação econômica do Brasil, o Estado conduziu o setor agrícola de acordo com os interesses econômicos, políticos e sociais vigentes não apenas no país, mas também na economia mundial (MASSUQUETTI, 1998, p. 21). Resumidamente, serão apresentados a seguir a forma como foi conduzida a agricultura, os instrumentos utilizados no período dos Planos de desenvolvimento econômico nos anos 1960 e os instrumentos adotados até o final do século XX.

A partir da década de 1950, os planos globais do governo brasileiro passaram a ser uma praxe administrativa, sendo confeccionados em todos os períodos, à exceção do período da rápida passagem de Jânio Quadros pelo Palácio do Planalto (GONÇALVES NETO, 1997, p. 123). Embora tenham permanecido no nível das boas intenções e não tenham conseguido avançar na execução de suas propostas, pelo menos na extensão pretendida, segundo afirma Gonçalves Neto (1997, p. 123), as análises que precedem e justificam a elaboração dos planos trabalham, em sua maior parte, com dados concretos, relevantes para a compreensão de nossa realidade, e sempre foram assinados por expoentes da maior grandeza no cenário acadêmico. Será apresentado, na sequência, de forma sintética, o que alguns dos planos do governo propõem para a agricultura.

As ações do governo brasileiro no sentido de fomentar o desenvolvimento da agricultura enquanto atividade econômica e/ou associá-la à economia do país deter-

minaram os planos de políticas dos diversos governos e foram influenciadas tanto pela visão do que é a questão agrária quanto pela conjuntura internacional.

3.2.1 Plano de Metas (1956-1961)

Em 1953, a partir de um convênio entre instituições, foi criado o Grupo Misto CEPAL/BNDE, com o objetivo de analisar o comportamento da economia brasileira no período de 1939 a 1953 e fazer projeções das principais variáveis macroeconômicas para os próximos sete anos. Tais projeções constituiriam a primeira tentativa de planejamento global para a economia brasileira, servindo de base para a elaboração do Plano de Metas (MATOS, 2002).

As transformações da economia brasileira se aprofundam a partir do Plano de Metas (1956/61), que é considerado como o primeiro no país a elaborar metas para o setor privado e motivar os estudos agregativos da economia brasileira. As transformações desse período decorreram de vários fatores como a ampliação política da sociedade, mudanças na distribuição ocupacional, intensificação do processo de urbanização e o populismo. As preocupações centrais da política econômica do governo Kubitscheck eram a industrialização, a expansão das oportunidades de emprego no setor urbano – dinâmico da economia e a transferência do exterior para o país das bases para o desenvolvimento autônomo. Para atingir tais objetivos foi necessário um levantamento das condições estruturais da economia do país para indicar os pontos de estrangulamento e os pontos de aceleração do crescimento. A partir destes levantamentos decorreria a programação das metas intersetoriais (p. 31).

O Plano de Metas foi a primeira experiência efetiva de planejamento brasileiro. Foi elaborado a partir da constatação de que o Brasil enfrentava uma crise causada pelo próprio processo de crescimento econômico e precisava de uma política de industrialização, uma vez que o país tinha seu crescimento apoiado no setor urbano-industrial. Para o presidente Juscelino Kubitscheck, a produção agrícola não era uma “vocação hereditária”. O Plano estava voltado para cinco setores: energia, transporte, indústrias de base, educação e alimentação (MASSUQUETTI, 1999, p. 33).

O setor de alimentos estava inserido nessa estratégia, visto que existia uma demanda insatisfeita que provocava um estrangulamento na economia. Para se ter uma ideia mais concreta da situação, conforme Massuquetti (1999, citando LAFER, 1975), os resultados alcançados pelo setor de alimentos foram os seguintes:

(13) trigo – meta revista: 1.500.000 t a serem atingidas na safra de 1960. Entretanto, em 1960 a produção de 370.000 t foi bem abaixo da meta planejada e da produção de 1955.

(14) armazéns e silos – a meta inicial de rede com capacidade estática de 530.000 t. A meta revista – capacidade estática de 800.000 t, sendo 330.000 t para armazéns e 470.000 t, silos. Alcançaram-se 569.233 t

de capacidade estática, 354.872 t em armazéns e 214.361 t em silos, ou seja, 7% a mais da meta inicial e 71% da meta prevista.

(15) armazéns frigoríficos – meta inicial, capacidade estática de 100.000; meta revista de 45.000 t de capacidade estática. Apesar dos estímulos governamentais, durante o período a capacidade estática ampliou-se em apenas 8.014 t.

(16) matadouros industriais – meta inicial: construção de matadouros industriais com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos. Meta revista: capacidade de abate diário de 2.750 bovinos e 1.100 suínos. Alcançou-se capacidade para abate de 2.100 bovinos e 700 suínos, portanto, 80% da meta prevista.

(17) mecanização da agricultura – meta inicial: ampliar o número de tratores. Meta revista: aumentar o número de tratores para 72.000. Em 1957 o número de tratores em uso na agricultura era de 42.000; em 1960 a existência era de 72.362 tratores, superando a meta revista.

(18) fertilizantes – meta revista: atendimento ao consumo – 40.000 t de nitrogênio, 120.000 t de anidrido fosfórico, 60.000 t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos – 120.000 t de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico. Resultados para atendimento ao consumo: 40.200 t de nitrogênio, 102.000 t de anidrido fosfórico e 65.000 t de óxido de potássio; portanto 100,5%, 95% e 108% da meta fixada. Para produção: 290.000 t, ou seja, 2,5 vezes a quantidade fixada pela meta.

O setor de alimentação representava, no contexto inicial do Plano de Metas, apenas 3,2% do investimento planejado. Entretanto, não se pode dizer que essa pequena porcentagem tenha dificultado o desenvolvimento da agricultura brasileira. Independentemente do problema da justiça social no campo, que não cabe analisar neste artigo, cumpre observar que a taxa de crescimento da produção agrícola brasileira no período 1955-1960 foi de 7,2% ao ano, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 3,3% do quinquênio anterior (LAFER, 1975, p. 44-45 apud MASSUQUETTI, 1999, p. 34).

Entre as principais características do ciclo impulsionado pelo Plano de Metas, encontra-se um setor agrícola relativamente marginalizado em relação ao processo de desenvolvimento urbano-industrial proposto pelo Plano, com o desempenho da agricultura brasileira sendo considerado neste período “insatisfatório por amplos setores técnicos e políticos, reforçando, no início dos anos 60, as pressões em favor de uma reforma agrária” (SERRA, 1983, p. 78, apud MASSUQUETTI, 1999, p. 34).

Conforme citado por Matos (2002, p. 32), o Plano de Metas representou a primeira tentativa com certo êxito de planejamento em escala nacional, embora em termos setoriais e com todos os defeitos inerentes à falta de uma visão global e integrada da economia. Assim, o grande crescimento econômico alcançado na época teve consequências negativas, entre as quais o aumento da dependência do capital estrangeiro, a elevação da dívida externa, o aprofundamento dos desequilíbrios regionais e a elevação do custo de vida.

3.2.2 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) tinha como objetivo retomar o desenvolvimento econômico brasileiro, que havia perdido o impulso no início dos anos 1960. O Plano foi criado por uma equipe liderada pelo ministro do Planejamento Celso Furtado, durante o regime parlamentarista do governo de João Goulart¹¹.

Os objetivos do Plano, com a reorientação do papel do Estado como propulsor da economia, era tentar retomar o crescimento econômico, controlar a inflação, intensificar os investimentos no campo social, resolver o problema da dívida externa, corrigir a distribuição de renda, reduzir as disparidades econômicas do país, etc., além de procurar levantar os obstáculos que estavam colocados no caminho deste processo, entre os quais era ressaltada particularmente a estrutura agrária brasileira, que precisava ser modificada com rapidez e eficiência, pois não assimilava as modernas técnicas, acabando por atrasar o conjunto da economia (GONÇALVES NETO, 1997, p. 123).

Em relação ao setor agrícola, os estudos desenvolvidos a respeito das atividades agrícolas e de abastecimento concluíram que a deficiente estrutura agrária brasileira era a responsável pelo atraso do setor rural em relação aos demais setores, pela baixa produtividade e pela pobreza da população do meio rural. Como consequência dessa deficiente estrutura agrária, segundo Gonçalves Neto (1997, p. 124-125),

[...] cerca de 75% das propriedades agrícolas não dispõem de terras suficientes para uma exploração racional de cultivo e conservação do solo, o que só pode ser alterado pela modificação na referida estrutura agrária; a população rural tende a se concentrar nessas pequenas propriedades; por outro lado, o tamanho excessivo das grandes propriedades promove a ociosidade de metade das terras formalmente incorporadas à economia de mercado; esta mesma estrutura dificulta, também, a introdução de novas técnicas e relações de trabalho, comprometendo o desenvolvimento futuro da agricultura; o custo do aluguel de terras (para arrendatários e meeiros) consome boa parte do incremento da renda, auferida sobretudo por diferencial de preços agrícolas/industriais, não permitindo que as massas rurais se beneficiem; a rigidez da oferta agrícola, resultante em boa parte desta estrutura agrária, promove a ascensão dos preços agrícolas de forma mais rápida que a dos produtos industriais. O que levará, igualmente, ao final do Plano Trienal, dentro do conjunto das reformas de base necessárias ao prosseguimento econômico, à proposta de reforma agrária.

Dessa forma, a ação do governo foi orientada para atender aos objetivos determinados para o desenvolvimento do setor agrícola, que eram o estímulo à expansão da produção de alimentos e matérias-primas para o mercado interno e a correção de dis-

11 O presidente Jânio Quadros criou a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), que coexistiu por algum tempo com o Conselho de Desenvolvimento (MATOS, 2002, p. 34).

torções e/ou deficiências na produção de produtos primários destinados à exportação. Os mecanismos utilizados pelo governo – a pesquisa e o fomento, o crédito agrícola e a política de preços mínimos – estavam direcionados para o processo de modernização da agricultura, como foi constatado por Gonçalves Neto (1997, p.126):

Coerente com o objetivo de modernização do processo produtivo, necessário para garantir o aumento da produção e da produtividade em níveis compatíveis com a demanda de um país que se industrializava rapidamente, o Plano estende-se sobre os bens de produção para a agricultura, em que a preocupação está centrada, em primeiro lugar, nos *equipamentos agrícolas*, dando-se especial importância à produção de tratores que era iniciava sua arrancada no Brasil. Dedicase, também, às questões não menos importantes dos *fertilizantes*, dos *produtos de defesa agropecuária* (defensivos), e dos armazéns e silos.

Então, no contexto do esgotamento do processo da industrialização para substituição de importações, o Plano Trienal (1963-1965) propõe a modernização da agricultura para que, com o aumento da produtividade e da oferta, alcançasse o objetivo da redução dos preços agrícolas que estavam bem acima dos níveis gerais dos preços no mercado nacional e comprometiam o desenvolvimento da própria indústria.

Conforme Matos (2002, p. 36), o Plano Trienal caracterizou-se, além de seu caráter globalista, pelo fato de ter se ajustado ao quadro das motivações que levam o Estado a participar diretamente do processo de formação de capital em suplementação ao setor privado. Este Plano alinhou-se às motivações decorrentes do processo de coordenação geral da economia, formulando diretrizes básicas para a orientação do crescimento econômico.

Para Bresser-Pereira (1998), o Plano Trienal não teve condições políticas para ser aplicado, dada a crise que o país atravessava no início dos anos 1960 e que acabou culminando com o Golpe Militar em 1964. O Plano Trienal sobreviveu apenas até meados de 1963, quando todo o ministério de Goulart foi substituído.

Embora o Plano Trienal, ao contrário do Plano de Metas, não tenha logrado êxito, devido principalmente às pressões exercidas por grupos populistas que impediam sua implantação e às pressões exercidas por classes economicamente dominantes que tentavam impedir as Reformas de Base, mesmo assim ele contribuiu significativamente para o aprimoramento dos instrumentos de política econômica (MATOS, 2002, p. 37).

3.2.3 Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)

Com o Golpe Militar de 1964, foi mantida a visão da necessidade de industrialização por via da substituição das importações. Este Programa de Ação Econômica do Governo teve sua implantação a partir da instauração do regime militar em 1964, surgindo como uma reação das classes conservadoras contra as posições reformistas contidas no Plano Trienal, atingindo, porém, níveis de agregação tão amplos quanto

este. O Ministério do Planejamento, sob a responsabilidade de Roberto de Oliveira Campos, trouxe a público a primeira proposta de reformulação da estrutura econômica nacional e de retomada de crescimento, elaborada pelo movimento revolucionário, o Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 – PAEG (GONÇALVES NETO, 1997, p. 127). O Plano procurava dar consistência às estratégias de reformas econômicas do primeiro governo militar, o governo do general Castelo Branco (MATOS, 2002, p. 37). O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) mantém o diagnóstico do setor agrícola como atrasado, em uma condição retardatória e de baixa produtividade, e, apesar de reconhecer que a estrutura fundiária é desigual, recua na proposição da reforma agrária, definindo tarefas específicas para o setor agrícola nacional: fornecer alimentos e matéria-prima; torna-se um setor forte na agroexportação para garantir as divisas necessárias para a modernização e a promoção do desenvolvimento e a absorção de excedentes de mão de obra.

Conforme os ideais liberais que nortearam o Golpe, o Plano reafirma o respeito às leis de mercado, mas pregando a necessidade da presença governamental para melhorar a distribuição da renda e da riqueza dentro deste mesmo mercado. Conforme apresentado por Gonçalves Neto (1997), eram objetivos básicos do Plano: a ênfase na necessidade de acelerar o ritmo de desenvolvimento, que fora interrompido no início da década devido ao processo de substituição de importações; a melhoria das condições de vida da população, no intuito de diminuir as diversas formas de desníveis econômicos e sociais (regionais, setoriais, etc.); a garantia de oportunidades de emprego; e a correção dos déficits do balanço de pagamentos, que colocavam em risco a possibilidade de importações e a própria capacidade de crescimento do país (GONÇALVES NETO, 1997, p. 127).

Segundo o PAEG, o Estado não elimina o papel da livre empresa e do mecanismo de preços, ele age apenas como regulamentador e tem caráter meramente indicativo. O Plano conseguiu realizar reformas importantes que os outros governos não tiveram a oportunidade de implantar, tais como: a reforma bancária, com a criação do Banco Central; a reforma do mercado de capitais; a criação do FGTS e do BNH, bem como a instituição da correção monetária (MATOS, 2002, p. 38).

Quanto à questão agrícola, conforme afirma Gonçalves Neto (1997, p. 127), o PAEG praticamente incorporou as observações contidas no Plano Trienal, apresentando a agricultura como um setor retardatário, caracterizado pela baixa produtividade e que, por isso, tem provocado contínuas crises de abastecimento e, conseqüentemente, pressão constante na alta de preços, visto que as políticas públicas voltadas para o crescimento industrial não eram acompanhadas por políticas de expansão da agricultura, por meio de incentivos ao uso de tecnologias modernas. Conforme Massuquetti (1999, p. 39), o descaso das políticas de desenvolvimento ocasionou crises de abastecimento, em virtude da insuficiência do crescimento agrícola. O crescimento da produção, neste período, deu-se em função de um crescimento extensivo do uso da terra. Os principais

problemas da agricultura, na passagem dos anos 1950 para os anos 1960, de acordo com Brasil (1964, p. 108), estavam relacionados aos seguintes pontos:

- (a) em termos da dinâmica do crescimento, o ritmo, historicamente observado, de expansão da oferta de produtos agrícolas orientados para o mercado interno, está abaixo da taxa de expansão da demanda determinada pelos aumentos da renda e da população. Essa insuficiência é particularmente grave para a produção animal e seus derivados;
- (b) a agricultura brasileira tem como principal característica a distensão permanente da sua fronteira geográfica. Tal deslocamento, associado com as deficiências de infra-estrutura dos setores de transporte e abastecimento representa uma pressão constante sobre o preço pago pelo consumidor urbano;
- (c) aparentemente, a contínua ocupação de frentes pioneiras de alta fertilidade natural apenas compensa o declínio de produtividade das áreas de agricultura mais antiga. Há, assim, um dinamismo no setor agrícola que é fruto da própria capacidade produtiva do solo e não consequência da aplicação de níveis diferentes de tecnologia;
- (d) a agricultura orientada para o setor de exportação tem manifestado, em grande parte como consequência da política cambial e da situação até agora prevalente no mercado mundial de produtos primários, incapacidade para expandir-se e diversificar-se;
- (e) ao nível regional, a estrutura fundiária da agricultura brasileira é, em certos casos, obstáculo ao emprego da máquina (minifúndio) e ao uso mais eficiente da terra e da mão de obra (latifúndio);
- (f) o baixo nível cultural de grande número de empresários rurais e da totalidade da mão de obra agrícola é o obstáculo mais forte que se antepõe à difusão da tecnologia capaz de modernizar o setor agrícola;
- (g) a agricultura brasileira ressen-te-se da falta de definição clara dos objetivos de política econômica que lhe compete cumprir, dada a inexistência de liderança efetiva no que se refere aos órgãos da administração federal voltados para o meio rural.

A orientação do governo para a correção dos problemas enfrentados pelo setor agrícola e para seu desenvolvimento estava fixada em diversas metas que compreendiam a produção de alimentos, a produção de matérias-primas, o aumento das exportações, a substituição de importações, a redistribuição geográfica das populações rurais e o treinamento de mão de obra. Nesta fase do desenvolvimento brasileiro, era importante que o setor agrícola cumprisse as funções de fornecedor de alimentos e matérias-primas aos centros urbanos industrializados, de gerador de divisas para o financiamento de importações de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital e de realocador de parte da mão de obra oriunda do setor secundário, liberada em razão da redução do emprego (BRASIL, 1964, apud MASSUQUETTI, 1999, p. 40-41).

3.2.4 Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)

No início do governo Costa e Silva, foi elaborado, na pasta do ministro do Planejamento Hélio Brandão, o documento *Diretrizes do Governo*, que, ao lado do Programa Estratégico de Desenvolvimento, um alentado conjunto de análises e medidas publicado alguns meses depois das *Diretrizes*, comporá o Plano Trienal (1968-1970). Para os objetivos do presente estudo, procede-se aqui apenas à análise do documento *Diretrizes do Governo*, não só porque isso permite apreender os principais objetivos para o setor agrícola, mas porque, logo no seu início, é explicitado que ele se destina a orientar a elaboração do referido Plano Trienal do Governo.

No início da década de 1970, no contexto do milagre econômico, a agricultura já apresentava os resultados do investimento anterior em produção e abastecimento. As metas definidas pelo governo eram no sentido de desenvolver uma agricultura de mercado que produzisse para exportação, dando continuidade à geração de divisas e ao desenvolvimento tecnológico para a agricultura.

Nesta perspectiva, com o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), a agricultura alcança uma posição realmente de destaque, com a implantação da modernização dos sistemas de abastecimento e das mudanças tecnológicas. As metas definidas são: aumentar a produtividade de produtos alimentícios; incentivar o uso de insumos modernos; ampliar e fortalecer o crédito agrícola; fomentar a industrialização do meio rural; fortalecer as políticas de colonização; e investir na criação de condições estruturais para o setor agrícola.

Observe-se que as condições de urbanização do país e os movimentos demográficos internos, além da necessidade de manterem a inflação sob controle, dão ao setor agrícola outra dimensão no planejamento e na definição das políticas públicas. Tanto a necessidade de segurança alimentar frente ao deslocamento de populações no sentido campo-cidade quanto a necessidade de se manterem os preços dos alimentos viáveis para o desenvolvimento de um mercado consumidor em uma indústria nacional em formação emprestam ao setor agrícola outra dimensão para as políticas públicas.

3.2.5 I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)

Sob o governo Médici, em 1971, é tornado público o I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1972 a 1974), mais abrangente e completo que os anteriores. Por sua importância e em razão de sua continuidade no planejamento governamental, sucederam-lhe o II e o III PND.

Realizado no âmbito do sucesso do milagre econômico, o I PND traz como principais objetivos: inserir o Brasil na categoria dos países desenvolvidos (no espaço de uma geração); duplicar a renda *per capita* em relação a 1969; e expandir a economia, garantindo taxas de crescimento em torno de 8% a 10% ao ano.

Embora admitindo que o processo de desenvolvimento seja acionado pelos setores diretamente produtivos, indústria e agricultura, e que desníveis de crescimento entre os dois possam ocasionar problemas ao processo como um todo, este é o pri-

meiro plano a não apresentar problemas estruturais na agricultura e a não apontar o setor como retardatário. Fala-se em modernizar e dinamizar setores, mas estes não são tratados como gargalos no processo de desenvolvimento. A questão da reforma agrária é abolida do texto, a não ser quanto à referência à região Nordeste, quanto à racionalização, à estrutura agrária, à desapropriação com indenização justa e à redistribuição de terra, mas sem referência à reforma agrária (GONÇALVES NETO, 1997, p. 132-133).

Estrategicamente, o Plano fala em desenvolver uma agricultura moderna e empresarial no Centro-Sul; em tornar viável a agricultura nordestina por via da racionalização da estrutura agrária, de nova tecnologia, de irrigação, etc.; e em modernizar as estruturas de comercialização e de distribuição de produtos agrícolas.

Conforme Gonçalves Neto (1997), a política agrícola governamental estava assentada em três pontos fundamentais:

- (1) no sistema, já montado, de incentivos fiscais e financeiros ao aumento da produção, ao investimento, à comercialização e à transformação tecnológica no setor agrícola;
- (2) na disseminação do uso de insumos modernos, de forma diversificada para o Centro-Sul e o Nordeste, atentos os seus efeitos sobre a absorção da mão de obra; e
- (3) no programa, já em curso, de pesquisa agrícola em grande dimensão, a fim de obter, para os produtos básicos do Centro-Sul e do Nordeste, os resultados alcançados, por exemplo, no caso do trigo.

3.2.6 II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

A manutenção do ciclo expansionista dependeria cada vez mais, como em fins de 1973, de uma situação externa favorável. O choque do petróleo, no final daquele ano, veio a tornar essa situação mais adversa, elevando a taxa de inflação interna. Diante desta condição externa desfavorável e da diminuição da capacidade de financiamento do setor público, o modelo de crescimento do Milagre se esgotou e o governo se viu obrigado a optar entre uma política de ajustamento ou de financiamento (MATOS, 2002). Frente a tal situação, em 1974, com a posse do presidente Ernesto Geisel e do ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Veloso, foi editado o II PND (1975-1979).

Os objetivos deste plano eram, de acordo com Gonçalves Neto (1997, p. 134): manter o crescimento acelerado dos últimos anos; reafirmar a política gradualista de contenção da inflação; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos; realizar política de melhoria da distribuição de renda; preservar a ordem social e política; realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e devastação dos recursos naturais.

Este autor aponta que à agricultura e à pecuária é reservado, na estratégia de desenvolvimento, um novo papel, que passa a exigir mais do setor agropecuário, e que o Plano reconhece estar revelando maior dinamismo e capacidade de reação aos estímulos de preços.

Os dois planos nacionais de desenvolvimento – PND I (1972-1974) e PND II (1974-1979) – mantêm na pauta a ideia da modernização com incentivos fiscais e financeiros para o setor agrícola e abolem o termo *reforma agrária*. Na segunda metade da década, no contexto do esgotamento do milagre econômico, da crise financeira internacional e da inflação, a política agrícola é voltada para fomentar a redução dos preços agrícolas ao consumidor e a geração de maiores rendas dos produtores rurais. A agroindústria começa a ser estimulada na ótica de disseminação da empresa rural.

3.3 CONTEXTUALIZAÇÃO A PARTIR DA DÉCADA DE 1980

Na década de 1980, a convivência com a crise da dívida externa, com as altas taxas de inflação e com a redução dos fluxos de capital estrangeiro de investimentos no país fortalece junto aos gestores a visão de que o setor produtivo agropecuário deve tornar-se exportador no sentido de gerar divisas para o pagamento dos serviços da dívida externa nacional.

O período recessivo do início da década motivou uma redução nos gastos com a agricultura, em especial na disponibilidade de crédito agrícola. As exportações brasileiras tinham em sua pauta uma inversão de produtos *in natura* para produtos elaborados, o que indicava uma maior participação dos complexos agroindustriais na economia do país. Na segunda metade da década, as ações para o setor agrícola privilegiavam os estoques reguladores e a fixação de preços mínimos, concentrando-se nas políticas de abastecimento, que abarcavam dois terços dos gastos do Estado com o setor agrícola.

A produção para exportação e o fomento à busca de mercados externos provocavam prejuízos à oferta de produtos no mercado interno; houve, por isso, um redirecionamento do crédito para a pequena produção de alimentos, pois era necessária a estabilização dos preços dos alimentos básicos.

A partir da crise econômica dos anos 1980, e dado o ambiente de crescente distensão política, o debate da questão agrária voltou à cena e se inseriu como meta prioritária do governo federal. As mudanças ocorridas no setor agrícola durante o período imediatamente anterior propiciaram o agravamento da questão agrária. No período subsequente, o debate agrário muda de rumo, ou seja, o debate não está mais voltado unicamente para questões relacionadas à produção e à produtividade, mas sim, também, para problemas relacionados às condições sociais do meio rural (ALBERTI, 2008, p. 156).

No início dos anos 1990, em parte por força da condição econômica, mas também por opção política dos governos de então, reduz-se a participação do Estado na economia e na agricultura e, simultaneamente, estimula-se a criação de mecanismos de mercados parcialmente compensatórios da desestruturação do aparelho estatal de apoio à agricultura. A crise do Estado nesse momento é também a crise da agricultura, verificando-se queda no PIB agrícola e paralisação de diversas ações de políticas.

Com a estabilização da moeda nacional por via do plano Real e a valorização cambial frente a uma economia aberta aos mercados, surgem os Contratos de Opção, pelos quais o agricultor poderia vender ao governo, em data futura, seus produtos, reduzindo os custos e riscos de estocagem pública.

Com a redemocratização do país em meados da década de 1980, a reforma agrária volta à pauta das ações de políticas para o desenvolvimento do país, e algumas ações são desenvolvidas nesse sentido. Reivindica-se, porém, um novo ambiente institucional para promovê-la e critica-se a forma como vem sendo tentada sua realização, sem o necessário investimento na infraestrutura econômica e social para viabilizar o desenvolvimento dos assentamentos.

Lembram Xavier Flores e Macedo, apud Alberti (2008, p. 158):

Os anos 90 revelam um novo papel do Estado, na agenda do desenvolvimento rural. O modelo anterior de desenvolvimento mostrava o seu esgotamento e a sua incapacidade de promover a esperada mudança social. Tornou-se imperativo o processo de avaliação e transformação das políticas públicas relacionadas ao meio rural.

O Estado passa a dar maior atenção às questões voltadas à organização agrária; e as questões agrícolas são crescentemente delegadas ao mercado, denotando mudança de prioridade quanto ao destino dos recursos para o setor, com resultados positivos para o segmento da agricultura familiar.

O Estado, em sua relação com a sociedade civil e com o mercado, tem tido, entre outros, o papel de proporcionar o desenvolvimento através da oferta das condições necessárias para tal e de equilibrar os conflitos de interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade. As ações governamentais expressam o nível de seu aprimoramento para cumprir suas funções.

Por sua vez, as políticas públicas desenvolvidas, ao mesmo tempo que revelam a sinergia existente entre os grupos de interesses e o próprio Estado, revelam os conflitos e as negociações existentes, comprovando que raramente uma ação governamental é aplaudida por todos os grupos que compõem a sociedade.

As ações governamentais direcionadas ao setor agrário no Brasil foram inicialmente motivadas pela busca de eficiência de um Estado modernizador. A orientação foi a de modernizar todos os setores da economia para fomentar e dar continuidade ao desenvolvimento econômico. A ação tecnicista do planejamento e seu componente político permitiram que as ações governamentais para o setor agrário atendessem aos interesses dos grupos de poder.

As ações de política deixam claro que a opção era pelo agrícola, pela expansão da produtividade, pelas ideias da Revolução Verde; e o peso da composição das exportações agrícolas na balança comercial brasileira direcionou as ações no sentido de buscar a modernização para a questão agrícola.

Como já foi mencionado no estudo da questão agrária, o papel reservado à agricultura no desenvolvimento era secundário, com funções bem definidas, como abastecer o urbano, gerar divisas e absorver mão de obra excedente. A reforma agrária entra e sai da pauta das ações governamentais, inicialmente vinculada aos projetos de colonização e a uma perspectiva de mudança na estrutura agrária e sai da pauta das políticas públicas a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que passou a priorizar o estímulo à empresa rural.

As justificativas para a ação de políticas no setor agrícola encontram-se, por vezes, na singularidade do próprio setor, que é sujeito a eventos fora do controle gerencial do gestor da unidade produtiva, tais como variações no clima, incidência de doenças e o comportamento dos preços nos mercados, entre outros. Nesse sentido, busca-se diminuir as incertezas e melhorar a alocação dos recursos recorrendo ao uso de instrumentos de política específicos para questões agrícolas. As motivações iniciais para a ação do Estado no setor rural são, portanto, razões econômicas.

Uma das ações governamentais definidas para o setor agrícola é fundamentada na visão que os gestores públicos têm do papel da agricultura na economia e da importância social desse setor. Além de melhorar a alocação dos recursos e equilibrar as flutuações de preços e rendas, a garantia de segurança alimentar e a organização do espaço rural fundamentam tais definições. Privilegiar um ou outro desses fatores depende da relação de força política dos grupos de interesses e da escolha da sociedade que se quer ter.

3.4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS

3.4.1 Política agrícola pós-1964 e sua articulação pensada

A forma de organização da produção rural, marcada por forte dispersão espacial dos estabelecimentos, torna extremamente difícil o processo de intervenção do Estado no setor. Como o planejamento para o setor era indicativo, e o poder de decidir sobre o que e o quanto plantar era bastante reduzido, conforme Gonçalves Neto (1997, p. 144-145), este planejamento deveria mobilizar, nessas condições, a cooperação dos produtores rurais com os objetivos do Estado, por meio da criação de uma infraestrutura de apoio, de estímulo e de assistência ao setor que lhe propiciasse maior poder de influência sobre as decisões dos agricultores. O planejamento agropecuário não é, portanto, composto apenas de um conjunto de medidas, propostas ou alocações de recursos, mas deve ser acompanhado da criação e manutenção de uma ampla rede complementar que reflita seus objetivos e garanta sua execução. Enfatiza-se que, para serem eficazes, as medidas de incentivo, organização e assistência requerem a criação e a manutenção de uma ampla infraestrutura de entidades especializadas – capazes de atuar em nível local no suporte institucional, no fornecimento de insumos e na abertura dos canais de comercialização. Para tanto, esta precondition

envolve substanciais investimentos, diretos e indiretos, em recursos materiais (obras e equipamentos) e humanos (pessoal científico, técnico e administrativo).

Foi dentro deste contexto que o Estado brasileiro procurou instaurar seu projeto modernizante para o setor agrícola no período em questão, no qual o objetivo primordial foi atrelar o setor ao processo de desenvolvimento econômico. Para a consecução desse objetivo, recursos foram canalizados, criaram-se institutos de pesquisa e de assistência técnica, estabeleceu-se um sistema nacional de crédito rural e incentivou-se a utilização de técnicas e insumos modernos, propiciando a integração da agricultura ao circuito industrial (GONÇALVES NETO, 1997, p. 145).

Durante o período, as decisões de política para o setor foram tomadas seguindo-se uma orientação que afetasse não apenas os interesses agrários, mas também, e sobretudo, os urbanos, como refere Gonçalves Neto (1997, p. 146): “a agricultura não pode comprometer as metas de desenvolvimento econômico (mantendo uma base técnica atrasada e, conseqüentemente, produção distante dos percentuais requeridos) e deve permitir o crescimento dos setores industriais a ela diretamente ligados”. De acordo com Helena Lewin (1974, p. 88, apud GONÇALVES NETO, 1997, p. 146), o setor agrícola é duplamente prejudicado no interior do planejamento estatal, seja pela posição secundária que ocupa no nível da distribuição intersetorial do poder, seja pelo resultado prático das propostas estabelecidas e que apenas indiretamente o privilegiam, colocando-o a reboque de decisões exógenas.

É dentro desta visualização que são apresentados a seguir alguns instrumentos e medidas de política organizados pelo Estado pós-1964, com a ressalva de que aspectos relativos a privilégios e a conflitos de interesse refletem as contradições interregionais, interprodutos, interprodutores, intersetores, etc.

Conforme define Gonçalves Neto (1997, p. 156), a questão do financiamento da produção agrícola tornar-se-á a pedra de toque de toda a política agrícola brasileira, por meio da qual se procurou orientar o rumo e o ritmo das transformações do agro. No tocante ao crédito agrícola, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, chega-se à fase de institucionalização (com a aprovação da Lei nº 4.829, de 5 de dezembro de 1965, regulamentada pelo Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966), onde o crédito rural é definido como

[...] o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor (GONÇALVES NETO, 1997, p. 160).

Os objetivos, estabelecidos em seu artigo 3º, são:

“I – estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;

- II – favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- III– possibilitar o fortalecimento econômico dos produtos rurais, notadamente pequenos e médios;
- IV– incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo”.

Conforme refere Massuquetti (1999, p. 49, apud FÜRSTENAU, 1987, p. 139), a criação de uma fonte de crédito específica para o setor agrícola, por intermédio do SNCR,

[...] visava a dar o suporte a um importante processo de modernização da atividade agrícola que implicaria a crescente absorção, pelo setor, de máquinas e insumos modernos. Tais transformações correspondiam, de um lado, aos interesses da indústria nacional produtora desses bens – que precisava ampliar o mercado para sua produção em crescimento – e de outro, à necessidade de geração de excedentes agrícolas exportáveis – que produzidos a um custo mais reduzido se tornariam competitivos no mercado internacional.

O volume de oferta de crédito assumiu grande significância em finais da década de 1970, chegando ao volume de 20 bilhões em 1979; nos anos seguintes, ocorreu uma redução gradual dessa oferta, com a eliminação do subsídio em 1985.

O objetivo do crédito era financiar o capital de giro para a produção e a comercialização e para a adoção de tecnologia moderna. Inicialmente, atingiu os grandes e médios proprietários, obtendo alcance maior no número de beneficiários com a instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que democratizou em certa medida o acesso ao crédito no Brasil.

3.4.1.1 POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS – PGPM

No sentido de incentivar a produção e assegurar o abastecimento dos mercados agrícolas com uma oferta de preço que seja justo ao consumidor e assegure renda ao produtor, recorre-se à Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. Esta é criada como política de suporte de preços para eliminar riscos de flutuações neles e garantir ao agricultor produtor um retorno rentável de sua atividade.

O princípio da Política de Garantia de Preços Mínimos é a antecipação de um preço “mínimo” fixado pelo governo federal, que o calcula a partir das condições gerais do mercado e do custo médio de produção. Dessa forma, em caso de uma safra abundante e da queda de preços no mercado, o governo federal garante a compra da produção pelo preço mínimo estabelecido antes da safra, através das Aquisições do Governo Federal – AGFs.

Embora exista desde meados da década de 1960, a Política de Garantia de Preços Mínimos tem papel da maior relevância com o esgotamento do sistema de crédito rural na década de 1980. A partir da década de 1990, com a retomada de fôlego do crédito rural, a PGPM passa a funcionar novamente como uma política de complemento deste.

A falta de uma estrutura de armazenagem pública e de uma logística suficiente fez com que a PGPM fosse dando espaço ao instrumento de política dos Contratos de Opções, o qual possibilitava ao agricultor vender ao governo, em data específica no futuro, a preços predeterminados, definidos em leilão público, parte de sua produção. Dessa forma, diminuem-se os riscos dos estoques públicos, estimulando a estocagem privada.

As aquisições do Governo Federal (AGFs) e os Contratos de Opção permitem a formação de estoques que são usados para serem liberados por um preço também preestabelecido e que funcionam como uma garantia dos preços agrícolas ao mercado. Assim, a Política de Liberação de Estoques (PLE) é benéfica ao consumidor e à agroindústria na medida em que mantém um controle sobre os preços do produto final a eles ofertados. Logo, tais políticas asseguram a realização da comercialização.

Conforme Massuquetti (1999, p. 74), o Política de Garantia de Preços Mínimos, utilizada no Brasil desde 1951, visa a minimizar efeitos depressivos de cotações externas, de produtos exportáveis sobre a produção nacional e, no caso de alimentos básicos, a estimular o aumento da produção para atender ao mercado interno e formar estoques de reserva.

3.4.2 Considerações sobre outros instrumentos de políticas agrícolas

Mesmo considerando-se a crise enfrentada pela economia, a agricultura brasileira teve um desenvolvimento favorável ao longo da década de 1980. A redução do crédito rural provocou impactos de curto prazo sobre a produção agrícola, tais como a redução na utilização de fertilizantes e a redução na área plantada. Contudo, foi possível recuperar a área plantada e gerar aumentos de produtividade mediante a utilização de fontes internas de capitalização ou de crédito alternativo suficientes para esse processo de ajustamento, quando as relações de troca eram favoráveis ao setor agrícola (MASSUQUETTI, 1999, p. 89).

Conforme citado por essa autora, a redução do ritmo de modernização da agricultura brasileira na década de 1980 ocorreu em função de quatro razões: a recessão econômica brasileira a partir do final da década de 1970; a redução dos incentivos por via de crédito para o processo de modernização; o caráter desigual e excludente da modernização agrícola, propiciando que produtores mais “aptos” à modernização já estivessem inseridos nesse processo; e a mudança no padrão de modernização da agricultura, baseado na incorporação de “novas tecnologias” (informática, microeletrônica e biotecnologias). Entretanto, o crescimento da produção agrícola nesta década baseou-se no padrão da produtividade, enquanto, anteriormente à década

de 1970, o crescimento da agricultura ocorria em função de uma expansão da área cultivada e da mão de obra empregada.

Tal aumento da produtividade nos anos 1980, em uma situação de preços desfavoráveis para a atividade, pode ser explicado pelas variáveis aduzidas por Gasques e Verde (1990 apud MASSUQUETTI, 1999, p. 90): a influência do papel das pesquisas agrônômicas sobre a produtividade; o aumento na utilização de determinados insumos, em função de seus preços reais; e a mudança na composição da produção, ou seja, o deslocamento para a produção de produtos com maior valor comercial. Já, quanto às políticas governamentais como fator de explicação para o aumento da produção, cabe salientar:

- (a) o PROAGRO, que agiu com um fator de redução dos riscos;
- (b) a PGPM, que sofreu alterações que a transformaram no principal instrumento de política agrícola, atuando como redutor de riscos na comercialização dos produtos;
- (c) a unificação dos preços mínimos (1981), que estimulou a produção na fronteira;
- (d) a expansão da pequena propriedade rural, que contribuiu para o aumento da produção; e
- (e) os programas de desenvolvimento regional e de incentivos fiscais, que também influenciaram na expansão da produção.

Considerando-se condições de risco e incerteza, uma das grandes razões de preocupação dos produtores é a possibilidade de que sua exploração seja atingida por pragas, doenças, excesso ou falta de chuvas, geadas, etc., acarretando risco à sua própria sobrevivência. É neste espaço que se insere o seguro rural.

Os riscos característicos da atividade agrícola e as constantes perdas de safras pelos agricultores fizeram com que fosse instituído o Seguro Agrícola (à época o PROAGRO), uma política do governo que visava a proteger o agricultor contra perdas físicas da produção. Dessa forma, o seguro é um instrumento de modernização da atividade agrícola na medida em que permite que o produtor tenha segurança ao investir na adoção de tecnologias e em crédito de fontes públicas ou de fornecedores.

Também a pesquisa agropecuária e a Extensão Rural devem ser lembradas como importantes instrumentos de política agrícola, na medida em que condicionam e determinam o perfil tecnológico que esta virá a ter no futuro. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, criada em 1972, tinha a finalidade de criar uma estrutura de pesquisa pública até então frágil e dispersa no Ministério da Agricultura. Seu grande mérito foi constituir um numeroso grupo de pesquisadores qualificados e altamente especializados que, após retornarem de seus processos de formação, passaram a adaptar e a gerar tecnologias para as diversas explorações agrícolas brasileiras, contribuindo, principalmente após a segunda metade da década de 1970, para os notáveis ganhos de produtividade obtidos, para a viabilização da expansão em direção ao centro-oeste e ao norte do país, adaptando tecnologias, variedades, raças, etc. Complementarmente, a ação da Extensão Rural, instalada no

Brasil ainda na década de 1940, ganhou novo arcabouço institucional na Empresa Brasileira de Extensão Rural – EMBRATER, que viria a substituir o antigo sistema ACAR (Associação de Crédito e Assistência Rural) existente em cada estado, como a ASCAR no Rio Grande do Sul, por exemplo.

No âmbito da pesquisa agropecuária, cabe ressaltar que todo processo de modernização agropecuária necessita da difusão de novas tecnologias, para que, assim, se possam garantir índices de produção e produtividade, já que a simples expansão da fronteira agrícola implica mera incorporação, sem alteração da base técnica, que é o primeiro objetivo do projeto de transformação estrutural do setor agropecuário (GONÇALVE NETO, 1997, p. 192).

Quanto às inovações, de acordo com Gonçalves Neto (1997, p. 194), a atitude brasileira optou, no início dos anos 1960, por incentivar a divulgação de tecnologias já desenvolvidas em países mais adiantados, representando este período o auge da extensão rural no país.

Outros importantes instrumentos de política agrícola para a modernização da agricultura, a disseminação das inovações produzidas para os produtores rurais e a orientação acerca de sua adoção e de seu uso são acessíveis mediante a Assistência Técnica e a Extensão Rural. Os extensionistas rurais cumprem seu papel complementando a ação dos centros de pesquisa e experimentação, tanto públicos quanto privados, exercendo o papel de ponte entre esses centros e os produtores. A Extensão Rural é dada como um processo de educação informal que atende aos produtores rurais e a suas famílias, visando a melhorar suas condições econômicas e sociais, mediante o aumento da produção e da produtividade da agricultura. A Extensão Rural define como os principais componentes de seu campo de atuação os fatores socioeconômicos que atuam no desenvolvimento da agricultura e na inovação tecnológica na produção agropecuária (GONÇALVES NETO 1997, p. 202).

Em suma, verifica-se que os instrumentos de política agrícola administrados até este momento mantinham entre si, *a priori*, uma estreita lógica de funcionamento, que nem sempre veio a funcionar como havia sido pensada, qual seja: as instituições de pesquisa coordenadas pela EMBRAPA criam ou adaptam as tecnologias agrícolas, a Extensão Rural, coordenada pelo sistema EMBRATER, encarrega-se de difundir-las junto aos agricultores; se esta inovação tiver custo, o Crédito Rural a financia; se, durante o desenvolvimento da cultura, ocorrer um evento climático incontrolável, o Seguro Agrícola indeniza o crédito tomado pelo agricultor; e, por fim, se houver problemas de realização da comercialização, a Política de Garantia de Preços assegura o preço mínimo. Portanto, é a presença do Estado, desde a geração da tecnologia até a realização da comercialização, a garantia do preço. Tudo “funciona bem” enquanto as finanças públicas têm capacidade de sustentar essa ampla intervenção. A crise dos anos 1980 coloca em xeque esta forma e intensidade de intervenções, retraindo a ação do Estado.

Ao longo das décadas em que se planejou o desenvolvimento do país, diversos foram os instrumentos de políticas utilizados. Estes foram definidos de acordo com

o instrumental técnico disponível à época e com os interesses políticos motivadores das ações do Estado, alguns em nível macro, outros regionalmente ou localmente.

O enfrentamento das questões agrária e agrícola foi sempre mensurado pela eficiência desses instrumentos e por seus custos econômicos e sociais. O mais amplamente discutido dentre eles, a reforma agrária, está ligado à dimensão fundiária da questão agrária. Tendo sido retirada da pauta após o Golpe Militar de 1964, essa discussão é retomada no Estado brasileiro com a redemocratização do país e é acelerada com a pressão exercida pelos movimentos sociais pela terra.

Na década de 1990, propôs-se um aumento das áreas destinadas à reforma agrária; no entanto, levantaram-se críticas quanto à forma como ela estava sendo realizada, isto é, mediante a disponibilização de áreas de terra sem um suporte mínimo de infraestrutura econômica e social que viabilizasse os assentamentos rurais. Esse instrumento de política demanda, na realidade, uma série de outros instrumentos paralelos que possibilitem o desenvolvimento de áreas rurais.

A nova Constituição Federal, promulgada em 1988, constituiu-se em importante marco para diversas iniciativas que viriam a intervir na agricultura brasileira desde então. A extensão do direito à aposentadoria aos trabalhadores rurais independentemente de contribuição passa a constituir, para uma enorme fração das famílias, a principal renda domiciliar, bem como uma nova e importante fonte de financiamento da produção agrícola. Da mesma forma, a previsão constitucional da possibilidade de tratamento diferenciado dos agricultores segundo suas características particulares abre espaço para que os movimentos sociais passem a reivindicar políticas públicas específicas. As sucessivas campanhas anuais do Grito da Terra Brasil promovidas pela CONTAG e por outros movimentos sociais acabaram por gerar, em 1993, o Programa de Valorização do Pequeno Agricultor – PROVAP, que viria a se tornar o embrião do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, criado em 1994¹². Este Programa volta-se para a categoria dos agricultores familiares, que passam a ter reconhecimento legal pela Lei da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Os critérios operacionais do PRONAF consolidam-se na nova lei que, no Art. 3º, exige, para enquadramento como agricultor familiar, que este atenda, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

12 Dados sobre a evolução do número de contratos e valores aplicados pelo PRONAF e suas modalidades de financiamento podem ser obtidos em: <www.pronaf.gov.br>.

Explicitamente, a lei cita também como beneficiários os silvicultores, os quilombolas, os aquicultores, os extrativistas e os pescadores.

O reconhecimento/cadastramento dos pretendentes como portadores das características exigidas é feito por entidades credenciadas pelo MDA, tais como os sindicatos locais de trabalhadores rurais e os órgãos de extensão rural.

Quando da criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP, havia sido constituída uma Secretaria da Agricultura Familiar dentro do MAPA. Após sucessivas transformações, esta Secretaria ganha o estatuto ministerial, e constitui presentemente o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A duplicidade de ministérios voltados à agricultura e ao mundo rural provoca estranheza em muitos analistas, mas a diferenciação de suas atribuições se estabelece a partir dos públicos aos quais são voltadas suas ações. Em termos práticos, o MAPA prossegue com suas ações tradicionais focalizando principalmente a agricultura empresarial, ao passo que o MDA volta suas ações para o público-alvo da reforma agrária e da agricultura familiar, tal como definido em lei, embora muitas vezes, na realidade da administração, pública os limites das ações não sejam tão claramente definidos.

Na estrutura do MDA, são criados diversos novos instrumentos de política agrícola adaptados às especificidades de seu público em toda sua heterogeneidade e destinados a atender a suas necessidades produtivas, de comercialização, de assistência técnica, etc. A concepção das políticas passa a ter novo recorte ou enfoque, por público (quilombolas, jovens, mulheres), por novas atividades (turismo, plantas medicinais, pesca), por critério geográfico (território, semiárido), por sistema produtivo (agroecologia, extrativismo, agrofloresta), ou outros.

Do elenco de instrumentos atualmente operados pelo MDA, destaca-se o PRONAF, que, na safra de 2008/2009, alcançou 2,23 milhões de contratos e 10,8 bilhões de reais aplicados. Considerando que o público beneficiado neste caso não tinha acesso, em sua imensa maioria, ao crédito rural nas modalidades anteriores, constata-se que houve um enorme avanço no alcance da política pública.

Igualmente importante é o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, através do qual o governo federal viabiliza a compra da produção dos agricultores familiares para atender a programas de segurança alimentar para populações carentes ou em estágio de risco alimentar e nutricional¹³.

Foi criado também um Programa de Seguro de Clima da Agricultura Familiar vinculado ao PRONAF, através do qual, em caso de evento climático incontornável e na hipótese de as práticas de cultivo adotadas terem sido adequadas, o seguro cobre a totalidade do financiamento e até 65% da renda esperada. Constitui este Programa um enorme avanço em relação ao passado, pois o público ao qual se destina é extremamente pobre e, dada a frustração de uma safra com a conseqüente ausência de renda, isso poderia ser determinante para o abandono da agricultura.

13 Dados e detalhamento de todos os programas aqui referidos podem ser obtidos em: <www.mda.gov.br>.

Outro instrumento relevante é o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar –PGPAF, o qual propicia ao agricultor tomador de crédito no PRONAF um abatimento de sua dívida proporcional à redução de preço que o produto por ele cultivado tenha sofrido em relação ao preço de garantia estabelecido pelo governo. Diferentemente da PGPM tradicional, esta modalidade não implica a aquisição física, por parte do governo federal, do produto e dos custos daí decorrentes, e, ao mesmo tempo, oferece uma garantia ao produtor, não exigindo que este se desfaça de seu patrimônio para saldar as dívidas.

O Programa Garantia Safra destina-se à região do semiárido nordestino e aos agricultores mais empobrecidos, que auferem renda bruta familiar mensal inferior a 1,5 salários mínimos. Este programa é operado em parceria com os municípios e estados, diluindo custos e responsabilidades, de modo que, constatada a perda das culturas de feijão, milho, mandioca, algodão e arroz, os agricultores sejam indenizados com valores estabelecidos anualmente, os quais, embora relativamente baixos (por exemplo, R\$600,00, em 2010, para produtores de feijão), são fundamentais para sua sobrevivência.

O Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE, por força de lei federal, exige, a partir de 2009, que os municípios invistam no mínimo 30% do valor de seus orçamentos na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Este programa, além de proporcionar uma relativa garantia de mercado à agricultura familiar local ou da proximidade, também tem efeitos secundários extremamente positivos, pois induz os agricultores a melhorar a qualidade de seus produtos para atender às exigências do programa, melhora essa que se expande para o restante da produção. Além disso, promove a criação de grupos, associações e cooperativas, visando ao beneficiamento e à industrialização da produção.

O Programa Nacional de Biodiesel da Agricultura Familiar, lançado em 2004, busca estimular as empresas produtoras de biodiesel a utilizarem matéria-prima da agricultura familiar, gozando com isso de vantagens fiscais e tendo garantida pela Petrobras a compra do biodiesel. Seu objetivo central é incorporar a agricultura familiar a esta cadeia, com a produção de uma alternativa menos poluente de combustível e o desenvolvimento de novas alternativas agrícolas para a produção de matéria-prima.

Em 2008, em plena crise econômica mundial, o governo federal cria o Programa Mais Alimentos, com a dupla finalidade de dinamizar a indústria de máquinas e equipamentos e possibilitar aos agricultores familiares a aquisição de tratores e implementos de pequena potência, resfriadores de leite, equipamentos para irrigação, entre outros, adequados à sua escala, com preços reduzidos previamente negociados com o governo, condições nas quais o financiamento era assegurado.

A Extensão Rural pública, que havia sido desestruturada no início dos anos 1990, desde 2003 passou a ser reconstruída através da denominada Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. Diferentemente daquela praticada anteriormente, a nova ATER agora se baseia no estabelecimento de redes, coopera-

ções com municípios, associações, cooperativas, ONGs, etc., geridas por conselhos sociais em suas várias instâncias. Em 2010, através de Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, consolida-se o novo modelo, seus princípios, seu marco institucional, etc. Os resultados alcançados em tão curto espaço de tempo são promissores, principalmente em termos de reestruturação de um sistema público de ATER.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição de ações, projetos, programas e instrumentos de políticas públicas para o setor agrícola brasileiro vem sendo aperfeiçoada com a história do país, em especial nas últimas décadas. Desde o Brasil Colônia agro-exportador, passando pelo período do café e da cana-de-açúcar, com sua força econômica no início do século XX, o Estado brasileiro tem buscado desenvolver mecanismos que garantam a reprodução econômica e social dessas atividades.

Por influência das conjunturas econômicas ou das demandas dos atores econômicos nacionais, os mecanismos têm se aperfeiçoado e têm buscado amenizar perdas tanto para beneficiar o produtor quanto para garantir o equilíbrio de preços ao mercado.

Mas, recentemente, com a democratização e o amadurecimento da participação popular através de conselhos na definição de políticas públicas, camadas menos favorecidas da população rural têm se beneficiado dos instrumentos de políticas, tais como, por exemplo, as políticas operadas pelo MDA, que, em suas especificidades, buscam atingir segmentos determinados da população como gênero e geração no meio rural.

As ações específicas para áreas menos favorecidas também são tendências na definição de políticas. Atualmente, os Territórios Rurais e os programas específicos para assentamento de reforma agrária tentam fomentar o desenvolvimento com ações conjuntas dos órgãos estatais nessas áreas.

Os esforços no aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública e de seu uso têm a seu lado uma dimensão política na escolha da alocação dos recursos. Essa dimensão se equilibra na medida em que a correlação de forças dos grupos de interesses no meio rural vai se delineando e as prioridades do tipo de sociedade que se quer vão se definindo.

A multiplicidade de realidades do meio rural brasileiro, a existência de dois ministérios que tratam das questões agrícola e agrária, muitas vezes divergentes na visão dos grupos de interesses, e o alinhamento da economia agrícola com os mercados externos dão-nos uma ideia da complexidade que representa lidar com a definição de políticas para o desenvolvimento rural.

A questão agrária, em suas diversas dimensões, é mais bem compreendida quando da análise específica de cada uma das políticas públicas direcionadas ao setor.

3.6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e capitalismo no campo. In: STÉDILE, João Pedro (Coord.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1994. p. 94-104.

ALBERTI, Raquel Lorensini. *A conformação das políticas agrícola e agrária brasileiras ao contexto de globalização financeira*. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

_____. *A conformação das políticas agrícolas e agrárias brasileiras*. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr>>. Acesso em: maio 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

CHADDAD, Fábio Ribas; JANK, Marcos Sawaya; NAKAHODO, Sidney Nakao. Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil. 2006. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/Chaddad-Jank-Nakahodo_2006%20_VF%2017-10-06_.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2007.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Nacional, 1971 [1959].

_____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

LEITE, Sérgio (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001.

MASSUQUETTI, Angélica. *A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97*. Dissertação (Mestrado em Economia Rural). Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 1998.

MASSUQUETTI, Angélica; MIELITZ NETTO, Carlos Guilherme Adalberto. O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* SOBER, 1999. p. 1-10.

MASSUQUETTI, Angélica; MIELITZ NETTO, Carlos Guilherme Adalberto. O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38., 2000, Rio de Janeiro. *Anais...* SOBER, 2000. p. 1-16.

MATOS, Patrícia de Oliveira. *Análise dos planos e desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2002.



4.1 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS E DISPUTAS EM MERCADOS INTERNACIONAIS

4.1.1 Apresentação

A vocação de exportador de produtos agropecuários e a importância dessa atividade econômica na manutenção de empregos diretos e indiretos e na composição da balança comercial do Brasil sempre demandaram dos gestores públicos atenção especial no sentido de se manter a produção brasileira em níveis de competitividade nos mercados internacionais.

A criação de normas de proteção do mercado local e o enfrentamento de normas internacionais globais e específicas de outros parceiros têm sido um desafio para os gestores públicos e economistas agrícolas. Para além do caráter comercial, um produto agropecuário tem em suas características a função alimentar e ambiental, ambas ligadas aos direitos fundamentais da humanidade, imprimindo um caráter multifuncional às negociações de comércio internacional relacionadas a esses produtos (ABRAMOVAY, 2002).

Cada país produtor exportador busca fomentar sua produção agrícola através de ajuda direta e indireta aos produtores, por via de suas políticas agrícolas e de seus acordos com parceiros comerciais. Essa ajuda se concretiza como subsídio que pode ser concedido em forma de crédito, de pesquisa, de compra antecipada, entre outras modalidades.

É comum que governos subsidiem a produção de algumas mercadorias com a finalidade de torná-las competitivas, em preços, com as produzidas no exterior. Essa medida, ao mesmo tempo que protege os produtores locais, possibilitando sua permanência no ramo de atividade, garante a inserção de segmentos de produtores em mercados internacionais.

Uma discussão que se tem travado gira em torno da definição do que é competência do Estado e do que deve ser definido pelos próprios mercados. Há controvérsias sobre quais atividades são de competência do Estado e quais cabem à iniciativa privada.

A partir de Colle (2008)¹⁴, que analisa os pressupostos da OMC com base nos países chamados emergentes ou subdesenvolvidos e avalia as reivindicações do G-20, percebem-se nitidamente os conflitos entre um mundo desenvolvido que sabe se proteger e tem força para impor seus interesses, em especial os Estados Unidos e a

¹⁴ Texto complementar da Unidade 4.

União Europeia, e um mundo em desenvolvimento que precisa fazer uso de políticas estratégicas para promover o desenvolvimento ao mesmo tempo em que depende da inserção no comércio internacional para realizar seus objetivos.

Embora o conflito possa ser analisado a partir de bases teóricas sobre a economia e o comércio internacional, ele não é acadêmico; é antes uma questão de poder. E imprime à questão um caráter de contingência, fazendo com que as políticas públicas direcionadas à ampliação de vantagens ou amenizações de desvantagens nesses conflitos também tenham caráter contingencial.

Quando o subsídio é destinado à exportação, ele poderá constituir-se em um *dumping*¹⁵. Sendo destinado à produção de mercadorias de consumo interno, a fim de que a produção nacional possa competir com a produção estrangeira, o *dumping* pode resultar em prejuízo aos bolsos dos consumidores nacionais que, através dos impostos, pagam o subsídio.

Outro aspecto negativo dos subsídios está no fato de que a produção nacional, sentindo-se protegida pelas políticas de subsídios, tende a retardar sua especialização gerencial e pode tornar-se obsoleta, incapaz de prosseguir sem a ajuda governamental.

Todavia, frente às práticas de países concorrentes, os subsídios são por vezes absolutamente necessários, em especial aqueles destinados à produção doméstica.

Na medida em que o comércio internacional se expande e em que os complexos agroindustriais brasileiros se aprimoram e se especializam em *commodities* de mercados amplos, o entendimento dos conflitos e as formas como lidamos com eles no âmbito dos arranjos institucionais do comércio internacional requerem ser aprimorados.

As negociações no comércio internacional evoluíram após a Segunda Guerra Mundial; e, da segunda metade do século XX até os dias atuais, sucessivos acordos têm sido celebrados para regulamentar as trocas no comércio internacional. Por vezes, as barreiras criadas se situam no âmbito sanitário; outras vezes, no âmbito tributário. O enfrentamento de tais barreiras e da concorrência internacional é feito através de políticas agrícolas que têm sido instituídas no Brasil no sentido de garantir sua participação no mercado e proteger seus produtores de concorrências desleais.

4.1.2 As políticas agrícolas dos EUA e da União Europeia

A razão para abordarmos brevemente as políticas agrícolas adotadas nestes dois grandes produtores é a possibilidade de apreendermos diferentes modalidades de intervenção governamental na agricultura e de identificarmos nas respectivas políticas

15 *Dumping*, termo usado em comércio internacional, designa uma prática comercial, geralmente desleal e injusta, que consiste em uma ou mais empresas de um país venderem, por um tempo, a outro país seus produtos por preços extraordinariamente abaixo de seu valor justo (preços que geralmente se consideram menores do que os cobrados pelo produto dentro do país exportador), visando prejudicar e eliminar os fabricantes de produtos similares concorrentes no local, para passar assim a dominar o mercado e impor preços altos. Esta técnica é utilizada como forma de ganhar quotas de mercado. O *dumping*, quando comprovado, é reprimido pelos governos nacionais.

agrícolas as origens dos protecionismos que se estabeleceram as razões e a história de sua implantação, que hoje dificultam qualquer flexibilização.

4.1.2.1 A POLÍTICA AGRÍCOLA NORTE-AMERICANA (FARM BILL)¹⁶

A Política Agrícola Norte-Americana surge e cria seus fundamentos na década de 1930 como uma medida destinada a combater a crise econômica que se abatia sobre aquele país, no conjunto de programas implementados no governo Roosevelt denominado *New Deal*. A crise econômica que provocou uma enorme depressão nos preços em geral também afetou a agricultura, acarretando a insolvência de milhares de agricultores que não puderam pagar suas dívidas havidas em contrapartida à hipoteca das terras. O abandono massivo rumo às cidades agravou o desemprego urbano já existente, diminuiu a oferta alimentar, criou problemas para os bancos, que tiveram de administrar as garantias recebidas, etc.

Contrariamente ao espírito não-intervencionista vigente à época, Roosevelt promoveu uma intensa e extensa intervenção na economia. Em relação à agricultura, a medida inicial foi garantir sua rentabilidade mediante a fixação de preços mais elevados que aqueles pagos pelo mercado. A determinação de um preço de tempos “normais” levou a que se fixassem como referência as médias do período de 1909-1914. Lembre-se que, neste período transcorrido, já se haviam verificado ganhos de produtividade decorrentes de avanços tecnológicos, com redução do custo médio de produção. Assim, produzir a custos mais baixos de 1933 e receber por preços mais elevados de 1909-1913 tornava-se um excelente negócio. Os objetivos da política eram atingidos, revertia-se o êxodo, a produção voltava a crescer e, paulatinamente, restabelecia-se a normalidade da produção.

Cabe chamar a atenção para o fato de que a política agrícola norte-americana não é um ato administrativo do executivo, mas uma lei federal aprovada no Congresso para um período de 5 anos, durante o qual vigem suas determinações. Passado esse período, nova lei deverá ser aprovada, contendo os novos objetivos e as metas para o período por vir e tendo como referência ou termo de comparação a lei anterior. Aí reside a origem da pouca flexibilidade que a Farm Bill tem para reduzir seu grau de proteção, por vezes a subvenção aos agricultores. O sistema representativo norte-americano permite que os representantes dos condados e estados de produção agrícola mais importantes garantam a permanência de um nível elevado de proteção aos seus representados, eleitores e/ou grupos de *lobby*. Assim sendo, as sucessivas novas edições das leis agrícolas a cada quinquênio vêm diversificando as formas de garantir os benefícios da política e relutando em reduzir as subvenções. A consequência é que a combinação de garantia/rentabilidade, com o notável avanço da produtividade ocorrido desde então, provocou acréscimos vultosos nas produções agrícolas,

¹⁶ Para detalhes operacionais dos instrumentos de política e as prioridades de cada lei, ver COLLE (2008).

sendo o excedente do consumo interno destinado à exportação. Inicialmente, as exportações se destinavam à Europa deficitária, que, como se verá a seguir, passou, a partir da década de 1970, a ser autossuficiente e, em seguida, também exportadora agrícola líquida. A confluência dessas duas grandes ofertas, associada ao cenário econômico da época, fez os preços agrícolas declinarem violentamente.

Destaque-se que, diferentemente dos instrumentos da política agrícola brasileira vistos anteriormente, que são todos no sentido de estimular e induzir a produção, os da política agrícola norte-americana enfrentam o dilema de administrar a já excedente produção, tentar evitar que esta aumente ainda mais, diminuir os gastos públicos e assegurar aos agricultores e a seus *lobbies* a garantia de renda e proteção atingida em momentos anteriores.

4.1.2.2 A POLÍTICA AGRÍCOLA DA UNIÃO EUROPEIA¹⁷

A criação de uma unidade política e econômica na Europa é uma aspiração antiga e começa a materializar-se em 1951 com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que, em 1957, evoluiu para a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Desde seu início, a agricultura encontrava-se no centro de suas preocupações.

A Política Agrícola Comum (PAC) inicia-se em 1962, e é a política pública mais poderosa praticada pela União Europeia. Sua origem remonta à decisão política de buscar a autossuficiência alimentar no período do pós-guerra, para não vir a sofrer novamente a vulnerabilidade vivida anteriormente, pelo fato de que boa parte do abastecimento alimentar vinha dos EUA e o conflito armado dificultava o transporte naval. O número de países participantes cresce continuamente, desde os seis fundadores iniciais até os 27 participantes de hoje, havendo ainda novos pretendentes a ingressar na Comunidade.

Quando de sua constituição, a PAC estabeleceu seus objetivos, que, embora matizados, são vigentes até hoje. São eles, por ordem de prioridade:

- ▶ incrementar a produtividade agrícola através do progresso técnico e de melhor utilização dos recursos produtivos;
- ▶ assegurar um modo de vida adequado e equitativo aos agricultores, principalmente garantindo-lhes um nível de renda mais elevado;
- ▶ garantir a estabilidade dos mercados;
- ▶ garantir a segurança no abastecimento; e
- ▶ assegurar preços razoáveis aos consumidores.

É importante ressaltar que esta apresentação dos objetivos se faz por ordem de prioridade; ou seja, se, para atender os primeiros, os produtos forem caros, para os consumidores e/ou contribuintes, assim também o será.

17 Para detalhes operacionais dos instrumentos de política, ver COLLE (2008).

Igualmente importantes são os princípios fundadores da PAC, quais sejam:

- ▶ a União Europeia constitui-se em um mercado único, o que implica, portanto, livre circulação de mercadorias, preços únicos, instrumentos de política comuns a todos os seus membros;
- ▶ pelo critério da preferência comunitária, os Estados membros sempre deverão dar preferência comercial e vantagens aos demais Estados membros em relação a terceiros países; e
- ▶ em função da solidariedade financeira, todos os Estados são responsáveis pelo financiamento da PAC através do orçamento comunitário.

A administração da PAC é efetivada pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA, que absorve atualmente quase 50% do orçamento comunitário. O FEOGA é dividido em duas seções: a seção Orientação, que administra os fundos estruturais e de desenvolvimento das áreas rurais; e a seção Garantia, que financia os gastos relativos à organização dos mercados, à garantia de preços, aos subsídios à exportação, à armazenagem, etc. Seu instrumento mais importante é a política de sustentação de preços, estabelecidos anualmente pelo Parlamento Europeu, após consulta à Comissão Europeia.

A implantação da PAC foi bem-sucedida, se considerados os objetivos que se propunha. Já na década de 1970, a União Europeia passou a ser autossuficiente e, logo em seguida, exportadora de produtos agrícolas. Tal como no caso dos EUA, seu maior desafio tem sido, desde então, administrar o excesso de produção, tentar reduzir os gastos com o financiamento da PAC e enfrentar a pressão política dos interesses agrícolas mais organizados em defesa de vantagens e proteções já conquistadas. Observe-se que os agricultores, apesar de constituírem uma pequena parcela da população, contam com grande apoio popular em suas reivindicações, dada a lembrança dos tempos de escassez já introjetada na memória coletiva. Também dada a forma densa e dispersa de ocupação territorial então havida, a noção do espaço rural está muito próxima, mesmo para as populações urbanas, pelo menos na cultura gastronômica, como no exemplar caso da França.

Pressionada pelos concorrentes nas rodadas internacionais de liberalização comercial, a União Europeia decidiu em 2002 promover reformas na PAC no sentido de reduzir a intervenção, diminuir a vinculação entre a produção e as subvenções, estabelecer um teto de recebimento por estabelecimento, condicionar os auxílios ao respeito às normas ambientais e de bem-estar dos animais, modular os auxílios de forma a que decresçam proporcionalmente para os estabelecimentos maiores, entre outras. A implantação das reformas, que deveria iniciar gradualmente em 2005, sofreu uma desaceleração em reação à agressiva e potentíssima Lei Agrícola norteamericana de 2002, fortemente intervencionista, promovida pelo Congresso Federal e aditivada pelo governo Bush, visando a agradar aos eleitores conservadores das regiões de produção agrícola e aos influentes *lobbies* ligados às principais cadeias produtivas de cereais e de carnes.

A lei agrícola atualmente em vigor na UE estabeleceu como objetivos favorecer o desenvolvimento sustentável, melhorar a competitividade e a coesão territorial, afirmação do “modelo agrícola europeu”. Neste ínterim, novos países agregaram-se ao bloco, trazendo novos desafios. Os países da antiga Europa oriental que praticavam agricultura em moldes de grandes propriedades estatais, ou coletivas, quando dissolveram essas organizações distribuindo suas terras, acabaram por gerar milhares de pequeníssimos estabelecimentos com baixa competitividade.

Some-se a isso o fato de que a população mais jovem e com maior nível de educação formal migrou em busca de melhores empregos. Restou no campo uma população de idade média mais elevada, com baixo grau de instrução e em estabelecimentos agrícolas de baixa competitividade. Nessas condições, em muitas regiões, a política agrícola é tida até mesmo por seus formuladores mais como uma medida de manutenção do emprego e da ocupação para evitar o agravamento da migração e das condições sociais e menos como política de produção, mesmo porque, considerando-se o bloco em sua totalidade, este já é excedentário. Este tipo de intervenção é considerado mais brando e menos custoso que outras políticas sociais que eventualmente fossem utilizadas para corrigir os efeitos acima referidos. Os dirigentes políticos da UE afirmam que não abdicarão do direito de adotá-las: se elas têm efeitos produtivos e desagradam aos concorrentes comerciais, bem..., em primeiro lugar vêm os interesses comunitários.

4.1.3 Negociações Internacionais de Comércio e a Agricultura

Passada a Segunda Guerra Mundial, constitui-se um novo quadro institucional internacional, visando a regerar e a regulamentar as relações internacionais entre os países nesta nova quadra do desenvolvimento capitalista, agora sob a hegemonia norte-americana. Por favorecer o novo Hegemon, e também para desmanchar as estruturas protecionistas criadas pelos diferentes países para se protegerem das exportações alheias – disputa comercial esta que é apontada como uma das razões que teria contribuído para a deflagração da guerra –, o novo cenário é necessariamente liberalizante, porém suas regras de convívio, bem como suas regras de transição, devem ser acordadas. Para tal, cria-se em 1947 o *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), substituído em 1995 pela *World Trade Organization* – WTO (Organização Mundial do Comércio – OMC). A finalidade destas instituições seria promover a gradual liberalização comercial e o desmonte das barreiras protecionistas.

Sete rodadas de negociação ocorreram deste então até 1986, com o objetivo reduzir tarifas, eliminar medidas físicas como cotas, etc., para os mais diversos setores econômicos, com exceção da agricultura, que somente na oitava rodada, denominada de rodada do Uruguai, passou a fazer parte dos temas em discussão, até porque somente a partir do final da década de 1970 ocorreu o agravamento da disputa comercial agrícola decorrente dos excessos de produção gerados nos EUA e na UE,

que são colocados no mercado internacional com grandes subsídios, prejudicando terceiros países exportadores, como Brasil, Argentina, Austrália, etc. Estes países formaram, em 1986, o Grupo de Cairns com o intuito de defender seus interesses.

A rodada desenrola-se até 1994, quando se chega a um acordo de princípios mínimo, porém de difícil exequibilidade e tímido em suas pretensões. Estabelecem-se os três pilares do acordo, a saber:

- ▶ o acesso a mercados deveria ser facilitado pela eliminação de barreiras não tarifárias e pela gradual redução do nível de tarifas;
- ▶ medidas de apoio interno à agricultura praticadas em cada país, mas que poderiam provocar efeitos distorcivos no comércio internacional, deveriam ser minimizadas ou eliminadas; e
- ▶ medidas de apoio às exportações que contivessem subsídios deveriam ser gradualmente reduzidas tanto para os países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento, embora em ritmos e valores diferenciados¹⁸.

O interesse do Grupo de Cairns não conseguiu impor-se, até pela fragilidade financeira e política em que muitos países que o constituíam se encontravam à época, quando renegociavam suas dívidas externas.

No período posterior ao estabelecimento do acordo sobre a agricultura em 1994, conforme já foi antecipado, as intervenções não só não diminuíram, como aumentaram, mudaram sua aparência e justificativa, apresentando-se agora na forma de proteção ambiental e cultural, estabilidade de renda, etc. Os dois principais participantes neste mercado, respectivamente EUA e UE, acusam um ao outro de manter esquemas protecionistas, e, por essa razão, o outro, em contrapartida, não desmancha o seu.

Neste ambiente, chegamos a 2001, quando uma nova rodada de negociações se estabelece na capital do Qatar, Doha, que passa a dar-lhe o nome, Rodada Doha, cujo subtítulo é Rodada do Desenvolvimento. Em relação à agricultura, os três pilares da negociação continuam os mesmos da Rodada Uruguai¹⁹. Os membros comprometem-se a negociações que levem a:

- ▶ acesso a mercados: substancial redução das tarifas;
- ▶ subsídios à exportação: reduções com vistas à sua eliminação sob todas as formas; e
- ▶ apoio doméstico: substancial redução das medidas distorcivas ao comércio.

A declaração estabelece um tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em relação tanto aos antigos quanto aos novos compromissos e regras a serem assumidos. Também estabelece que o resultado deverá ser efetivo e

18 Detalhes do acordo podem ser obtidos em:

<http://www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,4962170&_dad=portal&_schema=PORTAL Acesso em: 2 ago. 2010>.

19 Detalhes das negociações podem ser obtidos em:

<http://www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,4962308&_dad=portal&_schema=PORTAL#1>. Acesso em: 2 ago. 2010.

habilitar os países em desenvolvimento a suprirem as suas necessidades, em particular aquelas relacionadas à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural.

O que muda é que agora países com interesses agrícolas importantes como Brasil, Argentina e Índia, entre outros, têm governos com decisão política para fazer o enfrentamento em defesa de seus interesses, além de se encontrarem em condições menos fragilizadas para tal. Estes países, num total de 20, reúnem-se e formam o G20, negociando em bloco de forma a obterem mais força. Vários outros agrupamentos de países se formam em torno de interesses comuns, ocorrendo frequentemente que eles participem de diversos grupos²⁰.

A pauta dos países desenvolvidos – leia-se principalmente EUA e EU – centra-se em termos de acesso aos mercados de produtos industriais, serviços, compras governamentais e outros igualmente importantes nos países em desenvolvimento, que, em contrapartida, demandam maior acesso aos mercados de produtos agrícolas e redução dos subsídios concedidos à agricultura nas nações desenvolvidas. Pelas razões acima aduzidas quando da explanação das políticas agrícolas dos EUA e da UE, estes relutam em realizar tais mudanças ou não têm força política interna para tal, o que paralisa as negociações. Eventos políticos como eleições e trocas de partidos nos governos de alguns dos mais importantes países participantes da negociação também provocam descontinuidades e interrupções nas negociações. Espasmodicamente, as negociações são relançadas a partir do protagonismo maior de um ou outro ator, mas logo a seguir esbarram nos mesmos óbices anteriores, sem avançar substantivamente até hoje.

Outra frente são as negociações birregionais e bilaterais que envolvem o Mercosul, do qual o Brasil faz parte, tais como as tentativas Mercosul-União Europeia ou mesmo a Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, as quais também não avançaram. Sempre que as negociações envolvem os países desenvolvidos, esbarram nas questões agrícolas. O Mercosul tem conseguido construir, não sem controvérsias, uma posição íntegra e sólida com a qual se tem posicionado como bloco frente àquelas iniciativas. Destaque-se que, nas negociações da OMC, os países se apresentam e votam individualmente, embora tenham de respeitar seus acordos previamente realizados intrabloco. Nos acordos bilaterais, o Mercosul apresenta-se como uma única entidade, onde as negociações internas constroem politicamente a posição do bloco, que depois é exteriorizada para as negociações com terceiros países ou regiões comerciais.

No âmbito da OMC, quando qualquer país se sentir prejudicado pela ação de outro com geração de um contencioso, este poderá ser encaminhado como uma consulta inicial; quando não resolvida, ela evolui para o estágio de painel, onde um conselho de três ou cinco especialistas define a posição institucional com relação ao contencioso. Cabe, no entanto, apelação à decisão do painel através do Órgão de Solução de Controvérsias – OSC.

20 G-33, Grupo Africano, Grupo dos Países do ACP, Grupo de Países de Economia em Transição, Grupo de Países Pequenos e Vulneráveis, Grupo de Países Recém-Acedidos à OMC, Grupo de Países com Preocupações não Comerciais, etc.

O Brasil já esteve envolvido em diversos contenciosos, entre os quais: UE – Subsídios à exportação de açúcar; UE – Classificação aduaneira do frango desossado congelado; EUA – Lei de compensação do *dumping* e subsídio continuado de 2000; EUA – subsídio ao algodão; além de outros, em que por vezes foi co-demandante ou demandado.

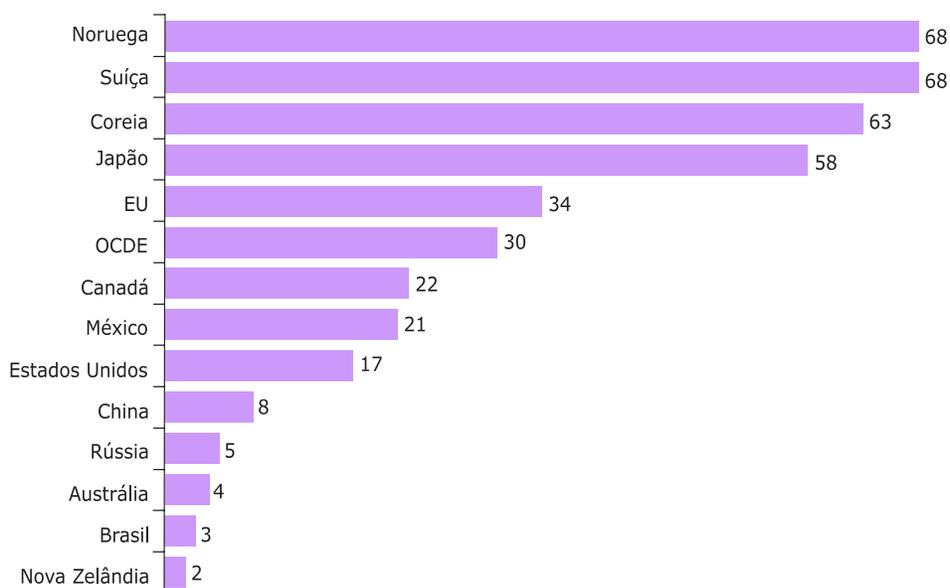
4.1.4 Indicadores de Quantificação dos Subsídios

Para mensurar a dimensão dos subsídios, a OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – desenvolveu o *Producer Support Estimate* – PSE, definido como valor monetário anual de transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, mensurado a valores de porta de fazenda.

O PSE mensura o apoio aos produtores proveniente das políticas referentes à agricultura, em relação a uma situação sem essas mesmas políticas. O percentual do PSE representa o valor das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores, dividido pelas receitas brutas das propriedades rurais (CONTINI, 2004).

A OCDE aponta o Brasil como um dos países que menos concede subsídios à agricultura, situando-se no mesmo patamar da Austrália (4%) e da Nova Zelândia (2%). De acordo com a OCDE, o Suporte Total ao Produtor – PSE no Brasil equivale a 3% do Valor Bruto de Produção, enquanto na União Europeia chega a 34%, nos EUA, a 17% e no Japão, a 58%, conforme o gráfico abaixo.

Indicadores PSE – 2003/2005
Subsídios à agricultura, PSE em %



O cálculo do PSE engloba os subsídios diretos, incluindo taxas de juros favoráveis à agricultura familiar, e indiretos, como a transferência de renda do consumidor ao produtor. A OCDE, que reúne os 24 países mais ricos do mundo, também iniciou um programa de acompanhamento das políticas agrícolas dos quatro principais países emergentes – Brasil, China, Índia e Rússia.

Os dados da OCDE mostram que o perfil dos subsídios está mudado. À medida que as tarifas caem, os governos utilizam com maior frequência os pagamentos diretos como forma de sustentar a renda dos agricultores.

Os dados da OCDE e de autores como Colle (2008) apontam o Brasil como um dos países em que o subsídio tem menor efeito sobre a renda do produtor. Apesar de competir em pé de igualdade nos mercados internacionais agrícolas, o Brasil vem sofrendo com elevadas tarifas para seus produtos em países desenvolvidos e enfrenta as altas subvenções praticadas por estes.

4.1.5 Considerações finais

O Brasil vem tentando manter sua posição nos mercados internacionais agrícolas e promover seu desenvolvimento rural através do fortalecimento de sua agricultura em termos de produtividade e de inserção nas cadeias comerciais.

Para tal, o país tem mantido uma série de instrumentos de políticas²¹ agrícolas, em especial a de crédito, que impulsionou a modernização de segmentos de produtores, e outras de facilitação da comercialização, como o PGPM e a AGF. Segundo Colle (2008), o aumento de recursos destinados aos planos safras dos últimos biênios é também um indicador positivo da política agrícola brasileira que fortalece os produtores frente ao mercado internacional.

O caráter heterogêneo da agricultura brasileira e as disputas de poder na destinação de recursos financeiros para a agricultura vêm orientando os tipos de subsídios, por vezes indiretos, aplicados pelas políticas agrícolas no país.

A diplomacia brasileira tem envidado esforços na OMC para amenizar os efeitos dos subsídios de outros países sobre os produtores locais. Provas disso são os acordos bilaterais, as consultas e os contenciosos em que o país se envolve como demandante ou co-demandante. Todavia, cada país ou bloco de países tem defendido ferrenhamente seus interesses protecionistas. É importante entender que estes acordos muitas vezes podem exigir compromissos que vão muito além da facilitação comercial, implicando concessões em aspectos relativos às compras públicas, à política de direitos e patentes, a investimentos, etc., que são determinantes para a amplitude da ação dos governos, do espaço das empresas nacionais e estrangeiras e, portanto, dos rumos que os desenvolvimentos nacionais podem tomar.

Outra tendência é que as negociações aconteçam considerando, além dos aspectos comerciais em si mesmos, aqueles relacionados à multifuncionalidade do setor agrícola. O caráter ecológico e social do mundo rural deve permear as discussões

21 Para melhor entendimento dos instrumentos de política, recorra aos textos resumos de aula da Unidade 2, e item 4.3 do texto complementar COLLE (2008).

em torno das trocas agrícolas internacionais, seja como camuflagem para a proteção de produtores, seja como orientação para a preservação ambiental e genética.

A questão agrária em suas múltiplas dimensões liga-se às decisões de mercado internacional na medida em que a escolha e a definição do tipo de agricultura que se quer praticar influencia no ordenamento fundiário, na relação com o ambiente, na alocação da força de trabalho agrícola e na destinação dos recursos para pesquisa e desenvolvimento de tecnologias na agricultura.

4.2 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola europeia. *Economia Rural*, v. 40, n. 2, p. 235-264, abr.-jun. 2002.

COLLE, Célio Alberto. *Negociações multilaterais e políticas agrícolas dos Estados Unidos, União Europeia e Brasil*. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2008.

CONTINI, Elísio. Agricultura e política agrícola comum da União Europeia. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, a. 13, n. 1, p. 30-46, jan./fev./mar. 2004. Disponível em: <http://www.agronegocios-e.com.br/agr/down/Ag_Un-Eur.pdf>.

CORREIA, Luisa Matos de Barros; ALBUQUERQUE, José de Lima; SILVA, Ana Maria Navaes da; CALLADO, Antônio André Cunha. Os subsídios agrícolas e as distorções no Comércio Internacional. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador.



- 10. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS**
Leonardo Xavier da Silva (org.)

- 11. QUESTÃO AGRÁRIA E LEGISLAÇÃO AMBIENTAL**
Luiz Fernando Mazzini Fontoura
Roberto Verdum (orgs.)

- 12. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL**
Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto
Lenivaldo Manoel de Melo
Cláudio Machado Maia

Impressão e acabamento:
Gráfica da UFRGS
Rua Ramiro Barcelos, 2500 - Porto Alegre, RS
Fone/fax (51) 3308-5083
grafica@ufrgs.br
www.grafica.ufrgs.br

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 – admeditora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Sara Viola Rodrigues • Editoração: Carla M. Luzzatto, Fernanda Kautzmann, Luciane Delani e Rosângela de Mello; suporte editorial: Alexandre Giaparelli Colombo, Jeferson Mello Rocha, Lucas Frota Strey, Maria de Souza Guedes e Renata Baum Ortiz (bolsistas) • Administração: Najára Machado (coordenadora), Angela Bittencourt, Jaqueline Trombin, Laerte Balbinot Dias, Maria da Glória Almeida dos Santos e Valéria Gomes da Silva; suporte administrativo: Getúlio Ferreira de Almeida e Janer Bittencourt; Aline de Fraga Sulzbach e Amanda Barros Siqueira (bolsistas) • Apoio: Idalina Louzada e Laércio Fontoura.



Este manual reúne os conteúdos didáticos da disciplina Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil (DERAD 12) oferecida no terceiro módulo do curso de graduação tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural (PLAGEDER) da UFRGS, na modalidade a distância. Neste material didático pretende-se apresentar a temática da expansão do desenvolvimento capitalista no meio rural e seus impactos socioeconômicos a partir da revisão da discussão sobre a questão agrária brasileira, bem como da análise dos padrões de desenvolvimento da agricultura, desde a década de 1950 até os nossos dias. A partir de uma argumentação fortemente ancorada na Ciência Econômica, esta obra apresenta aspectos relevantes acerca da lógica da ação pública e os instrumentos de política pública na inter-relação entre as várias instâncias de governo.

