

**José Graziano da Silva**  
Professor Titular de Economia Agrícola  
Pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola-NEA do  
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas  
E-mail: graziano@eco.unicamp.br

# A nova dinâmica da agricultura brasileira

Segunda edição revista



Campinas  
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP  
Instituto de Economia – IE  
1998

Obra publicada pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

Primeira edição: *Campinas: UNICAMP. IE, 1996.*

© *José Graziano da Silva*

**Projeto Gráfico/Normalização**

*Célia Maria Passarelli Quitério*

*Neide Pereira Baldovinotti*

**Revisão**

*Lúcia Morelli*

**Capa**

*João Batista da Costa Aguiar*

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – CEDOC  
do Instituto de Economia da UNICAMP

---

Graziano da Silva, José

A nova dinâmica da agricultura brasileira/José Graziano da Silva. 2. ed. rev.–  
Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

ISBN 85-86215-01-5

1. Brasil – Complexos agroindustriais. 2. Modernização agrícola. 3. Políticas  
agrícolas. I. Título.

CDD 338.181

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Complexos agroindustriais : Agricultura 338.181
2. Agricultura brasileira : Modernização 338.181



UNICAMP

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia ([www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br))

☒ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 788.5708 📠 (019) 289.1512 ✉ [public@eco.unicamp.br](mailto:public@eco.unicamp.br)  
13083-970 – Campinas, São Paulo – Brasil

*Dedico este livro a meu pai,  
José Gomes da Silva (in memoriam),  
a quem devo minha iniciação prática  
e acadêmica nas questões rurais.*



## Sumário

Apresentação .....	i
<b>1</b> Do complexo rural aos complexos agroindustriais .....	1
<b>2</b> A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna .....	41
<b>3</b> Complexos agroindustriais e outros complexos .....	61
<b>4</b> Uma década perversa: as políticas agrícolas e agrárias nos anos 80 .....	107
<b>5</b> Distribuição de renda, preço dos alimentos e padrão de desenvolvimento agrícola .....	155
<b>6</b> A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira .....	163
Anexo .....	185
Referências bibliográficas .....	201



## Apresentação

Os textos que compõem este livro foram escritos entre 1987 e 1993. A maioria deles foi publicada em revistas especializadas e/ou em publicações de circulação relativamente restrita, o que nos levou a reuni-los neste volume.

O primeiro capítulo, “Do complexo rural aos complexos agroindustriais”, é um texto escrito em parceria com Angela Kageyama para a introdução de um trabalho mais amplo intitulado “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais” (Delgado et al., 1990). Ele representou uma verdadeira ruptura no nosso modo de pensar a agricultura brasileira como um setor relativamente autônomo que se integrava cada vez mais ao restante da economia nacional. Nele desenvolvemos a idéia de que havia uma nova dinâmica em gestação por trás daquilo que se convencionou chamar de “modernização conservadora” da nossa agricultura. Ou seja, no pós-1964 se constituem e consolidam vários complexos agroindustriais com determinações internas e externas muito distintas, de maneira que a partir de meados dos anos 70 já não se pode mais falar de uma única agricultura brasileira como unidade analítica relevante.

O segundo capítulo, “A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna”, procura mostrar como por trás dos vários complexos havia uma “administração” do Estado através das políticas agrícolas e não-agrícolas, as quais eram diferentes das políticas de épocas anteriores porque expressavam interesses de outros grupos econômicos. Nosso quadro de referência teórico era o da “balcanização” do Estado e a sua conseqüente perda de poder regulador setorial, em função do crescente fracionamento dos interesses do que se poderia chamar de rural, agrário ou, ainda mais restritamente, de agrícola.

O terceiro capítulo, “Complexos agroindustriais e outros complexos”, representa a nossa tentativa de contribuir para o debate teórico a respeito das unidades relevantes de análise na agricultura brasileira atual. Ele introduz também a abordagem neocorporativista por influência de

Eduardo Moyano, a quem devemos a iniciação dos primeiros passos num terreno que me parecia antes pantanoso: a relação Estado-grupos privados, tema ao qual voltarei mais adiante nesta apresentação.

O quarto capítulo, “Uma década perversa: as políticas agrícolas e agrárias dos anos 80”, remete-nos à avaliação da ação do Estado no período entre os governos Figueiredo e Collor. Ao contrário do que se imagina, os piores anos da crise econômica que empobrecer milhões de brasileiros não foram ruins para os grandes produtores agropecuários. E a ação do Estado foi decisiva para separar os que ganharam dos que perderam, através da perversa combinação de um brutal arrocho salarial com uma política de câmbio defasado e a administração de polpudos subsídios direcionados a grupos de interesses específicos.

O capítulo 5 discute a relação entre distribuição de renda, preço dos alimentos e padrão de desenvolvimento agrícola. Aí argumentamos que o problema da fome no Brasil dos anos 90 está fundamentalmente relacionado à questão do baixo poder aquisitivo da classe trabalhadora.

O capítulo 6, “A urbanização e a industrialização da agricultura brasileira”, discute as principais tendências do espaço rural brasileiro, que não mais pode ser reduzido apenas a sua dimensão agrícola e/ou agrária. Assim, por exemplo, as tradicionais atividades produtivas não conseguem mais explicar, por si sós, a dinâmica do emprego e da população rural do país. É preciso incluir outras variáveis, como as atividades rurais não-agrícolas decorrentes da crescente urbanização do meio rural (moradia, turismo, lazer e outros serviços), as atividades de preservação do meio ambiente, além de um conjunto de pequenos negócios agropecuários intensivos (piscicultura, horticultura, flores, fruticultura de mesa, criação de pequenos animais, tipo rã, canários e aves exóticas, plantas ornamentais, etc.) que buscam “nichos de mercado” muito específicos para sua inserção econômica.

Finalmente, no Anexo, apresentamos algumas notas para a formulação de uma abordagem alternativa para a análise da formação dos preços agrícolas no país.

Antes de encerrarmos esta breve Apresentação, é preciso prestar alguns esclarecimentos sobre a abordagem neocorporativista que vamos

utilizar, para evitar futuras confusões. O termo “corporativismo” possui forte conotação ideológica, sendo muitas vezes usado como sinônimo de conservadorismo e autoritarismo. Assim, são facilmente reconhecidos como experiências corporativistas o fascismo italiano, o salazarismo português, o franquismo espanhol e inclusive alguns recentes regimes políticos autoritários da América Latina.

O uso coloquial do termo “corporativismo” é um complicador adicional. Jornalistas, analistas e público em geral utilizam-no para fazer referência ao que a rigor é o “gremialismo”: sistemas ou comportamentos de grupos de interesse, que privilegiam acima de tudo a proteção de interesses de corpos coletivos (Giner & Pérez, 1988: 26).

Os autores que escrevem em espanhol e inglês têm conseguido em boa medida resolver o problema com a utilização, respectivamente, dos termos “corporatismo” e “*corporatism*”, relativamente livres das implicações pejorativas “corporativismo”. Ainda assim, para não deixar dúvidas e marcar as diferenças do novo enfoque, são utilizadas também as expressões “novo corporativismo” ou “neocorporativismo”.

Por trás desses aspectos terminológicos está a questão de fundo de como explicar as transformações na maneira de mediar interesses e de elaborar determinadas políticas nas sociedades modernas. A diferença nos termos expressa uma mudança radical no conteúdo do fenômeno, o que Schmitter (1974: 101-9) chama de “corporativismo tradicional”<sup>1</sup> e de “novo corporativismo”. Este último termo surge a partir de mudanças trazidas pelo desenvolvimento das sociedades capitalistas, particularmente quanto ao papel do Estado moderno, que deve expandir suas tarefas regulatórias e integrativas como garantia indispensável para a continuidade do processo de acumulação de capital.<sup>2</sup>

---

(1) O *corporativismo* tradicional se caracteriza por: cooptação de líderes; compartimentação política vertical e setorial; institucionalização do acesso permanente; legalização dos conflitos de interesses entre grupos através de cortes do trabalho administrativo; planejamento estatal tecnocrático da locação de recursos; desenvolvimento extensivo de agências estatais funcionalmente especializadas; relação simbiótica com práticas patrimonialistas e clientelísticas em áreas problemáticas; periódico e sistemático uso da repressão política e da intimidação (Schmitter, 1974: 101).

(2) Segundo esse autor, são duas as razões básicas para explicar a passagem do corporativismo tradicional ao neocorporativismo: quanto mais os cidadãos se organizavam para defender os seus interesses, mais os governos foram forçados a intervir com o objetivo

O intercâmbio político “neocorporativista” envolve um processo de duplo sentido: num deles, a representação dos interesses privados procura influenciar as autoridades do governo com o propósito de provocar decisões que a favoreçam; no sentido inverso, as autoridades governamentais procuram influenciar na articulação dos interesses privados. Ambos os sentidos convergem para constituir um processo de negociação das políticas públicas.

A noção de lobby faz referência unicamente a um dos lados desse processo, ou seja, às ações que realizam os grupos de pressão para influenciar autoridades públicas em favor dos interesses de seus filiados. Nessa noção os únicos interesses existentes são os privados. O governo, ou poder público, como é chamado, aparece numa posição passiva, sujeito à atuação desses lobbies, com maior ou menor grau de autonomia relativa.

O neocorporativismo, ao contrário, trata as relações público-privado como um processo sóciopolítico pelo qual organizações de representação de interesses se engajam num intercâmbio com agências governamentais, no qual ambas terminam envolvidas na elaboração e na implementação das políticas públicas aí acordadas. O neocorporativismo pode ser considerado, em suma, como uma forma de gestão das políticas públicas.

A operacionalização desse conceito permite colocar a devida ênfase sobre os níveis intermediários (*meso*) das práticas que envolvem o relacionamento entre organizações de interesses e agências governamentais na formulação e na implementação das políticas de caráter setorial. O *setor*, por exemplo, é tratado como o principal *locus* da ação associativa e da administração de muitas das políticas públicas nas economias capitalistas contemporâneas. Ao contrário da noção convencional, equivalente a ramo de produção, o setor é redefinido como o resultado de um processo

---

de assegurar uma integração de interesses deliberadamente regulada e planejada; quanto mais o Estado moderno se tornou indispensável ao sistema capitalista através da expansão de suas tarefas regulatórias e integrativas, maiores se tornaram as necessidades de um consenso prévio de opiniões, capacidade contratual e uma legitimação deferida que somente poderia ser provida consensualmente por representações monopólicas singulares e hierarquicamente ordenadas.

histórico específico. Ele é construído por estruturas sociais através de um duplo movimento: de baixo, pela ação das forças sociais, econômicas e políticas dos agentes que o integram; e, de cima, pela ação do Estado através das políticas públicas, ao estabelecer relações particulares com os agentes mencionados.

Dentro dessa abordagem é que situamos a noção de complexo como o resultado histórico de sucessivos “acordos” entre organizações de interesses privadas e instituições públicas. Os setores (leia-se complexos) são considerados uma das “arenas de decisão” capitalista nas quais são gestadas as políticas públicas. Essa abordagem nos permite chamar a atenção para o fato de que a grande maioria dos setores (complexos) não está regulada apenas por mecanismos de preços e trocas voluntárias. Ao contrário, verifica-se a existência de múltiplos mecanismos de “acordos” ou arranjos entre interesses privados e o Estado, com o propósito de regular transações e trocas. Entre esses mecanismos destacam-se as associações de representação de interesses, que, mediante delegação da autoridade do Estado, alcançam funções de política pública, passando a participar diretamente da administração das políticas, constituindo-se em governos de interesses privados, um tipo de governança setorial privada sancionada publicamente.

Os fatores que favorecem a emergência e persistência dos arranjos “neocorporativistas” em nível setorial são: proliferação de organizações privadas e públicas; multiplicidade de interesses causada pelos processos de diferenciação econômica e social; os problemas de governabilidade nas sociedades modernas. De outro lado, alguns ramos ou produtos da agricultura são citados na identificação de fatores que dificultam arranjos neocorporativistas: a complexidade dos processos associativos; as características da ação coletiva dos agricultores, que precisa ser diversificada; o âmbito subordinado da política agrícola.

É por isso que em alguns ramos da agricultura verifica-se, ainda hoje, a convivência de manifestações do corporativismo tradicional com arranjos tipicamente neocorporativistas. Na verdade, a transição do modelo típico do corporativismo tradicional ao neocorporativismo pode ser considerada ainda incompleta na maioria dos complexos agroindustriais

brasileiros. Isso porque, apesar da profunda crise que afeta as velhas representações dos interesses agrários no país, alguns dos seus elementos constitutivos básicos sobrevivem até hoje, como, por exemplo, o preceito constitucional da unicidade da representação sindical, tanto do lado patronal como dos trabalhadores rurais.

Segundo Moyano (1988), o velho corporativismo agrário tinha o ruralismo como ideologia, o unitarismo como estratégia de representação de interesses, e como política, o protecionismo estatal de caráter assistencial-defensivo através de intervenções transitórias e emergenciais. Esse corporativismo tradicional viveu enquanto a agricultura era um “setor à parte” da economia. A “industrialização da agricultura” minou o ruralismo como ideologia; a especialização dos produtores rurais rompeu o ideal unitário da representação de interesses e enfraqueceu o poder político dos sindicatos patronais em favor das associações de caráter econômico por produto e das cooperativas; e o protecionismo estatal adquiriu um caráter de necessidade permanente, pois passou a ser considerado condição essencial para a integração dos “atomizados produtores rurais” no mundo dos oligopólios que regem a economia moderna.

O novo corporativismo que daí emerge baseia-se na articulação de interesses entre organizações públicas e privadas, mediante uma interação crescente das organizações privadas entre si e destas com o Estado. Esse novo modelo impõe a multiafiliação como base do sistema de representação de interesses. De um lado, isso aumenta a autonomia relativa do Estado, na medida em que este pode eleger distintos interlocutores; mas, de outro, obriga as organizações a buscar uma relação de mão dupla com o Estado, pois para serem credenciadas como interlocutores privilegiados têm, em contrapartida, que se prestar a um certo disciplinamento das reivindicações e das ações de seus membros.

Isso se traduz num “novo discurso” e numa “nova pauta de reivindicações” dos modernos agricultores (ou empresários rurais, como preferem ser chamados), que se resume basicamente numa “lei agrícola” que regule e discipline não apenas a intervenção do Estado, mas também dos agentes privados como bancos, comerciantes, indústrias de insumos e de transformação, etc.

O neocorporativismo é uma abordagem que, mais do que lembrar que os aspectos econômicos não são os únicos a influenciar a dinâmica econômica, permite enfatizar a importância da dimensão política na constituição dos complexos agroindustriais. A relação entre a representação dos interesses empresariais e o Estado é essencial para explicar o processo histórico de constituição dos complexos agroindustriais no Brasil. Ou seja, o Estado, através das políticas públicas, contribuiu de forma decisiva na configuração estrutural dos mercados e nas suas formas de concorrência, consolidando determinados grupos empresariais líderes. Estes últimos, monopolizando a representação e exercendo uma verdadeira "orquestração" dos interesses empresariais, não só influenciaram na gestão das políticas públicas, como também condicionaram a autonomia de decisão dos agentes econômicos nos distintos segmentos e mercados que compõem determinado complexo.

O padrão do "corporativismo" tradicional, caracterizado por um sistema de representação de interesses tutelado pelo Estado, predominante até os anos 60 no Brasil, foi decisivo na formação de inúmeros grupos empresariais. O padrão de relacionamento neocorporativista estruturou-se a partir dos anos 70 e alcançou sua maturação nos anos 80, reafirmado pela crise nas finanças públicas e pela abertura democrática do país. Os complexos agroindustriais brasileiros, em sua maioria, resultaram desse novo padrão, tendo sido socialmente construídos através de uma combinação entre auto-organização (arranjos organizativos entre interesses privados, agrários e industriais) e políticas públicas.

Infelizmente, ainda dispomos de poucos trabalhos no país que se utilizam da abordagem neocorporativista em nível setorial. Entre eles, pode-se destacar o pioneirismo da tese de doutoramento de Fernando Soto (1992), que analisou os padrões de relacionamento entre o complexo florestal e o Estado brasileiro desde a sua origem até o final dos anos 80.<sup>3</sup> Soto mostrou que o sistema de representação dos interesses é integrado por

---

(3) Um resumo da tese pode ser encontrado no Texto para Discussão, UNICAMP.IE, n. 14, 1993, que foi utilizado como base para os comentários aqui apresentados. Os interessados nas contribuições recentes dos autores neocorporativistas poderão encontrar uma ampla revisão do tema no primeiro capítulo da sua tese de doutoramento.

um conjunto limitado de organizações não-competitivas e hierarquicamente ordenadas, típicas de um arranjo neocorporativista. Entre elas, a Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose – ANFPC, detém o monopólio da representação dos interesses e é reconhecida como tal pelo Estado. O outro aspecto característico desse padrão é a verificação de processos de acordo sobre políticas públicas entre a ANFPC e agências governamentais, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Soto mostrou ainda que o complexo florestal reúne uma série de características favoráveis ao aparecimento e à persistência de um padrão neocorporativista: o tipo de produto final, o papel, de grande importância econômica e apelo político; a articulação com a atividade agrícola-florestal, naturalmente dispersa e na qual proliferam conflitos de interesses que provocam a necessidade de instituições de intermediação, oferecendo um ambiente propício para o desenvolvimento de arranjos neocorporativistas que tendem a propagar-se para as atividades de processamento industrial; o alto grau de concentração econômica no segmento industrial, com mercados oligopólicos dominados por poucas grandes empresas; o predomínio de capital nacional e a escassa presença de empresas multinacionais; o baixo grau de competitividade internacional na produção do papel, cuja dinâmica dependeu do comportamento e da regulação do mercado interno pelo Estado.

Porém, no caso do complexo florestal, como ocorre também na maioria dos outros complexos agroindustriais brasileiros, as relações neocorporativistas (representadas basicamente pelo associativismo econômico) não substituiu totalmente o corporativismo tradicional (representado ainda hoje pelo sindicalismo patronal); ambos convivem até hoje, sob crescente predomínio do primeiro nos ramos mais dinâmicos da produção agropecuária nacional. À diferença de outros países, particularmente europeus, no Brasil não houve um processo geral de transição entre um modelo de corporativismo estatal ou tradicional para outro neocorporativista; por isso predominam no país formas híbridas de representação de interesse, combinando elementos do velho e do novo corporativismo (Santos, 1992). Esse é mais um tema muito interessante que

a abordagem neocorporativista apresenta em sua vasta agenda de pesquisas para nós brasileiros.

Aproveitamos a oportunidade para agradecer a todos aqueles que tornaram possível a publicação deste livro. De modo particular à FAPESP, que financiou parte dos custos; aos funcionários e colegas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, pelo apoio prestado; e de modo muito especial a Alexandre Moralez, Susete, Neide, Célia e Geraldo Di Giovanni, que cuidaram da edição dos textos como se fossem deles.

Campinas, maio de 1996

José Graziano da Silva



## Do complexo rural aos complexos agroindustriais<sup>1</sup>

### Introdução

O tema central deste capítulo é o processo histórico de passagem da agricultura brasileira do chamado “complexo rural” para uma dinâmica comandada pelos “complexos agroindustriais” – CAIs: a substituição da economia natural por atividades agrícolas integradas à indústria, a intensificação da divisão do trabalho e das trocas intersetoriais, a especialização da produção agrícola e a substituição das exportações pelo consumo produtivo interno como elemento central da alocação dos recursos produtivos no setor agropecuário.

O elemento fundamental desse processo histórico é o desenvolvimento do mercado interno no capitalismo. Resumidamente, “o processo fundamental da criação do mercado interno (quer dizer, do desenvolvimento da produção mercantil e do capitalismo) é a divisão social do trabalho. Apóia-se em que da agricultura se separam, um após outro, diferentes tipos de transformação das matérias-primas (e diferentes operações dessa transformação) e formam-se ramos industriais com existência própria, que trocam seus produtos (que agora já são *mercadorias*) por produtos da agricultura. Dessa maneira, a própria agricultura se transforma em indústria (quer dizer, em produção de mercadorias) e nela se opera idêntico processo de especialização” (Lenin, 1974: 54).

Lenin foi o primeiro autor que, no grande debate realizado no final do século passado, separou claramente o problema teórico-abstrato

---

(1) Trabalho em co-autoria com Angela Kageyama. Publicado originalmente como material didático para os cursos do Instituto de Economia/UNICAMP em 1987.

da realização do problema histórico-concreto dos mercados.<sup>2</sup> Para ele, o desenvolvimento do capitalismo não precisava de um *prévio* mercado interno. Na verdade, os mercados vão sendo criados à medida que o próprio capitalismo se desenvolve, pela ampliação da divisão social do trabalho na sociedade, e nesse processo de crescimento ganha importância o consumo dos bens intermediários necessários à expansão da própria produção capitalista.

Como colocar a questão do desenvolvimento do capital no campo dentro desse contexto? Mais especificamente, que transformações ocorrem na agricultura no modo capitalista de produção? O princípio geral é o mesmo: um aprofundamento da divisão social do trabalho. Foi a partir da proletarianização do camponês e da destruição de sua economia natural que se criaram as bases para o desenvolvimento do modo capitalista de produção, processo sintetizado por Marx (1971, v. 1: 404) nos seguintes termos:

“O fundamental de toda divisão do trabalho desenvolvida e processada através da troca de mercadorias é a separação entre a cidade e o campo. Pode-se dizer que toda a história econômica da sociedade se resume na dinâmica dessa antítese (...).” Conclui mais adiante:

“O modo de produção capitalista completa a ruptura dos laços primitivos que no começo uniam a agricultura e a manufatura. Mas, ao mesmo tempo, cria as condições materiais para uma síntese nova, superior, para a união da agricultura e da indústria, na base das estruturas que se desenvolveram em mútua oposição.”

“Com a preponderância cada vez maior da população urbana que se amontoa nos grandes centros, a produção capitalista, de um lado, concentra a força motriz histórica da sociedade e, do outro, perturba o intercâmbio material entre o homem e a terra, isto é, a volta à terra dos elementos do solo consumidos pelo ser humano (...), violando assim a eterna condição natural de fertilidade permanente do solo (...). Mas, ao destruir as condições naturais que mantêm aquele intercâmbio, cria a

---

(2) Para uma síntese didática desse debate, ver Miglioli (1981), em especial o capítulo 11.

necessidade de restaurá-lo sistematicamente, como lei reguladora da produção e em forma adequada ao desenvolvimento integral do homem” (Marx, 1971, v. 1: 578).

Na verdade, a separação cidade-campo não é senão a forma aparente que assume o próprio desenvolvimento capitalista da agricultura entendido num sentido amplo. Em seu início, o artesanato doméstico era um complemento das atividades de família camponesa; o desenvolvimento do mercado interno no capitalismo destrói num primeiro momento essa harmonia para recriá-la posteriormente, não mais com base nas condições naturais em que ela ocorria, mas sob condições fabricadas, produzidas pelo próprio homem.

São, portanto, dois processos: um de destruição da economia natural, pela retirada progressiva dos vários componentes que asseguravam a “harmonia” da produção assentada na relação Homem-Natureza (e suas contradições); e o outro, de uma nova síntese, de recomposição de uma outra “harmonia” – também permeada por novas contradições – baseada no conhecimento e no controle cada vez maior da Natureza e na possibilidade da reprodução artificial das condições naturais da produção agrícola. A esta passagem se denomina *industrialização da agricultura*.

“A separação da cidade/campo só se dá por inteiro quando a indústria se muda para a cidade; a reunificação, quando o próprio campo se converte numa fábrica. Quando isso ocorre, a agricultura entendida como um ‘setor autônomo’ desaparece; ou melhor, converte-se num *ramo da própria indústria* (...)” (Graziano da Silva, 1981: 43).

O longo processo de transformação da base técnica – chamado de modernização – culmina, pois, na própria industrialização da agricultura. Esse processo representa na verdade a subordinação da Natureza ao capital que, gradativamente, liberta o processo de produção agropecuária das condições naturais dadas, passando a fabricá-las sempre que se fizerem necessárias. Assim, se faltar chuva, irriga-se; se não houver solos suficientemente férteis, aduba-se; se ocorrerem pragas e doenças, responde-se com defensivos químicos ou biológicos; e se houver ameaças de inundações, estarão previstas formas de drenagem.

“A produção agropecuária deixa, assim, de ser uma esperança ao sabor das forças da Natureza para se converter numa certeza sob o comando do capital.”

“O que interessa realçar aqui é que a agricultura se industrializa nesse processo, isto é, torna-se um setor subordinado ao capital, integrado à grande produção industrial. Dito de outra maneira, a agricultura se transforma num ramo de aplicação do capital em geral e, de modo particular, do capital industrial que lhe vende insumos e compra as mercadorias aí produzidas” (Graziano da Silva, 1981: 44).

Note-se que não se está condicionando a transformação das atividades agropecuárias propriamente ditas a um “sistema de máquinas” mas sim à sua integração à grande indústria. É fundamental assinalar que o conceito de *industrialização da agricultura* não deve ser reduzido apenas a alterações na forma de produção decorrente da maior integração da agricultura com os setores industriais. A industrialização da agricultura representa não apenas mudanças nas relações do Homem com a Natureza mas também nas relações sociais de produção e com seus instrumentos de trabalho (ferramentas, máquinas e equipamentos, insumos e matérias-primas etc.). A industrialização da agricultura implica a passagem de um sistema de produção artesanal a um sistema em base manufatureira (com máquinas e uma divisão capitalista do trabalho) e mesmo à grande indústria em alguns subsectores das atividades agropecuárias no seu sentido restrito (plantio, tratamentos culturais, colheita, criação, etc.). E essa passagem é caracterizada essencialmente pela inversão da função desempenhada pelo trabalhador que passa do papel ativo e integral do artesão para o de um trabalhador parcial (especializado com suas ferramentas) na manufatura, até atingir a passividade do operário industrial que apenas vigia sua máquina.<sup>3</sup>

A grande mudança da dinâmica agrícola verificada no Brasil desde o século XIX até hoje não é mais que um caso concreto desse processo geral, que adquire aqui os contornos específicos já referidos: dos complexos rurais aos CAIs.

---

(3) Ver, a respeito, Napoleoni (1981), em especial o capítulo 8 (As máquinas).

Em linhas gerais, a dinâmica do complexo rural era determinada pelas flutuações do comércio exterior. Mas a produção agrícola para exportação ocupava apenas parte dos meios de produção disponíveis (recursos naturais, mão-de-obra escrava e bens de capital) sendo a outra parte destinada à produção de bens de consumo para a população local e dos próprios bens de produção. No interior das fazendas produziam-se não só as mercadorias agrícolas para exportação mas também manufaturas, equipamentos simples para produção, transportes e habitação. Em outros termos, a divisão social do trabalho era incipiente, as atividades agrícolas e manufatureiras encontravam-se ligadas, grande parte dos bens produzidos só tinha valor de uso, não se destinando ao mercado. O mercado interno praticamente inexistia.

A crise do complexo rural e o surgimento do novo complexo cafeeiro paulista – simultâneo ao processo de substituição de importações – significaram o desenvolvimento do mercado de trabalho e a constituição do mercado interno. Foi um longo processo que ganhou impulso a partir de 1850, acelerou-se após a grande crise de 1929 com a orientação clara da economia no sentido da industrialização e se consolidou nos anos 50 com a internalização do setor industrial produtor de bens de capital e insumos básicos ( $D_1$ ). A partir daí completa-se o processo geral de industrialização e se inicia o processo específico de industrialização da agricultura, qual seja, o de montagem do  $D_1$  agrícola e o do proletariado rural, que responderão pelo fornecimento de capital e força de trabalho, respectivamente, para a nova dinâmica da acumulação de capital no campo. O novo centro dinâmico da economia – a indústria e a vida urbana – impõe suas demandas ao setor agrícola e passa a condicionar suas transformações, que vão conduzindo ao domínio dos complexos agroindustriais.

A partir da crise dos complexos rurais e da mudança dos determinantes da dinâmica da agricultura – que fundamentalmente passam do mercado externo para o mercado interno – não se pode mais falar num único determinante, nem numa única dinâmica geral, nem num único “setor agrícola”. A agricultura brasileira hoje é uma estrutura complexa, heterogênea e multideterminada. Só se pode entendê-la a partir de seus variados segmentos constitutivos (como os CAIs, por exemplo),

com suas dinâmicas específicas e interligadas aos setores industriais fornecedores de insumos e processadores de produtos agrícolas.<sup>4</sup>

É importante assinalar que no processo de desarticulação do complexo rural e constituição dos CAIs a agricultura perde sua *regulação geral*, o que era dada pelo mercado externo/mercado interno. E isso impõe uma participação cada vez maior do Estado no sentido de formular *políticas específicas* para cada complexo agroindustrial, com um duplo objetivo. Primeiro, de restabelecer uma regulação geral, na medida em que o Estado passa a definir os principais parâmetros para a rentabilidade dos capitais empregados nesses distintos ramos. Segundo, como árbitro das contradições que se internalizam nesses novos complexos, como, por exemplo, a fixação de preços e margens dos produtos intermediários, a fiscalização da competição oligopólica, o estabelecimento de cotas (especialmente no caso das exportações) etc. Isso se reflete, por exemplo, na composição do Governo, que é apropriado não apenas pela burguesia enquanto classe proprietária dos meios de produção, mas por lobbies de interesses específicos deste ou daquele setor, tendendo a uma corporativização (ou privatização) do próprio aparelho de Estado.

### 1.1 A decomposição do complexo rural (1850/1945)

Nesta seção procuramos identificar os principais mecanismos que resultaram na decomposição do complexo rural a partir de 1850, ano em que se proíbe efetivamente o tráfico negreiro e se implanta a Lei de Terras no Brasil.

Como se apontou anteriormente, o que caracterizava o complexo rural era a sua incipiente divisão do trabalho. As fazendas, para produzir

---

(4) É interessante notar que, mesmo em termos contábeis, o setor agrícola passou a significar apenas um agregado macroeconômico sem muita utilidade analítica. Ou seja, não é a partir do “todo” que se definem as alíquotas, mas, ao contrário, é a partir da somatória contábil (e até certo ponto arbitrária) das partes que se define o todo. Assim, por exemplo, a Conta Agricultura no Orçamento Geral da União é obtida a partir da definição do subsídio ao trigo, ao açúcar e ao álcool, das necessidades de formação dos estoques reguladores de carne e outros produtos, das importações de leite, etc.

um determinado produto, tinham que produzir todos os bens intermediários e os meios de produção necessários, e ainda assegurar a reprodução da própria força de trabalho ocupada nessas atividades. O complexo rural internalizava nas fazendas um “departamento” de produção de meios de produção (insumos, máquinas e equipamentos), mas “um D<sub>1</sub> assentado em bases artesanais” (para usar a terminologia de Rangel) com o ferreiro, o carpinteiro, o pedreiro, o mecânico, o domador de animais, o seleiro, etc.

A dinâmica do complexo rural era muito simples. Havia geralmente apenas um produto de valor comercial em todo o circuito produtivo: era o produto destinado ao mercado externo. Se seu preço estivesse “bom”, os recursos da fazenda (homens, animais de trabalho, terras) eram realocados de modo a incrementar a produção de exportação. Se o preço no mercado internacional caísse, esses recursos eram deslocados para as atividades internas, destinadas basicamente à subsistência da força de trabalho e à reprodução das condições materiais da unidade produtiva. Em outras palavras: só havia o mercado externo, dado que as atividades que deveriam resultar na formação do mercado interno estavam “internalizadas” no âmbito do próprio complexo rural (Paim, 1957).

O passo fundamental que desencadeou a crise do complexo rural foi a transição (forçada pelos capitais internacionais) para o trabalho livre, a partir da suspensão efetiva do tráfico negreiro depois de 1850.

Nessa época o café era nosso produto fundamental de exportação. Na verdade, a agricultura brasileira era o café. Nas várias regiões cafeeiras do país, todavia, essa transição para o trabalho livre deu resultados inteiramente diversos, como explica Cano (1977). No Rio de Janeiro, os velhos cafezais foram liquidados. No Nordeste, a transição era quase que formal, uma vez que os antigos escravos permaneciam nas propriedades como “moradores de condição”. Em Minas Gerais e no Espírito Santo, a transição levou ao estabelecimento das relações de parceria em suas várias modalidades (meia, terça, etc.) e à constituição de um grande contingente de pequenas propriedades dedicadas à produção de gêneros alimentícios para a atividade urbana da região e para o

abastecimento da Capital Federal. É em São Paulo, particularmente no Oeste do estado, a partir de 1870, que encontraremos um novo regime de trabalho – o colonato – a partir da incorporação das unidades familiares de imigrantes. O novo sistema, que foi denominado de complexo cafeeiro paulista por Wilson Cano, não era nem monocultor nem latifundiário. O colono, que era um trabalhador assalariado temporário (na época da colheita), produzia parte de sua própria subsistência na roça familiar ao mesmo tempo em que gerava excedentes de produtos alimentícios comercializáveis na própria região. Dessa maneira, o complexo cafeeiro, ao contrário do complexo rural, criou um amplo mercado para bens-salário e permitiu que fosse ampliada substancialmente a divisão social do trabalho. A própria atividade agrícola da fazenda do café se especializou: o desmatamento e o plantio do cafezal (inclusive os viveiros) passaram a ser atividades separadas, realizadas pelos “fabricantes” de fazendas de café. Eram grandes proprietários e comerciantes de terras que, por força de suas ligações privilegiadas na estrutura política local, dedicavam-se à apropriação da “renda do fundador” nas atividades agropecuárias. Todavia, era ainda muito incipiente a divisão do trabalho (especialização) que o complexo cafeeiro permitia no interior das próprias atividades agrícolas, pois continuava “internalizada” a produção dos insumos e meios de produção: esterco, serraria, criação de animais de trabalho, construção de casas de moradia, estradas, como também a reprodução de parte significativa da própria força de trabalho representada pela família do colono.

Mais importante que isso foi a demanda urbana que o complexo cafeeiro engendrou, como bem mostra Cano. As necessidades comerciais e financeiras para a comercialização e a expansão das atividades agrícolas, a necessidade crescente de novos meios de transporte com o deslocamento da produção de café do Oeste, bem como a necessidade de novas máquinas e novos equipamentos (de beneficiamento, por exemplo) e de outros insumos (sacos de juta, por exemplo) fizeram com que o complexo cafeeiro engendrasses fora da fazenda de café atividades complementares como os bancos, as estradas de ferro, as fábricas têxteis, etc., atividades que foram, em grande medida, financiadas pelos excedentes acumulados pelos próprios fazendeiros de café.

Mas por que isso não ocorreu no âmbito do complexo rural que também dispunha de excedentes? Porque apenas com o surgimento do complexo cafeeiro paulista criaram-se as novas oportunidades de investimento resultantes da ampliação da divisão social do trabalho – ou, da separação cidade/campo – no bojo da qual se implementou um processo de substituição de importações. Aproveitou-se assim uma “oportunidade histórica” – conjugando a disponibilidade de excedentes com a oportunidade de novas inversões que o complexo cafeeiro gerou. A “razão econômica” disso foi bem precisada por Rangel (apud Paim, 1957: 11): somente ocorre “um aumento da divisão social do trabalho quando, no ato de tentar a substituição de importações, a economia suscita a procura de fatores liberados pelo setor exportador e, em conseqüência, retira fatores antes empregados em âmbito natural”. Em outras palavras, a expansão das atividades “não-agrícolas” engendradas no seio do complexo cafeeiro paulista não podia mais ser satisfeita internamente nas próprias fazendas, obrigando a um aprofundamento da divisão do trabalho e “delegando” novas funções às cidades. Estabeleceu-se assim, a partir do complexo cafeeiro paulista, uma mudança fundamental, com a passagem de uma economia rural fechada e assentada em bases naturais para uma economia aberta e um mercado interno que começava a estruturar-se a partir das indústrias montadas nas cidades, mas ainda voltadas à demanda dos segmentos da própria agricultura. Daí Rangel insistir que o processo de substituição de importações que se seguiu foi fruto da industrialização e não o contrário, como muitas vezes se diz. Os elementos dinâmicos, os agentes causais, foram as mudanças operadas no seio do complexo cafeeiro, que deram origem à industrialização brasileira; a possibilidade de substituir importações ajudou, permitindo estimular o processo por meio dos mecanismos cambiais.

Vale a pena assinalar que a “oportunidade histórica” não se colocaria mais como alternativa para os outros complexos rurais a partir do momento em que São Paulo se consolida como núcleo dinâmico do processo de industrialização. A divisão regional do trabalho que se estabelece a partir daí implica a definição de uma “periferia” que se explica basicamente em função de seu “atraso histórico” em relação ao pólo dinâmico, até que se altere o padrão de acumulação. Como explica

Cano (1985), antes do processo de integração do mercado nacional o capital comercial dominava o padrão de acumulação nas diversas células exportadoras regionais, o que não consegue ser rompido no momento em que se deflagra a industrialização. Essa “periferia” não consegue competir com a economia de São Paulo, de base capitalista mais avançada, porque seu próprio desenvolvimento histórico havia sido duplamente problemático: sua integração ao mercado internacional na fase primário-exportadora era débil e as relações capitalistas de produção não haviam se instalado, ou sua existência era ainda precária.

Perdida a “oportunidade histórica” de uma industrialização autônoma, a “periferia” irá manter seu atraso relativo ao longo de todo o período da industrialização. Persiste assim o espaço comandado pelo capital mercantil até que o potencial de acumulação do capital industrial leve-o a invadir aquele espaço e a concentração e a centralização forcem a expulsão do capital mercantil para sua órbita específica.

De forma análoga, a modernização agrícola da “periferia” é problemática: dada a desigualdade na origem (pelo maior avanço do complexo cafeeiro paulista), as regiões periféricas – basicamente Norte e Nordeste, Minas Gerais e parte do Centro-Oeste – não conseguem atingir o grau de modernização da agricultura paulista ou sulina. Apesar do ritmo acelerado de incorporação do progresso técnico, tais regiões não elevam proporcionalmente os níveis de produtividade, alargando as disparidades regionais. O esforço de modernização empreendido pelas regiões periféricas não é suficiente nem para elevar sua participação no produto agrícola nacional nem para reduzir os contrastes regionais de produtividade. Esse esforço não é proporcionalmente recompensado porque a base de acumulação mais ampla, a magnitude e a concentração do capital e o avanço das relações sociais capitalistas das regiões desenvolvidas propiciam efeitos de “ressonância” que aumentam seu potencial de crescimento, enquanto na periferia essa base é muito mais estreita e precária, bloqueando a própria difusão dos efeitos da modernização.<sup>5</sup>

---

(5) Ver, a respeito, Kageyama (1986a).

Assim, permanece um elevado grau de heterogeneidade na agricultura, obviamente impedindo que se generalize para todas as regiões e para todos os produtos a mesma variável (ou conjunto de variáveis) determinante da dinâmica.

Dada a importância do complexo cafeeiro paulista, tanto no processo de industrialização como na configuração da agricultura capitalista no Brasil, esse será o caso tratado a seguir. Evidentemente, a evolução no complexo rural nas várias regiões apresenta periodizações e formas próprias, o que demanda outros estudos específicos.

A lenta decomposição do complexo rural iniciada em 1850, com a lei de terras e a proibição do tráfico, termina um século depois, com a implantação do D<sub>1</sub> em bases industriais modernas. Ao longo do processo vão se separando, gradativamente, novas atividades que constituíram novos setores a partir do complexo rural:

- o período 1850/90 caracteriza-se pela gradativa redução do trabalho escravo e a introdução do trabalho livre nas fazendas de café do Oeste paulista. O resultado final é a constituição de um novo complexo – o cafeeiro – que mantém ainda internalizada (em bases artesanais) a produção de meios de produção para as fazendas de café (casas, equipamentos, animais de trabalho, etc.) e de parte da força de trabalho (a roça de subsistência do colono). Todavia algumas atividades já se separam do complexo cafeeiro, quebrando aquela rígida estrutura autárquica do complexo rural: cria-se um setor independente de formadores de fazendas de café; separam-se também alguns pequenos produtores de alimentos e de pequenas indústrias rurais (principalmente aguardente) para abastecimento das cidades e vilas que se formavam; desenvolve-se a produção de algodão com base nas relações de parceria e articulada na indústria têxtil, que já nasce como grande indústria em 1880; e criam-se atividades manufatureiras nas cidades (oficinas de reparo, manufaturas de louças, chapéus e outros bens de consumo não-duráveis);
- o período de 1890 a 1930 constitui o auge do complexo cafeeiro, antes da grande crise. Ampliam-se as atividades tipicamente urbanas e outros setores começam a emergir do complexo cafeeiro: cria-se um setor

artesanal de máquinas e equipamentos agrícolas fora das fazendas de café para produção de secadores, despoldadoras, peneiras, enxadas, arados etc.; aumentam as oficinas de reparo e manutenção; estabelecem-se as primeiras agroindústrias (distintas das indústrias rurais, que eram um mero prolongamento das atividades agrícolas propriamente ditas) de óleos vegetais, açúcar e álcool; consolida-se a indústria têxtil como a primeira grande indústria nacional; e se inicia a substituição de importações de uma ampla gama de bens de consumo “leves”;

- o período 1930/60 é a fase de integração dos mercados nacionais (de alimentos, de trabalho e de matérias-primas, terminando com a constituição do  $D_1$  industrial a partir de meados dos anos 50, na chamada fase da industrialização pesada. Ao longo desses 30 anos, o complexo cafeeiro, que abria espaço para a industrialização, vê esse processo ganhar um dinamismo próprio pelas novas possibilidades que se abriram com a substituição de importações. E foi principalmente o café que financiou esse processo por meio dos mecanismos de diferenciação cambial que protegiam as indústrias nascentes do país, à custa de um confisco estabelecido sobre o preço da saca exportada.

A partir da formação de mercados nacionais para os principais produtos agrícolas e para a força de trabalho e da constituição do  $D_1$  em bases industriais a agricultura brasileira inicia sua própria industrialização.

## **1.2 As formas tradicionais do crescimento agrícola**

Até o terceiro quartel do século XIX, a economia natural teve um grande peso no nosso processo de crescimento econômico: entre 1806 e 1850 a população brasileira cresceu 127%, enquanto o valor real das exportações aumentava apenas cerca de 30% (Paim, 1957: 42). Isto quer dizer que a população crescia “mas a incapacidade do país para importar determinava que inúmeras atividades do consumo fossem atribuídas à produção direta”, no âmbito da economia natural.

A partir de 1870, com a franca expansão do comércio exterior e o conseqüente aumento da capacidade para importar, o complexo rural sofreu um processo de abertura e reajustamento que significou a desagregação da economia natural. Para se ter idéia da intensidade desse processo de abertura, basta comparar o crescimento relativo das exportações no período de 1850 a 1889 com o dado acima referido para a primeira metade do século XIX: entre 1850 e 1889 as exportações brasileiras cresceram 440%, ao passo que o incremento demográfico foi 86% (Paim, 1957: 43).

Nessa nova fase a economia brasileira passou por um profundo processo de reajustamento, com a formação de estabelecimentos industriais e o início do desenvolvimento do mercado interno, paralelamente à especialização das fazendas nos produtos de exportação e à substituição da mão-de-obra escrava pelos colonos. Aprofundava-se a divisão social do trabalho, com a separação campo-cidade e agricultura-indústria.

A dinâmica do crescimento agrícola, entre 1850 e a crise de 1929, é ainda marcadamente influenciada pelos movimentos do mercado externo. A despeito do crescimento do mercado interno propiciado pelo início da industrialização e pela substituição do escravo pelo trabalhador livre, os produtos exportáveis (notadamente o café e, com menor peso, o açúcar e o algodão) ainda comandavam o ritmo de incorporação das novas terras agrícolas e as flutuações da renda agrícola como um todo. Como observam Villela & Suzigan (1975: 38), “o crescimento da economia brasileira, pelo menos até o final dos anos 20, dependia basicamente da expansão da produção agrícola. Esta representava cerca de 80% do total do valor adicionado pela agricultura e indústria e, em grande parte (68% em 1907 e 36% em 1919 e 1939), era destinada à exportação. Até pouco tempo antes da Primeira Guerra Mundial, o País importava cerca de 13% do consumo aparente de produtos agrícolas”. Ao mesmo tempo em que o programa de sustentação do café contribuía para acentuar a monocultura cafeeira, as crises periódicas do comércio exterior favoreciam a diversificação da produção agrícola para o mercado interno. “Mas foi só depois da *débâcle* dos programas de sustentação do café, em fins de 1929, seguida da depressão econômica, que se deram as mais

importantes modificações nas tendências e estrutura da produção agrícola no Brasil.”

A Tabela 1 ilustra a grande mudança na composição do valor da produção nesse período. Em 1907 cerca de dois terços da produção agrícola foram destinados ao mercado externo mas já em 1919 essa parcela se reduzia pela metade (cerca de 36%). Paralelamente observa-se nos primeiros 20 anos do século XX uma quadruplicação do valor da produção industrial interna, que passa a suprir mais de 70% do mercado interno em 1919. Em 1939 o valor da produção industrial já havia ultrapassado significativamente o da produção agrícola. Por outro lado, o café, que do começo do século até o triênio 1930/33 representava mais de 60% das exportações brasileiras, cai para 48% entre 1934/39 e para 32,5% das exportações entre 1940/45.

Tabela 1  
Valor de produção, exportações e importações do Brasil em 1907, 1919 e 1939  
(valores em 1.000 contos de réis e porcentagens)

Valores	1907	1919	1939
Valor da produção agrícola	1.170	4.614	11.706
Exportação de produtos agrícolas	795	1.655	4.290
% da produção agrícola exportada	67,9	36,1	36,7
Valor da produção industrial	732	2.989	17.479
Importação de produtos industriais	590	1.164	4.425
% de importações industriais/ consumo aparente	44,6	26,0	20,2

Fonte: Villela & Suzigan (1975: 48)

Desde o início do século a produção agrícola para o mercado interno vinha crescendo modestamente, em função das crises do café, com destaque para o arroz e o charque, o que se refletiu em rápida queda das importações desses dois produtos. O crescimento do mercado interno e a instalação dos moinhos refletiam-se num crescimento acelerado das importações de trigo em grão.

Na verdade, até a década de 30 o determinante mais forte da dinâmica da agricultura do mercado interno ainda estava preso às flutuações do mercado externo para o café. Até 1929 o café ainda

representava quase metade do valor da produção agrícola do país, caindo para cerca de 16% desse valor no período 1939/45 (ver Tabela 2).

Tabela 2  
Composição do valor da produção agrícola, 1925/29 a 1939/43. Brasil  
(em porcentagens)  
médias dos períodos

Produtos	1925/29	1932/36	1939/43
Algodão	5,9	14,0	21,6
Arroz	5,2	6,7	11,0
Cacau	1,4	1,8	2,2
Café	48,0	29,5	16,1
Cana-de-açúcar	3,5	5,7	7,5
Feijão	5,4	3,8	5,5
Fumo	2,9	2,6	2,2
Mandioca	4,7	6,8	7,0
Milho	16,3	15,9	6,0
Trigo	0,9	0,8	1,3
Outros	5,8	12,4	9,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Villela & Suzigan (1975: 171).

Comparando a composição da produção a de 1925/29 com 1939/43 nota-se um processo de diversificação agrícola mais equilibrado, ganhando peso o algodão (graças ao notável crescimento dessa cultura em bases capitalistas no estado de São Paulo) e algumas culturas de mercado interno (alimentos). Em 1925/29 o café respondia por 71,7% das exportações brasileiras, enquanto o algodão participava com apenas 2,1%; entre 1935 e 1939 a participação do café caía para 47,1% e a do algodão aumentava para 18,6%.

Esse movimento de diversificação da produção agrícola – pelo crescimento da produção interna de alimentos e matérias-primas – deu-se simultaneamente a uma queda das exportações de café e, em consequência, da capacidade para importar. Paralelamente, a necessidade de constantes desvalorizações cambiais e controle do mercado de divisas favoreceu a industrialização, fazendo com que os efeitos negativos da

depressão fossem menos agudos sobre a produção industrial do que sobre a produção agrícola.<sup>6</sup>

Com isso, a expansão do mercado interno provocada pela industrialização tornou-se o estímulo à agricultura de mercado interno, cujo crescimento prossegue em bases firmes após a depressão dos anos 30, ao lado da queda continuada das lavouras de exportação. Pela Tabela 3 verifica-se que na década de 20 a produção de culturas para mercado interno cresceu cerca de 16%; na década de 30, quase 26% e, entre 1940 e 1947, quase 37%. As culturas de exportação tiveram sua produção física aumentada em 95% na década de 20, 19% na década de 30 e uma diminuição de 14% no período 1940/47.

Tabela 3  
Índices de produto real do setor agrícola 1920/47. Brasil  
(Índices de quantidade de Laspeyres. 1939=100).

Anos	Culturas de mercado interno	Matérias-primas para uso industrial	Culturas de exportação	Produção animal e derivados
1920	64,3	76,7	42,2	81,3
1925	63,3	70,7	49,8	87,8
1930	74,4	93,8	82,1	97,2
1931	77,8	87,8	67,9	100,0
1932	87,4	84,1	75,1	101,1
1933	87,9	84,9	93,5	104,6
1934	86,3	95,3	103,8	105,9
1935	92,4	91,4	84,6	106,9
1936	91,5	93,9	109,3	106,3
1937	91,7	79,9	109,8	109,2
1938	99,0	87,6	111,6	106,4
1939	100,0	100,0	100,0	100,0
1940	93,4	109,4	97,5	101,7
1941	107,6	107,7	99,2	104,5
1942	108,4	105,3	77,2	106,2
1943	112,8	108,5	96,0	104,9
1944	121,2	123,8	88,4	101,7
1945	120,4	125,7	79,4	105,0
1946	137,8	138,0	84,4	113,7
1947	136,8	140,2	83,7	115,6

Fonte: Villela & Suzigan (1975: 412-3).

(6) Ver Villela & Suzigan (1975, cap. 6).

Assim, a ruptura representada pela crise de 1929/33, ao mudar os determinantes da dinâmica da economia nacional – que passam a residir na capacidade produtiva interna –, começa a mudar também a dinâmica da agricultura, a partir do mercado interno criado pela urbanização. Paralelamente, a oferta de alimentos vai deixando de ser exclusivamente dependente dos excedentes da pequena produção, embora ainda basicamente dependesse dela. Como parte desse movimento, as antigas formas de subordinação do sistema econômico ao capital mercantil vão se rompendo, dando lugar a uma vagarosa metamorfose do capital, com o industrial saltando à frente. A agricultura, no entanto, permanecia atrelada àquelas velhas formas em vastas regiões do país (como o Norte e o Nordeste). A agricultura paulista, única para a qual a crise transformou-se em elemento dinâmico, dá um salto de diversificação na década de 30 (em especial algodão e açúcar), saindo renovada da crise. Mas, excetuando a cafeicultura e a cotonicultura em São Paulo, em que se incorporaram algumas melhorias técnicas, o resto da agricultura continuava a crescer nos moldes tradicionalmente extensivos.

### **1.3 A transição no pós-guerra: a modernização da agricultura**

O crescimento com base no aumento das áreas cultivadas perdurou até o final da década de 60, aproveitando-se das fronteiras próximas aos pólos mais urbanizados do Centro-Sul. Entre 1930 e 1950, a área de lavouras aumentou 6.356 mil hectares no Brasil; entre 1950 e 1960 cresceu 9.617 mil hectares e, na década de 60, mais de 5.272 mil hectares de lavouras foram incorporados. O estado do Paraná, que em 1950 participava com 7,1% da área de lavouras do país, aumentou sua participação para 12,0% em 1960 e 13,9% em 1970, contribuindo com 3.360 mil hectares adicionais de lavouras nesse período (o que corresponde a cerca de 23% do aumento total da área de lavouras do país). Contribuíram sobremaneira para que a expansão da fronteira se efetivasse com tal rapidez no período a ampliação da infra-estrutura de

transportes e o aumento da oferta interna de veículos motorizados<sup>7</sup> (o que não deixa de ser um aspecto importante da “internalização do D<sub>1</sub> para agricultura”).

É verdade que o crescimento agrícola, ainda que apoiado fundamentalmente na expansão da área cultivada e em formas tradicionais de tecnologia, lentamente incorporava algumas transformações. Do lado da produção, o fato mais importante de 1930 a 1950 foi a diversificação de produtos e, especialmente, a passagem da ênfase do mercado externo para o mercado interno; do lado da circulação, o elemento crucial foi a integração do mercado nacional, viabilizada em grande medida pelo desenvolvimento da rede de transportes (na década de 50 em especial o transporte rodoviário). Quanto às formas de produzir, as mudanças parecem ter sido mais lentas. Até 1960 quase 70% do pessoal ocupado na agricultura ainda era mão-de-obra familiar e de parceiros, agregados e outras formas tradicionais; entre 1940 e 1950 o número de tratores utilizados na agricultura brasileira cresceu de apenas 3.380 unidades para 8.372 unidades, mas na década de 50 verifica-se um grande salto, chegando a 1960 com 61.345 tratores utilizados nos estabelecimentos agropecuários. Mas até esse ano a oferta interna de tratores era nula, dependendo inteiramente das importações. Entre 1950 e 1960 foram importados 82.684 tratores (de rodas), mas já em 1964 a produção interna supria 90% da oferta, crescendo para 99% em 1970. Na década de 60 as importações caem para 13.553 unidades e a produção interna atinge 88.925 unidades. Em resumo, durante a década de 60 a produção interna de tratores foi responsável por cerca de 87% da oferta total de tratores de roda no país.

A partir do pós-guerra, ao lado do crescimento extensivo da produção a agricultura brasileira implementou de forma mais decisiva – especialmente do ponto de vista da ação estatal – um processo de modernização de sua base técnica.

O termo *modernização* tem tido uma utilização muito ampla, referindo-se ora às transformações capitalistas na base técnica da produção ora à passagem de uma agricultura “natural” para uma que

---

(7) Ver Szmrecsányi (1981).

utiliza insumos fabricados industrialmente. Neste texto o termo modernização será utilizado para designar o processo de transformação na base técnica da produção agropecuária no pós-guerra a partir das importações de tratores e fertilizantes num esforço de aumentar a produtividade.

Embora do lado da produção os determinantes da dinâmica da agricultura tivessem sido deslocados para o mercado interno, do ponto de vista das transformações de sua base técnica ela ainda permanecia atrelada ao mercado externo, pois sua modernização dependia da capacidade para importar máquinas e insumos. Ao contrário dos primórdios do complexo rural, que tinha sua produção de equipamentos rudimentares e de insumos internalizada e seu mercado final no exterior, nesse “período de transição” a agricultura internaliza em grande medida seus mercados de destino, mas passa a depender do exterior – e portanto das exportações, da capacidade de endividamento externo e das políticas comerciais e cambial – para importar máquinas e insumos. Em outras palavras, a tendência de “o que” produzir se internalizava gradativamente em função das exigências do mercado nacional, mas os instrumentos necessários para produzir – ou seja, o “como” produzir – ainda dependiam das iniciativas individuais e pioneiras dos produtores. Hoje pode-se dizer que a forma de produzir é imposta por instâncias externas à unidade produtiva (como os pacotes tecnológicos difundidos a partir da economia norte-americana), que se vê compelida a adotá-la sob pena de não sobreviver no mercado.

A preocupação governamental com o aumento da produtividade agrícola com auxílio de técnicas modernas de cultivo data do segundo período Vargas, quando se reconhece a necessidade de montar uma indústria doméstica de fertilizantes e máquinas agrícolas. As condições internas para atingir esse propósito eram contudo limitadas, especialmente no caso das máquinas. A partir de 1953 ocorreu uma considerável substituição de importação de fertilizantes (em particular fosfatos), mas as importações ainda permaneciam elevadas, favorecidas por um sistema de taxas múltiplas de câmbio que perdurou até 1961.

Só com o Plano de Metas, do período Kubitschek, foi possível realizar a meta para fertilizantes, tendo a produção nacional sido consideravelmente fortalecida. Quanto à maquinaria agrícola, a indústria nacional teve um “arranque extremamente lento” na segunda metade dos anos 50, só vindo a consolidar-se de fato a partir de meados da década seguinte (Stolcke, 1986).

Nos anos 50, portanto, tem início um processo de modernização da agricultura que, embora considerável, não podia deslanchar completamente devido às dificuldades de internalização do  $D_1$ . Como observa Verena Stolcke, apesar do deslocamento do centro dinâmico da economia do café para a indústria, o setor cafeeiro não perdeu sua proeminência econômica e política de imediato: “de fato, a industrialização por substituição de importações dependia grandemente, em seus recursos, das cambiais obtidas com o café e, nos anos 50, a participação do produto nos ganhos do comércio exterior mais uma vez aumentou notavelmente” (Stolcke, 1986:176).

O processo de modernização, ao mesmo tempo em que implica a mercantilização intra-setorial da agricultura, promove a substituição de elementos internos do complexo rural por compras extra-setoriais (máquinas e insumos), abrindo espaço para a criação de indústria de bens de capital e insumos para a agricultura, como se verá mais adiante. Mas enquanto depende da importação dos elementos de sua nova base técnica, a modernização vê-se restringida pela capacidade de importar, o que, por sua vez, dificulta o desenvolvimento pleno das ligações intersetoriais “para a frente”, isto é, da agricultura como fornecedora de matérias-primas para a agroindústria. Embora desde o início da industrialização brasileira a agroindústria – notadamente a têxtil e a alimentar – tenha tido um peso relevante, só a partir da internalização do  $D_1$  é que ela deslanchará de forma definitiva.

Na Tabela 4 são apresentados alguns dados sobre a modernização agrícola no período de transição (1950/60), onde se destaca o aumento do uso de tratores em relação à área total recenseada. Na verdade, de todo o período 1940/80 é na década de 50 que se observa a maior variação relativa da área média por trator: há uma queda de 27.737 hectares para

4.073 hectares por trator, ou seja, um decréscimo relativo de 85%, cifra não atingida em nenhuma outra década. Mas, como já ressaltamos, isto se deveu a um movimento de incentivo às importações de tratores, que se efetuou sobre uma base muito restrita, o que em termos relativos provocou grande mudança. Pode-se salientar, para contrapor-se a isso, a variação absoluta do número de tratores nas décadas de 60 e 70, já com base na produção interna: 104.525 e 157.243 novas unidades respectivamente, em comparação aos 52.973 tratores incorporados na década de 50.

Quanto ao uso de insumos, o único dado disponível é sobre fertilizantes, no ano de 1960: apenas 13,2% dos estabelecimentos agropecuários utilizavam algum tipo de adubação (química e/ou orgânica), indicando o restrito grau de modernização desse ponto de vista.

O processo de modernização reflete-se na elevação do consumo intermediário na agricultura, que indica a crescente dependência da agricultura de compras industriais para a produção de suas mercadorias.

Tabela 4  
Número de hectares por trator e porcentagem de estabelecimentos agropecuários que utilizam fertilizantes. Brasil 1940, 1950 e 1960

Indicador	1940	1950	1960
Hectares de área total por trator	58.497	27.737	4.073
% estabelecimentos com uso de fertilizantes	n.d.	n.d.	13,2

Fonte: Censos Agrícolas.

O consumo intermediário é o valor de todos os insumos que entram no processo de produção (excetuando a força de trabalho). Inclui as despesas com sementes, defensivos, fertilizantes, rações e medicamentos para animais, aluguel de máquinas, embalagens e outros itens que possam ser considerados matérias-primas ou insumos produtivos.

O aumento da participação do consumo intermediário no valor bruto da produção significa que esta depende cada vez mais de compras (intra e intersetoriais) para que possa se efetivar. Em outras palavras, o processo de produzir se torna cada vez mais complexo, mais dependente da produção de outros setores da economia, mais intensivo no uso de capital fixo e circulante. A participação do consumo intermediário no valor da produção pode então ser vista como um indicador-síntese do processo de modernização: quanto mais complexa a base técnica da produção, com a utilização crescente de insumos (químicos, físicos e biológicos), maior tende a ser a proporção do consumo intermediário na produção.

Tabela 5  
Consumo intermediário na agricultura, como % do valor bruto da produção.  
Brasil 1939/80

Ano	Consumo intermediário / VP (em %)			Índices (1939=100) (d)
	(a)	(b)	(c)	
1939	13,0			100,0
1949	14,4			110,8
1954	17,1			131,5
1959	18,6	15,6		120,0
1965		23,5		180,8
1968		27,4		210,8
1970		30,1	27,6	212,3
1975			34,4	264,6
1980			38,7	297,7

Fontes: (a) Ribeiro & Gheventer (1983), com base nas Contas Nacionais.

(b) Idem, com base na revisão das Contas Nacionais e pesquisa de campo da FGV.

(c) Kageyama (1986a)

(d) Nos anos de 1959 e 1970 considerou-se o dado da série mais recente.

Isso pode ser visto claramente na Tabela 5, onde o consumo intermediário está expresso como porcentagem do valor bruto da produção agropecuária. De menos de 15%, em 1949, ele passa a representar 23,5% na metade dos anos 60, saltando para quase 40% em 1980. Note-se que a intensificação do crescimento do consumo

intermediário na agricultura dá-se a partir de meados dos anos 60, já na fase que denominamos de “industrialização da agricultura”. Entre 1959 e 1965 o índice passa de 131,5 para 180,8, principalmente porque a base em 1959 é ainda pequena (17,1%, na média dos dois valores). Já a partir de 1965 nota-se um crescimento mais firme do índice, mesmo a partir de uma base maior. É nesse período que a “industrialização do campo” deslancha, já sobre uma base suficientemente ampla, com efeitos qualitativamente mais complexos sobre o processo de produção agrícola.

#### **1.4 A internalização do $D_1$ e a industrialização da agricultura: o novo padrão agrícola, 1965/85**

Vários autores já se referiram a um novo padrão de dinâmica da agricultura que emerge em meados da década de 60 no Brasil.

Bernardo Sorj, por exemplo, centrando o enfoque na constituição do complexo agroindustrial e nos novos papéis do Estado no padrão agrícola pós-60, observa que a partir dessa década há uma quebra nos mecanismos de integração da agricultura no padrão de acumulação industrial, que irá exigir uma reorganização da agricultura a partir da intervenção do Estado e dos novos grupos chamados a orientar a produção agrícola e a renovação das estruturas de dominação. Agora a dinâmica da agricultura estará determinada pelo padrão de acumulação industrial, centrado no desenvolvimento dos complexos agroindustriais, e a ação do Estado nesse contexto orienta-se para a modernização da agricultura, visando integrá-la ao novo circuito produtivo liderado pela indústria de insumos e processamento de matéria-prima e gerando as condições infra-estruturais necessárias à expansão do conjunto do setor.

Surge assim um novo padrão agrícola, orientado fundamentalmente “para a integração vertical e para o incremento da produção através do aumento de produtividade, embora sem chegar a substituir totalmente o antigo padrão de expansão agrícola. A produção tradicional não é, nem poderia ser, imediatamente substituída, como também se mantém o padrão de expansão horizontal através da ocupação da fronteira. Esse tipo de expansão passa, porém, a adquirir um novo caráter na medida em que se dá conjuntamente com a expansão vertical,

isto é, a expansão da fronteira passa a se integrar de forma crescente com a expansão do complexo agroindustrial” (Sorj, 1980: 69).

Para Geraldo Müller, o fato mais importante que permite delimitar a década de 60 como um marco de um novo padrão agrícola é a constituição do complexo agroindustrial (CAI) brasileiro a partir da negação do predomínio do complexo agro-comercial até então existente. A constituição do CAI surge como produto da modernização; a partir daí, a manutenção e a expansão do CAI passam a constituir o principal vetor da modernização da agricultura. A partir de 1964, no período de “industrialização expandida”, dois fatos importantes impactam a estrutura produtiva do CAI brasileiro: a diversificação das exportações (industriais e agroindustriais) e a substituição localizada de importações de matérias-primas estratégicas (petróleo, matérias-primas para fabricação de papel e outras). Esse impacto produziu efeitos diretos no CAI, tanto do lado da expansão das agroindústrias processadoras como da internalização da produção de parte considerável dos fertilizantes, herbicidas, fungicidas, vacinas para animais e outros insumos químicos. Paralelamente, o choque do petróleo de 1973 faz com que o país se lance “à produção de álcool combustível, produzindo um impacto descomunal na agroindústria de açúcar e álcool e na agricultura” (Müller, 1986: 352).

Essa interpretação põe em evidência duas idéias fundamentais: a de que a produção agrícola passou a constituir um elo de uma cadeia, negando por completo as antigas condições do complexo rural fechado em si mesmo e em grande parte as do complexo agro-comercial prevalecente até os anos 60; e que o processo de constituição do CAI – e da *industrialização da agricultura*, que é um momento mais avançado da modernização – só se pôde efetivar a partir da implantação da “indústria para a agricultura”, isto é, do departamento fornecedor de máquinas e insumos para a agricultura.

A estrutura e o crescimento do CAI na década de 70 podem ser apreciados pelos dados da Tabela 6.

Tabela 6  
Estrutura e evolução do CAI brasileiro na década de 70

Anos	Indústria para a agricultura (a)		Agricultura (b)		Agroindústria (c)		CAI	
	taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>	taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>	taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>	taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>
1970		9,3		40,4		50,2		100,0
1975	19,7	11,1	15,6	39,4	15,8	49,6	16,2	100,0
1980	7,2	12,7	3,7	38,0	4,3	49,4	4,4	100,0
1970/80	13,5	-	9,5	-	9,9	-	10,1	

Notas: a) Dois subsetores do setor Mecânica; 3 subsetores da Química; um subsetor de Produtos Alimentares (rações).

b) Lavouras, hortifloricultura, silvicultura, produção animal e extração vegetal.

c) Nove setores agroindustriais (22 subsetores).

d) Taxa geométrica anual nos períodos, em porcentagem.

e) Participação no total do CAI em cada ano, em valor.

Fonte: Müller (1986: 357).

A Tabela 6 permite as seguintes conclusões:

- período de “arranque” dos complexos pode ser localizado no início da década de 70, quando as taxas de crescimento dos três grandes setores do CAI ultrapassam 15% ao ano e, considerando toda a década, a indústria para agricultura foi o setor que mostrou o maior dinamismo;
- a produção agropecuária propriamente dita teve uma participação declinante no total do CAI, chegando a representar apenas 38% do valor total produzido pelo CAI, em 1980, indicando a perda do peso da agricultura (em sentido estrito) no total do sistema;
- por sua vez, a indústria para a agricultura (tratores, defensivos, fertilizantes, produtos veterinários, rações etc.) aumentou sua participação no CAI (de 9,3% para 12,7% do total entre 1970 e 1980).

Em resumo, a estrutura e a evolução do CAI na década de 70 refletem de forma clara a nova dinâmica agrícola do período recente: uma dinâmica que não pode mais ser apreendida só a partir dos mecanismos internos da própria atividade agrícola (como a propriedade da terra, a base técnica da produção, a fronteira), nem a partir da segmentação do

mercado interno versus externo.<sup>8</sup> Trata-se agora de uma dinâmica conjunta da indústria para a agricultura-agricultura-agroindústria.

O elemento que dá unidade às diversas atividades dos complexos agroindustriais é que todas elas são atividades *do capital*, com uma regulação macroeconômica mais geral. As ligações intercapitais não são apenas técnicas, mas sobretudo financeiras. A compra de insumos pela agricultura, por exemplo, impõe-se a princípio como necessidade técnica, mas implica de imediato a necessidade de financiamento. Este não será mais tarefa de agentes isolados (como era o comerciante-prestamista), e sim do *sistema financeiro* instalado, o qual se torna um parâmetro a soldar o movimento da agricultura com o movimento geral da economia. Em outros termos, a modernização da agricultura requer a existência de um sistema financeiro constituído (concretizado inicialmente no SNCR) para que possa ser viabilizada e, ao mesmo tempo, esse sistema passa a ser fundamental na soldagem dos CAIs com o movimento global da acumulação.

Especificamente no que se refere ao capital financeiro na dinâmica da agricultura, o trabalho de Guilherme Delgado aponta os aspectos mais importantes. O corte adotado pelo autor na periodização do desenvolvimento agrícola recente situa-se no final dos anos 60 e, particularmente, no ano de 1965, com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR. Aquele momento pode ser considerado como a ruptura do antigo estilo de desenvolvimento e a implantação de um novo padrão agrícola, resultado da conjugação de alguns fatores fundamentais: a consolidação integrada com complexo agroindustrial e as mudanças na base técnica de produção agrícola comandadas pelo complexo; a intensa urbanização e o rápido crescimento do emprego não-agrícola, com pressões sobre a demanda de produtos agrícolas; o crescimento e a diversificação das exportações; e, finalmente, a organização do SNCR e a política de crédito rural como principal veículo do projeto modernizador para a agricultura.

---

(8) As indústrias do D<sub>1</sub> para a agricultura, por exemplo, fazem parte dos CAIs mas podem ter sua dinâmica acoplada à própria agricultura (sementes e máquinas) ou a outros setores industriais (caso típico dos fertilizantes e defensivos, cuja dinâmica depende estreitamente da indústria química).

O conceito-chave por trás desse padrão mais recente de desenvolvimento da agricultura é o de *integração de capitais*, isto é, o processo de “centralização de capitais industriais, bancários, agrários etc., que por sua vez fundir-se-iam em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais e, ainda, empresas de responsabilidade limitada, integradas verticalmente (agroindustriais ou agro-comerciais). O objetivo da integração é a busca da taxa média de lucro do conglomerado (...)” (Delgado, 1985: 143).

Esse processo traduziu-se na conglomeração empresarial, por meio de fusões, organização de holdings, cartéis e trustes, entre grandes grupos econômicos “dirigidos por uma espécie de cabeça financeira que se cruza com os bancos e outras instituições financeiras do conglomerado, os quais imprimem direção à aplicação dos capitais em distintos mercados” (Delgado, 1985: 130). É importante lembrar que um desses mercados – o de terras – passa a ter papel de destaque nesse processo, ou seja, a propriedade da terra, ao permitir ganhos especulativos e ganhos de fundação (nas novas áreas de fronteira incorporadas ao mercado), tornou-se um ativo alternativo para o grande capital. O resultado desse processo, conhecido como “territorialização da burguesia”, pode ser ilustrado pelos dados seguintes:<sup>9</sup>

- considerando os maiores proprietários rurais em cada estado do país (o 0,1% maior, incluindo todas as propriedades de 10.000 hectares ou mais), destacam-se várias empresas industriais, financeiras e comerciais, como por exemplo a Light Serviços de Eletricidade S.A., a Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira, além das grandes reflorestadoras ligadas à indústria (Aracruz Celulose S.A., Florestas Rio Doce S.A., Klabin Florestal);
- seis das dez primeiras empresas privadas nacionais em 1985 são também grandes proprietárias de terras – tão grandes a ponto de aparecer entre o 0,1% superior no estado onde está instalada a propriedade, ou por ter esta mais de 10.000 ha;

---

(9) Ver Kageyama (1986:63-6).

- duas das dez primeiras empresas estrangeiras no país (com atividades na metalurgia e na química) controlam grandes extensões de terra, especialmente no pólo urbano-industrial do Centro-Sul.

Também Delgado, no trabalho citado, apresenta várias informações sobre a participação do grande capital na atividade agrícola e no mercado de terras. Por exemplo, entre os principais grupos empresariais com atividades rurais, muitos possuem empreendimentos em outros setores de atividades, como indica a amostra seguinte:

- possuem empresas industriais de equipamentos e insumos para a agricultura (mistura de fertilizantes e rações): Copersucar, Biagi-Zanini, Dedini, Moinhos Cruzeiro do Sul, Perdigão, Natron;
- são ligados ao mercado imobiliário: Ometto, Ugolini, Bueno-Vidigal, Guatapará-Silva Gordo, Bozano-Simonsen, Fischer, Andrade Gutierrez;
- possuem empresas industriais (metal-mecânica, siderurgia, metalurgia, têxteis, cimento, química, plásticos etc.): Biagi-Zanini, Belgo-Mineira, Ugolini, Bezerra de Melo, João Santos, Vale do Rio Doce, Bueno Vidigal, Hering, Barreto Figueiredo, Natron;
- bancos: Bozano-Simonsen, Barreto Figueiredo, Bamerindus, Itaú, Bandeirantes;
- transportes: Sadia Concórdia S.A., Vale do Rio Doce, Fischer;
- financeiras, seguradoras: Bueno-Vidigal, Bozano-Simonsen, Bezerra de Melo, APLUB, Bamerindus, Sul América, Bandeirantes, Itaú.<sup>10</sup>

Além do novo caráter da propriedade fundiária, como ativo especulativo, também o Estado passa a desempenhar novos papéis nesse novo padrão de desenvolvimento agrícola, que podem ser sintetizados na idéia de uma regulação estatal visando financiar, patrocinar e administrar a captura das margens de lucro na agricultura, no sentido de beneficiar os capitais integrados e garantir sua autovalorização.

Delgado (1985: 112) assim sintetiza sua interpretação do novo padrão agrícola que se inaugura do fim da década de 60 dando ênfase nos aspectos que antes mencionamos:

---

(10) Ver Delgado (1985), em especial as tabelas 18 a 23.

“A reunião desse conjunto de mudanças e inovações sintetizadas pelo desenvolvimento do sistema de crédito, consolidação do Complexo Agroindustrial, surgimento das formas específicas de conglomeração de capitais na agricultura e, finalmente, a transformação do mercado de terras num ramo especial do mercado financeiro estão fortemente imbricados com o desenvolvimento da regulação estatal da economia rural. Tudo isso faz com que se perceba a emergência do capital financeiro, como uma nova forma de organização dos mercados rurais e de comando da acumulação de capital na agricultura.”

Em resumo, na década de 60, particularmente em seus anos finais, havia um conjunto de condições macroeconômicas e políticas internas que possibilitaram uma mudança qualitativa no padrão de desenvolvimento da agricultura e no lugar que ela passava a ocupar no padrão geral de acumulação do país. Essa mudança qualitativa concretizou-se nos Complexos Agroindustriais<sup>11</sup> e no processo de fusão/integração de capitais intersetoriais pelo capital financeiro.

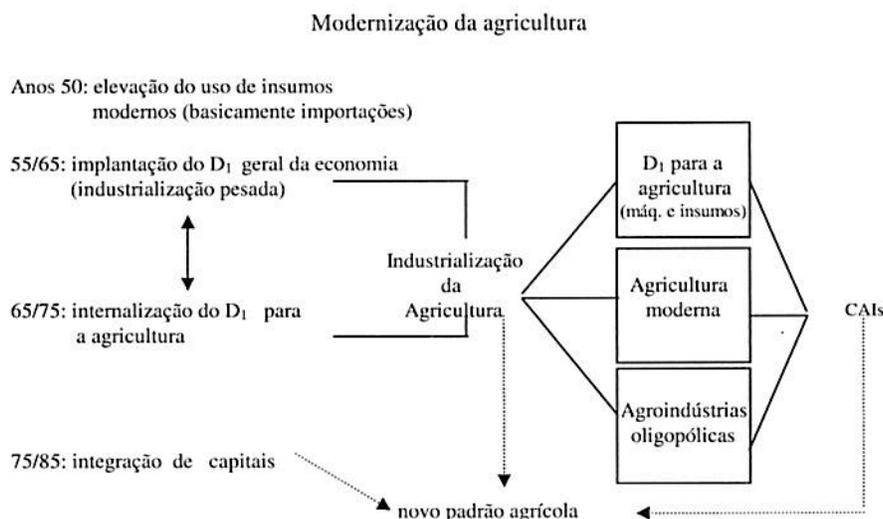
A idéia de que os CAIs são um fato recente na economia brasileira, um fenômeno dos anos 70, só pode ser entendida com base na diferença entre modernização da agricultura e constituição dos CAIs. É claro que antes das décadas de 60 e 70 mudanças técnicas importantes se fizeram presentes na agricultura e é claro, também, que sempre houve um segmento importante de processamento agroindustrial no país. Mas enquanto a modernização dependia da importação de insumos químicos, equipamentos e máquinas, ela tinha um limite claro, dado pela capacidade de importar. Assim como o complexo rural dependia das exportações para se expandir, a modernização, no seu início, dependia da capacidade de

---

(11) A idéia de complexo é diferente da análise sistêmica, que sempre é estática. Nos complexos, entende-se que, além da existência de fluxos intersetoriais significativos de compra e venda entre os diversos ramos que os compõem, o conjunto assim formado tem uma dinâmica própria. Assim, além de as partes se moverem de forma interdependente, o crescimento de um segmento do complexo depende do crescimento dos outros e, mais que isso, pode *induzir* o crescimento dos outros segmentos, em maior ou menor grau. Em outras palavras, a análise dos complexos, além de identificar as relações técnicas existentes entre os distintos segmentos do sistema, estabelece as relações de determinação, do ponto de vista da dinâmica, e da autonomia relativa entre os elementos constituintes.

importar a fim de poder se generalizar. A internalização da produção de insumos e máquinas para a agricultura rompe esse limite; a partir daí a modernização da agricultura caminha com seus próprios pés e os limites agora são colocados por ela mesma, isto é, pelo próprio capital inserido na atividade agrícola.

Assim, não se deve confundir os conceitos de modernização, industrialização da agricultura e constituição dos complexos agroindustriais, que são distintos e temporalmente identificáveis. Essa separação conceitual e histórica está esquematizada em seguida.



A modernização da agricultura, como já foi explicado antes, consiste num processo genérico de crescente integração da agricultura no sistema capitalista industrial, especialmente por meio de mudanças tecnológicas e de ruptura das relações de produção arcaicas e do domínio do capital comercial, processo que perpassa várias décadas e se acentua após a década de 60.

Na conformação do atual padrão de desenvolvimento agrícola o processo de modernização passou por três momentos decisivos: o da constituição dos CAIs, o da industrialização da agricultura e, o mais

recente, da integração de capitais intersetoriais sob o comando do capital financeiro.

A constituição dos CAIs pode ser localizada na década de 70, a partir da integração *técnica* intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras, *integração que só se torna possível a partir da internalização da produção de máquinas e insumos para a agricultura*. Sua consolidação se dá pelo capital financeiro, basicamente através do SNCR e das políticas de agroindustrialização específicas instituídas a partir dos chamados fundos de financiamento. O ponto fundamental que qualifica a existência de um *complexo* é o elevado grau das relações interindustriais dos ramos ou setores que o compõem. É verdade que desde o final do século XIX já havia segmentos agrícolas com fortes relações com indústrias processadoras (óleos, açúcar, por exemplo); mas quando se fala em complexo agroindustrial, a *qualidade* dos vínculos intersetoriais também importa, tratando-se agora de relações de dominação (técnica, econômica e financeira) do segmento industrial sobre a parte agrícola do complexo. Nos primórdios da industrialização, ao final do século XIX, as indústrias processadoras de matérias-primas agrícolas – que na verdade constituíam a própria indústria nacional – eram *derivadas* da atividade agrícola e quase não dispunham de vínculos setoriais “para trás” com o setor interno de bens de capital e insumos. Já na década de 50 do século atual ressurgiu uma *nova* agroindústria, que não pode ser considerada mero prolongamento da agroindústria do início do século. A partir daí não é mais a agroindústria que comanda a dinâmica industrial como um todo. Ao contrário, a agroindústria passa a depender diretamente do desenvolvimento do setor industrial de máquinas e equipamentos para si própria e para a agricultura. O Estado brasileiro também passou a representar interesses agrários, industriais e financeiros bem diversos daqueles do início do século. A criação do Fundo Geral para a Indústria e Agricultura – FUNAGRI, em 1965, seguida de outros fundos oficiais e incentivos fiscais e cambiais, ao longo da década de 70, representou um novo paradigma da atuação governamental em relação à agroindústria, configurando uma verdadeira política agroindustrial para o país.

A integração entre a agricultura e a indústria processadora bem como as imposições técnicas que esta estabeleceu sobre a produção agrícola (no sentido de garantir uma oferta regular em termos quantitativos e qualitativos de matéria-prima) só foram possíveis na medida em que se pôde assegurar uma oferta de equipamentos, insumos e variedades agronômicas compatível com as necessidades técnicas impostas à agricultura. Em outras palavras, as relações intersetoriais dos CAIs só puderam se intensificar e manter-se estáveis quando o setor de máquinas e insumos para a agricultura encontrava-se montado no país. O circuito completou-se com a implementação de uma política específica de financiamento da agroindústria, ou seja, uma política agroindustrial.

Da mesma forma, o processo de industrialização da agricultura não se resume à utilização de insumos industriais na produção agrícola, embora esse elemento seja um de seus componentes. A industrialização do campo é um momento específico do processo de modernização, a “reunificação agricultura-indústria” num patamar mais elevado que o do simples consumo de bens industriais pela agricultura. É o momento da modernização a partir do qual a indústria passa a comandar a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola, o que ela só pode fazer após a implantação do  $D_1$  para a agricultura no país.

A industrialização da agricultura supõe, além da existência do  $D_1$  (departamento produtor de bens de capital e insumos para a agricultura), a própria agricultura moderna. Pelo aprofundamento da divisão do trabalho a agricultura se converteu num ramo da produção, que compra insumos e vende matérias-primas para outros ramos industriais.

A constituição dos CAIs e a industrialização da agricultura passam a ser os *novos determinantes da dinâmica da agricultura*. Desse fato novo emerge toda uma problemática também nova a respeito dos condicionantes estruturais e políticos do novo padrão agrícola e a respeito das perspectivas de sua continuidade; inscrevem-se aí as questões dos mercados (interno e externo) e preços, da tecnologia, do financiamento, da propriedade da terra, das classes sociais e, particularmente, das políticas agrícola e agrária.

Em resumo, comparativamente aos períodos anteriores, as variáveis-chave da dinâmica agrícola mudam: parte significativa da

agricultura agora cresce não mais apenas em função dos preços das *commodities* no mercado externo, mas também em função das demandas industriais que se estabeleceram sobre a agricultura. De um lado, há a procura de matérias-primas pelas agroindústrias; de outro, a busca de mercado pelas indústrias de máquinas e insumos, muitas vezes aprisionado pela ação direta do Estado (como a concessão de crédito vinculado à compra de insumos modernos). Há uma nova dinâmica porque há um novo *padrão* agrícola, cuja estrutura produtiva e cujas articulações e integração com a economia global se transformaram.

A partir desse momento o desenvolvimento da agricultura não é mais autônomo, mas passa a depender da dinâmica da indústria; não se pode mais falar da agricultura como “grande setor” na economia (como na divisão tradicional agricultura-indústria-serviços), porque grande parte das atividades agrícolas integrou-se profundamente na matriz de relações interindustriais, sendo seu funcionamento determinado de forma conjunta. Enfim, não há mais uma dinâmica geral da agricultura, mas agora têm lugar várias dinâmicas, próprias de cada um dos complexos particulares. Em alguns a parte industrial a montante pode ter peso maior, em outros pode ter maior importância a indústria a jusante, em outros o mercado interno, em outros o mercado externo, o que somente se poderia apreender a partir de estudos dos casos concretos.

Nos anos mais recentes, como já foi apontado (ver o esquema anterior), esse padrão tornou-se ainda mais complexo, pela emergência de um outro tipo de integração, a integração de capitais sob comando do capital financeiro, com reflexos não apenas na base técnica da atividade agrícola, mas principalmente no plano da concentração e da centralização do capital e da terra e no plano das relações com o Estado.

Tem-se, a partir dessas instâncias, três resultados gerais mais visíveis:

- do ângulo do CAI, tem-se um estreitamento das relações intersetoriais, um reforço dos elos técnicos e dos fluxos econômicos entre as atividades agrícolas e as industriais e um crescente movimento de *subordinação da agricultura à dinâmica industrial*;

- do ângulo da industrialização da agricultura o resultado mais visível é a *mudança no processo de trabalho agrícola*, em que o trabalhador deixa de ser o agente ativo, o controlador do processo de trabalho, para se tornar um apêndice das máquinas. Uma diferença fundamental entre a industrialização da agricultura e a simples modernização entendida como mudança da base técnica é que a primeira é irreversível, tanto do ponto de vista da reorganização do processo de trabalho (nas unidades produtivas, pela divisão técnica e pela especialização, e no plano social, pela criação de um proletariado rural desqualificado) como do ponto de vista da base técnica (em que não é mais possível manter uma escala mínima viável de produção sem recorrer ao uso de insumos industriais). Do ponto de vista do processo de trabalho, isto se mostra de maneira clara na agricultura brasileira a partir da metade da década de 60: a mudança mais significativa que se observou desde então na mão-de-obra ocupada no campo foi a formação de um setor de assalariados rurais em substituição às formas antigas de relações familiares e dependência pessoal. Esse setor de assalariados, além do aspecto formal da relação assalariada, está inserido no processo produtivo de forma distinta dos antigos colonos, parceiros etc. Os assalariados estão em geral vinculados a somente algumas fases específicas do processo de produção (especialização) e destinados ou a manejar máquinas ou a colher produtos manualmente. O ritmo é imposto, neste último caso, por um sistema de pagamento que exige um trabalho intenso para alcançar a diária mínima (desqualificação). É o caráter social e irreversível da industrialização da agricultura que permite a criação de um verdadeiro proletariado rural, estreitando-se a possibilidade de reprodução de formas independentes da pequena produção ou de formas em que o trabalhador mantém o controle do processo de trabalho. Em outras palavras, a industrialização da agricultura determina a passagem da subordinação indireta para a subordinação direta do trabalho ao capital;
- finalmente, como já foi mencionado, do ângulo da integração de capitais constitui-se o SNCR, que viria a formar o elo do capital financeiro com a agricultura. Até 1979 o crédito rural era um crédito específico destinado a desencadear e sustentar a modernização agrícola, com linhas específicas de financiamento a insumos químicos, sementes

selecionadas e investimentos rurais. Na década de 80 esse padrão de financiamento é rompido, inserindo-se o crédito rural num sistema financeiro geral, apenas com taxas de juros e prazos de carências diferenciados, o que se torna atrativo para capitais de outros setores (industrial, bancário, etc.), que passam a disputar essa fonte de financiamento com os empresários rurais propriamente ditos. Assim, num primeiro momento a política de crédito “força” a modernização agrícola; estando esta assegurada, no momento seguinte o novo padrão de financiamento atua no sentido de favorecer a integração de capitais. Os resultados mais evidentes desse novo período são a concentração e a centralização de capitais e da terra.

Cabe acrescentar, ainda, que os três processos descritos foram estreitamente dependentes de uma ação estatal específica, ou seja, de um “projeto modernizante” comandado pelo Estado, que ao mesmo tempo que os viabilizava não proveu mecanismos compensatórios sobre seus efeitos sociais na estrutura agrária, nos recursos naturais, nos desequilíbrios do abastecimento alimentar, na concentração da renda, nas disparidades regionais, no êxodo rural. Assim, os resultados contraditórios da inserção da agricultura no novo padrão de acumulação manifestaram-se com rapidez e intensidade alarmantes, agravando a crise agrária e rebatendo-a perversamente na crise urbana.

Enquanto o complexo rural e posteriormente o complexo cafeeiro paulista podiam ser considerados grandes unidades da agricultura, hoje temos que pensar nos vários complexos, que adquirem formas e graus de inter-relacionamento distintos em cada caso concreto.

Um complexo agroindustrial completo e integrado, por exemplo, aparece no caso da avicultura (milho-rações-produção avícola-carne industrializada) ou no caso do açúcar e do álcool (equipamentos para usinas e destilarias – cana – usinas de açúcar e álcool), isto é, pode-se identificar uma cadeia de atividades fortemente relacionadas e com dinamismo próprio, formado por um “tripé” ( $D_1$  para a agricultura/atividade agrícola/agroindústria).

De maneira geral, as agroindústrias processadoras mantêm elos técnicos econômicos bem definidos com determinadas atividades

agrícolas, porque são especializadas num produto ou grupo de produtos que depende de uma única matéria-prima de origem agrícola. É óbvio que a indústria de laticínios mantém fluxos de compra/venda com a produção de leite, a de suco concentrado com a produção de laranja e assim por diante. É evidente também que a dinâmica de crescimento da atividade agrícola, nesses casos, depende basicamente das estratégias de expansão da agroindústria envolvida (desde a localização espacial até a inserção do produto final nos mercados interno e externo). A própria ação estatal tende a se dar, aí, de forma localizada: de preços (por exemplo, na arbitragem do preço da caixa de laranja, do leite, da tonelada de cana); de subsídios (leite e trigo); de incentivos fiscais (por exemplo, para agroindústrias de conservas e sucos no Nordeste); de estímulo à formação de cooperativas (trigo e soja).

O setor industrial a montante – que estamos chamando de  $D_1$  da agricultura – tem características um pouco distintas no que se refere à sua inserção nos CAIs. Os componentes do  $D_1$  da agricultura, isto é, as indústrias de tratores, implementos, fertilizantes, defensivos, são (e continuarão a ser) parte da Indústria Mecânica, da Indústria Química, inclusive de grandes corporações internacionais, o que evidentemente faz com que a inserção do  $D_1$  da agricultura dificilmente se dê no nível de um CAI específico. Nunca essas indústrias se fragmentariam a ponto de depender das decisões dos agricultores, por exemplo. As áreas de especialização do  $D_1$  (por exemplo, a produção de uma máquina ou de um defensivo para uma cultura agrícola específica) estão muito mais afeitas às estratégias industriais mais amplas das grandes corporações do que às exigências técnicas dos agricultores. Exatamente por isso – ou seja, por não estar atado a um CAI em particular – o  $D_1$  da agricultura tem maior flexibilidade, por exemplo, um determinado tipo de trator ou um fertilizante básico podem servir a inúmeras culturas e regiões, tornando a indústria produtora menos dependente das conjunturas cíclicas de um produto agrícola particular.<sup>12</sup> No caso das agroindústrias processadoras tal dependência tende a ser mais forte.

---

(12) Mesmo assim, é bom frisar que o uso de tratores, especialmente, está concentrado em cinco ou seis atividades agrícolas (soja, cana, laranja, arroz irrigado, reflorestamento), o que torna tal independência relativa.

Há ainda outra diferença entre as formas de inserção do  $D_1$  das agroindústrias nos CAIs, que diz respeito ao tipo de produtor agrícola envolvido:

- no caso das agroindústrias processadoras temos duas situações:
  - a de integração vertical, onde a indústria produz e controla sua própria matéria-prima, inserindo-se portanto diretamente sob a forma de complexo agroindustrial;
  - a situação de fornecimento de matéria-prima por produtores contratados, onde não há vantagens de integração vertical para a indústria. Neste segundo caso, tanto no Brasil como em outros países as indústrias tendem, num primeiro momento, a estabelecer contratos com pequenos e médios produtores familiares, por duas razões principais: primeiro, a indústria evita financiar ou adiantar capital variável próprio, já que esses produtores não remuneram monetariamente a mão-de-obra familiar; a segunda é que geralmente os pequenos produtores não têm poder de pressão suficiente para barganhar melhores preços, prazos de pagamento e sistemas de classificação impostos pela indústria, de forma que o contrato de fornecimento se converte num mecanismo velado de transferência de renda da agricultura para a indústria. Depois de consolidado o fluxo regular de matéria-prima, essas vantagens iniciais tendem a desaparecer em face das restrições tecnológicas e de padronização do produto que geralmente tem o pequeno produtor. Num segundo momento poderá ser conveniente à agroindústria selecionar os produtores mais eficientes, ou seja, aqueles com melhores condições de responder tecnologicamente às necessidades da indústria (os exemplos da laranja e do tomate em São Paulo são típicos). Nestes casos, inclusive, o Estado passa a ter papel decisivo na arbitragem do preço, já que tanto os produtores agrícolas como as agroindústrias passam a constituir grupos com razoável poder de pressão;
- já no caso das indústrias fornecedoras de bens para a agricultura ( $D_1$ ), o mercado básico são os médios e grandes produtores, com maior capacidade financeira (própria ou via empréstimos governamentais) de arcar com custos monetários elevados. Em outras palavras, a especificidade da inserção do  $D_1$  é que se dirige ao setor capitalista

(modernizado) agrícola e, nesse sentido, para todos os capitalistas, o que lhe confere um grau de generalidade maior, em comparação com as agroindústrias processadoras. Estas tendem a ter vinculações mais diretas com determinados produtores, regiões e produtos, inclusive sob a forma de contratos nominais de fornecimento.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a agroindústria moderna tem uma dinâmica determinada em grande medida pelos movimentos da produção agrícola, inclusive sujeita a decisões e pressões dos produtores. Os mercados das agroindústrias (do lado da oferta de matéria-prima) são quase sempre pequenos e regionais,<sup>13</sup> o que favorece o estabelecimento de vínculos específicos entre o segmento industrial e a produção agrícola. Também o menor dinamismo tecnológico das agroindústrias – em comparação com os grandes complexos da Química e da Mecânica – faz com que as agroindústrias fiquem mais sujeitas aos movimentos da agricultura propriamente dita.

No caso do segmento industrial a montante da agricultura ( $D_1$ ) a dinâmica é determinada a partir da indústria. Embora se possa dizer que os fluxos tecnológicos são selecionados ou regulados pelos agricultores, estes têm baixo poder de indução, sendo inclusive incapazes de vetar ou impedir o desenvolvimento de determinadas técnicas pela indústria.<sup>14</sup>

Também aqui é preciso tomar cuidado com as generalizações, pois o próprio  $D_1$  é heterogêneo e, portanto, nem todos os seus segmentos estão sujeitos à mesma dinâmica. Por exemplo, o milho híbrido é um caso em que há um mercado específico, com vínculos particulares entre os segmentos industrial e agrícola. De modo geral, se o mercado para os produtos do  $D_1$  é limitado (ou pequeno), pode haver criação de barreiras à entrada, de forma a favorecer o aparecimento de vínculos específicos – ou de complexos particulares – do  $D_1$  para a frente (agricultura). Se o mercado é amplo – como é o caso do Brasil –, o mais comum é que as indústrias do  $D_1$  para a agricultura não mantenham vínculos intersetoriais

---

(13) É claro que há exceções, das quais a mais importante é o algodão, que tem um mercado nacional.

(14) Claramente, argumenta-se contra a idéia da “indução de inovações”, tão disseminada a partir do modelo proposto por Hayami-Ruttan.

específicos com a agricultura, mas sim com o próprio ramo industrial a que pertencem. Por isto, é mais fácil identificar complexos em que aparecem indústrias do  $D_1$  para a agricultura na Indústria Química e na Mecânica, e não nos CAIs propriamente ditos, em que tais indústrias teriam vínculos intersetoriais fortes à frente, com a agricultura.

Do ponto de vista das *políticas agrícolas*, também a posição do  $D_1$  para a agricultura é um pouco diferente do componente industrial de processamento dos CAIs, pois o  $D_1$  se beneficiou – particularmente de 1970 a 1980 – da política geral de crédito para a agricultura. Apesar da divisão entre crédito de custeio e de investimento, e de subsídio direto a insumos específicos (entre 1974 a 1976), o crédito rural ampliou a demanda de máquinas e insumos, em função do processo de modernização e não necessariamente das características de produtos agrícolas específicos. O crédito viabilizou e consolidou a agricultura enquanto mercado em geral para as indústrias a montante da agricultura. No caso das agroindústrias, as políticas tenderam a ter caráter mais específico, ligadas a certas atividades, produtos e regiões.

É importante assinalar que embora a ligação do  $D_1$  não seja ainda específica na maioria dos produtos agrícolas a tendência é a de se fortalecerem essas ligações específicas para cada um dos produtos agrícolas. Ou seja, as políticas governamentais especialmente de geração de tecnologia induzem cada vez mais uma ligação caso-a-caso com produtos (Ex.: café depois da ferrugem; arroz irrigado etc.). É o caso da pesquisa de novas variedades que acaba atando o produto agrícola a um produto específico da indústria química ou mecânica. Assim, embora o  $D_1$  não deixe de ser indústria química e mecânica, passa a ser também (e cada vez mais à medida que outros setores da agricultura se industrializam) uma indústria para a agricultura modernizada.

Excetuando alguns casos (importantes) de completa integração vertical (exemplo, rações) e de componentes técnicos específicos (exemplo, sementes e colhedoras), o  $D_1$  é um “fornecedor em geral” para a agricultura, com uma dinâmica própria e uma estratégia geral de ampliação de seus mercados não condicionadas a esta ou aquela atividade agrícola particular e sim à forma de produzir da agricultura e à política geral de financiamento desse setor.



## A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna<sup>1</sup>

### Introdução

O principal objetivo deste capítulo é apresentar uma explicação para as novas formas de regulação das políticas agrícolas impostas pela emergência dos complexos agroindustriais – CAIs, no Brasil, a partir dos anos 70. E, também, indagar as razões da perda da regulação setorial através de políticas macroeconômicas no pós-guerra e de como foi possível rearticular os interesses hegemônicos do campo na fase da modernização conservadora.

O papel do Estado na economia vem sendo, ultimamente, objeto de um debate até certo ponto passional em nosso país. A retórica liberal – menor intervenção, retorno à soberania do mercado, redução dos impostos – vem sensibilizando setores “à esquerda” e “à direita”, desiludidos com o recente desempenho do Estado, seja indiretamente como gestor das políticas econômicas, seja diretamente como empresário. A desregulamentação da economia e a privatização das empresas e atividades controladas pelo Estado são o que Belluzzo (1987) chamou de “orientações universais da nova gestão econômica”.

Segundo esse autor, a decadência do paradigma keynesiano, que advoga a intervenção do Estado para corrigir as imperfeições do mercado e seus efeitos sobre o emprego e o nível de renda, está irremediavelmente associada ao fim da grande prosperidade do pós-guerra. Agora é preciso deixar que o mercado e a eficiência alocativa das decisões privadas

---

(1) Trabalho apresentado no Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER, 26, Fortaleza, 1988. Publicado originalmente na Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v.27, n.3, p.309-25, jul./set. 1989.

regenerem as feridas rasgadas no tecido econômico pela passagem do Leviatã. Essa é a retórica, e, apesar dela, quase todos acreditam sinceramente na decrepitude do Estado keynesiano.

Os discursos das lideranças rurais brasileiras sobre as políticas agrícolas recentes (especialmente no período pós-Cruzado) são bons exemplos dessa retórica e sinceridade. Mas, retórica e sinceridade à parte, o fato é que como proposta concreta as mesmas pessoas que clamam de público contra a intervenção do Estado, no privado e principalmente no particular, acabam sempre por solicitar maior apoio e incentivo do governo às suas atividades.

Essa aparente contradição dos empresários (não apenas rurais) reflete um fenômeno que vem sendo chamado de feudalização ou balcanização do Estado. Trata-se, nada mais, nada menos, de apropriação privada do Estado por grupos particulares, não por delegação ou em nome de um setor ou fração de classe, mas em seu benefício próprio.<sup>2</sup> Em certo sentido, não passa do derivado moderno e institucionalizado de um tipo de lobby que combina necessariamente tráfico de influências com aquilo que, até hoje, as bolsas de valores chamam de *insiders*. Mas, diferentemente dos lobbies, a balcanização resulta não apenas no direcionamento das políticas em função de determinações particulares, mas numa verdadeira captura de segmentos do aparelho estatal vitais aos interesses desses grupos de pressão.

Santos (1978) reporta as origens desse processo à inexistência de uma burguesia nacional organizada como ator político, em interação com e dentro do Estado. Para o autor, isso resultou no desinteresse dos capitalistas brasileiros pela burocracia pública, que evoluiu fora do

---

(2) O tema não é novo na literatura internacional. De Janvry (1981) já ressaltava esse fracionamento, utilizando o termo “balcanização do Estado”. Como exemplo, cita o fato de que em alguns países e períodos de tempo determinados produtos se tornam pesadamente protegidos e dotados com suporte institucional como se fossem produtos básicos pelo fato de que os interesses de grupos ganham o controle de instrumentos do Estado que condicionam o desenvolvimento capitalista nesse produto. Esse foi o caso, por exemplo, da Federação dos Cafeicultores – FEDECAFE), dos Rizicultores – FEDEARROZ e da Associação Nacional de Produtores de Cana-de-Açúcar – ASOCANA, na Colômbia, e no Brasil, da Federação dos Produtores de Trigo - FECOTRIGO.

monopólio ideológico da burguesia. Até os anos 30, o aparelho de Estado esteve capturado pelo clientelismo regional. Daí em diante, o aparelho estatal brasileiro foi se diferenciando e balcanizando. O Estado viria a se tornar grande, porém segmentado, induzindo a setorialização dos interesses privados que deveriam interagir com a nova burocracia em arenas compartimentalizadas.

Procurar-se-á mostrar neste capítulo as razões estruturais que ajudam a compreender esse fracionamento do Estado, em particular no que se refere às políticas agrícolas. Serão discutidas as razões da perda da regulação setorial das políticas macroeconômicas; as políticas de modernização, que rearticularam os interesses hegemônicos no campo; e as novas formas de regulação impostas pela emergência dos CAIs.

## **2.1 A perda da regulação setorial**

A partir da constituição dos CAIs (ver capítulo 1), mudam não apenas os determinantes da dinâmica da agricultura brasileira. Já não se pode mais falar num único determinante, nem numa única dinâmica geral, nem num único setor agrícola. A agricultura brasileira, hoje, é uma estrutura complexa, heterogênea e multideterminada. Só se pode entendê-la a partir de seus variados segmentos constitutivos – os CAIs –, com suas dinâmicas específicas e interligadas aos setores industriais fornecedores de insumos e processadores de produtos agropecuários (Müller, 1986).

As implicações fundamentais dessa passagem de uma dinâmica setorial às dinâmicas dos CAIs podem ser assim resumidas:

- O corte setorial agricultura-indústria perde sua força analítica. Na verdade, ele se baseia na concepção de que a agricultura faz parte do setor primário da economia, ou seja, de que produz basicamente a partir dos recursos naturais disponíveis (terra, água) e dos insumos que ela mesma gera (sementes, fertilizantes orgânicos). Ora, a parte agropecuária em sentido estrito dos CAIs depende das indústrias produtoras de insumos, máquinas e equipamentos. Produz, basicamente, bens intermediários para

a agroindústria processadora e não mais apenas de bens finais de consumo, como nos complexos rurais.

Mesmo em termos contábeis, o setor agrícola significa, hoje, apenas um agregado macroeconômico sem muita utilidade analítica. Ou seja, não é a partir do todo que se definem as alíquotas, mas, ao contrário, é a partir do somatório contábil (e até certo ponto arbitrário) das partes que se define o todo. Assim, por exemplo, a conta Agricultura no Orçamento Geral da União é obtida da soma das contas do subsídio de trigo, açúcar e álcool, das necessidades de formação dos estoques reguladores de carne e outros produtos, das importações de leite, etc.

- Se, a partir da emergência do complexo cafeeiro paulista, a noção de uma burguesia agrária como fração distinta e, muitas vezes, com interesses opostos a uma burguesia industrial já era questionada, com a consolidação dos CAIs e a conseqüente integração de capitais, essa distinção perde qualquer sentido relevante.<sup>3</sup> Se antes foram os excedentes acumulados pelos próprios fazendeiros do café que financiaram bancos, estradas de ferro, indústrias e outras atividades urbanas lucrativas, com mais razão ainda pode-se dizer que, hoje, são os bancos, as indústrias, as companhias de transportes, bem como os fazendeiros (de café, de cana, de laranja) que financiam quaisquer desses ramos de atividades, desde que lucrativos.

Essa integração de capitais levou também à verdadeira territorialização da burguesia, na medida em que o mercado de terras tornou-se um ativo alternativo para as aplicações de capitais. O resultado foi que os grandes capitais passaram a ter uma face agrária, não oposta, mas articulada às faces industrial e financeira. Internalizam-se, assim, nos complexos agroindustriais, as mesmas contradições interpostas pela propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista: a imobilização improdutiva de recursos financeiros e a incorporação de uma renda de monopólio específica – o monopólio de todas as terras – ao preço dos

---

(3) É oportuno assinalar que com a integração nacional e a abertura da economia brasileira aos capitais internacionais, a partir dos anos 50, parece cada vez mais difícil falar em burguesias regionais e/ou burguesia nacional como frações distintas e com interesses antagônicos ao da burguesia brasileira, genericamente falando.

produtos agrícolas. Mas essas contradições, agora, já que a propriedade da terra está subsumida ao capital, são secundárias.

O processo de formação de preços no interior do complexo agroindustrial permite repassar para frente (ou para trás, se não houver poder de mercado dos produtores da parte agrícola) aquilo que antes significava uma dedução do lucro capitalista: a renda da terra. Do ponto de vista dos capitais individuais, a imobilização improdutivo perde sentido, uma vez que as terras tornam-se um ativo financeiro, constituindo-se, assim, em si mesmas, em uma alternativa de investimento.<sup>4</sup>

Convém ressaltar que a integração de capitais e a internalização dessas contradições no processo de formação dos preços nos CAIs não as eliminam para o conjunto dos produtores agropecuários. Primeiro, porque uma fração significativa – e em certos casos politicamente importante – de grandes fazendeiros, como, por exemplo, os pecuaristas de cria e recria, e dos setores não-modernizados do campesinato não está integrada aos CAIs. Segundo, porque, ainda que todos os produtores estejam submetidos ao mesmo processo de formação de preços de um dado CAI, apenas os grandes capitais efetivamente se integram. Ou seja, apenas no nível dos grandes capitalistas, ou, em outras palavras, da grande burguesia, não há uma distinção setorial clara entre os ramos da atividade produtiva em que aplicam seus capitais.

Entre os pequenos e médios capitais, todavia, continua efetivo o corte dos capitais agrários, comerciais e industriais, segundo o espaço social em que se dá sua reprodução. Essa diferença básica em relação ao ramo de aplicação produtiva entre grandes, de um lado, e pequenos e médios capitais, de outro, dificulta a unidade interna dos CAIs, a qual só é alcançada frente a um poderoso inimigo externo, quase sempre o governo. Assim, na hora de pedir mais crédito, isenções de impostos e tarifas é que se harmonizam os interesses dos grandes e pequenos – estes geralmente manipulados por aqueles –, de modo que a reivindicação

---

(4) Obviamente, o mesmo não se aplica para o capital em geral: permanece não apenas a contradição da imobilização improdutivo, como também a irracionalidade da propriedade privada das terras no modo de produção capitalista.

possa ser apresentada como uma questão de justiça social. Mas, por exemplo, na hora de definir as margens de comercialização, a oposição entre pequenos e grandes reflete claramente o nível de integração de seus respectivos capitais.<sup>5</sup>

- Como terceira consequência da desarticulação dos complexos rurais e da constituição dos CAIs, pode-se dizer que a agricultura perde a sua regulação geral, que era dada pela dinâmica mercado externo/mercado interno. Essa perda impõe uma participação cada vez maior do Estado no sentido de formular políticas específicas para cada complexo agroindustrial, com um duplo objetivo. Primeiro, restabelecer uma nova regulação geral, na medida em que o Estado passa a definir os principais parâmetros para a rentabilidade dos capitais empregados nos distintos ramos. Segundo, atuar como árbitro das contradições que se internalizam nos novos complexos, o que inclui, por exemplo, fixação de preços e margens dos produtos intermediários, fiscalização da competição oligopólica, estabelecimento de cotas especialmente no caso das exportações. Isso se reflete na composição do governo, que é apropriado não apenas pela burguesia enquanto classe proprietária dos meios de produção, mas por lobbies de interesses específicos deste ou daquele ramo de atividades, forçando uma balcanização (ou feudalização) do próprio aparelho de Estado.

## 2.2 As políticas agrícolas de modernização

Procurar-se-á mostrar neste tópico como o Estado perde a capacidade de estabelecer uma regulação geral do setor agrícola à medida que se constituem os CAIs, obrigando à formulação de políticas específicas para cada um dos segmentos que representam.

A decomposição do complexo rural a partir de 1850 e a concomitante expansão cafeeira, no período de 1890 a 1930, engendraram

---

(5) Tome-se o exemplo dos usineiros e fornecedores de cana: aos primeiros interessa o preço final do açúcar e não da matéria-prima, apesar de serem também produtores de cana-de-açúcar.

o aparecimento de inúmeras atividades urbanas antes escondidas no seio da economia agrária. A partir do início dos anos 30, a decadência do café impôs diversificação das atividades agrícolas e dinamização do processo de industrialização pelas novas possibilidades que se abriam com a substituição de importações. O setor agrícola, antes confundido com o setor exportador, abre-se para a produção para o mercado interno, embora continue a desempenhar papel fundamental no comércio exterior brasileiro, até os dias de hoje.

Do ponto de vista das políticas operadas pelo governo, o importante a destacar é que, até a crise de 1929, em torno de uma única política macroeconômica, a política cambial, podiam ser articulados os interesses do setor cafeeiro, que constituía a classe hegemônica. Na verdade, a economia brasileira era o café. Todas as políticas do Estado brasileiro giravam em torno da política de valorização do café: compra de excedentes, financiamentos externos, impostos sobre exportação. O resultado foi o acúmulo de grandes estoques invendáveis e um contínuo crescimento da oferta, já que as novas plantações continuaram refletindo o fato de que o café continuava a ser uma das melhores alocações de capital possíveis no país. Quando em 1929 estourou a crise, o valor dos estoques de café acumulados ultrapassava 10% do PIB. A produção máxima seria alcançada apenas em 1933, o momento mais baixo da depressão, como reflexo das grandes plantações de 1927/28.

Como destaca Furtado (1963), a solução que, à primeira vista, parecia mais racional era abandonar os cafezais. Entretanto, o problema consistia menos em saber o que fazer com o café do que decidir quem pagaria pela perda. Colhido ou não o café, a perda era inevitável. Abandonar os cafezais sem dar nenhuma indenização aos produtores significava fazer recair sobre estes a perda maior. Ora, a economia havia desenvolvido uma série de mecanismos pelos quais a classe dirigente cafeeira lograra transferir para o conjunto da coletividade o peso da carga na queda cíclica. Assim foi feito. O adequado manejo da taxa de câmbio, desvalorizando rapidamente nossa moeda em termos reais, permitiu crescimento das exportações e redução das importações. Novos empréstimos foram feitos, já não mais para acumular estoques, mas para

destruí-los, evitando, assim, que continuassem a pressionar pela queda nos preços.

As políticas agrícolas adotadas de 1930 a 1965 são bem conhecidas, bem como o deslocamento do centro dinâmico, da economia cafeeira para os segmentos urbano-industriais nesse período. Tal deslocamento reflete claramente a redução relativa da importância do setor exportador na formação da renda nacional e a conseqüente emergência de novos segmentos e frações de classe. Cresce a importância da classe média urbana, dentro da qual se destacavam a burocracia civil e militar, grupos financeiros internacionais (que continuavam emprestando grandes somas ao país), os comerciantes e os novos industriais que surgiam sob a proteção da política cambial. Em suma, a partir de 1930 não se pode falar do Brasil como um país agrário, a não ser por anacronismo, como bem expressou Ianni (1984).

O período 1930/65 corresponde à integração dos mercados nacionais de alimentos, de trabalho e de matérias-primas. Ele termina com a constituição do D<sub>1</sub> Industrial, acelerada a partir de 1955, com um bloco de investimentos altamente complementares que delinearam a chamada fase da industrialização pesada. Ao longo desse período, o complexo cafeeiro, que criara o espaço inicial para a industrialização, vê esse processo ganhar um dinamismo próprio pelas novas possibilidades que se abriram com a substituição de importações. É principalmente o café que financia esse processo, mediante o mecanismo de diferenciação cambial que protegia as indústrias nascentes do país, à custa de um confisco estabelecido sobre o preço da saca exportadora. Ou seja, é ainda em torno da política cambial que se articulam os interesses dos segmentos dominantes da burguesia brasileira.

Como relata Delgado (1985), a política de sobrevalorização cambial é adotada com maior ênfase no período de 1946 a 1957, por intermédio do regime de licenças de importação a câmbio fixo. Sem que fosse alterado em sua substância o caráter marcadamente sobrevalorizado do cruzeiro, empreende-se pelo regime de taxas múltiplas de câmbio, que se instaura a partir de 1953, a política explícita de transferência das reservas cambiais advindas da exportação agrícola (com preponderância

de mais de 70% do café) para importação de insumos e bens de capital e outros insumos definidos como essenciais e, portanto, beneficiados pelas licenças de câmbio. Esse sistema de taxa de câmbio sobrevalorizada conviveu – sob diversas nuances, até 1961 (Resolução n.204/61 da SUMOD) – com taxas múltiplas de câmbio sem que fosse abandonada a sistemática de sobrevalorização cambial; passou-se a utilizar com maior frequência, a partir de 1957, a proteção tarifária como forma de incentivo à indústria nascente.

É muito interessante o debate em torno do confisco do café para financiar o processo de industrialização, particularmente no pós-guerra. Os setores agrários se posicionaram firmemente contra o confisco, com um discurso contra os novos-ricos que importavam indústrias obsoletas, enquanto a agricultura ficava à míngua. É um equívoco, contudo, reduzir a posição dos proprietários rurais brasileiros a uma atitude antiindustrialização. Vários trabalhos recentes, como o de Stolcke (1986), mostram que eles realmente queriam uma política de modernização, mas da agricultura, com importação de máquinas, equipamentos e outros insumos à taxa de câmbio favorecida. Em outras palavras, as elites agrárias desejavam uma política de industrialização que modernizasse a fase técnica da agricultura, mesmo porque os grandes proprietários sentiam-se crescentemente ameaçados pelas propostas de reforma agrária, que ganhavam cada vez mais força no final dos anos 50 e início dos anos 60.

O bloco de investimentos realizados a partir de 1955 para a implantação do  $D_1$  industrial criou condições, pela sua complementaridade, de iniciar a internalização também do  $D_1$  para a agricultura. Mais do que isso, os setores industriais pressionavam pela modernização da agricultura, preocupados com a oferta de alimentos e matérias-primas. Segmentos oligopólicos do capital internacional, particularmente os ligados à indústria de tratores e insumos químicos, mostravam-se interessados em transferir plantas (em grande parte, na verdade, obsoletas) para o país, em função dos crescentes incentivos fiscais criados pelo governo brasileiro.

Não é por acaso que essa política de modernização conservadora – uma via capitalista de desenvolvimento que não tocava na estrutura da

propriedade rural – seria exatamente o sentido das políticas agrícolas agrárias dos governos militares que se seguiram ao golpe de 1964, apoiado por segmentos da burguesia brasileira e do capital internacional. O seu carro-chefe foi a política de crédito rural subsidiado. Do lado da indústria, criava-se um mercado cativo para as máquinas, os equipamentos e os insumos produzidos. Do lado dos produtores rurais, financiavam-se, a prazos relativamente longos e juros reais negativos, os elementos necessários à transformação na base técnica da produção agropecuária (capital fixo e circulante), bem como as próprias necessidades monetárias criadas pela modernização, das relações necessárias, para que a incipiente política de modernização agropecuária, impulsionada no pós-guerra com a importação de máquinas, equipamentos e insumos químicos, desembocasse na própria industrialização da agricultura.

Nos anos 50, a política de taxas múltiplas de câmbio favoreceu a importação de máquinas, equipamentos e insumos químicos (basicamente fertilizantes) para a modernização da agricultura brasileira. É óbvio que, a partir da internalização do  $D_1$  para a agricultura nos anos 60, os interesses aí representados não poderiam mais ser articulados apenas em torno de uma política cambial seletiva. Não se tratava mais de favorecer certas importações, mas, ao contrário, de coibi-las, de modo a criar um mercado interno cativo para as indústrias que aqui se instalavam, sob o pretexto de que seriam recentes, apesar de serem quase todas propriedades de grupos oligopólicos internacionais com vasta experiência no ramo em inúmeros outros países.

Em outras palavras, se a política cambial seletiva permitia discriminar os produtos a serem importados quando existissem similares nacionais, isso não era suficiente para garantir a demanda interna. A elevada margem de lucro garantida pelas barreiras tarifárias não se realizaria se não houvesse demanda por parte dos agricultores. Era fundamental, portanto, acrescentar às tarifas protecionistas um mecanismo indutivo que garantisse uma modernização quase compulsória da base técnica da agropecuária brasileira.

Esse mecanismo foi o financiamento a taxas subsidiadas e a prazos relativamente longos, quando comparados aos das linhas de

crédito comerciais vigentes, através do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR. Criado em 1965, juntamente com a reforma do Sistema Financeiro, o SNCR estabeleceu as condições necessárias para canalizar compulsoriamente uma porcentagem dos depósitos à vista dos bancos para a política de modernização conservadora. Mas só os produtores rurais foram contemplados. Os recursos compulsórios que não conseguissem ser aplicados no campo seriam repassados ao Banco Central na conta da FUNAGRI e destinados a incentivar programas agroindustriais (Kageyama et al., 1990).

Em resumo, a política de crédito rural subsidiado não apenas permitiu reunificar os interesses das classes dominantes em torno da estratégia de modernização conservadora da agropecuária brasileira, como também possibilitou ao Estado restabelecer o seu poder regulador macroeconômico mediante uma política monetário-financeira expansionista. Não é sem outra razão que a política de crédito rural é considerada o carro-chefe da política de modernização conservadora até o final dos anos 70.

Depois de 1979 – ironicamente, a partir do momento em que a agricultura é dita prioritária no último dos governos militares pós-64 –, o crédito rural subsidiado perde sua base de sustentação política. A elevação das taxas inflacionárias, de um lado, fez crescer os subsídios implícitos nas taxas nominais prefixadas pelo SNCR; de outro, reduziu drasticamente o volume de depósitos à vista nos bancos comerciais, fonte básica dos recursos canalizados para o crédito rural. Os programas recessivos de ajuste impostos pelo Fundo Monetário Internacional, a pretexto de combater o déficit público, impediram que o Tesouro Nacional, via Banco do Brasil, pudesse continuar bancando os volumes demandados de crédito rural nos anos 80. A saída foi reduzir os níveis de subsídio embutidos, basicamente trocando as taxas nominais prefixadas (numa conjuntura de ascensão inflacionária) por pós-fixadas.

Ainda que as taxas de juros reais do crédito rural continuassem significativamente menores que as das linhas comerciais, a introdução de taxas pós-fixadas transformava o crédito rural de um crédito específico para as atividades agropecuárias, regido por taxas e condições

particulares, em parte do crédito em geral do sistema financeiro, regido pelos índices de correção monetária. Assim, independentemente da inflação do setor (isto é, da variação dos preços dos insumos e serviços utilizados pelos produtores rurais e da variação dos preços dos produtos agrícolas), o produtor rural pagava a inflação média da economia, medida pelo índice geral de preços. A agricultura passava, assim, a participar diretamente da corrida financeira, favorecendo ainda mais os grandes capitais, que podiam defender-se da inflação fazendo aplicações financeiras corrigidas pelas OTNs (Buainain, 1987).

Resumindo, no final dos anos 70, ao lado das restrições do crédito, o significado maior da crise do padrão de financiamento para a agricultura foi a perda do tratamento diferencial em suas relações com o setor financeiro. Isso significa que o capital produtivo aplicado na agricultura passou a enfrentar as mesmas dificuldades do capital produtivo em geral, cuja valorização passou crescentemente para o circuito financeiro, em função das condições oferecidas pelo mercado e ORTNs (Kageyama et al., 1990).

### **2.3 Os CAIs e as novas formas de regulação**

As políticas de modernização conservadora, implementadas em especial após o golpe militar de 1964, impuseram transformações radicais na forma de produzir do setor agrário brasileiro. Elas culminaram na constituição dos CAIs a partir dos anos 70, articulando basicamente três segmentos: o  $D_1$  para a agricultura (agora já internalizado no país), a nova agroindústria oligopólica e a própria agricultura nos seus segmentos modernos.

O novo padrão produtivo que daí emerge (Müller, 1982) não pode ser considerado simplesmente agrícola ou agroindustrial, mais articulado intersetorialmente. Os CAIs representam a própria superação desse corte analítico, de modo que, como tendência, poder-se-ia imaginar que não existiria mais um setor agrícola ou um setor industrial.

Hoje, não se pode mais compreender a estrutura e a dinâmica da agricultura brasileira sem levar em conta a estrutura e a dinâmica dos setores industriais com ela inter-relacionados, bem como as formas e as características próprias das ligações que se estabelecem entre eles. Também é insuficiente tratá-las de forma abrangente, substituindo a agricultura por um pretense CAI genérico. A heterogeneidade de situações é tal que somente a partir de casos concretos e específicos é possível compreender de fato a dinâmica da produção e das mudanças estruturais nas atividades agrícolas. A resposta dessa dinâmica a políticas de preços, crédito, tecnologia certamente deverá ser distinta, caso se trate de uma atividade que já se insira numa estrutura de complexo (cana e soja, por exemplo) ou de outra que mal mantenha vínculos intersetoriais definidos (caso típico do feijão).

Os CAIs, em cada ramo de atividade específico em que se apresentem, respondem por uma dinâmica própria, particular, que não guarda necessariamente o mesmo ritmo e os mesmos pontos de inflexão de outros segmentos da economia.

Assim, pode-se dizer que, hoje, não existe apenas uma agricultura, mas vários complexos agroindustriais. E a dinâmica desses segmentos da agricultura é a dos complexos. Em todos eles, porém, há um elemento aglutinador administrando-os, que são as políticas do Estado. A questão a ser respondida então é: qual o sentido geral dessas políticas? Já foi dito que as políticas de modernização conservadora dos anos 70 dirigiram-se no sentido de soldar os três segmentos fundamentais dos CAIs (o  $D_1$  para a agricultura, a nova indústria oligopólica e os segmentos modernos da agricultura), por meio do crédito rural e dos fundos específicos para crédito agroindustrial. Como entender que, após a implantação dos CAIs, a ênfase da política agropecuária mude para a política de preços mínimos?

A resposta a essas questões tem que ser buscada nas contradições internalizadas nos próprios CAIs. Vale recordar que essas contradições são secundárias porque a própria constituição dos CAIs, na medida em que resulta de uma superação da dicotomia setorial agricultura-indústria, implica a subordinação da propriedade fundiária ao capital. Mas, como

antes, essas contradições se exprimem concretamente no processo de formação dos preços dos produtos agropecuários que hoje integram os CAIs.

Uma vez que os produtos agropecuários são, agora, insumos para os outros ramos encadeados, o sistema de preços relativos no interior dos CAIs acaba por fixar as margens de lucro dos produtos agrícolas e, à medida que os produtores rurais se tornam mais especializados num único produto, a própria rentabilidade dos seus capitais. Como preço final, em última instância, é sempre limitado pela capacidade de pagamento dos consumidores finais. Os agentes intermediários da cadeia, quase sempre firmas oligopólicas, monopsonicas ou oligopsonicas, repassam para trás as pressões de custos que ameaçam reduzir suas vendas e/ou margem de lucro, via redução dos preços dos insumos e matérias-primas adquiridos. Apenas no caso do elo agropecuário dos CAIs isso não é possível, dado o caráter oligopólico-oligopsonico dos segmentos do  $D_1$  a montante e a jusante da agricultura. Configura-se aí o que Guimarães (1979) chamou de “tesoura de preços”, uma compressão da renda dos produtores rurais, acossados, de um lado, pelos setores oligopólicos que vendem insumos, máquinas e equipamentos, e, de outro, pelas agroindústrias, monopsonicas na maioria dos casos.

É por essa razão, e não apenas pelas dificuldades de manter os incentivos creditícios, que a política de preços mínimos ganhou importância nos anos 80. Com a consolidação dos CAIs, tornou-se fundamental aos capitais não-integrados a fixação de uma barreira institucional, impedindo, assim, que o repasse para trás na cadeia inviabilizasse margens mínimas de rentabilidade para os capitais alocados exclusivamente nas atividades agrárias, especialmente nos momentos de crise.<sup>6</sup>

A ascensão da política de preços – incluindo aí a de preços mínimos – ao *status* de política ordenadora dos interesses internalizados

---

(6) São sintomáticas a esse respeito as dificuldades introduzidas por uma política de congelamento de preços, entre os fornecedores dos CAIs. Quando do Plano Cruzado, por exemplo, além da utilização das tablitas, o governo teve que arbitrar inúmeras negociações sobre os descontos que deveriam ser exigidos no preço dos fornecedores, que ficaram conhecidos como “fator Sayad”.

nos CAIs explica o discurso aparentemente contraditório do empresariado. De um lado, ao propor a liberalização, os capitais integrados arrastam ideologicamente os produtores rurais (especialmente os pequenos) para uma proposta que, em princípio, não lhes é favorável. De outro, ao clamar pela intervenção, os pequenos capitais expressam a necessidade de uma regulação do Estado através do controle de preços oligopólicos, como condição de manutenção de margens mínimas de rentabilidade. A unidade aparece somente nos pleitos de redução da carga fiscal e/ou criação de incentivos específicos que beneficiem suas atividades.

Uma política de preços na fase dos CAIs é necessariamente uma política específica por produto. Ela não tem, por isso, o mesmo poder regulador das políticas macroeconômicas, como a cambial e a de controle de taxa de juros. Uma política de preços do álcool, por exemplo, pode quando muito ordenar os interesses do complexo sucro-alcooleiro, mas em nada, ou muito pouco, atende aos interesses do complexo soja, ou das carnes.

Em razão dessa necessária especificidade por produto, que se traduz num fracionamento do poder regulador do Estado, e da diversidade dos interesses internalizados nos CAIs, a política de preços acaba por politizar as políticas agrícolas. Ou seja, os produtores rurais se organizam para defender os seus preços em função dos seus interesses, opostos quase sempre aos demais segmentos do complexo. Esse conflito interno tem que ser quase sempre arbitrado, ou pelo menos organizado e acompanhado, pelo Estado, via manejo de outras medidas políticas e administrativas do tipo fixação de cotas de produção (ou exportação), manipulação de alíquotas fiscais, liberação de recursos creditícios.

Desse modo, as políticas de preços, de um lado, tornam-se fundamentais para harmonizar os interesses internalizados nos CAIs. De outro, reforçam a necessidade dos produtores rurais – especialmente dos não-integrados – de se organizar por produto, acirrando os conflitos de interesses. Uma primeira consequência dessas organizações de produtores rurais por produto é a negociação em condições de igualdade com os capitais oligopólicos e monopsônicos integrados nos CAIs. Essa é, na

verdade – embora os seus capitais continuem a se reproduzir num espaço socialmente determinado como agrário –, uma tentativa de participar nos lucros como se fossem capitais integrados aos CAIs. Um exemplo atual dessa estratégia é a dos produtores de laranja, que procuram fixar o preço da fruta entregue para esmagamento ao preço do suco exportado pelas agroindústrias do setor.

Uma segunda consequência dessas organizações por produto é o enfraquecimento da representação formal (e legal) dos produtores rurais. A estrutura legal da representação do patronato rural representa, hoje, apenas uma reunião formal dos produtores. A representação real, todavia, se faz através das associações por produto. Essa dissociação entre a representação legal-formal e a representação real tem uma razão muito simples: a política agrícola brasileira sempre foi estruturada por produto. Dessa maneira, as demandas políticas e as reivindicações também sempre se fizeram por produto. Ocorre que, até a crise de 1929, a política agrícola brasileira se reduzia, na verdade, à política do café. Mas, a partir daí, com a desagregação do complexo cafeeiro até a estruturação dos distintos complexos agroindustriais, nos anos 70, os agricultores passaram por importantes modificações. A principal delas, do ponto de vista da sua representação, foi a crescente especialização da produção. O agricultor multiprodutor, ou mesmo o agricultor-pecuarista, já não representa a regra geral.

Embora o agricultor moderno ainda conserve certo grau de diversificação dentro de sua unidade produtiva, há sempre uma ou duas atividades principais que respondem pela maior parcela de sua renda. Em síntese, a própria modernização da agricultura brasileira aprofundou o fosso entre a representação formal e a representação real do patronato rural brasileiro. As organizações por produto (incluídas aí as cooperativas) foram fortalecidas nos últimos 25 anos. Assumiram, de fato, a representação dos produtores rurais, com uma vantagem: na maioria dos casos conseguiram articular grandes e pequenos produtores fornecendo àqueles a massa de manobra essencial para, democraticamente, exercerem o seu poder de pressão junto ao governo (Graziano da Silva, 1986).

Finalmente, cabe mencionar que a política de preços, ao fortalecer a organização independente por produto dos diversos segmentos do complexo agrícola e, por conseqüência, acirrar os interesses particulares aí internalizados, contribui também para uma nova postura do próprio Estado. Antes, na condução das políticas de modernização, o Estado podia ser entendido como um planejador da alocação dos capitais privados, como a personificação da racionalidade do capital em geral. Com as políticas de preços, o Estado recupera sua importância como árbitro – quase sempre parcial – dos conflitos internalizados nos CAIs. Mas um árbitro que também distribui benesses aos seus favoritos, exatamente aqueles que se apropriaram de partes do aparelho do Estado que lhes permitem manipular outras políticas em seu próprio interesse. Daí o fracionamento ou a feudalização do próprio Estado, que leva à inoperância da sua estrutura, concebida ainda na época dos cortes setoriais básicos de agricultura, indústria e serviços.

É dentro dessa perspectiva da inoperância do aparelho de Estado concebido a partir dos cortes setoriais que se pode entender a pressão empresarial para fechar certas autarquias e repartições públicas. Na opinião de um conceituado líder empresarial, N. Bittencourt, presidente do Grupo Agroceres, a longo prazo a solução é uma *perestroika*, com a extinção de ministérios, IBC, IAA, e enxergar o setor como um complexo agroindustrial.<sup>7</sup> A idéia não é novidade, especialmente nos países socialistas que vêm realizando reformas profundas no aparelho de Estado de maneira a quebrar a segmentação setorial de sua estrutura administrativa.

Um exemplo disso é a Bulgária, que extinguiu o Ministério da Agricultura e órgãos correlatos, repassando suas funções para a União Nacional dos Complexos Agrícolas – UNCA, órgão supremo dos 299 complexos agroindustriais existentes no país, cujos dirigentes são eleitos a cada três anos em todos os níveis, que reúne a agricultura propriamente dita (cada unidade varia de 10 a 30 mil hectares), a indústria alimentícia, a construção de máquinas e equipamentos, a ciência (com a Academia

---

(7) Folha de São Paulo, 21 fev. 1988.

para a Agricultura e os institutos regionais de pesquisa para seleção de sementes), a criação de gado (Burchett, s.d.).

Mas não é só a inadequação da estrutura administrativa do aparelho de Estado que se evidencia na era dos CAIs. Também a instabilidade e até mesmo a contradição entre as suas várias políticas se acentuam com a feudalização do Estado. Alguns autores, como Mueller (1987), atribuem a instabilização das políticas agrícolas à presença de grupos intragoverno com perspectivas distintas e diferentes bases de poder que não só atuam como instrumento de captação e transmissão das reivindicações dos grupos externos, como possuem objetivos específicos para as políticas que são implementadas, objetivos esses que, freqüentemente, divergem entre tais grupos.

No caso brasileiro, o autor identificou basicamente dois grupos intragoverno: os condutores da modernização, que atuam primordialmente com vistas à expansão urbano-industrial do país e ao alcance de certos objetivos macroeconômicos globais, e os administradores da agricultura, que têm como objetivo maior a expansão e o desenvolvimento da agropecuária do país. É da interação entre esses dois grupos, e entre estes e os grupos de pressão, que se amoldam e se modificam as políticas agrícolas. Estas, por sua vez, produzem impactos, tanto diretos, alterando os preços de produtos agropecuários, como indiretos, sobre o nível geral de preços.

Entretanto, como cabem aos condutores da modernização a condução da estratégia global de desenvolvimento e a gerência da política econômica, sua influência sobre a política agrícola tende a ser considerável, excedendo, por vezes, a dos administradores da agricultura. Em conseqüência, as políticas que acabam sendo adotadas adquirem um nítido viés de curto prazo (Mueller, 1987). O modelo de Mueller, infelizmente, continua a pressupor não só um setor agrícola que não existe mais, como também um grau de autonomia da burocracia estatal pensada em termos do Estado desenvolvimentalista dos anos 50, que não mais corresponde ao Estado feudalizado da época dos CAIs.

Uma explicação mais realista seria combinar a competição dos grupos oligopólicos dos CAIs pela captura de segmentos do aparelho de

Estado vitais à acumulação de seus capitais (privados) com a existência de estamentos burocráticos que se subordinam a esses grupos de interesses, como forma de garantir a sua própria sobrevivência econômica, social e política. Tal explicação possibilita entender, de um lado, a perda do poder político dos órgãos setoriais e regionais. Para os CAIs que têm no exterior o seu mercado principal, como o dos sucos cítricos, a troca do diretor da CACEX, que fixa as suas cotas e os preços de exportação, é muito mais importante que a do ministro da Agricultura. De outro lado, permite superar os cortes tradicionais macro/micro e curto/longo prazo, introduzindo na questão das formulações de políticas não apenas a dicotomia público/privado (que precisa ser urgentemente resgatada em nosso país, sem falso moralismo), mas principalmente a distinção entre o capital em geral e os distintos capitais individuais, privados ou não.

Na verdade, a idéia de que o Estado é o portador da racionalidade do capital em geral não passa de uma abstração genérica, cuja lógica só se expressa como tendência. O mundo real da política econômica é o dos capitais individuais, cuja dinâmica é dada pela concorrência e pela acumulação. Cabe ao Estado procurar administrar os conflitos de interesses daí oriundos. Assim, os capitais individuais demandam junto ao Estado as condições concretas que facilitam a sua reprodução. Essas condições, no caso dos CAIs, espelham uma diferença básica que resulta de serem ou não capitais intersetorialmente integrados. Em se tratando de pequenos produtores rurais, os seus capitais encontram-se na maior parte imobilizados em forma patrimonial (terras, benfeitorias, imóveis urbanos) e em menor parte aplicados em atividades produtivas eminentemente agropecuárias. Ainda que participantes dos CAIs, estão aí subordinados aos mecanismos da competição oligopólica dos grandes capitais integrados, cuja fração maior não está imobilizada, mas, ao contrário, colada ao sistema financeiro, em busca das melhores condições de aplicação (produtiva ou não).

Em resumo, as diferenças fundamentais que se expressam nas demandas por políticas específicas para os distintos segmentos dos CAIs não mais refletem apenas o corte agrário/industrial, mas o fato de os capitais estarem ou não integrados, o que resulta da definição de seus

espaços de reprodução social: mais restritos (segmento produtivo) ou mais amplos (segmento financeiro).

Aqui, as concepções instrumentalistas e estruturalistas do Estado são inadequadas para caracterizar o Estado capitalista moderno (De Janvry, 1981). Os instrumentalistas assumem o Estado como um instrumento da classe dominante, e enfocam-no basicamente do ponto de vista do poder das elites, com suas estratégias e mecanismos para perpetuar sua dominação. Não permitem identificar os múltiplos interesses das várias frações da classe dominante, apresentando-a como uma unidade que não existe. Para os estruturalistas, o Estado é o agente através do qual as restrições econômicas e políticas que derivam do processo de acumulação são resolvidas. Eles não especificam as contradições colocadas para a operação do próprio Estado.

Não se pode também considerar o Estado apenas como o mediador dos conflitos de classes e, relativamente, do processo de acumulação. Seria colocar o Estado entre as classes e fora da economia. Mas tampouco se pode tomar o Estado como resultado de uma lógica do capital onipresente e onisciente que nega, na prática, a ação das classes sociais.

Há que se entender que o desenvolvimento capitalista é por si mesmo contraditório: cria e destrói; gera riqueza de um lado e miséria de outro. A luta de classes é a expressão social dessas contradições, as quais se traduzem nas relações de trabalho, na competição entre os capitais. Para não se autodestruírem, os capitais individuais – ou seja, os capitalistas – necessitam de um poder regulador, o Estado. Um Estado que não esteja acima das classes, mas que possa ser apropriado por esses distintos capitais. Em outras palavras, que possa ser usado em prol deste ou daquele grupo oligopólico. Assistirão passivamente, todavia, os demais segmentos capitalistas a essa feudalização? Se não, a quem caberá arbitrar os conflitos?

## Complexos agroindustriais e outros complexos<sup>1</sup>

### Introdução

Este capítulo tem duas partes. Na primeira, (seções 3.1 a 3.4), fazemos uma síntese das noções de *agribusiness*, *filières*, complexos industriais e sistemas agroalimentares. Discutimos, ainda, o possível fim do *agribusiness*, em função da emergência de um novo paradigma “bioindustrial”. Embora similares, esses conceitos não têm a mesma origem dos complexos agroindustriais, nem foram utilizados com o mesmo objetivo por seus formuladores.

A segunda parte, (seções 3.5 a 3.7.2), é dedicada a uma revisão crítica de alguns setores brasileiros que têm se utilizado do conceito de complexo agroindustrial. Destacamos aí uma outra vertente – originada do conceito de complexo rural – que nada tem a ver com a análise sistêmica derivada da matriz de Leontieff. Finalmente, tecemos algumas considerações sobre a noção de complexos agroindustriais como uma “orquestração consciente de interesses”. Essa dimensão política da análise nos permite tratar os complexos como resultado histórico de um duplo movimento: externo, pela ação do Estado e suas políticas públicas, e interno, pela atuação das instituições e organizações de interesses dos seus membros.

---

(1) Este texto foi escrito como parte do Programa de Pós-doutoramento junto ao *Institute of Latin American Studies/Univ. of London* e ao *Institut des Hautes Études de L’Amérique Latine/Univ. de la Sorbonne*, Paris III, em 1990, e do Relatório de Pesquisa para o projeto florestal desenvolvido junto à FECAMP, em 1991. Somos particularmente gratos aos comentários e sugestões dos colegas Angela Kageyama, Walter Belik e Fernando Soto. Publicado originalmente na revista *Reforma Agrária*, Campinas, v.21, n. 3, p. 5-34, set./dez. 1991.

### 3.1 A noção de complexos agroindustriais

Levantar uma questão semântica pode não ser a melhor maneira de iniciar um texto que se propõe a discutir conceitos. Entretanto, tal tarefa se impõe quando o assunto é complexo. Antes de um trocadilho, o propósito é explicitar o duplo sentido usual do termo complexo: primeiro, o de um “grupo ou conjunto de coisas que têm qualquer ligação ou nexos entre si”; segundo, o de “confuso, complicado, intrincado”, “que abrange ou encerra muitos elementos ou partes” e que pode ser “observável sob diferentes aspectos”.<sup>2</sup>

Também na ciência econômica é possível distinguir pelo menos duas acepções diversas, que correspondem, *grosso modo*, ao uso comum do termo e que têm a ver basicamente com os usos que se faz da noção de complexo:

- um conjunto de atividades inter-relacionadas, agregadas por um ou mais critérios previamente definidos;
- relações multideterminadas de encadeamento, coordenação ou de controle entre os seus vários elementos, membros e/ou etapas do processo.

No primeiro caso, a noção de complexo nada mais é do que um recorte estático obtido a partir de critérios quaisquer de agregação de atividades afins. As noções de *agribusiness*, sistema agroalimentar e de *filière* foram utilizadas nesse sentido, por exemplo, por Davis & Goldberg (1957) nos Estados Unidos e depois por Malassis (1968; 1973a; 1979), na França.

A outra origem da noção de complexo se difundiu a partir das teorias do desenvolvimento econômico nos anos 50, entre as quais se encontram as propostas de Hirschman e de Perroux, esta mais voltada às circunstâncias regionais (“pólos”),<sup>3</sup> e aquela, ao desenvolvimento de

---

(2) Ver Ferreira (s.d.: 354). Registra-se aí também o termo “complexão”: “encadeamento de coisas, união, conjunto”.

(3) Ver Perroux (1967). Boa parte dos conceitos básicos aí desenvolvidos já havia sido utilizada em uma série de artigos anteriores e no seu primeiro livro (1958).

países retardatários.<sup>4</sup> A idéia comum a esses dois autores era a de que o processo de desenvolvimento dependia do preenchimento de determinados setores até então “vazios”, que se constituíam em lacunas da estrutura produtiva. Também julgavam, ambos, que os investimentos realizados em determinadas atividades tinham o poder de induzir o surgimento de outras atividades naqueles e em outros ramos que estivessem em contato (por isso as denominações de atividades a jusante e a montante).<sup>5</sup>

A preocupação de Perroux com as noções de “espaço econômico” e de “poder de dominação” levou-o a desenvolver o conceito de “complexo de indústrias”, ressaltando o papel de liderança que certas unidades produtivas detêm, seja pela sua dimensão, seja pelo valor adicionado gerado ou pela natureza estratégica própria de sua atividade. Com tal conceito, ele pretendia não apenas se referir à presença de várias indústrias postas em comunicação entre si, como também introduzir na análise três elementos: a indústria-chave, o regime não-concorrencial do complexo e sua concentração territorial.<sup>6</sup>

Do “complexo de indústria” deriva o conceito de “complexo industrial” ou de “agrupamento industrial”, na medida em que se abstrai a

---

(4) Ver Hirschman (1960). O autor direcionou seus esforços no sentido de repensar o papel do investimento em novas atividades enquanto indutor do crescimento. Para ele, caso fosse possível estimular adequadamente a introdução de certas atividades através das quais, pelas suas próprias relações técnicas inter-setoriais, se encadeassem outras, poderiam ser criadas oportunidades de lucros extraordinários que, por sua vez, induziriam a novos investimentos, até que se completassem os “vazios” da estrutura industrial dos países não-desenvolvidos.

(5) Para uma interessante revisão da contribuição desses autores, ver Prado (1981). A origem mais remota ainda dessa noção é nitidamente schumpeteriana: o desenvolvimento é um processo de desequilíbrio, um processo que gera desequilíbrio, porque o ponto de partida é um salto qualitativo que implica modificação substancial nos parâmetros estruturais da economia. Em Perroux (1967: 171), pelo menos, essa afiliação teórica é explícita, como, por exemplo, quando trata dos pólos do desenvolvimento.

(6) Para Perroux (1967: 171-4), “em toda e qualquer estrutura de uma economia articulada existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação das forças ou dinamismos de crescimento, (...) que se constituiriam nas “indústrias-chaves”. Quanto ao regime do complexo de indústrias, Perroux o considerava com frequência por si mesmo “instabilizador”, por ser “uma combinação de forças oligopolistas”. E, finalmente, “a concentração territorial acrescenta consequências específicas à natureza da atividade (indústria-chave) e ao regime não-concorrencial do complexo” (p. 174).

dimensão espacial que lhe imprimiu originalmente Perroux<sup>7</sup> e se mantêm apenas os vínculos insumo-produto, como na matriz de Leontief.<sup>8</sup> É fundamental notar que essa “derivação” implica, na verdade, atrelar o conceito de complexo a um determinado instrumental de análise, tornando-se impossível, a partir daí, separar as questões teóricas relativas ao uso da noção de complexo e sua importância analítica das suas deficiências metodológicas de ordem prática, relativas à sua delimitação.

O uso dos termos “complexos industriais”, *agribusiness* e “complexo agroindustrial” vem se generalizando. Mas são tantos os autores que os empregam que eles parecem não pertencer mais a ninguém. Depois de tanto uso indiscriminado, tornaram-se ambíguos.

Ressalte-se que, diferentemente dos complexos industriais, a noção original de *agribusiness* nada tem a ver com quaisquer teorias do desenvolvimento ou com a idéia de dinâmica de crescimento. Tem uma origem “estática” que se destinava tão-somente a ampliar o conceito de agricultura, uma vez que nos Estados Unidos dos anos 50 já não se podia mais tratá-la como “setor primário” – no sentido de que recebe insumos dele mesmo – nem ignorar a sua crescente interligação com o restante da economia, em especial com os serviços financeiros – daí *agribusiness*, que, traduzido, virou complexo agroindustrial ou simplesmente CAI, como veremos nas seções 3.5 a 3.7.2.

---

(7) “O conceito de complexo industrial contém, em essência, a idéia de aglomeração espacial de indústrias que se relacionam por meio de transações diretas, por fornecerem ou comprarem bens e serviços de outras indústrias ou por utilizarem conjuntamente os mesmos recursos (...) e a mesma infra-estrutura social e econômica. Ainda que essas atividades se liguem por fluxo de capital, moeda, informações, bens e serviços, são estes dois últimos elementos que constituem a base estrutural do complexo. O conceito de agrupamento industrial deriva, então, dela pela abstração das vinculações espaciais do conjunto de indústrias pela abstração de outras relações que não aquelas que se classificaram como estruturais e pela fixação nos vínculos de insumo-produto” (Prado, 1981: 45-6).

(8) No fundo, todos esses esforços que partem da tradição de Leontief têm o sentido de reordenar a matriz de insumo-produto segundo um ou outro critério econômico. A ordenação é geralmente convencional: começa-se pelos grandes setores de atividade da economia (agricultura, extrativa) e segue-se em ordem crescente de acordo com a atividade de transformação, chegando até a indústria.

### 3.2 O complexo agroindustrial – CAI ou *agribusiness*

O termo *agribusiness* foi cunhado numa conferência em Boston (Estados Unidos) em 1955 por J.H. Davis<sup>9</sup> e apareceu pela primeira vez na literatura internacional já no início do ano seguinte.<sup>10</sup> Davis & Goldberg (1957) definem o *agribusiness* como a “soma de todas as operações envolvidas no processamento e na distribuição dos insumos agropecuários, as operações de produção na fazenda; e o armazenamento, o processamento e a distribuição dos produtos agrícolas e seus derivados.”

É interessante notar que esses autores já apontavam para o caráter residual que as atividades agrárias iam assumindo no *agribusiness* por força do gradual processo de transferência de suas funções para “fora da porteira da fazenda”, e enfatizavam o caráter difuso do *agribusiness*, não apenas pela “natural dispersão de milhões de fazendeiros”, como também pela diferenciação das próprias indústrias a montante e a jusante.

Desta primeira definição de *agribusiness* derivaram várias outras para explicar sempre o mesmo fenômeno observado já naquela época na economia norte-americana: a crescente inter-relação setorial entre agricultura, indústria e serviços. “O fazendeiro moderno”, diziam Davis & Goldberg (1957: 3), “é um especialista que teve suas operações reduzidas a cultivar plantas e criar animais. As demais atividades têm sido transferidas, em larga medida, para fora da porteira da fazenda, urbanizadas e industrializadas. A economia do *agribusiness* reúne hoje essencialmente as funções que eram devotadas ao termo agricultura há 150 anos atrás”.

Posteriormente, Goldberg (1968) ampliou o conceito para incluir as *agribusiness industries*, ao examinar os casos dos “complexos” trigo, soja e laranja na Flórida. Além de considerar as tradicionais relações entre compradores e vendedores, o autor também incorporou à análise as “influências institucionais” (políticas governamentais, mercados futuros e

---

(9) *Boston Conference on Distribution of Agricultural Products*, oct. 1955.

(10) Ver Davis (1956).

associações comerciais). Na verdade, essa ampliação do conceito do *agribusiness* era apenas o reconhecimento de que o destino dos produtos agrícolas era a agroindústria e não mais o consumidor final.

A partir desse conceito ampliado abriu-se o caminho da desagregação do *agribusiness* em subsistemas, para apreender especificamente as inter-relações existentes a partir de um determinado produto. A propósito, Davis & Goldberg (1957) já haviam definido três “agregados primários” (insumos agrícolas, produtos agrícolas e processamento e distribuição) e dois “triagregados” (um primário, no qual se inclui a totalidade das operações produtivas agrícolas e pecuárias, e outro secundário, incluindo apenas o cultivo e o processamento de alimentos e fibras).

Os trabalhos da Escola de Harvard<sup>11</sup> tiveram o grande mérito de deslocar o centro da análise “de dentro para fora da fazenda”, evitando tratar o setor agrícola como isolado do resto da economia. A idéia de *agribusiness*, não apenas ressalta os vínculos intersetoriais existentes, como coloca a produção agrícola como parte de um “sistema de *commodities*” muito mais amplo, enfatizando as suas relações com o mundo dos grandes negócios.<sup>12</sup>

Todavia, o conceito de *agribusiness* exclui totalmente a idéia de progresso técnico. Na versão original de Davis & Goldberg (1957), o papel desempenhado pela tecnologia no *function transference process (from farming to manufacturing)* termina quando se implanta o *agribusiness*. Ou seja, o progresso técnico é visto apenas como o impulsionador de um ponto de equilíbrio inicial – a agricultura auto-suficiente – para outro ponto de equilíbrio em que há uma

---

(11) O Programa de Pesquisas “Agricultura e Negócios” da *Harvard Business School* foi criado em 1952. Inicialmente esteve sob a direção de John Davis, depois Henry Arthur e, finalmente, de Ray Golberg. O trabalho de Goldberg (1980), traz uma detalhada revisão bibliográfica da literatura sobre *agribusiness* desse período inicial (1955). O Programa, como não poderia deixar de ser, terminou por incorporar entre as suas preocupações a questão dos “países em desenvolvimento”, estabelecendo programas de treinamento e pesquisa nas agroindústrias de frutas, vegetais e flores em países da América Central, milho no sudoeste da Ásia, entre outras.

(12) Não é à toa que o conceito tenha se convertido numa referência obrigatória para os distintos lobbies interessados em ampliar os subsídios dados aos agricultores norte-americanos. Veja-se, a respeito Burbach & Flynn (1982).

interdependência setorial (Lemos, 1990). Daí podermos dizer que o conceito de *agribusiness*, fiel à tradição neoclássica do enfoque sistêmico, nada mais é do que um agregado de subsistemas inter-relacionados por fluxos de troca. Se isso ajuda a descrever a complexidade das relações estruturais, não permite em nenhum momento dar conta da dinâmica das forças sociais aí envolvidas, que determinam não apenas aquela configuração particular, como também as suas mudanças. Não foi à toa, portanto, que Davis & Goldberg (1957) consideraram o *agribusiness* como o produto da atuação mais ou menos espontânea de um conjunto de forças envolvidas sem uma direção ou guia central.

Inúmeros autores seguiram a trilha aberta por Davis & Goldberg.<sup>13</sup> No Brasil, embora tenha inspirado autores como Guimarães e Müller (como veremos nas seções 3.5 a 3.7.2), o uso do termo *agribusiness* só foi adotado explicitamente em trabalho de Araújo; Wedekin & Pinazza (1990).

### 3.3 Sistema agroindustrial e *filière*

Um dos primeiros autores a se utilizar do conceito de sistema agroindustrial foi o francês Louis Malassis, do *Institut Agronomique Méditerranée de Montpellier*.<sup>14</sup> Mais do que “traduzir” o termo *agribusiness* para o francês, Malassis enfatizou a sua dimensão histórica, situando o complexo agroindustrial como característico da etapa do desenvolvimento capitalista em que a agricultura se industrializa. Para esse autor, o setor agroalimentar, nas sociedades complexas industrializadas, compreende quatro subsetores: o das empresas que fornecem à agricultura serviços e meios de produção (crédito, assistência técnica, fertilizantes, sementes, plantas, defensivos, alimentos para

---

(13) Em uma bibliografia preparada em 1971 para o *Commonweath Bureaux Agricultural* são citadas, com destaque, as contribuições de: Butz (1966); Scofield (1966); Luttrell (1967); Roy (1967). Veja-se, a respeito, Broadbent (1971).

(14) São também destaques dessa Escola, G. Severac e P. Rastoin. Para uma revisão da contribuição dos autores franceses, veja-se Bertrand (1982).

animais, maquinaria agrícola, etc.), chamado de “indústrias a montante”; o agropecuário propriamente dito; o das indústrias agrícolas de transformação e alimentícias, chamado de “indústrias a jusante”; e o de distribuição de alimentos.

O conjunto desses quatro subsetores e suas inter-relações conformariam o que Malassis (1973a:132-133) chamou de setor agroalimentar – SAA, no qual distinguia dois subsetores: o agroindustrial (ou complexo de produção agroalimentar), reunindo a agricultura propriamente dita e as indústrias a montante e a jusante; e o de distribuição agroalimentar, reunindo as atividades ligadas ao comércio e à *restauration des plats servis*.

Malassis (1973a: 132-5) destacou ainda a importância de analisar os fluxos e encadeamentos por produto dentro de cada um desses subsetores. Para isso utilizou a noção de cadeia ou *filière* agroalimentar, que se reporta aos itinerários seguidos por um determinado produto dentro do sistema de produção-transformação-distribuição e aos diferentes fluxos que a ele estão ligados. Para esse autor, o estudo de *filière* comporta dois aspectos fundamentais: a sua identificação (o produto, seus itinerários, agentes e operações) e a análise dos mecanismos de regulação (estrutura de funcionamento dos mercados, a intervenção do Estado, etc.). O *approche par filière*, além de permitir operacionalizar as atividades do SAA, tinha originalmente para Malassis (1973a: 135) uma importância que ele considerava teórica: a abordagem genérica em termos do “mercado global” de produtos agrícolas cedia lugar à análise dos distintos mercados agroalimentares concretos, em que destacava a importância do fenômeno “concorrência heterogênea” entre agentes com poder de mercado distintos.<sup>15</sup>

A tentativa de construir um novo agregado macroeconômico que substituísse o tradicional corte agricultura/indústria<sup>16</sup> acabou levando a

---

(15) Uma das fortes restrições à noção de *filière* é a importância que atribui às matérias-primas de origem agrícola – que inclusive lhes dão o nome –, em detrimento dos produtos finais. Como discutiremos mais adiante, a flexibilização no fornecimento das matérias-primas dentro do sistema agroalimentar tende a “construir um tipo de relações em *feedback* permanente, o que confronta com uma certa linearidade da construção teórica do conceito de *filière*” (Green & Santos, 1991: 7).

(16) É oportuno destacar que trabalhos mais recentes da “Escola de Montpellier” utilizam quase como equivalentes os termos “*agribusiness*” e “agroindústria”, como é o caso, por exemplo, de

Escola de Montpellier a ampliar o conceito de “sistema agroalimentar” para incluir, além do tripé agroindústria de insumos/agricultura moderna/agroindústria processadora, também o lado do consumidor. Trabalhos que enfatizaram a inter-relação entre padrão de consumo e sistemas alimentares foram desenvolvidos por Rastoin (1975a; 1975b) e seus colaboradores. O sistema agroalimentar passou aí a abarcar o mais amplo espectro das atividades de produção, distribuição e serviços relacionados com as necessidades de alimentos e matérias-primas de origem agropecuária.<sup>17</sup>

É explícita no pensamento do Grupo de Montpellier a inspiração teórica do clássico trabalho de Kautsky, em particular sua noção de industrialização da agricultura no corte agricultura/indústria, em que a primeira vai gradativamente subordinando-se à segunda e perdendo importância pela redução da sua contribuição ao valor agregado.<sup>18</sup> Também é derivada de Kautsky a ênfase dada aos contratos de “quase-integração” dos camponeses com o sistema agroindustrial, bem como a noção de suas distintas formas de produção (artesanal, cooperativa e capitalista).

Mas, como bem destaca Bertrand (1982),<sup>19</sup> se a terminologia parece ligar a Escola de Montpellier à corrente marxista, os seus desdobramentos são fundamentalmente “sistêmicos”: a análise enfatiza as

---

Fenolar (1981: 18), que faz inclusive uma referência a Davis & Goldberg (1957) como tendo utilizado pela primeira vez o termo nesse sentido.

(17) “Essa definição tão extensa pensamos que constitui o fator comum dos distintos trabalhos que foram se desenvolvendo no Institut Agronomique Méditerranée-IAM, de Montpellier sob a direção de L. Malassis e J.L. Rastoin”. (Fenolar, 1981: 23-4).

(18) Segundo Kautsky (1972:164-6) “a indústria constitui a mola não só da sua própria evolução, mas também da evolução agrícola. Vimos que foi a indústria urbana que quebrou a unidade entre a indústria e a agricultura no campo, que transformou um homem rural num puro agricultor, num produtor de mercadorias, dependente dos caprichos de mercado (...). É assim que o modo de produção moderno chega ao fim do processo dialético ao seu ponto de partida: à supressão da separação entre a indústria e a agricultura. Mas a relação existente na exploração camponesa primitiva em que, do ponto de vista econômico, a agricultura era o elemento decisivo e diretor, encontra-se agora invertida. É a grande indústria capitalista que domina e a agricultura deve seguir as suas ordens, adaptar-se às suas necessidades.”

(19) Consideramos esse texto, apesar de nunca ter sido publicado, um dos precursores da noção de complexo que temos utilizado.

relações de interdependência entre agricultura e indústria, relações essas que, antes de serem antagônicas, manifestam uma complementaridade entre as empresas capitalistas e os produtores camponeses em relação a um produto dado. O próprio Malassis e seus seguidores foram gradativamente abandonando as preocupações herdadas de Perroux (relativas ao motor indutor e ao papel das políticas públicas no desenvolvimento econômico) que estavam na origem do conceito de *filière* para privilegiar as relações sistêmicas de interdependência.<sup>20</sup>

Por isso, pode-se dizer que tanto o conceito de sistema agroindustrial do grupo de Montpellier, como o de *agribusiness* de Goldberg e seus seguidores são apenas redefinições do agregado setorial macroeconômico na fase da agricultura industrializada. Ou seja, como não se pode mais separar claramente a agricultura da indústria (na verdade, essa separação só era perfeita na medida em que à primeira se adequava a noção de setor primário, que produzia apenas a partir de insumos gerados no seu próprio interior), agrupam-se os principais segmentos dos dois conjuntos que têm mais atividades inter-relacionadas.<sup>21</sup>

Vale notar que a noção de sistema agroalimentar está ligada desde a sua origem à idéia de internacionalização do processo de industrialização da agricultura e dos padrões de consumo fordistas, acelerados a partir dos anos 60. Ainda que consideremos esse um tema central na análise dos complexos agroindustriais, não vamos abordá-lo aqui. Todavia, é preciso destacar, não apenas pelo seu pioneirismo na América Latina, mas também pela influência que tiveram sobre os autores brasileiros, os trabalhos do *Instituto Latino-Americano de Estudios Transnacionales* – ILET, do México. Foi a partir daí que autores como

---

(20) No seu último e mais importante trabalho, Malassis (1973a) já se identifica plenamente com o trabalho de Goldberg (1968), que tratou dos complexos agroindustriais de trigo, soja e laranja na Flórida e utilizava indistintamente os termos “*agribusiness*” e “*filière*”.

(21) Vale a pena assinalar que ambos os conceitos (sistema agroindustrial e *agribusiness*) procuram explicar a famosa lei do declínio secular do peso da agricultura no conjunto da economia pela “transferência” de funções para outros ramos da economia. Podem ser datados historicamente, na medida em que pressupõem a própria agricultura moderna e o domínio da agroindústria sobre as atividades especificamente rurais e agrárias. Apesar disso, ambos os conceitos são estáticos, já que procuram dar conta das ligações intersetoriais e dos fluxos existentes num dado momento, ou, quando muito, das transformações sofridas num intervalo de tempo discreto (T2-T1).

Trajtemberg (1977); Vigorito (1982) e a equipe de Gonzalo Arroyo (1978a; 1978b) desenvolveram os primeiros estudos a aplicar os conceitos de complexos agroindustriais e de sistema agroalimentar em países da América Latina. Também esses autores, apesar do uso (e abuso) de uma terminologia marxista, incorporaram basicamente a mesma análise sistêmica dos conceitos de *agribusiness* e de *filière*, centrando agora suas preocupações no papel nas firmas transnacionais.<sup>22</sup>

No que diz respeito à internacionalização dos padrões do consumo fordistas, Harriet Friedmann (1982; 1991) mostrou as relações históricas existentes entre as estruturas agrícolas e os diferentes sistemas agroalimentares. Posteriores análises de Friedmann & McMichael (1989) apontaram para a vigência de dois diferentes regimes alimentares: o que prevaleceu até os anos 30, em que a agricultura era o centro, e aquele que se firmou depois da Segunda Grande Guerra sob o comando da hegemonia norte-americana, cujo centro se estabelece na agroindústria. Esses autores abriram caminho para a análise da formação de “complexos internacionais” de certas *commodities* de origem agrícola, tais como o complexo internacional milho/soja/carne e o complexo dos óleos vegetais.<sup>23</sup> Estudos recentes têm procurado mostrar a importância da estratégia dos grandes grupos multinacionais na reestruturação dos sistemas agroalimentares na Europa, nos Estados Unidos<sup>24</sup> e até mesmo na Argentina e no Brasil (Green, 1990). Apesar de reconhecermos a sua importância crescente, não vamos tratar desse tema aqui.

### 3.4 “O fim do *agribusiness* ou a emergência da biotecnologia?”

Esse sugestivo título de um trabalho de Kostas Vergopoulos (1985)<sup>25</sup> coloca com precisão o atual debate em torno da validade (e

---

(22) Depois de afirmar que a análise de Arroyo se baseia em um duplo postulado (“a indústria domina a agricultura e a grande firma domina a indústria: em consequência, a grande firma domina a agricultura ...”), Bertrand (1982) afirma que do ponto de vista metodológico a sua proposta leva a uma análise das firmas por elas mesmas (características multinacionais, dimensão, país de origem, etc.) e chega à mesma conclusão da análise sistêmica: as firmas multinacionais são o motor de evolução dos sistemas alimentares.

(23) Sobre essa temática ver Bertrand (1989).

(24) Ver, a respeito, Green (1989) e também Chevassus & Green (1987).

(25) O autor tornou-se muito conhecido no Brasil por um trabalho que foi publicado em conjunto com um artigo de Amin (1974). Af Vergopoulos endossa plenamente a tese de Kaustky da

utilidade) das noções de *agribusiness*, sistema agroalimentar e complexo agroindustrial como conceitos que procuram dar conta das novas relações entre as atividades agrárias e o restante da economia numa fase histórica do seu desenvolvimento capitalista.

Segundo Vergopoulos (1985: 296), “esse tipo de integração teve uma conseqüência inesperada que foi a perda da autonomia e da identidade da agricultura. A atual revolução tecnológica está agora ameaçando desferir o golpe fatal e eliminá-la completamente, tanto como uma esfera específica de produção quanto um tipo específico de empreendimento. Se isso acontecer, o conceito de *agribusiness* não terá nenhuma razão de ser. (...) Nesse cenário deslumbrante, a agricultura não será industrializada, como muitos há tempos vêm antecipando, mas será substituída pela indústria. Não será o triunfo do capitalismo na agricultura, mas a substituição de todas as formas de agricultura capitalista ou familiar, pela indústria”.

O livro de Goodmann; Sorj & Wilkinson (1990) é talvez o corpo mais elaborado dessa visão da agricultura como resíduo.<sup>26</sup> A agricultura, para esses autores, é constituída somente pelas atividades que ainda implicam um processo natural de produção, o qual não pode ser transformado em produção industrial. Em outras palavras, a agricultura é tudo aquilo que ainda não virou indústria.<sup>27</sup> Para os autores citados, “a chave para compreender o seu caráter único” está no fato de que “a agricultura confronta o capitalismo com um processo de produção natural. Diferentemente dos setores da atividade artesanal, a agricultura não poderia ser diretamente transformada num ramo da produção industrial. Não havia alternativa industrial à transformação biológica da energia

---

funcionalidade da pequena produção camponesa integrada à agroindústria, apontando ser esse o futuro da estrutura social rural no sistema capitalista.

(26) É interessante a esse respeito a crítica de Marsden (1989) de que mesmo os autores que adotam o *commodity systems approach* persistem com a velha idéia de agricultura enquanto um setor de atividades específicas. Daí a sua proposta de utilizar a noção de espaço rural, na boa tradição dos geógrafos franceses.

(27) É necessário lembrar que os autores citados, tanto Vergopoulos, como Goodmann, filiam-se à corrente neomarxista que procura recuperar os conceitos de Kautsky, em particular o das relações setoriais agricultura/indústria. Goodmann, em particular, não compartilha da visão da subordinação da agricultura à indústria, como Vergopoulos, nem da funcionalidade da integração dos camponeses. Ver, a respeito, Goodmann & Redclift (1981).

solar em alimento. A industrialização da agricultura, portanto, tomou um caminho diferente.

“A transformação industrial da agricultura ocorreu historicamente através de uma série de apropriações parciais, descontínuas do trabalho rural e dos processos biológicos de produção (máquinas, fertilizantes, sementes híbridas, produtos químicos, biotecnologias) e do desenvolvimento paralelo de substitutos industriais para os produtos rurais. Esse duplo movimento é representado pela emergência dos setores agroindustriais que fornecem insumos agrícolas e pela diversificação para além dos portões da fazenda do processamento e da distribuição dos alimentos e fibras.

O crescimento do ‘complexo’ agroindustrial (...) é visto como uma fase dinâmica e, no final das contas, transitória, no desenvolvimento industrial da agricultura, e não sua expressão final e mais completa.”

Ainda segundo eles, “o processo de reprodução natural das plantas e animais está sendo internalizado, através da ciência, na reprodução dos capitais industriais. Desse modo [há uma] reestruturação constante do processo de produção rural na medida em que estes capitais exploram nossas oportunidades de acumulação. (...) Os desenvolvimentos na criação confinada de aves e animais domésticos, a expansão dos sistemas agrícolas de meio ambiente controlado e as recentes inovações na biotecnologia apontam o caminho” (Goodmann; Sorj & Wilkinson, 1990: 2-3).

E concluem que “o resultado tendencial final (...) será o de eliminar o produto rural e, assim, a base rural da agricultura. Esta dinâmica é ilustrada pelo paradigmático desenvolvimento da indústria química e das matérias-primas sintéticas. Na indústria alimentícia, a mesma tendência é revelada pela expansão dos alimentos ‘fabricados’ altamente processados, baseados na reconstituição de componentes alimentícios genéricos e pelo crescente controle tecnológico da produção de alimentos, manifesto no uso de aditivos químicos” (p. 3).<sup>28</sup>

---

(28) Propositadamente, evitamos transcrever as passagens que contêm os termos “apropriacionismo” e “substitucionismo”, que são utilizados para descrever o processo de industrialização da produção rural e do produto agrícola final, respectivamente. Embora os autores pretendam que sejam “conceitos básicos” (p. 2), a nosso ver não passam de recursos descritivos, sem conteúdo analítico, utilizados para designar processos, de há muito relatados pelos clássicos, de criação de novos ramos de atividades (ou de transferência de funções, na designação dos autores neoclássicos) para o “mercado interno” do desenvolvimento capitalista. (Veja-se, por exemplo, Lenin,

É verdade que hoje já podemos reproduzir partes – e somente partes – do processo de produção agropecuária, mas, como não conseguimos reproduzi-lo artificialmente como um todo, não temos ainda sobre esse processo um controle absoluto. Continuamos dependendo da ação incontrolável das forças da natureza, como as chuvas, o sol, as condições do solo, etc. E enquanto for assim, argumentam Goodmann e colaboradores, não se pode falar num domínio completo do capital industrial na agricultura. Daí concluírem que isso só ocorreria com o desaparecimento das atividades “*rural based*”.<sup>29</sup>

A questão central não nos parece ser a dependência de insumos naturais – essa sim irremovível tanto para a produção agropecuária como para muitos outros ramos de atividade –, mas a dificuldade de controle sobre o seu processo reprodutivo. O problema é que não conseguimos fabricá-los, ou seja, reproduzi-los artificialmente a partir de outros insumos, matérias-primas e meios distintos daqueles utilizados pela própria natureza. Estamos ainda na fase de imitar a natureza ou, quando muito, tentar moldá-la aos interesses do capital.

Goodmann e seus colaboradores reconhecem isso no final do livro, e apontam para o surgimento de um novo paradigma bioindustrial no sistema agroalimentar, que já se encontraria em gestação.<sup>30</sup> O *agribusiness* estaria assim incorporando um novo campo de valorização do capital – a indústria biotecnológica –, ou a biotecnologia estaria abrindo novos campos de valorização dos capitais do *agribusiness* ao revitalizar antigas trajetórias tecnológicas?

---

1985). A literatura tem tratado esse fenômeno com diferentes terminologias, figurando entre as mais conhecidas a “externalização” (de partes) do processo produtivo ou o “desmonte” das unidades agrárias. Além do mais, os termos “apropriacionismo” e “substitucionismo” obscurecem o papel ativo que desempenham os próprios agricultores no processo, como bem ressaltou Ploeg (1986).

(29) Essa mesma idéia já havia sido expressa em trabalho anterior de Goodmann & Redclift (1985). Tal interpretação falha ao não reconhecer que muitas das atividades “remanescentes” atualmente realizadas nas fazendas são organizadas de acordo com parâmetros, lógica e procedimentos definidos por agentes externos. Nesse sentido, Ploeg (1986:51-52) aponta com razão que as atividades agrícolas estão sendo reestruturadas de tal modo que a subsunção real vem se constituindo numa realidade crescente também dentro das fazendas e não apenas fora delas, como a abordagem em questão sugere.

(30) Goodmann & Wilkinson (1990). Na verdade, essa idéia já estava presente num trabalho de 1987 publicado em Goodmann (1991).

Qualquer que seja a tendência final, é certo que os complexos agroindustriais já estão se convertendo em complexos bioindustriais. Ou seja, as indústrias de base biológica não apenas têm lugar garantido na indústria alimentar do futuro, como também devem ampliar o seu espaço no chamado  $D_1$  (departamento produtor de bens de capital) da agricultura (indústria de sementes e matrizes, vacinas, defensivos e fertilizantes, etc.). A abordagem desses autores pode ser considerada complementar à dos complexos industriais, na medida em que “estão descrevendo alterações nos complexos agroindustrial e químico, cuja profundidade pode levar a uma redefinição desses complexos” (Lifschitz & Prochnik, 1991: 14).

Essa é outra das questões em aberto no atual debate, e tem a ver com o peso que se atribui à biotecnologia no novo paradigma tecnológico emergente. Nossa opinião é que as novas tecnologias poderão acelerar e ampliar o caminho da utilização da microeletrônica – em especial da informática e da robotização – na agricultura, constituindo-se essa sim a base do novo paradigma pós-industrial baseado na automação flexível, como já ocorre em muitos segmentos industriais.<sup>31</sup>

### 3.5 Complexos agroindustriais: as aplicações no caso brasileiro

Antes de mais nada, é preciso distinguir dois usos distintos que têm sido feito no Brasil do termo “complexo agroindustrial”. O primeiro, claramente inspirado nos conceitos de *agribusiness* e de sistema agroalimentar, refere-se a uma complexão, o CAI. A outra abordagem, derivada do conceito de complexo rural, refere-se aos vários complexos agroindustriais, os CAIs. Esses dois *approachs*, embora partam de concepções distintas, procuram enfatizar uma mudança nas inter-relações entre o setor agrícola e o restante da economia, que tem se acentuado no Brasil desde o pós-guerra, no bojo do que ficou conhecido com o processo de “modernização conservadora” da nossa agropecuária.

---

(31) Para essa discussão, veja-se Graziano da Silva (1995).

O uso muitas vezes abusivo desses termos já provocou pelo menos duas linhas de resistência. A primeira, dos que argumentam contra a “recência” do CAI, baseados na existência de uma forte integração das agroindústrias de longa data no país.<sup>32</sup> E a segunda, dos que protestam contra a “caificação”<sup>33</sup> da agricultura brasileira, baseados no fato de que a grande maioria dos nossos produtores rurais não pode ser considerada sequer moderna.

Comentaremos brevemente os principais autores e o uso que fizeram desses termos. Depois, discutiremos algumas questões metodológicas envolvidas na operacionalização desses conceitos.

### 3.5.1 O macrocomplexo CAI

O autor pioneiro na utilização do termo “complexo agroindustrial” no Brasil foi Alberto Passos Guimarães,<sup>34</sup> para mostrar a integração técnico-produtiva entre esses setores, ou seja, o fato de que a agricultura se relaciona cada vez mais com o setor industrial a montante e a jusante. Daí derivou a idéia da “tesoura dos preços”: para trás, a agricultura se relaciona com uma indústria fortemente oligopolizada que consegue impor preços aos insumos adquiridos pelos agricultores, e, para frente, com a agroindústria processadora, também oligopolizada, que tem ligações específicas com os agricultores e que é dispersa no espaço, o que lhe confere um poder monopsonico na compra de matéria-prima, estabelecendo não só preços, mas também o tipo e o padrão dos produtos. Por isso a compressão na renda dos produtores integrados, o que inviabilizaria a produção capitalista no campo, segundo o autor citado, porque a indústria se apropria do excedente constituído pelo lucro e pela renda da terra.

O seu conceito de industrialização da agricultura não é outro senão o da subordinação da agricultura à indústria, na mesma linha

---

(32) Como, por exemplo, Szmrecsányi (1983).

(33) A expressão é de Martine (1989).

(34) Ver Guimarães (1976). O tema foi desenvolvido posteriormente em Guimarães (1979).

clássica do pensamento de Kaustsky.<sup>35</sup> Para Guimarães, o setor agrícola converte-se num “elo intermediário” entre setores que produzem insumos e processam matérias-primas agrícolas; é a idéia de que a agricultura se converte ela mesma num “ramo industrial”. Note-se que esse tipo de abordagem, embora trate da integração agricultura-indústria, continua pensando em termos setoriais mesmo quando fala de CAI: são dois setores que não se relacionavam e passam a fazê-lo a partir da integração técnica de alguns ramos determinados.

Para designar o crescente relacionamento da agropecuária moderna com os demais setores da economia,<sup>36</sup> outros autores também vêm se utilizando do termo “complexo agroindustrial” – CAI. Porém, ao contrário de Guimarães – que considera essa integração e a conseqüente transformação da base técnica dos produtores uma “perversidade” da indústria, “roubando” o lucro e a renda da terra dos agricultores integrados – Müller (1982) e Delgado (1985) vêem na modernização da agricultura o fator que acelera e prepara a base do seu desenvolvimento capitalista. Para eles, o relevante do processo é a integração de capitais e não apenas a integração técnico-produtiva, que supõem como prévia. Ou seja, o que caracteriza a constituição do CAI é a fusão intersetorial de capitais e não a integração das atividades agrárias numa dada cadeia produtiva. Não é porque a agricultura se integra tecnicamente que ela passa a constituir um ramo da indústria; a marca característica do processo de industrialização da agricultura é que ela passa a ser um campo de aplicação do capital em geral, transforma-se num ramo, como

---

(35) Alguns autores brasileiros buscaram com essa mesma idéia de industrialização da agricultura expressar a nova forma de produzir do setor agropecuário, semelhante à da indústria moderna também nas relações de trabalho que lhe correspondiam. Nesse caso, o conceito de indústria não diz respeito apenas a um corte setorial, mas a uma forma de organização da produção específica do capitalismo, que se seguiu historicamente ao artesanato e à manufatura, como em Lenin (1985). Veja-se, por exemplo, Sorj (1980) e Graziano da Silva (1981).

(36) Nesse particular, deve-se destacar o artigo precursor de Szmrecsányi (1973). Encarando o setor agropecuário numa perspectiva sistêmica, o autor identifica cinco subsistemas: produção agropecuária propriamente dita, atividades de suporte ou de infra-estrutura institucional, fornecimento de insumos extra-setoriais, canais de comercialização e processamento dos produtos agropecuários. É interessante observar que Szmrecsányi se reporta ao trabalho já citado de Malassis (1973a) e menciona “certa afinidade” com a noção de complexo cafeeiro formulada por Cano (1977). Ver, a propósito, Szmrecsányi (1983).

outro qualquer, de aplicação de capitais, um campo de domínio do capital financeiro.

Para Müller (1982), o objetivo da integração de capitais é a busca da taxa média de lucro dos conglomerados que se estabelecem, da possibilidade de compensar eventuais perdas ou déficits que teriam na produção de bens intermediários. Essa planificação para o lucro é feita pelo Estado, que é o agente que converte parte do capital social na agricultura em capital em geral, “no interior do qual opera uma taxa média que distribui os capitais privados e, por força, as diversas formas de riqueza produtiva” (p. 55).

O Estado torna-se assim o “capitalista financeiro” por excelência, o planejador global que dá condições privilegiadas a alguns setores em termos de crédito, financiamento, preços, administração das margens, de modo a possibilitar a cada um dos agentes econômicos da cadeia – ainda que não integrados pelos mesmos capitais – a obtenção de uma taxa média de lucro. Não é preciso que o mesmo capitalista seja proprietário da agroindústria, da parte agrícola, dos insumos, etc., ou seja, de todo o conglomerado, porque existe um agente que pensa em termos macroeconômicos, que regula essas relações. Esse agente – o Estado – paira acima dos interesses dos capitais individuais, planejando o CAI. Daí decorre a importância do Estado moderno na administração dos preços, dos insumos, das margens de comercialização e das diferentes taxas de financiamentos.

Para Delgado (1985), o CAI brasileiro opera como se estivesse totalmente integrado verticalmente, com uma cabeça financeira que é o próprio Estado. A unidade analítica que deriva daí não é a dos ramos de atividade nem a das cadeias produtivas, mas sim a dos próprios grupos econômicos de capitais integrados. O Estado aparece como o regulador desses grupos de capitais, administrando os financiamentos, redirecionando esses capitais para distintos ramos através de penalizações/incentivos, etc. O Estado fica “acima” dos interesses dos capitais particulares, administrando a competição intercapitalista.

Há duas observações importantes a fazer sobre essa idéia de “planificação do lucro”. A primeira é a de que a outorga de privilégios

não representa uma intenção deliberada do Estado. Uma coisa é o governo ser pressionado por diferentes lobbies; outra é supor que o Estado, numa economia de livre mercado, tenha tal capacidade de planejamento *ex-ante* capaz de regular os capitais privados tanto dos grandes grupos oligopólicos, como dos pequenos produtores integrados.

A segunda refere-se ao fato de que o macrocomplexo CAI é pouco operativo. Tem-se num nível muito agregado um conjunto de atividades inter-relacionadas que englobam, além da agricultura em sentido lato, as indústrias a ela vinculadas e a agroindústria; e abaixo do CAI, apenas as empresas ou grupos econômicos, conglomerados, grupos de empresas, etc.<sup>37</sup> O agregado visa apenas substituir o “velho setor agrícola” enquanto unidade analítica. Mas fica impossível, partindo do CAI, apreender as distintas dinâmicas das atividades inter-relacionadas especificamente (complexo canavieiro, complexo avícola etc.), a menos que se volte à análise tradicional por ramos de atividades e/ou produtos (papel e celulose, fertilizantes, alimentos, etc.).

Além disso, a idéia de um grande complexo agroindustrial tem o perigo de ignorar todos os segmentos que não têm esse tipo de integração e regulação. No caso brasileiro, esse “resíduo” não é tão pequeno a ponto de ser desprezado. Em termos de produtos e regiões brasileiras, a integração é muito diversa. Ao tratá-las agregadamente, passa-se a idéia de que a centralização de capitais é muito maior do que efetivamente o é.

Goodmann; Sorj & Wilkinson (1985) também criticam essa noção de um macrocomplexo agroindustrial “que contém implícita a suposição da existência de capitais homogêneos e não-contraditórios (...). A idéia de ‘complexo’ provém de uma tentativa equivocada de generalizar a consolidação de um modelo que é conjuntural e particular, baseado em híbridas/fertilizantes/herbicidas. (...) Uma segunda limitação do conceito

---

(37) Müller (1986), para fugir às dificuldades de operacionalização, propõe reorganizar determinados ramos de atividades em subconjuntos. “Ao se falar em CAI fala-se também, ainda que de modo implícito, em complexo alimentar, complexo produtor de matérias-primas e complexo energético”. Ou seja, o “segundo dígito” do CAI genérico de Müller são esses três complexos, ou outros quaisquer que viessem a ser reagrupados a partir dos ramos distintos, à semelhança de Davis & Goldberg (1957).

de ‘complexo’ agroindustrial reside no fato de ele supor a existência de um processo unificado de produção. (...)

O conceito de ‘complexo’ agroindustrial também traduz a noção de uma divisão estática entre ‘agricultura’ e indústria. (...) Pelo contrário, a agroindústria abarca uma amálgama de capitais em constante mudança e expressa um esforço contínuo no sentido de transformar a agricultura num processo industrial. Como tal, não existem limites estáticos, nem preestabelecidos: a sua área de alcance é determinada pelo progresso e pelas inovações tecnológicas. Nesse aspecto, o ‘complexo’ agroindustrial representa uma fase de transição na apropriação industrial da agricultura.”

Uma outra crítica dirigida à complexão CAI diz respeito à sua delimitação. Prochnik (1987),<sup>38</sup> por exemplo, questiona a inclusão dos setores a montante da agricultura, argumentando que tal recorte significa pensar a dinâmica do CAI a partir das atividades agropecuárias. Argumenta que, se forem considerados a partir de uma visão global da economia, os limites do CAI deveriam ser outros, pois os setores a montante da agricultura, como a indústria de máquinas e implementos agrícolas, pareceriam interligados com o complexo metal-mecânico, e as indústrias de fertilizantes e defensivos, com o complexo químico, etc. Parece óbvio que, se o objetivo é recortar o sistema econômico em subsistemas que permitam uma melhor agregação das relações intersetoriais, os setores a montante – e possivelmente muitos a jusante – da agricultura deveriam ficar fora do CAI. Mas esse tipo de crítica em relação aos critérios de delimitação utilizados perde muito da sua força quando se recorda que a pretensão dos autores que trabalham com o macrocomplexo CAI é outra: a de incorporar as principais transformações em curso na dinâmica da “industrialização da agricultura”.

Müller (1990) apresentou uma nova proposta de conceituação do CAI pela qual aceita tratá-lo como parte integrante dos complexos industriais – CI, aproximando-se do conceito utilizado pelos autores do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de

---

(38) A mesma crítica é repetida em Lifschitz & Prochnik, (1991).

Janeiro – UFRJ.<sup>39</sup> O autor parte de um suposto “espaço interindustrial unificado pelo mercado e rastreado pela dependência técnica e produtiva”, e se propõe a “precisar melhor o CI como base material onde o excedente é gerado e apropriado”, a partir de Trajtemberg e de uma “releitura de Perroux” (p. 11). E conclui que “a noção de CAI pode ser elaborada mediante a simples inserção do conjunto de processos produtivos agrários na noção do CI (...) o que, por certo, configuraria uma estrutura própria e uma dinâmica particular dos setores industriais que operam com os insumos e produtos agrários” (p. 16).

O autor reconhece que, “ao se reduzir o nível de abstração em que trabalha (agricultura/agroindústria/indústria para a agricultura), ganha força a heterogeneidade da base material agrária.” Mas argumenta que as relações entre a agricultura e a indústria, para a agricultura (II), são gerais, dado que “as atividades agrárias, em sua variedade, adquirem em sua quase totalidade os mesmos insumos, o que torna difícil construir tipologias biunívocas entre determinada linha produtiva agrária e determinada linha produtiva industrial para a atividade agrária. O que não parece ser o caso das relações entre essas atividades e as agroindústrias.”<sup>40</sup>

Essas “novas” relações estruturais configurariam um “padrão agrário moderno”, noção com a qual Müller quer “preservar as especificidades da agricultura enquanto atividades tecnoeconômicas (e, por extensão, em certa medida, interesses sociais e políticos) (...). Assim como a noção de CAI visa separar um conjunto de setores, segmentos e

---

(39) Na verdade essa é uma mudança de sua proposta anterior de pesquisa (Müller, 1989). Todavia, Müller mantém as atividades das indústrias para a agricultura como parte integrante do CAI. Mantém também que “a base material agrária, que se tem como geradora de excedentes de tipo distinto de outras bases materiais do sistema econômico (é) crucial na definição desse CI. E esta é uma das razões de considerar as atividades agrárias como pertencentes ao CAI e não complexos agroindustriais, terminologia empregada por Trajtemberg e Vigorito e que se centra na idéia de complexos setoriais” (Müller, 1990: 18).

(40) Todavia, o autor aceita que “é possível que desenvolvimentos tecnológicos já em uso ou de utilização futura possam evidenciar relações mais concretas entre determinadas linhas produtivas agrárias e II, permitindo visualizar uma integração específica entre essa indústria e uma cadeia produtiva, dando a possibilidade de se designar esta inter-relação de complexo industrial específico” (Müller, 1990:19). Apesar disso, Müller insiste na relação genérica, a qual propõe que se designe por “industrialização da agricultura”, no sentido de que as atividades agrárias participam de modo crescente na demanda intermediária de bens e serviços produtivos e comerciais. Para manter a coerência interna com seu novo ponto de vista, Müller (1990) tem que abandonar seu conceito anterior de industrialização da agricultura que incluía também transformações qualitativas nas relações de trabalho e de produção, como, por exemplo, em Müller (1982).

cadeias produtivas da economia nacional como um todo, cuja estrutura está associada às atividades agrárias, do mesmo modo a noção de padrão agrário moderno visa separar as relações que direta e necessariamente incluem a terra e outras características indicadas das demais relações que conformam o CAI” (Müller, 1990: 21). Segundo o autor, é esse “o nível de abstração que toma as atividades agrárias como uma unidade, de sorte a se manter um uso unívoco da noção de complexos agroindustriais e não de complexos” (p. 20-1).

Além das já mencionadas críticas à noção de complexos industriais, o ponto fraco da nova formulação apresentada por Müller (1990) do macrocomplexo CAI é a nosso ver justamente essa noção de padrão agrário moderno. Afinal, manter especificidades não é privilégio das atividades agropecuárias: todos os ramos as têm. A questão é saber se essas especificidades alteram a dinâmica das atividades econômicas aí desenvolvidas a ponto de terem uma forma de concorrência particular, um processo de formação de preços distintos, enfim, uma lógica de acumulação específica decorrente da base agrária dessas atividades. E isso não é óbvio, nem decorre simplesmente da inserção do conjunto das atividades agrárias no CI, como pretende o autor. Essa especificidade poderia decorrer da renda da terra, caso aceitasse, por exemplo, a formulação clássica marxista, o que não me parece ser o caso de Müller em outros textos seus. Poderia decorrer também das especificidades tecnoprodutivas da produção agropecuária (diferença entre tempo de trabalho e tempo de produção, limitações da base biológica, etc.), que, aliás, são mencionadas pelo autor. Mas e daí? Seria possível encontrar um padrão comum a todas as atividades ditas agrárias e consideradas modernas? Na nossa opinião, a idéia de “um padrão agrário moderno” acentua ainda mais uma falsa noção de homogeneidade do processo de produção capitalista no campo entre ramos tão distintos como, por exemplo, pecuária e horticultura – crítica essa que também já havia sido feita à sua formulação anterior de macrocomplexo CAI.

O ponto forte da nova formulação de Müller (1990) é a identificação de vários complexos agroindustriais e sua tentativa de delimitá-los a partir do poder de mercado do núcleo do CI. Infelizmente ele não avança mais nisso, limitando-se a assinalar a possibilidade de se

incorporar aí, além dos aspectos técnicos e econômicos, a ação de associações empresariais e lobbies (p. 15). Vale a pena mencionar que, ao analisar em seguida o caso concreto da cadeia agroindustrial de carnes, Müller chama a atenção para o “caráter histórico do poder econômico e das articulações que ele supõe” (p. 27). Ou seja, ao estender o conceito de poder de mercado para incluir dimensões não-econômicas, Müller tornou “imprecisa a delimitação” do núcleo do CI, sendo obrigado a refazer o percurso histórico da sua construção. É o mesmo que reconhecer que o complexo carnes – ou a cadeia produtiva, para usar a sua terminologia – formou-se a partir de interesses específicos que se articularam em determinado momento histórico para impor o seu poder econômico. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

### **3.5.2 O complexo rural e os CAIs**

A noção de complexos agroindustriais nesta abordagem nada tem a ver com a análise sistêmica. Ela se origina dos autores que se reuniram em torno do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB nos anos 50,<sup>41</sup> em particular Ignácio Rangel (1962), que se utilizaram da idéia de complexo rural para designar o conjunto das atividades desenvolvidas no interior das fazendas da época da Colônia, assentadas na economia natural com sua incipiente divisão do trabalho. As fazendas, para produzir uma determinada mercadoria, tinham que produzir elas mesmas todos os bens intermediários e os meios de produção necessários e ainda assegurar a reprodução da própria força de trabalho ocupada nessas atividades. O complexo rural internalizava assim, além da produção de bens de consumo, a produção de meios de produção (insumos, máquinas e equipamentos), mas um “D<sub>1</sub> assentado em bases artesanais” (para usar a terminologia de Rangel) com o ferreiro, o carpinteiro, o pedreiro, o mecânico, o domador de animais, o seleiro, etc.

Contudo, a produção agrícola para exportação ocupava apenas parte dos meios de produção disponíveis (recursos naturais, mão-de-obra escrava e bens de capital), sendo a outra parte destinada à produção de bens de consumo para a população local e dos próprios meios de produção. Assim, no interior das fazendas produziam-se não só as

---

(41) Ver, a respeito, a apresentação e a introdução de Paim (1957).

mercadorias agrícolas para exportação, mas também manufaturas, equipamentos simples para produção, transportes e habitação. Em resumo, a divisão social do trabalho era incipiente, o mercado interno praticamente inexistia e a dinâmica econômica era determinada quase que exclusivamente pelas flutuações do mercado exterior: quando o preço internacional subia, esses “recursos ociosos” eram alocados na produção para exportação.<sup>42</sup>

Foi essa noção de complexo rural – um conjunto intricado de atividades agrícolas e manufatureiras indissolúvelmente ligadas e internalizadas nas fazendas, que reproduziam em âmbito local as articulações mais gerais do D<sub>1</sub> com o D<sub>2</sub> de toda a economia colonial – que Kageyama & Graziano da Silva (1987, cap. 1) utilizaram como ponto de partida para analisar as grandes transformações da agricultura brasileira desde o século XIX.

Buscando dar dinamismo à noção de complexo rural, os autores citados incorporaram a “teoria dos mercados”, utilizada por Lenin (1985), para mostrar que o desenvolvimento do capitalismo não precisa de um prévio mercado interno. Ao contrário, os mercados vão sendo criados à medida que o próprio capitalismo se desenvolve, pela ampliação da divisão do trabalho na sociedade. Nesse processo, torna-se cada vez menor a importância do consumo pessoal dos trabalhadores e capitalistas e aumenta a dos bens intermediários, demandados pelo crescimento da própria produção capitalista; como cresce também a composição orgânica do capital, é o D<sub>1</sub> (produtor de meios de produção) que, em última instância, passa a “puxar” o crescimento da produção de bens de consumo.<sup>43</sup> A ampliação do mercado interno apóia-se no processo em que da agricultura se separam, um após outro, diferentes tipos de transformação das matérias-primas (e diferentes operações dessa transformação) e formam-se ramos industriais com existência própria, que trocam seus produtos e serviços (que agora já são mercadorias) por produtos da agricultura. Assim, a própria agricultura se transforma e no seu interior se opera idêntico processo de especialização.

---

(42) Esse ciclo pendular era a causa fundamental da fome na Colônia nos momentos de maior prosperidade da grande lavoura, como bem descreve Prado Jr. (1987). Embora formule com clareza o conceito, o autor não chega a se utilizar do termo “complexo” rural.

(43) Ver, a propósito, Miglioli (1981, cap.9 a 11).

Para dar conta das especificidades, no caso brasileiro, desse processo geral de desenvolvimento do “mercado interno” no capitalismo, que culmina com a industrialização da agricultura, Kageyama & Graziano da Silva (1987) remontaram à passagem “do complexo rural aos complexos agroindustriais – CAIs”.<sup>44</sup> Com isso, pretenderam mostrar como, num primeiro momento, há uma dispersão daquele conjunto intrincado de atividades internalizadas nas fazendas coloniais, que vão gradativamente se urbanizando e se industrializando por força da constituição de novos ramos da produção; e, depois, num segundo momento, quando o parque industrial brasileiro se completa com a internalização do  $D_1$  da agricultura dos anos 60 e 70, há uma convergência de atividades afins, por força da própria especialização dos novos ramos que foram se constituindo dentro e fora da própria agropecuária, criando-se novamente laços indissolúveis entre elas, só que agora fora das fazendas. Essa visão da constituição de vários complexos agroindustriais privilegia a inter-relação entre os ramos de demanda final e aqueles setores produtores de insumos e meios de produção específicos para um determinado produto de origem agropecuária.<sup>45</sup> Tem-se assim o CAI carnes, o CAI sucro-alcooleiro, o CAI laranja, etc.

Vale a pena destacar a importância atribuída à “internalização do  $D_1$ ”. De um lado, do ponto de vista da implantação no país das indústrias químicas e mecânicas, fabricantes de insumos e máquinas agrícolas: é a

---

(44) Resumidamente, foram o rompimento do complexo rural e o surgimento do complexo cafeeiro paulista – simultâneo ao processo de substituição de importações – que permitiram o desenvolvimento do mercado de trabalho e a constituição do mercado interno no país. É um longo processo que ganhou impulso a partir de 1850, acelerou-se após a grande crise de 1929, com a orientação clara da economia no sentido da industrialização, e se consolidou nos anos 50 com a internalização do  $D_1$  industrial. A partir daí, completa-se o processo geral de industrialização e se inicia nos anos 60 o processo de industrialização da agricultura, qual seja, o de montagem do  $D_1$  agrícola e do proletariado rural, que responderão pelo fornecimento de capital fixo e variável, respectivamente, para a nova dinâmica da acumulação de capital no campo. O novo centro dinâmico da economia – a indústria e a vida urbana – impõe suas demandas ao setor rural e passa a condicionar suas transformações, que vão culminar nos anos 70 na constituição dos CAIs.

(45) O complexo cafeeiro paulista é considerado pelos autores o precursor dos CAIs, no sentido de que é ele – e não os complexos rurais que resistem – que se “desintegra” e permite transitar para os complexos agroindustriais que se constituem nos anos 70. Na formulação original de Cano (1977), o complexo cafeeiro paulista incluía, além da atividade produtora de café, as atividades a ela relacionadas, como a agricultura produtora de alimentos e matérias-primas, a atividade industrial de beneficiamento, embalagem e manufatureira, os serviços ferroviário, bancário e de infra-estrutura e a própria atividade do Estado ligada ao café. Vale a pena assinalar a importância que assumiam as atividades de serviços nesse processo de transformação das atividades urbanas e industriais.

partir daí que se torna possível aprofundar o processo de modernização, com a industrialização da agricultura e a constituição dos vários CAIs. De outro, no sentido de que apenas quando se estabelecem relações específicas para trás com a indústria de insumos e máquinas agrícolas é que se tem um CAI completo.<sup>46</sup> Ou seja, é apenas aí que se completa o tripé composto pela indústria para a agricultura, pela agroindústria e pela agricultura moderna em torno de uma determinada cadeia produtiva com vínculos específicos entre si. Com isso, garante-se uma dinâmica particular determinada endogenamente nesses complexos, que contam no seu interior com grupos de interesse responsáveis pela formulação das demandas específicas junto ao Estado.

É nesse mesmo processo geral de desarticulação do complexo rural e de constituição dos CAIs que a agricultura perde a sua regulação geral, que era dada pela dinâmica mercado externo/mercado interno. E isso impõe, como argumentamos no capítulo 2, uma participação cada vez maior do Estado no sentido de formular políticas específicas para cada complexo agroindustrial, com um duplo objetivo. Primeiro, de restabelecer uma outra regulação, na medida em que o Estado passa a definir os principais parâmetros para a rentabilidade dos capitais empregados nesses distintos ramos. Segundo, como árbitros das contradições que se internalizam nesses novos complexos, regulando, por exemplo, a fixação de preços e margens dos produtos intermediários, a fiscalização da competição oligopólica, o estabelecimento de cotas (especialmente no caso das importações), etc.

Isso se reflete até mesmo na própria composição do governo, que é apropriado não apenas pela burguesia enquanto classe proprietária dos meios de produção, mas por lobbies de interesses específicos deste ou daquele setor, tendendo a uma corporativização (ou privatização) do próprio aparelho de Estado.

É preciso destacar também o caráter histórico que demos à delimitação dos CAIs, sem necessidade de eleger previamente uma ou

---

(46) Segundo a classificação que utilizamos, os CAIs completos têm ligações específicas com a indústria a montante e a agroindústria processadora (ex: complexos avícola e suco-alcooleiro); os CAIs incompletos só têm ligações específicas à frente, com a indústria processadora (ex: as fibras, as frutas, os latifúndios e os legumes). Há ainda um conjunto de atividades modernizadas que não têm ligações específicas nem à frente, nem para trás, muito embora se utilizem de insumos químicos e de máquinas e equipamentos agrícolas genéricos como trator, arado, fertilizantes NPK, etc. Para maiores detalhes, ver Kageyama et al. (1990, cap. 2).

outra variável delimitadora. Isso, de um lado, permite tratar os CAIs como o resultado datado de um processo de transformações em curso, não necessariamente final ou estático; de outro, impõe que a sua delimitação seja multideterminada, tornando flexível a inclusão/exclusão de seus componentes em função da ênfase que se queira imprimir à análise. A delimitação dos CAIs é uma questão fundamental do ponto de vista metodológico, especialmente quando se pretende operacionalizar o conceito. Todavia, não se pode, em nome dessa necessidade de precisão, perder de vista a sua importância analítica.

Não poderíamos terminar esta seção sem uma avaliação crítica da própria noção de complexos agroindustriais que vimos utilizando. Ela merece pelo menos dois reparos fundamentais: primeiro, a necessidade não só de incluir, mas também de destacar as atividades de serviços no interior dos distintos complexos,<sup>47</sup> e, segundo, a de permitir tratar endogenamente os autores sociais que aí operam, em especial o Estado, com sua política pública. Na verdade, a ênfase que demos aos encadeamentos tecnoprodutivos levou-nos a apresentar o conceito de complexos agroindustriais como algo “fechado em torno de um produto”, como nas *filieres*. Chegou a hora, pois, de “abri-lo”.

### 3.6 Novas e velhas questões

Como já afirmamos, o uso abusivo do termo “complexo” tem provocado muita controvérsia na literatura econômica brasileira recente.

---

(47) Como chamam a atenção Green & Santos (1991: 13-4), nessa sua fase pós-fordista, as cadeias agroalimentares estão se alterando: de um lado, as matérias-primas estão sendo cada vez mais intercambiadas, algumas aproximando-se de produtos genéricos de múltiplos usos; de outro, a própria indústria de transformação tem procurado “ampliar” o seu ciclo produtivo, apresentando produtos com uma quantidade de transformações cada vez maior e/ou dirigidos a nichos de mercado cada vez mais específico. Flexibilizam assim, de um lado, as tão temidas “relações de subordinação” dos produtores rurais com as agroindústrias a jusante; de outro, reduzem-se as necessidades de padronização para a massificação do consumo agroindustrial. Essas novas tendências vêm impondo, por sua vez, um crescimento dos serviços informatizados de gestão da produção, da circulação e da venda dos produtos alimentares. Constituem-se assim verdadeiras “economias de rede”, em lugar das tradicionais cadeias produtivas, mudando os padrões de produção e consumo, impondo novas relações de compra e venda e de comportamento de seus atores. Neste particular, divergimos da posição de Green & Santos (1991), em relação à ênfase que colocam nas possibilidades de escolha do consumidor moderno em função de suas preferências individuais. Estamos de acordo, todavia, com a idéia de que o “primado da oferta” vigente no setor agroindustrial da fase fordista tende a perder terreno, especialmente entre os consumidores de mais altas rendas.

Parte dessas críticas se deve ao pouco esforço analítico e conceitual dos autores brasileiros que vêm se utilizando dessas abordagens. Na verdade, são poucos os trabalhos que têm se preocupado em discutir o alcance e as limitações dessa nova abordagem para o caso brasileiro. Um estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (1988), por exemplo, considerado um dos maiores esforços de investigação empírica nessa temática, dedica apenas duas páginas à noção de complexo e à sua delimitação.

Na nossa opinião, é preciso antes de mais nada separar a noção de complexo das questões metodológicas relativas à sua operacionalização. A primeira refere-se a um problema teórico: trata-se de precisar a idéia de complexo, conceituá-la, definir exatamente o que se pretende com ela, qual o uso analítico que se propõe. A segunda questão é empírica: diz respeito aos instrumentos utilizados, aos critérios de recorte dos seus elementos constitutivos, etc. O fundamental é ter claro que as questões metodológicas decorrem do conceito de complexo que se utiliza, e não o contrário. Não se pode, em nome de um pretensão rigor acadêmico, construir uma unidade analítica que não se preste ao uso pretendido. O uso desta ou daquela ferramenta, deste ou daquele método vai depender, em última instância, da noção de complexo que se pretenda materializar.

É aqui que as dificuldades começam: como cremos ter demonstrado anteriormente, há distintas noções de complexo em pauta, que podem até mesmo ser diferenciadas pelo uso corrente que se faz do termo. Se, de um lado, a noção intuitiva de complexo aponta no sentido de um conjunto de atividades inter-relacionadas, de outro, ressalta o imbricamento dos diferentes planos envolvidos na sua análise.

Há toda uma literatura, relativamente recente, concentrada no esforço de operacionalizar a idéia de complexo industrial aplicada à economia brasileira. Dois núcleos merecem particular destaque: os autores ligados ao Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IEI/UFRJ<sup>48</sup> e aqueles ligados ao Instituto de

---

(48) Um resumo da proposta desses autores pode ser encontrado em Haguenauer et al. (1984).

Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/UNICAMP.<sup>49</sup> Não é nosso objetivo, aqui, proceder a uma revisão dessas tentativas empíricas de operacionalizar a idéia de complexo, nem do debate que têm suscitado. Gostaríamos apenas de assinalar que também a crítica à noção de complexo industrial utilizada pelo IEI não pode ser separada da forma de delimitá-lo a partir do instrumental da matriz insumo-produto,<sup>50</sup> nem pode ser usada para reduzir outras noções de complexo a uma mera unidade de agregação.<sup>51</sup>

A proposição de um conceito operacionalizável de complexo com base apenas nas “relações internas” de compra e venda entre determinados segmentos articulados produtivamente entre si nos parece uma simplificação indevida. Enfatizar a “autonomia relativa” existente entre os vários componentes do complexo tem a vantagem de permitir delimitar claramente uma cadeia de atividades inter-relacionadas entre si a partir de um dado parâmetro quantitativo. Todavia, ao privilegiar apenas a “endogenia do complexo”, a proposição não é suficiente para captar a dinâmica do mesmo. Em outras palavras, a evolução de um determinado complexo pode ser determinada pelas suas relações externas, como, por exemplo, as políticas governamentais que lhe são específicas. Além disso, a fixação de um único parâmetro quantitativo como variável classificatória pode fazer com que certos segmentos qualitativamente importantes fiquem fora das atividades arroladas como integrantes do complexo.<sup>52</sup>

---

(49) A proposta metodológica básica pode ser encontrada em Possas (1988).

(50) Como, por exemplo, ignorar as relações de compra e venda de bens de capital, excluir os setores de prestação de serviços e os produtos de uso difundido, ignorar o consumo intra-indústria, referir-se a uma dada estrutura produtiva, etc.

(51) Um texto de Possas (1991) induz a esse viés, apesar da sua relevante contribuição ao enfatizar a necessidade de não se confundir nível de agregação (firmas, setores, etc.) com nível de análise (micro/macro). A sua crítica refere-se explicitamente aos autores do IEI/UFRJ, a uma determinada maneira de definir e operacionalizar a noção de complexos industriais. Ela não pode ser indiscriminadamente estendida a outras noções de complexos, como mostraremos nas seções finais deste capítulo.

(52) Um bom exemplo é a evolução recente do complexo aves-rações. A partir de mudanças na política de preços mínimos do final dos anos 70, a prática da estocagem de grãos por agentes intermediários foi desestimulada. Em função disso, as grandes indústrias produtoras de rações tiveram encarecidas as suas fontes de matérias-primas. Além disso, mudanças tecnológicas no ramo da informática e da indústria farmacêutica tornaram acessíveis, até mesmo aos pequenos criadores, os microcomputadores e o concentrado protéico, habituando-os a produzir sua própria ração a partir da matéria-prima disponível no local. Ora, é evidente que ninguém se atreveria a incluir esses ramos da indústria farmacêutica e da informática como integrantes do complexo aves-rações. Mas eles são fundamentais para explicar por que a dinâmica de um dos seus segmentos fundamentais – a indústria

Também não nos satisfaz o conceito utilizado pelos autores ligados ao IEI/UFRJ. Aqui, infelizmente, torna-se quase impossível separar a crítica ao conceito teórico da ferramenta empírica utilizada, a matriz de relações intersetoriais. Os complexos a partir daí obtidos se restringem às relações entre indústrias, excluindo os setores de prestação de serviços e os produtos de uso difundido (combustíveis, energia elétrica e embalagens, basicamente), assim como o consumo intra-indústria; e como cada indústria é parte de um todo maior, a definição dos limites do subconjunto delas que participa de determinada cadeia produtiva é sempre “mais ou menos arbitrária”, especialmente dos segmentos situados “para trás”, como é o caso dos bens de capital.<sup>53</sup> Ora, não é possível retratar as novas dinâmicas que envolvem atividades agrárias sem os serviços e os bens de capital.

Possas (1991) vai mais longe e nega que os complexos – tais como definidos pelos autores do IEI/UFRJ – sejam uma unidade de análise relevante, dado que excluem os determinantes de sua estabilidade e de sua dinâmica, as inovações. Ele admite que o complexo industrial é tão-somente “uma conveniente unidade de agregação” – embora não de análise – de atividades interdependentes, ou ainda “uma importante unidade de agregação para análises macroeconômicas”.<sup>54</sup> Não é uma unidade de análise microeconômica por não estar no “âmbito das decisões dos agentes”, uma vez que o nível de agregação por si mesmo não pode ser elemento definidor do corte micro/macro.<sup>55</sup> No nível micro –

---

da razão – se altera radicalmente nos anos 80, passando da especialização em grandes plantas à integração vertical pelos próprios produtores avícolas. Ver, a respeito, Ortega (1988).

(53) Em função disso, o consumo intermediário aí utilizado difere do conceito usual na medida em que exclui não só as importações e os impostos, como os serviços, aí incluídos as margens de transporte e comercialização, os bens de uso difundido e o autoconsumo. Ver, a respeito, Haguenaer et al. (1984:15).

(54) “O que o põe na companhia de outros agregados setoriais, também úteis se usados nos seus limites, como por exemplo os macrossetores verticalmente integrados de Kalecki que permitem articular os setores reais da economia com as principais categorias de demanda final, etc.” (Haguenaer et al., 1984: 51).

(55) “A identificação de macro e microeconomia como níveis de agregação é no mínimo superficial, quando não francamente errônea. Enquanto âmbitos de análise terão níveis de agregação correspondentemente distintos, mas não delimitados *a priori* sem referência ao objeto de análise. Assim, a instância ‘micro’ pode requerer como unidade de agregação tanto a firma (como unidade de capital) como o mercado (quando forem identificáveis padrões reguladores de concorrência), ao passo que a instância ‘macro’ tanto pode envolver agregações multissetoriais/intersetoriais – como, por

entendido como “âmbito das decisões dos agentes” – estariam as unidades analíticas: as quase-empresas e/ou as firmas, ou seja, a unidade mais elementar que toma decisões autônomas; a indústria e o mercado, eixo no qual se processa a “interação competitiva estratégia versus estrutura” e que contém o mesmo espaço da concorrência que dá origem às inovações. Daí a ênfase de que os determinantes básicos da dinâmica econômica não se encontram no complexo, mas sim na relação indústria-mercados.

A questão central parece referir-se à instância em que os agentes tomam tais decisões autônomas. O pressuposto de Possas (1991: 45) é de que “a lógica das decisões empresariais tem a ver, entre outras coisas, com mercados, diversificação, inovações – e até com relações intersetoriais; mas de nenhuma forma razoável podem subordinar-se a estes, ou mesmo organizar-se em torno destes, ou qualquer coisa parecida”. Ou seja, não se admite nenhum “movimento orquestrado”,<sup>56</sup> como a ação de grupos de interesse, de organizações representativas, etc. Além de deixar uma falsa impressão de uma decisão individual ao livre-arbítrio dos empresários, a idéia de autonomia dos agentes, se não for qualificada, pode chocar-se até mesmo com a atuação do Estado moderno e das instituições públicas e privadas (desde associações empresariais até sindicatos e outras entidades de representação) enquanto formuladores e operadores de mecanismos de regulação social no seu sentido mais amplo.

Como já dissemos anteriormente, a crítica de Possas se refere à noção de complexo industrial utilizada pelo IEI/UFRJ e não pode ser separada da forma de delimitá-lo através da matriz insumo-produto; ou seja, a crítica dirige-se àquela maneira particular de definir e operacionalizar complexos, não podendo ser indistintamente estendida a outras noções de complexo. A discussão sobre nível de análise e nível de agregação – que é a relevante para se definir o status teórico da noção de complexo – passa na nossa opinião por uma questão mais geral, qual seja, de como os tais agentes econômicos – uma expressão asséptica para designar os capitalistas – tomam suas decisões e qual a real autonomia

---

exemplo, os próprios complexos industriais – quanto níveis mais agregados, inclusive – mas não necessariamente – a economia como um todo” (Haguenauer et al., 1984: 38).

(56) A feliz expressão é de Salles Filho & Silveira (1991).

que têm e em relação a quê. Se é verdade que o paradigma marxista de que as classes sociais “determinam em última instância” os comportamentos individuais não pode mais ser aceito, muito menos se pode pensar que as decisões econômicas sejam autônomas na acepção literal da palavra, que é a de “governar-se por si mesmo”. E não basta aqui aceitar que elas sejam influenciadas pela maioria, ou quaisquer outras, das regras de decisão keynesianas: é preciso admitir que os interesses individuais podem ser – e efetivamente o são, na maioria dos casos – moldados, articulados, organizados e – é óbvio – subordinados a um conjunto de interesses maior, não necessariamente mais amplo, nem de classe, nem muito menos, mais legítimo ou mais ético.

### **3.7 Os complexos enquanto “orquestração de interesses”**

Já destacamos que na noção de complexos agroindustriais que utilizamos é fundamental a idéia de que eles são o resultado de um processo histórico específico. Nesta seção, vamos discutir com mais detalhe a idéia de que a sua conformação reflete um duplo movimento: de dentro, a ação das forças sociais, econômicas e políticas dos agentes que o integram; e, de fora, pela ação do Estado através das políticas públicas e de suas agências ao estabelecer relações particulares com os agentes anteriormente mencionados. Na elucidação desses movimentos, vamos recorrer a algumas contribuições da abordagem neocorporativista.

#### **3.7.1 A contribuição do *approach* neocorporativista**

Antes de mais nada, é preciso reconhecer que tem sido difícil superar no conceito de corporativismo o tom pejorativo e as implicações que ele traz. O próprio Schmitter, considerado um dos pais modernos dessa abordagem, reconhece que em seus primeiros trabalhos tendia a relacionar corporativismo exclusivamente com regimes e regras autoritárias.<sup>57</sup>

---

(57) Como por exemplo em Stanford (1971) e *The portugalization...* (1973). Ver, a respeito, Schmitter (1974).

Pérez Yruela & Giner (1988) atribuem parte dessa confusão ao uso do termo corporativismo nas línguas latinas (em particular na francesa e na portuguesa), nas quais é carregado de conotações político-ideológicas, em geral associadas aos regimes políticos de origem fascista que vigiram em Portugal salazarista, na Espanha franquista e na França de Vicky. Na literatura inglesa e na castelhana, isso pode ser evitado em grande parte com o uso do termo “corporatismo”, que deriva diretamente de corporação.<sup>58</sup> Infelizmente, em português só existe “corporativismo”, que significa “doutrina que prega a reunião das classes produtoras em corporações sob a fiscalização do Estado”, segundo o Novo Dicionário Aurélio. Por concordarmos que não é apenas uma questão semântica que está em jogo, vamos também passar a empregar o termo “neocorporativismo” para denominar os processos de concertação que se dão nas sociedades democráticas contemporâneas.<sup>59</sup>

Por trás deste assunto, que pode parecer superficial, encontra-se um tema bastante mais substancial: como explicar as transformações na maneira de mediar os interesses e de elaborar determinadas políticas nas sociedades modernas. É disso exatamente que trata o *approach* neocorporativista, que faz parte de um gênero mais amplo de teorias no campo da política econômica identificadas como institucionalistas. O ponto central dessa abordagem é que o comportamento econômico, social ou político não pode ser entendido exclusivamente em termos de escolhas ou preferências individuais, nem em termos de imposições ou identidades coletivas. “Em particular”, escreve Schmitter (1989: 61), “o institucionalismo rejeita a fascinante pressuposição corrente de que tudo pode ser reduzido metodologicamente ou empiricamente ao cálculo racional de indivíduos em competição. Todavia, ele é igualmente hostil à falácia inversa de que entidades holísticas (tribos, comunidades, classes,

---

(58) Schmitter (1985:71), apóia essa posição ao admitir que em determinados países, como a França, a discussão se viu virtualmente paralisada até pouco tempo por esse problema lingüístico. Os italianos e os alemães, segundo ele, resolveram o assunto rapidamente eliminando o vi e usando “corporativismo” como um neologismo anglo-saxão convenientemente expurgado de suas desacreditadas associações passadas.

(59) No texto originalmente publicado usamos o termo “corporatismo”, o que não foi, todavia, bem aceito. Na versão publicada posteriormente em espanhol, já passamos a adotar o termo “neocorporativismo”. Veja-se, Graziano da Silva (1994).

nações, sistemas, etc.) podem explicar todos os resultados. Numa visão mais positiva, o institucionalismo sugere que em algum lugar entre mercados e Estado se concentra um grande número de padrões recorrentes de comportamento coletivo.”

Esses *loci* são as instituições, entendidas como um “setor não-governamental e de não-mercado que tem uma dinâmica própria que não reflete apenas a demanda por seus serviços. Elas representam, pois, uma posição intermediária entre dois conjuntos de atores expedidos e autonomamente constituídos: os indivíduos (o que pode incluir as famílias e as firmas) e as autoridades (algumas das quais podem ser privadas, assim como públicas). (...) Mas, é apenas quando especificamente intermediários organizados estão envolvidos, apenas quando o processo de deliberação efetivamente lhes dá o poder de representar os interesses coletivos de algum grupo e de tomar a conseqüente responsabilidade por qualquer decisão tomada – que se pode falar de corporativismo strictu sensu. Não é o mesmo que uma mera consulta e não está aberto à participação de qualquer um. (...) Na sua forma mais extrema o corporativismo pode resultar em ‘governos e interesses privados’, os quais têm grande autonomia e autoridade tanto sobre membros como interlocutores na maneira de alocar recursos” (Schmitter, 1989: 62-4).

A análise neocorporativista argumenta que, se um consenso efetivo emerge de conflitos de classes, de interesses setoriais e profissionais, as principais instituições e os principais processos envolvidos necessariamente serão configurados de maneira a refleti-lo. Daí a atenção de seus analistas ter se detido em dois conjuntos distintos: nas formas de organização dos interesses, e nas formas pelas quais as decisões são tomadas e implementadas (não há necessariamente uma correspondência biunívoca entre ambas).

Cawson (1985: 1-22) distingue duas vertentes básicas entre os estudos neocorporativistas: uma, em nível macro, diz respeito a uma explanação holística de sistemas políticos e inclui um esforço de estabelecer um *ranking* de nações dentro de um *continuum* de graus de neocorporativismo; e a outra refere-se aos processos políticos em níveis

intermediários (meso) e tem a pretensão de tratar o neocorporativismo como um princípio universal de associação, ao lado da comunidade, do mercado e do Estado.<sup>60</sup> Nessa última abordagem, com a qual melhor nos identificamos plenamente, o neocorporativismo é considerado um processo sóciopolítico específico no qual determinadas organizações, representando monopolisticamente interesses funcionais, engajam-se em trocas com agências governamentais sobre as políticas públicas que as envolvem, desenvolvendo para isso atividades que combinam representação de interesses e a implementação dessas políticas, através de delegação de autocumprimento.<sup>61</sup>

O paradigma neocorporativista identifica, portanto, uma lógica diferente de ação coletiva. Numa comunidade, as preferências de seus membros são interdependentes, baseadas em normas comparativas e na satisfação comum das mesmas. Em um mercado competitivo, supõe-se que as ações dos competidores sejam independentes, e num modelo dominado pelo Estado, que os atores sejam dependentes de uma coordenação hierárquica. Em uma ordem neocorporativista, as organizações têm um efeito determinante e previsível sobre os seus membros, de modo que as satisfações dos interesses destes podem ser consideradas como “estrategicamente interdependentes”.

O paradigma neocorporativista também identifica uma lógica diferente em relação aos processos de decisão. As comunidades decidem, em teoria, por consenso; os mercados, pelas preferências individuais ou pela regra da maioria; e os Estados; por adjudicação da autoridade. Um sistema neocorporativista funciona a partir de uma seqüência de ajustes que acaba ratificando um pacto final por um “consenso obrigado” ou “concertação”, algo que nada tem a ver com as regras claras e óbvias de

---

(60) Para Schmitter (1985: 63), é possível falar das tendências neocorporativistas como um novo “modelo de ordem social”, com sua própria lógica de ação e reprodução, distinto dos modelos tradicionais identificados com as noções de comunidade, mercado e Estado. O autor não acredita que esta “nova ordem” esteja destinada a prevalecer sobre as outras três, já que a ordem social moderna está composta por uma mescla de instituições tal que, se tomadas isoladamente, comunidade, mercado e Estado falham em explorar todas as combinações possíveis.

(61) No nível *meso* não há a necessidade de se pressupor arranjos tripartites (capital-trabalho-Estado) como no nível macro, nem se requer o caráter nacional e classista das associações de interesses (Cawson, 1985: 8).

decisão por unanimidade, por maioria ou da autoridade, características dos outros modelos de ordem social. São exatamente esses aspectos obscuros do processo de tomada de decisão nos sistemas neocorporativistas que o tornam recorrentemente vulnerável a uma legitimação social mais ampla. Em que pese isso, a tendência dos sistemas capitalistas modernos continua a apontar a concertação como a forma desejável para a tomada de decisões políticas.<sup>62</sup>

Uma das contribuições mais importantes da abordagem neocorporativista é o tratamento dispensado às organizações. Como atores coletivos, elas se relacionam com os interesses individuais de seus membros de uma maneira dialética: os interesses da organização são conformados pelos interesses individuais, mas ao mesmo tempo modelam e controlam esses interesses.<sup>63</sup> Essa concepção básica é uma crítica tanto ao pluralismo, segundo o qual os interesses são expressões de preferências individuais, como ao marxismo, em que são considerados resultado da consciência de classe. Para os neocorporativistas, nem todos os interesses das organizações são simples agregações ou invólucros das preferências individuais de seus membros. Algumas instituições desenvolvem um caráter semicompulsório de afiliação, limitam e disciplinam seus membros e freqüentemente lhes dificultam ou impossibilitam a saída da organização. Essa capacidade das organizações de exercerem um controle social tem sido estimulada e licenciada pelo Estado e utilizada como meio de implementar políticas públicas.

O “modelo neocorporativista” não pode surgir, nem sobreviver, sem a conivência ou a cumplicidade do Estado, que é um dos atores fundamentais do processo de concertação dos interesses envolvidos. A ação do Estado é, pois, causa necessária, porém não suficiente, já que pressupõe também algum grau de organização prévio e autônomo dos demais interesses envolvidos. Os interlocutores devem ser suficientemente capazes de levar a cabo ações coletivas organizadas para impedir que o outro possa realizar seus interesses diretamente, mediante controle social e/ou econômico; e cada um deles, por si, deve ser

---

(62) Ver, a respeito, Schmitter (1989).

(63) É o que Offe (1989, cap. 7) chama de “atribuição de status público aos grupos de interesse”.

suficientemente incapaz de manipular unilateralmente os poderes públicos para impor seus interesses unilateralmente através do Estado. Como diz Schmitter (1985: 51), nesse contexto de “negociação obrigada” aumentam o espaço e a necessidade de intervenção do Estado.

Tanto Schmitter, como Cawson – dois expoentes do *approach* neocorporativista – concordam com a idéia de que não é necessária uma teoria do Estado para explicar as políticas públicas. Basta admitir que há uma autonomia relativa e que há interesses institucionais do Estado que não se confundem necessariamente com os interesses dos governos e de seus funcionários. Também concordam com a idéia de que o “corporativismo” é impossível em sociedades onde o Estado é muito fraco ou muito forte. Como bem disse Cawson (1985: 225), “o neocorporativismo parece requerer um Estado que seja forte o suficiente para preservar sua própria autonomia mas não o suficiente para impor uma concepção independente à sociedade que transcenda os interesses envolvidos”.

Na abordagem neocorporativista, a distinção macro/meso/micro diz respeito à abrangência das organizações de interesses, *meso* referindo-se àquelas organizações que operam entre o nível das cúpulas nacionais (macro) e das firmas individuais (micro). Já a distinção setorial/transetorial refere-se ao escopo da barganha política entre essas organizações e as agências governamentais. Como já enfatizamos, tomar o setor como equivalente a um ramo de produção industrial é apenas o ponto de partida da abordagem neocorporativista, segundo a qual são os próprios atores que identificam os interesses coletivos e se organizam para defendê-los e promovê-los. E as mudanças recentes na tecnologia, nos mercados e nas políticas públicas estão convergindo para fazer do setor um nível meso de análise particularmente importante, convertendo o seu status de um parâmetro de amostragem para uma variável explanatória.

Segundo Schmitter (1989: 71), “ao contrário das expectativas tanto dos liberais, como dos marxistas, a economia capitalista não está se movendo inexoravelmente para mercados nacionais cada vez integrados com custos similares por sobre as diferenças de unidades territoriais e

setoriais. Uma grande variedade de intervenções políticas advindas de muitas fontes têm ‘setorizado e regionalizado’ esses custos em resposta à competição internacional e à inovação tecnológica”. Assim, em nome de políticas setoriais ou regionais, torna-se necessária uma grande concertação de interesses sobre incentivos fiscais e financeiros, para não falar de infra-estrutura, treinamento, etc. O que não é ainda claro, segundo Schmitter, é “em que lócus ocorrerá essa barganha: se irá focalizar mais os arranjos multífirmas, cobrindo setores de produção inteiros ou níveis intermediários de governo tais como regiões e províncias” (p. 72).

Entre as principais razões para se utilizar os setores como unidade de análise, Schmitter (1990) destaca, de um lado, que eles são um dos principais lugares (os outros são as comunidades ou localidades) onde as trocas entre produtores são “socialmente construídas”; e, de outro, que são os setores que provêm a principal estrutura dentro da qual muitas das políticas são efetivamente administradas. Em outras palavras, “os setores podem ser criados e sustentados de baixo através da ação independente dos capitalistas; e de cima, através da imposição de regras pelas autoridades. Auto-organização e políticas públicas podem interagir e combinar de modo a produzir um setor, um resultado que é particularmente desejado quando os capitalistas encontram dificuldades ou impossibilidade de estabilizar as suas trocas em bases voluntárias e terminam apelando para a ajuda do Estado ou outro *outsider*” (p. 13).

Schmitter ressalta que o capitalismo depende de “arenas de decisão” onde produtores e consumidores trocam bens e serviços regulados por vários mecanismos (ele reserva o termo “mercado” para aqueles mecanismos governados apenas pelos preços e trocas voluntárias). E que o setor é uma dessas arenas de decisão, delimitada por um subconjunto de produtos realmente competitivos ou potencialmente substitutos. A identificação dos agentes inclui, além dos produtores dos bens e serviços que estão competindo (ou que poderiam estar), os que gravitam em torno deles, ou seja, os fornecedores de matérias-primas, os *experts*, pesquisadores e técnicos, os comerciantes, banqueiros, trabalhadores e até mesmo agências governamentais. Como definir o domínio de um setor e de que modo estabelecer os que serão convidados

(e quem irá aceitar) para constituir um arranjo particular são problemas de desenho institucional e de contingência política.

Para Schmitter (1990: 13-5), “os setores são artificiais. Seus membros e limites são escolhidos, não dados. Eles precisam ser criados como estruturas sociais construídas conjuntamente pelas percepções entrelaçadas e decisões dos atores. Além disso, eles podem ser estabelecidos por uma diversidade de motivos. De baixo, por assim dizer, firmas individuais podem criá-los para reduzir a incerteza nas suas atividades e/ou economizar nos seus custos de transação; de cima, agências estatais e outras autoridades podem designá-los como beneficiários específicos de políticas públicas ou como clientes da regulação pública. (...) a atenção ao nível *meso* dos setores (que em diferentes países pode ser também chamado por outros nomes como indústrias, grupos industriais, ramos de produção, produtos, grupos de produto, etc. – complexos, acrescentaríamos) imediatamente nos torna sensíveis a algo que aparentemente tem escapado à atenção da maioria dos economistas: nem todos os setores (ou complexos, como preferimos denominá-los) são organizados como mercados. Ao contrário, quando se olha em volta em qualquer caminho concertado, se descobre uma espantosa variedade de ‘mecanismos’ ou arranjos, mais ou menos formalizados, para regular transações e trocas internamente e além das fronteiras de qualquer setor”.

Ressalte-se mais uma vez que Schmitter afasta quaisquer características não-econômicas da definição de mercado. Entre esses “arranjos”, que ele denomina “mecanismos de governança setoriais”, há alianças, redes, associação de negócios, clubes e acordos de cavalheiros.

“A maioria das trocas econômicas são socialmente construídas ou estruturadas no duplo sentido de que elas dependem de regras relativamente estáveis e que exploram relações extra-econômicas entre agentes. ‘Mercados puros’ ou transações pontuais entre estranhos que não têm expectativas de trocas futuras e não têm confiança em normas comuns são a exceção. Uma visão mais realística de como os produtores se relacionam uns com os outros e com seus clientes deve focalizar no setor como um nível possível de estruturação. Ou seja, é essa interação

estratégica entre produtores – às vezes competitiva, às vezes cooperativa, às vezes imperativa – num nível intermediário entre o micro e o macro, que cria e sustenta a estrutura básica da economia” (Schmitter, 1990: 13-4 e citações).

É dentro dessa nova abordagem do conceito de setor proporcionada pela abordagem neocorporativista que pretendemos situar a noção de complexo como o resultado histórico de uma concertação de interesses entre instituições públicas e privadas, num determinado nível (ou âmbito) organizacional. Ela nos permite ver os complexos como verdadeiras máquinas de organizar interesses no quadro das relações conflituosas entre segmentos da iniciativa privada e o Estado, priorizando e até mesmo incluindo/excluindo atores que por razões estritamente econômicas deveriam ou não fazer parte de uma dada estrutura tecnoprodutiva.<sup>64</sup> Ela nos propicia entender melhor, entre outras coisas, o processo de elaboração e de implementação dessas políticas públicas específicas, um dos elementos centrais na explicação das dinâmicas particulares dos distintos complexos.

### 3.7.2 Explorando a dimensão política dos CAIs

Nesta seção, vamos procurar precisar aquilo que Bertrand (1982) denominou “a dimensão política, consciente, organizada que a noção de complexo pode nos aportar”:

“O complexo não é um dado a priori, um cômodo recorte estatístico ou um instrumento descritivo; ele é o resultado de uma análise histórica, genética da constituição de uma (eventual) organização. Essa organização nasce nas condições particulares (um jogo de contrários), na busca convergente de um objetivo dado, partilhado por um grupo de agentes cujos interesses não são necessariamente convergentes em todos os pontos. A constituição do complexo necessita de um consenso entre os participantes. O complexo pode desaparecer ou se expandir se as condições mudam ou não são mais satisfeitas.

---

(64) Agradecemos ao professor Walter Belik a sugestiva comparação dessa noção com a do “complexo militar”, consagrado pela literatura norte-americana, que abrangia não só o aparelho industrial produtivo propriamente dito, como também grupos de interesses e segmentos da burocracia estatal.

O complexo, uma vez que se organiza, define um modelo de relações internas e com o seu contexto (meio ambiente). Esse modelo é o resultado de decisões tomadas em comum que tendem a definir regras de conduta, um ou mais produtos a 'valorizar', em função de uma finalidade. Ele incorpora tanto uma maneira de produzir, como de consumir (ou de utilizar) os produtos do trabalho de cada membro do complexo. Ele implica uma certa divisão de tarefas entre os membros que o produzem; e entre esses últimos e seu meio ambiente. Tarefas 'materiais' – primeiro, de transformação dos produtos; mas, igualmente um trabalho 'informacional' de seleção entre os possíveis interlocutores e de submissão à experiência das diversas alternativas disponíveis, que são renovadas incessantemente pelo próprio progresso do conhecimento.

No seio do complexo não coexistem, portanto, apenas os agricultores, as firmas, os comerciantes, mas também 'forças intelectuais': a pesquisa, as agências de divulgação de técnicas ou a publicidade e o crédito. Nessa concepção, o Estado não é apenas o lócus onde essas diferentes forças se confrontam e se aliam, mas também um ator mais ou menos forte na configuração e na polarização dos interesses que se organizam.

Tais complexos surgem nos espaços nacionais e podem eventualmente se internacionalizar, o que é sempre um momento de expansão conflitiva de aliança, de modificações importantes nas relações de forças internas e, evidentemente, externas."

Essa longa citação sintetiza a contribuição de Bertrand (1982), um dos precursores dessa noção de complexos como "aliança ou frente de interesses organizados". Ela nos permite retomar a noção de complexos agroindustriais específicos – CAIs – apresentada anteriormente para, a partir do duplo movimento dos seus atores (de um lado, a ação de seus membros e de suas organizações, de outro, a ação do Estado, através de suas agências e políticas públicas) reconstruir historicamente a sua própria conformação atual. Infelizmente (ou felizmente), essa reconstrução tem que ser feita "caso a caso",<sup>65</sup> ainda que se possa extrair daí alguns elementos gerais tanto a propósito dos padrões históricos de articulação dos interesses privados com o Estado, como das relações das próprias organizações com seus afiliados.

Foi a isso exatamente que se propôs Moyano (1989a), ao identificar dois padrões distintos nas relações com o Estado: o velho (ou tradicional) corporativismo agrário, vigente num período histórico em que a agricultura era considerada um setor à parte do restante da economia, e o novo corporativismo (ou neocorporativismo), resultante da integração

---

(65) Como, por exemplo, Soto (1992).

econômica, social e política das atividades agrárias no que ele denomina “o mundo dos oligopólios”.

O corporativismo tradicional tem o ruralismo como ideologia, o unitarismo como estratégia de representação de interesses e, como política, o protecionismo estatal de caráter assistencial-defensivo, com intervenções pontuais, transitórias e de caráter emergencial. O processo de modernização da agricultura minou a ideologia ruralista; a especialização dos produtores rurais, que acompanhou essa modernização, rompeu o ideal unitário de representação de interesses e enfraqueceu o poder político dos sindicatos patronais em favor das associações de caráter econômico por produto e das cooperativas (Moyano, 1988), e o protecionismo estatal, embora continue defensivo, adquire agora um caráter permanente, pois passa a ser considerado condição *sine qua non* para a integração dos “atomizados” produtores rurais aos oligopólios que dominam a economia moderna.<sup>66</sup>

A estrutura de representação que daí emerge baseia-se numa intrincada articulação de interesses entre organizações públicas e privadas, através de uma interação crescente das organizações privadas entre si e com o Estado. Esse novo modelo impõe a multifiliação como sistema de representação.<sup>67</sup>

De um lado, isso aumenta a autonomia relativa do Estado, na medida em que este pode eleger distintos interlocutores; mas, de outro, obriga as organizações a buscar uma relação de “mão dupla” com o Estado, uma vez que, para serem credenciadas como interlocutoras privilegiadas, têm, em contrapartida, que se prestar a um certo disciplinamento das reivindicações e das ações de seus membros.<sup>68</sup>

Isso se traduz num “novo discurso” e numa “nova pauta de reivindicações” dos modernos agricultores (ou empresários rurais, como preferem ser chamados), que se resumem basicamente numa “lei agrícola” que regule e discipline não apenas a intervenção do Estado, mas

---

(66) O caso do leite nos países europeus desenvolvidos é paradigmático a esse respeito. Veja-se a propósito os estudos de caso apresentados em Streeck & Schmitter, ed. (1985).

(67) Para uma análise do caso brasileiro, ver Graziano da Silva (1991).

(68) Ver, a respeito, Cox; Lowe & Winter (1986).

também dos agentes privados, como bancos, comerciantes, indústrias de insumos e de transformação, etc. (Moyano, 1989b).

No que diz respeito às relações das instituições com seus afiliados, os estudos em geral enfatizam apenas as dificuldades específicas para a *ação coletiva dos agricultores*: de um lado, pelo caráter cada vez mais subordinado das políticas agrícolas às políticas macroeconômicas de estabilização, especialmente nas épocas de crise (Goodmann & Redclift, ed. 1989), de outro, pelo que Moyano (1989a: 197-8) chama de “dialética de dispersão/concentração em uma ação coletiva diversificada” (diversidade de âmbitos e de fatores que determinam a renda agrícola, a diversidade estrutural das explorações agrícolas em relação a produtos, regiões e até mesmo formas de tenência da terra, etc.), que tende a enfraquecer os movimentos reivindicatórios e o próprio associativismo rural. Todas essas razões convergem para que persistam elementos do velho corporativismo dentro das novas estruturas de representação de interesses, ainda que as atividades rurais possam ser consideradas modernas do ponto de vista tecnoprodutivo. Configuram-se, assim, situações de transição nas relações públicas/privadas que envolvem produtores rurais, como se pode constatar por estudos empíricos realizados em diferentes países.<sup>69</sup>

Abre-se uma nova agenda de investigação, agregando-se essa dimensão política à noção de complexo: uma “orquestração de interesses” em nível *meso* privilegia, como vimos, a ação do Estado e das organizações de interesses na explicação de suas dinâmicas diferenciadas. Mas não é só isso: os processos de tomada de decisão e os mecanismos de ação coletiva dos grupos privados também passam a merecer lugar de destaque nessa nova agenda, assim como o papel das distintas organizações e instituições públicas e privadas. Ela nos permite também precisar (e acima de tudo qualificar) o verdadeiro papel do mercado hoje no sistema capitalista. Essa noção de complexos nos permite ainda recuperar a importância dos estudos de caso sem perder a dimensão maior da concertação de interesses que a implementação das políticas públicas

---

(69) Todavia, não parece claro que essas situações de transição se devam à presença de atividades agrárias, mas sim de países de desenvolvimento capitalista retardatário. Veja-se, a propósito, Moyano (s.d.) e Santos (1992).

exige nas sociedades capitalistas modernas. E, muito embora questões teóricas e metodológicas não possam ser resolvidas empiricamente, a nosso ver, hoje, sobram ensaios e faltam pesquisas de campo nessa complexa tarefa de identificar complexos na economia brasileira.

## Uma década perversa: as políticas agrícolas e agrárias nos anos 80<sup>1</sup>

### Introdução

A primeira metade dos anos 70 marcou o fim de um período expansivo da economia brasileira que ficou conhecido como o “milagre brasileiro”, com taxas de crescimento do PIB superiores a 10% a.a. e índices de inflação no patamar de 20% a.a.

O governo Geisel (1974/78), apesar das dificuldades enfrentadas com os choques do petróleo, empreendeu vultosos investimentos particularmente no setor energético (Proálcool, Programa Nuclear, Hidrelétrica de Itaipu, prospecção de petróleo, etc.), dentro dos marcos do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. Procurava assim “completar” a montagem da estrutura industrial brasileira iniciada no pós-guerra. No final dos anos 70, contudo, os indícios de que uma enorme crise se avizinhava já eram evidentes: a inflação havia superado o patamar de 40%, as taxas de crescimento do PIB declinavam ano a ano e a dívida externa já alcançava US\$ 60 bilhões.

O governo Figueiredo (1979/85), último do ciclo militar após o golpe de 1964, assumiu o poder procurando manter os índices de crescimento anteriores com as taxas de inflação já superiores a 100% a.a. Prometia prioridade à agricultura e total ênfase às exportações, apesar da deterioração da relação de trocas. Com a crise de 1982 a situação agravou-se ainda mais e, após a moratória do México, reduziu-se drasticamente o fluxo de capitais externos ao país. A partir de então multiplicaram-se “cartas de intenções” ao FMI, impondo-se sucessivos

---

(1) Texto preparado para o Projeto IRES-CGIL/DESEP-CUT, agosto de 1992. Publicado originalmente com o título: Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. (Instituto Cajamar, 1993: 177-217).

arrochos salariais e cortes nas importações. Essas políticas objetivavam, no fundo, reduzir o consumo interno e liberar excedentes exportáveis para gerar saldos comerciais crescentes e fazer frente aos serviços da dívida externa, a qual já ultrapassava US\$ 80 bilhões.

O ano de 1983 foi particularmente crítico: repetiram-se as elevadas taxas negativas de variação do PIB industrial de 1981, agora também na agropecuária, as taxas inflacionárias saltaram para 160% a.a. e a dívida externa se aproximou de US\$ 100 bilhões (Tabela 1).

Tabela 1  
Taxa real de variação do produto interno bruto (PIB) (% a.a.)  
por setor e inflação acumulada no ano

Ano	Total	Indústria	Taxa de variação agropecuária	Serviços	Inflação (IGP/DI da FGV)
1980	9,1	9,1	9,6	8,7	100,2
1981	-4,4	-8,8	8,0	-2,2	109,9
1982	0,6	0,0	-0,5	2,0	95,4
1983	-3,4	-5,8	-0,6	-0,8	154,5
1984	5,3	6,6	3,4	4,1	220,6
1985	8,0	8,3	10,0	6,5	225,5
1986	7,5	11,8	-8,5	8,2	124,3
1987	3,6	1,1	14,9	3,3	228,7
1988	-0,1	-2,6	0,6	2,4	1037,6
1989	3,2	3,0	2,5	3,6	1782,9
1990	-4,0	-8,9	-4,4	-0,7	1478,7

Fonte: BACEN.

O ano de 1984 assistiu à maior mobilização popular que o país já conheceu na sua história: a campanha pelas eleições diretas para presidente. Para o regime militar, tornava-se cada vez mais evidente que não conseguiria impor um sucessor. Abria-se, assim, o caminho para uma recomposição política com os setores da oposição considerados “responsáveis”. Era a “transição possível”, articulada para eleger por via indireta Tancredo Neves, carregando como vice José Sarney, que até meses antes havia sido presidente do partido governista.

Diante do vazio do poder que se seguiu à morte de Tancredo, antes mesmo de tomar posse, no início de 1985, Sarney buscou

legitimar-se mantendo alguns compromissos assumidos publicamente desde a campanha pelas eleições diretas, ao mesmo tempo em que procurou recompor o governo com suas próprias forças políticas. O Plano Cruzado, em 1986, criou a expectativa de que se concretizariam finalmente as promessas de mudanças da Nova República. O seu fracasso menos de um ano depois, bem como o dos demais planos que se sucederam, acabou gerando uma instabilidade econômica nunca vista no país. Ao final do governo Sarney a falta de legitimidade deixava à política econômica apenas a solução de “empurrar com a barriga”, aguardando as eleições presidenciais de 1989. Ficava para o novo governo eleito a missão de propor um novo projeto de desenvolvimento para o país. Terminavam, assim, com novas esperanças e frustrações, os anos 80.

A Tabela 2 mostra o comportamento dos gastos governamentais na agricultura na década passada. Como se pode ver, eles acompanharam o movimento recessivo, ao contrário do que se deveria esperar, reduzindo-se drasticamente até 1983/84. Em 1985, no governo Sarney, inicia-se a recuperação dos gastos governamentais com o crescimento das contas relativas aos estoques reguladores e às aquisições do governo federal para dar sustentação à política de preços mínimos, como enfatizaremos posteriormente. O ano de 1987 representa o pico dos dispêndios do governo federal na função agricultura, quando o Programa de Abastecimento ultrapassou US\$ 7,6 bilhões. Esse programa, que representou sempre mais de 70% das aplicações do governo federal durante a década, perde importância a partir de então, reduzindo sua participação para cerca de 30% no ano de 1990. Como mostraremos posteriormente, é basicamente essa queda nos dispêndios efetivos das principais contas que compõem o Programa Abastecimento (trigo, estoques reguladores, política de garantia de preços mínimos, açúcar e café) que permite entender claramente o sentido da “nova política” liberal adotada pelo governo Collor para o campo.

Nas próximas seções vamos procurar caracterizar os distintos períodos do que consideramos não a “década perdida”, mas a “década perversa” em relação às políticas agrícolas e agrárias. A análise obedecerá a uma ordem cronológica: primeiro, a recessão de 1981/84 e a

recuperação de 1985/86; depois, os impactos do Plano Cruzado em 1986/87; e finalmente a instabilização que se seguiu nos anos 1988/89 quando a taxa de inflação acumulada saltou para mais de 1.000% em 1988 e quase chegou a 2.000% no ano seguinte (ver Tabela 1). Aí abriremos um item especial, para tratar do Plano Nacional de Reforma Agrária.

Tabela 2  
Dispêndios do governo federal na função agricultura <sup>(a)</sup>  
1980/90

	Milhões US\$ de 1990	Índice
1980	4.864	100
1981	3.294	68
1982	3.289	68
1983	1.438	30
1984	1.986	41
1985	4.144	85
1986	7.332	151
1987	10.163	209
1988	8.264	170
1989	5.457	112
1990	6.272	129

Fonte dos dados básicos: Gasques & Villa Verde (1991a).

(a) Excluídas despesas que fazem parte dos orçamentos das estatais (ex.: eletrificação rural), as pensões e aposentadorias da Previdência Social, os gastos com educação rural e os fundos constitucionais.

#### 4.1 A gestão das principais políticas agrícolas e agrárias

##### 4.1.1 A recessão de 1981/84 e a recuperação de 1985/86

Como já dissemos, os primeiros anos da década dos 80 marcam um período fortemente recessivo, registrando-se inclusive quedas expressivas no PIB em 1981 e 1983. Em relação ao setor agropecuário, a situação não foi muito diferente. Em 1978 e 1979 houvera frustrações de safras, por razões climáticas, obrigando o governo a realizar vultosas importações de alimentos básicos. A situação se repetiu nas safras

1980/81, 1982/83 com quedas sucessivas do PIB agropecuário, ainda que pequenas<sup>2</sup> (ver Tabela 1).

Como destaca Delgado (1988: 79-80), a mudança nas condições de financiamento da dívida externa dos países latino-americanos, ocorrida após a moratória no México em 1982, levou esses países a buscar políticas que lhes garantissem saldos comerciais crescentes para cobrir os custos da dívida, haja vista o refluxo observado no movimento das capitais internacionais. A política brasileira desse período buscou esses saldos comerciais crescentes basicamente através do setor agrícola e dos ramos agroindustriais processadores. A partir de 1983 o saldo do comércio agrícola elevou-se substancialmente, passando a representar entre 1983 e 1985 algo em torno de 75% dos juros brutos da dívida externa brasileira (ver Tabela 3).

Tabela 3  
Balança comercial da agricultura e serviço da dívida externa

Discriminação	1977/79	1980/82	1983/85	1986
1. Exportações totais : (X)	13341,2	20200,2	24847,9	22393,3
2. Importações totais: (M)	16029,2	23369,6	15447,4	15557,2
3. Exportações agrícola. (Xa)	7826,6	10021,0	10749,2	8540,0
3.1. % Participação no total	58,7%	47,3%	43,3%	38,1%
4. Importações agrícolas: (Ma)	2987,2	3977,9	2545,2	3738,8
4.1. % Participação no total	18,6%	17,0%	16,5%	24,0%
5. Saldo comercial				
5.1. Saldo total (X-M)	-2688,0	-2169,4	9400,5	6836,1
5.2. Saldo agrícola: (Xa-Ma)	4839,4	6043,1	8204,0	4801,2
6. Serviço da dívida (Total)	9077,0	17571,0	14453,0	n.d.
6.1. Juros brutos	3718,0	10104,0	10935,0	n.d.
6.2. Saldos agrícolas sobre juros brutos (5.2/6.1)	1,30	0,6	00,75	n.d.

Fonte: Delgado (1988).

Esses elevados saldos revelam a enorme potencialidade de criação de excedentes exportáveis por parte do setor agrícola. De um lado, resultam da redução das importações de insumos e bens de capital, que impõem uma penosa recessão ao setor industrial. De outro, porém,

(2) Na verdade, essa queda foi pequena porque as taxas negativas de -3,3% e -1,8% a.a. do subsetor lavouras quase foi compensada pelo crescimento apresentado pelo subsetor pecuária nesses dois anos.

refletem a redução na massa de salários, que “libera excedentes para exportação, via redução do consumo per capita de alimentos básicos”.<sup>3</sup>

Ainda segundo Delgado (1988: 83), “pode-se dizer que se praticou, do lado da produção agrícola, uma política agressiva de preços e contencionista de crédito, logrando-se a proteção da rentabilidade para determinados segmentos empresariais. Tal política se expressou em:

- a) duas maxidesvalorizações cambiais (em fins de 1979 e em fevereiro de 1983), que elevaram os preços relativos dos chamados exportáveis (...);
- b) modificações na sistemática de garantia dos preços mínimos, a partir de 1981, introduzindo indexação combinada com sua elevação em termos reais;<sup>4</sup>
- c) concessão de crédito de custeio a taxas reais de juros negativos, mantendo-se a oferta de fundos relativamente estável ou ligeiramente declinante entre 1980 e 1984;
- d) queda acentuada na concessão de crédito para investimento e elevação das taxas nominais de juros”.

Buainain (1988) destaca que a safra de 1984/85 marca o reconhecimento explícito, por parte do governo e dos produtores rurais, de que a política agrícola, lastreada no crédito farto e barato, havia se exaurido. O volume total real de crédito agropecuário foi reduzido a um terço do concedido no final dos anos 70, sendo o crédito para investimento o mais atingido pelos cortes. Praticamente todos os subsídios implícitos foram retirados, passando os produtores a pagar uma

---

(3) Delgado (1988) destaca que a partir de 1985 há uma queda generalizada dos preços das *commodities* no mercado internacional. Isso significa que o crescimento dos saldos em valor representa um crescimento muito maior dos volumes físicos de produtos agrícolas e agroindustriais exportados.

(4) Durante a primeira metade dos anos 80, “alteraram-se os critérios de fixação dos preços mínimos com o estabelecimento de um preço-base corrigido ao longo do ano-safra (...). A partir de 1981/82, os preços mínimos tenderam a um patamar que tomava mais freqüente a ‘colagem’ aos preços de mercado no momento da comercialização da safra (...). Um dos reflexos dessa política foi a substancial ampliação das operações da compra pelo governo federal (AGF) em vários anos, principalmente no Centro-Oeste (...). Para tanto contribuiu também o fim da diferenciação regional dos preços mínimos que visava compensar os diferenciais de custo de transporte, beneficiando sobretudo as regiões produtoras mais distantes dos principais centros consumidores (a fronteira agrícola do Centro-Oeste)” (Delgado et al., s.d.).

taxa real de juros de pelo menos 3% a.a. acima da correção monetária, e aumentou-se a parcela de recursos próprios exigidos como contrapartida dos financiamentos para os produtores.

Resumindo, pode-se afirmar que no período 1981/85 foram particularmente importantes as políticas de câmbio e de salários, pois permitiram redirecionar a produção agrícola para a obtenção de excedentes exportáveis. Em termos de política agrícola propriamente dita, os preços mínimos foram ganhando destaque com o objetivo claro de compensar o papel declinante do crédito rural.

Vale a pena destacar que já a partir de agosto de 1984 os juros internacionais iniciaram uma queda significativa após terem atingido o pico em julho. Continuava a crescer o saldo no balanço de pagamentos apesar da recuperação das importações, indicando claramente que a recessão tinha chegado ao fim. Todavia, a inflação começou a apresentar sinais de elevação a partir de outubro, obrigando o novo governo, empossado em março de 1985, a controlar preços e tarifas públicas.

#### **4.1.2 As conseqüências do fracasso do Plano Cruzado**

Buainain (1987) assinala que há uma inflexão na orientação das políticas agrícolas para a safra 1985/86 em relação às implementadas nos anos anteriores. “A política de crédito rural tornou-se claramente expansiva, com um aumento real de quase 30% em relação ao ano anterior. Os valores básicos de custo foram reajustados, em média, 20% em termos reais, passando a espelhar melhor os custos de produção. Os preços mínimos (...) foram considerados pelos próprios produtores como adequados e remuneradores. Ao lado dessas medidas de estímulo à produção procurou-se interferir no padrão de crescimento anterior, o qual favorecia culturas mais ligadas à balança comercial e os grandes produtores e empresas rurais”. O governo restabeleceu condições diferenciadas para concessão do crédito rural, favorecendo os pequenos produtores e a produção de alimentos básicos (arroz, feijão, mandioca e milho).

Todavia, em outubro de 1985 os preços agrícolas voltaram a crescer aceleradamente, antecipando especulativamente os efeitos da seca que assolava a região Centro-Sul do país e que se traduziria em fortes pressões inflacionárias no início de 1986.<sup>5</sup> Como relata Marques (1988:113), “a expectativa era de forte aceleração da inflação em consequência do repasse para toda a economia de taxas elevadas de inflação, através de mecanismos de indexação”. Cresciam as pressões a favor de um corte drástico da inflação em função do aparente sucesso dos planos argentino e israelense.

O Programa de Estabilização Econômica – mais conhecido por Plano Cruzado – decretado em 28/02/86 apoiou-se em dois instrumentos fundamentais: a desindexação e o tabelamento de preços pelo prazo de um ano.

A expectativa de que a inflação deveria ser zerada magnificou o congelamento de preços, levando a um enfrentamento diário o governo e os agentes econômicos. Para manter os preços congelados, o governo, ao longo de 1986, foi obrigado a realizar importações vultosas, especialmente de alimentos, necessárias para fazer frente à expansão da demanda,<sup>6</sup> reduzindo assim os saldos do balanço de pagamentos, bem como teve que instituir subsídios e reduzir alíquotas, transformando a política fiscal num apêndice do controle de preços e agravando ainda mais o caixa do setor público.

O congelamento foi mantido artificialmente até as eleições de novembro de 1986, vencidas amplamente pelo partido do governo. Mas o forte crescimento da demanda, alimentado pela expectativa do descongelamento iminente, foi sendo agravado pelo virtual esgotamento da capacidade instalada da indústria e pelos atrasos nas importações,<sup>7</sup>

---

(5) Ver, a propósito, Dall'Acqua (1986), que destacou a dispersão dos preços agrícolas na época do congelamento, apontando para pressões inflacionárias futuras.

(6) Bier, Paulani & Messenberg (1987:133) observam que, apesar de o impulso inicial em 1985 ter provido do saldo do balanço de pagamentos, a demanda teve um impulso adicional no Cruzado, em função do crescimento dos salários reais e da “desilusão monetária” causada pela brusca redução nominal dos rendimentos da caderneta de poupança, interpretada como uma redução de seu rendimento real.

(7) É interessante notar que a estrutura de exportações, que dava saldos vultosos ao país, mostrou-se totalmente inadequada para permitir uma importação ágil de alimentos.

ocasionando problemas generalizados de abastecimento. Como bem resumiu Marques (1988:127), “a indecisão do governo em dar início ao processo de flexibilização dos preços, primeiro por motivos econômicos e depois políticos, terminou por fazer com que o descongelamento se impusesse e o governo perdesse a oportunidade de atuar como coordenador do processo”. Resultado: o fim do congelamento dias após as eleições abriu um processo anárquico de reajustes de preços, agravado por uma deterioração nas finanças públicas e uma crise cambial que obrigou o governo a decretar moratória, em face da virtual impossibilidade de honrar seus compromissos externos.

As circunstâncias favoráveis criadas pela estabilização alcançada nos primeiros meses do Plano Cruzado, bem como a farta disponibilidade de crédito, induziram os agricultores a novos investimentos. Mas a retomada do processo inflacionário já no final de 1986 fez com que os empréstimos – especialmente os do crédito de investimento –, que deveriam voltar a ser corrigidos a partir de fevereiro de 1987 pela inflação acumulada nos últimos seis meses, se tornassem extorsivos. Para agravar a situação, a oferta abundante deprimiu os preços recebidos pelos agricultores e pecuaristas. O resultado foi um crescimento acentuado do grau de endividamento do setor, especialmente dos pequenos produtores, muitos dos quais acabaram por perder seus bens, inclusive as terras que possuíam, obrigando o governo a um perdão generalizado das dívidas financeiras contraídas para plantar a grande safra de 1986/87.

Delgado (1988:89) imputa à política agrícola da época do Plano Cruzado fortes pressões sobre as finanças públicas. A manutenção em 1986 e 1987 de elevados subsídios de preços à produção e ao consumo, da ordem de US\$ 3,5 bilhões nos dois exercícios (valores esses que alcançaram 1,4% PIB), paralisou “praticamente a possibilidade de realização de investimentos expressivos para a recuperação da infraestrutura de bens públicos ligados ao próprio setor agrícola”. Segundo o autor, esses recursos, embora significativos, destinavam-se praticamente a manter o nível de renda de alguns complexos agroindustriais (como o do trigo e de açúcar e álcool), pouco acrescentando em termos de investimentos em bens e serviços públicos para o próprio setor agrícola.

Os dados da Tabela 4, compilados por Gasques; Villa Verde & Silva (1988), corroboram essas afirmativas. Os principais gastos governamentais na função agricultura – seja em termos de dispêndios totais, seja em termos de dispêndios efetivos – referiram-se ao programa do trigo (compra dos produtores e revenda aos moinhos, segundo cotas preestabelecidas) e do Programa de Apoio ao Setor Sucro-Alcooleiro – PROASAL, que incluía o saneamento financeiro de usinas e do Instituto do Açúcar e Alcool – IAA, a aquisição de açúcar para exportação e a equalização de preços do açúcar e do álcool para o Nordeste. As políticas de crédito rural, estoques reguladores, preços mínimos e seguro rural, que tinham abrangência muito maior em termos de produtos e de produtores, permaneceram em segundo plano.

Tabela 4  
Dispêndios governamentais com algumas políticas agrícolas, 1986/87  
(Milhões US\$)

Especificados	1986		1987	
	Total	Efetivo <sup>(a)</sup>	Total	Efetivo <sup>(a)</sup>
Trigo	2385	1777	2130	1705
Crédito rural	43	43	601	601
Estoques reguladores	597	374	416	309
Aquisição produtos	388	128	(nd)	898
Seguro rural	444	444	138	138
PROASAL	1037	534	1236	833

(a) Descontadas as receitas quando existirem.

Fonte: Gasques; Villa Verde & Silva (1988).

#### 4.1.3 A instabilização financeira e os subsídios seletivos (1988/89)

A desindexação financeira decretada no Plano Cruzado provocou uma explosão sem precedentes dos preços de todos os “ativos reais”, entre os quais imóveis (em especial a terra rural, como veremos na seção 4.3.3), rebanho bovino e demais estoques de produtos agrícolas.

Na verdade, desde 1986 podia-se observar uma relação inversa entre inflação e preços agrícolas no Brasil. Segundo Rezende (1990:512), esse comportamento dos preços agrícolas “se por um lado arrefeceu o ímpeto da inflação nas fases explosivas, por outro foi uma força

desestabilizadora nas fases de congelamento (...) e, assim, contribuiu para a formação das expectativas inflacionárias. (...) O impacto desse contexto macroeconômico instável foi o aumento brutal do *risco* na agricultura. Isso resultou não apenas do aumento da instabilidade de preços agrícolas mas, sobretudo, da inviabilização das políticas setoriais que vinham operando, com claros resultados positivos, desde o início da década: as políticas de preços mínimos e de crédito.”

Em resumo, escreve Rezende (1990: 510), “o setor agrícola brasileiro foi profunda e adversamente afetado pelo agravamento do quadro macroeconômico e, em particular, pelas estratégias – seja via ‘choques’, seja via ‘moeda indexada’ – adotadas pelo governo para controlar a inflação. O setor agrícola, que encontrou espaço e recebeu estímulos para crescer na maior parte da década de 80, tornou-se ao término desta a principal vítima do descontrole inflacionário e da incapacidade demonstrada pelo governo de combatê-lo”.

Estamos de acordo com essa avaliação de Rezende (1990) de que no final da década o setor agrícola foi uma das grandes vítimas do agravamento do quadro macroeconômico. Concordamos também com a avaliação de que a instabilidade financeira resultante inviabilizou a operação da nova política agrícola ensaiada em meados da década, que combinava crédito rural sem subsídios com preços mínimos compensadores. Mas não se deve depreender daí que as políticas públicas no final dos anos 80 foram perniciosas para *todos* os segmentos da agropecuária.

A Tabela 5 mostra o ajuste realizado em algumas das principais políticas agrícolas no período 1986/89. Como se pode notar, o fim dos subsídios implícitos no crédito rural em 1985/86 não evitou que o governo despendesse subsídios de US\$ 742 milhões em 1987 com a finalidade principal de equalizar os encargos financeiros dos empréstimos rurais em todo o país.

A redução dos dispêndios na conta trigo em 1988/89 deu-se pelos aumentos do preço de venda aos moinhos, e a redução nos estoques reguladores e nas aquisições do governo federal, pelo afrouxamento da política de preços mínimos, decorrente das razões já comentadas.

Tabela 5  
Estimativa dos subsídios<sup>(a)</sup> com algumas políticas agrícolas, 1986/90  
(milhões US\$ de 1990)

Política	1986	1987	1988	1989
Trigo	2.249	2.104	91	108
Crédito rural	54	742	261	455
Estoques reguladores	473	381	1	22
Aquisições do Governo Federal (AGF)	162	1.108	139	80
Açúcar e Alcool	675	1.028	1.256	269
Total	3.615	5.363	1.803	1.058

(a) Dispêndios totais menos as receitas obtidas.

Fonte dos dados básicos: Gasques & Villa Verde (1991) e Villa Verde & Gasques (1990)

Entretanto, como também se pode verificar pela Tabela 5, a redução na conta açúcar e álcool só se deu em 1989. Em 1988, os subsídios aí chegaram a US\$ 1,3 bilhão, ou seja, 15% dos gastos totais do governo na função agricultura. Vale a pena salientar que o maior peso desses subsídios recaiu na política de equalização nacional do preço do açúcar e do álcool, que beneficiou os usineiros nordestinos e, segundo Gasques & Villa Verde (1991), contribuiu para manter a situação de ineficiência. Esses autores observam ainda que, do ponto de vista dos gastos do governo, os dispêndios com subsídios representaram à época apenas uma parte do problema do financiamento da agricultura. Além dos subsídios, as políticas exigiam a mobilização de quantidades expressivas de recursos que tinham que ser financiadas, fosse através de recursos fiscais, fosse mediante a colocação de títulos no mercado, em ambos os casos com efeitos sobre o déficit público. No caso do trigo, por exemplo, os subsídios em 1989 foram de US\$ 108 milhões, enquanto os dispêndios totais financiados com recursos do Tesouro superaram US\$ 2 bilhões (dólares de 1990).

#### 4.1.4 O Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA

Em 1985, início do governo Sarney, os grandes proprietários rurais, ao contrário dos trabalhadores, estavam profundamente divididos, e muitos ainda se ressentiam da queda da “Velha República”, que tanto os havia beneficiado. Em última instância, pode-se dizer que havia na época uma total dicotomia entre a representação *formal-legal* e a representação *real* no seio do patronato rural brasileiro. A representação

legal se fazia através das federações rurais nos estados e da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, em nível nacional. Estavam aí incrustados os segmentos mais atrasados, retrógrados e reacionários da burguesia agrária brasileira. A representação *real*, especialmente dos setores mais modernos (por exemplo, fazendeiros de café, usineiros, produtores de trigo e soja, etc.), fazia-se, entretanto, através de associações por produto e de organizações civis ou cooperativas.<sup>8</sup> Era o caso, por exemplo, da Sociedade Rural Brasileira – SRB, da Associação de Empresários da Amazônia, do Conselho Nacional do Café – CNC, da COPERSUCAR, da COTRIJUÍ, etc. Essas organizações haviam se fortalecido muito nos últimos vinte anos, assumindo de fato o encaminhamento das reivindicações específicas (preços, crédito, etc.) dos produtores rurais, com a vantagem de conseguirem articular grandes e pequenos proprietários, fornecendo àqueles a “massa de manobra” essencial para “democraticamente” exercerem seu poder de pressão frente ao governo.

A proposta do PNRA atingiu o patronato rural exatamente no momento em que essa dicotomia de representação havia se explicitado num confronto de duas chapas para a eleição da diretoria da CNA, em julho de 1985. Para se ter uma idéia das divergências, era a primeira disputa desde 1964 e terminou empatada, tendo sido o resultado decidido judicialmente mais de um ano depois. Mas essa dicotomia na representação do patronato rural seria rapidamente superada no que diz respeito ao enfrentamento do PNRA. De um lado, em razão do surgimento de uma organização que se propunha a representar os proprietários rurais no plano da luta política, a truculenta União Democrática Ruralista – UDR. De outro, em virtude da articulação da

---

(8) Vale a pena destacar que parte desse setor moderno do patronato rural não é apenas o que se poderia chamar de um segmento da burguesia agrária brasileira. Na verdade, os anos 70 mostraram um forte processo de “territorialização” da burguesia nacional, de modo que o corte setorial muitas vezes já não faz nenhum sentido para os detentores do capital. Alguns dados do cadastro do INCRA publicados na Revista Reforma Agrária – ABRA, n. 1, 1986, servem para ilustrar o fenômeno: em cinco estados (RJ, MG, ES, PR e PA) a maior propriedade rural (em termos de área) pertence a grandes grupos econômicos que figuram na relação das 500 maiores empresas do país; seis entre as dez maiores empresas privadas nacionais e duas entre as dez maiores empresas privadas estrangeiras figuram no rol de 0,1% dos maiores proprietários de terras em cada estado, com áreas superiores a 10 mil hectares.

Frente Ampla de Agropecuária – FAA<sup>9</sup> a partir das inúmeras entidades “progressistas” representativas dos produtores rurais modernizados. Essas entidades queriam “uma política agrícola ampla que *englobasse* a política agrária” (Graziano da Silva, 1985). O resultado dessa pregação – e do acesso direto que os líderes da Frente tinham ao Palácio do Planalto – foi a assinatura, simultânea ao Plano Nacional de Reforma Agrária, da exposição de motivos que criou o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural – PNDR, elaborado pela Secretaria do Conselho de Segurança Nacional e pelo Ministério da Agricultura. O PNDR tinha exatamente o objetivo de reduzir a reforma agrária a um capítulo de uma política agrícola que garantisse “um desenvolvimento rural harmônico”.<sup>10</sup>

O programa de reforma agrária voltava assim ao seu âmbito original, dentro dos marcos de transformações conservadoras da Nova República: aplicar o Estatuto da Terra (uma lei de desenvolvimento rural, sobretudo no Nordeste), diluído com água e muitos dólares do Programa de Irrigação financiado pelo Banco Mundial. Uma avaliação realizada em 1986 mostrou que menos de 10% das metas previstas no primeiro ano de sua vigência haviam sido cumpridas, e que os recursos previstos para o triênio 1987/89, na melhor das hipóteses, permitiriam assentar 308 mil famílias do contingente total de 1,4 milhão originalmente previstos (Graziano da Silva, 1987a).

Nem mesmo isso, porém, foi possível: os resultados apresentados na Tabela 6 falam por si mesmos: apenas 6,5% das famílias,

---

(9) A articulação da Frente Ampla foi formalizada no primeiro semestre de 1986, pouco antes da assinatura dos Planos Regionais de Reforma Agrária. É sintomático que nem a CONTAG nem a UDR tenham participado da constituição dessa Frente, que se propunha a “unificar as reivindicações de todos os produtores rurais”, sem distinção de classe ou categoria. Embora convidada a integrá-la, a CONTAG julgou prejudicial aos pequenos produtores “integrar” as suas reivindicações à dos grandes produtores. A UDR, todavia, não foi convidada, embora partissem de várias entidades participantes sugestões nesse sentido.

(10) Ressalte-se que o Estatuto da Terra, quando de sua elaboração em 1964, foi engordado por sucessivos capítulos sobre a colonização, o crédito rural, a assistência técnica, a irrigação e até mesmo a inseminação artificial. Deixou de ser uma lei de reforma agrária para ser uma “lei de desenvolvimento rural”, um conceito suficientemente amplo e “neutro”, que se tornava palatável mesmo para os setores mais conservadores. Definida essa estratégia de diluição da reforma, a tática utilizada foi a de dar prioridade à implantação das políticas que possibilitaram a “modernização conservadora” dos anos 1965/75. Em 1986 repetiu-se essa mesma estratégia de diluição na elaboração do Plano de Metas na Nova República: o programa de reforma agrária passou a ser um dos instrumentos destinados a promover o desenvolvimento rural.

correspondentes a 10,5% das metas previstas no PNRA, foram atendidas. Dois dados merecem comentários específicos. Primeiro, a maior porcentagem da área se explica pela maior frequência de famílias assentadas na região Norte, mais da metade do total assentado nos quatro anos da Nova República. O objetivo inicial do PNRA era justamente atingir prioritariamente as áreas improdutivas do Centro-Sul do país já dotadas de toda a infra-estrutura econômica necessária à produção agrícola. Nesse sentido, pode-se dizer que o PNRA da Nova República deu continuidade aos programas de colonização da Amazônia tão festejados pelos regimes militares que a antecederam.

Tabela 6  
Evolução do Plano Nacional de Reforma Agrária - Brasil 1985/89

Anos (maio/ago.)	Metas		Assentados		Metas cumpridas	
	famílias (1000)	área (1000 ha)	famílias (1000)	área (1000 ha)	famílias (%)	área (%)
1985/86	100	4620	6,2	395	6,2	8,5
1986/87	300	9240	23,7	1647	7,9	17,8
1987/88	450	13860	13,5	1779	3,0	12,8
1988/89	550	15370	48,4	688	8,8	4,5
Total	1400	43090	91,7	4508	6,5	10,5

Fonte: Aued (1991).

O segundo dado que chama a atenção na Tabela 6 é que, das 91.700 famílias beneficiadas, 48.000 foram “assentadas” entre maio de 1988 e agosto de 1989. Poder-se-ia pensar que, finalmente, o ritmo de implantação do PNRA tivesse se acelerado. Na verdade, tratava-se do final de mandato do governo Sarney, o que fez com que os dados reais fossem “engordados” por vários expedientes, tais como deferimento de ações de regularização fundiária e de usucapião, entrega de títulos definitivos de projetos implantados nos governos anteriores, “reinauguração” de assentamentos, etc. Em resumo, quase nada de novas famílias efetivamente assentadas.

Assim, mesmo os que imaginaram que fosse possível um programa “moderado” de reforma agrária nos marcos da correlação de forças existentes no início do governo Sarney reconhecem hoje que esse sonho acabou. Vários elementos podem ser relacionados para explicar

esse fracasso. Primeiro, a fraqueza da organização dos trabalhadores – em particular dos camponeses – contrasta com a capacidade de articulação da burguesia agrária, que não é mais hoje – e talvez nunca tenha sido – uma fração isolada e retrógrada da burguesia nacional, como muitas “análises científicas” nos queriam fazer crer. Segundo, a própria legislação vigente (Estatuto da Terra) impunha a desapropriação “caso a caso”, abrindo espaço para o emperramento do processo pelo Poder Judiciário e pela máquina burocrática, impedindo que o PNRA pudesse ter um caráter de massas. Terceiro, a luta pela terra é diferente da luta contra o latifúndio, que é uma bandeira muito mais ampla do ponto de vista político e da mobilização dentre os próprios trabalhadores rurais. Isso levou a que os “sem-terra” terminassem isolados nas suas reivindicações específicas. E, finalmente, com a mudança introduzida na Constituição de 1988 (que voltou a exigir a “prévia e justa” indenização e proibiu a desapropriação de propriedades produtivas), tornou-se virtualmente impossível um programa amplo de reforma agrária no país.

Cumpram ainda salientar que o PNRA, desde a sua formulação inicial, esteve sempre desarticulado das políticas agrícolas implementadas. Ainda que se enfatizasse, retoricamente, a necessidade de criar um conjunto de políticas de apoio aos assentamentos, isso nunca ocorreu. A política de reforma agrária da Nova República, enquanto existiu, se fez de forma independente e, poderíamos até dizer, apesar das políticas agrícolas vigentes: as mesmas razões que sempre excluíram os pequenos produtores com muito mais razão excluíram os assentados do seu rol de beneficiários. Assim, quando precisaram de crédito foi necessário desenhar um sistema à parte para os assentamentos: o PROCERA, gerido pelo BNDES. Acesso à pesquisa e assistência, nem pensar. Apenas a política de garantia de preços mínimos, revigorada nessa época, mostrou-se, em parte, acessível aos assentados (Aued, 1991).

#### **4.2 Uma década perversa**

Nesta seção procuraremos mostrar os principais reflexos das políticas anteriormente descritas sobre o setor agropecuário, em particular

sobre a sua base técnica, a evolução da produção e a distribuição da renda no campo.

#### **4.2.1 A crise e o arrefecimento da modernização**

Os dados da Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1985 permitem algumas conclusões sobre a modernização da agricultura brasileira na primeira metade da década de 80. Em termos gerais, pode-se dizer que, em que pese o fato de os indicadores apresentados na Tabela 7 mostrarem que o processo de transformação da base técnica continuou no período 1980/85, o seu ritmo é significativamente mais lento quando comparado ao dos quinquênios anteriores. Assim, por exemplo, o número de tratores dobrou no decênio 1975/85, incorporando mais de 300.000 novas unidades, dois terços das quais no primeiro quinquênio. A proporção de estabelecimentos com trator manteve-se aproximadamente no mesmo nível de 1980 (7%), mostrando que ainda vigora no processo de modernização da agricultura brasileira, iniciado no pós-guerra, um aspecto fundamental: seu caráter excludente.<sup>11</sup>

A área de lavouras também registrou um crescimento muito mais lento nos anos 80 em relação ao final da década anterior: a proporção da área cultivada com lavouras estabilizou-se abaixo de 15%, o que é sem dúvida uma proporção muito pequena mesmo para os padrões latino-americanos. Do mesmo modo, a expansão da fronteira agrícola perdeu o seu ímpeto da segunda metade dos anos 70.

A modernização da pecuária, que havia tomado forte impulso no final da década passada, parece ter continuado nos anos 80, embora obviamente também num ritmo menor. A expectativa é confirmada pelo pequeno crescimento do rebanho bovino, que passou de 118 milhões de

---

(11) Também persiste o caráter profundamente regional dessa modernização. Tomemos como indicador, por exemplo, o número de hectares de lavouras cultivados por trator. No estado de São Paulo em 1985, existia um trator para cada 41 hectares de lavouras, o mesmo que a FAO registrou em 1984 como média para os Estados Unidos. Também a região Sul do país não está muito distante desse valor, com 52 hectares de culturas por trator. Já o Norte e o Nordeste mostram o outro lado do processo de modernização excludente da agricultura brasileira, com valores superiores a 300 hectares de culturas por trator.

cabeças em 1980 para 128 milhões em 1985. Em 1980, a área de pastagens representava 47,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários do país, sendo que a proporção de pastagens plantadas era de aproximadamente 17%. Em 1985, a área de pastagens representava ainda perto da metade da área total dos estabelecimentos agropecuários do país, sendo que apenas 20% de pastos eram plantados ou cultivados.

Há quatro razões básicas, na nossa opinião, para esse arrefecimento do ritmo de modernização da agricultura brasileira na primeira metade da década de 80. A primeira é a própria recessão que se abateu sobre a economia brasileira como um todo a partir do final dos anos 70. A segunda é a redução explícita dos incentivos creditícios à modernização, traduzida não apenas pela eliminação das taxas de juros reais negativos do crédito rural, mas principalmente pela redução drástica dos recursos para os financiamentos agropecuários, especialmente para investimentos, como mostra a Tabela 7.

Uma terceira razão tem a ver com o caráter profundamente desigual e excludente, já mencionado, do processo de modernização da agricultura brasileira. É que com os níveis absolutos mais elevados alcançados pela região Centro-Sul o ritmo de crescimento tende obviamente a ser menor. Isso significa basicamente que o processo de modernização da agricultura brasileira já incorporou, *grosso modo*, aqueles “mais aptos” (se quisermos dar um nome às modernas empresas agropecuárias capitalistas do Centro-Sul do país), excluindo os “demais”. O problema é que estes – por exemplo, os 93% que não têm tratores – representam a grande maioria dos pequenos produtores de todo o país, em particular das regiões Norte e Nordeste. Ou seja, representam pelo menos 4,5 milhões de pessoas que habitam em pequenas unidades que já não passam de local de moradia da família rural e que já não têm um papel produtivo importante.

E aqui poderíamos acrescentar uma quarta razão, que é a mudança no padrão de modernização da agricultura que está se gestando em âmbito mundial. Os anos 80 mostraram que a agricultura dos países desenvolvidos passou a incorporar de forma crescente as chamadas “novas tecnologias”, quais sejam, a informática, a microeletrônica e as

biotecnologias. Assim, por exemplo, o parque de máquinas não cresce mais significativamente em termos numéricos, mas as “novas” máquinas e os “novos” equipamentos trazem embutidos novos componentes – como a microeletrônica – que melhoram a performance dos tratores e colheitadeiras, bem como permitem automatizar algumas operações, como é o caso da irrigação, para ficar com a prática hoje mais difundida. Da mesma forma, o consumo de químicos chega até mesmo a se reduzir quando da introdução dos “novos seres vivos”, filhos da engenharia genética que têm menor necessidade de defensivos e/ou maior resposta aos fertilizantes.

Tabela 7  
Alguns indicadores da evolução da agricultura brasileira, 1970/85

Indicador	1970	1975	1980	1985
Milhões de hectares de área total	294	323	370	376
Mil tratores	166	323	545	652
Milhões de hectares de lavouras	34	40	49	52
Número de estabelecimentos com trator (%)	2,4	4,3	7,0	7,2
Pessoas ocupadas/trator	10,6	63	39	36
Área lavouras/total (%)	11,6	12,3	13,5	13,9
Pastos plantados/total (%)	10,1	12,3	16,6	19,2
Crédito investimento (Índice)	23	100	51	19
Crédito custeio (Índice)	28	100	136	95
PIB agrícola (Índice)	81	100	128	126

Fonte dos dados básicos: Censos Agropecuários e Coordenadoria de Agricultura/IPEA.

Infelizmente não dispomos ainda de evidências empíricas que permitam quantificar a difusão dessas novas tecnologias na agropecuária brasileira. As informações qualitativas disponíveis apontam entretanto no sentido de uma seletividade ainda maior dos que as adotaram, em face da “revolução verde” baseada na mecanização, na genética e nos químicos. A “terceira revolução agrícola”, do microcomputador, bancos de dados, telecomunicações, robótica, transferências de embrião, engenharia genética e cultivo hidropônico, já não é hoje apenas uma promessa. Mas a sua difusão – tal como ocorre nos países desenvolvidos – restringe-se a um grupo seletivo de “inovadores” – em geral, grandes grupos econômicos de porte internacional, que tiveram acesso a essas novas tecnologias em outros ramos da produção e tratam de aplicá-las na agropecuária.

Também não dispomos de dados censitários para 1990 que possam comprovar a continuidade dessas tendências na segunda metade da década. Todavia, as informações disponíveis mostram uma queda ano a ano na venda de adubos, fertilizantes e tratores durante o período 1985/89,<sup>12</sup> à exceção de 1986, ano do Plano Cruzado. É interessante notar que idêntico movimento pode ser observado na variação real dos recursos liberados pelo crédito rural: eles são fortemente decrescentes em termos reais no período 1985/89, com exceção, novamente, do ano do Cruzado.

#### 4.2.2 A evolução da produção

A Tabela 8 apresenta alguns indicadores sobre a evolução da produção agrícola no Brasil na década de 80. Com exceção das safras 1982/83 e 1985/86, marcadas por fortes adversidades climáticas, o desempenho do PIB agropecuário foi ainda melhor que na década anterior. E isso em épocas de brutal restrição dos volumes de crédito rural, para não falar do crescimento dos seus encargos financeiros. A relação entre o crédito rural concedido no ano  $t$  e o Produto Interno Bruto agropecuário do ano  $t+1$  decaiu de um nível superior a 50% no início da década para um patamar inferior a 30% no final dos anos 80. O subsetor lavouras acumulou um crescimento de 28% no período 1980/90, apresentando taxa de crescimento médio de 2,3% a.a., e o subsetor pecuário, de quase 50%, ou seja, em média 3,5% a.a., ambas as taxas bem acima da taxa de crescimento populacional do período.

O índice relativo à área colhida mostra que a expansão territorial foi pequena. Assim, a explicação para a boa performance da produção agropecuária tem que ser buscada na evolução dos rendimentos físicos: se desconsiderarmos a má safra de 1989/90, podemos verificar que o índice dos rendimentos físicos (“produtividade da terra”) ponderado pelo valor do produto cresceu 58% e o ponderado pela área, 36%, no decênio

---

(12) Belik (1990: 106-8) ressalva que, com relação à venda de tratores, que caiu de aproximadamente 70.000 unidades em 1980 para menos de 38.000 em 1989, a queda só não foi maior porque, “com a escalada da inflação e o sempre iminente aumento nos preços, muitos agricultores preferiram investir seus recursos em ativos reais, entre os quais máquinas e equipamentos.”

1980/89. Essa diferença entre os índices significa também que foram os rendimentos físicos daqueles produtos de maior valor relativo na produção agropecuária brasileira os que mais cresceram.

Esse crescimento da “produtividade da terra” na década de 80 é uma novidade na história da agropecuária, em que o crescimento da produção foi sempre basicamente “horizontal”, ou seja, devido ao crescimento da área plantada. Outros trabalhos confirmam esse fato. A decomposição do desempenho médio anual da produção nacional de cereais e oleaginosas apresentada por Pinazza (1990) mostra que o crescimento de 5,8% a.a. do período 1980/89 deveu-se principalmente ao aumento da produtividade (+4,6% a.a.), enquanto a área plantada cresceu apenas 1,2% a.a. em contrapartida aos anos 70, quando esses valores foram de 0,2% e 3,9% a.a., respectivamente. Gasques & Villa Verde (1990: 200) também confirmam “o enfraquecimento do modelo de crescimento extensivo, baseado na expansão de área, em direção a outro, onde a produtividade agrícola foi a principal responsável pelo aumento da produção”. Dias (1988: 266), por sua vez, sugere “uma mudança significativa na natureza do crescimento da produção na primeira metade da década dos 80: a produtividade da terra torna-se quase a única fonte responsável pelo crescimento, contrastando radicalmente com o período anterior quando novas terras em cultivo responderam por mais de 80% do total da variação da produção”. Segundo o autor, os dados disponíveis até 1986/87 indicam ser esse “um processo generalizado e não especificamente associado a uma inovação tecnológica em determinada cultura (...). Essa é uma representação consistente de um sistema que está respondendo ao processo de ajustamento com métodos de racionalização da produção, produtividade crescente e, por fim, competitividade nos mercados internacionais. Esse padrão também condiz com a hipótese de que o crescimento potencial está sendo restrito pela escassez de investimento, a qual não é peculiar ao setor rural, estendendo-se a toda a economia (...)”.

Tabela 8  
Índices de evolução da produção agrícola nos anos 80: produção, rendimento e área

Ano	PIB agrop. PIB <sup>(a)</sup>	Cred. rural PIB <sup>(a)</sup>	Área colhida	Valor	Rendimento área	PIB <sup>(a)</sup> total	Export. agr. total (%)	Prod.agric. exp./total (%)
1980	100	57,6	100	100	100	10,2	45,5	19,8
1981	108	53,2	98	115	110	9,7	44,8	23,0
1982	108	58,3	102	108	104	8,1	44,2	19,3
1983	107	41,0	90	125	107	9,7	46,6	20,8
1984	111	25,1	99	123	122	10,2	44,2	22,0
1985	122	16,5	103	137	132	10,2	41,0	20,5
1986	112	21,3	106	117	111	10,4	38,1	15,9
1987	128	49,1	103	148	128	8,7	36,4	18,2
1988	130	23,7	109	146	129	8,8	33,9	15,1
1989	133	17,2	105	158	136	6,9	32,0	nd
1990*	125	29,9	97	147	126	nd	33,3	nd

(a) Valores estimados a partir de gráfico.

Fonte: Dias, G.L. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 6 jul. 1991, p. 6; Ajustamento da economia e o setor agrícola, 1990. São Paulo: CUT.DESEP, 1991 e *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 5 mar. 1992.

Note-se que, apesar do desempenho altamente favorável do setor agropecuário, a sua participação no PIB total decresceu significativamente na década de 80. Como mostra a Tabela 8, a relação entre o PIB agropecuário e o PIB total, que se manteve em torno de 10% até 1986, caiu no final da década abaixo de 7%.<sup>13</sup> Não se trata, portanto, de uma reedição de um “modelo de crescimento assentado no setor agrícola”, como poderiam pensar alguns saudosistas, mas da abertura para o exterior de uma agricultura que se industrializa, ou melhor, dos complexos agroindustriais brasileiros.

Algumas observações, no entanto, fazem-se necessárias em relação a esse novo padrão de crescimento gestado ao longo dos anos 70 e ajustado pela crise do início dos anos 80. Elas sugerem que esse “novo padrão” não está ainda consolidado, e a moderna agropecuária brasileira ainda está longe de poder dispensar uma regulação efetiva por parte do poder público.

A primeira observação diz respeito à participação das exportações agrícolas na composição global das exportações brasileiras.

(13) Segundo estudo do DESEP (1991), o mesmo movimento vale também para o setor industrial, podendo-se observar em contrapartida um forte crescimento do setor serviços e especialmente do setor financeiro, que passa de 7,8% do PIB em 1980 para 19,5% em 1989.

Segundo dados da Gazeta Mercantil (5 mar. 1992), no início dos anos 70, os produtos (primários e industrializados) do setor agropecuário representavam cerca de 75% do valor das exportações brasileiras, valor esse que se reduz para cerca de 45% no início dos anos 80. No final dos anos 80 essa participação já era próxima a 30%.

Também é surpreendente constatar que, em que pese a reorientação produtiva operada já no início dos anos 80 em busca do mercado externo, a participação das exportações na produção agrícola total declinou de um patamar superior a 20% na primeira metade dos anos 80 para um nível que oscilou entre 15% e 18% na segunda metade da década. Isso porque o desempenho das exportações provenientes do setor agropecuário vem sendo afetado pela forte desvalorização das *commodities* tradicionais no mercado internacional. De acordo com a Gazeta Mercantil de 5 março de 1992, os países desenvolvidos hoje administram com elevados custos grandes estoques de cereais e proteínas animais e os desovam a preços subsidiados, deprimindo as cotações internacionais. Mesmo produtos só cultivados no Terceiro Mundo – como cacau e café – enfrentam a crise de superprodução, provocada em grande parte pelos esquemas artificiais de sustentação de preços dos acordos internacionais para o comércio de produtos primários. “Em conseqüência, alguns dos principais produtos de exportação do Brasil, como café, cacau, açúcar e soja, alcançam hoje preços que, em termos reais – já descontada a inflação norte-americana –, equivalem a pelo menos a metade do valor obtido no início dos anos 70.”<sup>14</sup> Assim, o que ocorre na verdade é que o país tem procurado diversificar a sua pauta de exportações com um número crescente de produtos agroindustrializados e de novos produtos agropecuários para manter o valor das exportações, dada a impossibilidade de seguir aumentando o volume físico das *commodities* tradicionais.

A segunda observação é de que o crescimento da produção agrícola nacional foi muito diferenciado por região. Delgado et al. (s.d., 4) mostram que, embora a modernização tenha atingido mesmo as regiões

---

(14) Conforme dados apresentados pela Gazeta Mercantil, São Paulo, 5 mar. 1992, p.15, a tonelada de açúcar valia em termos reais no ano agrícola 1989/90, 23% menos do que em 1979/80; a de soja, 50% menos; a de café, 70% menos; a de cacau 79% menos.

consideradas mais atrasadas, como o Norte e o Nordeste, a chamada “produção agrícola relevante” concentrou-se ainda mais no Centro-Sul do país, consolidando os desequilíbrios regionais já existentes no setor agrário brasileiro. Assim é que houve uma expansão maior da produção de feijão, milho, arroz (principalmente o irrigado), trigo, soja, cana-de-açúcar, algodão herbáceo, laranja e café, que (juntamente com o cacau e a mandioca) constituem os principais produtos agrícolas brasileiros no Centro-Sul. Gasques & Villa Verde (1990: 200) confirmam essa tendência ao constatarem que “na década de 80 observou-se que as lavouras de subsistência, que normalmente acompanham a abertura de novas áreas, foram sobrepujadas por lavouras comerciais como café, cacau, milho e soja. O Sudeste e o Centro-Oeste tenderam para a especialização em café e cana-de-açúcar, enquanto no Centro-Oeste reforçou-se a produção de grãos. (...) E foi no Sudeste e Centro-Oeste onde os produtos alimentares perderam mais área, sendo a cana-de-açúcar e o café os principais responsáveis pela substituição”.

Finalmente, a terceira observação é a de que a safra 1989/90 – a primeira do governo Collor – mostra uma clara inversão dessas tendências. Como se pode ver pelos dados da Tabela 8, caem a área colhida e os rendimentos físicos, apesar da expansão relativa dos volumes de crédito rural disponíveis.

Esses resultados negativos refletem, como bem assinalou Rodrigues (1991: 12), “as conseqüências da política econômica para o setor rural (...) caracterizada pelo gradual desmonte, pelo governo federal, dos principais instrumentos de política agrícola, especialmente crédito e preços mínimos”. É o que analisaremos na seção 4.4.

### **4.2.3 A deterioração da distribuição da renda**

Os resultados do quadro geral anteriormente descrito refletem-se no agravamento ainda maior das disparidades de renda no setor agropecuário. Convém recordar que, nos anos 70, contrastando com a relativa estabilidade da desigualdade no setor urbano, o aumento da

concentração da renda no campo foi brutal: a parcela apropriada pelos 10% mais ricos (10+) da população economicamente ativa do setor agropecuário passou de 34,7% em 1970 para 47,7% em 1980, enquanto a renda da metade mais pobre (50-) caiu de 24,2% para 17,9% no mesmo período.

Hoffmann (1991) ressalta, todavia, que na década de 70 houve redução nos níveis de pobreza absoluta entre as pessoas que permaneceram na agricultura, apesar desse aumento da desigualdade da distribuição da renda dentro do setor. Isso se deveu basicamente ao crescimento mais rápido do rendimento médio por pessoa ativa na agropecuária, que praticamente dobrou entre 1970 e 1980, enquanto o do setor urbano cresceu cerca de 50%. Como conseqüência, houve diminuição da desigualdade campo/cidade, embora em 1980 o rendimento médio por pessoa ocupada em atividades urbanas tenha sido mais do que o dobro do rendimento médio do setor rural.

O trabalho de Hoffmann (1991) permite também mostrar que durante toda a década de 80 houve apenas uma significativa e temporária melhoria da distribuição da renda na agricultura em 1986, com o Plano Cruzado.<sup>15</sup> As Tabelas 9 e 10 mostram um crescimento da desigualdade entre 1981/83 e 1984/85 (fase recessiva), seguido de uma redução em 1986. Depois, registrou-se uma flutuação substancial dos índices de concentração e de pobreza nos anos finais da década, mas sempre em níveis superiores ao do ano de 1986.

---

(15) Os dados são das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs e referem-se às pessoas ocupadas na agricultura nas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste (inclusive o empregador) em seis estratos de “rendimento mensal de todos os trabalhos” (inclui também os sem-rendimento) dos que trabalham normalmente 15 horas ou mais por semana. O deflator utilizado nos cálculos para o exame do rendimento médio e das medidas de pobreza absoluta foi o índice de custo de vida do DIEESE. As medidas de desigualdade apresentadas são o índice de Gini ( $0 < G < 1$ ), a proporção da renda recebida pela metade mais pobre (50-) e pelos 5% mais ricos (5+). As medidas de pobreza são: a proporção de pobres (H), que indica a porcentagem da população situada abaixo da linha de pobreza (considerada aqui o valor salário mínimo de agosto de 1980, que equivaleria a aproximadamente US\$ 50,00 de hoje); a razão de insuficiência de renda (I), que mostra a proporção que deve crescer a renda dos pobres para atingir a linha de pobreza; e o índice de pobreza de Sen, definido por  $P=H [I + (1 - I) G^*]$ , onde o  $G^*$  é o índice de distribuição de renda entre os pobres.

Tabela 9  
Distribuição da renda entre as pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias no Nordeste, no Sudeste, Sul e no Centro-Oeste, 1981/90.

Ano	N	S	G	50-	10*	5*
1981	13131	29,7	0,659	7,3	49,6	36,1
1982	13962	29,9	0,657	7,4	49,3	36,7
1983	13938	30,2	0,674	7,1	52,3	38,9
1984	14798	28,0	0,671	7,7	52,4	38,6
1985	15217	28,9	0,682	6,9	53,5	39,7
1986	14168	25,6	0,661	8,4	51,0	37,6
1987	13883	27,4	0,682	6,9	52,9	39,4
1988	14017	27,1	0,677	7,2	53,1	39,3
1989	13813	27,6	0,697	6,4	54,9	41,3
1990	13929	28,6	0,682	7,0	52,6	39,1

Nota: N = mil pessoas ocupadas com declaração de rendimento; S = % pessoas sem rendimento; G = índice de Gini; 50-, 10\*, 5\* = % da renda correspondente aos 50% mais pobres, 10% e 5% mais ricos (incluindo as pessoas sem rendimento).

Fonte: Hoffmann (1991, atualizado).

Tabela 10  
Índice do salário mínimo real, evolução do rendimento médio e da pobreza entre as pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias do Nordeste, do Sudeste, Sul e do Centro-Oeste

Anos	s	m	D	H	P	r(%)
1981	102	1,03	0,61	0,702	0,599	45,4
1982	107	0,97	0,51	0,742	0,622	49,3
1983	91	0,96	0,55	0,737	0,628	51,9
1984	84	0,98	0,55	0,736	0,620	49,9
1985	86	1,03	0,56	0,728	0,619	47,6
1986	82	1,41	0,76	0,621	0,519	28,3
1987	59	1,00	0,52	0,727	0,623	50,0
1988	62	0,94	0,50	0,749	0,636	54,1
1989	66	1,06	0,51	0,726	0,624	47,4
1990	47	0,73	0,38	0,830	0,711	78,2

Nota: Índice salário mínimo (s) segundo DIEESE (1980=100), Rendimento médio (m) e mediano (D) em salários mínimos de agosto de 1980, deflacionados pelo INPC amplo, proporção de pobres (H), índice de pobreza de Sen (P) e a insuficiência de renda como porcentagem da renda total (r). O valor do salário mínimo de agosto de 1980 foi adotado como linha de pobreza.

Fonte: Hoffmann (1991, atualizado).

Vale destacar no ano do Cruzado o aumento expressivo da participação dos 50% mais pobres, que passou de 6,9% para 8,4% de um ano para outro. Essa melhoria de curto prazo na distribuição da renda se refletiu não apenas na redução do índice de pobreza de Sen (P), como

também nos outros dois índices apresentados (H e R).<sup>16</sup> O que os dados de 1985/86 mostram é que a proporção de pobres foi reduzida de 72,8% para 62,1%, e que estes, ainda classificados como pobres, também tiveram a sua renda elevada, pois precisavam em 1986 de “apenas” 28,3% para alcançar a linha da pobreza. Em poucas palavras, a retomada do crescimento econômico em 1986 resultou, em termos relativos, em um menor número de pobres, e em pobres relativamente menos pobres. Como ressalta Hoffmann (1991: 162), “os dados indicam que o Plano Cruzado teve, a *curto prazo*, importantes efeitos benéficos sobre a distribuição de renda, particularmente no setor agrícola (...). O setor foi beneficiado por um crescimento geral da demanda por produtos agrícolas (e pelo) grande crescimento das oportunidades de emprego no setor urbano (...) possibilitando que os trabalhadores rurais obtivessem maiores rendimentos.”

Entretanto, os benefícios do Plano Cruzado tiveram caráter efêmero, pois a partir de 1987 os índices de concentração e de pobreza foram maiores do que aqueles observados na fase recessiva do início da década.<sup>17</sup>

Em parte, essa crescente desigualdade e o crescimento da pobreza absoluta decorrem da incapacidade dos assalariados rurais e dos pequenos e médios produtores agrícolas de repassar seus preços no mesmo ritmo da inflação. Mas, em grande parte, também o crescimento da desigualdade e em especial da pobreza no campo que se pode observar na segunda metade da década dos 80, deve-se à perda do poder aquisitivo do salário mínimo real, em função da política de arrocho imposta a partir dos acordos com o FMI. Cumpre esclarecer que o salário mínimo é ainda hoje o mais importante balizador dos salários rurais, especialmente dos

---

(16) O que não é óbvio: o valor de H é um indicador de extensão da pobreza que independe do seu grau ou intensidade, o que é medido apenas por R. Veja a explicação dos índices na nota anterior.

(17) É preciso ressaltar que a citada melhoria propiciada pelo Plano Cruzado ainda deixava muito a desejar, pelo menos em comparação com os países latino-americanos. Assim, por exemplo, o nosso salário mínimo era de US\$ 58,39 em 1986, bastante inferior ao de Uruguai (US\$ 74,58), Argentina (US\$ 139,45), Equador (US\$ 104,44) e Colômbia (US\$ 84,01). Com o agravante de que no Brasil a jornada semanal era de 48 horas, enquanto nos países citados era de 40 ou 44 horas. Para um salário mínimo mensal hipotético equivalente a uma jornada de 48 horas, o do Brasil era em 1986 inferior até mesmo ao do Peru, entre os seus vizinhos latino-americanos (Graziano da Silva, 1986).

trabalhadores rurais não-qualificados, sejam eles permanentes ou temporários.

A Tabela 11 fornece fortes indicações das razões da deterioração na distribuição da renda agropecuária na primeira metade dos anos 80, ou, mais precisamente, no período anterior ao do Plano Cruzado. Os salários rurais – tanto do pessoal especializado, como dos bóias-frias – caíram nos anos da crise (1980/83), recuperando-se no triênio seguinte (1984/86), quando o crescimento do PIB agrícola (subsetor lavouras) chegou a superar 10% a.a. Não se pode falar, todavia, num crescimento dos salários reais na agropecuária brasileira na primeira metade dos anos 80, tal como ocorrera na década anterior.

O comportamento dos preços dos produtos agrícolas foi bastante semelhante ao dos salários rurais. Embora a queda dos preços agrícolas tenha sido relativamente maior, a sua recuperação se iniciou *antes* da dos salários rurais, ou seja, na safra 1982/83, em função das intempéries (primeiro a seca e depois as inundações) verificadas no Centro-Sul do país no ano anterior.

Já os preços da terra e do arrendamento subiram significativamente até 1985. Considerando-se o dado de 1986 como atípico (em função do Plano Cruzado, que congelou preços e salários, mas deixou livre a especulação imobiliária),<sup>18</sup> pode-se falar numa elevação real desses preços superior a 30% na primeira metade dos anos 80. Isso sem dúvida alguma significou uma grande valorização dos ativos imobiliários dos grandes proprietários de terras e um forte crescimento da renda paga por toda a sociedade pelo uso da terra na primeira metade dos anos 80. Esse crescimento dos preços da terra e dos arrendamentos, todavia, não se sustentou após a derrocada do Plano Cruzado. Segundo a revista *Agroanalysis*, nº 5, 1988, p.20, “os valores reais das terras e dos

---

(18) A evolução dos dados sobre preço da terra em 1986 serve também para dar uma idéia do descrédito que atingiu o Plano Nacional de Reforma Agrária. Ao longo do ano de 1985, com as expectativas de desapropriação das terras de todos os tipos, aquele preço se manteve praticamente estável em termos reais em todo o país. Em outras palavras, a especulação imobiliária foi temporariamente freada só com as expectativas criadas em torno do debate público da proposta do MIRAD.

arrendamentos atingiram em dezembro de 1987 níveis inferiores aos registrados em igual mês em 1985”.

Tabela 11  
Índices de evolução dos salários rurais, do preço da terra e dos preços recebidos pelos agricultores:  
Brasil, 1980/86 <sup>(a)</sup>

	(Base: 1979=100)						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Salário tratorista	98	96	98	86	94	106	94
Salário volante	103	99	91	83	88	100	103
Preço da terra de lavouras	107	117	110	95	119	142	212
Preços do arrendamento	105	119	117	112	134	141	131
Preços recebidos pelos agricultores	105	78	66	84	102	101	106

(a) Valores reais deflacionados pelo Índice Geral de Preços (DI).

Fonte dos dados básicos: CEA/FGV.

A Retrospectiva da Agropecuária realizada pelo Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas – CEA/IBRE/FGV (Conjuntura Econômica, fev. 1991) também destaca o caso atípico da elevação do preço da terra nos períodos iniciais dos planos Cruzado e Verão: “Em 1986, vale lembrar, a procura de terras agrícolas foi estimulada pela extinção da correção monetária (o valor da ORTN ficou estabilizado entre março de 86 e fevereiro de 87). As cotações atingiram o ápice em dezembro, tendo superado em valores reais quaisquer outros verificados desde 1966, a partir de quando se realiza a respectiva investigação. (...) a partir daquele mês de dezembro, os negócios arrefeceram e as cotações desabaram (...). Em fins de 1988, as cotações das terras agrícolas encontravam-se no nível mais baixo da série. Em relação a dezembro de 86, as terras para lavoura ficaram 77% mais baratas, enquanto as terras para pastagens baratearam 81% (...). O Plano Verão (primeiro semestre de 1989) incentivou as aquisições, o que veio a provocar novas altas. Estas, no entanto, tiveram curta duração. No segundo semestre de 1989, os preços das terras caíram mais uma vez” (p. 7).

A análise do CEA/FGV conclui que “os preços captaram influências da procura com fins especulativos. O fato é que a oferta de terras foi inflexível e poucas vendas foram registradas”. Destaca o estudo que apenas no ano de 1987 foi registrado um volume significativo de vendas de pequenos agricultores que se encontravam endividados após o

fracasso do Plano Cruzado. No mais, “destacam-se as 'operações casadas', isto é, a permuta de terras e/ou outros bens imóveis entre proprietários, em decorrência de reduzida liquidez” (p. 9).

Mas não foi apenas o preço das terras e de arrendamento; também os salários rurais foram afetados drasticamente pelo Plano Cruzado. O mesmo estudo da CEA/FGV ressalta a “excepcional melhoria que se registrou em 1986, interrompendo uma tendência declinante desde 1980. Infelizmente também nesse caso os salários rurais desabaram em 1987, apresentando uma pequena recuperação no Plano Verão para cair drasticamente a partir do segundo semestre de 1989, atingindo em 1990, em termos reais, o ponto mais baixo de toda a década”.

Tabela 12  
Evolução dos salários rurais <sup>(a)</sup> no estado de São Paulo: 1985/90  
(Base: 1985=100)

	1986	1987	1988	1989	1990
Diarista	119	99	62	69	60
Volante	136	109	65	72	61
Mensalista	108	85	66	72	62
Tratorista	92	73	56	63	54
Administrador	192	143	107	124	105
Capataz	123	94	70	80	70

(a) deflacionados pelo IGP/FGV.

Fonte dos dados básicos: SAA. IEA-SP.

Os dados da Tabela 12, referentes ao estado de São Paulo, permitem mostrar que, mesmo onde a organização sindical dos trabalhadores é mais expressiva, a perda do valor real dos salários foi brutal na segunda metade dos anos 80.<sup>19</sup> E atingiu indistintamente os trabalhadores qualificados, como tratoristas e capatazes, e os não-qualificados, como os volantes e os diaristas e mensalistas residentes na propriedade. Apenas os administradores que exercem a função de gerentes no meio rural tiveram seus salários preservados. Como os rendimentos dessa categoria estão relacionados com a lucratividade das empresas onde prestam serviços, é de se supor que o segmento capitalista moderno da nossa agropecuária fez o “ajuste” na segunda metade dos

(19) Não se podem esquecer as greves dos bóias-frias em 1984, 1985 e 1986, que proporcionaram uma recuperação significativa das diárias pagas aos canavieiros e colhedores de laranja. Ver, a respeito, Graziano da Silva (1990a).

anos 80 exatamente em cima dos ganhos dos trabalhadores rurais assalariados.

### **4.3 A nova política agrícola do governo Collor**

A decretação de outro plano de combate à inflação em início de ano – o Plano Collor, em março de 1990 – atingiu em cheio mais uma vez a comercialização da safra. De um lado, o seqüestro dos recursos financeiros deixou a maioria dos agricultores com dificuldades para dar continuidade até mesmo às atividades da colheita. De outro, a correção dos financiamentos rurais (pela variação do IPC de março, de 84%) muito acima dos preços mínimos (pela variação da BTN de março, de 42%) impediu que os produtores saldassem suas dívidas, com os cruzados bloqueados.

Esse “compasso de espera” só seria rompido com a divulgação, em agosto daquele ano, das Diretrizes de Política Econômica para a Agricultura, que anunciavam a nova política agrícola do governo Collor, composta basicamente de: uma nova política de investimentos; uma nova política de preços; um programa de competitividade agrícola; um programa de regionalização da produção.

Na verdade, as únicas medidas de fato implementadas foram aquelas referentes às novas regras para o crédito rural e para os preços mínimos. Em relação ao crédito rural, manteve-se basicamente a mesma sistemática anterior de corrigir os empréstimos pela inflação passada e de fixar os limites de recursos emprestados em função do tamanho do produtor. Apenas aumentou-se a parte do financiamento contratado livremente às taxas de mercado. Na verdade, isso facilitou ao sistema bancário praticar uma “taxa média de juros” para os empréstimos rurais bastante mais elevada que nos anos anteriores.

No que tange aos preços mínimos as alterações foram mais profundas: houve uma regionalização, de modo a descontar o valor do frete entre os locais de produção e de consumo. O objetivo básico dessa regionalização era evitar aquisições significativas por parte do governo e

simultaneamente estimular a transferência das agroindústrias para as proximidades das áreas produtoras. Também foi eliminada a correção mensal dos valores fixados, mantendo-se apenas a correção com base na variação da inflação passada na época da aquisição. A não-indexação dos preços mínimos contribuiu para derrubar ainda mais os preços pagos aos produtores ao longo do ano de 1990, levando a uma situação paradoxal: queda na produção e queda nos preços recebidos.<sup>20</sup>

É interessante notar que dez anos antes (1981), para enfrentar quebras de safra num período recessivo, os preços mínimos haviam sido unificados para compensar os maiores custos de transportes das novas regiões produtoras, impulsionando assim a modernização da imensa fronteira agrícola que era o Centro-Oeste brasileiro do início dos anos 80. Em 1990, a retórica utilizada para implantar essa “nova política agrícola” era de ordem liberal: reduzir a intervenção do Estado na agricultura, deixando as forças de mercado livres para reorganizar a distribuição espacial da produção. Na verdade, a restrição era outra: faltava caixa para o governo assegurar os recursos necessários tanto ao crédito rural como às aquisições significativas de produtos que permitissem recompor os seus estoques reguladores.

Completava a “nova política agrícola” uma série de atos administrativos que terminaram por desmontar o que restava do precário aparelho governamental voltado para o setor. A Comissão de Financiamento de Produção – CFP, a CIBRAZEM e a COBAL foram fundidas na Companhia Nacional de Abastecimento, subordinada de fato – e agora também de direito – ao Ministério da Economia; foram extintos o Instituto do Açúcar e Alcool – IAA, o Instituto Brasileiro do Café – IBC, a Empresa Brasileira de Extensão Rural – EMBRATER e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, sem que suas atribuições fossem transferidas para outros órgãos.<sup>21</sup>

---

(20) Como assinala a Retrospectiva da Agropecuária da CEA/FGV (1981:7), também contribuiu para essa queda dos preços agrícolas a tendência declinante dos preços dos produtos exportados, agravada em 1990 pela defasagem cambial, que afastou os exportadores do mercado, reduzindo a demanda.

(21) A Retrospectiva da Agropecuária do CEA/FGV (1991:3) cita, por exemplo, que a extinção do IBC provocou temporariamente a suspensão das exportações de café simplesmente porque não se sabia quem deveria emitir certificados de origem exigidos pelo Acordo Internacional do Café, do qual o país é um dos principais signatários.

Alguns dados ajudam a comprovar o impacto desastroso dessa “política neoliberal” sobre o setor agropecuário na safra 1989/90:

- a taxa real de crescimento do PIB agropecuário foi de -4,4% (ver Tabela 1), sendo que o subsetor lavouras – mais sensível à variação conjuntural das medidas de política agrícola – apresentou queda de 11,1%, a maior quebra de safra de toda a década, superior até mesmo à de 1985/86, quando as secas e inundações que afetaram a região Centro-Sul do país causaram uma perda de 10%;
- o rendimento físico de produtos importantes, tais como arroz, feijão, laranja, soja, milho e trigo, que vinham apresentando um crescimento significativo e sustentado ano após ano desde a safra de 1985/86, voltou a apresentar quedas substanciais, sugerindo uma “reversão tecnológica” nesse ano;
- a venda de tratores, que vinha caindo desde o Plano Cruzado e atingiu somente 35 mil unidades em 1989, recuou para 27.466 em 1990, segundo dados da ANFAVEA; o consumo de fertilizantes diminuiu cerca de 7% em 1990 (depois de já ter apresentado queda de 9% em 1989) e a demanda de calcário reduziu-se em 35% aproximadamente, segundo estimativas apresentadas na Retrospectiva da Agropecuária, *Conjuntura Econômica*, v. 45, n.2, fev. 1991.<sup>22</sup>

Em resumo, a “nova política agrícola” consubstanciada no intempestivo desmonte do aparelho estatal voltado para a agricultura, ao lado de uma política de preços desenhada na verdade para evitar uma intervenção governamental de peso, fosse no financiamento, fosse na aquisição da safra, revelou-se desastrosa já no seu primeiro ano. Foram os estoques de safras anteriores e das importações feitas na época do Plano Cruzado, aliados ao brutal quadro recessivo (desemprego, achatamento salarial, etc.), que impediram que a redução da quantidade colhida na safra 1990/91 resultasse em escassez no mercado. Evitou-se assim que a quebra de safra se traduzisse numa alta de preços; por outro lado, os

---

(22) A queda da demanda de fertilizantes em 1989 e 1990 deveu-se sobretudo ao menor preço da soja, que, juntamente com o milho e a cana-de-açúcar, é responsável por mais de 50% do consumo de fertilizantes no país (*Gazeta Mercantil*, 24 jul. 1992, p. 16).

baixos preços obtidos pelos produtores representavam um desestímulo ainda maior para o plantio da safra seguinte.

Foi o suficiente para que o governo Collor, sob pressão da “bancada ruralista” no Congresso e dos governadores do Centro-Oeste, abrisse mão da sua retórica liberal e revertesse completamente a sua política agrícola: os preços mínimos do Centro-Oeste voltaram a ser unificados com os do Sul e Sudeste e a ter reajustes mensais pela inflação passada, os juros do crédito rural passaram a ter um teto de 12,5% a.a. e introduziu-se a equivalência em produto para os empréstimos a pequenos agricultores para plantio da cesta básica. Para ajudar na recuperação dos preços agrícolas, o governo comprometeu-se a adotar tarifas compensatórias para reduzir o efeito das importações e a definir um preço não subsidiado para liberação dos seus estoques reguladores.

Na verdade, a “nova política agrícola” anunciada no primeiro ano do governo Collor, menos que uma opção ideológica pelo mercado, foi premida pela crise fiscal do Estado brasileiro. De fato, o “desmonte” e o enxugamento da máquina governamental se deveram em muito à falta de disponibilidade de recursos. Para os defensores do livre mercado e da redução das interferências do Estado na produção e no comércio agrícolas, o governo se precipitara nessa reversão de rumo das diretrizes para o setor rural. Argumentam que o livre mercado não funcionara antes porque os estoques que o próprio governo possuía haviam sido vendidos a preços baixos para manter o tabelamento da cesta básica, essencial à política de controle inflacionário. O teste de fato seria agora, na safra 1991/92, quando os excedentes já tinham sido enxugados e os preços começavam a reagir.

Mas a expectativa de um “choque agrícola” numa espiral inflacionária que retomava o seu ímpeto ascendente poderia ser explosiva. E o governo resolveu não pagar para ver.

Como bem assinalou Brandimarte (1991), “o governo Collor percebeu logo os riscos de repetição de uma safra inferior à demanda doméstica e inverteu a política agrícola no início de julho de 1991. (...) O pacote, que agradou aos produtores, só deixou uma grande dúvida: até

que ponto o Estado terá condições financeiras para continuar desempenhando esse papel nos anos futuros.

Os mesmos problemas que um ano antes fizeram o governo baixar um pacote reduzindo sua participação nestes mercados continuam e foram até agravados. Nenhuma alternativa realmente consistente para fontes de recursos do crédito rural foi encontrada. Por isso, se, sob a forte pressão política desencadeada com a ameaça do desabastecimento, o governo voltou a dar dinheiro, preço e assumir riscos da atividade rural, nada assegura que, uma vez recompostos os estoques reguladores, a política agrícola seja (outra vez) invertida.”

Dias (1992) argumenta que o novo pacote agrícola relativo à comercialização da safra 1991/92 “foi mais um momento no sentido de consolidar uma linha de política agrícola que, na falta de rótulo melhor, vamos definir como neoliberal”. Segundo o autor, os seus traços mais importantes são:

- Incentivos e privações serão regulados pelo mercado; mesmo a política de preços mínimos fica subordinada a um período de espera, onde os estoques serão regulados pelo mercado (...);
- O mercado agropecuário tem seu centro hegemônico na estrutura comercial e industrial. Bolsas de mercadorias e empresas agroindustriais são os novos agentes responsáveis pela administração dos subsídios e estoques (...);
- Remanescentes do sistema de discriminação do setor agrícola para favorecer a industrialização começam a ser eliminados (...);
- O enclave do sistema cooperativo ganha nova oportunidade de organizar seu próprio sistema financeiro, vencendo aparentemente uma longa batalha contra as autoridades monetárias.
- O “fundo de *commodities*” é uma iniciativa na direção de criar uma oportunidade de captação de recursos externos para financiar a comercialização doméstica.”

Na verdade, essa “nova política agrícola neoliberal” representou o abandono das políticas agrícolas implantadas nos anos 80. Os dados apresentados na Tabela 13 permitem ilustrar com clareza a redução tanto

nos dispêndios totais (que representam o valor bruto das operações do governo) como nos dispêndios efetivos (que correspondem aos gastos do governo deduzidas as receitas das operações realizadas). Segundo Gasques & Villa Verde (1991a: 359-60), “a causa maior da redução de recursos para a agricultura foi a política de estabilização adotada a partir de março de 1990 (...) Em substituição à emissão de títulos,<sup>23</sup> o governo passou a aplicar recursos mediante o retorno de operações anteriormente realizadas que se converteram em receitas sob a forma de amortização de empréstimos. Essa nova sistemática marcou *todas* as aplicações em políticas agrícolas realizadas em 1990”.

Tabela 13  
Dispêndios totais efetivos com políticas agrícolas, 1989/90.  
(US\$ milhões de 1990)

Política	1989		1990		Redução (%)	
	Total	Efetivo	Total	Efetivo	Total	Efetivo
Trigo	2104	796	1016	(113)	52	114
Crédito rural	3037	1437	921	303	70	79
. Custeio	1274	33	777	94	40	-
. Investimento	1764	1404	144	209	92	85
Estoques reg.	134	58	37	23	72	60
Preços mínimos	1235	61	775	37	63	39
AGF	461	193	330	22	28	83
EGF	775	(132)	444	15	43	-
Açúcar	504	408	46	(19)	91	-
Café	17	2	12	(67)	29	-
PROAGRO	215	215	318	318	-	-
Total	7246	2978	3126	483	57	84

Fonte: Gasques & Villa Verde (1991a).

Os autores enfatizam que contribuíram também para a redução dos dispêndios públicos a saída do governo de algumas atividades e a maior seleção de beneficiários na utilização dos recursos, quase sempre em detrimento dos pequenos e médios produtores rurais, que vinham sendo beneficiados pela política de preços mínimos implantados após 1985.<sup>24</sup>

(23) “Até 1989, os financiamentos dos compromissos do governo federal eram realizados em grande parte através da colocação de títulos públicos federais no mercado e cuja participação no financiamento da despesa pública nesse ano foi de 84%” (Gasques & Villa Verde, 1991a: 359).

(24) Segundo Gasques & Villa Verde (1991a:363), essas alterações se deram da seguinte forma: na conta trigo, os preços de venda aos moinhos foram reajustados de modo a reduzir os subsídios; as políticas de açúcar e café também sofreram redução em decorrência da privatização das operações de aquisição do açúcar para beneficiamento e exportação; e no café, pela transferência ao

Em síntese, os dados apresentados por Gasques & Villa Verde (1991a: 363) mostram que “para algumas políticas, como a do trigo, açúcar, álcool e café, a retirada do governo teve aspectos positivos devido à economia de recursos que isto representou e pelas distorções que as mesmas incorporaram após um longo período de intervenção governamental. Porém, para outras, como a de crédito Rural, preços mínimos e estoques reguladores, a retirada sistemática nos últimos anos tem trazido problemas que se refletem diretamente no volume de produção, nos investimentos na agropecuária e principalmente na estabilização de preços e vendas do setor”. Além disso, advertem os autores, essa redução nos dispêndios com políticas de curto prazo “não tem sido compensada por investimentos nas demais políticas caracterizadas como de médio e longo prazos, (...) incluídas a política de reforma agrária, ciência e tecnologia, produção animal, produção vegetal e outras.”

Gasques & Villa Verde (1991: 244-27) chamam a atenção também para os incentivos fiscais e fundos constitucionais para o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, que atingiram quase US\$ 1 bilhão em 1990. No Centro-Oeste os fundos constitucionais não são tão importantes, pois representam pouco mais de 10% do montante das aplicações do crédito rural; mas tanto no Nordeste, como no Norte, são de enorme expressão nos recursos mobilizados pelo Governo Federal (ver Tabela 14).

Alertam os autores que os fundos constitucionais têm propósitos e sistemática de funcionamento semelhantes aos dos incentivos fiscais, cujos resultados foram considerados muito insatisfatórios em passado recente. Essa opção de alocar recursos na agricultura é por natureza concentradora, pois privilegia especialmente um público que já tem acesso às demais políticas governamentais (Gasques & Villa Verde, 1991a: 369).

---

Fundo de Defesa da Economia Cafeeira das operações de empréstimos para aquisição desse produto. Ainda segundo os autores, a redução dos dispêndios efetivos no crédito se deve à orientação de aplicar os recursos oriundos do Tesouro apenas com mini e pequenos produtores e suas cooperativas; e no caso dos preços mínimos, pela exclusão dos grandes produtores e beneficiadores. Vale registrar, todavia, que isso é o que pretendia a legislação em vigor, não havendo todavia ainda evidências empíricas que comprovassem a sua efetividade.

Tabela 14  
Incentivos fiscais, fundos constitucionais e crédito rural, segundo regiões, em 1990

Política	US\$ milhões de 1990
Incentivos fiscais	103
FINAM-Amazônia	59
FINOR-Nordeste	144
Fundos constitucionais (Rural)	886
Norte	216
Nordeste	496
Centro-Oeste	174
Crédito rural	2230
Norte	110
Nordeste	739
Centro-Oeste	1380

Fonte: Gasques & Villa Verde (1991a: 365).

Esse quadro de redução dos recursos das políticas agrícolas de caráter mais abrangente (como as de crédito rural, preços mínimos e estoques reguladores) e de apoio às políticas do tipo fundos constitucionais<sup>25</sup> e incentivos fiscais (que concentram ainda mais os benefícios recebidos do setor público) poderá agravar ainda mais os problemas do campo. A redução de recursos para as políticas tradicionais, como a de crédito e preços mínimos, “implica excluir grande número de produtores rurais, afetar o nível da produção agrícola e gerar instabilidade não só na agricultura, como na execução da política econômica de modo geral” (Gasques & Villa Verde, 1991: 251).

#### 4.4 Limites à implementação de um novo projeto de desenvolvimento

Vimos nas seções anteriores que a agropecuária brasileira ensaiou nos anos 80 um novo padrão de desenvolvimento baseado no crescimento intensivo (via aumento dos rendimentos físicos) e na diversificação da sua pauta de exportações. Os primeiros resultados dos anos 90, todavia, ilustram bem as limitações desse novo “modelo”. As

(25) Para 1991 dispomos apenas dos dados para o Nordeste (US\$ 697,2 milhões, sendo que 35,1% para atividades rurais e 10,5% para atividades agroindustriais), que apresentam um aumento real de cerca de 40% em relação ao ano anterior. Ver, a respeito, Banco do Nordeste do Brasil. Informações básicas sobre o NE, 1992.

dificuldades de caixa do Estado brasileiro em manter as políticas de subsídios direcionados via crédito rural e/ou preços mínimos, dada a sua crise fiscal, somada à instabilidade financeira que tomou conta do cenário econômico do país após o fracasso de mais um plano de estabilização, traduziram-se na safra 1989/90 numa reversão das principais tendências de crescimento da produção que vinham se delineando nos anos 80.

Na nossa opinião não se pode dizer que esse novo “modelo” esteja consolidado no sentido de que possa “caminhar com seus próprios pés”, prescindindo de uma regulação estatal efetiva. Apresentaremos a seguir aqueles que nos parecem ser os principais limites internos e externos à consolidação de um novo padrão de desenvolvimento da nossa agropecuária.

#### **4.4.1 Os limites internos**

Do ponto de vista interno, a consolidação de um novo padrão de crescimento intensivo da agropecuária nacional esbarra na capacidade de financiamento do Estado. É sintomático constatar na primeira metade dos 80 um arrefecimento do processo de modernização tradicional (tratores, fertilizantes, defensivos e sementes melhoradas), bem como a sua reconcentração no Centro-Sul do país. Se, ainda assim, foi possível aumentar os rendimentos físicos das principais culturas na segunda metade dos anos 80, isso se deveu à feliz combinação de alguns fatores conjunturais e estruturais. Dentre os fatores conjunturais merecem destaque o perdão das dívidas dos agricultores pela Constituinte e a instabilidade financeira pós-Cruzado, que levou a antecipar a aquisição de insumos, máquinas e equipamentos nos anos 1987/89. Dentre as mudanças estruturais merecem destaque: primeiro, a reorganização espacial em terras mais aptas das principais culturas, aliada a um menor ritmo de expansão de fronteira agrícola, com a conseqüente redução da incorporação de terras menos férteis; segundo, uma redução significativa dos custos com mão-de-obra, que permitiu manter os níveis de lucratividade mesmo numa conjuntura recessiva e de queda relativa de preços internos e externos dos principais produtos agrícolas; e, terceiro,

uma possível melhor utilização dos insumos modernos em função do aumento do seu custo, dada a redução/eliminação dos subsídios implícitos nos financiamentos rurais. Ou seja, fundamentalmente foram inovações de processos, não apenas agronômicas mas também organizativas e gerenciais, que possibilitaram uma melhor gestão das empresas rurais nos anos 80.

Há que se ressaltar ainda a incorporação de algumas inovações de produtos, ao lado das inovações de processos antes mencionadas. Citem-se por exemplo: as novas variedades de sementes distribuídas pela EMBRAPA para a produção de grãos nos cerrados do Centro-Oeste; a incorporação da “microeletrônica embarcada” nos tratores e, principalmente, nas colheitadeiras, dando um novo impulso à mecanização das atividades de colheita de produtos tropicais, como a cana-de-açúcar e o algodão; a elevação dos rendimentos das fermentações obtidas por processos biotecnológicos tradicionais, fundamental no caso do álcool para combustível; a expansão da moderna irrigação por pressão (pivô central, aspersão, gotejamento, etc.) no Centro-Sul, etc.

É fundamental ressaltar que as inovações tecnológicas de produtos difundidas como bens públicos resultaram de esforços desenvolvidos pela EMBRAPA na década de 70 – ou seja, no seu apogeu –, enquanto aquelas difundidas privadamente relacionavam-se ao revigoreamento de antigas trajetórias tecnológicas tradicionais – caso típico, por exemplo, da mecanização e das fermentações –, que já pareciam esgotadas no final da década anterior. Em outras palavras, não se trata de resultados de impactos das novas tecnologias, como as da engenharia genética ou da informática, que apontam para uma terceira “revolução agrícola” nos países desenvolvidos ainda neste final de século. No caso brasileiro, as principais inovações biológicas dos anos 80 são resultado de pesquisas tradicionais em melhoramento genético e seleção desenvolvidas nos anos 70; e da informática é melhor nem falar, dado nosso atraso em termos de hardwares e softwares e da infraestrutura de telecomunicações necessária à implantação de bancos de dados e processos de automação produtivos no campo.

Em suma, é difícil imaginar que a modernização da agropecuária brasileira, que tanto dependeu do Estado para seus passos iniciais, possa continuar nos anos 90 sem seu apoio. Ainda que se alegue que grande

parte das novas tecnologias de produto é de origem privada – como no caso das inovações decorrentes das novas biotecnologias e da microeletrônica –, a base para sua adaptação/adoção em nosso país tem que ser criada pelo Estado. Não tem sido outro o papel dos institutos de pesquisa e das estações experimentais mantidos pelo poder público em nosso país, hoje quase que totalmente sucateados.

Assim, tanto pelo lado dos incentivos financeiros necessários à sua difusão, como pelo lado de criar as condições necessárias à internalização das inovações tecnológicas desenvolvidas nos centros de pesquisas internacionais, a ação do Estado é fundamental para que se possa efetivamente consolidar um novo padrão de desenvolvimento intensivo da nossa agropecuária.

É fundamental assinalar que a “modernização conservadora tradicional” praticamente atingirá o seu limite neste final de século. A ação do Estado permitiu consolidar as ligações do mundo rural e agrário com o “resto da economia”, impulsionando as agroindústrias de um lado e as indústrias de insumos de outro. As exigências do novo padrão são outras. Entre elas, merece destaque a necessidade de criar a infraestrutura adequada à nova base técnica em que esse novo padrão se assenta (telecomunicações, transportes, portos, etc.). No caso brasileiro, essa exigência passa obrigatoriamente pela recuperação da capacidade de financiamento do Estado.

#### 4.4.2 Os limites externos

Já vimos anteriormente que o ajuste recessivo dos anos 1981/83 forçou a agropecuária a voltar-se ainda mais para o mercado externo. Ela foi empurrada, primeiro, pela recuperação dos preços internacionais em 1984/85, e depois pela brutal reversão das expectativas de crescimento da demanda de produtos alimentícios em função do fracasso do Plano Cruzado em 1987, com a conseqüente perda do poder aquisitivo dos salários, que só não foi maior em razão da queda dos preços internos dos principais bens-salários de origem agropecuária.

Os dados disponíveis demonstram, todavia, que o *drive* exportador da nossa agropecuária não resultou num crescimento em valor da proporção da produção agrícola exportada na segunda metade dos

anos 80. E mais, em virtude da queda dos preços internacionais dos nossos tradicionais produtos de exportação – café, cacau e açúcar – na segunda metade da década dos anos 80, o país teve que procurar outros nichos de inserção nos mercados internacionais. E o fez basicamente não como exportador de produtos agrícolas *in natura* (ainda que isso também tenha ocorrido no caso da soja), mas como exportador de produtos elaborados de origem agropecuária.

Tabela 15  
Valor das exportações de alguns CAIs no Estado de São Paulo, 1982/89  
(em US\$ milhões FOB)

	1982	1984	1986	1988	1989
Café	1253	1829	1335	849	699
(% grão)	(93)	(94)	(93)	(93)	(90)
(% solúvel)	(7)	(6)	(7)	(7)	(10)
Laranja	639	1450	711	1187	1076
(% suco)	(89)	(96)	(94)	(93)	(92)
(% farelo)	(11)	(4)	(6)	(7)	(8)
Soja	258	293	391	510	571
(% grão)	-	-	(7)	(25)	(29)
(% farelo)(93)	(89)	(89)	(70)	(65)	
(% óleo)	(7)	(11)	(3)	(5)	(6)
Carne bovina	291	337	258	426	181
(% resfr/congel)	(42)	(42)	(40)	(55)	(40)
(% prepr/conserv.)	(58)	(58)	(60)	(45)	(6)
Açúcar	157	149	59	45	16
(demerara)	(22)	(51)	(-)	(-)	(6)
(% cristal)	(49)	(32)	(66)	(9)	(31)
(% refinado)	(29)	(17)	(34)	(91)	(63)
Total (a + ... +e)	2597	4057	2756	3017	2543

Fonte dos dados básicos: Secretaria de Planejamento e Gestão São Paulo: Economia e Comércio Exterior, 1991.

A Tabela 15 procura ilustrar esse fenômeno. Como os dados disponíveis sobre comércio exterior em âmbito de Brasil são de difícil acesso e comparabilidade, vamos exemplificar com alguns complexos agroindustriais de São Paulo. Note-se que o café perde sua posição de principal produto de exportação no final dos anos 80 para o suco de laranja, e a soja ultrapassa as exportações de carne bovina em meados da década. Situação dramática é a do açúcar, que não se recupera depois que as exportações de demerara tornaram-se insignificantes a partir de 1984 – ano recorde em termos de exportação para o conjunto de produtos considerados na Tabela 15. É interessante observar que apenas o açúcar

refinado mantém uma participação expressiva em todos os anos da década.

Note-se também que a situação é distinta para cada um dos CAIs considerados. No caso do café, é o tipo solúvel que perde menos em termos relativos quando comparado ao café cru em grão.<sup>26</sup> No caso da laranja, a alteração relativa, ainda que pequena, mostra um crescimento da participação do suco em relação ao farelo de polpa cítrica. No caso da soja ocorre o inverso do café: a participação do grão cresce em detrimento do farelo. E para a carne bovina a tendência na segunda metade dos anos 80 parece ser de um crescimento das carnes preparadas e em conserva em relação à carne que é simplesmente resfriada ou congelada. Com um pouco de boa vontade podemos dizer que os dados disponíveis para o estado de São Paulo nos permitem sustentar a hipótese de que na segunda metade dos anos 80 foram maiores as perdas decorrentes da queda de preços dos produtos *in natura* exportados, e de que os produtos de maior nível de elaboração ou transformação agroindustrial foram os que apresentaram relativamente melhor performance.<sup>27</sup>

É muito difícil tecer prognósticos sobre as possibilidades de inserção da agropecuária brasileira na nova divisão internacional do trabalho que está em curso. *Grosso modo*, podemos dizer que em âmbito internacional três grandes tendências se firmaram ao longo dos anos 80:

- Emergência da Comunidade Européia como produtora com excedentes em função do sucesso da sua política de auto-suficiência alimentar. É essa uma das principais razões da queda vertiginosa de preços de *commodities* tradicionais como açúcar e trigo, por exemplo.

---

(26) Em termos de Brasil, as exportações de café solúvel alcançaram US\$ 117 milhões em 1989, quando ainda estava em vigor o sistema de cotas do Acordo Internacional do Café. A partir daí, os valores declinaram para US\$ 90,7 milhões em 1991 e US\$ 63,5 milhões em 1992, embora as quantidades exportadas caíssem apenas de 25 mil ton. em 1989 para 21,3 mil ton. em 1992. Os atuais preços de café são em termos reais os mais baixos já registrados: mesmo na crise de 1929, a libra de café valia em Nova York US\$ 1,62 a preços de hoje, ou seja, 165% acima da cotação do contrato de setembro, que fechou em US\$ 0,6115. A expansão das exportações de café solúvel torna-se mais difícil com a queda dos preços do café torrado e moído (Gazeta Mercantil, 9 jul. 1992, p. 19).

(27) Para um melhor desenvolvimento dessa tese, sobre o impacto dos CAIs na inserção do Brasil no comércio externo nos anos 80, ver Kageyama et al. (1990).

- Internacionalização de alguns complexos agroindustriais, como, por exemplo, o complexo soja/carnes. Isso criou espaço para que países como o Brasil e a Argentina, por exemplo, passassem a ser os grandes fornecedores de farelos para rações animais da CEE.<sup>28</sup>
- Ampliação dos mercados de alimentos frescos, especialmente frutas e legumes, e redução do de produtos tradicionalmente exportados pelos países tropicais, como café e cacau. É uma tendência impulsionada pela “onda verde” que pretende “limpar o capitalismo europeu” e que, em princípio, parece destinada a impulsionar muito mais o comércio intra-regional que as oportunidades de participação dos países do Terceiro Mundo.<sup>29</sup>

Finalmente, é preciso perguntar sobre a viabilidade de reprodução desse modelo de crescimento “para fora” da nossa agropecuária. Já dissemos que a política de arrocho salarial posta em prática ao longo dos anos 80 viabilizou, de um lado, o crescimento físico dos excedentes exportáveis para fazer frente à queda de preços internacionais; de outro, representou uma forte redução relativa dos custos da força de trabalho, permitindo até mesmo uma expansão da mão-de-obra contratada num período recessivo agudo, como foi o final dos anos 80.

Segundo Dias (1992), “o comportamento do setor agroindustrial no Centro-Sul durante a última década, crescendo acima da média do país num cenário adverso no plano interno e externo, é importante indicador de evolução do sistema produtivo. Ao mesmo tempo a crise social, identificada nos conflitos trabalhistas dos bóias-frias, perdeu dimensão em relação ao seu congêneres urbano-industrial. Estes dois fatos constituem evidências de um processo de ajustamento estrutural ao novo cenário de oportunidades de desenvolvimento para o país. A política agrícola que começa a se delinear de modo mais claro é condizente com este novo mundo agroindustrial.”

---

(28) Tanto o farelo de polpa cítrica como o farelo de soja exportados a partir de São Paulo têm como destino principal os países da Comunidade Européia, em especial os Países Baixos e a Alemanha.

(29) Nesse aspecto, o Chile é um caso especial, pois consegue produzir suas frutas na entressafra dos Estados Unidos. As possibilidades brasileiras com a irrigação do Vale do São Francisco estão ainda indefinidas, apesar de estarem apresentando resultados animadores.

“Os que foram barrados neste baile constituem o contingente de descalços e descamisados, ao qual o presidente fez tantas referências durante a campanha presidencial. É um número alarmante que calculo precariamente entre cinco e sete milhões de famílias (fora outro tanto que se reproduz na economia urbana há muito mais tempo) sobrevivendo entre a marginalidade rural e urbana. Todas as iniciativas tomadas durante a última década para tratar desta questão oscilaram entre equívocos de uma proposta de reforma agrária massiva e abrangente e pífios programas fundiários. Na falta de uma solução para esta questão, mesmo que de médio e longo prazos, fica comprometida qualquer rota democrática de retomada do crescimento.”

Como mostramos anteriormente, o resultado do ponto de vista social do novo modelo de crescimento agroindustrial ensaiado na década passada não poderia ter sido mais perverso: aumentou drasticamente a concentração da renda no campo, a proporção de pobres cresceu e os pobres se tornaram relativamente mais pobres. As questões que se colocam – que não são novas – dizem respeito a até quando e até onde é possível reproduzir esse modelo. Quaisquer que sejam as respostas que possamos dar a essas duas questões fundamentais, impõe-se uma terceira: o que fazer com os que já foram excluídos, ou os “barrados do baile”, ou os descamisados, ou os pobres do campo ou qualquer outro nome que se dê a essa população sobrando do ponto de vista das necessidades internas de acumulação do sistema? Aqui certamente aparecerá espaço para discutir novas políticas sociais para o campo, entre elas a de uma reforma agrária que garanta pelo menos casa e comida à população que não tem mais possibilidades de ser absorvida produtivamente no novo padrão tecnológico que se avizinha. “Terra para quem nela não mais trabalha” talvez venha a ser uma nova e progressista bandeira neste final de século.



## **Distribuição de renda, preço dos alimentos e padrão de desenvolvimento agrícola<sup>1</sup>**

### **Introdução**

O debate sobre a questão da fome voltou à tona no Brasil. E, como sempre, três causas distintas, não necessariamente independentes, são apontadas.

A primeira razão, ligada muito ao senso comum, afirma que “há fome porque falta produção agrícola”, ou seja, a agricultura tem uma capacidade insuficiente de fornecer alimentos para a população. Haveria, em resumo, insuficiência de oferta.

A segunda razão, particularmente a partir dos anos 60 e 70 nos países subdesenvolvidos e também no Brasil, aponta para os problemas relativos à intermediação – distribuição e comercialização. Haveria, então, capacidade produtiva para uma produção suficiente de alimentos, mas a estrutura de distribuição seria inadequada, gerando desperdícios (inclusive perdas físicas elevadas) e encarecimento dos preços desses produtos.

Um terceiro conjunto de razões aponta como causa da fome a falta de poder aquisitivo dos salários. Não faltam alimentos, mas sim dinheiro suficiente para adquiri-los.

Ao longo da história do país, percebe-se que esses três elementos intercalam-se em ordem de importância e poder explicativo para elucidar a questão da fome. Do Brasil Colônia até a Segunda Guerra Mundial, a causa básica da fome no Brasil estava ligada à questão da insuficiência da oferta agrícola. O país tinha um crescimento populacional sempre à frente de sua

---

(1) Publicado originalmente em *Conjuntura Alimentos*, São Paulo, v.5, n. 2, p.38-44, jul. 1993.

produção agrícola, a qual refletia o comportamento dos preços internacionais de seus produtos. Assim, quando o preço dos produtos agrícolas exportáveis elevavam-se no mercado internacional, faltavam os produtos básicos para abastecer o mercado interno. Nas fazendas de café, produziam-se outros itens alimentares intercalados à cultura do café. Quando o preço do café tornava-se mais atrativo internacionalmente, processava-se um desvio de parte dos meios de produção – até então alocados nessa produção secundária de alimentos – em direção à cultura principal, acarretando a diminuição da produção da agricultura de subsistência.

Pode-se afirmar que essa forma de organização da produção foi importante em termos de abastecimento das populações urbanas até meados da década de 60, quando se consolida um setor independente produtor de alimentos básicos, em bases empresariais. A partir daí a produção de alimentos também passa a responder ao preço pago, à semelhança do que ocorria com os produtos exportáveis, que refletiam o comportamento do mercado internacional.<sup>2</sup>

É nesse momento que ganha peso a segunda razão apontada como causa da fome: o problema da intermediação. Não é à toa que nessa época se concebe a política de implantação das Centrais de Abastecimento Alimentar – CEASAs em várias capitais de estados, como uma maneira de aproximar o produtor do consumidor. Se não se podia aumentar os preços de varejo, tornava-se importante reduzir as margens de comercialização apropriadas pelos canais de intermediação.

Nesse período, até final da década de 70, nota-se também uma grande mudança na estrutura de comercialização varejista de alimentos, procurando cada vez mais aproximar o produtor agrícola do consumidor final. Substituem-se parcialmente as pequenas estruturas varejistas de

---

(2) Há na verdade uma mudança radical no mecanismo de formação dos preços agrícolas: ao preço de produção (que era praticamente nulo na anterior “economia do excedente”) agregam-se agora um *mark-up* fixo para cobrir os custos de intermediação e uma parcela cuja magnitude depende exclusivamente dos estoques já existentes e da capacidade de pagamento dos compradores. Como muitos dos produtos agrícolas (entre eles os básicos) são inelásticos em relação a preços e renda, a demanda corrente sempre cai menos que a oferta subsequente, levando a um diagnóstico de “insuficiência de oferta” quando a causa primária é a queda da demanda. Ver, a respeito, Graziano da Silva (1994).

comércio que pulverizavam o mercado de alimentos (mercearias, empórios, etc.), que cedem importância relativa às grandes unidades varejistas (supermercados e hipermercados). Estas atuam no sentido de encurtar o número de agentes intermediários no processo de distribuição dos produtos agrícolas, criando inclusive estruturas comerciais integradas com a produção: alguns hipermercados contratam diretamente com os produtores o fornecimento exclusivo de produtos agrícolas.

Hoje, a maior parte do abastecimento alimentar da população dos grandes centros urbanos é feita pelos supermercados e hipermercados. No início, essas unidades varejistas representavam privilégio das classes médias e altas, que no entanto passaram cada vez mais a conviver em suas compras com os trabalhadores das classes de renda mais baixa. Assim, até o final da década de 70, o peso da intermediação comercial foi um importante fator de encarecimento relativo dos produtos agrícolas alimentares e uma das razões à qual se atribua o problema da fome.

A partir dos anos 80, aparece com maior intensidade a terceira razão apontada: a perda do poder aquisitivo dos salários. Esse fator vê aumentado o seu poder explicativo para o problema da fome, já que de certa forma difunde-se no país a percepção de que se havia conseguido equacionar a questão da insuficiência da capacidade produtiva da agricultura em fornecer alimentos. Mesmo com a crise econômica por que passou a economia brasileira ao longo dos anos 80, o setor que melhor respondeu em termos de produção foi o agropecuário.

O recente diagnóstico do IPEA (Peliano, coord. 1993) é bastante taxativo a esse respeito: “O Brasil produziu nos últimos 7 anos uma média de 59 milhões de toneladas de grãos. A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Dispõe-se de 3.280 Kcal e de 87 gramas de proteínas per capita/dia para uma recomendação de 2.242 Kcal e 53 gramas de proteínas, respectivamente (FAO). Em outras palavras, a fome que atinge 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos.”

O estudo do IPEA também coloca no seu devido lugar a questão da má localização geográfica dessa disponibilidade de alimentos, ao assinalar, com muita propriedade, que há uma discrepância crescente entre as zonas produtoras e as regiões onde se localizam os mais necessitados: “O mapa da fome permite ainda concluir que o problema não está na disponibilidade global de alimentos mas sim no desencontro geográfico entre a existência dos produtos e a localização das famílias mais necessitadas. Quase 90% da produção localiza-se no Sul, Sudeste e porção meridional do Centro-Oeste, enquanto cerca de 60% dos famintos habitam o Norte-Nordeste”.

A conclusão do IPEA é de que, a longo prazo, “o equacionamento definitivo da questão alimentar depende de ações voltadas para a convergência entre o poder aquisitivo da grande maioria dos trabalhadores brasileiros e os preços de uma alimentação adequada”, além de uma série de medidas de emergência e de curto prazo destinadas a minimizar os efeitos da fome sobre a atual população carente.

Embora nada se possa opor a essa conclusão, como princípio geral, em termos de *estratégia de políticas* introduz-se um duplo caminho para resolver a questão: melhorar a distribuição da renda e/ou reduzir os preços da cesta básica. Longe de serem complementares, esses caminhos são muitas vezes considerados alternativos, gerando propostas muito distintas de como atacar hoje a questão da fome no Brasil.

Como se argumentará a seguir, neste momento específico que atravessa o país a questão da fome tem que começar a ser equacionada pelo lado dos salários; mais especificamente, recuperando-se o poder aquisitivo do salário mínimo – que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas dos segmentos mais pobres da população, em especial da PEA agrícola das regiões periféricas, onde está concentrada a maior parte dos nossos famintos e indigentes. Como se sabe, o salário mínimo teve uma queda brutal entre 1980 e 1991, quando o seu valor médio anual foi deliberadamente reduzido quase à metade,<sup>3</sup> como parte da política de arrocho salarial posta em prática no período.

---

(3) O argumento de que isso foi decorrente da elevação dos índices inflacionários pode ser facilmente refutado quando tomamos a relação entre o valor do salário mínimo em maio (seu tradicional mês de reajuste) com o seu “custo legal” calculado pelo DIEESE. Por essa relação pode-se verificar que o salário mínimo de maio, que no início da década representava 35% do valor necessário para assegurar a sobrevivência de uma família, cai para menos de 18% em 1991, tendo atingido nos anos 1988/89 valores próximos a 10%.

### 5.1 Distribuição de renda e padrão de desenvolvimento agrícola

Embora seja evidente a relação entre o padrão de crescimento da produção e do consumo de alimentos e a distribuição de renda de um país, são poucos os trabalhos disponíveis a esse respeito no Brasil.

Homem de Melo (1990: 22) analisou as mudanças necessárias no perfil da produção agrícola brasileira utilizando três cenários distintos de crescimento econômico nos anos 90: status quo, “milagre” e “social”. Esses cenários representam, grosseiramente, no primeiro caso, a continuidade de um padrão de baixo crescimento do PIB (entre 4% e 5% a.a.); no segundo, de um crescimento da ordem de 7% a.a.; e no terceiro, um crescimento de 6,5% a. a. com uma política de redistribuição de renda a favor dos salários, assim como com um aumento de gastos sociais. O autor estimou a taxa de crescimento necessária da demanda (interna e externa) dos principais alimentos até o ano 2000, que apresentamos de forma resumida na Tabela 1.

Tabela 1  
Taxas de crescimento necessárias para atendimento da demanda alimentar no ano 2000, segundo os cenários projetados

Produtos	Status quo	Social
Arroz	1,60	1,26
Feijão	1,26	0,47
Milho e Soja	4,01	5,93
Trigo	3,08	3,86
Grãos (Total)	3,50	4,99
Batata	3,71	3,99
Mandioca	0,30	-1,16
Açúcar	2,54	2,63
Carne bovina	4,51	6,78
Carne frango	3,79	5,57
Carne suína	2,22	3,33
Ovos	3,20	4,61
Leite	4,78	7,26

Fonte: Homem de Melo (1990).

Como era de se esperar, os resultados mostram grande aumento da demanda de proteínas animais, legumes/verduras e frutas, bem como

aumento na demanda de cereais e oleaginosas para ração animal. “Essa dinâmica na evolução da demanda de alimentos com a retomada do crescimento econômico contrasta com a grande importância dos produtos básicos como arroz, feijão e mandioca (...). No cenário social a agricultura brasileira deveria alterar fortemente o seu perfil de produção na direção dos produtos (e insumos) do complexo carnes-proteínas animais (carne bovina, de frango, ovos, leite) e vegetais (milho e soja) (...). Com menor crescimento viriam trigo, batata, açúcar, carne suína e provavelmente café; finalmente, com pouco crescimento, arroz e feijão; e a mandioca teria certo declínio no consumo” (Homem de Melo, 1990).

Para se entender a importância e as limitações desses dados é preciso ressaltar que o autor trabalhou com coeficientes atuais de elasticidade de renda para o consumo de alimentos, ou seja, o “efeito renda” esperado quando se passa de um nível para outro reflete o *atual perfil de consumo*, ignorando a melhoria do poder aquisitivo dos pobres resultante da própria mudança na distribuição da renda esperada no seu cenário social. Assim, os resultados projetados captam muito mais as mudanças qualitativas esperadas com o crescimento econômico mais justo que as mudanças quantitativas que ele implicaria. Desta forma, se fosse o caso de que parte da população brasileira passa fome hoje por falta de poder aquisitivo, um aumento nas rendas mais baixas levaria antes de tudo a um aumento no consumo de alimentos tradicionais, e não necessariamente a uma mudança para “alimentos mais nobres”.

O que estamos querendo dizer é que os dados apresentados podem estar fortemente viesados, por superestimarem a demanda esperada dos alimentos protéicos e o consumo de arroz e feijão, por exemplo, se efetivamente temos um problema quantitativo relacionado à ingestão de alimentos nas camadas de rendas mais baixas da população brasileira.

Se aceitarmos essa “relativização” dos impactos esperados de uma distribuição de renda sobre o perfil da atual produção agropecuária do país, seremos obrigados a reconhecer que os possíveis impactos de eventuais ajustes do “atual modelo” sobre o crescimento da produção são fortemente limitados pelo padrão hoje existente de demanda de produtos agrícolas. Ou seja, o que mais chama a atenção nos dados apresentados é que, apesar de

cenários tão distintos, as variações esperadas nas taxas de crescimento não são tão diferentes como se poderia imaginar à primeira vista.

O ajuste recessivo dos anos 80 fez com que a nossa agropecuária se voltasse ainda mais para o mercado externo. Primeiro, em razão da recuperação dos preços internacionais em 1984/85; depois, pela brutal reversão das expectativas de crescimento da demanda de produtos alimentícios em função do fracasso do Plano Cruzado em 1987 e a conseqüente perda do poder aquisitivo dos salários, que só não foi maior em função da queda dos preços internos dos principais bens-salários de origem agropecuária. A política de arrocho salarial posta em prática ao longo dos anos 80, de um lado, viabilizou o crescimento físico dos excedentes exportáveis para fazer frente à queda de preços internacionais; de outro, representou uma forte redução relativa dos custos da força de trabalho, permitindo até mesmo uma expansão da mão-de-obra contratada num período recessivo como foi o final dos anos 80 (ver capítulo 4).

Em suma, não é verdade que exportamos o alimento que falta à nossa gente: ao contrário, foi o *drive* exportador que permitiu que a nossa agropecuária se mantivesse em expansão. E se houve uma política “coerente” durante todo esse período que teve influência decisiva sobre a reestruturação produtiva empreendida pela nossa agropecuária em busca de novos mercados externos, esta foi a política de arrocho salarial.

## 5.2 Distribuição de renda e preço dos alimentos

Vários estudos realizados pelo IBGE (em âmbito nacional), FIPE e DIEESE (no município de São Paulo) evidenciam que o “problema nutricional” da nossa população é mais calórico que protéico,<sup>4</sup> resultante da aquisição insuficiente de alimentos e não da escolha inadequada dos mesmos; portanto, o problema é *mais quantitativo que qualitativo*. Apontam também que é mais evidente nas famílias de renda mais baixa

---

(4) A adequação protéica encontra-se apenas nas classes de renda acima de um salário mínimo per capita; e o aumento da ingestão protéica tem sido maior que o da calórica. Veja-se, a respeito, DIEESE (1987).

(principalmente aquelas com renda até um salário mínimo per capita), sendo portanto, *conseqüência do baixo poder aquisitivo* (Tasco, 1991: 8).

Os dados das pesquisas realizadas pelo DIEESE mostram que tem se agravado ao longo dos anos o estado nutricional da população do município de São Paulo. O consumo diário de calorias per capita, que era superior a 2.600 unidades em 1934, caiu abaixo de 2.300 em 1987. O consumo de proteínas, que atingia quase 90 gramas diárias em 1934, era em 1987 de apenas 70 gramas.

Por outro lado, a evolução analisada por Tasco (1991) dos itens que compõem o consumo alimentar revela que:

- há uma crescente diversificação dos gastos em função do aparecimento de um número cada vez maior de alternativas;
- apenas dez alimentos (arroz, pão, óleo, açúcar, feijão, carne, leite, ovos, frango e macarrão) perfazem 80% do total de calorias e proteínas consumidas nas famílias com até 1,5 salário mínimo per capita;
- nas classes de renda inferior ao salário mínimo per capita, os produtos *in natura* e semi-elaborados respondem por mais de metade da ingestão de calorias e proteínas, sendo que o conjunto arroz-feijão isoladamente perfaz mais de 25%;
- há uma tendência declinante da participação do item alimentação no orçamento das famílias paulistanas em função do crescimento dos gastos em educação e transportes;
- cresceu também a parcela da alimentação realizada fora do domicílio, sem que isso tenha significado uma melhoria nos níveis nutricionais.

Alguns autores têm atribuído a responsabilidade desse quadro não somente à queda do poder aquisitivo da população trabalhadora, mas também a um *pretense aumento nos preços dos alimentos que integram a cesta básica*. A causa desse pretense aumento estaria, segundo uns, na própria modernização ocorrida na produção dos alimentos básicos, enquanto outros culpam a ineficiência da estrutura de comercialização.<sup>5</sup>

---

(5) A única referência empírica mencionada é a tese de Cyrillo (1989).

Veiga (1990), por exemplo, apresenta uma série de preços procurando mostrar que já no início dos anos 70 os preços dos alimentos começam a crescer acima da inflação, tendência essa que teria se acentuado nos anos 80. E conclui que uma das principais causas disso foi o crescimento dos preços dos insumos industriais utilizados pelos agricultores (adubos, defensivos, etc.). Em outras palavras, a modernização da produção dos alimentos básicos teria feito com que os custos com insumos não fossem compensados pelo aumento de rendimentos, elevando seus preços para o consumidor. A explicação de Veiga, entretanto, não resiste às evidências empíricas disponíveis: nos últimos quinze anos houve uma significativa melhora nas relações de troca da agricultura, barateando os custos dos insumos industriais (Homem de Melo, 1992: 141), e o crescimento dos rendimentos físicos dos principais alimentos básicos (como, por exemplo, arroz e feijão irrigados) é na verdade o que explica a rentabilidade desses produtos nos anos 80 (Pinazza, 1990: 1).

Maluf (1992: 28) argumenta ainda que a “cesta básica passou a incorporar alimentos mais elaborados, a partir do beneficiamento e transformação industrial dos produtos agrícolas, portanto com maior valor agregado. Mais importante é o fato de que a formação dos preços dos alimentos, nessa etapa, integra-se à lógica das estruturas de mercado oligopolistas comandadas pelo grande capital industrial. Finalmente, mas não menos importante, a modernização atingiu também o varejo, concentrando-o em grandes unidades de auto-serviço controladas pelas redes de supermercados.” Segundo o autor, “os ganhos de eficiência – por escala e outros – não foram transferidos aos preços dos alimentos. Ao contrário, também a formação dos preços no varejo viu-se subordinada à condição hegemônica dos supermercados na distribuição da maioria dos alimentos para todos os segmentos da população”. Ele admite, no entanto, que a tendência crescente das séries de preços depende dos deflatores utilizados.<sup>6</sup>

É fato indiscutível que a cesta básica incorporou “alimentos industrializados” com maior valor agregado; mas não é certo que isso tenha

---

(6) É o caso também das séries apresentadas por Veiga (1990), que utiliza o índice de preços ao consumidor como deflator geral, o que nos parece simplesmente um equívoco.

resultado em um encarecimento relativo da cesta básica. Talvez o caso mais ilustrativo seja a incorporação do óleo de soja em substituição à banha de porco, com toda a mudança de preços relativos que gerou. Ainda que esse seja um tema que mereça investigação mais acurada, pode-se afirmar que as evidências empíricas em todo o mundo apontam no sentido contrário, qual seja, de que houve um barateamento relativo da alimentação com o desenvolvimento da agroindústria. No caso brasileiro, a evidência apresentada por Tasco (1991: 14) mostra que o item alimentação ultrapassava sempre 50% do orçamento familiar até 1941, tendo apresentado uma queda expressiva a partir de então para chegar a menos de 25% no início dos anos 80, a última pesquisa disponível. Se juntarmos essa constatação com a crescente concentração da renda e a queda do salário mínimo verificada no pós-guerra, somos obrigados a concluir que a preocupação de Maluf não se sustenta.

Também carece de sustentação a afirmação de que os “ganhos de eficiência” advindos da modernização da estrutura de comercialização não tenham sido repassados aos preços. Aqui, infelizmente, não temos conhecimento de evidências empíricas conclusivas, mas suspeitamos que o ponto seja outro. Evidentemente, os supermercados não repassam todos os seus ganhos (se o fizessem, como se explicariam os seus vultosos lucros?). Mas os lucros dos supermercados não vêm basicamente dos itens que compõem a cesta básica, como no caso das lojas tradicionais do segmento do varejo alimentar,<sup>7</sup> e sim dos “outros produtos”, duráveis ou não, que oferecem. É até uma política do setor ter os itens da cesta básica entre os mais baratos como forma de atrair a clientela,<sup>8</sup> além do fato de que, por venderem a vista e comprarem a prazo, beneficiam-se dos rendimentos financeiros correspondentes.

Na verdade, o consumidor com o salário defasado pode não ter se dado conta, mas os alimentos hoje custam bem menos que uma década atrás. Os preços reais dos produtos agrícolas caíram, transferindo renda do campo para a cidade e atenuando o impacto da perda de poder aquisitivo

---

(7) Estas “trabalham quase que exclusivamente com gêneros alimentícios básicos e gêneros de higiene e limpeza simples. Nos supermercados a proporção destas mercadorias é menor, variando em torno de dois terços” (Cyrillo, 1988: 18).

(8) Ver, a respeito, Muda... (1991).

dos salários.<sup>9</sup> Segundo dados do DIEESE, no período de janeiro de 1985 a julho de 1992 a variação da cesta básica do trabalhador (ração essencial) ficou 55,8% abaixo do Índice de Custo de Vida – ICV. O trabalhador só não conseguiu melhorar seu poder de compra de alimentos porque os salários também se desvalorizaram em face dos outros preços da economia. Nesse mesmo período, por exemplo, o salário mínimo teve uma correção 58,8% abaixo do ICV. Assim, na relação entre cesta básica e salário mínimo, os alimentos tiveram um aumento acumulado de cerca de 7% superior ao do salário.

Os dados apresentados por Brandimarte (1994), mostram ainda que os preços reais recebidos pelos produtores durante a safra caíram à metade entre dezembro de 1981 e dezembro de 1991. O declínio teve início na safra 1986/87, após o fracasso do Plano Cruzado e a aceleração das taxas de inflação, consolidando-se no governo Collor. Raros foram os produtos agrícolas essenciais que não acompanharam essa tendência de queda de preços pronunciada.<sup>10</sup> Mas, em geral, o varejo repassou a queda sensível dos preços agrícolas que atingiu arroz, feijão, carne de frango e os grãos básicos para produção de proteína animal, como milho e soja.

A desvalorização dos produtos agrícolas<sup>11</sup> coincidiu com o aumento dos custos financeiros em razão da retirada dos subsídios ao crédito rural em meados dos anos 80. Felizmente, a renda agrícola do campo encontrou sustentação exatamente na queda de preços de alguns dos principais insumos industriais e nos ganhos de rendimento físico das culturas, exatamente ao contrário do sugerido por Veiga. Como destaca Brandimarte (1994), “forçado pelos preços declinantes e custos financeiros elevados, o setor agrícola, tentando cortar custos e melhorar produtividade, entrou num processo de ajuste a partir de 1987 que antecedeu o movimento

---

(9) Essa tese, bem como as informações que se seguem, foi extraída do excelente artigo de Brandimarte (1994: 14).

(10) Entre eles estão a carne bovina, que em igual período perdeu cerca de 30%, e o trigo, para o qual a redução de preços pagos ao agricultor foi em função da retirada dos subsídios e, portanto, não se refletiu no varejo, onde apresentou aumento.

(11) É importante observar que a queda de preços atingiu também os produtos exportáveis em função da defasagem cambial: entre janeiro de 1986 e março de 1990 a valorização do cruzeiro diante do dólar alcançou 58,48% se tomarmos a variação do IGP como referência. Como destaca Brandimarte (1994), “a valorização do cruzeiro derrubou a renda na exportação de produtos agrícolas da mesma forma que o declínio dos preços internacionais de quase todas as *commodities* que o país exporta”.

no mesmo sentido desencadeado no setor industrial em 1990. A utilização mais racional de insumos combinada a técnicas que geram ganhos de produtividade permitiu à agricultura um aumento na produção dos cinco principais produtos da safra de verão do Centro-Sul (arroz, feijão, milho, soja e algodão) de 355% entre 1984 e 1992, enquanto a área cultivada caía de 1,16%. Ou seja, a produção cresceu graças ao crescimento da produtividade”.

Ao contrário de Maluf, Brandimarte argumenta que a redução dos preços ao produtor “acabou chegando ao consumidor em razão também da mudança do perfil do varejo na última década: com o crescimento dos grandes supermercados que trabalham com margens reduzidas de preços nos produtos básicos para atrair a clientela – a qual, ao percorrer a loja, também acaba seduzida por produtos de maior valor agregado e com margens de lucro maiores ...”

A conclusão da autora – a qual endossamos sem restrições – é que “a agricultura que está hoje trabalhando com este novo patamar de preços de alimentos parece ter dinamismo suficiente para se reproduzir em mais uma safra... No entanto, não há sinais de que a renda gerada no campo seja suficiente para financiar os investimentos necessários (...) para garantir a expansão do setor.” Em poucas palavras, o novo modelo de crescimento da agricultura ensaiado nos anos 80 não está ainda suficientemente consolidado a ponto de dispensar os estímulos estatais via crédito e preços para o setor, como já havíamos argumentado anteriormente.

Em resumo, não se tem evidência empírica suficientemente sólida de que a moderna estrutura de comercialização, via supermercados vendendo produtos agroindustriais, seja responsável por um pretenso encarecimento relativo da alimentação dos brasileiros. E essas duas mudanças no padrão de consumo de alimentos estão indissolivelmente atadas: da mesma maneira que não se pode construir um arranha-céu de taipa, não dá para pensar na alimentação de uma grande cidade nos nossos dias sem os supermercados e os alimentos agroindustrializados. É por isso que consideramos um equívoco basear programas de segurança alimentar destinados a beneficiar amplas camadas da população brasileira na criação de estratégias de comercialização e distribuição “alternativas”, como se a questão da intermediação (e/ou da produção) fosse a causa principal da carestia dos alimentos no Brasil dos anos 90.

## A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira<sup>1</sup>

### Introdução

Como vimos nos capítulos anteriores, a “industrialização da agricultura” brasileira é relativamente recente (pós-1965, se quisermos datá-la) e representa uma mudança qualitativa fundamental no longo processo de transformação da sua base técnica – ou “de modernização”, como é chamado – que vinha sendo impulsionado por incentivos governamentais desde o pós-guerra.

A formação dos complexos agroindustriais nos anos 70 se deu a partir da integração intersetorial de três elementos básicos: as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura (moderna) propriamente dita e as agroindústrias processadoras, todas beneficiadas por fortes incentivos de políticas governamentais (fundos de financiamento para determinadas atividades agroindustriais, programas de apoio a certos produtos agrícolas, crédito para aquisição de máquinas, equipamentos e insumos modernos, etc.).<sup>2</sup>

O ponto culminante dessa integração, todavia, só seria logrado no final dos anos 70 e início dos 80, resultando numa verdadeira “orquestração de interesses” agrários, industriais e financeiros. Além de representar uma consolidação da integração técnica e financeira dos CAIs, essa “orquestração de interesses” impôs profundas transformações nos planos da concentração e da centralização dos capitais aplicados no setor

---

(1) Publicado originalmente na revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 2-10, jul./set. 1993.

(2) Ver Kageyama, A. et al. (1990).

agropecuário, bem como na propriedade da terra e no conteúdo das políticas.

Essas mudanças se refletiram na própria composição do Estado, que passou a ser literalmente apropriado não apenas pela burguesia, enquanto classe proprietária dos meios de produção, mas também por grupos de interesses específicos deste ou daquele ramo de atividades, forçando uma “balcanização” (ou feudalização) do próprio aparelho governamental. O resultado foi uma crescente instabilidade – em alguns ramos até mesmo contradições – das políticas públicas em função dessa captura de segmentos específicos do aparelho de Estado por grupos oligopólicos, que demandam condições particulares que facilitem sua reprodução.

O desafio – cada vez maior – será encontrar políticas específicas que permitam exercer um poder regulador nos vários CAIs dentro de um contexto de crise do próprio Estado capitalista moderno.

Para compor o cenário esperado para o “futuro próximo” – nossa referência objetiva é o ano 2000 –, é preciso tecer algumas rápidas considerações sobre o possível impacto da consolidação dos CAIs. Resgataremos aqui as principais tendências apresentadas pela evolução recente da nossa agricultura no que diz respeito às relações sociais de produção, para em seguida destacar algumas mudanças verificadas nas últimas décadas.

### **6.1 Os impactos esperados sobre a estrutura produtiva e as relações sociais**

Em relação à estrutura produtiva, a variável-chave diz respeito à possível evolução da concentração e da centralização de capitais, em função da esperada consolidação dos CAIs nos anos 90. As estimativas hoje disponíveis, embora precárias – porque se referem a dados agregados para todo o país de um suposto “CAI genérico” – e bastante defasadas – porque baseadas nos dados censitários de 1975, 1980 e 1985 – indicam que menos de 10% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros estariam integrados

a essa moderna maneira de produzir.<sup>3</sup> Essa é uma característica fundamental da chamada “modernização conservadora” da agropecuária em nosso país: *o seu caráter excludente*, quer se considere o tamanho dos produtores, quer se considere a região do país. Os produtores integrados são principalmente os médios e grandes (embora também haja pequenos produtores em culturas específicas), e estão localizados predominantemente nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país.<sup>4</sup> Nas regiões Nordeste e Norte, bem como numa parte significativa do Sudeste (nordeste de Minas, Espírito Santo e Rio de Janeiro), a predominância é de pequenos produtores não integrados aos CAIs.<sup>5</sup>

Nada indica que essa tendência da concentração produtiva a nível dos CAIs venha a se alterar. Pelo contrário, os indicadores mais recentes apontam no sentido de *uma centralização ainda maior da produção*, seja em virtude do crescimento da escala mínima viável em vários ramos da atividade agropecuária, seja em função dos desenvolvimentos tecnológicos esperados principalmente nos sistemas de colheita, carregamento e transporte.

Há todavia uma outra importante tendência de transformação dos CAIs, que é a crescente integração dos segmentos modernos da agropecuária com a indústria fornecedora de insumos, máquinas e equipamentos, constituindo-se assim “soldagens específicas para trás”, dando origem aos “CAIs completos”.<sup>6</sup> Estariam pois nesse grupo, num

---

(3) Dados do Censo de 1985 mostram que essa característica não mudou significativamente: a porcentagem de estabelecimentos que possuem trator, por exemplo, continuou estacionada em 7%; e outros indicadores da modernização mostram um crescimento muito menor, ou seja, um arrefecimento nos anos 80, em função da crise econômica que atinge o país, em especial a retração do crédito rural – a principal alavanca da modernização no setor agropecuário nos anos 70.

(4) Não se deve deduzir desse caráter excludente do processo de modernização da agricultura brasileira nenhuma idéia de atraso: esses 10% ou menos de estabelecimentos respondiam por um terço da produção agropecuária do país já em 1975, quando a constituição dos CAIs era ainda incipiente. Os dados de 1980 mostram que essa proporção subiu para pelo menos 50% (Müller, 1986: 355). Ver, a respeito, Graziano da Silva (1987: 24-8).

(5) Há, evidentemente, exceções, que não são poucas: as áreas irrigadas do sertão nordestino como o Vale do São Francisco, a zona canavieira de Campos, no Rio de Janeiro, os cinturões verdes próximos às grandes cidades, etc.

(6) Os CAIs completos são aqueles que têm ligações específicas com a agroindústria tanto “à frente” (com a agroindústria processadora) como “para trás” (com a indústria fornecedora de insumos, máquinas e equipamentos). É o caso, por exemplo, da avicultura, do complexo sucro-alcooleiro, das

futuro próximo, as atividades hoje classificadas como CAIs incompletos (por terem ligações específicas apenas “à frente”, com as agroindústrias processadoras), caso das fibras naturais (algodão, por exemplo), das frutas (laranja para suco), parte dos grãos (arroz comum), das oleaginosas (amendoim) e dos legumes (tomate, ervilha e outros produtos usados em conservas). O mesmo, entretanto, não se pode dizer das “atividades modernizadas”, definidas como aquelas que dependem do fornecimento de máquinas e insumos extra-setoriais, sem, no entanto, estabelecerem soldagens específicas nem para frente, nem para trás, ou seja, sem se constituírem em complexos agroindustriais propriamente ditos.

As tendências no âmbito das relações sociais podem não parecer, à primeira vista, tão claras como as anteriormente apontadas para as estruturas produtivas. Isso se deve basicamente a outra especificidade do processo de modernização da agricultura, que, além de desigual, como já foi destacado, é também relativamente lento se comparado ao desenvolvimento industrial. Ou seja, ele repõe (ou redefine, se se preferir) formas aparentemente já superadas de produção ao longo do próprio desenvolvimento capitalista.

Mas as tendências anteriormente assinaladas sobre a consolidação dos CAIs – ou seja, maior concentração da produção e maior centralização dos capitais, conjugadas a maior integração “para trás” com a indústria fornecedora de insumos, máquinas e equipamentos – respondem também por um processo crescente de subordinação do trabalho ao capital. Por isso, se devemos assinalar, de um lado, um inegável processo de proletarianização, de outro podemos apontar também, dentro do espectro de diferenciação do campesinato, a recriação de produtores familiares que se tecnificam crescentemente, sem, todavia, conseguir escapar da sina de permanecer como pequenos produtores.

---

carnes, de soja e trigo, do milho híbrido, do arroz irrigado, etc. Os elementos tecnológicos que respondem por essa provável maior integração entre as atividades agropecuárias e a indústria fornecedora de insumos, máquinas e equipamentos são: o desenvolvimento da irrigação em todo o país (e não apenas na região Nordeste, como se pensa corriqueiramente); o novo impulso à mecanização na colheita – inclusive das culturas tropicais – com a revolução provocada pela eletrônica e a informática; e as possibilidades abertas com o desenvolvimento da biotecnologia de uma crescente integração com o complexo químico das indústrias de sementes, vacinas, alimentação de animais, etc.

Essas tendências gerais não apenas deverão continuar, mas até mesmo se acentuar até o final do século. Quanto ao processo de proletarianização, espera-se, primeiro, a continuidade da “purificação” das relações de trabalho assalariadas<sup>7</sup> através da expropriação dos trabalhadores que ainda mantêm vínculo produtivo com a terra. E, segundo, um crescimento relativo do contingente de assalariados permanentes em relação aos temporários (contrariamente ao verificado nos anos 60), em razão de: crescentes requisitos de treinamento e qualificação exigidos pelos segmentos mais modernos do campo em relação a seus operários; crescimento das atividades administrativas e de prestação de serviços por parte de profissionais liberais; redução da sazonalidade do trabalho naquelas atividades que logram maiores índices de mecanização na colheita.

Já no que se refere à “diferenciação do campesinato”, desenha-se uma polarização crescente: de um lado, uma perda gradativa do papel produtivo dos segmentos mais pobres de pequenos produtores, de modo a converter a terra que possuem em mero local de moradia ou, quando muito, produção para autoconsumo da família; de outro, uma tecnificação crescente dos produtores familiares integrados aos complexos agroindustriais, aliando um patrimônio imobilizado cada vez maior a menores níveis de autonomia na organização de seu próprio processo produtivo. Ou seja, de um lado, um segmento de empresas familiares relativamente prósperas e bastante tecnificadas, que tende a ser mais estável e a “imobilizar-se” através dos contratos de integração em distintos ramos de atividades; de outro, uma contínua recriação/destruição em todos os cantos do país de pequenos produtores pauperizados, pouco tecnificados e não integrados aos CAIs.

Muitos tendem a relacionar esse processo de recriação/destruição contínuo da pequena produção a um pretenso “ciclo de vida chayanoviano”

---

(7) A “purificação” das relações de trabalho, na medida em que elimina os pagamentos não-monetários da força de trabalho – tais como casa de moradia, lenha e acesso a uma horta para produção doméstica –, libera o trabalhador dos vínculos com a terra como forma de garantir, ao menos parcialmente, a sua subsistência, mas também reduz o tempo em que o trabalhador rural está ocupado nas atividades agrícolas ao seu tempo de trabalho. O tempo em que ele se dedicava àquelas outras atividades que complementavam sua subsistência transforma-se agora em tempo de não-trabalho – em desemprego ou subemprego do ponto de vista do trabalhador assalariado. E, dado que o espaço agrário é um espaço privado, só lhe resta o refúgio nas periferias das cidades, como bóia-fria.

ou a um “desequilíbrio no mercado de trabalho”, ao modo de Kautsky. Nada mais falso: essa aparente estabilidade da pequena produção é na verdade a face aparente de uma constante recriação/destruição de inúmeros pequenos produtores. Não é difícil explicar o aparente paradoxo. De um lado, inúmeros ramos das atividades agropecuárias têm ainda hoje barreiras mínimas à entrada; algumas delas são na verdade as únicas alternativas possíveis para alguém se estabelecer “autonomamente” – como nas pequenas cidades do interior, onde o comércio ambulante não prospera. De outro, também em inúmeros ramos que são ainda chamados de agropecuários – como aqueles ligados aos complexos agroindustriais – a elevação da escala mínima para *permanecer* na atividade obriga o pequeno produtor a empreender uma tecnificação contínua, como se fosse uma corrida numa esteira rolante, na qual por mais que se esforce, continua sempre no mesmo lugar, ou então precisa correr muito para continuar no mesmo lugar.

Em nossa opinião, as forças que controlam essa corrida – ou seja, a adoção das inovações tecnológicas – tenderão a acelerar a sua velocidade de transformação nos próximos anos. Com isso, eliminarão parte significativa desses produtores hoje ditos tecnificados, marginalizando-os dos complexos agroindustriais. O movimento compensatório de crescimento dos CAIs em outras atividades e outras regiões do país nada mais significará do que uma postergação dessa tendência.

É fundamental assinalar nesta rápida avaliação prospectiva das relações sociais no campo para o final do século as tendências no interior do segmento dos *empresários rurais*. Elas se manifestam, de um lado, na já mencionada elevação da escala mínima do capital necessário a permanecer em determinadas atividades, especialmente naqueles segmentos ligados aos CAIs completos, e, de outro, na crescente integração intersetorial que envolve particularmente os grandes capitais aplicados nos distintos ramos que compõem os CAIs. Em resumo, há uma tendência crescente à concentração de capitais dentro dos ramos de atividades agropecuárias, em seu sentido estrito, e uma centralização intersetorial dos grandes capitais oligopólicos.

Desta forma, o final do século verá a nossa agropecuária – que não será mais apenas rural, dada a urbanização de inúmeros ramos de atividades e do próprio trabalho no campo – segmentada não mais em grandes ou pequenos produtores, mas em produtores *integrados ou não integrados aos CAIs*. Os integrados, se forem grande capitais, estarão verticalmente relacionados às atividades agroindustriais; se forem pequenos, buscarão formas sociais e políticas de aliviar essa luta frenética pela sobrevivência dessa corrida sem fim, através de organizações cooperativas sindicais onde procurarão melhorar o seu poder de barganha diante daqueles grandes capitais verticalmente integrados.<sup>8</sup>

Os produtores não-integrados – possuem eles grandes ou pequenas extensões de terras – estarão condenados a atividades marginais do ponto de vista produtivo, em particular do ponto de vista da reprodução da classe trabalhadora. Uma minoria poderá até mesmo estar envolvida em atividades altamente lucrativas, como aquelas direcionadas a segmentos sociais diferenciados com altas rendas (produção de alimentos frescos sem uso de defensivos, flores, etc.). Mas a grande maioria dos produtores não integrados aos CAIs – em particular os pequenos e localizados nas regiões Norte e Nordeste – estará condenada à produção para autoconsumo ou, quando muito, para fornecimento direto às populações locais com um nível tecnológico rudimentar.<sup>9</sup> É preciso assinalar que o nível de vida – e em particular o nível de renda – desses segmentos de pequenos e médios produtores não-integrados aos CAIs dependerá muito das políticas agrícolas que serão implementadas no país.

---

(8) É muito interessante a preocupação de grandes empresas que se baseiam em contratos de integração com a viabilização da pequena propriedade, garantindo não apenas a quantidade e a qualidade da matéria-prima que necessitam, como também a própria estabilidade do sistema a longo prazo. São ilustrativos a esse respeito o Projeto 21 da Sadia, que procura orientar os produtores de suínos à diversificação de atividades, e o “modelo da pequena propriedade rural” proposto pela Souza Cruz, ambos desenhados tendo como horizonte o ano 2000. Ver, a respeito, *Conjuntura Agrícola – DESER*, Curitiba, n. 29, 16 nov. 1992.

(9) Martine & Carvalho (1988: 24) parecem compartilhar também desse ponto de vista ao assinalarem a possibilidade de “continuar aberto um certo espaço para o pequeno produtor, mas este tenderá a ser de subsistência e dentro do molde caboclo de aproveitamento da terra. Essa forma de absorção não prenuncia a absorção de grandes contingentes populacionais”. Embora a referência seja explícita à região amazônica, cremos que os autores endossariam o mesmo para o Nordeste.

Finalmente, nos contornos gerais do cenário esperado para o ano 2000, algo precisa ser dito sobre o crescimento populacional, e em particular sobre a distribuição territorial da população e o corte urbano/rural.

Os dados preliminares do Censo Demográfico de 1991 mostram que 75,5% dos nossos quase 147 milhões de habitantes já vivem na zona urbana. Além disso – e a exemplo do que já se observara na década de 70 –, entre 1980 e 1991 houve um declínio em termos absolutos da população rural, a uma taxa média de -0,6% ao ano. No que se refere ao padrão de urbanização, pode-se dizer que os municípios de porte médio (entre 100 e 500 mil habitantes) e as áreas urbanas não-metropolitanas registraram um incremento relativo de população maior que o dos pequenos municípios e das regiões metropolitanas (Oliveira, 1993). Isso significa basicamente que os pequenos municípios vêm se convertendo cada vez mais em apenas um estágio intermediário para as migrações em direção aos centros populacionais maiores.

Martine et al. (1987) estimam o grau de urbanização da população brasileira para o ano 2000 em 80% e apontam para uma redução absoluta e relativa do fluxo migratório rural-urbano na atual década e na próxima, em comparação com o verificado nos anos 60 e 70, quando quase 30 milhões de pessoas – basicamente os excluídos pela modernização conservadora – foram expulsas do campo. A principal razão estrutural, todavia, deve-se à redução absoluta do estoque de população rural, ao lado de razões conjunturais como a crise atual que estaria reduzindo o ritmo da modernização das atividades agropecuárias.

Em relação ao crescimento populacional, os autores apontam a forte queda na taxa de fecundidade registrada nos últimos 30 anos, projetando para o ano 2000 uma taxa de crescimento entre 1,3% e 1,6% a.a.. Assim, ao contrário dos afoitos malthusianos de plantão, a preocupação dos nossos demógrafos é com essa “queda tão generalizada (foi até maior nos estratos de renda mais baixos) em tão pouco tempo, que é surpreendente se comparada à experiência de países desenvolvidos, particularmente tendo em vista a extensão territorial, o tamanho da população, a heterogeneidade de regiões e setores sociais e a ausência de

uma política demográfica oficial (...). Os dados existentes permitem afirmar, com segurança, que o declínio da fecundidade no Brasil não está ligado a um fenômeno conjuntural; trata-se de um processo irreversível, coerente com uma verdadeira *transição demográfica*". O resultado é que devemos esperar para o século XXI uma estrutura populacional bem distinta da atual, com o estreitamento de sua larga base (Martine & Carvalho, 1988).

Isso significa que, se poderemos ter um pequeno alívio relativo sobre problemas hoje considerados explosivos relacionados à infância e à população em idade escolar (menores carentes, creches, saúde, etc.), devemos esperar também uma maior pressão sobre o ingresso no mercado de trabalho, bem como um crescimento da proporção de inativos em relação à PEA. Note-se que esses últimos problemas já são hoje tão ou mais graves que os primeiros, especialmente porque os elevados níveis de desemprego e subemprego, aliados aos baixos níveis de remuneração do país, podem ser arrolados como causa principal de quase todas as demais questões. Inclusive da atual falência do sistema previdenciário, que já não consegue sequer pagar um salário condigno aos aposentados.

## 6.2 O agravamento da questão agrária nos anos 80

A agropecuária brasileira vem ensaiando nas últimas décadas um novo padrão de crescimento baseado em atividades intensivas (com aumento dos rendimentos físicos) e na diversificação da sua pauta de exportações. Muito se tem falado e escrito sobre o "notável" desempenho, do ponto de vista produtivo, da nossa agropecuária nessas décadas passadas, especialmente na crise dos anos 80. No entanto, pouco se fala sobre o resultado do ponto de vista social desse modelo de crescimento agroindustrial excludente que aumentou ainda mais a concentração da renda e a proporção de pobres no campo. E quase nada se tem escrito sobre o que fazer com os excluídos, os "barrados do baile", os descamisados, ou os pobres do campo ou qualquer outro nome que se dê a essa população,

marginal do ponto de vista das necessidades internas de acumulação do sistema.

As análises propiciadas pelas PNADs a respeito da população ocupada na agricultura brasileira nos anos 80 constataam mudanças significativas em relação aos anos 70. A seguir, destacaremos sumariamente os resultados referentes às migrações e aos empregos urbano e rural, pela importância que têm sobre a renda e a pobreza rurais.

- **Migrações**

Nos anos 70 ocorreram grandes migrações inter-regionais, especialmente do Nordeste para o Centro-Oeste e o Sudeste, que tinham por origem a zona rural de pequenas e médias cidades e como destino principal as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Os anos 80 registraram, ao contrário, uma forte redução nas migrações inter-regionais e um crescimento das migrações intra-regionais, ou seja, dentro das regiões. A origem continuou sendo predominantemente rural, mas o destino passou a ser tanto as grandes metrópoles regionais como as pequenas e médias cidades do interior. Em outras palavras, a população rural migrante tende a ser absorvida dentro das suas próprias regiões de origem, talvez à espera da tão prometida “retomada do crescimento econômico” do Centro-Sul.

Os anos 70 foram marcados também por um forte êxodo rural, fruto da aceleração da modernização conservadora. Nos anos 80, o êxodo rural continuou intenso, mas com menor magnitude, tanto pelo “esvaziamento dos campos” ocorrido em algumas regiões já na segunda metade dos anos 70 (caso do Paraná, por exemplo), como pela redução do ritmo de modernização da nossa agropecuária.

A Tabela 1 mostra algumas características interessantes do comportamento da nossa população nos anos 80, que podem ser assim sintetizadas:

– Na PEA agrícola, tanto o número de indivíduos com domicílio urbano quanto o número daqueles que moram no campo mostraram um pequeno crescimento (exceto no ano do Cruzado, 1986) de 1,2% a.a., próximo ao crescimento vegetativo, acumulando no período 1990/81 apenas 880 mil novas pessoas ocupadas.

- Já a PEA não-agrícola aumentou a uma taxa de 3,2% a.a., acumulando no mesmo período 15,8 milhões de novas pessoas ocupadas entre 1981 e 1990; assim, ao contrário do que se poderia pensar, não foi uma “década perdida” em termos da criação de novos empregos urbanos no país.
- O crescimento dos inativos foi surpreendentemente pequeno para uma década de conquista de direitos especialmente por parte dos trabalhadores rurais: 1,9% a.a. para o total e 0,4% a.a. para os residentes no campo. A relação inativos/ativos também caiu tanto para os de residência urbana como para os rurais (1,69 para 1,40 e 1,50 para 1,30, respectivamente, entre 1981 e 1990). Isso poderia indicar que os inativos, assim como os desempregados, não permanecem no meio rural – que é um espaço privatizado – e migram para as zonas urbanas. Esse é um ponto que está por merecer um melhor tratamento.
- Dentre os indivíduos com domicílio rural, aqueles ocupados em atividades não-agrícolas passaram de 3,1 milhões para 5,2 milhões no período 1981/90, o que representa uma taxa de expansão de 6,0% a.a. contra 0,7% a.a. dos ocupados em atividades agrícolas. Esse crescimento fez com que em 1990 as pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas com domicílio rural representassem 45% da PEA agrícola residente no campo.

Esse é um indicador extremamente expressivo das “novas funções” que assume o campo brasileiro, o qual, além de sua função agrícola, representa hoje também local de moradia, de lazer, de serviços e de emprego para pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas. Ou seja, embora muita gente ainda acredite que quem mora na zona rural está ocupado em atividades agropecuárias, isso há muito deixou de ser verdade.

Tabela 1  
PEA agrícola e não-agrícola e inativos, segundo local de domicílio: Brasil  
1981/90

Anos	Agrícola			Não-agrícola			Inativos		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1981	2,6	10,7	13,3	29,1	3,1	32,2	53,5	20,7	74,2
1986	2,9	11,4	14,3	37,4	3,7	41,1	58,5	21,7	80,2
1989	2,9	11,1	14,0	41,8	4,8	46,6	62,5	21,1	83,7
1990	2,7	11,5	14,2	42,8	5,2	47,9	63,6	21,6	85,2

Fonte: PNADs (Tabulações especiais IE.SPD).

A Tabela 2 mostra a distribuição da PEA por ramos de atividade de acordo com os Censos Demográficos de 1970 e de 1980 e as PNADs de 1981 e 1990. Como se pode verificar, já em 1970 mais de 12% da população residente na zona rural estava ocupada em atividades não-agrícolas, proporção essa que cresce para cerca de 20% no ano de 1980, atingindo 31,6% em 1990. Ou seja, de cada três pessoas economicamente ativas que residem na zona rural, uma está ocupada em atividades não-agrícolas.

Tabela 2  
Distribuição da PEA de 10 anos ou mais, segundo a situação do domicílio e ramo da atividade principal: Brasil, 1970/80 e 1981/90.

(%)

Anos	Urbano		Rural		Total	
	AGR	N-AGR	AGR	N-AGR	AGR	N-AGR
1970	10,1	89,9	87,8	12,2	44,3	55,7
1980	7,6	92,4	79,7	20,3	29,3	70,7
1981	8,1	91,9	77,2	22,8	29,2	70,3
1990	6,0	94,0	68,4	31,6	22,9	77,1

AGR=agrícola; N-AGR=não agrícola

Fonte dos dados básicos: Censos Demográficos de 1970 e 1980; PNADs de 1981 e 1990.

É interessante notar ainda que a proporção da PEA total ocupada em atividades agrícolas caiu de 44,3% para 29% na década de 70 e depois para menos de 23% em 1990. Esse decréscimo relativo das pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias atingiu tanto as pessoas que residiam na zona rural, como as que já residiam nas zonas urbanas. De fato, a proporção de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias residentes na zona urbana na década de 70 caiu de 10,1% para 6%, embora em termos absolutos o número de pessoas tenha saltado de 1,7 milhão em 1960 para 2,3 milhões em 1980 e alcançado 2,7 milhões em 1990.

Isso confirma, de um lado, a redução das oportunidades de emprego no campo em função da crescente tecnificação das atividades agropecuárias, e, de outro, o menor ritmo de urbanização da PEA agropecuária, que havia se iniciado já na década anterior com a expulsão dos trabalhadores residentes nas propriedades rurais e sua transformação em bóias-frias. Como mostraremos mais adiante, essa tendência muda

qualitativamente nos anos 80, atingindo também os proprietários rurais, principalmente pequenos e médios, que ainda viviam na zona rural.

O saldo dos anos 80 mostra, entretanto, que a agricultura continuou reduzindo a sua participação no emprego, especialmente, na região Centro-Sul. Assim é que a participação da população ocupada na agricultura na PEA total caiu de 29% para 23% entre 1981 e 1990, enquanto para a região Nordeste essa proporção caiu de 48% para 38% no mesmo período.<sup>10</sup> Ou seja, o desempenho do Nordeste em termos de ocupação da população foi melhor (ou menos pior) do que o do país como um todo, e a agricultura regional teve papel de destaque nessa performance. Em resumo, a década de 80 mostrou uma maior retenção (tanto em relação ao resto do país, como em relação à década anterior) da população rural nordestina na própria região.

- **Emprego urbano**

Entre os ramos urbanos que expandiram suas atividades em termos de pessoas ocupadas, as diferenças também são marcantes. Os anos 70 deixaram um saldo positivo de 13,2 milhões de novos postos de trabalho, metade dos quais nas indústrias de transformação (+ 4 milhões) e na construção civil (+ 1,5 milhão). O perfil desses novos empregos exigia pessoas de pouca qualificação e trabalhos repetitivos para a grande indústria de base fordista, o que também implicou um crescimento relativo das relações formalizadas de vínculo empregatício.

Os anos 1981/89 deixaram um saldo também positivo de 12,7 milhões de novos postos de trabalho (esse número ultrapassa 15 milhões se considerarmos o ano de 1990, para o qual infelizmente não dispomos ainda das informações desagregadas por ramo), sendo que 20% apenas na indústria de transformação (+ 2,4 milhões) e na construção (+ 0,4 milhão).

---

(10) É fundamental observar que, no caso do Nordeste, os dados ajustados para incluir entre a população ocupada nas atividades agrícolas as empregadas nas frentes de trabalho existentes até 1983 mostram que essa queda ocorreu na segunda metade da década, corroborando o caráter excepcional do crescimento dos pequenos estabelecimentos agropecuários detectados para a região no período 1980/85 pelos Censos Agropecuários. Ver, a propósito, Baltar, Dedecca & Henrique (1992). É preciso alertar que os Censos Agropecuários consideram as pessoas ocupadas em atividades nos estabelecimentos agropecuários sem qualquer restrição de tempo e/ou idade, o que tende a superestimar o peso da mão-de-obra secundária constituída por mulheres e crianças. Já as PNADs consideram apenas as pessoas de 10 anos ou mais e que exercem habitualmente aquela atividade.

Entre as atividades que mais aumentaram o nível de ocupação nos anos 1981/89 estão o comércio de mercadorias, serviços de alojamento e alimentação e serviços públicos e sociais (Baltar; Dedecca & Henrique, 1992).

O perfil desses novos empregos, embora muito mais diferenciado que na década anterior, mostra claramente as exigências de uma flexibilidade não existente nas indústrias de base fordista e um grande crescimento das relações informais de trabalho na década de 80. Em resumo, as oportunidades de trabalho criadas nos setores urbanos nos anos 80 não favoreceram os novos migrantes, especialmente aqueles de origem rural.

As perspectivas dos anos 90 são ainda mais sombrias em função da esperada informatização de muitos ramos de serviços que se expandiram na década anterior e da pressão crescente para entrada na força de trabalho de jovens nascidos nos anos 70, uma década ainda de elevadas taxas de natalidade.

- **Emprego rural**

Os dados disponíveis sobre emprego rural para os anos 80, de acordo com as PNADs – a única fonte disponível de dados agregados para o Brasil (exceto região Norte) –, mostram que o número de pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias oscilou entre 13,1 milhões em 1981 e 14,2 milhões em 1990, tendo atingindo o seu pico em 1985, com 15,2 milhões. Grosseiramente, podemos afirmar que a expansão das pessoas ocupadas na primeira metade da década dos 80 deve-se à maior retenção da mão-de-obra familiar, em função da redução das oportunidades de emprego nos setores urbanos provocada pela recessão dos anos 1981/83. Já na segunda metade dos anos 80 aumentou o emprego de trabalhadores assalariados (simultaneamente, reduziu-se a ocupação da mão-de-obra familiar), em função da retomada da expansão da produção capitalista, que resultou em safras recordes nos anos finais da década.

O fato é ainda mais preocupante ao constatar que o decréscimo das pessoas ocupadas na agricultura na segunda metade dos anos 80 ocorreu em todas as regiões analisadas, inclusive nas áreas de expansão recente da fronteira agrícola. As taxas mais elevadas de redução foram

registradas tanto nos estados de agricultura mais moderna do Sul e do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) como naqueles estados onde o estoque absoluto da população agrícola é maior, caso da Bahia e de Minas Gerais.

Vale a pena destacar que, à semelhança dos países desenvolvidos, grande parte da migração rural-urbana é constituída de jovens que querem ingressar na força de trabalho e não encontram oportunidade nos campos. Um indicador interessante nesse sentido é apresentado pelo PREALC, ao assinalar que a maior brecha entre a desocupação juvenil em zonas urbanas e rurais de toda a América Latina ocorre no Brasil: a taxa de desemprego entre os menores de 24 anos da PEA que se encontram nas cidades é quatro vezes maior que a verificada nas zonas rurais.<sup>11</sup> Ou seja, os jovens da zona rural hoje deixam de ser desempregados nos campos para ser desempregados urbanos.

- **Renda e pobreza rural**

Em termos de distribuição de renda no campo, também as décadas anteriores mostraram um desempenho bastante distinto. Nos anos 70 cresceu a desigualdade, mas diminuiu a pobreza no campo. Ou seja, os ricos ficaram mais ricos mas os pobres ficaram menos pobres. Isso porque cresceu a renda média dos estratos inferiores da distribuição, apesar de ter havido um crescimento ainda maior de renda dos estratos superiores – ou seja, dos usineiros, dos grandes proprietários rurais, etc. As explicações para esse comportamento passam fundamentalmente pelo fato de que o campo expulsou seus pobres para as cidades, onde foram ser favelados, biscateiros, bóias-frias, etc.

Os anos 80 mostraram um quadro muito mais perverso: continuou a crescer a desigualdade na distribuição da renda, com o agravante de que os pobres se tornaram ainda mais pobres. Se tomarmos o indicador de insuficiência de renda ( $r$ ),<sup>12</sup> poderemos afirmar que os pobres do campo necessitavam de um aumento de 45% na renda que percebiam em 1981 para

---

(11) Os valores são de 8,4% para as áreas urbanas e 2,1% para as rurais, segundo dados da PNAD de 1987. Ver, a respeito, Jóvenes... (1992).

(12) É a porcentagem da renda total que se necessita para atingir a linha de pobreza, definida aqui como um salário mínimo de agosto de 1980.

deixarem de ser considerados pobres; em 1990, esse aumento tinha que ser de 78% (Graziano da Silva, 1992).

Um estudo sobre a pobreza rural em 114 países em desenvolvimento feito pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA (FIDA, 1992: 7) coloca o Brasil em sexto lugar, com 73% da população rural com renda inferior à linha de pobreza, abaixo apenas da Bolívia (97%), Malawi (90%), Bangladesh (86%), Zâmbia (80%) e Peru (75%). E, o que é pior: enquanto a grande maioria dos países analisados mostrou uma tendência à redução da pobreza rural,<sup>13</sup> no Brasil a população pobre vem aumentando, tendo saltado de 65% em 1965 para 73% em 1988.

Há poucas evidências empíricas sobre quem são esses pobres do campo nos anos 90.<sup>14</sup> Mas não nos afastaremos da realidade se dissermos que na sua grande maioria são trabalhadores temporários sem vínculo empregatício<sup>15</sup> e pequenos produtores não-modernizados que trabalham “por conta própria” e que se concentram na região Nordeste.<sup>16</sup>

Um recente estudo da FAO mostra que as políticas do governo brasileiro de combate à pobreza rural – tanto a política estrutural, como as políticas compensatórias – ficaram muito distantes dos propósitos e metas

---

(13) Como é o caso da Índia, onde os pobres diminuíram de 53% em 1965 para 42% em 1988; da Indonésia, de 47% para 27%; da Coreia do Norte, de 36% para 11%; da Malásia, de 59% para 22%; do Paquistão, de 43% para 29%; e até mesmo do pequeno Lesoto, onde os pobres diminuíram de 91% para 55% no mesmo período (FIDA, 1992).

(14) Ver, a respeito, Hoffmann (1991).

(15) O suplemento especial da PNAD de 1990 mostrou que 27,7% dos trabalhadores “informais” – ou seja, sem vínculo empregatício definido – estavam ocupados no setor primário da economia. Essa proporção é maior na região Nordeste, que apresenta ainda a característica de ter a mais baixa remuneração média dentre as grandes regiões do país: um salário mínimo. (Gazeta Mercantil, São Paulo, 13 nov. 1992, p. 6).

(16) Uma pesquisa recente do IBGE acrescenta mais um elemento dramático a esse contingente de pobres: dos 60 milhões de crianças e adolescentes existentes no país em 1990, 32 milhões vivem em famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo (considerado como o limite de *extrema pobreza*). Desses, 7,5 milhões trabalham, sendo que quase 40% têm entre 10 e 14 anos de idade. Nessa faixa etária, pouco menos da metade (47,6%) é composta de trabalhadores não-remunerados na área rural com uma jornada de trabalho de oito ou mais horas por dia; e essas crianças, que recebem *no máximo* um salário mínimo, respondem por parte muito significativa da renda monetária das famílias de pobres do campo.

estabelecidos.<sup>17</sup> Segundo a FAO, “estes programas refletem a crise dos modelos de administração nascidos basicamente da integração de financiamento nacional e estrangeiro, para enfrentar com instrumentos estritamente compensatórios a pobreza no meio rural. Tais modelos são insuficientes, uma vez que a pobreza é gerada por uma distribuição fortemente desigual dos fatores de produção, aguçada historicamente por uma combinação de políticas macroeconômicas e agrícolas que reforçaram a natureza excludente do modelo de desenvolvimento. A crise e o ajuste macroeconômico condicionaram o desempenho dos programas de combate à pobreza, mas não parecem ter sido estes os principais fatores que explicam seus limitados resultados. Haveria que acrescentar também a escassa prioridade real que se outorgou ao problema...” (FAO, 1992: 100).

Em outras palavras, falta vontade política para se combater a miséria no país.

### **6.3 A urbanização do meio rural**

Com a industrialização da agricultura – especialmente na fase da consolidação dos CAIs, a partir de meados dos anos 70 – impôs-se uma crescente urbanização do meio rural. Vários fatores contribuíram para acelerar esse processo. Primeiro, o que poderíamos chamar de “urbanização do trabalho rural”, que se traduz nas já mencionadas transformações nas relações sociais de produção – particularmente a “purificação” das relações

---

(17) O estudo faz uma rápida avaliação daqueles que considera terem sido os três programas mais importantes: o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP, na região Nordeste, e o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste – POLONOROESTE. No caso do PNRA, a FAO estima que apenas 1% a 1,5% das 6,5 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem terra foram efetivamente beneficiadas decorridos mais de cinco anos de seu início; e que em mais de 50% dos assentamentos realizados somente eram prestados quatro serviços (educação, assistência técnica, crédito rural e venda de insumos), todos eles considerados insuficientes e de baixa qualidade. Em relação ao PAPP, chama a atenção para a inadequação de sua estrutura conceitual e operacional para alcançar os objetivos propostos. E em relação ao POLONOROESTE destaca que a construção de uma rodovia ligando Cuiabá a Porto Velho consumiu 42% dos recursos do programa, e que o restante foi quase todo utilizado para cobrir os custos técnico-burocráticos do projeto, não atingindo o seu destino proposto inicialmente (novos assentamentos, combate à malária, etc.). Ver, a respeito, FAO (1992).

de trabalho assalariado, associadas a maiores níveis de qualificação da força de trabalho e à tecnificação crescente dos produtores familiares ligados aos CAIs.

Segundo, porque as cidades se tornaram uma esperança de acesso a saneamento, água encanada, luz elétrica, hospital, creche e escolas, de que o meio rural não dispõe. O fracasso da tentativa de levar alguns desses benefícios ao campo – por exemplo, os custosos e ineficientes programas de eletrificação rural, ensino agrícola – reforçou ainda mais essa percepção.

Terceiro, com a consolidação dos CAIs cresceram as funções técnicas e administrativas nas empresas rurais e agroindustriais, criando empregos que foram preenchidos por profissionais de origem e vivência urbanas. As “atividades de escritório” – em contraposição às atividades do campo propriamente ditas – são cada vez mais vitais ao desempenho econômico-financeiro das empresas modernas e têm que ser exercidas no contexto urbano, pois é aí que se encontram os comerciantes (de produtos e insumos), os bancos, os agentes governamentais, etc. Assim, o trabalho rural também se urbanizou, refletindo a crescente importância das atividades exercidas “além da porteira” das fazendas.

E, quarto, para encerrar essa lista que poderia arrolar inúmeros outros fatores, a crescente tecnificação dos produtores familiares, que permitiu a liberação da mulher e dos filhos menores das lides diárias, tornando possível a sua urbanização. Ou seja, esse pequeno produtor saiu do campo e veio para a cidade em busca de escola para os filhos e dos “confortos” da cidade. Na cidade, a família diversificou a origem de sua renda, fosse através do trabalho assalariado dos filhos, fosse através das rendas de alugueis e cadernetas de poupança, únicas alternativas ao seu alcance. Assim, do ponto de vista da família – especialmente da família ampliada –, as atividades agrícolas vão se convertendo gradativamente em atividades *part-time*, ainda que fundamentais para sua reprodução.

Com o desenvolvimento dos sistemas de transporte, essas transformações se mostraram compatíveis com uma dissociação crescente entre o local de residência do trabalhador e o seu local de trabalho. Assim é

que os anos 60 e 70 mostraram uma crescente urbanização da PEA envolvida nas atividades agropecuárias, sobretudo na figura do volante.<sup>18</sup>

Mas, ao contrário do que se esperava, os anos 80 não revelaram consolidação dessa tendência dos trabalhadores rurais de virem residir nas cidades. Os dados da Tabela 3 sugerem, na verdade, uma estabilização ao redor de 18% -20% para o Brasil. Possivelmente isso resultou de um duplo movimento: a forte redução da PEA agrícola das regiões de agricultura mais modernizada e que já tinham um nível elevado de urbanização nos anos 70 (caso típico do estado de São Paulo) e o lento crescimento da urbanização da PEA agrícola nos demais estados do Sudeste. No Centro-Oeste, região de expansão mais recente da fronteira agrícola moderna, bem como no Sul e na região Nordeste, a PEA agrícola com domicílio urbano não parece estar crescendo.

Tabela 3  
PEA agrícola com domicílio urbano: Brasil e regiões, 1981/90

Região	1981	1986	1989	1990
NO	nd	nd	nd	nd
NE	14,6	15,1	16,7	14,5
SE-SP	22,2	25,4	25,1	24,7
SP	41,5	40,6	38,9	37,9
SU	12,4	14,0	13,4	12,5
CO	28,2	28,8	28,1	27,0
BR	19,3	20,2	20,6	18,4

Fonte: PNADs (Tabulações especiais IE.SPD).

Se nos anos 80 a proporção da PEA agrícola com domicílio urbano parou de crescer, aumentou significativamente o número de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas que residem na zona rural. A Tabela 4 mostra os principais ramos de atividades não-agrícolas em que

(18) A tendência de aumento dos assalariados permanentes não tende a reverter a crescente urbanização da PEA. Os próprios empresários rurais se interessam hoje por urbanizar seus trabalhadores, evitando os custos (elevados) de mantê-los nas suas propriedades e transferindo ao poder público seus ônus. São significativas a respeito, por exemplo, as vilas populares que muitas prefeituras do interior vêm construindo em terrenos doados por empresários rurais em zonas suburbanas; além de valorizar suas próprias terras vizinhas, o proprietário mantém cativo um viveiro de mão-de-obra semelhante às vilas operárias do início do século, sem os ônus econômicos e sociais (e também políticos nos dias de hoje) de manter esse contingente em suas próprias terras.

estavam ocupadas essas pessoas que residiam na zona rural: indústria de transformação e agroindústrias, 6,9%; prestação de serviços pessoais, 8%; comércio, 3,8%; construção civil, 3,2%. Note-se que essa última atividade é a única que apresentou queda de pessoas ocupadas no período 1981/90, possivelmente em função da crise que se abateu sobre o setor no final dos anos 80. Todos os demais ramos de atividades não-agrícolas listados na tabela 4 apresentaram crescimento do emprego substancialmente maior que o da média das pessoas ocupadas no meio rural, que foi de 2,5% a.a..

Tabela 4  
População economicamente ativa, residente na zona rural ocupada em ramos de atividades não-agrícolas  
Brasil, 1990.

Sector de atividade	1000 pessoas	(%)	Taxa de crescimento 1990/81 (% a.a.)
Agropecuária	11457	68,4	0,7
Indústria de transformação	1159	6,9	6,8
Indústria de construção	533	3,2	-3,5
Outras indústrias	167	1,0	3,2
Comércio	636	3,8	8,2
Prestação de serviços	1342	8,0	9,7
Serv.aux. atividade econômica	101	0,6	7,0
Transporte e comunicação	240	1,4	8,3
Social	616	3,6	8,0
Administração pública	240	1,4	10,8
Outras atividades não-agrícolas	72	0,4	5,4
Procurando emprego	197	1,2	3,9
Total	16760	100,0	2,5

Fonte dos dados básicos: PNADs 1980 e 1981.

Vale a pena chamar a atenção também para o fato de que nos anos 70, enquanto a PEA rural ocupada nas atividades agropecuárias decresceu à taxa de 1% a.a., a PEA rural ocupada em atividades não-agrícolas cresceu à taxa de 5,2% a.a.. No período 1981/90, enquanto a taxa de crescimento das pessoas ocupadas em atividades agropecuárias cresceu a apenas 0,7% a.a., a das pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas cresceu a 5,9% a. a..<sup>19</sup>

(19) Esse crescimento do emprego rural não-agrícola vem ocorrendo de forma generalizada em nossos países vizinhos, a julgar pelos dados disponíveis em outros países latino-americanos. Ver, a respeito, Klein (1992).

Em resumo, nos anos 80 houve uma verdadeira “urbanização do meio rural”. Hoje o campo brasileiro não pode mais ser caracterizado como um espaço eminentemente agropecuário; ao contrário, ganham importância outras dimensões, como as de moradia, de transformação industrial e inclusive as não-produtivas no sentido estrito do termo, como o lazer e a preservação ambiental.

As evidências empíricas disponíveis mostram que as melhorias nas condições de renda das famílias que têm na agropecuária sua atividade principal – e, portanto, nas suas condições de vida e trabalho – estão muito relacionadas com a situação rural ou urbana do domicílio, independentemente do grau de desenvolvimento tecnológico alcançado pelas atividades agropecuárias de uma região. Resumidamente, podemos dizer que a proporção de pobres é muito maior entre as famílias cujo chefe tem na agricultura sua atividade principal e que possuem domicílio rural; mesmo os que se concentram nas periferias das pequenas e médias cidades, constituindo verdadeiras favelas rurais, estão relativamente em melhor situação que aqueles que moram na zona rural. E dentre os que moram no campo, os que estão ocupados em atividades não-agrícolas vivem em melhor situação que os pequenos produtores e trabalhadores rurais temporários.

Como já dissemos, a falta de infra-estrutura social básica e de oportunidades de emprego em atividades não-agrícolas tem transformado as pequenas e médias cidades num estágio intermediário do processo de êxodo rural, que termina “inchando” cada vez mais as regiões metropolitanas. Por isso, ao lado das tradicionais políticas de reforma agrária, uma estratégia mais ampla de combate à pobreza no país tem que incorporar uma proposta de urbanização dessa parte do interior: dotar as vilas rurais de infra-estrutura adequada (luz elétrica, água potável, saneamento básico, ensino, saúde, creches, etc.), (Castro, 1993), e estimular a instalação de agroindústrias e indústrias de pequeno porte, tanto para aumentar o valor agregado da produção local e evitar os “passeios de safra”, como para absorver a força de trabalho agrícola excedente, especialmente dos jovens.

Os programas de combate à pobreza rural não podem mais ter como referência apenas reinserir populações marginalizadas pela

modernização excludente da nossa agropecuária em outras atividades produtivas – algumas ditas “alternativas” – no âmbito do próprio mundo rural, ignorando o forte processo de urbanização a que ele está submetido. É preciso ampliar a velha noção de setor agropecuário para além das atividades produtivas tradicionais (como cultivos e criação de animais) e incluir no espaço agrário a produção de “serviços” (tais como lazer, turismo, preservação do meio ambiente, etc.) e de bens não-agrícolas, como moradia, transporte, artesanato, incluídas aí também novas formas modernas de trabalho a domicílio que permitam absorver parte da força de trabalho das mulheres e dos idosos.

# Anexo

## A formação de preços dos produtos agrícolas: uma abordagem alternativa<sup>1</sup>

Nas notas que se seguem, pretendemos sugerir uma abordagem alternativa às correntes sobre a formação de preços na agricultura brasileira.<sup>2</sup> Procuraremos mostrar também que o diagnóstico de insuficiência de oferta que se obtém a partir da análise neoclássica é, na maioria das vezes, equivocado. Expomos ainda alguns pontos de um outro diagnóstico para indicar os elementos de uma nova estratégia de intervenção governamental no setor agrícola.

- Em função das políticas pós-1967, comandadas pelo crédito rural subsidiado, a agricultura brasileira sofreu modificações fundamentais. No que diz respeito à órbita produtiva, strictu sensu:
  - não há mais estrangulamentos de ordem estrutural (tecnológica, por exemplo) de uma maneira geral no setor agrícola. Ou seja, as grandes questões de oferta no âmbito das fazendas parecem equacionadas, exceto para alguns produtos como o trigo (as importações ainda superam em muito a produção nacional), a mandioca (a própria urbanização explica parte da queda) e outros de menor importância econômica.
  - a dicotomia “mercado interno/externo” – definida estritamente em termos de destino dos produtos – parece definitivamente superada, seja em função da maior abertura da agricultura brasileira ao exterior, seja

---

(1) Este texto vem sendo reformulado desde as “Notas preliminares para discussão: a propósito do diagnóstico de insuficiência da oferta de produtos agrícolas” de julho de 1986, apresentadas no Seminário do Instituto de Economia da UNICAMP. Publicado originalmente como Texto para Discussão, n. 42. Campinas: UNICAMP.IE, nov. 1994.

(2) Destacamos, em particular, os trabalhos de Nakano (1982) e de Homem de Mello (1986). O primeiro, apesar de ser uma abordagem inovadora, ainda considera o setor agrícola “competitivo”, com livre mobilidade de capital e preços flexíveis. O segundo apenas reproduz a velha dicotomia exportáveis/domésticos para explicar os distintos (e segmentados) processos de formação de preços na agricultura nesses dois momentos.

- porque esse corte analítico não mais corresponde ao papel que o velho “setor agropecuário” representa hoje na nossa economia: os produtos agrícolas não são mais, fundamentalmente, produtos finais (de consumo imediato), mas bens intermediários dos chamados “complementos agroindustriais”. Assim, pode-se dizer que os grandes produtos agrícolas brasileiros – com exceção ainda do café – têm nesses mercados internos de bens intermediários os seus determinantes básicos de crescimento;
- grande parte da produção agrícola que abastece as grandes metrópoles brasileiras (ou seja, o consumo de massa), bem como da produção que é exportada, está presa ao circuito agroindustrial por várias formas (desde a verticalização, como no caso da cana, até a integração dos pequenos camponeses, como nos casos das aves). Os mercados aí operam como se fossem oligopólicos-oligopsônicos ou, até mesmo, monopólicos-monopsônicos;
  - a integração de diversos capitais de origem urbana nos chamados “complexos agroindustriais” levou a produção agrícola a ser determinada em função de interesses fracionados e distintos, o que dá ao setor não mais apenas uma dinâmica, mas “várias dinâmicas”. Daí que a regulação da oferta agrícola, por exemplo, passa a ser afetada por decisões internas aos CAIs, especialmente no que diz respeito à fixação dos preços dos produtos intermediários que constituem matérias-primas para a agroindústria processadora;
  - uma parcela cada vez maior da oferta agrícola é de responsabilidade de médios e grandes produtores capitalistas. Os pequenos produtores de “tipo familiar”, mesmo quando articulados aos complexos agroindustriais, estão ficando cada vez mais à margem da oferta dos principais produtos agrícolas brasileiros. Isso vale especialmente para aqueles produtos a que o governo assegura maior rentabilidade, através de políticas específicas, caso não só da cana-de-açúcar e do trigo, mas também do café, da soja, do algodão, do cacau, da laranja e de muitos outros.
- A forte concentração nos mercados de insumos e de produtos agrícolas (e sua conseqüente oligopolização) tem implicado comportamentos bastante diversos da “análise do elevador” baseada nas curvas de oferta-demanda

derivadas da pressuposição neoclássica de mercados de concorrência perfeita. É preciso reconhecer que:

- há pelo menos três grandes grupos de produtos com comportamento bastante distinto no que diz respeito ao processo de formação de preços: os produtos agroindustrializados, os hortifrutigranjeiros de consumo *in natura* e o conjunto arroz-feijão (poder-se-ia incluir aqui também a batata). Apenas nos agroindustrializados pode-se dizer que as condições da oferta e o poder de mercado são as variáveis mais importantes na determinação do preço final; nos demais grupos, o preço reflete também as condições da demanda, dada a inelasticidade da produção, que não consegue permitir ajustes no curto prazo a não ser via estoques;
- os mercados de produtos agrícolas vêm apresentando comportamentos “cada vez mais imperfeitos” em função da forte concentração no processo de intermediação ocorrida a partir dos anos 60. Essa concentração, que esteve relacionada à unificação do mercado de trabalho e à formação dos mercados nacionais para cada produto agrícola em particular, rompeu os esquemas regionais de comercialização, unificando nacionalmente o processo de formação de preços dos principais produtos agrícolas;
- as margens de comercialização cresceram, não só em função da crescente “imperfeição” dos mercados e do fortalecimento dos intermediários, mas também porque cresceram os serviços prestados pelos agentes de comercialização. São exemplos disso os aumentos das distâncias transportadas, a diversificação das embalagens e, possivelmente, o crescimento do tempo médio de estocagem de alguns produtos;
- não há informações confiáveis sobre a disponibilidade de estoques (públicos e privados) dos produtos agrícolas hoje no Brasil, nem sobre a “capacidade dinâmica” de armazenagem em algumas regiões de expansão recente da fronteira agrícola que vêm se tornando importantes produtoras de grãos (como o Centro-Oeste). Isso favorece e acentua os movimentos especulativos típicos dos momentos de pré-colheita;
- a formação de estoques privados de produtos agrícolas, em face da errática estratégia governamental de intervenção no setor (que se subordinou sempre, nos últimos anos, ao controle inflacionário) e do

elevado custo financeiro dos *carry-over* (ou estoques de passagem, descontando-se a demanda corrente das agroindústrias processadoras), ganhou uma dimensão puramente especulativa nas mãos das cooperativas e dos grandes intermediários.

- O comportamento dos mercados “imperfeitos” de produtos agrícolas tem levado a constantes erros de diagnóstico por parte dos economistas assentados na tradição ortodoxa:
  - nos momentos de retração, a demanda dos produtos agrícolas cai porque o consumo da população cai. E como muitos dos produtos agrícolas (entre eles os de dieta básica) têm demanda inelástica em relação a preços e renda, a demanda corrente sempre cai menos que a oferta subsequente. Isso porque, sendo a variação dos preços correntes maior que a da quantidade consumida, os produtores sentir-se-ão desestimulados por ocasião do novo plantio, criando uma expectativa negativa para a oferta subsequente. Desse modo, considerando-se apenas os fluxos da demanda corrente e a oferta esperada, o diagnóstico tende a identificar “falta de produto”, quando a causa primária é a queda de demanda;
  - nos momentos de expansão, o mecanismo é simétrico: a oferta, embora responda rapidamente aos preços, é sempre defasada (pelo tempo de produção dos bens agrícolas) em relação à expansão da demanda. Isso faz com que, num primeiro momento, os preços cresçam à frente da quantidade consumida, criando estímulos adicionais ao crescimento da produção futura, ao mesmo tempo em que, dados os preços elevados em relação à renda (apesar da baixa elasticidade da renda), criam-se pressões inflacionárias e desestimulam-se maiores elevações do consumo. Entretanto, aqui também o diagnóstico ortodoxo é de “insuficiência da oferta”, quando na realidade trata-se de uma questão de disponibilidade de estoques. Ocorre que, uma vez vencida a defasagem de tempo do ciclo produtivo (tempo de produção), persistindo os estímulos de preço, a expansão da oferta subsequente tenderá a ser mais que proporcional.
- Vale a pena assinalar que esses diagnósticos de “insuficiência de oferta”, quando na realidade trata-se de queda na demanda ou de manipulação especulativa dos estoques durante o período de defasagem (ou seja, de

entressafra), sempre terminam por beneficiar os intermediários e não os produtores:

- nos momentos de crise ou de contração da demanda, os intermediários mantêm o seu *mark-up*, repassando para trás as quedas nos preços resultantes da oferta excedente (situação semelhante ocorre com as agroindústrias). Esse mecanismo de repassar para trás, que quase nunca encontra resistência pela desorganização dos produtores agrícolas (com honrosas exceções), acaba por agravar a queda da oferta dos produtos agrícolas no ciclo subsequente, reforçando o diagnóstico de insuficiência da oferta;
  - nos momentos de expansão, os intermediários monopsônicos ou oligopsônicos conseguem se apropriar de parte do crescimento dos preços, reduzindo assim o estímulo aos produtores. Embora na expansão esse mecanismo ajude a evitar um excedente maior da oferta no período subsequente (inclusive pela formação de estoques especulativos), os comerciantes acabam “antecipando” os preços futuros, com conseqüências inflacionárias.
- Mediante uma série de conceitos de Hicks (1974), pode-se apontar as especificidades do processo de formação de preços na agricultura:
    - nas economias capitalistas modernas há, no final das contas, dois tipos de mercados: um onde os preços são determinados pelos produtores (*fix price*) e outro onde os preços são determinados pela interação de oferta e demanda (*flex prices*, ou mercados especulativos). Na verdade, *flex prices* são exatamente aquelas mercadorias cujo preço é afetado pela demanda via estoque. O fato de os preços serem flexíveis reflete a inelasticidade da produção (que não pode ajustar-se imediatamente, a não ser via estoques) e não da oferta propriamente dita (que inclui os estoques), e não exclui um preço mínimo desejado pelo ofertante (incluído aí seu *mark-up*), mesmo que esteja na ponta final. É condição necessária (mas não suficiente) dos mercados *flex prices* a existência de intermediários independentes dos produtores que, dependendo da ocasião, podem comprar ou vender, criando assim uma oferta e/ou demanda *outside*, ou seja, não destinada à demanda corrente para consumo final ou produtivo (no caso de bens intermediários);

- mas um sistema de *flex prices* completo requer também sempre, além da presença de intermediários possuidores de estoques, que a ação destes seja determinada por suas expectativas de movimento dos preços no futuro, que são incertos. Assim, nos mercados *flex prices* não basta demonstrar estatisticamente que os preços estão “abaixo do normal”; os intermediários precisam acreditar que eles estão abaixo do normal e ter alguma expectativa de sua recuperação. Nesta situação, um crescimento da demanda *outside* induzirá um crescimento nos preços das *commodities flex prices* até os preços normais;
- assim, os preços nos mercados *flex prices*, embora pareçam ser determinados pela demanda corrente e pela oferta futura, são na realidade determinados pelo desejo dos intermediários de possuir estoques. O equilíbrio nesses mercados é de estoques e não de fluxos, sendo o preço de equilíbrio determinado basicamente pela oferta e pela demanda *outside* desses intermediários. E isso vale para todos os mercados nos quais há formação de estoques nas mãos de intermediários independentes. Nesse particular, uma diferença fundamental entre mercados *fix* e *flex* é que no primeiro os estoques podem ser maiores ou menores que o nível desejado, mas nos *flex prices* os estoques existentes são sempre iguais aos estoques desejados;
- há sempre um certo nível de estoques desejado nas mãos dos produtores e intermediários, cujo volume está relacionado à demanda corrente. Assim, uma mudança no ritmo das vendas precisa exibir um certo grau de persistência, antes que sejam alterados os níveis desejáveis de estoques. A um nível de estoques normal (que iguala o estoque efetivo ao desejado), um crescimento da demanda induz novos investimentos depois de absorvida a capacidade ociosa não planejada. Hicks (1974: 16-7), argumenta que não é necessário considerar somente os estoques normais, ou seja, aquele volume necessário a “permanecer no negócio”, mas apenas um intervalo de variação dentro do qual o nível dos estoques é “confortável”, não havendo assim uma reação de indução a novos investimentos;
- se a oferta *outside* se tornar maior que a demanda *outside*, a diferença excedente será absorvida pelos intermediários, moderando desse modo a queda dos preços. Mas para que os intermediários ajam assim é preciso

que o preço caia abaixo do que se considera o “normal”, sendo a extensão dessa queda, *grosso modo*, maior que os custos de retenção dos estoques, criando-se assim uma expectativa de recuperação num futuro próximo. Desse modo, quando a oferta *outside* caísse abaixo da demanda *outside*, os preços subiriam e os estoques seriam desovados. Mas, se um excesso de demanda (sobre a oferta *outside*) aparecer quando não houver estoques indesejáveis, os intermediários só irão desovar seus estoques (impedindo assim a subida dos preços) se sentirem que a elevação da demanda é muito temporária e função apenas da queda dos preços correntes;

- na realidade, não se pode falar na existência de um sistema completo de mercados exclusivamente *fix price*. Uma total independência entre esses mercados só pode ser postulada em caráter didático, como um recurso para explicitar suas dinâmicas distintas. O fundamental a reter é que os *fix prices* são *commodities* caracterizadas por terem elevado grau de independência da pressão da oferta e da demanda correntes. Eles refletem os preços normais, ou seja, os preços esperados pelos fluxos e não pelas variações dos estoques, como ocorre com os *flex prices*. Mas, os *flex prices* entram nos custos dos *fix prices*: se os *flex* caem, os *fix* caem também, desde que não haja expectativa de que essa queda seja temporária. Isso conduz a uma internalização dos *flex prices* na cadeia de formação dos *fix prices*, obrigando os produtores a absorver pelo menos parte dessas variações e repassar a outra parte aos seus consumidores (finais ou não). Os *flex prices* introduzem, assim, via demanda intermediária, o problema das expectativas futuras nos mercados *fix prices*. É o caso típico dos complexos agroindustriais;
- Se houver nível de estoques acima do desejado e em situações de particular incerteza futura (quando se espera, por exemplo, que os preços subirão em breve), os mercados *fix prices* tendem a se converter em *flex prices*, retendo estoques especulativos. O mesmo ocorre quando os estoques (ainda que normais) representam uma proporção elevada da produção esperada, seja em função de uma expectativa de redução desta, seja porque o período de produção é suficientemente longo para não

permitir um rápido ajustamento dos fluxos de oferta e demanda correntes.<sup>3</sup>

- desse modo, seja pela internalização das *commodities flex* na cadeia de formação dos *fix prices*, seja pela “flexibilização” desses mercados, a instabilização dos preços termina por contaminar toda a economia, inclusive a expectativa de valorização dos capitais, uma vez que as margens de lucro originalmente planejadas pelas empresas com (algum) poder de monopólio também se tornam incertas. Nas situações em que essa incerteza cresce muito, o resultado final é uma desregulação dos movimentos de capital e uma especulação geral em todos os mercados de produtos.
- No processo de formação dos preços dos produtos agrícolas numa economia capitalista, três particularidades não podem ser esquecidas: primeira, a longa (e muitas vezes rígida) defasagem existente entre uma safra e outra; segunda, a menor facilidade de formação de estoques em função das características de um produto determinado (perecibilidade, meio de transporte, etc.); e, terceira, a própria noção do que seja o “preço normal”, dadas as variações de custos existentes:
  - a defasagem maior ou menor implica que para períodos inferiores ao tempo de produção dos produtos agrícolas o ajustamento da oferta não possa ser feito via quantidade, a não ser quando da existência de estoques além do desejável (no país ou no exterior). A eliminação de capacidade ociosa e/ou realização de novos investimentos será sempre defasada em relação à demanda corrente, sendo o crescimento dos preços um sinalizador pouco eficiente em termos da alocação dos recursos, especialmente nos produtos de ciclo longo (perenes ou semiperenes) e na criação de animais de grande porte. Na indústria, embora também haja defasagem, a decisão de expandir a produção não está atada a uma data determinada ou a uma quantidade particular;
  - as dificuldades de formação de estoques de produtos agrícolas são substancialmente maior que as de formação de estoques de produtos industriais, tendo em vista a conjugação de uma oferta concentrada no

---

(3) Essa idéia de “conversão dos *fix prices* em *flex prices*” nos foi sugerida pelo professor Mario Possas. Ela implica não apenas que os *fix* se tornam *flex* em determinadas conjunturas, mas a própria definição e existência desses conceitos como independentes.

tempo (e na maioria das vezes também no espaço), com a maior perecibilidade dos produtos e a nítida preferência dos consumidores (especialmente de rendas mais altas) por produtos frescos ou *in natura*;

- não há uma concepção arraigada de um “preço normal” para a maioria dos produtos agrícolas, tanto em função da variação sazonal própria do ramo, como da presença de um fator aleatório (intempéries) na oferta, o qual em muitos casos é determinante da incapacidade de ajustamento desta aos desequilíbrios iniciais e das diferenças “naturais” nos custos (terras de fertilidade distinta, tempos de produção, etc.). O fato de o “preço normal” ser uma idéia mais vaga no caso dos produtos agrícolas torna “maior a elasticidade das expectativas e imprime um caráter relativamente instabilizador dos preços à atividade especulativa quando comparado ao vigente nos mercados de matérias-primas industriais” (Bier; Paulani & Messenberg, 1987).
- As transformações na base técnica e a oligopolização dos mercados de insumos e produtos agrícolas alteraram completamente o próprio processo de formação dos preços na agricultura brasileira:
  - na “economia do excedente” – e mesmo na produção comercial assentada nos recursos naturais disponíveis (basicamente na fertilidade natural dos solos) – os preços dos produtos agrícolas eram bastante flexíveis para baixo. Como pequenos produtores, não tinham nenhum poder de mercado; como produtores de subsistência, não tinham custos monetários rígidos, nem custos de oportunidade dos meios de produção – basicamente terra e trabalho – utilizados. As variações na oferta e na demanda se ajustam assim via preços, pelo conhecido esquema do “teorema da teia de aranha”, sempre amortecidos pela presença de um sistema de intermediação comercial que se apropriava de (grande) parte do diferencial entre o preço pago pelo consumidor e o preço recebido pelo produtor;
  - a tão apregoada “flexibilidade para baixo” dos preços dos produtos agrícolas foi substancialmente reduzida com a agregação dos custos financeiros, das despesas com “insumos modernos” e dos gastos com trabalho assalariado. Ou seja, a partir do momento em que os produtos agrícolas passam a ter custos de produção efetivos em termos

- monetários – ou seja, dispêndios em dinheiro por parte do produtor –, este não pode aceitar mais “qualquer preço” ou os “preços dados”;
- além disso, para os produtos agrícolas que sofrem algum tipo de transformação industrial (que é o caso da quase totalidade dos produtos agrícolas hoje em dia, exceto alguns hortifrutícolas), o que sobrou da tal “flexibilidade para baixo” dos preços foi “internalizada” pelos “modernos intermediários”: as cooperativas e as agroindústrias processadoras. Ou seja, a variação dos preços no âmbito do produtor é função da demanda intermediária dessas empresas para formação de estoques, e não da demanda do mercado final. Aliás, é isso que impede que parte das quedas dos preços para os produtores beneficie os consumidores, mas permite, nas altas, o seu repasse “para a frente”, num mero exercício do seu poder de mercado;
  - a formação dos preços finais da maioria dos produtos agrícolas é hoje, portanto, bastante semelhante à dos produtos industriais: ao preço de produção agregam-se um *mark-up* fixo no processo de comercialização e uma parcela cuja magnitude depende, de um lado, basicamente dos estoques já existentes<sup>4</sup> e, de outro, da capacidade de pagamento dos compradores. Ou seja, o comportamento da oferta em curso e da demanda corrente apenas faz variar os preços a partir de um dado piso que é fixado pelos custos de produção e de comercialização, os quais se tornam cada vez mais rígidos com a modernização da agricultura;
  - essa parcela variável, que poderíamos grosseiramente chamar de “lucro bruto”, é redistribuída entre o produtor e os intermediários, segundo o poder de mercado (“interno”) de cada um dentro dos complexos agroindustriais. O elemento-chave desse poder de mercado é o controle dos estoques disponíveis, uma vez que no caso de produção agrícola os

---

(4) Não podemos deixar de registrar uma formulação muito semelhante de Mauro Lopes: “(...) os preços ao produtor não são formados pela oferta e, sim, pelo mercado de estoques. Nos meses de safra (...) são formados os preços agrícolas pela demanda de estoques, independentemente do volume da safra. Se esta demanda se reduz drasticamente os preços de mercado colam no mínimo e até caem abaixo dele em regiões menos providas de infra-estrutura de agentes financeiros, classificação, armazenagem e transporte” (Agroanalysis, jul. 1986, p. 200-1). Não poderia, entretanto, ser maior nossa divergência com o autor sobre a necessidade de se “respeitar o mercado”, reduzindo a intervenção governamental nos mercados agrícolas no Brasil apenas às importações “se de todo indispensável em razão da escassez de alimentos” (p.19).

ajustes da oferta são quase sempre bastante defasados no tempo. As variações dos preços agrícolas têm, portanto, sempre um componente especulativo dado pela manipulação dos estoques após a colheita ou mesmo pela “antecipação” das possíveis “quebras” de safra.

- Na formação dos preços dos produtos agrícolas é preciso considerar explicitamente a questão da renda da terra:
  - como se sabe, o preço da terra é sua renda capitalizada; uma vez que a terra sob o domínio do capital é uma mercadoria, ele varia basicamente não apenas em função do que a terra possa produzir, mas também dos parâmetros financeiros que regulam a alocação de capital na economia. A magnitude da renda – e, portanto o próprio preço – depende assim das expectativas do uso que se pode ou pretende fazer da terra, seja como meio de produção, seja em relação às expectativas futuras de sua valorização;
  - a própria fórmula matemática pela qual se define o preço da terra –  $T=a/r$  (onde  $a$  é a taxa de arrendamento e  $r$  a taxa de retorno) – nada mais representa que um processo de capitalização, já que é uma simplificação de uma progressão geométrica, representando assim a antecipação de rendas futuras que se repetem indefinidamente (pois se supõe que a terra não é destruída pelo seu uso). Assim,  $a$  capta o efeito estritamente produtivo, relacionando-se diretamente, por exemplo, com preços dos produtos agrícolas e, inversamente, com os custos de produção decorrentes das rendas diferenciais de localização e fertilidade. E a taxa de retorno  $r$  capta basicamente o efeito da taxa de juros e a rentabilidade das aplicações alternativas (bolsa, ouro, etc.), uma vez que a terra é também uma reserva de valor socialmente sancionada no país;
  - o uso da terra como reserva de valor é função tanto das expectativas de valorização decorrentes dos investimentos sociais, como das alternativas de investimentos privados existentes na economia. Por isso, varia basicamente no sentido inverso das expectativas sobre a evolução das taxas de juros no sistema financeiro. O uso da terra como meio de produção depende, por sua vez, fundamentalmente, da evolução esperada dos preços dos produtos agrícolas;

- essas distintas formas de uso não são necessariamente excludentes, mas são as únicas alternativas possíveis para todas as terras. O maior ou menor estoque – ou seja, a retenção de terras exclusivamente como reserva de valor – decorre de inúmeros outros fatores, além da taxa de juros, como, por exemplo, do tipo de capital aí investido, da existência de outras mercadorias que possam funcionar como reserva de valor com a mesma garantia contra riscos e de uma política agrária que estimule o arrendamento e/ou estabeleça sanções rigorosas ao uso não-produtivo das terras;
- é preciso considerar ainda que, como a terra é um bem não-reprodutível e como há um monopólio geral de todas as terras disponíveis, a classe de proprietários fundiários consegue impor um tributo  $p$  adicional à sociedade pelo uso de qualquer terra, o qual só é limitado, do lado da oferta, pelo progresso técnico (renda diferencial decorrente da intensificação de capital na mesma terra) ou pela incorporação de novas terras na fronteira agrícola (renda do fundador). Esse tributo  $p$  decorrente da propriedade privada de todas as terras sempre é repassado ao preço dos produtos agrícolas, seja embutido na taxa de arrendamento, seja como retorno aos recursos financeiros imobilizados na aquisição da propriedade. É nesse sentido que a existência da renda da terra é causa da elevação dos preços dos produtos agrícolas;
- mas há ainda um outro movimento de valorização da terra que depende exclusivamente das expectativas que se faça da evolução de seu preço futuro. Esse componente foi definido por Rangel (1978), como a “expectativa de subsequente elevação, vale dizer, o diferencial esperado do preço da terra de um ano para outro passará a se comportar (depois de iniciada a alta) como se ele próprio fosse uma renda, a quarta renda”. Essa parcela, especialmente nos momentos de retomada da expansão da atividade econômica em geral ou de *boom* agrícola, ou ainda em função de condições especulativas particulares (que fazem a conversão dos *fix* em *flex prices*), ganha autonomia em relação às formas de uso da terra e soma-se às suas rendas normais (diferenciais e absoluta). Esse movimento puramente especulativo faz com que a taxa de retorno  $r$  aparente inferioridade em relação às taxas “normais” dos investimentos alternativos (com grau semelhante de liquidez e risco), apresentando-se

ideologicamente como indicador da “baixa rentabilidade do negócio agrícola”, quando na verdade representa uma valorização patrimonial real. Porém, como é fictícia (financeira), não se incorporará necessariamente aos preços de produção (a menos que imposta pelo poder político do conjunto de proprietários rurais como parte da renda absoluta  $p$ ). Essa expectativa que se converte em valorização patrimonial pode tornar-se, em si mesma, a razão principal do “negócio agrícola” e, em muitos casos, a explicação do uso não-produtivo das terras rurais;

- de qualquer forma, independentemente da forma de uso da terra, o seu preço tem necessariamente um componente especulativo porque depende de expectativas futuras. O mercado de terras rurais, bem como de outros imóveis, na verdade apenas contabiliza essas expectativas antecipando-as nos seus movimentos de compra e venda, quando a renda é, de fato, realizada. Dessa maneira, qualquer subida do preço da terra que se faça acompanhar de um aquecimento nos negócios é, por si mesma, especulativa. Além de representar uma valorização patrimonial, poderá ser repassada aos preços finais dos produtos agrícolas, se a demanda (ou seja, a capacidade de pagamento dos compradores) o permitir, ou estreitar a margem de lucro dos demais capitalistas intervenientes no ciclo produtivo completo (da produção à comercialização final);
- a elevação da renda e dos preços da terra pode determinar portanto, de imediato, uma elevação dos preços finais dos produtos agrícolas sempre que não houver em contrapartida uma intensificação do seu uso, via maiores investimentos e/ou progresso técnico (que seriam defesas dos demais capitalistas contra a redução de suas margens de lucro). Essa dinâmica de elevação dos preços das terras – maiores investimentos – e de redução nos custos de produção depende de um conjunto de variáveis que se situam não apenas na órbita da política agrária e da política agrícola, mas principalmente na relação destas com a política econômica mais geral, especialmente as de ordem creditícia e financeira;
- embora a fração relativa à renda da terra por unidade de produto tenda a cair no longo prazo em função do progresso técnico, sempre haverá uma elevação do montante global da renda e, conseqüentemente, uma elevação nos preços das terras. A existência de “terras sem dono” pode

apenas contribuir para retardar esse movimento até que todas as terras disponíveis tenham sido apropriadas de forma privada sem que, necessariamente, venham a ser incorporadas produtivamente. A questão do uso produtivo da terra, portanto, não está forçosamente correlacionada ao seu preço em níveis absolutos, mas sim aos diferenciais de preços entre as várias terras, que refletem as rendas diferenciais “naturais” de localização e fertilidade.

- Dentre os objetivos de uma política de abastecimento agrícola realmente nova, é fundamental reconhecer que:
  - não bastam apenas mecanismos de estímulos à oferta para se combater a pobreza e reduzir os desequilíbrios regionais. É preciso incorporar a política agrícola dentro de um contexto mais amplo de políticas redistributivas da renda, especialmente via aumentos de salários reais. Aqui é preciso ter claro que uma parcela importante da população brasileira continuará à margem do mercado consumidor, necessitando de uma intervenção direta do Estado mediante programas especiais, como, por exemplo, o subsídio aos consumidores tipo *food-stamps* e a reforma agrária. Em outras palavras, a ênfase da política agrícola precisa deixar de ser apenas “produtivista” e incorporar uma faceta “social” (de combate à desnutrição, à fome) e de suporte às políticas agrárias;
  - é fundamental uma maior intervenção do Estado “da porteira para fora”, em particular sobre a comercialização: seja fixando margens (preços mínimos e máximos), seja constituindo estoques reguladores, de modo a evitar o “repasse para trás” de perdas e a “antecipação” de preços por parte dos agentes da circulação;
  - os mecanismos de financiamento da produção precisam incorporar dispositivos de cotas que possibilitem um certo controle sobre a oferta dos produtos agrícolas pelo governo. O mecanismo de cotas pode viabilizar uma política de sustentação de preços para o produtor e o consumidor, como, por exemplo, através de programas do tipo “compra antecipada da produção de alimentos”. Sem um mecanismo de cotas será difícil controlar o volume de recursos para custeio e comercialização nos anos em que os preços forem estimulantes;

- o controle da valorização especulativa do preço da terra tem que ser objeto de uma política tributária direta e específica, para evitar que (pelo menos parte dele) se transfira ao preço dos produtos agrícolas;
- a política de preços agrícolas não pode continuar sendo apenas um apêndice do controle inflacionário de curto prazo. Pelas características dos mercados dos produtos agrícolas e seus insumos, é imprescindível que o Estado mantenha o papel de árbitro, especialmente no tabelamento das margens das agroindústrias e dos intermediários. E para conseguir isso, além do “papel de policial”, é preciso arcar com a armazenagem, evitando a formação de estoques (necessariamente especulativos) pela iniciativa privada.
- para finalizar, queremos frisar que, se persistir o enfoque meramente produtivista nas políticas agrícolas, os pequenos produtores tendem a ficar cada vez mais marginalizados da órbita produtiva, necessitando de programas especiais que têm sua razão primeira ligada à questão da retenção de uma parte da população no campo, evitando-se que o êxodo rural continue no ritmo acelerado dos anos 70. Ou seja, as políticas agrícolas precisam incorporar a questão do emprego rural e da sobrevivência da pequena produção familiar, não só pela órbita produtiva, mas também pelos seus aspectos sociais.



## Referências Bibliográficas

- AMIN, S. *A questão agrária no capitalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- ARAÚJO, N.B.; WEDEKIN, I.; PINAZZA, L.A. *Complexo agroindustrial: o "agribusiness" brasileiro*. São Paulo: Agroceres, 1990.
- ARROYO, G. et al. *Firmas transaccionales agroindustriales, reforma agrária y desarrollo rural*. Paris: Université de Paris-Nanterre, 1978a. 314 p. (Estudio preparado para la FAO).
- \_\_\_\_\_ Modelos de acumulación, clases sociales y agricultura en América Latina. *Investigación Económica*, México, n.143, p. 119-49, dez. 1978b.
- AUED, B. Projeto nacional de reforma agrária: manipulação da esperança. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 29, Campinas, 1991. *Anais...* Brasília:SOBER, 1991. v.2, p. 212-35.
- BALTAR, P. E. A.; DEDECCA, C.S.; HENRIQUE, W. *O comportamento da estrutura ocupacional brasileira nos anos 80*. Campinas: UNICAMP.IE, 1992. (Relatório de Pesquisa do Convênio Fundação SEADE/FECAMP).
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES *Mudanças estruturais nas atividades agrárias: uma análise das relações intersetoriais no complexo agroindustrial brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES. DEEST, 1988. 126 p. (Estudos, n. 9).
- BELIK, W. A agricultura brasileira em um período de ruptura. In: OLIVEIRA, F. A.; BIASOTO JR., G., org. *A política econômica no limiar da hiperinflação*. São Paulo: Hucitec, 1990. p. 101-18.
- BELLUZZO, L.G. M. *Revista Senhor*, n.355, p.43, 1987.
- BERTRAND, J.-P. *Complexes et filières agroalimentaires: un essai de presentation genealogique et critique de ces notions*. Paris: INRA/Université de Paris I - Sorbonne, 1982. (Seminaire de Doctorat de Systems Agri-alimentaires, mimeo; Tradução de F. Soto para o Curso de Doutorado em Políticas Públicas do IE/UNICAMP, 1990).
- \_\_\_\_\_ *De l'agroindustrialisation a l'internalisation des systemes alimentaires: bibliographie chronologique et thématique*. Paris: INRA - Economic et Sociologie Rurales, 1989. mimeo.
- BIER, A.; PAULANI, L.; MESSEBERG, *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- BRANDIMARTE, V. Reviravolta na política do campo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 29 out. 1991. p. 3. (Relatório: A retomada agrícola).

- BRANDIMARTE, V. Preços dos produtos básicos tiveram queda real de 50% nos últimos dez anos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 21 out. 1994. p.14.
- BROADBENT, K.P. *Agribusiness: an annotated bibliography*. Oxford, Eng.: Commonwealth Agricultural Bureaux, 1971.
- BUAINAIN, A.M. Agricultura pós-cruzado (euforia e crise). In: CARNEIRO, R., org. *A política econômica do cruzado*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1987. p. 73-109.
- BURBACH, R.; FLYNN, P. *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 284 p.
- BURCHETT, W. *Bulgária: presente - passado - futuro*. São Paulo: Novos Rumos, s.d.
- BUTZ, D.E. Needs of the agribusiness community. *Journal of Farm Economics*, v. 48, n. 5, dec. 1966.
- CAMARGO, J.M.; GIAMBIAGI, F., org. *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 145-63.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro; São Paulo: DIFEL, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930/1970*. São Paulo: Global/PNPE, 1985.
- CASTRO, M.H. *Pequena produção e reforma agrária*. Campinas: UNICAMP/IE, 1993. (Tese de Doutorado).
- CAWSON, A. Varlezes of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation. In: \_\_\_\_\_ ed. *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism: Introduction*. London: Sage Publ., 1985. p. 1-22.
- CHEVASSUS, E.; GREEN, R. Les investissements croisés France-États Unis dans l'agro-alimentaire. *Economie et Société*. Paris, n. 7, p. 57-90. 1987.
- COX, G.; LOWE, P.; WINTER, M. Farmers and state: a crise for corporatism. *Political Quarterly*, London, v. 58, n. 1, p. 73-81, 1986.
- CYRILLO, D. C. Supermercados: entendendo seu papel. *Informações FIFE*, São Paulo, n.99, p. 18, ago. 1988.
- \_\_\_\_\_. O papel dos supermercados no varejo de alimentos. *Ensaio Econômico*, São Paulo, n. 68, 1989.
- DALL' ACQUA, F. O choque agrícola ainda não se esgotou, apesar do cruzado/Pressão inflacionária e desafio para o plano. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.6, n.3, p.139-41; 148-51, jul./set. 1986.

- DAVIS, J.H. From agriculture to agribusiness. *Harvard Review Press*, Boston, v.34, n.1, jan./fev. 1956.
- \_\_\_\_\_; GOLDBERG, R.A. *A concept of agribusiness*. Boston: Harvard Univ., 1957.
- DE JANVRY, A. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1981.
- DELGADO, G. C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo; Campinas: Ed. Ícone/Ed. da UNICAMP, 1985.
- \_\_\_\_\_. Tendências da demanda agrícola face a política econômica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 26, Fortaleza, 1988. *Anais...* Brasília: SOBER, 1988. p. 71-104
- \_\_\_\_\_. et al. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990. (Série IPEA, n. 127, cap. 2).
- \_\_\_\_\_. et al. *Livre comércio, ajuste estrutural e agricultura: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro:UFRRJ.CPDA, s.d. 30 p.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICA - DIEESE. *A mudança de hábitos e uma nova cesta alimentar*. São Paulo: DIEESE, 1987.
- DIAS, G.L. O papel da agricultura no processo de ajustamento estrutural do Brasil. In: ROCCA, C.A. et al., org. *Brasil, 1980: os desafios da crise econômica*. São Paulo: USP.FIPE, 1988.
- \_\_\_\_\_. Política neoliberal abandona descamisados. *Agrofolha*, São Paulo, 7 abr. 1992. p. 2.
- FENOLAR, R.J. *La formación de la agroindustria en España, 1960 - 1970*. Madrid: Ministério de Agricultura. Secretaria General Técnica. 1981. (Série Estudos)
- FERREIRA, A. B. de Holanda *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. s.d.
- FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 21 fev. 1988.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO *Políticas agrícolas y políticas macroeconômicas*. Roma: FAO, 1992. (Estudios para el Desarrollo Economico y Social, n. 108)
- FRIEDMANN, H. The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order. *American Journal of Sociology*, v. 88, suppl. 1982.
- \_\_\_\_\_. Changes in the internacional division of labour: agrifood complexes and export agriculture. In: FRIEDLAND. W. et al., ed. *Toward new political economy of agriculture*. Boulder: Westview Press, 1991.

- FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and decline of national agriculture, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. 29, n.2, p. 93-115, 1989
- FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA - FIDA. Pobreza rural atinge 1 bilhão de pessoas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 1992. p. 7.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 37, n.1, p.183-204, 1990.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Gastos públicos na agricultura: algumas questões. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 29, Campinas-SP, 1991. *Anais...* Brasília: SOBER, 1991. v. 2, p. 236-53.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Recursos para a agricultura e orientação dos gastos públicos. In: IPEA. *Perspectivas da economia brasileira-1992*. Brasília: IPEA, 1991a.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. SILVA, E.A. Gastos públicos na agricultura: estruturas e resultados. *Dados Conjunturais da Agropecuária*, Brasília, n. 153, p.13-35, jun. 1988.
- GOLDBERG, R.A. *Agribusiness coordination*. Boston: Harvard Univ., 1968.
- \_\_\_\_\_, ed. *Research in domestic and international agribusiness management*. Connecticut: JAI Press Inc., 1980. v. 1.
- GOODMANN, D. Some tendencies in the industrial reorganization of the agro-food systems. In: FRIELAND, W. et al., ed. *Towards a new political economy of agriculture*. Boulder: Westview Press, 1991.
- \_\_\_\_\_; REDCLIFT, M. *From peasant to proletarian*. Oxford: Oxford Publ. Services, 1981.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Petty commodity production and the farm enterprise. *Sociologia Ruralis*, v. 25, n.3/4, p. 231-47, 1985.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. ed. *Farm crisis*. London: Macmillan Press, 1989.
- \_\_\_\_\_; SORJ, B.; WILKINSON, J. Agroindústria, políticas e estruturas sociais rurais. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.5, n.4, p.31-6, out./dez. 1985.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

- GOODMANN, D.; WILKINSON, J. Patterns of research and innovation in the modern agri-food system. In: LOWE, P.; MARSDEN, T.; WHATMORE, S., ed. *Technological change and the rural environment*. London: David Fulton, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo: Hucitec, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- \_\_\_\_\_. Custo de vida e salários dos trabalhadores rurais: Brasil X Europa. *Reforma Agrária*, Campinas, v.15, n.4, p.78-81, jan./mar. 1986.
- \_\_\_\_\_. A política agrícola e a reforma agrária da Nova República. *Reforma Agrária*, Campinas, v.16, n.2, p.62-7, ago./nov. 1986a.
- \_\_\_\_\_. Balanço e perspectivas: as possibilidades da reforma agrária enquanto opção de política social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 25, Fortaleza, 1987. *Anais...* Brasília: SOBER, 1987.
- \_\_\_\_\_. Mas, qual reforma agrária? *Reforma Agrária*, Campinas, n.17, p.24-8, 1987a.
- \_\_\_\_\_. Las políticas de la crisis: la trayectoria de la agricultura brasileña de 1981 a 1987. In: GALEANO, L., org. *Procesos agrarios y democracia en Paraguay y America Latina*. Assunción: CEPES, 1990. p. 165-202.
- \_\_\_\_\_. *Sindicalismo, tecnologia e emprego: as lutas dos canavieiros em São Paulo*. Campinas: UNICAMP.IE, 1990a. (Relatório de Pesquisa - FINEP).
- \_\_\_\_\_. As representações sociais da agricultura brasileira moderna. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 29, Campinas, 1991. *Anais...* Brasília: SOBER, 1991. v. 1, p. 261-85.
- \_\_\_\_\_. *Uma década perversa: as políticas agrícolas e agrárias dos anos 80*. São Paulo: CUT.DESEP, 1992. mimeo.
- \_\_\_\_\_. Complejos agroindustriales e outros complejos. *Revista Agricultura y Sociedad*, Madrid, n.72, p.205-40, jul./sept., 1994.
- \_\_\_\_\_. *Formação de preços dos produtos agrícolas*. Campinas: UNICAMP.IE, 1994a. (Texto para discussão, n.42)
- \_\_\_\_\_. Os impactos da tecnologia da informação sobre a agricultura. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, out./dez., 1995.
- GREEN, R. Las déterminants de la restructuración des grands groupes agro-alimentaires au nivel mundial. *Economies et Societes*, Paris, n. 20, p. 27-52, jul. 1989.

- GREEN, R. *Lucha entre multinacionales: Bunge y Born frente a Cargil, Nestlé y Unilever*. Paris: INRA-Economia, 1990. .
- \_\_\_\_\_ ; SANTOS, R. *Uma reflexão teórico-metodológica sobre o processo de reestruturação do setor alimentar na América Latina*. Curitiba: s.n.t., 1991. (Apresentado no Seminário "Inovações Tecnológicas e Reestruturação do Sistema Alimentar - versão preliminar).
- \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ *Economia de rede y reestructuración del sector agroalimentario*. Paris: INRA. 1991.
- GUIMARÃES, A. P. O complexo agroindustrial no Brasil. *Jornal Opinião*, 5 nov. 1976. p. 8-11.
- \_\_\_\_\_ *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- HAGUENAUER, L. et al. *Complexos industriais na economia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1984. (Texto para discussão, n. 62).
- HICKS, J. *The crisis in keynesian economics*. New York: Basic Books, 1974. 85p
- HIRSCHMAN, A. *A estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.
- HOFFMANN, R. Distribuição da renda na agricultura. In: CAMARGO, J.M.; GIAMBIAGI, F., org. *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 145-64.
- HOMEM DE MELO, F. Estabilidade de preços de alimentos e intervenções. Uma nova postura governamental. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 6, n.3, jul./set. 1986.
- \_\_\_\_\_ O crescimento agrícola brasileiro dos anos 80 e as perspectivas para os anos 90. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.10, n.3, p.22-30, jul./set.1990.
- \_\_\_\_\_ Tendência de queda dos preços reais de insumos agrícolas. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.12, n.1, p.141-6, 1992.
- IANNI, O. *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- INSTITUTO CAJAMAR/CUT.DESEP. *Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor*. São Paulo, 1993.
- JÓVENES, principales afectados por el desempleo en la región. *PREALC Informa*, Santiago do Chile, oct. 1992.
- KAGEYAMA, A. Os maiores proprietários de terra no Brasil. *Reforma Agrária*, Campinas, p.63-6, abr./jul. 1986.
- \_\_\_\_\_ *Modernização, produtividade e emprego na agricultura: uma análise regional*. Campinas: UNICAMP.IE, 1986a. (Tese de Doutorado - versão modificada)

- KAGEYAMA, A.; GRAZIANO DA SILVA, J. *A dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais*. Campinas:UNICAMP.IE, 1987. 54p. (Publicado como cap. I deste livro).
- \_\_\_\_\_. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. et al., org. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990. (Relatório, n. 127)
- KAUTSKY, K. *A questão agrária*. Lisboa: Ed. Portucelence, 1972. v. 2, p. 164-6.
- KLEIN, E. *El empleo rural na agricultura en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC, 1992. (Documento de Trabajo, n. 364).
- LEMONS, M.B. *Some theoretical aspects of the relationship between the agro-food system and the market structures*. London: Univ. College, 1990. (Phd Seminars Program).
- LENIN, V. I. *El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Moscow: Editorial Progreso. 1974 (1 ed. de 1899).
- \_\_\_\_\_. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 402 p. (1 ed. de 1899)
- LIFSCHITZ, J.; PROCHNIK, V. *Observações sobre o conceito de complexo industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ. IEI, 1991. (Texto para discussão, n. 260).
- LUTTREL, C.R. *Agribusiness report prepared for the American Institute of Banking and Agricultural Credit*. St. Louis: Federal Reserve Bank, 1967.
- MALASSIS, L. Développement économique et industrialisation de l'agriculture. *Économie Appliquée*, v. 21, n.1, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Vida rural e mudança social*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1973.
- \_\_\_\_\_. La structure et l'évolution du complexe agri-industriel d'après la comptabilité nationale française. *Économie et Sociétés*, Paris, v.3, n.9, set. 1973a.
- \_\_\_\_\_. *Économie agroalimentaire*. Paris: Ed. Cujas, 1979. 2 v.
- MALUF, R.S. O encarecimento dos alimentos no Brasil. *Conjuntura Alimentos*, São Paulo, v.4, n.1, p.28-30, maio 1992.
- MARQUES, M. S. B. O Plano Cruzado: teoria e política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.8, n.3, p. 101-30., jul./set. 1988.
- MARSDEN, T. Restructuring rurality: from order to disorder in agrarian political economy. *Sociologia Ruralis*, Amsterdam, v. 29, n.3/4, p.312-7, 1989.
- MARTINE, G. *Fases e faces da modernização agrícola brasileira*. Brasília: OIT/PNUD/IPLAN, 1989. mimeo.

- MARTINE, G.; CARVALHO, J. *Cenários demográficos para o século XXI e algumas indicações sociais*. Campinas: UNICAMP.IE, 1988. mimeo. (Apresentado no Seminário "Brasil Século XXI")
- \_\_\_\_\_ et al. *A urbanização no Brasil*. Brasília: PNUD-OIT-IPEA, 1987.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. v.1.
- MIGLIOLI, J. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.
- MOYANO, E. *Sindicalismo y política agrária en Europa*. Madrid: Ministério de Agricultura, Pesca e Alimentação, 1988.
- \_\_\_\_\_ La agricultura entre el nuevo y el viejo corporatismo. In: GINER & YRUELA. 1989a. p. 179-226.
- \_\_\_\_\_ Una aproximación sociopolítica al proteccionismo en la agricultura. *Revista de Economía*, Madrid, n. 666, feb. 1989b.
- \_\_\_\_\_ *Corporatismo y agricultura: associações profissionais y articulación de intereses en la agricultura española*. Madrid: Instituto de Estudios Agrários, Pesqueros y Alimentários, s.d.
- MUDA o perfil do consumo de alimentos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 nov. 1991, p.1 e 17.
- MUELLER, C.C. Agricultura, inflação e o Plano Cruzado. In CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 25, São Luiz, 1987. *Anais...* Brasília:SOBER, 1987. p. 130-65.
- MÜLLER, G. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.2, n.1(6), p.47-77, abr./jun. 1982.
- \_\_\_\_\_ A economia política do CAI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 24, Lavras, 1986. *Anais...* Brasília: SOBER, 1986. p. 347-67.
- \_\_\_\_\_ O poder no complexo agroindustrial brasileiro. *Rascunho*, Araraquara, n. 1, p. 24-48, 1989.
- \_\_\_\_\_ Observações sobre a noção de complexo agroindustrial. *Rascunho*, Araraquara, n.19, p.3-18, 1990.
- NAKANO, Y. Recessão e inflação. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 6, 1982.
- NAPOLEONI, C. *Lições sobre o capítulo inédito do capital*. São Paulo: Ciências Humanas, 1981.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*, São Paulo: Brasiliense, 1989. cap. 7.

- OLIVEIRA, J., org. *O traço da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- ORTEGA, A.C. *A indústria de rações: da especialização à integração vertical*. Campinas: UNICAMP.NPC, 1988.
- PAIM, G. *Industrialização e economia natural*. Rio de Janeiro: ISEB/IMEC, 1957. (Textos brasileiros de economia, n.1)
- PELIANO, A., coord. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: IPEA, 1993. (Documento de política, n.14)
- PERROUX, F. *La coexistence pacifique*. Paris: Press Univ., 1958.
- \_\_\_\_\_. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.
- PINAZZA, L.A. Perspectivas da agricultura em 1990. *Carta Mensal da SUPEC*, Brasília, v.5, n.3, p.1-5, jun.1990.
- PLOEG, J. van der. The agricultural labour process and commoditization. In: THE COMMODITIZATION debate: labour process, strategy and social network. Wageningen: Agricultural Univ., 1986. (Papers of Sociology, n. 17).
- POSSAS, M.L. Complejos industriales en la economia brasileña. In: GARZA, M., comp. *Eslabonamientos productivos en Argentina, Brasil e México*. México: Univ. Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1988. (Presentado en Seminario Internacional, 2).
- \_\_\_\_\_. Concorrência, inovação e complexos agroindustriais. *Rascunho*, Araraquara, n. 19, p.29-63, 1991.
- PRADO, E. *Estrutura tecnológica e desenvolvimento regional*. São Paulo: USP.IPE, 1981. p. 1-56. (Ensaio Econômico, n. 10).
- PRADO JR., C. *História e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PROCHNICK, V. *Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1987. p. 25-6. (Texto para Discussão, n. 113)
- RANGEL, I. *A questão agrária brasileira*. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.
- \_\_\_\_\_. Questão agrária e agricultura. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 172-92, 1978.
- RASTOIN, J.L. La agroindustria y las firmas agroalimentarias multinacionales. *Economía Industrial*, Madrid, p. 139-40, jul./ago. 1975a.
- RASTOIN, J.L. *Las firmas agro-alimentares*. Montpellier: Univ. de Montpellier, 1975b.

- REZENDE, G. Do Cruzado ao Collor: os planos de estabilização e a agricultura. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 18, Brasília, 1990. *Anais...* Brasília: ANPEC, 1990. p. 499-519.
- RIBEIRO, S.W.; GHEVENTER, B. Consumo intermediário na agricultura. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.37, n.1, p.77-109, jan./mar. 1983.
- ROY, E.P. *Exploring agribusiness*. Illinois: Interstate Publishers Inc., 1967.
- SALLES FILHO, S.; SILVEIRA, J.M.F.J. Relações agricultura/indústria, complexos agroindustriais e dinâmica concorrencial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 29, Campinas, 1991. *Anais...* Brasília: SOBER, 1991. v. 1, p. 90-119.
- SANTOS, N. *A reforma agrária na transição para a democracia: um contraponto entre Brasil e os países ibéricos*. Campinas: UNICAMP.IE, 1992. 2v. (Tese de Doutorado).
- SANTOS, W.G. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- SCHMITTER, P.C. Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, Indiana, v.36, n. 1, p. 85-131, jan. 1974.
- \_\_\_\_\_. Neocorporativismo e Estado. *Revista Espanhola de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, v. 31, p. 47-78, 1985.
- \_\_\_\_\_. Corporatism is dead! Long live corporatism! *Government and Opposition*, London, v. 24, n. 1, p. 54-73, 1989.
- \_\_\_\_\_. Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance. In: BRONETTA, R.; DELL'ARUEGA, C., ed. *Labour relations and economic performance*. London: Macmillan Press, 1990. p. 3-39.
- SCOFIELD, W. H. Analysing the structure of agribusiness relations. *Journal of Farm Economics*, v. 48, n. 5, dec. 1966.
- SOARES, R.P. Trigo: falta ampliar a concorrência entre os moinhos. *Dados Conjunturais da Agropecuária*, Brasília, n. 148, p. 15-38, set. 1987.
- SORJ, B. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1980.
- SOTO, F. *Da indústria de papel ao complexo florestal*. Campinas: UNICAMP.IE, 1992. (Tese de Doutorado)
- STANFORD (1971) Interest conflict and political change in Brazil. In: STEPAN III, A., ed. *Autoritarian Brazil*. New Haven: 1973.

- STANFORD (1971) The portucalization of Brasil. In: STEPAN III, A., ed. *Autoritarian Brazil*. New Haven: 1973.
- STOLCKE, V. *Cafeicultura: homens, mulheres e capital (1850-1980)*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- STREECK, W.; SCHMITTER, P. C., ed. *Private interest government: beyond market and state*. London: Sage Publications, 1985.
- SZMRECSÁNYI, T. Agropecuária ainda é fundamental. *Indústria e Desenvolvimento*, São Paulo, p. 15-17, out. 1973.
- \_\_\_\_\_. *O desenvolvimento da produção agropecuária, 1930-1970*. Campinas: UNICAMP. IFCH. DEPE, 1981. (Texto para Discussão, n. 9).
- \_\_\_\_\_. Sugestão de um novo esquema de análise do setor agropecuário. In: \_\_\_\_\_ *Análises de economia agrícola e da questão fundiária*. Campinas: UNICAMP. IFCH, 1983. (Cadernos do IFCH, n. 7).
- \_\_\_\_\_. *Análises de economia agrícola e da questão fundiária*. Campinas: UNICAMP. IFCH, 1983. (Cadernos do IFCH, n. 7).
- \_\_\_\_\_. Nota sobre o complexo agroindustrial e a industrialização da agricultura. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 3, n. 2, p.141-4, abr./maio 1983a.
- TASCO, A. Cesta básica. *Conjuntura Alimentos*, São Paulo, n. especial, p.8-21, out. 1991.
- TRAJTEMBERG, R. *Un enfoque sectorial para el estudio de la penetración de las empresas transnacionales en América Latina*. México: ILET/DEE, 1977.
- VEIGA, J.E. A inflação da sopa. *Informações FIPE*, São Paulo, n.120, p.9-10, jul. 1990.
- VERGOPOULOS, K. The end of agribusiness or the emergence of biotechnology. *Internacional Social Science Journal*, v. 37, n. 3, p. 285-300. 1985.
- VIGORITO, R. Critérios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales. In: EL DESARROLLO agroindustrial y la economía internacional. México: Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1982. (Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, n. 1).
- VILLA VERDE, C.M.; GASQUES, J.G. *Nota sobre gastos públicos na agricultura*. Brasília: IPEA. Coordenadoria de Agricultura, 1990.
- VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. *Políticas do governo e crescimento da economia brasileira 1889-1945*. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975. (Monografia, n. 10).

