

NETO, Wenceslau Gonçalves. *Estado e Agricultura no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1997. Estudos Históricos, 33.

*Barsanufo Gomides Borges\**

A questão agrária e as políticas agrícolas implementadas pelo Estado brasileiro têm sido objeto de vários estudos acadêmicos. Acalorados debates teórico-metodológicos sobre os temas têm-se travado, dentro e fora das universidades, entre as diversas correntes do pensamento econômico brasileiro. Na perspectiva da análise crítica, o Estado “desenvolvimentista”, instituído no Brasil após 1930, é visto como uma instituição burguesa que planejou e orientou os investimentos para o setor urbano-industrial em detrimento da agricultura, a qual foi submetida a uma política de confisco de renda. Dessa forma, a agropecuária cresceu na horizontal ocupando novas áreas na fronteira com baixo coeficiente de tecnificação. O poder público apenas criou algumas condições operacionais que possibilitaram a expansão da fronteira agrícola e do mercado interno: implantando uma infra-estrutura de transportes e eliminando as tarifas aduaneiras interestaduais e intermunicipais.

O setor agrário tradicional, todavia, teve suas compensações: o pacto político entre burguesia industrial e latifundiários permitiu a continuidade da arcaica estrutura agrária e sua reprodução nas áreas de fronteira, numa sociedade que se organizava dentro da lógica da economia de mercado. A legislação trabalhista, instituída no Governo Vargas, não chegou ao campo passando ao largo do trabalhador rural.

---

\* Doutor em História Econômica pela USP e Professor Titular do Programa de Mestrado em História das Sociedades Agrárias da Universidade Federal de Goiás.

Assim, o moderno setor urbano-industrial do Sudeste se desenvolveu articulado a uma economia agrária tradicional que se especializava na produção de alimentos, a preço baixo, para atender a demanda da população urbana. A partir dos anos 60, porém, iniciou-se um processo de *modernização conservadora* no campo que, sob a égide do Estado autoritário e mediante grandes investimentos de capitais, implantou-se um novo padrão agrário no país.

A obra do Prof. Wenceslau Gonçalves Neto vem contribuir para o avanço desse debate acerca das políticas agrárias do Estado brasileiro e para a compreensão do papel da agropecuária no desenvolvimento capitalista. Com o propósito de analisar a questão agrária no conjunto da economia nacional, o autor a vincula à totalidade sócio-econômica e política, fazendo uma ampla análise histórica das relações Estado e economia no Brasil, nas últimas décadas.

O primeiro capítulo analisa as transformações econômicas e políticas do país nos anos 60 e 70. Discute o modelo de substituição de importações e seu esgotamento, relacionando-o com o colapso do populismo e a instauração do regime militar. A política de substituição de importações adotada pelo Estado desenvolvimentista, é vista como uma forma de reduzir a dependência econômica do país em relação ao mercado internacional. Ressalta, todavia, que este modelo de desenvolvimento, baseado na produção industrial doméstica, agravou o déficit no balanço de pagamento do Brasil, pois a instalação de indústrias voltadas para a produção de bens antes importados tende a expandir o mercado interno, e como esta produção substitui apenas uma parte do valor agregado (anteriormente proveniente do exterior), cresce a demanda por matérias-primas e outros insumos industriais não produzidos internamente, levando ao aumento das importações e à nova crise de divisas. Instaura-se, então, uma fase seguinte de substituição de importações destas novas necessidades, e assim sucessivamente.

Frente às contradições do modelo de substituição de importações e seu elevado custo pago pela sociedade brasileira, o país vivia um impasse no início dos anos 60. Discutia-se uma nova política de crescimento econômico e duas propostas ocupavam o cenário da discussão: a do desenvolvimento nacional autônomo e a do desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. Iniciava-se uma fase de crises econômica e institucional na sociedade brasileira em razão, sobretudo,

do colapso do “pacto populista” e do esgotamento do modelo de substituição de importações. Nos debates sobre o crescimento econômico do país, deslumbrava-se a necessidade de se caminhar para um estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista.

O autor mostra que o modelo de desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro, baseado na indústria de bens de consumo duráveis (Departamento III), não mudou o padrão de acumulação na economia e ampliou a dependência tecnológica e financeira do país em relação às potências capitalistas, vez que a indústria de bens de capital (Departamento I) permaneceu atrofiada. Para recompor o processo de acumulação, os governos militares apelaram-se, sobretudo, para a contenção dos salários dos trabalhadores, facilitada após as intervenções nos sindicatos mais combativos e a imposição de uma legislação antigreve. Para resolver a carência crônica de divisas cambiais, recorreram-se à poupança externa disponível no mercado financeiro internacional, intensificando os empréstimos estrangeiros que elevaram muito a dívida externa do país.

Neste quadro de desequilíbrio da economia, intensificaram-se as discussões em torno do atraso relativo da agricultura que resultaram nas propostas de reforma agrária e de modernização da produção agropecuária. A partir de 1970, tem início a implantação de um novo padrão agrário no país, o qual gera um novo desequilíbrio na estrutura produtiva rural: houve um avanço considerável das culturas de exportação sobre as de consumo doméstico. Este caráter do crescimento da agropecuária marcará o processo de transformações do capitalismo no campo brasileiro.

O segundo capítulo, analisa a discussão que envolve a questão agrária brasileira nos anos 60 e 70. Trabalha basicamente com duas correntes de interpretação do tema: uma, de cunho conservador, que advoga a funcionalidade da agricultura às demandas de mercado e prega a modernização no campo; e outra, de caráter crítico, que analisa o desenvolvimento do capitalismo no campo e a subordinação do agro ao setor urbano-industrial.

O autor explicita os debates sobre o papel da agricultura no desenvolvimento capitalista do país, nas últimas décadas, e a defasagem do agro em relação ao setor urbano-industrial. No meio dos debates políticos e acadêmico sobre os rumos da economia brasileira, as análises

estrutural-dualistas, elaboradas a partir da matriz do pensamento cepalino, foram pioneiras. Nesta linha de interpretação, a agricultura aparece como uma atividade econômica “atrasada” e incapaz de contribuir para o desenvolvimento nacional. O setor agrário, da forma que estava organizado, não reagiria adequadamente aos estímulos presentes nas mudanças ocorridas na estrutura da demanda. Assim, a agropecuária tradicional seria incapaz de transformar-se no sentido de absorver tecnologia moderna em proporções significativas: dificultando a formação de um mercado para os produtos da indústria e, em geral, limitando ou impedindo a constituição de um mercado interno amplo.

Dessa forma, na visão dualista a agricultura aparece como um setor que não cumpriu sua função no processo de desenvolvimento brasileiro, principalmente pela existência de relações de produção em estágio histórico distinto do capitalismo (relações feudais) e por apresentar uma estrutura de propriedade extremamente concentrada.

As críticas a este esquema de interpretação da realidade brasileira ressaltam que a agricultura cumpriu, *grosso modo*, as tarefas que lhe foram impostas pelo desenvolvimento econômico nacional. O fato de existirem no processo produtivo agrário manifestações de atraso tecnológico e a não subordinação formal do trabalho ao capital (a não generalização do assalariamento no campo), não daria argumentos suficientes para comprovar a existência de um “obstáculo” do setor agrário ao processo de desenvolvimento capitalista e muito menos a existência de feudalismo no campo.

A crítica conservadora foi a primeira a insurgir-se contra as *teses* estrutural-dualistas. Suas postulações encaminham-se para a análise da produção, da produtividade e dos preços agrícolas, bem como da estrutura interna do agro nacional. Esta vertente analítica, chamada de funcionalidade da agricultura, defende a tese de que o setor agrário cumpriu seu papel econômico, não apenas respondendo à demanda urbano-industrial, sem pressionar seus custos, mas contribuindo decisivamente para o processo ao cumprir as chamadas tarefas da agricultura em um processo de desenvolvimento econômico.

Uma outra corrente de pensamento, ligada aos intelectuais da chamada “nova esquerda”, fez avançar a crítica ao diagnóstico cepalino, a qual, ao rever os esquemas de análises do pensamento desenvolvimentista, refutam o dualismo estrutural e a *tese feudal* na interpretação

da realidade brasileira. Ressalta a capacidade do capitalismo, no seu processo de desenvolvimento, de criar e recriar formas não capitalistas de produção no campo em função do mercado. Argumenta que a subordinação da agricultura ao processo de acumulação do capital não só reproduz relações não capitalistas de produção na zona rural, como também faz dessas relações a forma dominante de organização da produção agrária.

Nos anos 70, sob o impulso do chamado “milagre brasileiro”, intensificaram-se as discussões em torno da proposta de modernização da agricultura brasileira como mecanismo capaz de fazer deslanchar, no meio rural, as transformações requeridas pelo novo estágio de desenvolvimento capitalista da economia. Os teóricos da modernização, segundo Gonçalves Neto, não modificaram estruturalmente a concepção funcional da agricultura. Este pensamento conservador praticamente abandonou a discussão em torno da estrutura agrária, dos obstáculos ao desenvolvimento e da necessidade ou improbidade de uma reforma agrária; concentra sua atenção, sobretudo, no desempenho da produção agrícola, no aprofundamento do processo de modernização e nos novos desafios que se colocavam para a política agrícola do país.

O terceiro capítulo, aborda o papel do Estado no processo de desenvolvimento e na compatibilização de interesses divergentes, destacando-se as proposições apresentadas pelos governos brasileiros em seus planos de desenvolvimento para o setor agropecuário. Analisa, especificamente, o Plano Trienal (1963-1965), o Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966), as Diretrizes de Governo do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), o Metas e Bases Para a Ação de Governo (1970-1973), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974), e o II PND (1975-1979).

O grande desafio do Estado brasileiro, segundo o autor, tem sido o de conciliar interesses do capital no campo e na cidade, sem permitir diminuição de espaço e poder do hegemônico setor urbano-industrial. Assim, as políticas agrícolas colocada em prática pelos governantes visam basicamente manter inalteradas as formas de acumulação dominante na sociedade, compatibilizando interesses díspares de setores que lutam pelo controle dos principais fatores econômicos. Consta-se que, nas últimas décadas, o Estado tem promovido a modernização de

boa parte da agricultura, aumentando a produção e a produtividade sem, contudo, tocar nos padrões de acumulação.

Assim, o Estado brasileiro tornou-se instrumento principal no processo de crescimento econômico do país, com especial importância para o setor agrário, o qual ocupa posição subordinada no nível das decisões econômicas, e que depende do seu reduzido poder de pressão e do arbítrio do poder público para conseguir um quinhão que lhe permita continuar reproduzindo o capital que se instala em seu interior.

Quanto aos planos de desenvolvimento elaborados e implementados pelos governos brasileiros, conclui-se que ambos tinham em comum a busca da modernização do setor agrário. Mesmo o Plano Trienal, originário de uma realidade política diferente, e pretendia investir primeiramente contra os descompassos da estrutura agrária, preocupava-se ao mesmo tempo com a modernização das técnicas e das relações de trabalho. Nos planos dos governos militares, à proporção que se esvai a as propostas transformadoras da estrutura agrária, vão tomando cada vez mais força as propostas modernizantes, as quais nortearão a política agrícola dos anos 60 e 70. Assim, no pós-64 a questão da agricultura passa a ser tratada pelo princípio da eficiência, dando-se ênfase à reação do setor aos preços e à necessidade de se proceder na intensificação da utilização de insumos modernos, para o aumento da produção e da produtividade. Visando atingir tal objetivo, diversos mecanismos de intervenção estatal no agro foram desenvolvidos ou aprimorados, como a política de preços mínimos, o crédito agrícola, a pesquisa agropecuária e a extensão rural.

O quarto e último capítulo, analisa o significado do planejamento rural e as medidas implementadas pelo Estado para o desenvolvimento do setor agrário. As políticas públicas a ele conduzidas determinaram o sentido de sua evolução, que não poderá se distanciar do sentido geral ditado pelo planejamento estatal para o conjunto da economia. O objetivo primordial era atrelar o setor agrário ao processo de desenvolvimento econômico, não permitindo que ele possa obstar o crescimento da economia capitalista.

O autor constata que os governos militares desenvolveram uma política específica para o setor agrário. Medidas foram tomadas a fim de cercar a atividade agropecuária de todos os elementos necessários ao seu desenvolvimento e à sua modernização. Assim, a política agrícola

pós-64 procurou dar conta de todas as fases: o capital necessário ao investimento, custeio e comercialização; a garantia de preços mínimos, assegurando a renda do produtor; seguro agrícola, que elimina parcialmente a ameaça dos riscos climatológicos; pesquisa agrícola, fornecendo novas tecnologias para o setor; assistência técnica que promove e auxilia na utilização das modernas tecnologias; estímulos e facilidades para utilização de insumos modernos, etc.

No âmbito da política macroeconômica dos governos militares, porém, ficou evidente que o sinalizador maior das medidas implementadas para o agro encontrava-se fora dele. Assim, apesar de reconhecer a importância do setor, as decisões que o afetavam estavam atreladas primordialmente à política econômica global, que visava o desenvolvimento industrial, setor hegemônico que estava no centro das preocupações dos planos governamentais. Ressalta que dentro do planejamento estatal para o conjunto da economia, estavam embutidas as metas para a agropecuária que, apesar de subordinadas, foram aquinhoadas com grandes parcelas de recursos, visando transformar a base técnica da produção no campo, dando suporte ao crescimento econômico e a acumulação do capital.

Em última análise, constata que o crédito agrícola subsidiado foi o instrumento fundamental para a modernização do agro brasileiro. Todavia, somente aqueles grupos que tinham maior acesso a informações e influência política que usufruíam desse privilégio, eram principalmente os grandes proprietários que açambarcavam a maior parte dos recursos alocados ao setor. Os pequenos produtores, dedicados à produção para o mercado interno, principalmente aqueles situados fora das regiões hegemônicas, não tiveram acesso ao sistema de crédito rural. Este fato revela apenas um dos aspectos do modelo de desenvolvimento concentrador implantado no país pelo regime militar.

Como se observa, *Estado e Agricultura no Brasil* é um estudo de fôlego da realidade econômica do país. Uma análise histórica contundente das contradições do desenvolvimento capitalista e dos interesses políticos que envolvem o aparelho de Estado e suas políticas públicas para o agro brasileiro. O livro é leitura obrigatória e indispensável para a compreensão da questão agrária no Brasil.