



ARTIGOS
TÉCNICOS

Alceu de Arruda Veiga Filho

I

As discussões atuais a respeito do setor agrícola têm levantado basicamente três pontos: a) a perda de dinamismo do setor, em função, principalmente, da estagnação do crescimento da produção física de grãos, b) a conseqüente diminuição na disponibilidade per capita de gêneros alimentícios básicos, não atendendo à demanda potencial expressa no crescimento da população; e c) o problema da concentração fundiária.

Em termos de diagnóstico, há certa convergência de opiniões para o fato de que seria suficiente o revigoramento dos antigos incentivos na área do crédito subsidiado de custeio, investimento e comercialização e reforço da política de preços mínimos para que os problemas começassem a ser solucionados. Outra corrente enfatiza a prioridade de alocar recursos de maneira mais seletiva, em benefício dos chamados pequenos e médios produtores e de produtos específicos, ambos discriminados pela política agrícola corrente, além da necessidade de se implantar uma reforma fundiária mais condizente que a atual.

Partindo do princípio de que as duas correntes de opinião formulam diagnósticos e diretrizes que por si só não contêm a problemática de longo prazo da agricultura como um todo, principalmente porque limitam-se aos interesses imediatos refletidos pelas duas correntes, tentaremos realizar um esforço reflexivo que, se não as elimina sumariamente, pelo menos procura colocá-las em seus devidos termos. Para tanto, iniciaremos com uma afirmação taxativa sobre o setor agrícola, afirmação esta que permite certos desdobramentos explicativos da nossa maneira de percebê-lo e situá-lo, finalizando com os compromissos que, a nosso ver, podem iniciar a desejada mudança para uma estruturação econômico-social mais igualitária no setor agrícola.

(1) Este artigo tem como base trabalho de nossa autoria, ainda não publicado, intitulado provisoriamente de Análise do Plano e Programas da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo para 1983/87, no Contexto da Questão Agrária.

O chamado setor agrícola compreende um subsistema econômico-social complexo, de múltiplas atividades, que mantêm interdependência com o resto da economia. Estas múltiplas atividades, englobadas sob o rótulo produção agrícola e pecuária, se desenvolvem a partir de situações bastante heterogêneas, conforme a região ou atividades enfocadas, diferenciadas por suas características específicas (explicadas historicamente) e condicionadas por suas capacidades de adaptação/mudança face ao desenvolvimento da economia, ou melhor, face à direção desse desenvolvimento.

O processo de desenvolvimento, por sua vez, não existe no vácuo social. Ele é determinado por circunstâncias de fato e dirigido por interesses. O estado atual do setor agrícola encontra explicação no desvendamento de como se dá e para quem se dá o processo de desenvolvimento, e na fusão do mesmo dentro das características do setor agrícola. Demonstração parcial desse argumento é, por exemplo, a decisão de investir recursos públicos, a juros negativos, na produção de álcool hidratado a partir da cana-de-açúcar, para enfrentar os acentuados aumentos de preços do petróleo importado, ocorridos em 1974 e 1979. Sem dúvida, isso significou, em primeira instância, benefícios líquidos a segmentos bem específicos da população e, em última instância, redução na velocidade das necessárias mudanças na matriz energética brasileira. Em outras palavras, a readaptação da economia face às circunstâncias da época exigia medidas de longo prazo que visassem o uso intensivo de nossos recursos abundantes (energia elétrica principalmente) e mudanças na estrutura de transporte, as quais foram preteridas pela opção de incentivar a produção de substituto para parte da gasolina consumida, redundando em solução benéfica a setores econômicos e categorias sociais já tradicionalmente protegidos. Limitando os efeitos dessa decisão apenas ao setor agrícola podemos listar os seguintes: a) consolidação do oligopsônio-oligopólio agroindustrial sucro-alcooleiro; b) o acirramento da concentração de renda e de terras; c) a aceleração do deslocamento e/ou substituição da produção dos alimentos simples; e d) o aumento da sazonalidade da mão-de-obra agrícola⁽²⁾. À parte as argumentações de cunho racional, abundantemente conhecidas, vale a pena rasgar essa cortina ideológica e ir ao ponto essencial: as alternativas existentes têm sido sempre descartadas por depuração. Vale dizer, são submetidas a critérios em basados na manutenção de interesses e privilégios que quase sempre excluem os antagônicos.

Constatando, portanto, que o processo de desenvolvimento é pro

(²) Veiga F9, Alceu de A.; Gatti, Elcio U.; Mello, Nilda T.C. de. O programa nacional do álcool e seus impactos na agricultura paulista. Estudos Econômicos, v. 11, n. especial, 1981, p.61-82.

duzido e determinado por interesses de classes e que no Brasil a capacidade de absorção de interesses que não os dominantes é muito baixa, podemos explicitar a questão subjacente que é a razão deste texto: como quebrar esse determinismo econômico-social? Isto é, como e que medidas tomar para que não se continue a ter um desenvolvimento voltado apenas para a manutenção do atual modelo agrícola?

Voltemos à afirmativa inicial: o setor agrícola é um subsistema de funcionamento complexo que faz parte de um sistema econômico. Dessa interação nasce uma dinâmica dependente, isto é, seu comportamento depende do comportamento "extra-agrícola", localizado nos outros setores da economia e na superestrutura decisória da política econômica. E o setor responde acomodando-se/reproduzindo-se a partir de suas condições originais, ou seja, pelo perfil de distribuição de terras (propriedade, uso e posse), pelo modo e uso dos demais recursos produtivos e sua interação com os vários mercados intervenientes (de insumos e produtos, financeiro, etc.)⁽³⁾. Isto significa que quebrar o determinismo econômico-social imposto pela ideologia vigente exige uma atuação que tenha claro pelo menos dois pontos: quais são os limites estabelecidos pelo processo político vigente; e como são estruturados os diversos segmentos produtivos e como se relacionam com o sistema econômico.

III

Essas duas questões, desenvolvidas separadamente a seguir, na realidade evoluem de maneira mutuamente dependentes, posto que a estruturação do setor agrícola depende do processo de acumulação da economia, o qual intermedia e é intermediado pela ação do Estado, este sendo o locus onde se define o processo político enquanto prática. O Estado é entendido como sendo moldado por todas as classes sociais e não apenas pela dominante⁽⁴⁾. Isso implica supor que não existe um processo linear, rígido e impenetrável, onde apenas um tipo de interesse é imposto. O Estado não é apenas uma superestrutura cristalizada das relações sociais. Sua ação reflete as contradições das classes sociais e, sendo assim, ao mesmo tempo em que reproduz os interesses dominantes, abre brechas que permitem a atuação de outros interesses.

⁽³⁾ Moreira, José R. Relações entre a acumulação industrial e a agricultura brasileira após os anos 50. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1981. (mimeo)

⁽⁴⁾ Souza, I.S.F. & Rodrigues, C.M. Os compromissos da tecnologia agropecuária. Revista Brasileira de Tecnologia, v.15, n.6, 1984, p.34-40.

É claro que o momento político atual, fruto da deterioração do regime político dos últimos 20 anos e da pretendida vontade de caminhar para um regime democrático, é um momento agudizado pelas contradições das classes sociais, onde a recessão econômica marginaliza segmentos crescentes da população e a inflação produz uma forte transferência de renda. Assim, as forças políticas anteriores, incapazes de intermediar esses conflitos, cedem lugar a outras potencialmente capazes. Aparentemente esse é o momento de possíveis mudanças dentro das determinações básicas do sistema capitalista em que vivemos. Basta interpretar quais são as representações políticas que comandarão o aparelho do Estado para identificar os limites dessas mudanças.

Há uma aparente contradição entre o que está dito aqui, com o que foi afirmado na parte introdutória. Nesta, asseguramos que o determinismo econômico-social predominante no processo de desenvolvimento brasileiro vem do fato de sua evolução ter se caracterizado pela imposição dos interesses dominantes; enquanto a seguir ponderamos que o Estado é um amálgama que reflete dialeticamente as contradições da sociedade como um todo e as reproduz em suas ações. Imaginamos resolver esta questão se a procurarmos a partir da lógica interna do processo de desenvolvimento capitalista. Isto é, se ao contrário de o entendermos como uma sucessão de acontecimentos relacionados por ordens causais, dando idéia de continuidade, o entendermos como ocorrências de fenômenos que se chocam, promovendo rompimentos, saltos ou reacomodações. Nesses momentos de rupturas é que se definem as oportunidades e aumentam as possibilidades de melhorar a posição de outros interesses frente aos dominantes, os quais imprimem sua direção na ausência (ou fragilidade) das aspirações antagônicas.

A história brasileira demonstra e elucida esse ponto. Duas - das que nos interessam ressaltar - são típicas: as de 1930 e 1964. A primeira abriu espaços para os chamados interesses urbano-industriais, rompendo a rígida ordem oligárquica de então. As bases da atual estrutura sócio-econômica brasileira originam-se a partir do rompimento dessa anterior tendência histórica. Outra ruptura, consubstanciada no movimento de 1964, foi precedida por um período de crise onde os conflitos e antagonismos emergiram fortemente. Basta lembrar o efervescente debate sobre as chamadas reformas de base e os movimentos político-reivindicatórios. A tomada do poder constituído representou uma inflexão no processo histórico brasileiro, a partir do qual reestruturou-se o sistema político-econômico. Os partidos políticos foram extintos, demoliram-se as organizações sindicais e os setores ligados ao capital internacional ganharam extraordinária expressão⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Cardoso, Fernando H. O modelo político brasileiro. In: ————. O modelo político brasileiro e outros ensaios. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972. p.50-82.

O resultado da ruptura de 30, por causa mesmo das transformações que se seguiram, e embora sendo dirigido pelas elites, mostrou avanço social no sentido do revigoramento e modernização da classe média, e na criação/ampliação significativa de uma classe urbano-operária, ambas atuando em um tecido social diferente dos anos pré-30. O mesmo ocorreu em 64, apesar dele. Em outras palavras, o fechamento político e as conseqüentes medidas draconianas implantadas no campo econômico-social, ao revigorar e modernizar a economia, ampliaram o espaço das classes trabalhadoras (urbana e rurais), ao mesmo tempo em que as discriminavam no plano político. E, como dito anteriormente, a agudização dos conflitos sociais, refletidos pelo atual perfil de distribuição da riqueza nacional, impôs uma nova ruptura.

A coalização de forças que assume o poder hoje é predominantemente de cunho liberal, o que estabelece, desde logo, limites para o entendimento de reivindicações mais amplas, embora, como mostra a história, não possa controlá-las numa rígida cadeia de forças. Assim é que não se deve esperar uma reforma agrária ampla, entendida como uma redistribuição de tal ordem que implique reformulação total da propriedade da terra e/ou das formas atuais de inserção da agricultura nos sistemas agroindustriais. Entretanto, é possível esperar dentro do quadro político delimitado a implantação de um conjunto de medidas que transcendam aquelas citadas na introdução desse artigo - e que implicitamente são percebidas como definitivas para solucionar os problemas do setor.

Em termos genéricos, e em função do exposto acima, pode-se deduzir que a diretriz para uma nova política voltada para o setor deverá contemplar um conjunto de medidas com conteúdo social explícito - de caráter reformista - e cujo vetor seja dirigido para as contradições do atual modelo ⁽⁶⁾.

Para identificar quais são essas medidas precisamos, antes, passar para a segunda questão levantada, qual seja, entender como são estruturados os diversos subsetores produtivos do setor agrícola, e como se relacionam com o sistema econômico como um todo.

Estas relações podem ser explicadas pelas condições de crescimento dos diversos departamentos que compõem o sistema econômico capitalista, os quais estabelecem as determinações básicas do desenvolvimento do setor agrícola ⁽⁷⁾. Por sua vez, a dinâmica de crescimento desse sistema depende do comportamento de seus departamentos, cujas ascendências têm sido diferenciadas historicamente.

⁽⁶⁾ FAO. La agricultura hacia el año 2000: problemas y opciones de América Latina. Roma 1981. 239p.

⁽⁷⁾ As idéias contidas neste segmento são uma síntese interpretativa do trabalho de Moreira, J.R., op.cit. nota 2, não sendo de sua responsabilidade os possíveis erros e omissões e a própria interpretação cometida.

Explicado de outra forma: o departamento produtor de bens de capital, o produtor de bens acessíveis aos trabalhadores e o produtor de bens duráveis cumpriram papéis determinantes e diferenciados ao longo da história brasileira. Na primeira fase do processo de industrialização (1930-1950) o comando da economia, ou a dinâmica de crescimento, era dado pelo departamento produtor de bens acessíveis aos trabalhadores, o qual impunha um padrão para o departamento produtor de bens de capital. Após os anos 50, e particularmente após os anos 70, esse eixo é mudado, passando o comando da economia ao departamento produtor de bens duráveis, mudando também o padrão no ramo produtor de bens de capital.

Vale dizer que as políticas agrícolas foram conduzidas a partir desse contexto, e elaboradas para atender às necessidades de crescimento (capitalização) desses departamentos. Isso explica medidas implantadas privilegiando regiões e atividades, e conseqüentemente, a parcialidade da modernização do setor, o qual adaptou-se/mudou a partir de suas condições específicas. Ou como afirma o autor citado "... a modernização da agricultura ... está centrada sob duas ordens de interesses mais diretos: pela ampliação do departamento que produz máquinas, equipamentos e outros insumos agrícolas e pelos ramos industriais ... que transformam matérias-primas agrícolas em bens de consumo final ... ramos hoje (que) se apresentam fortemente oligopolizados".

O inter-relacionamento do setor ao sistema econômico é estabelecido de um lado pela indústria fornecedora de máquinas, equipamentos e insumos e, de outro, pela indústria transformadora de matéria-prima agrícola. Por sua vez, o setor agrícola articula-se nesse esquema pelo modo como organiza socialmente sua produção. Dadas as condições históricas e suas especificidades, a agricultura organiza-se por formas onde predominam as relações de assalariamento, por outras onde predominam as relações de parceria e arrendamento e, finalmente, por aquela em que é predominante o trabalho familiar. No primeiro caso, o mercado influente é o mercado de trabalho; no segundo e terceiro casos, os mercados mais influentes são os de insumos e produto, de terras, financeiro e também de trabalho. Esses mercados, que intermediam a apropriação do trabalho e do produto, comandada pelo processo de acumulação dos departamentos decisi-

vos, influenciam e sofrem influência das políticas agrícolas, derivadas endogenamente a partir das próprias necessidades do processo de acumulação.

Sendo assim, e tendo em vista os limites determinados pelo quadro político futuro, é que se faz clara a possibilidade de traçar uma diretriz cujo vetor seja dirigido para as contradições do atual modelo e que, em essência, interfira nos mercados intervenientes com o fim último de possibilitar mudanças a longo prazo.

Com a argumentação construída até agora cremos ter atingido o objetivo inicialmente delineado, que trata dos compromissos que podem iniciar a mudança do atual modelo agrícola, descritas no segmento final, a seguir.

IV

A contradição mais gritante do modelo agrícola brasileiro se refere à questão da terra e da mão-de-obra como consequência. Essa questão primordial não foi levada em conta pela visão funcionalista que predominou na formulação das medidas de política a partir de 1964. Segundo ela o setor agrícola tem por funções: a) suprir alimentos e matérias-primas à população e aos outros setores econômicos; b) suprir a demanda industrial de mão-de-obra; c) gerar divisas; e d) poupanças para a formação de capital da economia ⁽⁸⁾. Assim instrumentalizada, esta forma de ver o setor passou a diagnosticá-lo concluindo pelo seu bom funcionamento ao longo dos anos, e atuando onde surgissem desequilíbrios.

A adoção destas diretrizes significou preocupar-se com a oferta de produtos agrícolas e não com o produtor, e estar atento ao problema do aumento da produtividade e não com o do emprego - ambos ligados diretamente à questão da terra quando analisados do ponto de vista da distribuição da riqueza. Isto é, a questão da terra e do emprego deixaram de existir na medida em que o setor desempenhou suas funções.

Contrapondo-se a essa visão, os compromissos com uma nova formulação de políticas voltadas para o setor agrícola devem, a nosso ver, começar por explicitar as questões esquecidas nos últimos vinte anos: dentro dos limites estabelecidos pelo processo político, efetivar uma reforma fundiária - aceleração de assentamentos e redistribuição de terras - categorizando sua importância conforme as necessidades regionais; e estabelecer uma política de emprego, onde o mercado de trabalho definido

⁽⁸⁾ Delfim Netto, Antonio; Pastore, Affonso C.; Carvalho, Eduardo P. de Agricultura e desenvolvimento no Brasil. São Paulo, ANPES, 1966.212p. (Estudos ANPES, 5)

pela preponderância do assalariamento for a questão emergente. Os demais compromissos passam pela promoção de revisões profundas na política de pesquisa agropecuária, que deverão atentar para a geração de tecnologias voltadas para os sistemas de produção existentes; revisão da legislação pelo ângulo trabalhista, também repensando formas alternativas para os contratos de parceria e arrendamento; revisão das políticas de crédito e de preços, derivadas dentro desse amplo contexto de mudanças; reformulação da política fiscal; fortalecimento do sistema cooperativo de produção; e pelo incentivo ao associativismo de produtores e trabalhadores.

Evidentemente estas sugestões não pretendem esgotar o amplo espectro de ações e resoluções possíveis, tendo muito mais a intenção de mostrar que apenas preocupar-se em revigorar o elenco de medidas posto em prática nos últimos anos, ou redirecioná-lo parcialmente, tende a reduzir a dimensão da problemática da agricultura. Em outras palavras, abandonar, ou não perceber, a necessidade de eleger intervenções que vissem explicitamente o combate às contradições da agricultura brasileira é perder uma oportunidade ímpar oferecida pela história, mantendo a estrutura de desigualdade social vigente. Não se pode, portanto, perder de vista que repensar a agricultura significa levantar o problema da distribuição de riquezas e colocá-lo em primeiro plano. Isto, por sua vez, sofre as determinações do quadro político, como vimos anteriormente, e baliza as medidas possíveis, ao mesmo tempo que permite ações reformistas, as quais poderão ser as sementes das mudanças para uma sociedade mais igualitária.