

A modernização tecnológica da agropecuária brasileira e a extensão rural¹

José Marcos Carneiro *

O objetivo deste artigo é mostrar que a modernização da agropecuária brasileira foi patrocinada pelo Governo Federal, através de políticas para o desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento de infra-estrutura agrícola, assistência técnica e abastecimento alimentar, visando particularmente a modificar a base técnica de produção, com vistas a aumentar a oferta de produtos de exportação e/ou transformação agroindustrial, em detrimento das culturas de abastecimento interno.

Essa estratégia estava fundamentada em duas premissas básicas: a primeira, de que o País necessitava incrementar o saldo de sua balança comercial, de modo a viabilizar o modelo de substituição de importações de bens industriais; e a segunda, vinculada à crise do petróleo, que levou a modificações da matriz energética.

Assim, a modernização da agricultura resultou, principalmente, da combinação entre o incentivo à instalação, expansão ou modernização da agroindústria e a geração de demanda para seus produtos e oferta de insumos a preços acessíveis e estimulantes, viabilizados pelos generosos subsídios concedidos pelo governo.

Os planos e programas implementados tiveram no crédito rural e na extensão os seus principais instrumentos de ação. Contudo, vale ressaltar que a extensão desempenhou papel secundário nesse modelo de modernização amparado pelo governo, que tinha no crédito rural sua mola propulsora.

Nessa perspectiva, a extensão rural teve sua rota alterada na década de 60, em direção ao grande e médio produtores, em atendimento às novas diretrizes de política econômica do governo federal, que, entre outras, priorizava a busca de rápidos incrementos de produção agrícola, particularmente de exportáveis, visando ao equilíbrio do balanço de pagamentos do

* Técnico do Centro de Estudos Econômicos e Regionais da Fundação João Pinheiro.

1. Corresponde, com pequenos cortes, ao capítulo 2 da tese de mestrado do autor, apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (Carneiro, 1989). (CEDEPLAR).

País. Ainda nessa mesma década, foram criados o Sistema de Crédito Rural e o Programa de Crédito Rural, que deveriam atuar no sentido de aumentar e diversificar as fontes de financiamento no setor rural, já que o diagnóstico da época apontava como fator limitante a um melhor desempenho do setor agrícola uma oferta mais estável e maior de recursos financeiros (Sayad, 1984).

Com isso, o Estado passa a conduzir o processo histórico de modernização agrícola, enquanto à extensão rural cabe o papel de promover a aproximação cliente-banco e disseminar técnicas modernas de produção. O salto tecnológico implícito na política de modernização beneficia a grande e média propriedades, que, diante do crédito subsidiado, preferem adotar técnicas mecanizadas e fazer uso intensivo de insumos químicos e discriminar o pequeno produtor, que, além de não ter fácil acesso ao crédito, não dispõe de uma tecnologia viável para sua característica (Sayad, 1984).

Adicionalmente, fatores exógenos surgidos na década de 70 ajudaram a impulsionar de maneira decisiva a marcha da modernização, com destaque para o rápido crescimento da demanda do complexo soja e o choque do petróleo. A elevação dos preços internacionais da soja e seus derivados e a necessidade de gerar uma fonte de energia alternativa ao petróleo importado induziram o governo a estimular a expansão desses novos e potenciais mercados. Inicialmente, o Estado procurou financiar a produção de culturas selecionadas mediante a concessão de empréstimos subsidiados, desde que se utilizassem insumos modernos, propiciando, no curto prazo, um substancial mercado para os ramos industriais que produzem para a agricultura.

Ao mesmo tempo, e fazendo uso também do crédito subsidiado, o governo financiou a instalação de plantas processadoras de matérias-primas agrícolas, objetivando garantir demanda para a crescente oferta da parte moderna e dinâmica da agricultura.

Como consequência, essa prática gerou e/ou acentuou algumas contradições: houve uma expansão acentuada das culturas de exportação e/ou transformação industrial em prejuízo das culturas de mercado interno; o pequeno produtor não foi beneficiado pela modernização; ao contrário, acabou ficando à margem deste processo. Em outras palavras, os beneficiários da concessão do crédito rural se constituíram num reduzido número de propriedades, cujas dimensões e estrutura de cultivo tornaram o instrumento creditício bastante seletivo: tenderam a contemplar os grandes e médios estabelecimentos e as culturas de maior rentabilidade relativa, ou seja, as de exportação e/ou transformação industrial.

A pequena produção não foi incluída nas metas produtivas da política de modernização da agricultura, que tinha como objetivo central o incremento da produção a curto prazo. Por esse motivo, os esforços do governo federal deveriam ficar concentrados naqueles grupos de produtores — grandes e médios — que tinham maior capacidade de absorver a tecnologia existente e de dar resposta imediata aos incentivos oferecidos. Nesse modelo, não cabia aos pequenos produtores, ao contrário do que acontecia com os médios e grandes, um papel decisivo dentro do projeto de aumento de produção e produtividade agrícolas. Por conseguinte, não foi atribuição do sistema de extensão difundir uma tecnologia voltada especificamente para a pequena produção.

A ação extensionista, que de início se propunha a aumentar os índices de produção e produtividade da agricultura, trabalhando exclusivamente com os pequenos produtores, sofre correção de rumo, quando, na década de 60, o sistema de extensão estende sua assistência preferencialmente aos grandes produtores que exploram comercialmente suas propriedades. Esse movimento de extensão em direção à produção capitalista está estreitamente associado ao crédito rural e faz parte da política de modernização conservadora do Estado brasileiro, que se caracteriza pela ênfase aos grandes produtores, concentração de esforços em produtos prioritários e aumento da produção e produtividade agrícolas. O alinhamento da extensão a essa política se torna mais completo com a ida da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) para a órbita da União e com sua posterior transformação em empresa pública.

1 – AS RAÍZES HISTÓRICAS DA MODERNIZAÇÃO AGROPECUÁRIA NO BRASIL

A modernização do setor agropecuário começa a ganhar impulso a partir da segunda metade da década de 50², época em que o processo de acumulação industrial no País enfrentava uma série de bloqueios efetivos ou potenciais que ameaçavam a complementaridade tecnológica proposta pelo Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Havia uma percepção de que existia demanda reprimida em determinadas áreas (energia, transportes e alimentação), o que estava comprometendo o crescimento da economia.

Não é propósito deste trabalho analisar os problemas econômicos e sociais do período. O que deve ser ressaltado, no entanto, é que a execução das várias metas propostas estava condicionada à articulação de um novo padrão de acumulação, que requeria mudanças profundas na estrutura produtiva. Para tanto, o governo JK optava por uma associação entre os capitais nacional e estrangeiro, promovendo a internacionalização da economia. Como consequência, as altas taxas de incremento do produto estavam fundamentalmente apoiadas no grande capital internacional (Lessa, 1982).

A estratégia de crescimento inspirava-se no modelo de substituição de importação³ e previa a participação do Estado em vários setores, destacando-se os de energia, transporte, indústria de base, armazenagem e abastecimento.

Nessa época, o setor agropecuário passou a contar, embora timidamente, com uma ação efetiva do governo no sentido de promover o seu desenvolvimento, a exemplo do que aconteceu com o setor industrial. Segundo Lafer (1975), p. 44-45, o Plano de Metas destinou cerca de 3,2% do total do investimento planejado para o setor agropecuário, visando ao fortalecimento da infra-estrutura agrícola, traduzido nas metas de armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais, mecanização da agricultura

2 O processo de empresariamento e modernização do setor agropecuário brasileiro remonta à década de 1930, com a introdução do arroz irrigado no Rio Grande do Sul. Posteriormente, na década de 1940, ainda nesse Estado, os triticultores aproveitaram e estenderam as novas técnicas implantadas pelos rizicultores para o trigo. Numa etapa seguinte, passaram a produzir de forma conjunta o trigo e a soja mediante a alternância de cultivos – os ciclos vegetativos são complementares – na mesma área.

3 O funcionamento e a dinâmica do modelo de substituição de importação são analisados por Tavares (1975).

ra e fertilizantes. Como consequência, a produção agrícola brasileira, que havia crescido 3,3% ao ano no período 1950-55, elevou significativamente sua taxa de incremento anual no período 1955-60, quando alcançou 7,2%. Paralelamente, o setor público procurou desenvolver ações de política agrícola, contemplando preços mínimos, extensão rural e subsídio direto à compra de insumos modernos⁴, dentre outros.

O desenvolvimento do capitalismo agropecuário tinha como principal característica a expansão da fronteira, deixando de considerar a possibilidade de promover mudanças na estrutura de posse da terra, através da implementação de uma reforma agrária. Inclusive, a concentração fundiária era importante para a incipiente indústria nacional, que tinha interesses comerciais no campo. Este, enquanto setor produtivo, constituía-se num amplo e diferenciado mercado para diversos fatores e insumos modernos como máquinas, fertilizantes, pesticidas e outros. Em síntese, o setor agropecuário produtivo necessita de determinados bens oriundos das atividades não-agropecuárias, cuja quantidade cresce proporcional ao seu desenvolvimento, sem que para tanto seja necessário reformular a estrutura fundiária. Desse modo, a agropecuária contribui para a constituição e ampliação de um mercado para os bens gerados pela indústria.

A partir da década de 60 o padrão de acumulação fundamentado na extensividade se rompe com a expansão intensiva da produção agrícola nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná. Mais tarde, essa transformação alcança Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul, particularmente em alguns produtos como a cana-de-açúcar, soja e trigo, conduzida por empresas rurais modernas do tipo capitalista. Essas culturas vêm deslocando, com intensidades diferenciadas, as de arroz, feijão, mandioca e milho, que constituem a base da dieta nacional, e por esta razão integram o setor da agricultura tradicional, sustentado no Brasil pelos agricultores de baixa renda.⁵

O setor agrícola moderno geralmente está localizado nas terras mais férteis e de melhor topografia para a mecanização e a irrigação e faz uso de formas capitalistas de produção, mesmo quando pressupõe uma base de trabalho familiar altamente tecnificada. Máquinas e equipamentos foram introduzidos, e os adubos e defensivos químicos tornaram-se elementos indispensáveis à produção de culturas preferencialmente temporárias, em que a rotação do capital é mais rápida. A sazonalidade do emprego modificou radicalmente as condições do mercado de trabalho rural, integrando-o ao mercado de base urbana e expulsando das propriedades grandes levas de trabalhadores já desnecessários, que passaram a constituir contingentes de trabalhadores volantes. A pequena produção intercalar ou consorciada foi invi-

4 Na década de 60, foram eliminados os subsídios diretos e ampliado o crédito rural a taxas de juros subsidiadas, em substituição à política de subsídio.

5 Os agricultores de baixa renda são autênticos camponeses, com uma renda anual por pessoa ocupada inferior a 250 dólares. Em sua quase totalidade, trabalham parcelas de terra classificadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como minifúndios.

bilizada pela mecanização e pela plena ocupação das propriedades com culturas comerciais, acelerando a expropriação dos trabalhadores e fazendo avançar a mercantilização da força de trabalho.

Essa situação tornou-se mais crítica ainda com a elaboração do Estatuto do Trabalhador Rural, que contribuiu sobremaneira para aprofundar o uso do trabalho itinerante no campo, ao impor obrigações legais ao proprietário agrícola (empregador), que, para evitá-las, não permite que resida em suas terras a mão-de-obra que não é diretamente contratada por ele.⁶

Essa situação fez parte da estratégia governamental de promover a acumulação industrial no setor produtor de bens de consumo duráveis, através do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70) e do Programa de Metas e Bases para Ação do Governo (1970-73), e o setor produtor de bens de capital e insumos básicos, mediante o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79). Para viabilizar esse padrão, tornava-se necessário incrementar as exportações⁷, a fim de fazer frente às necessidades de importação de bens de capital e de capital externo.⁸

A ênfase à modernização⁹ está refletida nos vários planos elaborados pelo Governo Federal, a partir de 1967.

Neste contexto, o Plano Decenal (1967) procura privilegiar as questões referentes à transformação tecnológica e à comercialização. Os interesses do capital industrial são evidenciados na preconização do uso mais intensivo de máquinas, implementos e insumos industrializados, principalmente fertilizantes. Um peso estratégico é dado ao crédito rural, que assume o caráter de crédito vinculado ao uso dos insumos modernos. Com essa medida ficam consubstanciados os interesses do setor produtor de máquinas e equipamentos e dos grandes proprietários rurais.

Esses interesses se mostram mais sedimentados e ampliados em 1970, quando da elaboração do Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo. No que tange ao objetivo de permitir uma expansão complementar da demanda da indústria e da agricultura, é privilegiada a obtenção de altas taxas de crescimento do setor agropecuário, em especial no Centro-Sul do País, que se constitui no principal mercado para máquinas e fertilizantes. A

6 Os proprietários agrícolas procuram defender-se das obrigações legais impostas pela lei usando medidas cujos controles não foram previstos no quadro geral da legislação, e que consistem simplesmente em despedir os empregados permanentes ("moradores" e "agregados") e contratar trabalhadores "volantes" através de intermediários, que assumem – teoricamente – a responsabilidade pelos encargos sociais mas que podem mais facilmente burlar as exigências legais.

7 O programa de diversificação das exportações teve um estímulo seletivo em alguns ramos industriais – têxteis, vestuários e calçados – e, principalmente, para alguns produtos agrícolas como o café, cana-de-açúcar e soja. Nesse sentido, é importante destacar as contribuições da política de minidesvalorizações cambiais e os incentivos e subsídios de natureza fiscal e creditícia.

8 Viabilizado pelo abundante fluxo de financiamento externo, que tornou possível devido ao grande incremento do saldo das reservas internacionais, de um lado, e pela legislação interna destinada a facilitar o endividamento externo em moedas, por parte das empresas, de outro.

9 Aqui entendida como "modernização conservadora", por não levar em conta as transformações da estrutura fundiária e ser conduzida de modo diferenciado e desigual, e apresentar caráter de exclusão social em detrimento dos trabalhadores rurais.

fim de capitalizar a agropecuária, adota-se uma política de incentivos, cujos principais instrumentos foram: abatimento do imposto de renda para investimentos realizados no setor; eliminação do ICM incidente sobre a aquisição de tratores, implementos, fertilizantes e outros insumos afins; criação do Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola; revisão política de crédito rural, com menor taxa de juros reais e incorporação dos recursos correspondentes a 10% dos depósitos dos bancos comerciais, visando melhorar a associação do crédito à assistência técnica e à transformação tecnológica; o aperfeiçoamento da política de preços mínimos com financiamento sem limite no valor das operações e pela utilização de todo o sistema bancário oficial e privado; o estímulo ao cooperativismo; e a aplicação do seguro agrícola sob a forma de seguro para o crédito agrícola.

Do anterior constata-se que, além dos interesses agrícolas e industriais, o Plano articula a participação do sistema financeiro no processo de modernização do setor agropecuário.

A proposta de modernização tem seqüência e é aprofundada pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND), para o período 1972-74, que enfoca a questão em nível regional. Na região Centro-Sul, deve ser desenvolvida a agricultura moderna, em bases empresariais. Nas regiões Norte e Nordeste, as grandes linhas de ação estavam consubstanciadas em dois programas, o Programa de Integração Nacional (PIN), que objetivava transformar a agricultura tradicional do Nordeste em agricultura mercantil, e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agricultura do Norte e Nordeste (PROTERRA), que buscava expandir a fronteira agropecuária para incorporar os vales úmidos do Nordeste – basicamente o do São Francisco – e novas áreas na região Amazônica. O I PND propunha, ainda, a modernização das estruturas de comercialização e distribuição de produtos agropecuários, cujo objetivo central são os corredores de exportação.¹⁰

Os problemas¹¹ que começaram a perturbar a economia brasileira a partir de 1973 levaram a nova administração que se iniciava em 1974 (governo Geisel) a elaborar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período 1975-79, o qual colocava em evidência a necessidade de desenvolver opções tecnológicas tanto para o setor industrial quanto para o setor agropecuário, ambos referenciados principalmente à brusca elevação dos custos do petróleo. Desse modo, um choque externo – a crise do petróleo – impõe mais um objetivo a ser perseguido pelo setor agropecuário, que é o da produção de energia alternativa ao petróleo e seus derivados, além da produção de alimentos e de produtos exportáveis.

O II PND aprofunda o viés de seletividade dos benefícios, ao enfatizar a necessidade de serem definidas áreas prioritárias, vinculadas aos corredores de abastecimento interno e de exportação, e apresenta uma relação entre a utilização do grande espaço geográfico do País, a política de população e a produção de excedentes agropecuários para o mercado.

10 Sistemas de transporte desenvolvidos para permitirem o escoamento da produção agropecuária do local de produção até o ponto de embarque.

11 Recrudescimento da taxa de inflação, desaceleração do ritmo de crescimento industrial, achatamento salarial, problemas do balanço de pagamento envolvendo a crise do petróleo e a redução do volume exportado, aceleração do desemprego, problemas de abastecimento alimentar e elevação dos custos financeiros.

Na programação do II PND está embutida a idéia de transferir tecnologia agropecuária da região Centro-Sul para as demais regiões, fato que dá origem à proposta de blocos integrados de investimentos. Para concretizá-la, foram criados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa de Desenvolvimento da Amazônia (POLOAMAZÔNIA) e o Programa de Desenvolvimento do Cerrado (POLOCENTRO), cujos projetos deveriam contar com a participação de pequenas, médias e grandes empresas. Como forma direta de investimentos empresariais, propõe-se a colonização privada.

1.1 – A consolidação do sistema de extensão rural no Brasil

Quanto à questão exclusiva de transferência de tecnologia, no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo a extensão rural é tratada como uma atribuição específica do Estado. A sua função é levar aos produtores os conhecimentos técnicos indispensáveis nas áreas de irrigação, eletrificação rural e pesquisa, visando ao incremento da produção e produtividade agropecuárias.

No II PND, o sistema de extensão rural é fortalecido com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), através da lei nº 6 126, de 06/11/74, em substituição à Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR).

Seguindo os critérios de modernização do campo, estabelecido em nível federal, as Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR) transformaram-se, em nível estadual e em épocas distintas, em Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Nesse contexto, as EMATER ocupam-se cada vez mais com a assistência técnica, e seus funcionários como agentes fiscalizadores da aplicação do crédito rural. Isso faz com que suas funções preferenciais se orientem de modo predominante para os utilizadores de crédito, ou seja, os médios e grandes produtores, em detrimento dos pequenos produtores rurais e suas famílias.

Dentro dessa nova realidade, o crédito¹² se transforma no principal instrumento de promoção do setor agropecuário, no sentido de conduzi-lo à modernização tecnológica. Por conseguinte, observa-se uma tendência das EMATER em ocuparem-se basicamente das tarefas de fiscalização dos programas de extensão e da concessão de crédito, enquanto a parte executiva vai sendo transferida para a iniciativa privada. A emergência e a disseminação de empresas comerciais e industriais de capitais privados, especializadas no fornecimento de insumos para a agropecuária e dotadas de departamentos especializados na prestação de serviços assistenciais, têm levado a assistência técnica a assumir um caráter tipicamente comercial. As preocupações com a educação do produtor rural e sua família cedem lugar às técnicas de promoção de vendas.

Ao dar prioridade ao setor agropecuário, o governo Geisel proveu-o de recursos financeiros abundantes. A grande questão passou a ser a modernização setorial fundamentada nos incrementos de produtividade, que poderiam ser obtidos a curto prazo, mediante a associação de uma política de crédito com a extensão rural. Capitaneadas pela EMBRATER, suas congêne-

res estaduais promovem reformulações nos seus programas e direcionam seus esforços para os médios e grandes produtores, numa tentativa de obterem retornos rápidos, tendo em vista a maior facilidade que estes grupos têm para incorporar tecnologias.

Ademais, a implantação desses novos processos produtivos não esbarra na estrutura fundiária, que, historicamente, é concentrada. O produtor selecionado aprofunda e intensifica sua capacidade de acumulação, amparado, de um lado, pelo apoio público ou privado à modernização e, de outro, pela ampla oferta de terras agricultáveis, que lhe permite obter rendimentos de escala.

A política de promover alterações nas técnicas de produção agropecuária não considerou a possibilidade de impor modificações nas estruturas de poder e propriedade no campo; daí a sua feição conservadora. Desse modo, ao estimular a concentração da posse da terra, a transformação capitalista na agropecuária acentua ainda mais a situação de extrema desigualdade da estrutura agrária. Assim, por maiores que sejam os meios e recursos envolvidos, os instrumentais de política agrícola não conseguiram grandes progressos, a não ser em algumas culturas especiais e regiões privilegiadas.

No rastro do segundo choque do petróleo, em 1979, há um aprofundamento da crise econômica do País. Isso faz com que o governo Figueiredo, recém-empossado, eleja a agropecuária como principal meta de sua administração, atribuindo-lhe as seguintes funções básicas: aumentar a oferta de alimentos no mercado interno ("plante que o João garante", "vamos encher a panela do povo"); evitar a importação de produtos que podem ser produzidos aqui mesmo (arroz, feijão, milho, trigo, carne...); incrementar os excedentes exportáveis (café, soja, cacau...); contribuir para atenuar a crise do petróleo, através de incentivos à expansão de fontes alternativas (álcool e carvão vegetal); ampliar a demanda de bens industriais por parte dos produtores rurais (tanto de produção – fatores e insumos – quanto de consumo).

Na tentativa de promover o desenvolvimento do setor agropecuário, o governo divulga o "pacote agrícola" – um conjunto de medidas¹³ contendo incentivos especiais, com o propósito de sensibilizar os produtores ao apelo oficial. O incremento da safra agrícola é importante dentro da estratégia governamental; daí a preocupação em criar condições propícias para sua materialização, através da reorientação do processo produtivo (Delfim Netto, 1984).

Por outro lado, a prioridade para o desenvolvimento da agropecuária não visa favorecer o produtor e sua família, mas a economia no geral. O produtor é visto apenas como um meio, já que a meta prioritária do governo para o setor é a busca do equilíbrio das contas externas. Também são beneficiárias desse processo a grande indústria de insumos modernos e a de transformação, bem como uma minoria de grandes produtores rurais.

¹³ O governo eliminou o controle de preço – à exceção do óleo de soja –, mas, em compensação, foi suprimindo paulatinamente o subsídio creditício. Ao mesmo tempo, procurou vincular ainda mais parte da agropecuária ao comércio exterior, mediante alteração na taxa de câmbio – maxidesvalorização de 1979, cujo efeito foi basicamente sobre os produtos provenientes do setor rural.

¹² Os outros dois instrumentos mais importantes são os preços mínimos e o seguro agrícola.

A política econômica do governo perseguia resultados de curto prazo. Com isso, a pesquisa e a orientação técnica estavam voltadas preferencialmente para os produtos de exportação, produzidos em médias e grandes propriedades, enquanto as pequenas propriedades – responsáveis pela maior parte da produção de alimentos básicos – recebiam pouca ou nenhuma assistência técnica. Na maioria das vezes, os próprios técnicos eram induzidos ou estavam comprometidos com os interesses das firmas produtoras de fatores e insumos, enfatizando a produtividade através do uso de ingredientes químicos.

Em 1985, José Sarney toma posse como presidente do Brasil. Para fazer frente aos grandes problemas nacionais – inflação anual superior a 200%, endividamento externo, sucateamento da indústria, “dolarização” da economia –, esse governo coloca em prática medidas heterodoxas¹⁴, consolidadas em 28/02/86 pelo Plano de Estabilização Econômica. Dando continuidade às reformulações, é divulgado, em agosto de 1986, o Plano e Metas para o Setor Agropecuário.

Nesse documento foi dada prioridade aos produtos típicos de abastecimento interno, mediante o estabelecimento de preços mínimos para arroz, feijão, milho e soja, reajustados de acordo com a evolução do índice recém-criado, o Índice de Preços Pagos pelos Produtores (IPP). Para as culturas de exportação – soja, mamona, amendoim e algodão –, promoveu-se um ajustamento de seus preços em função das cotações internacionais.¹⁵

No que concerne ao crédito para custeio, foram previstos limites para adiantamento do Valor Básico de Custeio (VBC) equivalente a 100% para os médios produtores de arroz, feijão, mandioca e milho, enquanto os grandes seriam contemplados com 80%. Os pequenos produtores, independente da cultura a ser financiada, receberiam 100%. A Resolução 1 131, de 15/05/86, do Banco Central, fixaria a taxa de juros para custeio em 10%a.a.

Outras providências adotadas foram o incremento da área irrigada, a ampliação da capacidade de armazenamento, o programa de desenvolvimento de microbacias e a criação da caderneta de poupança rural.

Observa-se que as intenções do governo, reveladas pelo Plano de Metas, continuam conservadoras pois, além de não considerarem modificações na estrutura fundiária, ainda insistem em manter o perfil de produção vigente. Como exemplo desta situação, tem-se a região Nordeste, que seguirá produzindo açúcar e álcool subsidiados, que pouco consome, para importar, sem subsídios, os alimentos que não produz.

Assim, de modo resumido, pode-se inferir que a política orientada para o setor agropecuário brasileiro, desde a segunda metade da década de 1950, tem-se caracterizado como simples subproduto da política de crescimento econômico e de industrialização do País, além de se pautar quase sempre por medidas de curto prazo, sem considerar as questões estruturais. O processo de modernização gerou alguns equívocos muito sérios e, provavelmente, comprometedores: falta de uma política fundiária objetiva e defi-

¹⁴ Desindexação da economia e o congelamento e/ou tabelamento de preços, salários, câmbio, juros e aluguéis.

nida; a política agrícola é induzida para atender interesses localizados quase sempre fora do setor; a produção concentra-se nos produtos exportáveis; a política tecnológica é parcial e excludente; a produtividade média da terra ainda é muito baixa.

Em consequência disso, a agropecuária não tem conseguido corresponder plenamente às expectativas e vem refletindo o acúmulo de distorções engendrado pelo próprio processo de industrialização. A atividade não conseguiu incorporar tecnologia suficiente para aumentar a produtividade média da terra, que simultaneamente teria a função de liberar mão-de-obra e elevar o nível de rendimento dos que permaneciam no campo, sem gerar crises de abastecimento ou de fornecimento de matérias-primas para a agroindústria.

Por outro lado, o tratamento especial concedido à agricultura de exportação provocou uma especialização bastante perigosa em torno de produtos como a cana-de-açúcar, soja, laranja e café. A defesa dos interesses desses produtos tem acarretado um custo social acima do esperado, pois mantém no mercado produtores menos eficientes, ou seja, a garantia de uma rentabilidade mínima trabalha contra o incremento da taxa de desenvolvimento econômico do País.

2 – A EMERGÊNCIA DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL

Uma das vertentes da política de modernização promovida e subsidiada pelo Estado – a ampliação da oferta de matérias-primas agrícolas passíveis de transformação industrial – modificou significativamente a situação do setor agropecuário no Brasil. Como consequência desse processo, houve a expansão da agroindústria¹⁶, com a integração direta da agropecuária à reprodução dos capitais industriais. Essa forma de articulação – “industrialização” de produtos agropecuários – irá definir um novo modelo de acumulação, onde os vínculos do setor rural e a atividade industrial vêm-se estreitando com grande rapidez.

A partir do desenvolvimento agroindustrial, a agropecuária passa a ser envolvida pelos interesses industriais localizados tanto à sua montante quanto à jusante. Se pelo lado da oferta de fatores de insumos os interesses industriais funcionam como poderosos determinantes da dinâmica e padrão de desenvolvimento da agropecuária, pelo lado da demanda de matérias-primas originadas deste setor e destinadas à transformação industrial, também são gerados poderosos determinantes sobre o desenvolvimento e subordinação daquele setor aos interesses da acumulação industrial.

¹⁵ Contudo, face às pressões da Frente Ampla Agropecuária (FAA), o governo, em 25/02/87, anunciou novos preços mínimos, com os produtos sendo classificados oficialmente em: prioritários, de exportação e regionais, segundo o Decreto 94 077, de 05/03/87. Todos os preços mínimos foram majorados, com os maiores ganhos sendo apropriados pelas culturas de exportação, e os menores pelas culturas regionais. As culturas prioritárias tiveram aumentos intermediários.

¹⁶ Neste estudo, o termo “agropecuária” abrange apenas o beneficiamento dos produtos agrícolas em sua primeira fase. Os demais ramos da agroindústria, que incluem desde a produção de fatores e insumos – máquinas e implementos, fertilizantes etc. – até o processamento dos produtos agrícolas em sua fase final – papel, celulose, móveis, massas etc. – integram de fato ramos industriais.

O impulso da agroindústria ocorreu a partir de meados da década de 1970, no contexto de um conjunto de políticas econômicas então traçadas para o País (Almeida, 1988). Dentro dessa orientação, as unidades agroindustriais deveriam passar por uma fase de reestruturação, de acordo com a nova dinâmica imprimida à economia e à agropecuária brasileiras. As agroindústrias tradicionais de esmagamento, de tecnologias obsoletas¹⁷, dariam origem à instalação de unidades processadoras de maior porte e mais modernas, que extraem o óleo através de reagente químico, que reduz perda e, também, custos de produção.

O passo seguinte foi tornar viável a produção de **commodities** agrícolas que apresentassem condições favoráveis no mercado internacional. Nesse contexto, cana-de-açúcar, laranja e soja, dentre outras culturas, passaram a ser estimuladas pelo governo, porque se adequavam ao modelo então traçado: poderiam gerar divisas e incorporavam maior valor agregado, já que estes produtos eram processados antes de serem exportados.¹⁸

O processo de modernização no campo levou em conta a combinação do incentivo à instalação, expansão ou modernização da agroindústria, de um lado, com a criação de demanda para seus produtos, e a oferta de fatores e insumos a preços "compatíveis", de outro, viabilizados pelos generosos incentivos e subsídios oficiais.

No entanto, a cristalização dar-se-á durante a década de 1970, quando novos fatores surgidos no mercado internacional ajudaram a impulsionar, de maneira decisiva, aquele processo.¹⁹ Dentre eles, mais significativos foram o rápido incremento da demanda de soja e seus derivados e o primeiro choque do petróleo, que propiciou o lançamento do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL). Os preços favoráveis do "complexo soja" no plano externo e a necessidade de o País desenvolver um programa de energia alternativa ao petróleo importado estimularam o governo a promover substituição de importações no setor de insumos básicos. Os novos investimentos tinham como objetivo resolver o problema de transformação de recursos domésticos em divisas, e a agropecuária, pelo seu grande potencial de ampliar e/ou conquistar mercados externos, passou a ter prioridades. Ademais, é importante ressaltar que a agropecuária atendia também interesses situados fora da propriedade, isto é, deveria ampliar os mercados para os ramos industriais produtores de máquinas, equipamentos, fertilizantes, defensivos e outros.

17 O método de extração de óleo é mecânico.

18 Após 1964, o Brasil iniciou um esforço de promoção das exportações, cuja política estava fundamentada na criação de linhas subsidiadas de financiamento, na concessão de isenções tributárias e de créditos-prêmios às exportações e nas minidesvalorizações cambiais, dentre outras medidas. O objetivo era incrementar as exportações, principalmente as de bens manufaturados e/ou semimanufaturados, entre os quais se incluem os produtos agroindustriais. Com isso, as exportações de produtos agropecuários *in natura* foram desestimuladas. Quando um mesmo produto podia ser exportado alternativamente *in natura* ou processado, a diferença entre a taxa normal na exportação do produto em seu estado natural e a isenção tributária concedida aos seus derivados representava um estímulo às vendas externas no primeiro caso (Almeida, 1988, p. 7).

19 O expressivo crescimento da avicultura brasileira a partir de 1970, proporcionado pela verdadeira revolução nos processos de produção e comercialização, exerceu também papel preponderante para o deslançamento da agroindústria, influenciando decisivamente o crescimento das empresas produtoras de rações balanceadas e concentrados (Chaves, Isnard Jr., 1978).

Assim, para financiar a produção agropecuária com taxas de juros inferiores às da inflação, o governo vinculou o uso de fatores e insumos modernos, gerando, a curto prazo, um grande crescimento da demanda nos ramos industriais que produzem para aquela atividade.

Paralelamente, foi incentivada a instalação de novas e modernas plantas agroindustriais, através do crédito subsidiado, de modo a garantir demanda para a crescente oferta de matéria-prima oriunda da parte moderna e dinâmica do setor rural.

O mercado consumidor em expansão – fábricas de ração, frigoríficos, veículos movidos a álcool – era conquistado de várias maneiras, destacando-se as vantagens concedidas no âmbito do processamento de matérias-primas, além da concessão de incentivos para incrementar exportações, como os créditos-prêmios de IPI e ICM, a isenção de imposto de renda sobre os lucros obtidos nas transações com o exterior, o financiamento da produção exportada a taxas de juros inferiores à da inflação, dentre outros.

Importante ressaltar que o desenvolvimento do PROÁLCOOL reaninou a agroindústria canavieira²⁰, ao criar nova demanda para a matéria-prima cana-de-açúcar, e, por extensão, o setor industrial, através da indústria automobilística, que tem um efeito multiplicador muito grande sobre a economia. A contrapartida disso foi a mudança na estrutura da oferta agrícola motivada pela alteração das rentabilidades econômicas, em termos relativos, das diversas culturas.

A integração da agropecuária com a agroindústria tem propiciado resultados satisfatórios. A cana-de-açúcar, a soja, a laranja, a avicultura, a suinocultura e a bovinocultura, associadas às suas respectivas unidades processadoras, continuaram crescendo durante a década de 1980, apesar de todos os problemas enfrentados pela economia brasileira – dívidas externa e interna, inflação, recessão, desemprego e achatamento salarial.

As facilidades creditícias obtidas pela agropecuária na década anterior, agregadas àquela integração favorável, têm possibilitado a transformação de fazendas, principalmente as de grande e médio portes, em "agrobusiness", que é um tipo de negócio que tem atraído empresários alienígenas ao setor,²¹ dispostos a investirem em áreas localizadas na região Centro-Sul, bem como fora dela. Nessa nova etapa de modernização, o processo produtivo está em fase de expansão tecnológica, incorporando máquinas, fertilizantes e defensivos, computadores, marketing rural e análise de custo-benefício.

20 Após uma expressiva elevação dos preços do açúcar no mercado internacional, no biênio 1974/75, as cotações declinaram, ocasionando subutilização da capacidade produtiva.

21 Como exemplo, o banco Bamerindus explora uma fazenda-modelo no Paraná; a seguradora Sul América está plantando café e arroz irrigado no Piauí; a construtora Norberto Odebrecht cultiva arroz no Maranhão; e o grupo Pésico Pizzamiglio planta uvas em terras irrigadas no sertão do baixo São Francisco.

Com o fim do crédito abundante e barato, tornou-se necessário repensar a modernização capitalista do campo, levando em conta a eficiência das escalas de produção, a fim de superar as deficiências naturais — armazéns, portos e outras infra-estruturas, responsáveis por significativas perdas de safras —, as oscilações das commodities, a elevação de inflação e as decisões governamentais inerentes à política econômica.

Por enquanto, o número de produtores que pode ser considerado efetivamente como empresários é pequeno. Mas no momento em que o clima de indefinição foi superado e as regras estabelecidas claramente, de modo a contornar as dificuldades econômicas e gerar estímulos para investir em programas de longo prazo, as empresas agropecuárias deverão se multiplicar com grande rapidez.

3 — CONCLUSÕES

A modernização da agropecuária brasileira depende, fundamentalmente, das ações promovidas pelo setor público federal, consubstanciadas em planos e programas que tinham como objetivo principal viabilizar o modelo de substituição de importações em curso. Durante todo esse esforço de industrialização, a questão do abastecimento alimentar interno foi tratada de forma secundária.

Esse comportamento estava relacionado, em grande parte, com a fragilidade apresentada pelo balanço de pagamento ao longo do processo de industrialização, devido à sobrecarga das importações e os pagamentos de juros, lucros, amortizações e outros encargos correspondentes. Isso levou o governo a realizar esforço adicional no sentido de se criarem condições favoráveis para incrementar os excedentes exportáveis do setor agropecuário. Além disso, essa situação agravou-se ainda mais com a crise do petróleo, iniciada em 1974.

O interesse manifesto do governo em relação às atividades do setor rural tinha como objetivo maior a promoção da produção de culturas selecionadas, de aceitação no mercado internacional, em escala ampliada. Para tanto, procurou-se adaptar o processo de modernização à estrutura agrária existente, buscando a aceleração do uso de técnicas modernas de produção agropecuária mediante fortes subsídios que beneficiavam particularmente os grandes e médios produtores. Os instrumentos de política agrícola utilizados — crédito rural, preços mínimos e extensão rural — ajustaram-se perfeitamente aos objetivos pretendidos.

Através da implementação de planos e programas federais, que visavam ao desenvolvimento do setor agropecuário, muito mais como contrapartida aos interesses exógenos a ele, a produção cresceu favoravelmente. No entanto, a modernização que o governo concebeu e estimulou não atingiu com a mesma intensidade as regiões e os produtos, dadas as condições específicas em que tal modernização ocorreu. Ao sustentar a modernização conservadora, o governo propiciou a capitalização de determinadas regiões e, por extensão, algumas atividades aí desenvolvidas.

Em termos regionais, houve um desenvolvimento acentuado do Centro-Sul em detrimento do Norte-Nordeste. A região Centro-Sul foi favorecida, entre outros, por dois projetos: o primeiro, relacionado à emergência de uma estrutura industrial diversificada, no bojo de um mercado capitalista

em expansão, que dependia da agropecuária tanto para colocar seus produtos — máquinas e insumos — quanto para produzir alimentos e matérias-primas para transformação industrial; e o segundo, vinculado à política de crédito rural nas modalidades de investimento, custeio e comercialização, que forneceu a base financeira necessária à transformação da base técnica. Por outro lado, no Norte-Nordeste as práticas agropecuárias permanecem ainda em estágios de desenvolvimento, que mostram acentuadas diferenças, com predominância de métodos primitivos.

Com respeito aos produtos, registra-se, no âmbito da agricultura, uma expansão mais do que proporcional das culturas de exportação e/ou transformação industrial — café, cana-de-açúcar, laranja e soja — em relação àquelas típicas de consumo interno — arroz, feijão e milho. Pelo lado da pecuária, o maior destaque fica para a avicultura comercial, que conseguiu superar as barreiras interna e externa, consolidando sua participação nos mercados nacional e internacional.

Isso significa que a modernização é lenta em algumas regiões e produtos, acelerada em outras e fundamentalmente heterogêneas, donde se conclui que a produtividade física e a lucratividade vêm-se ampliando favoravelmente em certas regiões e para determinados produtos.

A política do governo federal para o setor agropecuário brasileiro tem-se caracterizado como mero subproduto de política de crescimento econômico e de industrialização do País, além de se pautar, na maioria das vezes, por medidas de caráter imediatista, sem levar em conta as questões estruturais, que historicamente têm-se constituído em sérios entraves ao desenvolvimento mais homogêneo de regiões e de produtos.

O crédito rural foi, sem dúvida, o fio condutor da política de modernização conservadora colocada em prática pelo governo militar, a partir do golpe de 1964. Através do crédito subsidiado, o governo desenvolve um mecanismo indutivo, no sentido de garantir uma modernização até certo ponto compulsória da base técnica da agricultura brasileira (Silva, 1988).

Concomitantemente, a extensão rural, como instrumento de promoção da agricultura, ganha importância no início dos anos 60, devido ao rápido e crescente apoio do governo federal, que propicia a ampliação do número de agências em todo o território nacional. Como desdobramento, o serviço de extensão passa a atuar de forma articulada com o crédito rural subsidiado, de modo a acelerar a difusão de tecnologia. O pequeno produtor é deslocado em benefício do grande e médio produtores, à medida que o aumento da produtividade substitui o bem-estar social como objetivo básico das ACAR (Nicholls, 1975).

Contudo, a partir de 1979, quando a agricultura é considerada como atividade prioritária para o último governo militar (Figueiredo), o crédito rural perde sua base de sustentação política. A crise econômica e os programas recessivos de ajuste impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) restringem a eficácia do crédito rural, que deixa de ser um crédito específico para a atividade agrícola. A perda do tratamento diferencial na obtenção de recursos financeiros — as taxas de juros nominais prefixadas, numa conjuntura de inflação ascendente, são substituídas por taxas pós-fixadas — acaba por comprometer o padrão de financiamento da agricultura.

Conforme Alves e Contini (1988, p.68), "julgava-se que o principal problema da modernização da agricultura estava na área de difusão de tecnologia; o crédito rural, a taxas de juros subsidiadas para insumos modernos, assumiu grande importância para facilitar o trabalho da extensão rural". Nessa perspectiva, a extensão rural deveria ser o principal veículo indutor da modernização agrícola, na medida em que transferisse conhecimentos para o produtor.

Na prática, o resultado foi diferente. O crédito rural transformou-se no principal instrumento de modernização setorial, e a extensão cumpriu um papel de coadjuvante neste processo. Além disso, a extensão pública não foi o instrumento mais poderoso para a transferência de tecnologia, perdendo, nesse aspecto, para a iniciativa privada e organizações de produtores, principalmente nas regiões de agricultura mais desenvolvida, como o Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde as firmas de insumos modernos, cooperativas e organizações especializadas em planejamento vêm concorrendo com as EMATER (Coradini, 1982; Fredericq, 1982).

Desse modo, a ênfase ao crédito rural levou ao decréscimo da qualidade do serviço de extensão rural em nível nacional, e isso pode ser explicado pelo menos por duas razões: a primeira, devido ao fato de o extensionista dedicar a maior parte de seu tempo com a colaboração de projetos e com o acompanhamento de sua aprovação e desembolso junto aos agentes financeiros; e a segunda, pela circunstância de a atividade creditícia ter sido considerada como uma fonte considerável de recursos financeiros para a própria instituição.

4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALMEIDA, Leila Tendrih de Freitas. *Agroindústria em São Paulo. Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v.12, n.11, p.7-20, nov. 1988.
- 2 ALVES, Eliseu, CONTINI, Elísio. A modernização da agricultura brasileira. In: BRANDAO, Antônio Salazar P. (Ed). *Os principais problemas da agricultura: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN, 1988. Cap. 2, p. 49-98.
- 3 CARNEIRO, José Marcos. *A agricultura mineira e a extensão rural: problemas e perspectivas*. Belo Horizonte, 1989. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Urbana) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais. 1989.
- 4 CHAVES, Antônio Martins, ISNARD, Jr., João Batista (Coord.). A indústria nacional de rações balanceadas e concentrados. In: *TECNOLOGIA moderna para a agricultura*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1978. V.3, (Estudos para o Planejamento, 20).
- 5 CORADINI, Odacir Luiz. Produtores, cooperativismo industrial e multinacionais: o caso do trigo e da soja. In: *AGRICULTURA, cooperativas e multinacionais*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p. 11-89.

- 6 DELFIM NETTO, A. *Mudanças estruturais da economia no Governo Figueiredo*. Brasília: SEPLAN/PR, Coordenadoria de Comunicação Social, 1984. 79 p. Palestra na Escola Superior de Guerra.
- 7 FREDERICQ, A. A "babá" dos brasileiros: uma multinacional no setor leiteiro. In: *AGRICULTURA, cooperativas e multinacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 91-84.
- 8 LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-61). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.
- 9 LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982, 173p.
- 10 NICHOLLS, W.H. A economia agrícola brasileira: desempenho e política recente. In: CONTADOR, C.R. (Ed.). *Tecnologia e desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975. Cap. 2, p.47-48.
- 11 SAYAD, João. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. São Paulo: FIPE, Pioneira, 1984. 125p.
- 12 SILVA, José Graziano da. A gestão das políticas agrícolas numa agricultura moderna. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 26., 1988, Fortaleza. *O estudo e a agricultura*. Brasília: SOBER, 1988. V.3: Temas da atualidade, p.244-73.
- 13 TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importação ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. 263p.