

# Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula

Charles C. Mueller <sup>1</sup>

Enquanto na oposição, o Partido dos Trabalhadores (PT) sistematicamente acusava a Administração Fernando Henrique Cardoso (FHC) de adotar, em aliança com grupos retrógrados e com interesses internacionais coordenados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), uma estratégia econômica neoliberal, envolvendo uma extensa reforma do setor público, a liberalização do comércio exterior e, acima de tudo, uma política fiscal estagnacionista que inviabilizava a atuação eficiente do setor público. O resultado – o Partido dos Trabalhadores (PT) argumentava – foi a exclusão de amplos setores da sociedade e a inação do governo no campo da política pública. E, durante a campanha presidencial de 2002, a coalizão que elegeu Lula prometia que, se vitoriosa, promoveria apreciável revisão da política econômica. Tendo em vista essas promessas – e a retórica do partido e de seu candidato em campanhas anteriores – não é de admirar que muitos tivessem ficado aturdidos com a falta de maiores mudanças; a política de estabilização da Administração Lula não divergiu da adotada durante o segundo mandato de FHC, e houve até uma extensão do acordo de 1999 com o FMI.<sup>2</sup>

Da mesma forma, ao se comparar a retórica da campanha com as políticas da administração que assumiu, em 2003, no tocante às questões agrícola e agrária, a surpresa é semelhante. Na

campanha, a coalizão que elegeu Lula, assentada em visão equivocada sobre a agricultura brasileira, tomou o partido de elevados contingentes de trabalhadores sem terra. Tudo levava a crer que ocorreriam mudanças radicais. A coalizão invectivava o segmento de agricultura comercial brasileiro, composto por um pequeno número de grandes fazendeiros, fortemente dependentes de favores governamentais, que controlava enormes áreas de terra, muitas improdutivas ou subutilizadas. Graças ao seu poder, os interesses agrícolas puderam evitar a implementação de uma reforma agrária significativa; excluía-se, assim, um elevado e crescente contingente de trabalhadores rurais sem terra. A retórica de campanha reconhecia que estes já tinham se organizado politicamente, pressionando por mudanças; alegava, contudo, que a Administração FHC se aliou aos grandes proprietários de terra, barrando a implementação de uma verdadeira reforma agrária. Por isso, – destacava a coalizão – a concentração da propriedade de terras, que sempre foi muito grande no País, permaneceu virtualmente inalterada. E o novo governo agiria sumária e decisivamente para alterar essa situação. Uma grande porção das terras improdutivas seria desapropriada e distribuída entre os sem-terra. Em consequência, haveria não só acentuada redução no desemprego e uma

<sup>1</sup> PhD pela Vanderbilt University, Estados Unidos. Professor Titular do Depto. Economia da UnB. Email: cmueller@unb.br

<sup>2</sup> No fim de março de 2005, a Diretoria-Executiva do FMI elogiou o Governo Lula pelos "impressionantes êxitos econômicos" dos seus 2 anos iniciais. (*O Estado de São Paulo*, 26/03/05, p. B3).

melhora na distribuição de renda, como também aumentos expressivos na produção de alimentos e de outros produtos agrícolas.

Ao examinar os acontecimentos posteriores a 2002, vê-se que isso também não aconteceu. Na verdade, em várias ocasiões, a agricultura comercial – o cerne do moderno e dinâmico setor do agronegócio do Brasil – vem até sendo elogiada pelo presidente Lula, por seu desempenho em termos de produção e ganhos de exportação. Tendo ela sido um dos poucos casos de sucesso numa economia quase estagnada, é fácil justificar essa postura. Por sua vez, contudo, é bem mais difícil explicar o modesto desempenho do programa de reforma agrária da atual administração, não apenas em relação ao número de famílias assentadas, mas também quanto ao suporte às famílias assentadas no passado.

Como aconteceu com estratégia econômica, entretanto, esses eventos não resultaram de descaso ou de ação mal orientada do governo. Nosso argumento é que, ao invés, as políticas agrícola e agrária da Administração Lula foram em muito afetadas por acontecimentos recentes e pela situação do Brasil rural de nossos dias. Se Lula tivesse sido eleito em 1989, quando disputou pela primeira vez, talvez tivesse sido mais fácil para ele adotar uma estratégia agrícola e agrária mais radical. Mas a situação mudou, dramaticamente, desde então. Nosso objetivo é mostrar que, novamente, a realidade se mostrou muito diferente das visões estilizadas da campanha.

Para estabelecer as bases da análise dos acontecimentos, apresentamos uma visão resumida da evolução da agricultura comercial (item *Desenvolvimento da Agricultura Comercial no Brasil*) e da questão agrária (item *O problema agrário – evolução e situação recente*). No item *A questão agrária e a administração Lula*, discutem-se os eventos nessas áreas desde a investidura de Lula, e a conclusão.

## O desenvolvimento da agricultura comercial no Brasil

Examinando-se a evolução da agricultura brasileira após a Segunda Guerra Mundial, é possível identificar, em grandes linhas, três fases: entre o fim da guerra e o início da década de 1970, o período de expansão horizontal, apoiada na incorporação de terras na fronteira agrícola; do início da década de 1970 ao final da década de 1980, o período de modernização baseado em incentivos e subsídios, mas também de acentuada intervenção governamental no mercado de insumos e produtos agrícolas; e do início da década de 1990 até o presente, a fase em que a agricultura comercial passou a exibir um desempenho expressivo, a despeito da gradual desativação da maioria dos programas de apoio, dos subsídios, mas também, da intervenção em mercados.

### O período de expansão horizontal<sup>3</sup>

No pós-guerra, o País adotou – inicialmente em consequência de dificuldades cambiais, mas depois com o propósito de desenvolver sua economia – uma estratégia de desenvolvimento assentada na promoção da industrialização por substituição de importações (ISI).<sup>4</sup> Dentre os instrumentos dessa estratégia, se destacou um conjunto de políticas que discriminaram, fortemente, a agricultura. Na verdade, a agricultura e o meio rural foram então relegados a um segundo plano, merecendo atenção apenas em função dos papéis que desempenhavam no contexto da estratégia de ISI. Houve forte manipulação dos preços agrícolas em favor do setor industrial/urbano. O câmbio – um preço fundamental para o setor agrário/exportador – foi mantido consideravelmente sobrevalorizado e houve freqüentes episódios de controle de preço de alimentos, visando combater a inflação e atacando seus sintomas.

<sup>3</sup> Esta subseção é baseada, principalmente, em Mueller (1992).

<sup>4</sup> Para uma análise mais completa e pormenorizada da fase ISI no Brasil, ver Baer (2002), capítulos 3 e 4.

Isso, não obstante o desempenho do setor agrícola nesse período foi satisfatório. Em termos agregados, entre 1948 e 1960, o PIB agrícola cresceu a uma taxa de 4,2% ao ano, em termos reais (MUELLER, 1992). Além do mais, como mostraram Bacha (1978) e Oliveira (1984), as distorções de preço acarretaram expressiva transferência de recursos do setor agrícola para o setor urbano/industrial. E a agricultura foi responsável pela geração de divisas, essenciais na estratégia de ISI; essa geração só não foi mais significativa em razão da sobrevalorização do câmbio que então prevaleceu.

Durante essa fase, praticamente inexistiram políticas para a modernização da agricultura, e a razoável expansão da produção que ocorreu resultou dos programas de construção de estradas da segunda metade da década de 1950 – um complemento à indústria automobilística, então um segmento prioritário da política de promoção da industrialização.<sup>5</sup> E, como resultado da construção de estradas, a agricultura pôde atender à crescente demanda por produtos agrícolas, incorporando mais e mais terras ao cultivo. Ou seja, na ausência de uma política de promoção da modernização agrícola, ocorreram aumentos na produção agrícola com os mesmos métodos de baixa produtividade, típicos de então.<sup>6</sup> Uma vez que a agricultura vinha tendo desempenho adequado e que o País ainda dispunha de muitas terras para serem incorporadas à produção, não houve a preocupação com a promoção da modernização.

Por volta do final desse período, entretanto, era evidente que as terras mais férteis relativamente próximas dos grandes centros urbanos do País já tinham sido ocupadas e que as áreas de fronteira de então não eram adequadas para propiciar a necessária expansão da produção. No final da década de 1960, a fronteira agrícola já tinha alcançado a Região do Cerrado, mas as tecnologias que possibilitariam o cultivo produtivo dos seus solos ácidos

e pouco férteis ainda não tinham sido desenvolvidas. Temendo os problemas que um desempenho inadequado da agricultura pudesse trazer, os militares, que assumiram o poder em 1964, decidiram criar condições para uma exploração mais intensiva das áreas já ocupadas na região Centro-Sul do País. A incorporação de terras na fronteira continuaria, mas agora, com mais motivações geopolíticas.

### **O período da modernização conservadora**

Os militares realizaram uma extensa reformulação na estratégia agrícola. No início dos anos 70, um amplo sistema de pesquisa agrícola começou a ser edificado – coordenado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Esta recebeu abundantes recursos para se expandir e para contratar técnicos de alto nível. Além disso, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em meados dos anos 60, começou a disponibilizar volumes crescentes de crédito para a agricultura comercial – crédito de custeio e de comercialização e, especialmente, de investimento. Partiu-se da idéia de que o crédito abundante, oferecido a taxas de juros baixas – frequentemente negativas –, induziria os agricultores a modernizar seus métodos de produção. Além disso, ao final da década de 1980, quando o sistema Embrapa já tinha desenvolvido tecnologias para o cultivo comercial do Cerrado, montantes de crédito, em termos muito generosos, também foram oferecidos para empreendimentos agropecuários na Região do Cerrado (MUELLER, 1990).

Além disso, na década de 1970, houve reorganização da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), que tinha a atribuição de administrar a política de preços mínimos. Criada durante a Segunda Guerra Mundial, a CFP manteve-se, até então, virtualmente inoperante. A reforma melhorou sua capacidade de atuação na redução da volatilidade dos preços agrícolas

<sup>5</sup> Ver a avaliação das políticas agrícolas no período da ISI, feita por William Nicholls (1975)

<sup>6</sup> De acordo com Patrick (1975), entre 1948/1950 e 1967/1969, o crescimento anual de 4,4% na produção agregada das 23 culturas agrícolas principais (o café excluído) deveu-se em 90,7% à expansão horizontal, ou seja, à incorporação de mais terras à produção. O efeito mudança tecnológica foi mínimo, concentrando-se, na sua maior parte, no Estado de São Paulo.

ao longo do ano-safra e de oferecer incentivos de preços para a expansão de culturas consideradas prioritárias. Entretanto, até meados da década de 1980, a execução dessa política se manteve freqüentemente inconsistente; isso resultou, na maior parte das vezes, de interferências distorcidas dos formuladores da política macroeconômica. (MUELLER, 1988). Por isso, de longe, o crédito subsidiado se manteve o principal instrumento de mudança na agricultura.

Outro componente da estratégia agrícola desse período foi os incentivos oferecidos para expansão de complexos agroindustriais.<sup>7</sup> Esses complexos já existiam, mas ainda eram pouco expressivos. Até o começo do período, a agricultura brasileira gerava, tipicamente, produtos exportados in natura ou vendidos internamente com poucas transformações. No período, incentivos e favores oficiais promoveram a expansão de indústrias de processamento de matérias-primas agrícolas, tanto para o mercado interno quanto para exportar, e fizeram expandir nossa capacidade de produzir máquinas e implementos agrícolas, fertilizantes, pesticidas e outros insumos agrícolas. Como resultado, no final da década de 1980, os complexos do agronegócio já haviam assumido considerável importância. À época, a antiga dicotomia agricultura para o mercado externo versus agricultura para o mercado interno, que prevalecia anteriormente, cedeu espaço à dicotomia agricultura integrada a complexos do agronegócio versus agricultura não-integrada. A agricultura integrada ao agronegócio era moderna e já exibia elevados ganhos de produtividade; a agricultura não-integrada permanecia estagnada e com baixa produtividade (MUELLER, 1992).

Um importante traço desse período – particularmente da década de 1970 – foi as intervenções, de abrangência e complexidade crescentes, em mercados agrícolas (DIAS; AMARAL, 2000). Muitas delas provocaram

consideráveis distorções nos preços relativos, alterando até os mecanismos de transferência setorial de renda do período anterior. Nesse período, a transferência de renda favoreceu, em certa medida, a agricultura comercial.<sup>8</sup> Mas as intervenções distorcidas não apenas resultaram em crescimento de produção mais baixo do que o que ocorreria numa situação de livre mercado, mas também favoreceram a produção para o mercado interno, com alguma discriminação contra as exportações. Na década de 1970, o suprimento adequado do mercado interno foi considerado essencial; as necessidades de divisas do País poderiam ser supridas pela expansão das exportações de manufaturados e, pelo menos até 1979, por empréstimos baratos do mercado de petrodólares. Depois disso, como o Brasil foi forçado a enfrentar severa crise da dívida externa, a situação se reverteu.

Até o início da década de 1980, o crédito agrícola permaneceu o principal componente do sistema de incentivos à agropecuária. Para se ter uma idéia, enquanto em 1970 os empréstimos agrícolas subsidiados pelo SNCR totalizaram o equivalente a cerca de US\$ 6,2 bilhões, 3 anos depois, chegaram a mais do que o dobro, alcançando US\$ 12,8 bilhões. E, entre 1975 e 1981, o valor médio anual dos empréstimos à agricultura aumentou sensivelmente, para US\$ 23,3 bilhões – mais do que o valor adicionado pela agricultura em alguns desses anos. Além disso, nesse período de 7 anos, a taxa de juros reais do crédito agrícola foi, em média, de – 23,8% ao ano; o crédito agrícola tornou-se, assim, importante fonte de transferência de recursos aos que tinham acesso ao sistema de crédito rural – em sua maioria grandes agricultores comerciais (GOLDIN; REZENDE, 1993, p. 22-24).

Entretanto, no início da década de 1980, o sistema de crédito agrícola passou a ser

<sup>7</sup> Uma discussão interessante sobre o surgimento e o desenvolvimento inicial do agronegócio no Brasil encontra-se em Kageyama et al. (1990). Para análise dos desenvolvimentos posteriores, ver Montoya e Guilhoto (2000).

<sup>8</sup> De acordo com Dias e Amaral (2000, p. 228), se incluímos o crédito agrícola, entre 1975 e 1993, houve a transferência de renda do restante da economia para a agricultura equivalente a cerca de 8% da contribuição setorial para o PIB. Sem o crédito agrícola, as distorções dos preços provocaram uma transferência de renda da agricultura para o restante da economia, de cerca de 8,9% do PIB do setor – semelhantemente ao que aconteceu no período de expansão horizontal.

acusado de perdulário e distorcivo;<sup>9</sup> e era visto como um problema para a execução da estratégia então adotada para enfrentar a crise da dívida externa e para controlar a inflação. A maioria do financiamento agrícola era, então, fornecida pelo Banco do Brasil (o maior banco operando com a agricultura), mas o banco não operava a partir de suas reservas; havia um vínculo com o Banco Central, que tornava automaticamente disponíveis os recursos para o crédito subsidiado. Como a inflação estava em níveis muito elevados e vinha se acelerando, tal mecanismo de transferência passou a ser percebido como incompatível com a política monetária restritiva então implantada. E, quando em 1982 o Brasil pediu auxílio ao FMI, para ajudar a superar a crise da dívida externa, o Fundo, e o Banco Mundial, passaram a exigir uma reforma drástica no sistema de crédito agrícola.

Essa reforma se concretizou em meados da década de 1980. O montante do crédito agrícola foi substancialmente reduzido e, pela primeira vez em muitos anos, se introduziu a correção monetária dos recursos emprestados. Como resultado, em 1988 e 1989, o montante do crédito agrícola declinou para US\$ 12,2 bilhões em média e as taxas de juros reais tornaram-se positivas, alcançando 7% ao ano. Contudo, essas mudanças na condução da política não aconteceram de forma organizada e continuada. Houve alguma relutância em reduzir o peso do crédito no pacote de políticas agrícolas; a reforma do crédito rural só se tornou realmente efetiva no final daquela década.

Persistiram, contudo, as intervenções e incentivos para a agricultura comercial. Na década de 1980, a promoção de exportações teve elevada prioridade na estratégia para enfrentar a crise do setor externo que o País atravessava, e o governo decidiu substituir o crédito agrícola por uma política de preços mínimos que efetivamente estimulasse a produção

para exportação. Apesar das inconsistências em alguns anos, o resultado dessa mudança de rumo na política foi o esperado: junto com as desvalorizações da década de 1980, ela induziu considerável expansão das exportações do agronegócio. Além disso, a política também sustentou o aumento da produtividade e a expansão da agricultura moderna no Cerrado.<sup>10</sup> Entretanto, um resultado problemático da política de preços mínimos adotada foi que o governo se viu forçado a acumular enormes estoques de produtos agrícolas; isso acabou por provocar, no início da década de 1990, mudanças que significaram drástica redução no envolvimento governamental na comercialização de produtos agrícolas.

**O desempenho da agricultura** – Considerando-se a instabilidade e as mudanças de política econômica da década de 1980, foi bom o desempenho da agricultura no período de modernização conservadora. Entre 1965 e 1980, a taxa média anual de crescimento do PIB real da agricultura foi de 4,4%; no período de 1981 – 1989, a taxa de crescimento declinou, mas não substancialmente, para 3,5%, em parte como resultado de 2 anos de problemas climáticos, mas, sobretudo, em razão da instabilidade macroeconômica da segunda metade daquela década. Em termos de produção de grãos e oleaginosas – o indicador normalmente usado para avaliar o desempenho da agricultura –, em 1965, o montante produzido foi de apenas 22,4 milhões de toneladas; 10 anos depois, já somavam 40,9 milhões de toneladas (um crescimento de 6% ao ano). Depois disso, o ritmo do crescimento da agricultura se reduziu, mas a produção de grãos e de oleaginosas alcançou o pico de quase 60 milhões de toneladas em 1985, num crescimento anual de 3,8% no período de 10 anos desde 1975. Entre 1986 e 1990, a média da produção de grãos e de oleaginosas declinou para 56,5 milhões de toneladas.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Para uma avaliação interessante, ver Sayad, (1984) parte II

<sup>10</sup> Para uma completa discussão dos impactos da política de preços mínimos dos anos 80, ver, Rezende, (2003) capítulo 5; e Rezende, (2003a).

<sup>11</sup> Os dados sobre o crescimento real do PIB agrícola são da Conjuntura Econômica, os dados sobre a produção de grãos e oleaginosas são da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Além disso, ao final do período, um grupo considerável de produtos agrícolas – algodão, arroz, cana-de-açúcar, laranja, milho, trigo e, especialmente, soja – mostraram importantes aumentos de produtividade; para algumas delas, a produtividade aproximou-se da dos principais países produtores. Uma característica comum dessas culturas foi que, no período, estavam fortemente inseridas em complexos do agronegócio. No final da década 1980, entretanto, ainda havia culturas “atrasadas”, como o feijão, a mandioca, a banana e o amendoim; incluía-se, inclusive, entre essas culturas – pelo menos no período – o café, por muitas décadas o líder das exportações do Brasil. Algumas dessas culturas chegaram a registrar declínio de produção no período, e todas apresentaram produtividade baixa e estagnada. Além disso, à exceção do café, nenhuma era parte de complexos agroindustriais de alguma expressão (MUELLER, 1992, p. 73).

Quanto às exportações agrícolas, estas cresceram acentuadamente no período, de US\$ 1,3 bilhão em 1965 a US\$ 5,0 bilhões em 1975 e a US\$ 10,1 bilhões em 1985. Na segunda metade da década de 1980, um período de declínio nos preços internacionais de *commodities*, o valor das exportações agrícolas caiu, chegando a US\$ 9,6 bilhões em 1990.

Contudo, as exportações agrícolas cresceram muito mais lentamente que as exportações totais do País, no período; em 1965, as exportações agrícolas representaram 82,6% do valor das exportações totais, mas sua participação declinou, acentuadamente, atingindo 39,3% em 1985 e 30,5% em 1990. Isso não obstante, houve substancial diversificação das exportações agrícolas; em 1965, o café foi responsável apenas por 50,6% do total das exportações agrícolas, mas em 1990, sua participação caiu um pouco mais de 12%. No período, as exportações de outros produtos agrícolas – notadamente a soja e derivados, suco de laranja, aves e carne bovina – aumentaram consideravelmente (CHAMI, 2003).

## **A fase de expansão e de modernização com declínio do apoio oficial**

**Herança positiva do período anterior** – A despeito das distorções introduzidas por políticas públicas, o período de modernização conservadora promoveu mudanças consideráveis. As principais foram:

- Consolidação e expansão de um sistema atuante de pesquisas agropecuárias. O sistema coordenado pela Embrapa<sup>12</sup> mostrou-se altamente eficaz em oferecer aos produtores de tecnologias que trouxeram aumentos contínuos de produtividade, não só das culturas modernas mencionadas acima, como também de culturas tradicionais, como a do feijão. Além disso, desempenhou papel fundamental na expansão de uma agricultura moderna e dinâmica no Cerrado.

- Crescente profissionalização dos produtores da agricultura comercial. Os agricultores tradicionais do passado, muitos dos quais mais interessados em colher ganhos de capital da posse da terra ou em tirar proveito de favores e subsídios das políticas agrícolas, cederam lugar a uma nova geração de fazendeiros profissionais. Diversos deles tiveram origem na Região Sul e no Estado de São Paulo, onde haviam adquirido experiência no manejo eficiente de seus estabelecimentos. E muitos venderam suas fazendas nas áreas de origem e compraram terras mais extensas em regiões de fronteira. Os fazendeiros da nova geração têm sido bastante receptivos aos avanços das práticas agrícolas, pois seu principal interesse tende a ser os ganhos que podem obter de operações agrícolas propriamente ditas.

- Consolidação de complexos de agronegócio. Como indicado, a maioria das histórias de sucesso da agricultura brasileira envolveu culturas que participam de complexos do agronegócio. As empresas que suprem a agricultura com maquinário e insumos e as que processam e comercializam insumos originados na agricultura, desempenham vários papéis: não só propor-

<sup>12</sup> O sistema de mudança tecnológica inclui não apenas as organizações de pesquisa da Embrapa, mas também organizações dos governos estaduais.

cionam aos agricultores insumos e mercados, como também participam, significativamente, na comercialização de produtos agrícolas, no financiamento da agricultura e até na disseminação de tecnologias modernas. E essas empresas ganham, tanto com a expansão das exportações,<sup>13</sup> como com os impulsos propiciados por um importante mercado interno.

**Impactos das mudanças de política** – Vimos que, com início na década de 1980, as exigências das políticas macroeconômicas e a necessidade de conter o déficit público e de reduzir a intervenção do Estado, levaram a implementação de estratégia agrícola liberalizante. Além disso, no início da década de 1990, o Brasil começou a submeter seu setor produtivo – incluindo sua agricultura – à competição internacional. Tarifas foram drasticamente reduzidas, as proibições de importações e as quotas de exportação foram extintas ou contidas e foi simplificada a burocracia do comércio exterior. No todo, ao eliminar taxas, quotas e exigências prévias de licenciamento em exportações, a nova política de comércio exterior teve o efeito de reduzir o viés contra a agricultura; além disso, a importação de insumos, maquinário e mesmo de *commodities* agrícolas foi paulatinamente liberada, com efeitos favoráveis em termos de custos e de modernização.

Quanto aos preços relevantes para a agricultura e o agronegócio, no passado, foram objeto de freqüentes intervenções distorcivas. Interferências nos preços – tanto dos insumos quanto dos produtos – afetavam tanto aos agricultores como aos processadores e comerciantes. Essas intervenções foram gradativamente eliminadas. A política de preços mínimos passou a evitar grandes aquisições de excedentes e reduziram-se os estoques do governo; essa política foi, sobretudo, usada para a sinalizar, corretamente, preços aos agentes envolvidos em atividades agropecuárias (REZENDE, 2003, cap. 5).

No que tange o financiamento agrícola, o período testemunhou mudanças que resultaram, não apenas em reduções substanciais do crédito oriundo de fontes oficiais, mas também em destinar o crédito do SNCR preferencialmente a pequenos agricultores e aos assentados do programa da reforma agrária. Além disso, os aportes do tesouro na oferta de recurso para o SNCR tornou-se mínima; o crédito agrícola deixou de ser fonte de pressão inflacionária. Quanto à taxa de juros do crédito oficial, esta permanece positiva, embora abaixo das taxas Selic; a diferença é coberta pelo governo, mas agora com recursos incluídos, a cada ano, no orçamento federal (DIAS; AMARAL, 2000).

Isso não significa que a agricultura comercial deixou de ter acesso ao crédito. Evoluíram várias outras fontes de financiamento, em sua maioria a partir do setor privado. Nessa linha, houve um aumento substancial nas operações de financiamento dos complexos do agronegócio. Os produtores de insumos financiam suas vendas aos fazendeiros e tem sido comum a compra antecipada pelos processadores de produtos agrícolas, visando assegurar o suprimento dos insumos agrícolas de que necessitam. Além disso, os bancos comerciais são obrigados a aplicar parte de suas reservas em empréstimos agrícolas. Merece destaque, também, a participação recente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no financiamento de longo prazo da aquisição de equipamentos (as linhas de crédito do Programa de Modernização da Frota, (Moderfrota) e da Agência Especial de Financiamento (Finame Rural).

Em outras palavras, o financiamento governamental direto da agricultura comercial declinou, acentuadamente. Contudo, o governo não está ausente; ele vem se envolvendo em assegurar que haja financiamento adequado para a agropecuária. Todos os anos, o Ministério

<sup>13</sup> Cabe mencionar uma consequência da expansão do agronegócio: a das exportações de maquinário e insumos agrícolas. As economias de escala proporcionadas pelas exigências da agricultura brasileira renderam aumentos de competitividade nos mercados estrangeiros.

da Agricultura Pecuária e Abastecimento edita o Plano de Safra para o ano seguinte que, além das metas de produção, especifica os montantes e as fontes dos recursos de financiamento.<sup>14</sup> E o Ministério vem se esforçando para garantir que o financiamento se torne realmente disponível.

Entretanto, é importante ressaltar que esse modelo de intervenção governamental indireta não evoluiu suave e tranquilamente; houve altos e baixos na agenda da reforma da política agrícola, e o setor agrícola passou por fase de consideráveis turbulências antes que fossem assentadas as bases da nova estratégia. Houve, ainda, problemas de origem macroeconômica. Por exemplo, entre 1994 e 1999, o Real foi mantido apreciado, com o objetivo de contribuir para a estabilização dos preços internos dos bens comercializáveis (BAER, 2001, cap. 10). Como resultado, as exportações agrícolas sofreram discriminação. As lavouras de algodão e de arroz, por exemplo, experimentaram forte retração, em razão da sua perda de competitividade, até mesmo no mercado interno. A situação se agravou com os baixos preços internacionais de *commodities* do período. Por sua vez, o setor agrícola como um todo, se beneficiou da importação barata de insumos.

As perspectivas da agricultura tornaram-se bem mais positivas em 1999, quando, após um longo período de intervenções, a taxa de câmbio passou a flutuar livremente; em consequência, houve uma acentuada depreciação do Real. Com um clima favorável no mercado mundial de *commodities*, a nova política de câmbio propiciou uma considerável expansão das exportações agrícolas e do agronegócio e uma queda das importações de produtos agrícolas. Essa evolução contribuiu, decisivamente, para o desempenho extraordinário da agricultura comercial no novo milênio.

Examinamos, a seguir, esse desempenho. Antes, uma breve observação; como a essência das mudanças de políticas do fim da década de 1980 e início da década de 1990 foi a eliminação da maioria das escoras criadas durante

a fase de modernização conservadora, para alguns dos observadores no início da década passada, a agricultura comercial brasileira estava, então, à beira de uma forte crise. Eles tiveram razão?

**Desempenho do agronegócio na fase de rápida expansão e modernização** – Para examinar essa performance, é conveniente focalizar, separadamente, dois subperíodos: o de 1991/1998, que começou com sérios problemas macroeconômicos e que teve a implantação de um plano de estabilização que controlou a inflação, entre outras coisas, com a ajuda de um Real supervalorizado; e o subperíodo 1999/2004, que se iniciou com a introdução do regime de câmbio flutuante acompanhado de acentuada desvalorização do Real.

Entre 1991 e 1998, a taxa média anual de crescimento real do PIB agrícola foi modesta: apenas 2,4%, semelhantes à taxa de crescimento do PIB para economia como um todo (2,8% ao ano). Muito baixas ou negativas no início do período, as taxas de crescimento agrícola registraram um curto período de euforia em seguida à implantação do Plano Real, mas voltaram a cair em 1997 e em 1998. Vimos, acima, algumas razões para esse declínio, mas ele também foi afetado pela instabilidade criada por ataques especulativos contra a moeda nacional, seguida de políticas duras de reação a esses ataques.

Em contrapartida, no período de 1999/2004, a taxa anual de crescimento do PIB agrícola alcançou a média impressionante de 5,4%; além disso, o crescimento se manteve elevado em quase todos os anos do período. Muito raramente, a agricultura brasileira experimentou um período continuado de forte expansão como este. Por sua vez, o crescimento real do PIB total registrou a média de apenas 2,4 % ao ano, no mesmo período.

Os dados sobre a produção de grãos e oleaginosas confirmam esses desdobramentos.

<sup>14</sup> Para o ano agrícola 2004/2005, por exemplo, o Ministério da Agricultura anunciou o financiamento a partir de várias fontes – entre as quais não está incluído o Tesouro Nacional – no montante de aproximadamente US\$ 15 bilhões (*Gazeta Mercantil*, 24/05/04, p. B12). Esse total não inclui o financiamento dos fornecedores de insumos agrícolas, nem dos processadores de matérias-primas agrícolas.

Trabalhando com uma média móvel de três anos da produção de grãos, esta aumentou moderadamente, de 57,9 milhões de toneladas em 1991 para 76,6 milhões de toneladas em 1998; mas em 1999, ocorreu uma forte inflexão – a produção passou a crescer, vigorosamente, ano após ano, alcançando 123,2 milhões de toneladas em 2003. Note-se que a produção de grãos e oleaginosas cresceu 32,3% nos 7 anos entre 1991 e 1998, mas 69,7% no período de 6 anos entre 1999 e 2003. Vale ressaltar, ainda, que tal expansão na produção foi obtida com um acréscimo relativamente reduzido da área cultivada; entre 1991 e 2004, a área destinada a grãos e oleaginosas aumentou apenas 24,5%, de 37,9 milhões para 47,2 milhões de hectares. A maior parte dos aumentos substanciais da produção deveu-se ao aumento da produtividade. O progresso tecnológico foi fator preponderante nesse desempenho, e este não se restringiu apenas ao segmento de grãos e de oleaginosas, mas estendeu-se a culturas como a da cana-de-açúcar e do café e – com resultados impressionantes – ao segmento da carne bovina, aves, suínos, ovos e leite.

O desempenho recente do setor do agronegócio brasileiro teve repercussões importantes no comércio internacional do País. O valor das exportações do agronegócio – incluindo apenas as *commodities* agrícolas e os semimanufaturados<sup>15</sup> – aumentou de US\$ 21,2 bilhões em 1997, para US\$ 30,6 bilhões em 2003, e para quase US\$ 40 bilhões em 2004. O impacto dessa performance sobre as contas externas foi considerável. Para se ter uma idéia, o saldo da Balança Comercial do Brasil, em 2002, foi de US\$ 13,1 bilhões, mas o saldo da Balança Comercial do setor de agronegócio (as exportações menos as importações do setor) totalizou impressionantes US\$ 20,3 bilhões. E deram importante contribuição para esse desempenho, as exportações de carne bovina, de aves e de suínos; em 2002, o valor das exportações do complexo de carnes totalizou US\$ 4,0 bilhões (AGRONEGÓCIO..., 2004, p. 17).

Firmou-se, assim, a percepção de uma agricultura comercial brasileira moderna e dinâmica, um setor do qual muito ainda se pode esperar. Em certa medida, essa percepção é válida. Contudo, ao avaliarmos as perspectivas do setor, devemos ter em mente que seu desempenho recente foi substancialmente assistido por condições bastante favoráveis do mercado externo de *commodities*, notadamente no caso dos complexos da soja e da carne. A situação pode mudar, se esses segmentos vierem a experimentar revezes de mercado. Além disso, há obstáculos internos a uma continuada expansão da produção e das exportações do setor, sendo o mais importante o das deficiências da infra-estrutura de transportes – não apenas nas regiões de fronteira, mas também nas áreas mais desenvolvidas. Além do mais, os portos brasileiros não vêm expandindo adequadamente a sua capacidade movimentar grandes volumes de exportações.

## O problema agrário – Evolução e situação recente

Terminada a Segunda Guerra Mundial e redemocratizado o País, a elevada concentração fundiária, conjugada à existência de vastas extensões de terras agrícolas improdutivas ou subutilizadas e de um número considerável e crescente de pequenos agricultores e trabalhadores sem terra, fizeram com que a questão agrária se destacasse junto à opinião pública. A reforma agrária tornou-se, assim, um importante tópico de política pública. Alguns viam na reforma agrária um importante instrumento de profunda mudança social, mas a maioria dos argumentos a favor da reforma se apoiava em aspectos de eficiência e de equidade. Em suma, ao levar ao uso terras ociosas, a redistribuição de terras promoveria o aumento da produção, especialmente de alimentos; e ao redistribuir um importante item de patrimônio, melhoraria a distribuição de renda e de riqueza no País.

<sup>15</sup> Dados sobre o comércio exterior do complexo do agronegócio, obtidos da Secex do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio ([www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)). Os dados para as exportações do complexo incluem produtos semimanufaturados, mas não produtos manufaturados deles derivados (por exemplo, incluem as exportações de pele, mas não de sapatos).

Mais tarde, durante o Regime Militar (1964/1985), a reforma agrária tornou-se um anátema e a pressão pela redistribuição das terras foi desviada para as terras públicas, notadamente na Amazônia Rural. Contudo, depois que a democracia foi restaurada em 1985, a reforma agrária voltou a se tornar um tópico importante de política pública. E na década de 1990, viram uma escalada tanto nas iniciativas oficiais para redistribuição das terras, quanto em pressões por melhores resultados nesse campo. Na verdade, no final daquela década, a aquisição pelo governo de terras para redistribuição tornou-se mais fácil em razão de um sensível declínio no preço da terra, induzindo proprietários de terras a diversificar suas carteiras de ativos. Agora, entretanto, essa folga parece ter sido superada e a administração Lula tem encontrado cada vez mais dificuldades para arrecadar terras para seu programa de reforma agrária.

É importante ter em mente que, durante a campanha presidencial, Lula prometeu absoluta prioridade à reforma agrária. Chegou-se, então, a mencionar o assentamento de 1 milhão de famílias sem terra. Como evidenciado abaixo, trata-se de meta impraticável; na verdade, será difícil ao atual governo sequer igualar o desempenho de seu antecessor nesse campo. Visando a estabelecer os problemas enfrentados pela atual administração em relação à reforma agrária, é importante indicar como evoluiu a questão agrária no Brasil.

### **Evolução da questão agrária**

Resumimos, aqui, os principais fatores na elevada concentração fundiária – uma constante na história do Brasil – e na crescente pressão por redistribuição de terras.<sup>16</sup> A origem do problema remonta aos primórdios do período colonial, quando Portugal abandonou a tentativa – com claros matizes feudais – de ocupar sua colônia americana mediante o sistema de capitâneas hereditárias. Como essa tentativa malogrou em minimamente habitar a colônia, ela foi substituída, em meados do século 16, por

sistema de concessão de terras, com posse plena, a quem se compromettesse a destiná-las à produção. Como resultado, grandes áreas de terra – das quais apenas uma pequena fração seria efetivamente explorada – foram cedidas gratuitamente, geralmente a concessionários próximos dos assentos do poder.

Com o aumento da densidade demográfica em partes do País, observou-se, também, a ocupação da terra por um número crescente de pequenos agricultores. Estes ocupavam pequenas áreas de terra, geralmente nas bordas das regiões de atividade colonial mais intensa, onde desenvolviam atividades de subsistência.

Inicialmente, a independência do Brasil não trouxe mudanças significativas nas bases institucionais do processo, mas mesmo assim, ocorreu um surto de ocupação de terras públicas. Era do governo parte expressiva das terras do País (mesmo nas regiões Centro-Sul e Nordeste, mais povoadas), e a principal forma de concessão de terras públicas ocorria mediante o sistema de posse – o da reivindicação pela ocupação. Esse esquema estimulou a expansão no número de fazendas muito grandes – os latifúndios – mas também propiciou a ocupação da terra por pequenos agricultores – geralmente em áreas remotas ou menos férteis. Um problema com esse sistema de alocação de terras é que ele falhou em estabelecer, adequadamente, os direitos de propriedade sobre a terra. Com isso, generalizaram-se disputas, envolvendo violência, nas quais os pequenos tendiam a sair perdendo.

No início da segunda metade do século passado, a situação mudou. A densidade demográfica da Região Centro-Sul do País havia aumentado e o café se tornou o esteio de um novo surto primário-exportador, que propiciou consideráveis aumentos dos preços de terras. Por isso, em 1850, foi aprovada a *Lei da Terra*, um novo estatuto de alocação de terras. Essa lei manteve as alocações de terras do passado, mas estabeleceu que, do ano de sua aprovação em diante, a terra somente poderia ser adquirida por meio de compra. Segundo Alston et al. (1999,

<sup>16</sup> Para uma análise lúcida e objetiva desse tema, ver Alston et. al (1999, Cap. 3).

p. 35), a lei foi o resultado de pressões exercidas por grandes proprietários, visando limitar a invasão de suas terras por intrusos. Mas o sucesso nesse sentido foi parcial, e a reivindicação por posse da terra pública permaneceu; na verdade, ele sobrevive até o presente.

Em certa medida, a lei tornou a propriedade de terras nas áreas assentadas mais segura. Além disso, quando ao final do século 19, o Regime de Escravidão desmoronou, ela evitou que os trabalhadores rurais que substituíram os escravos – em sua maioria, imigrantes da Europa e do Japão – abandonassem as lavouras de café em grandes lavas, para ocupar terras públicas em outros lugares.

O Regime Republicano, instalado em 1889, transferiu a jurisdição das terras públicas para as províncias (os estados), que passaram a alocar fartamente terras públicas, visando a promoção de adensamentos demográficos e a expansão de suas agriculturas. Mas isso foi feito de forma descontrolada, resultando em ocupação de terras sem título de propriedade, ou até com títulos concorrentes. E, com o deslocamento da fronteira agrícola para o Oeste e para o Norte, que se verificou ao longo do século 20, esse sistema acabou reforçando os altos níveis de concentração fundiária do País, e gerando disputas e violência.

Esse período também se caracterizou por acentuada expansão do que se poderia denominar de fronteira de subsistência, geralmente em áreas remotas. Envolvendo pequenos colonos, foi um importante fator no desmatamento de áreas de floresta (GOODMAN, 1978), já que as terras desmatadas geralmente tinham preços bem mais altos que os das áreas com floresta nativa. Até a década de 1930, esse processo – na sua maior parte espontâneo – resultou num grande número de colonos ocupando, cada um, pequena porção de terras. Com a falta de clareza quanto aos direitos de propriedade da terra, isso ajuda a explicar as disputas e a violência, prevalentes em muitas das áreas que viram a agricultura

comercial penetrar zonas de fronteiras de subsistência.

Era esse o estado de coisas logo após a Segunda Guerra Mundial. Ele contribuiu para consolidar no Brasil a visão dualista, latifúndio/minifúndio, também encontrada em outros países da América Latina (JANVRY, 1981). Em resumo, o Brasil rural era visto como uma área atrasada, dominada por forças pré-capitalistas. A ausência de manejo racional e as relações de trabalho autocráticas e hierarquizadas nas grandes fazendas eram consideradas a regra.

Para os que encampam essa visão, a despeito do acesso privilegiado que os grandes proprietários tinham sobre o crédito e sobre serviços e apoios institucionais, seu maior interesse se centrava em manter ou aumentar seu poder político e seu status social, e não em maximizar lucros. Isso teria resultado num modelo altamente extensivo de uso da terra e na exclusão de boa parte dos pequenos agricultores. Com pouca terra à disposição, estes produziriam, sobretudo, culturas de subsistência e se constituíam em importantes fontes de mão-de-obra para os latifúndios. Na verdade, essa seria a principal causa de respostas insuficientes da agricultura às necessidades do emergente setor urbano-industrial, oriundo da estratégia de substituição das importações adotada na década de 1950.

Como vimos acima, o complexo latifúndio/minifúndio foi considerado o principal vilão da escassez de alimentos ocasionalmente ocorrida na década de 1950 e início da de 1960. Não se dava atenção aos efeitos prejudiciais da ampla discriminação contra a agricultura, então prevalecente, e se via na remoção do latifúndio a raiz para a eliminação de obstáculos estruturais ao desenvolvimento. A solução, segundo os que defendiam esse ponto de vista, seria uma reforma agrária sumária e profunda, e de longo alcance.

A despeito do clamor do Brasil urbano pela reforma agrária, durante a fase democrática de 1945/1964, pouco foi realizado nesse campo. De acordo com Alston et al (1999, p. 37), na década

de 1930 o governo já vinha reconhecendo a necessidade de democratizar o acesso à terra, mas os esforços realizados nesse sentido se centraram no assentamento de pequenos colonos em terras públicas. Entretanto, como era reduzida a disponibilidade de terras públicas próximas às áreas mais desenvolvidas do País, a atenção logo se voltou para as terras subutilizadas no interior de grandes fazendas. Com isso, no Pós-Guerra, a proposta da redistribuição da terra do latifúndio para sem-terras tornou-se um importante componente do debate sobre políticas públicas.

O modelo de reforma agrária, então sugerido, envolvia a expropriação de terras improdutivas das grandes fazendas, sem compensação ou com compensação limitada. A terra passou a ser percebida como tendo função social, que se materializaria mediante a produção. Não cumprindo a função social, as terras improdutivas deveriam ser expropriadas e colocadas à disposição dos que iriam usá-las produtivamente – o grande contingente de trabalhadores rurais sem-terra. Essa era a retórica; entretanto, as tentativas de transformá-la em medidas concretas malograram. No período, a reforma agrária foi “bloqueada, revertida ou diluída, seja na fase de concepção, seja na de implantação, por coalizões políticas de grandes proprietários de terras” (ALSTON et al., 1999, p. 38).

O Regime Militar, instalado em 1964, começou com uma retórica semelhante. De fato, uma das reformas modernizantes instituídas pelo primeiro governo militar foi o *Estatuto da Terra*<sup>17</sup>, ampliando capacidade do governo de realizar redistribuição de terras. A legislação anterior estabelecia que terras privadas somente poderiam ser arrecadadas pelo governo para a reforma agrária mediante a compra à vista e em dinheiro; sob o Estatuto, a terra adquirida para a reforma pode ser paga com títulos do governo de longo prazo (Títulos de Dívida

Agrária). Em princípio, a aquisição de terras improdutivas foi tornada bem fácil. Contudo, apesar das mudanças promovidas pelo *Estatuto da Terra*, o governo militar não promoveu um programa efetivo de reforma agrária. A influência dos reformistas – que introduziram a nova legislação – dentro da administração militar foi sufocada pela de grupos conservadores. Na verdade, no restante do período militar, a defesa da reforma agrária foi considerada ato de subversão.

Ao invés de reforma agrária, os militares implantaram uma política de assentamento de colonos em terras públicas na Amazônia. Em parte, isso foi feito para aplacar a pressão do número crescente de trabalhadores rurais deslocados pela modernização da agricultura induzida desde o fim da década de 1960, mas também para assentar uma região “vazia”, reforçando a nossa soberania sobre a Amazônia (MUELLER, 1980, 1995). Mudou, assim, a natureza da expansão da fronteira agrícola. Até o início da década de 1970, essa expansão se constituiu num processo espontâneo.

A partir de então, adotou-se política de deliberadamente induzir a ocupação de terras, primeiro na Amazônia e depois em partes da Região do Cerrado. Introduziram-se incentivos fiscais a empreendimentos de larga escala, geralmente envolvendo a criação de gado, na Amazônia e foram criados vários projetos de colonização “modelo”. A concepção que orientou a esses últimos foi a do assentamento ordenado de colonos em áreas próximas a uma malha rodoviária em construção na região.

Entretanto, no final da década de 1970, o governo perdeu o controle do seu esquema de assentamento, uma vez que um número crescente de trabalhadores rurais sem-terra passou a migrar, do Centro-Sul do País, para áreas de influência da malha rodoviária da região, ali se estabelecendo. Com isso, o governo acabou sendo forçado a continuar a colonização, mas agora como uma medida paliativa (MUELLER, 1995).

<sup>17</sup> Como demonstrado por Alston et al. (1999, p. 40), o *Estatuto da Terra*, de 1964 permanece, ainda hoje, como a principal lei regulando o assentamento da terra, direito de estabilidade e a política de redistribuição no Brasil.

A reforma agrária propriamente dita tornou-se novamente um objetivo de política importante após o fim do Regime Militar, em 1985. Simultaneamente, aquele ano viu a constituição de um movimento organizado de sem-terras. O mito do “Eldorado Amazônico” havia sido exposto e diminuiu o interesse dos sem-terra em se assentar em terras públicas na região. Com isso, a pressão dos trabalhadores sem-terra, agora organizados pelo Movimento dos Sem-Terra (MST), direcionou-se para terras mais férteis e mais próximas dos mercados da Região Centro-Sul. Houve, assim, um aumento de invasões, lideradas pelo MST, de grandes propriedades improdutivas da região. Com isso, o MST se tornou um grupo de pressão de influência crescente. (ALSTON et al., 1999, p. 45-46).

Quanto à implantação da reforma agrária, no início da administração Sarney (1985 – 1990), foi anunciado o ambicioso Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), e se criou o Ministério da Reforma Agrária, para implementá-lo. Visava-se redistribuir terras particulares subutilizadas próximas dos mercados – então ainda disponíveis em grande quantidade. Contudo, a oposição política à reforma agrária por partes dos proprietários de terra – organizados em associações influentes – logo se fez sentir. Essa oposição, e os crescentes problemas macroeconômicos do período fizeram com que minguassem os recursos disponíveis para a reforma agrária. No final da década, as ações de reforma agrária foram virtualmente paralisadas. Em parte, isso ocorreu como resultado dos altos e crescentes preços da terra, associados a uma inflação elevada e em aceleração; isso contribuiu para exacerbar a reação dos proprietários de terra.

A administração Collor (1990 – 1992) pouco fez para mudar esse estado de coisas; na verdade, ao reduzir acentuadamente o pessoal de organizações responsáveis pela reforma agrária, sua reforma administrativa tornou as coisas ainda piores. E, após seu afastamento da presidência, mediante um

processo de *Impeachment*, seu sucessor virtualmente ignorou o problema.

Os eventos acima resumidos explicam os resultados pouco expressivos, em termos de redistribuição de terras, desde meados da década de 1980. Com efeito, o número médio anual de famílias assentadas entre 1986 e 1988 foi de apenas 22.861 e essa média declinou a meros 10.526 entre 1989 e 1994 (ALSTON et al., 1999, p. 52). Mas o MST manteve e ampliou sua pressão. Conforme ressaltam Alston et al. (1999, p. 53),

... o MST e outros grupos de invasores de terras que seguiram seu exemplo levaram a questão da reforma agrária na agenda política por volta de 1994, a um nível jamais atingido na história brasileira. Sua estratégia envolvia a invasão de terras particulares e o uso de violência para atrair a atenção nacional e internacional para a distribuição da propriedade de terras viesada [do País].

Um objetivo importante do movimento dos sem-terra era, pois, o de forçar o governo a intervir, expropriando terras de particulares para reforma agrária. E, na segunda metade da década de 1990, essa estratégia começou a dar resultados. Contribuiu, para isso, os acentuados declínios nos preços de terras resultantes da estabilização de preços do Plano Real; este tornou muito mais fácil para o governo adquirir áreas para projetos de reforma agrária. Tiveram importância, também, fatores como a diminuição da resistência à reforma agrária dos grandes proprietários de terra e a postura moderadamente favorável à reforma agrária da administração social democrata de FHC, de 1994 a 2002. Não obstante, a pressão dos grupos de invasores continuou intensa.

O resultado de todos esses fatores foi um aumento substancial nos 8 anos entre 1994 e 2002, da média anual de famílias assentadas. Ela alcançou 62.500 assentados – uma média bem superior à de qualquer período anterior. No total, cerca de 20 milhões de hectares de terra foram redistribuídos, num feito sem precedentes, na história do Brasil<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Dados de um levantamento de José Eli da Veiga, da Universidade de São Paulo, para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Ver *O Estado de São Paulo*, 21/03/04, p. A13. Entretanto, o autor deixa claro que os resultados recentes alteraram pouco a concentração fundiária do Brasil.

Não se pode negar a importância para esse desempenho da ação do MST e de outros grupos de invasores. Como indicado, eles operavam invadindo fazendas improdutivas ou subutilizadas, criando um impasse. Em decorrência, os proprietários das terras invadidas tendiam a impetrar ações de reintegração de posse; se estas fossem concedidas, eram emitidas ordens de despejo. Isso geralmente acontecia, quando a fazenda invadida estava em produção. Contudo, em muitos casos, essa era, de fato, improdutiva e acabava sendo expropriada e transformada em projeto de assentamento<sup>19</sup>.

Esses eventos ocorreram na gestão FHC. No início da referida gestão, foi anunciada uma reforma agrária pró-ativa, mas o governo acabou sendo forçado a atuar sob a pressão dos episódios cada vez mais freqüentes de invasão de grandes fazendas por organizações de sem-terra. Com isso, a anunciada racionalidade da reforma foi gradativamente substituída por medidas tomadas após o fato. E, com a intensificação das invasões, os procedimentos de reforma acabaram se limitando a expropriação e assentamento sumário de fazendas improdutivas invadidas.

Após ter-se completado o assentamento, o projeto era geralmente relegado à sorte.<sup>20</sup> Conseqüentemente, embora numericamente impressionante o desempenho da reforma agrária desse período, ela foi pouco eficaz em transformar os assentados em agricultores produtivos. E esse desempenho foi alcançado a um custo alto – estima-se que o gasto médio do assentamento de uma família no período foi de cerca de R\$ 40.000 (então cerca de US\$ 13.000), um custo desproporcional, visto que, como mencionado, foi limitado o apoio oficial dado aos assentados (*O Estado de São Paulo*, 7/8/03, p. A10). Uma seqüela da baixa eficiência dos assentamentos da reforma agrária é a grande incidência

de assentados que abandonam suas terras, geralmente após terem-nas vendido a outros<sup>21</sup>.

Isso pode parecer paradoxal, se lembrarmos que a administração FHC criou programas de crédito especiais, a juros reduzidos, para pequenos agricultores e, especialmente, para os assentados pela reforma agrária. Acontece que esses programas especiais de crédito acabaram por alcançar um número relativamente pequeno de assentados, geralmente situados em áreas próximas a mercados e servidos por infra-estrutura razoável; além disso, a maioria dos agricultores beneficiados tinha experiência anterior em produção agrícola e pecuária, estando capacitada a fazer bom uso do crédito (FERREIRA et al., 2001). Nas poucas ocasiões em que o crédito foi amplamente disponibilizado aos assentados, vários dos mutuários menos experientes acabaram se tornando inadimplentes. Em parte, isso resultou do alistamento pelo movimento dos sem-terra, nas suas incursões de invasão de terras, de muitas pessoas inexperientes, mas não se pode ignorar a limitada assistência técnica disponível em muitos dos assentamentos *ad hoc* que emergiram do processo de ocupação acima mencionado.

## O Governo Lula e as questões agrícola e agrária

Os eventos acima certamente eram conhecidos do novo presidente, quando da formação do seu ministério. Era óbvio que ele não poderia embarcar numa estratégia radical de reforma agrária, uma que viesse a desestabilizar o único setor da economia que então crescia e que vinha contribuindo para aliviar as restrições externas do País. Mas também era evidente que ele não poderia abandonar um importante segmento de sua base eleitoral – os movimentos de sem-terra e, mais particularmente, o MST. Assim, o presidente logo deixou

<sup>19</sup> Vimos que somente as propriedades rurais improdutivas ou marginalmente exploradas podem ser expropriadas no âmbito das provisões do *Estatuto da Terra*, para constituir projetos de reforma agrária. Somente grandes fazendas (os latifúndios) podem, assim, ser expropriados.

<sup>20</sup> O atual Ministro da Reforma Agrária costuma usar a natureza incompleta das medidas de reforma agrária da administração FHC como justificativa para a lentidão dos assentamentos da administração Lula. Ele argumenta que seu ministério está criando um novo modelo, mais inclusivo, de reforma agrária e que isso demanda tempo. Ver entrevista no *O Estado de São Paulo*, 18/08/03, p. A6.

<sup>21</sup> Ver Lourival Sant'anna, "Por que os assentados vendem seus lotes", *O Estado de São Paulo*, 19/08/03, p. A7. Na verdade, a lei proíbe que o assentado venda seu lote, mas isso está longe de ser respeitado.

claro que a política agrária de seu governo não se faria às custas da agricultura comercial. Na verdade, parecia sem propósito a proposta de política radical, envolvendo o confisco de terras dos produtores comerciais, dado que – presumia-se – ainda havia amplos estoques de terras improdutivas em grandes propriedades, que podiam ser arrecadadas para a reforma agrária.

Assim, Lula colocou no Ministério da Agricultura Roberto Rodrigues, sem partido, então no comando da Associação Brasileira do Agronegócio, entidade firmemente sintonizada com o segmento moderno da agricultura.<sup>22</sup> E no Ministério da Reforma Agrária, colocou Miguel Rossetto, político do PT, intimamente ligado aos movimentos dos sem-terra e comprometido com a adoção de medidas visando um rápido crescimento do assentamento de trabalhadores rurais sem-terra. Elementos igualmente motivados foram colocados no comando do Incra.

### A questão agrária e a Administração Lula

Os movimentos de sem-terra não se mostraram exatamente felizes com o arranjo acima mencionado. Desde o início, deixaram claro que esperavam um envolvimento mais ágil e profundo do novo governo com a reforma agrária, independentemente do preço que tivesse que ser pago em termos de sacrifício de produção e de exportações. Em meados de 2003, por exemplo, João Pedro Stédile, um dos líderes mais vocais do MST, expressou seu descontentamento e prometeu ações para "*alterar a real correlação de forças na sociedade brasileira*", e para trazer Lula de volta ao pensamento básico de seu partido, conforme interpretado por Stédile. Mas, em face às promessas de resultados mais significativos assim que fossem contornadas as dificuldades macroeconômicas e que se

reorganizassem as entidades governamentais envolvidas com a reforma agrária,<sup>23</sup> o MST concordou, relutante-mente, em conter suas ações de protesto. Não obstante, para deixar claro que falava sério, o movimento promoveu episódios ocasionais de invasão de fazendas, de agências de bancos e de organizações do governo, por sem-terras.

Na verdade, não foram essas promessas, em si, que aplacaram o MST. O principal fator para tal foi, certamente, uma Medida Provisória de 2000 que se tornou lei, proibindo o governo de comprar terras – mesmo improdutivas –, em resposta a invasões por movimentos de sem-terra. Essa lei fez o número de casos de invasões de terra despencar, de 502 casos em 1999 para 158 em 2001 e 103 em 2002. O número de ocupações de terras voltou a aumentar depois que Lula assumiu, mas moderadamente, (houve 222 ocupações em 2003 e 327 em 2004).<sup>24</sup> Na verdade, uma das reivindicações do MST é a revogação dessa lei. O movimento insiste que essa foi uma promessa de campanha; no entanto, como a revogação provavelmente incrementaria consideravelmente a invasão de terras, o atual governo vem protelando a adoção dessa medida.

A pressão e o descontentamento dos sem-terra continuaram; assim, quando, após mais de 1 ano desde a investidura de Lula os resultados no campo da reforma agrária continuavam pouco expressivos,<sup>25</sup> o MST e outras organizações de sem-terra decidiram flexionar seus músculos. Foi então quando encenaram o que ficou conhecido como Abril Vermelho, uma onda maciça de ações de protesto, visando a demonstrar seu descontentamento com os resultados em termos de política agrária. Houve invasões de terras, bloqueios de estradas e ocupações de agências de bancos e de escritórios do governo. Foram, na maioria, ações claramente ilegais, mas isso não abrandou a

<sup>22</sup> Há várias associações ligadas à agricultura comercial; algumas foram criadas, principalmente, para fazer lobby em favor dos grandes proprietários de terra, mas há outras mais alinhadas aos interesses da moderna agricultura comercial. A Associação Brasileira de Agronegócio faz parte desse segundo grupo.

<sup>23</sup> Ver a entrevista concedida pelo Ministro da Reforma Agrária em *O Estado de São Paulo*, 16/08/0303, p. A6 e A7.

<sup>24</sup> Ver *O Estado de São Paulo*, 23/02/05, p. A7.

<sup>25</sup> Por exemplo, de acordo com dados do Incra, ao final de março de 2004, apenas 4.112 famílias tinham sido assentadas. Aparentemente, isso não se deveu apenas à falta de recursos, mas também a problemas e insuficiências do Incra. O presidente do Incra, por exemplo, reclamou que a organização estava experimentando escassez de pessoal, e que precisava, urgentemente, contratar cerca de 3.600 funcionários para que fosse alcançada a meta de assentamento para 2004 (*O Estado de São Paulo*, 20/03/04, p. A14).

determinação dos movimentos sem-terra. A tática usada foi a de invadir, bloquear, mas recuar à medida que se impetrassem ações judiciais e que ficasse claro que viriam medidas repressivas – geralmente a cargo de governos estaduais.

É interessante ressaltar que, com a onda do Abril Vermelho, tornou-se evidente um novo cenário: ao contrário do que geralmente acontecia no passado, dessa vez apenas poucas das fazendas invadidas eram, realmente, improdutivoas. E isso não foi coincidência. De fato, o estoque de grandes propriedades improdutivoas diminuiu e, recentemente, ficou claro – tanto para o governo, quanto para o MST – que o período de fácil aquisição mediante pressão de terras para projetos de assentamento havia terminado. Acontece que, de um lado, uma porção significativa do estoque de grandes propriedades improdutivoas foi utilizada nos assentamentos da década de 1990; e, do outro lado, a recente onda de prosperidade da agropecuária induziu um uso mais intensivo da terra em boa parte das propriedades agrícolas. Obviamente, ainda existem grandes propriedades improdutivoas, mas a maioria está localizada em regiões inférteis, freqüentemente atingidas por secas e distantes de mercados. Mas, tendo aprendido com os eventos da fase de expansão da colonização da Amazônia, os movimentos de sem-terra não vêm mostrando interesse por essas terras. Assim, grande parte dos recentes episódios de invasão de terras ocorreu em áreas férteis e bem providas de infra-estrutura, e em propriedades produtivas que, pelo *Estatuto da Terra*, não podem ser desapropriadas para projetos de assentamento.<sup>26</sup>

É claro que o governo tem a opção de negociar com proprietários fundiários a compra de terras a vista – e a preços de mercado. E é isso que vem sendo forçado, mais recentemente, a fazer. Segundo o Incra, em 2004, foram

gastos cerca de 1 bilhão de reais na aquisição de terras; e quase 60% das famílias assentadas naquele ano o foram em áreas adquiridas dessa forma, pelo governo.

É oportuno ressaltar a atitude do governo federal diante das manifestações, protestos e invasões de 2004. Esta consistiu, basicamente, em freqüentes afirmativas de que a lei precisa ser obedecida e de promessas aos movimentos de sem-terra de melhores resultados no futuro. Tanto o Presidente quanto os Ministros da Justiça e da Reforma Agrária têm insistentemente afirmando que o governo não pode dar amparo a ações ilegais e que a reforma agrária não será realizada sob pressão, mas nenhuma medida mais concreta tem sido tomada pelo governo federal para reprimir tais ações dos sem-terra. Na verdade, uma vez que as medidas para expulsar invasores, quando determinadas pelo judiciário, devem ser implementadas por governos estaduais e não pelo federal, as exortações deste não precisam ser acompanhadas de medidas mais palpáveis.

Quanto ao desempenho de 2004, em termos de assentamentos, parece indicar considerável melhoria; segundo o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra), naquele ano, foram assentadas 81.254 famílias, quase três vezes mais que em 2003. Contudo, esses números vêm sendo contestados, tanto pelo MST como pela Comissão Pastoral da Terra (CPT).<sup>27</sup> Na verdade, o MST tem freqüentemente expressado seu desagrado em relação ao desempenho da política agrária do governo e, em meados de 2005, organizou uma nova onda de protestos e demonstrações ainda mais intensas que a de 2004.

Em termos de reforma agrária, um ponto merece destaque aqui: o modesto desempenho da administração Lula só pode ser parcialmente atribuído à falta de terras improdutivoas bem

<sup>26</sup> A escassez de grandes fazendas improdutivoas está mudando a retórica do MST. No passado, o inimigo – e principal alvo de suas ações – era o latifúndio improdutivo. Recentemente, na medida em que este começou a encolher, o principal inimigo passou a ser o agronegócio burguês – as grandes fazendas modernas e produtivas (conforme afirmativas de ideólogos do MST em *O Estado de São Paulo*, de 30/5/04, p. A10). Cabe salientar que, a despeito da natureza pragmática das ações do MST, este é, na sua essência, um movimento ideológico radical.

<sup>27</sup> Ver *O Estado de São Paulo*, 20/01/05, p. A9.

localizadas e à insuficiência de recursos; parte da responsabilidade também reside nas ineficiências e inadequações das organizações governamentais de reforma agrária. O próprio presidente Lula longe está de satisfeito com esse desempenho,<sup>28</sup> mas ainda não fica claro o que se fará para melhorá-lo.

### **A performance da agricultura comercial no Governo Lula**

A safra do primeiro ano do mandato de Lula (a safra 2003/2004) foi recorde, atingindo 119,1 milhões de toneladas. E a safra de 2003/2004 deveria ser ainda maior – segundo a previsão que circulou na época, seria de 131,9 milhões de toneladas – mas ela sofreu acentuada redução em razão de problemas climáticos em importantes regiões produtoras.<sup>29</sup> Quanto ao desempenho do comércio internacional do setor, o superávit comercial de 2003 do agronegócio registrou um aumento, para US\$ 25,9 bilhões (AGRONEGÓCIO..., 2004, p. 17). E, em 2004, esse superávit foi ainda maior; no período de 12 meses, terminado em maio de 2004, a Balança Comercial do agronegócio totalizou US\$ 28,3 bilhões, quase 27% a mais do que o mesmo período de 12 meses do ano anterior.

Vale ressaltar, aqui, que o presidente Lula tem deixado clara sua satisfação com a performance do setor agropecuário; e vem mostrando seu apreço pelo ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues.<sup>30</sup> Além disso, o governo vem ativamente envidando esforços para que sejam supridas as necessidades de financiamento da agricultura comercial<sup>31</sup>. E, dando prosseguimento aos esforços da administração anterior,

o Ministério das Relações Exteriores se dedica, vigorosamente, a um projeto prioritário para a agricultura comercial: o da pressão para obter, nas negociações internacionais, a redução ou remoção de barreiras comerciais às exportações agrícolas e do agronegócio, tanto junto aos Estados Unidos quanto à Comunidade Européia. No passado, o alvo da pressão dos grupos de influência da agricultura comercial era a obtenção de favores e subsídios para o setor; agora, eles demandam uma forte postura internacional de negociação por parte do governo. Hoje, o que o setor quer são mercados em expansão, e a Administração Lula vem se dedicando a fazer com que isso aconteça.

Contudo, há um problema interno que pode restringir a expansão do agronegócio: é o das deficiências de infra-estrutura, atrás apontado. E esse problema é agravado pela escassez de recursos do governo federal para investir, o que restringe a adoção de medidas para corrigir a situação. Além disso, há certa relutância no atual governo em promover investimentos privados em infra-estrutura. No passado, os investimentos desse tipo eram prerrogativa do Estado e há políticos e administradores públicos que desejam ver isso voltar a acontecer – embora sem que se saiba com que meios.

Em suma, a agricultura comercial está longe de ser tratada como um oponente pela Administração Lula. Pelo contrário, esta certamente espera que continue a contribuir de forma importante para os esforços nacionais objetivando alcançar um crescimento duradouro. Mas isso não está garantido; para que a expansão do agronegócio continue firme, o

<sup>28</sup> Em discurso proferido num encontro com pequenos agricultores em meados de 2004, no Rio Grande do Sul, o presidente Lula afirmou que a reforma agrária do presente está longe de ser a dos seus sonhos; além disso, manifestou que está ciente de que sua administração provavelmente não poderá fazer tudo que ele deseja, mas prometeu melhores resultados no futuro. (*O Estado de São Paulo*, 13/07/04, p. A8).

<sup>29</sup> Segundo avaliação da Conab, deve ocorrer uma quebra de cerca de 12 milhões de toneladas na safra 2004/2005, causada, principalmente, por forte seca nos estados produtores da Região Sul. Espera-se, assim, uma produção de grãos de apenas 119,5 milhões de toneladas para a safra. (*Gazeta Mercantil*, 23/03/05, p. B-12).

<sup>30</sup> Roberto Rodrigues repetidamente reconheceu o apoio que vem recebendo de Lula. De fato, desde o início de 2003, o ministro conseguiu levar o presidente a 12 feiras agropecuárias - muitas delas grandes eventos enaltecendo os sucessos da agricultura comercial. E, neles, seus discursos expressam sua satisfação com o desempenho do setor (*Gazeta Mercantil*, 20/05/2004, *Relatório Agronegócio*, p. 1).

<sup>31</sup> O governo disponibilizou para a safra 2004/2005, cerca de US\$ 15 bilhões oriundos de várias fontes, para o financiamento da agricultura comercial, 39% a mais do que o destinado para a safra anterior. O crédito aos pequenos agricultores (incluindo os assentados pela reforma agrária) deve ter aumentado 28%, chegando a aproximadamente US\$ 2,4 bilhões (*Gazeta Mercantil*, 24/05/04, p. B-12).

governo será chamado a atuar, na eliminação de gargalos e na realização de pressão efetiva para assegurar uma expansão vigorosa de mercados externos.

## Conclusão

Começamos registrando a perplexidade de muitos observadores com a atuação da Administração Lula em duas áreas estratégicas, aparentemente desconectadas: a da política macroeconômica e a das políticas agrícola e agrária. Sugerimos que a perplexidade em relação a elas é maior quanto mais o observador se apoiar na retórica do passado do PT, e de Lula, e menos considerar na postura moderada que a colisão que elegeu Lula adotou durante a campanha.

De fato, ao se observar as ações da Administração Lula à luz da retórica, do PT e de alguns dos partidos aliados – e o do próprio Lula –, em campanhas anteriores, é inevitável a surpresa diante dos acontecimentos recentes. Contudo, eliminando-se o aspecto histriônico da campanha e as promessas e ameaças feitas no calor do momento, nota-se que, a partir da *Carta ao Povo Brasileiro*, de meados de 2002, Lula e sua coalizão procuraram transmitir a mensagem de que, em caso de vitória, a lei seria firmemente respeitada e que não haveria mudanças abruptas ou radicais em políticas importantes para assegurar um clima de tranquilidade econômica. Houve, sem dúvida, promessas de mudanças, mas estas deveriam ocorrer gradualmente, sem grandes rupturas. A natureza dos compromissos da coalizão vitoriosa contrastou marcadamente com a das campanhas anteriores de Lula. Considerando-se a aversão da classe média a radicalismos políticos, pode-se mesmo considerar que a postura moderada assumida por Lula foi um dos fatores de sua vitória.

Além disso, temos que ter em vista os eventos acima analisados, que levaram, por um lado, a posturas favoráveis em relação à agricultura comercial e ao agronegócio; e, por

outro, a resultados modestos em termos de política agrária. De fato, ainda que sem muita assistência por parte do governo, recentemente o agronegócio teve um desempenho extraordinário em termos de produção, produtividade e de exportações. Tornou-se, assim, um segmento com importantes contribuições para a retomada do crescimento. Uma política que desagregasse o setor seria, assim, extremamente contraproducente.

Já na área da política agrária, os problemas impostos pela desorganização dos órgãos envolvidos na reforma agrária foram intensificados pela insuficiência de recursos e por crescente escassez de grandes propriedades improdutivas bem localizadas para fins de desapropriação e formação de assentamentos de sem-terra. É nítida a complexidade atual da questão agrária.

Se uma postura realmente radical – coerente com as campanhas anteriores de Lula – tivesse, de início, sido implementada, os impactos em termos de produção e de exportação agrícola seriam provavelmente desastrosos. Em termos de reforma agrária, os resultados poderiam ser mais significativos do que os que os recentemente experimentados, mas gerariam um estado de comoção da opinião pública, que poderia inclusive liquidar com as pretensões futuras do presidente e de sua coalizão. Assim, em grandes linhas, é consistente a evolução recente nos campos agrícola e agrário. E, *ceteris paribus*, essa evolução não sugere mudanças súbitas e profundas nesses campos.

## Referências

- AGRONEGÓCIO garante saldo comercial. *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 10, p. 16-17, jan. 2004.
- ALSTON, Lee; LIBECAP, Gary; MUELLER, Bernardo. **Conflict, and land use**: the development of property rights and land reform on the brazilian Amazon frontier. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999. v. 1, 218 p.
- BACHA, Edmar L. A industrialização e o setor agrícola. In: *POLÍTICA Econômica e Distribuição de Renda*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p 117-145.

- BAER, Werner. **The brazilian economy: growth and development**. 5<sup>th</sup> ed.. Westport: Praeger, 2001. 498 p.
- CHAMI, Jorge. O setor externo brasileiro no século XX. In: IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2003. p. 413-449.
- DIAS, Guilherme; SILVA, L. da; AMARAL, Cicely Moitinho. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-98. In: BAUMANN, Renato (Ed.). **Brasil: uma década em Transição**. Rio de Janeiro: CEPAL–Campus, 2000. p. 223-253.
- FERREIRA, Brancolina; FERREIRA, Fernando G.; GARCIA, Ronaldo C.; A agricultura familiar e o PRONAF: contexto e perspectiva. In: GASQUES, José G.; CONCEIÇÃO, Júnia C. da, **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2001. p. 479-539.
- GOLDIN, Ian; REZENDE, Gervásio de Castro. a **Agricultura brasileira na década de 80**: crescimento numa economia em crise. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. 119 p.
- GOODMAN, David. A expansão da fronteira e colonização rural recente política de desenvolvimento do Centro-Oeste do Brasil. In: BAER, Werner et al. (Ed.), **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978. 396 p. il.
- JANVRY, Alain de. **The agrarian question and land reformism in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins, 1981.
- KAGEYAMA, Angela et al. O novo complexo agrícola brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. (Ed.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. p. 113-223.
- MONTOYA, Marco Antonio. GUILHOTO, Joaquim J. M. O agronegócio no Brasil entre 1959 e 1995: dimensão econômica, mudança estrutural e tendências. In: MONTOYA, M. A. PARRÉ, J. L. (Ed.). **O Agronegócio brasileiro no final do século XX**. Passo Fundo: UFP, 2000. p. 3-32.
- MUELLER, Charles C. Recent frontier expansion in Brazil: the case of Rondônia. In: BARBIRA-SCAZZOCCHIO, Françoise (Ed.), **Land, people and planning in contemporary Amazônia**. Cambridge: Centre for Latin American Studies–Cambridge University, 1980. p. 141-153.
- MUELLER, Charles C. Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 685-708, dez. 1988.
- MUELLER, Charles. Políticas governamentais e a expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 3, p. 45-73, Jun. 1990.
- MUELLER, Charles C. Dinâmica, condicionantes e impactos ambientais da evolução da fronteira agrícola no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 64-87, Jul./Set. 1992.
- MUELLER, Charles C. **Land settlement and sustainability: the process of colonization in South America's Amazon and in Brazil's savannas**. Trabalho apresentado na UNU Conference on the Sustainable Future of the Global System, organizada pela United Nations University, Tokyo, 16-18 October 1995, 38 p.
- NICHOLLS, William, , The Brazilian agricultural economy: recent performance and policy. In: ROETT, Riordan (Ed.) **Brazil in the sixties**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1975. p. 47-87.
- OLIVEIRA, João do Carmo. Transferência de recursos da agricultura no Brasil: 1950-74. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p.773-821, 1984.
- PATRICK, George. Fontes de crescimento na agricultura brasileira: o setor de culturas. In: CONTADOR, Cláudio (Ed.). **Tecnologia e desenvolvimento agrícola**. Rio de Janeiro: IPEA: INPES, 1975. p. 89-110. cap. 3.
- REZENDE, Gervásio de Castro. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: IPEA, 2003. 246 p.
- REZENDE, Gervásio de Castro. A política de preços mínimos e o desenvolvimento agrícola da região Centro-Oeste. In: HELFAND, Steven; RESENDE, Gervásio (Ed.). **Região e espaço no desenvolvimento brasileiro**. Brasília, DF: IPEA, 2003a. p. 54-59.
- SAYAD, João. **Crédito rural no Brasil**: avaliação das críticas e propostas de reforma. São Paulo: FIPE: Pioneira1984. (Estudos Econômicos). 136 p.