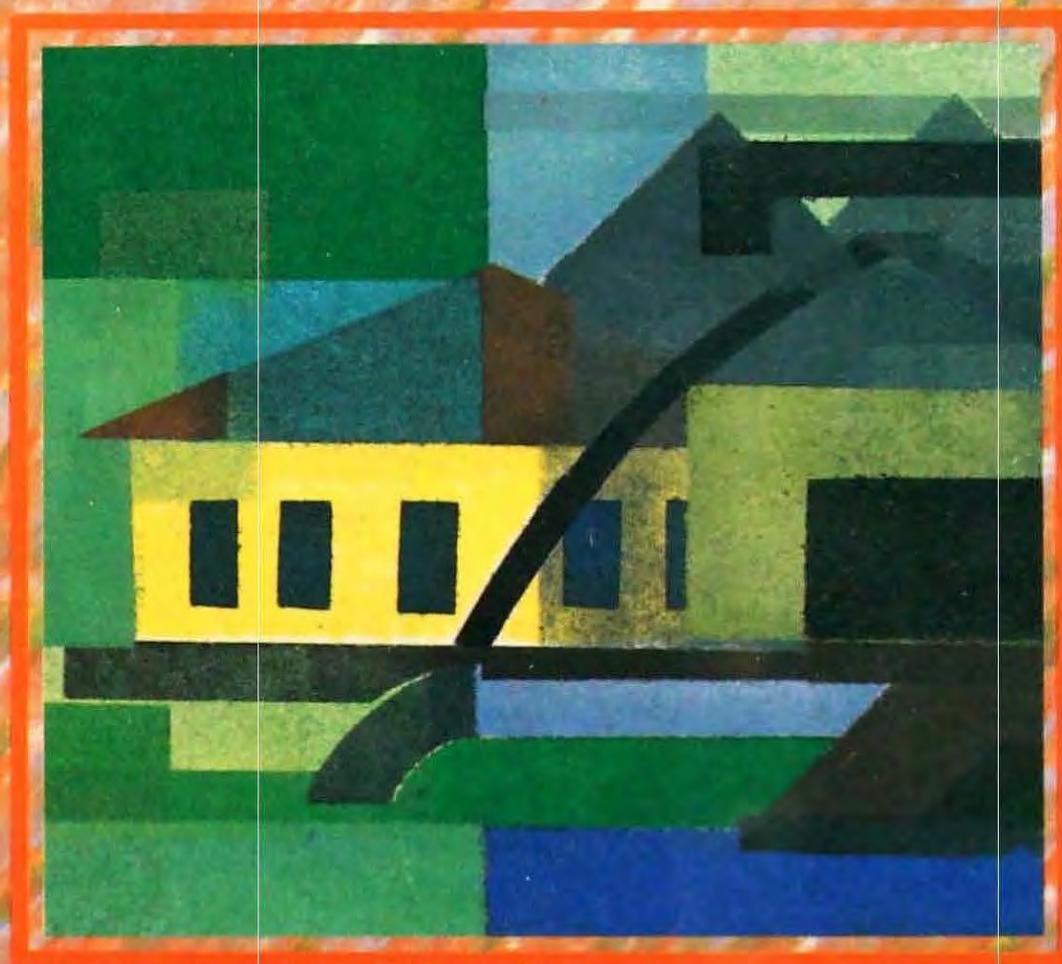


O Desenvolvimento da Agropecuária Brasileira

da agricultura escravista
ao sistema agroindustrial

João Carlos Monteiro de Carvalho



Brasília 1992



**A CASA DO LIVRO
DE BRASÍLIA LTDA.**

Ed. Venâncio VI - Lojas 03, 09, 13, 17
70 302 Brasília-DF
Tels.: 224-3472 / 224-1378 / 224-3387

Livraria, lugar de dança,
Lugar de descoberta.
Carlos Drummond de Andrade
in «Livraria Alvo».

Obra: *Desenvolvimento
da Agrop. Brasileira*

Autor: *Emilia Pa*

Origem/Editor: *comsig.*

CÓDIGO	N. F.	OPS
	<i>288</i>	<i>288</i>

07-94

R\$ 6,00



Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA
Secretaria de Programas Especiais - SPE

O desenvolvimento da agropecuária brasileira

**da agricultura escravista
ao sistema agroindustrial**

João Carlos Monteiro de Carvalho

Serviço de Produção de Informação

**Brasília, DF
1992**

Presidente da República
Itamar Franco

Ministro da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
Lázaro Barboza

Presidente EMBRAPA
Murilo Xavier Flores

Diretores
Eduardo Paulo de Moraes Sarmiento
Ivan Sergio Freire de Sousa
Manoel Malheiros Tourinho

Secretaria de Programas Especiais - SPE
Ed. Sede EMBRAPA
SAIN - Parque Rural
1º andar, sala 105
70770-901 Brasília, DF

Tiragem: 1.000 exemplares

Carvalho, João Carlos Monteiro de.

**O desenvolvimento da agropecuária brasileira: da agricultura
escravista ao sistema agroindustrial / João Carlos Monteiro de Carva-
lho. - Brasília: EMBRAPA-SPI, 1992.**

171p.

**1. Agropecuária - Desenvolvimento - Brasil. 2. Sistema agroin-
dustrial - Evolução - Brasil. 3. Capitalismo. I. Título.**

CDD 338.1

© EMBRAPA - 1992

HOMENAGEM

Aos produtores agrícolas e aos funcionários da EMBRAPA e da CEPLAC, especialmente, que com o suor de seu trabalho fazem o engrandecimento da agropecuária brasileira.

***À Maria José, minha mulher
Ao Juliano, Leandro, Priscila e Milena, meus filhos***

dedico

Este livro é uma parte reduzida e simplificada dos Capítulos III e IV da tese de Doutorado em Economia apresentada pelo autor e aprovada pela Universidade Central de Barcelona, Espanha, em outubro de 1986.

O autor: JOÃO CARLOS MONTEIRO DE CARVALHO, filho do Engenheiro-Agrônomo Edgard Monteiro de Carvalho e de Maria de Carvalho, nasceu em Salvador, BA. É Engenheiro-Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura de Lavras, MG (1969); Mestre em Ciências Sociais pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", USP (1975); Doutor em Economia pela Universidade Central de Barcelona (1984), estudou Ciências Políticas e Sociologia em nível de doutorado na Universidade Autônoma de Bellaterra, Barcelona. Trabalhou como Extensionista Rural por dez anos na CEPLAC (1970-80), tendo sido seu Secretário Geral em 1987. De 1980/82 foi Secretário Nacional de Planejamento Agrícola e Subchefe do Gabinete do Ministro da Agricultura no período de 1988/90. Atualmente é Pesquisador e Chefe da Secretaria de Programas Especiais - SPE da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA. É autor do livro Camponeses no Brasil (Ed. Vozes) e de várias obras na área de Desenvolvimento Econômico.

Sumário

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	11
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA	17
1.1. Agricultura escravista exportadora	17
1.2. Transição para o trabalho agrícola assalariado	24
1.3. Agricultura exportadora capitalista	35
1.3.1. O modelo de substituição de importações e o subsistema agropecuário	46
1.4. O sistema agroindustrial	66
2. EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES DO ESTADO NAS DIVERSAS FORMAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS BRASILEIRAS	85
2.1. Conceito e características do Estado	85
2.2. O Estado Metropolitano (1500-1822)	96
2.3. O Estado Oligárquico (1822-1930)	98
2.4. O Estado Populista (1930-1963)	104
2.5. O Estado Planejador-Produtor (1964-.....)	113
2.6. Evolução histórica da pesquisa agrícola e da extensão rural .. .	120
2.6.1. O caso do cacau e da CEPLAC	143
3. CONCLUSÕES	161
4. REFERÊNCIAS	165

Apresentação

O denominado sistema ou complexo agroindustrial brasileiro tornou-se, a partir dos anos 60, um dos principais condutores da economia. Ele participa com 42% na formação do PIB e com 40% de nossa pauta de exportações, gerando em torno de 25 milhões de empregos diretos e indiretos.

É sob esta perspectiva que o presente trabalho procura demonstrar as inter-relações existentes entre os diversos subsistemas da economia, através de uma avaliação histórica. Utilizando-se da análise das políticas econômica, cambial, tributária e comercial aplicadas pelo Estado em diversos momentos históricos, o autor demonstra que o financiamento realizado pela agropecuária aos demais segmentos da economia penalizou, ao longo da evolução econômica e social do País e dentro desse segmento agrícola, as denominadas culturas alimentares, com o objetivo principal de obter alimentos baratos para manter baixos os níveis salariais nos centros urbanos.

O estudo abrange ainda o campo das ciências políticas. A configuração específica do Estado brasileiro, nas diversas formações sócio-econômicas pelas quais passou a sociedade, permite que o leitor tenha melhor compreensão da formulação de políticas econômicas específicas.

A experiência do autor com a região cacaeira culmina seu trabalho com um estudo de caso para comprovar suas formulações teóricas. A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, mediante a óptica do autor, reproduz no plano regional a intervenção estatal na economia, trazendo à luz todas as conseqüências na formação de um sistema ou complexo agroindustrial.

A EMBRAPA, a partir de 1990, tem procurado reestruturar-se, para enfrentar os novos desafios do século XXI. A redefinição de sua missão, através do planejamento estratégico, levará a uma administração também estratégica. Neste sentido, a EMBRAPA defende que o caminho da agroindustrialização deve ser percorrido como uma das prioridades do processo de geração de tecnologia agropecuária.

Murilo Xavier Flores
Presidente da EMBRAPA

Introdução

O desenvolvimento agrícola tem sido tradicionalmente estudado sob a ótica em que a economia era trissetorial; assim, a agricultura e os seus problemas restringiam-se a um setor autônomo e os estudos centravam-se principalmente na análise da organização da produção.

As pesquisas realizadas por Goldberg, nos Estados Unidos, nas décadas de 50 e 60, abriram novas perspectivas para melhor interpretação e compreensão dos problemas agrícolas. Tanto na Europa, especialmente na França, quanto na América Latina, surgiram estudos que associavam o crescimento da agricultura com o crescimento da indústria, mais especificamente o ramo vinculado ao setor agropecuário, que veio a denominar-se de agroindústria.

Assim é que o "desenvolvimento agrícola" passou a ser observado e analisado sob o enfoque do "desenvolvimento industrial". Este fato está assentado na importância crescente que as atividades industriais possuem, tanto pela oferta de insumos e tecnologia para a agricultura, quanto pela aquisição e transformação de produtos do Setor por parte das Indústrias Agrícolas e Alimentícias (IAA).

De fato, pode-se verificar que a agricultura tem apresentado razoáveis indicadores de crescimento à medida que ela, na atualidade, oferece um extenso mercado para os denominados insumo agrícolas modernos, ou seja, corretivos, fertilizantes, maquinário agrícola, defensivos, etc., além de apresentar-se, para a economia, como indústria transformadora, que contribui para o estímulo à produção agrícola, em face da crescente demanda por seus produtos. Essa indústria, por sinal em franca expansão, possui por sua vez um mercado urbano em constante crescimento, principalmente nos últimos trinta anos.

Apresentado o problema com essa dimensão, verifica-se que, embora aparentemente de fácil compreensão, acaba tornando-se mais complexo ainda, visto que os problemas da agricultura ou a análise de seu crescimento não poderão ser entendidos de forma isolada, fora do contexto global e de crescimento da economia. Isso posto, avulta a necessidade de procurar entender-se o crescimento da agropecuária, relacionando-a com o crescimento industrial.

Ao verificar que, no Brasil, cada vez mais utilizam-se insumos agrícolas modernos para o aumento da produtividade agrícola, que através de economia de escala tenderia a aumentar a produção com menores custos, o assunto assume uma complexidade de tal monta que extrapola por si só os limites do subsistema agropecuário e o alcance dos estudos oferecidos pela microeconomia de consumo e da produção de alimentos neste subsistema.

Para este trabalho, os fenômenos ou fatos sociais que estão ocorrendo na agropecuária brasileira, como a proletarização de grande parte do campesinato, isto é, as alterações nas relações sociais de produção, bem como maior uso de capital intensivo na agricultura, em busca de maiores rendimentos por unidade produtiva, só podem ser entendidos no marco da penetração do capitalismo no campo, o qual, em última análise, é quem está estimulando ou promovendo essa modernização na agropecuária.

O capitalismo através da história, em sua expansão, tem apresentado forte capacidade de mudar o seu itinerário e as formas de ação, à medida que aparecem obstáculos à sua reprodução. Sua evolução, seja na área industrial, comercial ou agrária, não é linear, uniforme ou padronizada. Apresenta-se, isto sim, maleabilidade, capacidade de mudança de rota e de readaptação a novas situações. Inclusive, quando em períodos de crise, encontra novas táticas para sua sobrevivência e posterior reprodução. Avança através dos tempos em ciclos de expansão e contração, utilizando variadas formas de ação, específicas tanto para os ciclos de expansão quanto para os ciclos de crise, em busca de reprodução e acumulação.

Assim, nesta ótica é que o estudo de determinados fenômenos ocorridos na agropecuária brasileira deve ser encarado e entendido. Desta forma, podemos supor que o fenômeno da modernização da agropecuária, ou seja, as alterações nas relações de produção aí existentes, o uso de capital intensivo, o processo de comercialização e a transformação dos produtos agrícolas, são aspectos particulares, bem específicos dentro de um marco da expansão e reprodução do modo de produção capitalista, através de "tipo concreto" específico, que aqui está sendo entendido ou denominado de "sistema" ou "complexo agroindustrial".

A formação e evolução desse complexo agroindustrial é, portanto, o resultado de uma evolução histórica própria da economia brasileira. Em outras palavras, as transformações que ocorreram e estão ocorrendo na agropecuária estão intimamente relacionadas com as transformações que ocorreram e estão ocorrendo na economia como um todo, ou seja, estão relacionadas com as transformações ocorridas na sociedade brasileira. Assim, o avanço na agropecuária de um "estádio" mais atrasado para um mais adiantado deve ser analisado em relação ao avanço do capitalismo na sociedade como um todo.

Portanto, também torna-se importante buscar explicações para este avanço, no contorno desse complexo e aí identificar relações com outros elementos de outros sistemas ou subsistemas da economia.

De forma mais resumida, podemos dizer que com o desenvolvimento da economia, ou seja, à medida que a economia brasileira começou a industrializ-

zar-se e a desenvolver um sistema de serviços, com a conseqüente urbanização de grande parte da população, ocorreu uma transformação bastante complexa na estrutura produtiva do País. Assim, o número de pessoas a serem alimentadas por agricultores aumentou. Ou seja, a urbanização levou à crescente demanda por produtos agrícolas.

Uma população urbana, em 1950, de 30% da população total passou, em 1984, a 70%. Isto quer dizer que grande parte da população passou da fase de autoconsumo a outra de demandadora de alimentos. Este fato é importante por dois fatores principais: primeiro, porque os produtos agrícolas passaram a ser comercializados em grande escala; e segundo, porque ocorreram profundas transformações nos métodos de produção.

Estes fatos são importantes porque implicam, para sua melhor compreensão, em estudo mais apurado das relações que agora se estabelecem entre a agricultura e outro segmento, o comercial. Por outro lado, implica também na necessidade de melhor análise dos efeitos das transformações nos métodos de produção, em relação às relações de produção aí estabelecidas, e na busca por parte dos produtores agrícolas de maior produção por área, para atender à demanda crescente dos centros urbanos. Demanda esta caracterizada, cada vez mais, não apenas pela quantidade absoluta de alimentos, mas também pela diversificação e qualidade desses alimentos. Para Fenollar¹, a famosa lei de E. Engel (de que, à medida que a renda aumenta, aumenta também o gasto absoluto em alimentação, porém em proporção menor ao do conjunto dos gastos) fica desvirtuada por este fenômeno da diversificação e sofisticação dos produtos alimentícios. Produtos estes que, transformados, cozidos ou pré-cozidos, trazem uma certa comodidade ao homem urbano e levam a mulher, que aumenta constantemente sua participação no mercado de trabalho, a cada vez mais se afastar do hábito tradicional de preparar refeições a partir de alimentos frescos. É justamente nessa necessidade que está um dos maiores estímulos à instalação de uma indústria que transforma os alimentos para atender a uma clientela em crescimento e "exigente" em produtos de mais fácil preparação.

Da mesma forma e pelos mesmos motivos expostos, criam-se também condições específicas e necessárias para o surgimento de toda uma rede de distribuição desses alimentos, principalmente através de grandes redes de supermercados.

Esta crescente urbanização e o aparecimento de novos hábitos de viver e de alimentar, acrescida do surgimento de uma categoria social de altos salários –

¹ Fenollar, R.J.i. *La formación de la agroindustria en España; una aproximación causal y regional*. Madrid: Ministerio de Agricultura - S.G.T., 1978. 283p. (Série Estudios).

numerosa em termos absolutos – justificaram a instalação de um complexo parque industrial no Brasil, o qual é comumente denominado de IAA.

É na tentativa de atender à demanda crescente de alimentos que a agricultura incorpora novos elementos que viabilizem o aumento da produção. É justamente dessa necessidade que ela oferece um mercado crescente aos produtos do capital industrial, tais como: maquinaria agrícola, fertilizantes, corretivos, defensivos, etc.

Com o crescimento do sistema industrial e de serviços, a agricultura perde sua importância no conjunto da economia como fornecedora de capital e passa a ser uma demandadora deste, para atender às novas necessidades da “modernização” da sociedade.

É importante ressaltar que devido ao crescimento da economia, promovido principalmente pelo crescimento do sistema industrial e do sistema de serviços, a agricultura muda seu papel de fornecedora direta de alimentos à população e de capital para a economia para fornecedora de “inputs” às IAA e demandante de capital, respectivamente. Constata-se, assim, um decréscimo relativo da importância da agricultura dentro da economia.

Ao observar mais atentamente as características dessas relações, ou seja, as relações específicas que se estabelecem entre a agropecuária e as indústrias que fornecem “inputs” para a agricultura e as que adquirem os “outputs” da agricultura, para transformá-los em produtos semi ou totalmente industrializados, verifica-se uma complexidade e intensidade nessas relações que só poderiam ser compreendidas – novamente torna-se a afirmar – através de estudos que abarquem o denominado “complexo agroindustrial”.

As inter-relações entre a demanda e a oferta desses subsistemas do sistema agroindustrial irão constituir-se em um dos elementos principais de análise desta pesquisa. Ora, na medida em que a agropecuária moderniza-se, no sentido de intensificar suas relações com outros subsistemas da economia, principalmente o industrial, não se justifica estudá-la em separado, mas, sim, identificando, caracterizando e analisando fenômenos que só aparecem à luz de um enfoque mais global.

Em outras palavras, pode-se dizer que, para analisar e melhor entender o surgimento e a formação do complexo agroindustrial brasileiro e suas implicações na agropecuária, torna-se necessário também estudar alguns aspectos da evolução histórica da agropecuária brasileira, procurando identificar e caracterizar as principais variáveis econômicas, sociais e políticas que influenciaram ou estimularam a configuração do atual quadro agroindustrial do País.

O que se pretende é recorrer à história – sem fazer historiografia – como fonte de informações para tentar interpretar e entender a situação atual da agricultura brasileira dentro do denominado “sistema agroindustrial”. Uma visão desta evolução, mediante uma perspectiva histórica, permitirá que melhor se entenda o atual “quadro” agroindustrial, além de melhor identificar e caracterizar as diferentes fases por que passou a sociedade agrária brasileira, em suas distintas formações sócio-econômicas.

Mediante o exposto anteriormente, este estudo também pode ser entendido como uma tentativa de interpretação da modernização da agropecuária brasileira sob a formação sócio-econômica capitalista. Na medida em que as IAA podem ser consideradas como a mais recente expressão de manifestação da penetração do capitalismo no campo, torna-se necessário analisar o “porquê” do avanço ou crescimento dessas indústrias e quais os principais “estímulos” que elas “encontram” ou “criam” para seu estabelecimento e sua evolução.

Assim, em palavras mais simples, pode-se dizer que o objetivo central deste trabalho é estudar, através de perspectiva histórica, a evolução e o estabelecimento do sistema agroindustrial brasileiro, decorrente da penetração do capitalismo no campo.

1. Evolução histórica e principais características da agropecuária brasileira

1.1. Agricultura escravista exportadora

Ao tentar extrair ou realçar alguns elementos ou aspectos históricos da agropecuária brasileira, necessariamente, vêm à tona aspectos e elementos da economia como um todo. Isto se explica pelo simples fato de que a própria ocupação econômica, levada a cabo por Portugal no Brasil Colônia, deveu-se em primeiro lugar à ocupação econômica da terra, e até a presente data a economia brasileira é notavelmente influenciada pela economia agrária.

Portugal, a partir do século XV e durante o século XVI, apresenta-se na Europa como grande potência comercial, tendo Lisboa, paulatinamente, ocupado os lugares das cidades italianas e árabes – Veneza e Alexandria, principalmente – como um grande entreposto comercial para os produtos e especiarias orientais. Vasco da Gama, explorador português, ao contornar o cabo da Boa Esperança e estabelecer pelo sul do continente africano um novo caminho para as Índias, quebra o monopólio da rota controlada por Alexandria. Em 1492, Cristóvão Colombo, a serviço dos “Reis Católicos” espanhóis, Fernando e Isabel, chega às novas terras americanas. Em 21 de abril de 1500, o navegante português Pedro Álvares Cabral chega ao local hoje denominado Porto Seguro, pertencente ao Brasil pela divisão do Tratado de Tordesilhas, celebrado entre Espanha e Portugal para demarcar a soberania territorial de seus respectivos Estados.²

Inicialmente, a ocupação das novas terras não ofereceu atrativos econômicos, não só devido à escassez de capital para ser investido, por parte de Portugal, como também devido aos custos elevados de transportes de madeira, a única extração econômica visível. O comércio de especiarias com as Índias é, até então, mais rentável.

No entanto, a exploração de ouro por parte dos espanhóis, no México e Peru, atraiu a cobiça de outras potências comerciais, como a Inglaterra, França e Holanda, pelas novas terras da América. Tanto Espanha quanto Portugal, a fim de defenderem a posse dessas terras, começam a estabelecer políticas de ocupação.

² Braudel, F. **Las civilizaciones actuales**; estudio de la historia económica y social. Madrid: Editorial Tecnos, 1966. 497p.

Realmente, coube a Portugal a elaboração de uma eficaz política econômica de ocupação das novas terras, visto que a elaboração de uma simples política de defesa estaria além das possibilidades econômicas da Coroa. Assim é que o Estado português elabora e executa uma política relativamente racional de exploração agrícola das terras brasileiras, através de verdadeiras empresas coloniais, que vieram a incorporar o novo território à economia européia, através do fluxo de produtos destinados ao mercado não só português, mas de quase toda a Europa.

Essas empresas agrícolas tinham o objetivo de produzir para o mercado europeu um produto que estava tendo, por essa ocasião, uma forte expansão na Europa: o açúcar. Este produto, segundo Furtado³, já estava sendo produzido por Portugal em suas ilhas-colônias do Atlântico, principalmente na ilha da Madeira. No entanto, sua comercialização estava dominada pelos italianos.

Foi assim que Portugal percebeu a importância das novas terras com dupla finalidade: ocupar, ou seja, tomar posse, e passar a dominar a produção e o comércio do açúcar mundialmente.

Foram doadas grandes extensões de terras aos homens de “posse” e de “qualidade”, para o cultivo de cana-de-açúcar. A mão-de-obra requerida para os trabalhos, inicialmente utilizada, foi a obtida com a escravização dos nativos, os quais, por não estarem acostumados ao trabalho braçal organizado, mas bem acostumados à vida livre, alimentando-se de caça, pesca e frutos silvestres, não se submeteram facilmente à relação de produção escravista. Posteriormente, voltou-se Portugal para a África, donde poderia conseguir a mão-de-obra (naquela época a ideal) para seus objetivos agrícolas.

Assim, a mão-de-obra necessária foi transportada do continente africano para expandir um negócio que já havia demonstrado possuir alta rentabilidade. A esse respeito, assim se expressa Furtado:

“O monte dos capitais investidos na colônia já era, por essa época, considerável. Admitindo-se a existência de apenas 120 engenhos – ao final do século XVI – e um valor médio de 15.000 libras esterlinas por engenho, o monte total dos capitais aplicados na etapa produtiva da indústria resulta aproximar-se de 1.800.000 libras”.⁴

Furtado, atribuindo a existência total de 20.000 escravos e estimando que três quartos destes trabalhavam na atividade açucareira, ao custo unitário de 25

³ Furtado, C. *Formação econômica do Brasil*. 9. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969. p.10-14.

⁴ Furtado (1969), op. cit., p.47.

libras, conclui que a inversão em mão-de-obra era em torno de 375.000 libras. Portanto, o capital empregado na mão-de-obra escrava era de 20% do capital investido na empresa. Da produção estimada de 2.000.000 de arrobas (15 kg), ao preço total de 2,5 milhões de libras esterlinas, pode-se deduzir que a renda gerada pela produção açucareira tornava o investimento atrativo.

No entanto, essa renda não apresentava irradiação para outras áreas produtoras na Colônia. Ela era, em sua quase totalidade, apropriada pela economia da metrópole portuguesa ou holandesa, que nessa época era uma potência comercializadora na Europa, com estreitos laços comerciais em Portugal. Assim, pelo fato de grande parte dessa renda não ser investida na Colônia pelos produtores diretos, pode-se aceitar a suposição de que ela iria parar nas mãos dos comerciantes e financistas residentes na Europa, especificamente holandeses e portugueses.

É assim que se pode verificar, com clareza, que desde os primórdios coloniais o Brasil se inseriu no comércio mundial, via Portugal, como transferidor de rendas líquidas. Em consequência desse fato, a apropriação do excedente gerado na Colônia é transferido para Portugal e ali distribuído pelas elites dominantes, não estimulando nas novas terras, até fins do século XVII, nenhuma outra atividade econômica importante que viesse impulsionar a economia internamente.

Em resumo, pode-se verificar que Portugal, ao implantar as grandes plantações de açúcar para o comércio europeu, utilizou de todos os artifícios possíveis para a mecânica de formação econômica que estava aparecendo: o mercantilismo. O objetivo era produzir um produto agrícola para o mercado europeu, e para isso já existiam condições favoráveis para estimular o processo. Primeiro, a existência de um atraente e crescente mercado europeu. Segundo, a existência de terras agricultáveis e abundantes na Colônia.

As condições outras, que se faziam necessárias, seriam criadas ou reinventadas. O financiamento foi conseguido em parceria, na medida em que havia acordos comerciais, primeiro com a Holanda e posteriormente com a Inglaterra. A força de trabalho necessária para produzir foi a africana, pois o próprio tráfico de escravos já oferecia lucros crescentes a quem os transportava ou financiava seu comércio. Quanto ao lucro a ser obtido, o raciocínio foi simples: primeiro, recriaram na época uma relação de produção abolida há muito tempo: a escravidão. Segundo, através de leis próprias e específicas, outorgava à Metrópole e a seus parceiros comerciais o monopólio ou exclusividade da aquisição e transporte dos produtos. O ciclo foi fechado, com o também monopólio do comércio dos produtos da Metrópole para a Colônia. Desde que a

demanda pelo produto se mantivesse crescente e os preços estáveis, o estímulo à crescente expansão da produção de açúcar estaria assegurado.

As relações com a Metrópole foram estabelecidas a nível de subordinação tão alto, que as novas terras tornaram-se grande atrativo para os grupos econômicos dominantes. E essa atração econômica era fortalecida, à medida que o feudalismo desintegrava-se e o mercantilismo crescia. Vale dizer, que essas formações sócio-econômicas, uma em decadência e outra em ascensão, mantinham uma relação dialética que resultou em formação social específica, que foi implantada na Colônia.

Se, por um lado, a crescente burguesia mercantilista – que por essa época já mantinha um certo poder na Metrópole em aliança com a monarquia – se apropriava dos excedentes e dos lucros, parte destes também eram apropriadas pelo Estado, através de uma série de tributos. Enfim, na Colônia, ficava na verdade uma pequena parte das rendas. Ou seja, na medida em que a grande unidade agrícola de produção era quase auto-suficiente, como um feudo, os donos dos canaviais e engenhos teriam teoricamente grande possibilidade de acumulação. Ora, como na literatura especializada⁵ no assunto não se demonstra a existência dessa formação de capital líquido em mãos desses grandes produtores, é de supor-se que os preços pagos pelo produto, no caso, a cana-de-açúcar, era o menor possível. Assim, se explicaria a forte atração que exercia o comércio do açúcar na burguesia metropolitana: altos lucros.

Pode-se concluir que a Colônia produtora de açúcar manteve, desde o início, uma relação desigual – no intercâmbio comercial – com a Metrópole de tal monta, que pelo menos até o século XVIII foi impossível realizar uma acumulação de capital por mais primitivo que fosse. A economia agrária da Colônia foi totalmente subordinada à economia mercantil da Metrópole. Esse caráter de subordinação econômica do subsistema agropecuário iniciado no Brasil Colônia marcará profundamente a sociedade agrária brasileira e provocará posteriormente desdobramentos, que tenderão a determinar os rumos do processo de desenvolvimento econômico por que o País atravessou.

Dentro da grande unidade produtiva, a organização da produção tinha o objetivo de torná-la auto-suficiente, pelo menos em uma série de produtos, tais como gêneros alimentícios, artigos de ouro e madeira, pequenas peças de metal para tração animal e consertos de máquinas. No entanto, se por um lado, internamente, essa grande unidade produtiva era quase autônoma, quase auto-suficiente, cujas leis e normas de convívio social muitas vezes obedeciam ao

⁵ Simonsen, R.C. *História econômica do Brasil; 1500/1820*. 7.ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977. 475p.

costume local, por outro lado essa mesma unidade produtiva tinha sua produção voltada para o comércio mundial.

Esta peculiaridade, que caracteriza essa grande unidade produtiva, ou seja, um mundo internamente quase feudal com uma relação de produção escravista, tendo a quase totalidade de sua produção um destino mercantil, cujas rendas serão apropriadas e distribuídas externamente, por grupos econômicos alheios aos possíveis interesses internos da Colônia, definirá uma formação social e um tipo de relação de subordinação que manterá por quase três séculos uma situação de relativa pobreza, que refletirá no futuro econômico dessa grande região do continente americano.

A produção agrícola da Colônia, por todo esse período colonial, terá o papel preponderante de transferir capitais líquidos para o crescimento de outros países, principalmente Portugal, Holanda e posteriormente Inglaterra. Uma análise do porquê a Metrópole portuguesa não aproveitou melhor a situação de apropriadora e distribuidora dos excedentes gerados na Colônia para impulsionar seu desenvolvimento, como o fizeram os demais países colonizadores, principalmente Inglaterra, não é objeto desse estudo. No entanto, como apontam Simonsen⁶ e posteriormente Furtado⁷, vale ressaltar que a pequena Metrópole, metida numa Europa convulsionada por vários conflitos políticos entre países militarmente poderosos, constantemente era obrigada a realizar acordos comerciais desfavoráveis a seus interesses e aos da Colônia. Entretanto, para sobreviver como Nação e Estado soberanos, aceitava as imposições comerciais, que converteram Lisboa em simples entreposto comercial, enquanto outras cidades já participavam da Revolução Industrial.

Basicamente, a Colônia, até princípios do século XVIII, tinha sua economia assentada na monocultura de exportação, tendo que importar da Metrópole quase todos os demais bens para a sobrevivência da população. A produção de alimentos era insignificante, destinada apenas ao consumo das grandes fazendas, e o excedente enviado para consumo dos poucos núcleos urbanos. Por sua vez, a população era basicamente rural e constituída de escravos, proprietários de terras e uns poucos homens livres.

Os papéis principais do subsistema agropecuário era os de produzir excedentes para o mercado externo; prover trabalho e subsistência ao homem rural; produzir alimentos para a população total; obter divisas para a importação de produtos críticos à sobrevivência da Colônia; e fornecer capitais para o crescimento da economia metropolitana e de outros países europeus (parceiros comerciais de Portugal).

⁶ Simonsen (1977), op. cit., p.351-388.

⁷ Furtado (1969), op. cit., p.83-90.

Isso posto, pode-se afirmar que, quanto às grandes unidades produtivas, a produção de alimentos poderia ser afetada apenas devido a problemas conjunturais (climáticos principalmente). É de supor que aparentemente interessava ao proprietário dos engenhos atender ao nível mínimo de alimentação para a reprodução da força de trabalho. Quanto à disponibilidade de açúcar para o mercado externo, esta, ao que tudo indica, estava também relacionada aos problemas conjunturais de clima e da demanda agregada externa, pois, como foi visto anteriormente, os maiores investimentos nas grandes unidades produtivas eram de capital fixo (escravos e maquinário), e poderiam continuar produzindo açúcar, apesar, por exemplo, da forte caída dos preços do produto. Desde que os custos internos não ultrapassassem os custos da reprodução da força de trabalho, a disponibilidade desse produto estaria assegurada no mercado europeu.

De maneira aproximada e de acordo com a Figura 1, pode-se compor o sistema agroexportador brasileiro, até finais do século XVIII, com as seguintes características:

- formado basicamente de um subsistema agropecuário (interno) e de outro de distribuição (externo), ocorrendo entre si uma relação de subordinação daquele para com este.
- tanto o financiamento quanto a política de produção são de responsabilidade externa, ou seja, fora da fronteira da Colônia.
- o aumento de produção do subsistema agropecuário ocorre bem mais em função da expansão da fronteira agrícola do que em decorrência do aumento da produtividade da terra.
- o subsistema produtivo agrícola caracteriza-se por monocultura (açúcar), cultivada em grandes unidades, mantendo uma relação de produção escravista, cuja produção é beneficiada internamente e posteriormente enviada à comercialização. É induzido a gerar capitais para transferência ao exterior.

Caracteriza-se ainda por:

- produção obtida via uso de terra e mão-de-obra. A tecnologia utilizada é relativamente simples.
- tendência à auto-suficiência alimentar;
- fator terra abundante e doado pelo Estado Metropolitano, ou seja, possui valor de uso;
- investimentos de capital fixo (benfeitorias e escravos) e muito pouco capital variável. Não há preocupações em inversões na terra que viessem a preservar ou aumentar sua produtividade.

- como é preponderante o investimento em capital fixo (benfeitorias e escravos), as oscilações na produção são determinadas muito mais por fatores climáticos que por flutuações no nível de preços.

Deve ficar claro que a produção do subsistema agrícola é que marca a economia da Colônia. Assim, a produção agrícola traduz-se na produção da economia da Colônia. A sociedade colonial é, portanto, uma sociedade agrária, e o próprio Estado, que no futuro virá a formar-se com a independência política, terá suas raízes no meio rural colonial.

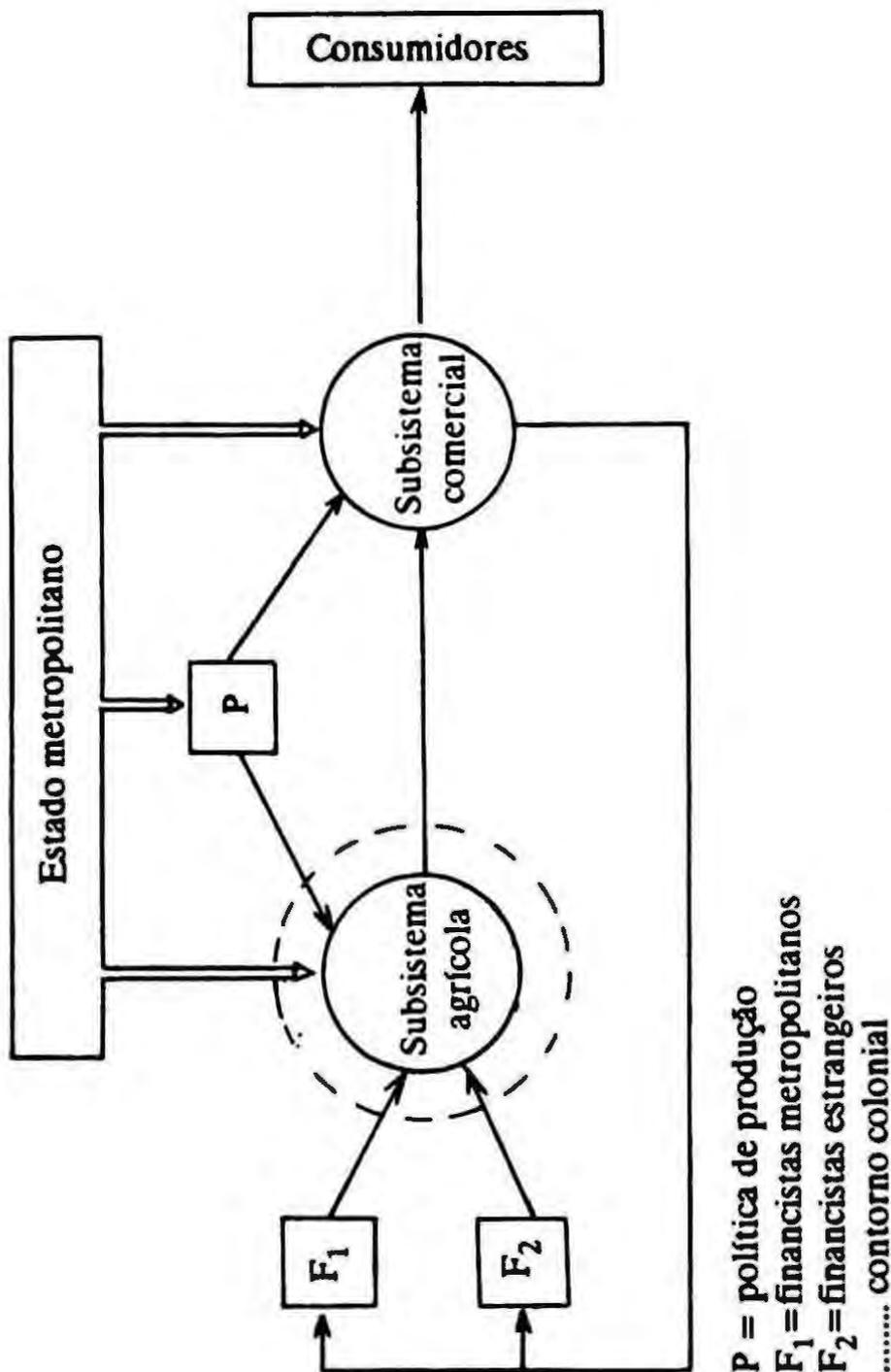


FIG. 1. Sistema agroexportador do Brasil Colônia, século XVI-XIX.

1.2. Transição para o trabalho agrícola assalariado

Como foi visto no capítulo anterior, a produção de cana-de-açúcar foi relativamente o principal fator econômico de importância que se desenvolveu na Colônia durante os séculos XVI e XVII, apesar de fortes retrocessos, devido principalmente à concorrência das plantações implantadas nas Antilhas por ingleses e franceses.

Torna-se de bom alvitre ressaltar que apesar do caráter da colonização, voltada por todo esse período para a produção de açúcar para o mercado europeu, houve na Colônia um certo dinamismo – débil em relação ao açúcar – na criação de gado e muares, bem como na produção de fumo, algodão, arroz e culturas de subsistência. Mas essa produção, em termos globais, é tão-somente marginal; é mais um complemento à frágil economia interna.

Com a decadência do dinamismo açucareiro, a Colônia apresenta-se com futuro incerto. Portugal, duzentos anos após a descoberta das novas terras, elabora nova política, de busca ou descoberta de metais preciosos. Assim, a exemplo da Espanha dois séculos antes, a Metrópole promove a busca de metais preciosos na América. Estimula, também, a migração massiva de portugueses para a Colônia, acenando-lhes com o enriquecimento rápido. O século XVIII marca o início, o auge e também a decadência do ciclo do ouro no Brasil.

No entanto, este fato, ou seja, a penetração no interior do vasto território em busca de metais preciosos, impulsionou a ocupação e o posterior estabelecimento em novas terras, bem como a implantação de uma série de cultivos para dar suporte à corrente migratória, dirigida ao interior do continente.

Homens livres e escravos embrenharam-se nas matas e por cem anos expandiram uma área econômica que veio a ser a base da futura região policultora. Iniciada por volta de 1710, a exploração escravista mineira apresentou seu auge na metade daquele século, com a exportação de ouro no valor de 2,5 milhões de libras esterlinas⁸. No entanto, no final do século, essa atividade mineira apresentava-se em franca decadência, e aquele vasto contingente humano buscava alternativas outras para sua sobrevivência. O fato foi que aquele expressivo núcleo demográfico encontrou como forma de sobrevivência encolher-se em regime de subsistência. A economia, embora atrofiada, impulsionou o campesinato, que veio a constituir-se, no futuro, em uma das regiões agrícolas mais importantes do País, abrangendo os atuais estados de Minas Gerais e Goiás, principalmente.

⁸ Furtado (1969), op. cit., p.85.

Os acontecimentos políticos ocorridos na Europa no final do século XVIII e princípios do século XIX – Revolução Francesa e guerras napoleônicas, respectivamente – trouxeram alguns transtornos ao comércio colonial dos produtos tropicais. Com relação ao Brasil, a Família Real, ao trasladar-se de Portugal para a Colônia, evitando as tropas napoleônicas, determina a decadência de Lisboa como entreposto comercial para os produtos da Colônia. Ora, de um momento para outro, a Colônia deveria comercializar seus produtos diretamente, não mais através de Lisboa. Este fato, agregado à presença da Família Real por longo período, deu impulso ao dinamismo comercial e ao surgimento, embora débil, de um sistema monetário e, principalmente, de um sistema financeiro nacional, o qual teria posteriormente influência decisiva no financiamento à lavoura cafeeira.

Entretanto, foi praticamente a Inglaterra, principal adversária de Napoleão e com a qual Portugal mantinha anteriormente a quase totalidade de seus importantes tratados comerciais, a única beneficiada pela “abertura dos portos às nações amigas”. Assim, os acordos comerciais de 1810 e 1827 (este último posterior à independência política ocorrida em 1822), vantajosos para Inglaterra em detrimento do Brasil, constituíram-se, segundo Furtado⁹, em séria limitação, por quase meio século, à ação do governo no setor econômico.

Com a independência política em relação a Portugal, em 7 de setembro de 1822, passa o Brasil à condição de Estado soberano, mas herdeiro de uma série de atributos de seu passado colonial. O principal deles foi o fato de que em plena passagem, por parte da maioria dos países europeus, de uma formação sócio-econômica mercantilista para uma capitalista, sob o comando da Revolução Industrial, o Brasil apresentava uma economia baseada na produção escravista de produtos tropicais. Em outras palavras, a economia brasileira era por essa época uma economia agrária escravista, cuja maior parcela de rendas e lucros escapava de suas mãos, indo parar nas das classes comerciantes e financeiras européias.

Com a crise da mineração do ouro e a decadência da produção açucareira nordestina, o Brasil entra em nova etapa política, marcado por uma crise que afetaria a já então estruturada categoria dos grandes produtores agrícolas. Essa oligarquia agrário-mercantil sofrerá grande impulso com a plantação de um novo produto, que apresentava na Europa fase de expansão do consumo, e que se tornaria o motor principal da economia: o café.

⁹ Furtado (1969), op. cit., p.100 e segs.

Até a metade do século passado, verificou-se no mercado europeu um crescimento acentuado na demanda por esse produto¹⁰. É nesse período que, apesar da diminuição dos preços no mercado externo, a lavoura cafeeira se expande e se consolida como o novo motor da economia.

Foi assim que o jovem Estado brasileiro, politicamente independente, passou a refletir os interesses dos grandes proprietários de terras. Devido, principalmente, à vinda da Família Real, surgiu no Brasil, embora de forma débil, mas real, uma categoria de comerciantes e financistas – muitas vezes expressados no mesmo indivíduo – cujos interesses se estenderam à órbita da produção agrícola, via financiamento da implantação de cafezais perto da capital (Rio de Janeiro) e em São Paulo, principalmente.

A implantação desses cafezais necessitaria do financiamento para sua consecução, desde seu plantio até sua primeira safra, que se dá entre o quarto e o quinto ano. O grande proprietário agrícola possuía um capital fixo importante, expressado em terras férteis e abundantes, benfeitorias e mão-de-obra escrava, mas não possuía capital expressado em dinheiro, devido ao secular baixo nível de capitalização das atividades agrícolas. Viu-se, então, induzido a buscar no “Comissário” o seu financiador¹¹. Essa figura surge, inicialmente no cenário agrícola cafeeiro brasileiro, da necessidade de os produtores, que dispersos no vasto território e à frente do trabalho produtivo, conseqüentemente sem disponibilidade de tempo para trasladarem-se ao núcleo urbano exportador, delegarem a esse indivíduo o poder de representá-los nas transações comerciais da venda do café.¹²

No começo das atividades cafeeiras, o Comissário, segundo Franco, era tão-somente um representante do produtor de café no centro urbano. Posteriormente, com o grande impulso da cafeeicultura, que por volta de 1830 já colocava o Brasil como primeiro produtor mundial, o café passa a ser o carro-chefe da economia, suplantando o açúcar e a mineração. O “boom” do café representa também o crescimento das funções do Comissário, levando-o de simples representante do cafeeiro à posição de financista.

Se se atentar para uma detalhada análise dessa figura – o Comissário – verificar-se-á alguns aspectos importantes relacionados não só com o início e desenvolvimento das atividades comerciais e financeiras agrícolas no Brasil, mas, e sobretudo, com o alto nível de subordinação e dependência do subsis-

¹⁰ Furtado (1969), op. cit., p.118-124.

¹¹ Franco, M.S.C. *Homens livres na ordem escravocata*. São Paulo: Ática, 1974. 235p. (Ver especialmente o Capítulo IV).

¹² Franco (1974), op. cit., p.160.

tema agropecuário ao subsistema comercial financeiro já existente naquela época.

Assim, nas origens do processo, o Comissário, representante do cafeicultor, mantinha relação pessoal, com laços de amizade, parentesco ou participante de um ciclo de amigos comuns. À medida que os negócios incrementavam, as funções do Comissário também aumentavam, tanto em quantidade quanto em profundidade nos negócios, assumindo ele próprio uma série de responsabilidades, não só “pessoalmente”, mas também “impessoalmente”. Pessoalmente, era comum o Comissário exercer uma série de favores pessoais ao produtor de café, seja na hospedagem em sua casa, na compra de vários artigos impossíveis de conseguir no interior do País, seja na orientação aos familiares do produtor, que visitavam a capital, enfim, uma série de serviços que estreitavam os laços entre si. Impessoalmente, o Comissário, à medida que seus negócios incrementaram, de agenciador de café a capitalizador, passou a desempenhar funções de financiamento, tanto na formação de novos cafezais como no custeio da manutenção da unidade produtiva até a venda da safra.¹³

Assim, essa categoria social surgiu e se impôs no cenário empresarial brasileiro à custa do produtor rural. Esses tomavam os empréstimos, pagavam juros e outras taxas por serviços, e no final do ciclo, no acerto de contas, muitas vezes, estava com saldo devedor, o que o prendia irremediavelmente às casas comissárias.

Atenté-se para o detalhe de que quando o Comissário financiava o processo produtivo – muitas vezes gerenciando-o via controle contábil –, não participava diretamente dele, portanto, não assumindo riscos, se encarregando tão-somente da comercialização do produto: o produtor é separado, afastado dos destinos de seu produto. O responsável agora será o Comissário e os lucros auferidos no decorrer desse processo comercial serão por ele apropriados, ou por outras categorias, mas com a característica geral de serem todos comerciantes. Vale dizer que para estes os riscos, nessa fase, agora serão bem menores e os lucros bem maiores.

No entanto, o fluxo da comercialização do café não se resumia somente ao cafeicultor e ao Comissário. Havia o “ensacador”, que era quem de fato comprova o produto no mercado brasileiro e o revendia aos exportadores – geralmente casas representantes dos grandes comerciantes europeus. A cada negócio realizado, em outras palavras, à medida que o produto passava de uma mão para outra, ou seja, toda vez que o produto mudava de proprietário, adicionavam-se os custos não só das transações – incluindo aí uma parcela de lu-

¹³ Van Delden Laerne, citado por Franco (1974), op. cit., p.161.

cross – mas também os custos com armazenagem, padronização, ensacagem, transporte e pessoal, o que implicava no aumento dos volumes monetários transacionados.

Se, por um lado, o comerciante necessitava de grande soma de capital para agilizar seu negócio, por outro, esse empate de capital era de curto prazo, isto é, a rotatividade de dinheiro era tanto maior quanto fosse o volume dos negócios transacionados. É verdade, diga-se, que o Comissário, ao financiar a implantação das fazendas de café, realizava grande empate de capital, que tardava em receber, até pelo menos o início das safras. Entretanto, esse capital era remunerado com altas taxas de juros e, é claro, não interessava ao seu proprietário tê-lo de volta, mas somente os juros, que se transformavam em novo capital financeiro. Enfim, a subordinação e dependência do produtor rural ao comerciante-financista era quase total. A esse respeito, assim se expressa Franco¹⁴:

“O Comissário, ao controlar os investimentos em dinheiro e a venda das mercadorias, dominando os pontos extremos do movimento do capital no processo de produção, canalizava para si a valorização aí realizada e se eximia dos riscos correspondentes, corridos pelo sujeito que detinha a propriedade fundiária. Nessas condições, ao mesmo tempo em que não se pode reconhecer no Comissário um simples agente do fazendeiro, observa-se a existência de uma especialização bastante rudimentar, das funções econômicas desempenhadas por ambos, ocorrendo uma participação direta e larga do primeiro, nos lucros produzidos sob a égide do segundo.”

Ora, na época colonial, eram os grandes comerciantes e financistas da Metrópole quem se apropriavam da maior parte das rendas e dos lucros nos negócios do açúcar e do ouro. No Estado nacional, partes desse excedente e dos lucros são apropriados pela mesma categoria de comerciantes e financistas, agora com caráter marcadamente nacional. Ao produtor diretor, ou seja, ao responsável pela produção daquele bem, cabe a menor fatia do bolo, e para consegui-la terá que se submeter ao nível de sobreexploração da sua mão-de-obra escrava.

Como se pode deduzir pelo exposto anteriormente, e levando-se em conta o pequeno dinamismo do macrossistema econômico, em que apenas florescia um débil sistema comercial, a Revolução Industrial que então se processava na Europa ainda não havia chegado, sendo os bens de consumo importados ou então produzidos artesanalmente. Criou-se, portanto, forte interdependência

¹⁴ Franco (1974), op. cit., p.165.

entre esses subsistemas, ou seja, entre o subsistema produtivo agrícola e o subsistema comercial.

Em outras palavras, o Comissário, ao apropriar-se dos lucros gerados pelo produtor de café, realizando assim a acumulação e reprodução de seu capital financeiro, tinha que voltar a financiar novas atividades produtivas agrícolas cafeeiras, pelo simples fato de que não tinha novos clientes que apresentassem outras atividades produtivas. Esse fato, também, o atrelava irremediavelmente ao produtor. Como eram dois elementos ligados aos comércio externo, qualquer variação, tanto no preço quanto na demanda do produto, afetaria ambos. Se estas variações no preço e na demanda fossem ascendentes, as relações entre aqueles subsistemas seriam estáveis, mesmo com caráter de subordinação e dominação já assinalados. Mas se essas variações fossem descendentes, a inter-relação entre ambos os levaria à instabilidade de caráter progressivo, a qual desembocaria em forte crise.

Claro está que, pela descapitalização secular existente no subsistema produtivo agrícola, as conseqüências ali tenderiam a ser mais danosas. Realmente, por ocasião da crise iniciada em 1874, os produtores, "acostumados" à baixa remuneração pelo produto, trataram de aumentar a produção das fazendas, via, principalmente, a sobreexploração do trabalho escravo e a expansão das áreas cultivadas, com o objetivo de aumentar a produção global e as suas receitas.

Recorrendo a Thiersant, citado por Franco, encontra-se que "os proprietários fazendeiros já estavam amarrados aos preços baixos por toda a engrenagem que havia servido à sua prosperidade. Especialmente, as dificuldades para o desenvolvimento de um sistema de crédito e a insuficiência de capital os obrigava a continuar produzindo o máximo possível e a vender depressa, a fim de fazer face às exigências dos credores".¹⁵

Observa-se, contudo, que desde a primeira metade do século passado, quando o café passou a ser a grande fonte de ingresso de divisas para o País e sua principal fonte de riquezas, se se verificasse a ocorrência de algum fator desfavorável (principalmente geadas ou baixa dos preços no mercado externo), o governo iria utilizar medidas de desvalorização cambial para manter os níveis de renda da oligarquia agrário-mercantil e da burguesia comercial e financeira.

Assim é que se pode observar também que, mesmo depois de cortados os laços políticos de dependência com a Metrópole, reforça-se a dependência de

¹⁵ Franco (1974), op. cit., p.176.

caráter econômico entre as economias centrais e as periféricas¹⁶ e, mais especificamente, entre a economia agrária e os demais sistemas econômicos nacionais e estrangeiros. Constata-se, portanto, dupla subordinação e dependência como uma das características fundamentais do subsistema agropecuário brasileiro. Referindo-se especificamente ao Comissário, Franco observou que “aglutinando em torno de si os capitais estrangeiros e os gêneros nacionais, ele como que personificou, nas condições brasileiras, o nexó entre os países coloniais americanos e a expansão do capitalismo. A rigor, a economia do café não escapa ao esquema geral que relaciona esses países ao desenvolvimento do sistema central”.¹⁷

No entanto, foi também no cultivo do café que os produtores começaram a utilizar determinados insumos agrícolas, a fim de aumentar a sua produção e diminuir os custos. Assim, foram introduzidas algumas práticas agrícolas, bem como determinada maquinaria para melhor beneficiamento do produto, na unidade produtiva.

Não é muito difícil concluir que devido à conjuntura desfavorável para utilização do trabalho escravo, que, ao diminuir sua oferta, encareceu-se, tornando-se alto capital imobilizado, os produtores iniciaram a busca de outras opções, em novas inversões que garantissem a continuidade de seu negócio. Em outras palavras, começa-se a generalizar o uso de outras formas de capital em substituição ao capital imobilizado em mão-de-obra escrava. Esse fato não quer dizer que a busca do aumento da produção agrícola havia mudado radicalmente da via de expansão da fronteira agrícola para a via do aumento da produtividade da terra. Basicamente, por quase um século, o aumento da produção agrícola brasileira será em função da agregação de novas áreas agricultáveis. O que se quer realçar é que os agricultores, em fase da elevação do custo de oportunidade do capital investido na aquisição de escravos, optam para a contratação de mão-de-obra, que é mais rentável. Por outro lado, a fim de obterem melhores preços para o produto, começam a investir em maquinário, visando à melhoria de qualidade desses produtos.

À medida que os fazendeiros se davam conta de que o trabalho em uma unidade produtiva agrícola é caracterizado por uma alta sazonalidade em re-

¹⁶ Sobre a constituição e a teoria de “economias centrais” e “economias periféricas”, ver por exemplo: Cardoso, F.H. & Faletto, E. *Dependencia y desarrollo en America Latina*. México: Siglo XXI, 1981. 213p.

Rodriguez, O. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI, 1983. 361p.

Prebisch, R. *Capitalismo periférico; crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. 344p.

¹⁷ Franco (1974), op. cit., p.172.

querimento de mão-de-obra, ou seja, que o desobrigava de manter uma quantidade de mão-de-obra uniforme por todo o ciclo produtivo, valendo mais a pena a contratação de trabalho por apenas determinado período, estava dado o primeiro passo no sentido de transformar as relações de produção internas de escravista para capitalista. Vale dizer, o proprietário agrícola, vendo no escravo alto investimento em capital fixo, opta por menor investimento, agora em capital variável, preocupado em obter maiores lucros e correr menores riscos. Vê-se aí o início das transformações na formação sócio-econômica existente, sob a égide do capitalismo, que acentua sua presença no campo.

Foi devido à situação política de Colônia e posteriormente através dessa herança colonial com todas suas implicações é que a economia brasileira foi direcionada à produção de produtos agrícolas para a Europa. Esse caráter configurou um modelo de desenvolvimento que os economistas cepalinos denominaram de “primário-exportador”, e alguns, para caracterizar maior proporção de produtos agrícolas nessas exportações, denominaram de “agrário-exportador”.

Resumidamente e baseado no expostos até aqui, vê-se que o grande proprietário agrícola apropriava-se do excedente gerado dentro da unidade produtiva e transferia grande parte deste ao comerciante-financista. No entanto, internamente, mantidos preços e demandas estáveis, o proprietário agrícola caracterizava-se fundamentalmente por relativa independência do Estado na geração desse excedente. Em outras palavras, na medida em que o proprietário agrícola tinha à sua disposição uma oferta ilimitada de terras e mão-de-obra escrava, e desde que sua produção tivesse uma demanda estável a preços relativos satisfatórios, estes senhores manteriam relativa independência do Estado no processo de acumulação.

No entanto, quando o braço escravo começa a escassear, deixando de apresentar uma oferta ilimitada, o processo de geração e acumulação de capital tende a dificultar-se. Ora, o estrato de trabalhadores livres, gerado por quase três séculos e meio de colonização, tendo à sua disposição uma oferta ilimitada de terras férteis, só poderia estar disponível para o trabalho assalariado se o nível dos ganhos fosse superior ao nível de renda obtida em sua produção camponesa. Assim, cria-se um impasse ao desenvolvimento da economia agrária, sobretudo à cafeeira. Neste exato momento, em que os grandes proprietários vêem obstaculizados seus projetos de expansão e acumulação, apela-se para o Estado. Este – como se verá mais adiante no subcapítulo 2.3. –, dada a alta disponibilidade de mão-de-obra na Europa, promove uma migração maciça de trabalhadores, cujo destino seria suprir as grandes unidades produtivas desse fator de produção. É assim que a migração impulsionada pelo Estado não visa-

va à simples ocupação de terras, mas sim favorecer a geração de excedente, que pudesse ser apropriado pela oligarquia agrário-mercantil.

A mão-de-obra assalariada e o uso de determinada tecnologia no beneficiamento do produto iriam favorecer aquele processo de formação, acumulação e reprodução do capital. Nesse segmento, ou seja, no fluxo de renda, ressalte-se uma vez mais, a maior parte é apropriada pelos comerciantes-financistas nacionais e estrangeiros, cujas novas inversões tenderiam a ser cada vez mais direcionadas para o financiamento de empreendimentos com um "sentido capitalista".

A migração européia proporciona ao grande proprietário agrícola uma disponibilidade de mão-de-obra, que, aliada à disponibilidade de terras existentes, impulsiona a expansão agrícola. Ao Estado caberá o direcionamento dessa mão-de-obra às grandes unidades produtivas, bem como elaborar medidas que lhe impeçam ter acesso à posse e à propriedade das terras.

Como se verá no próximo capítulo, o Estado encarregou-se de elaborar leis que impediram ao trabalhador livre, principalmente ao imigrante europeu, o fácil acesso à terra. Esta passa a ser vendida pelo Estado a preços que impediam ao migrante nela estabelecer-se. De possuir um valor de uso, a terra passa a ter agora também um valor de troca.

Vale dizer, o que interessa é colocar à disposição dos grandes agricultores uma mão-de-obra, que por ser abundante, manteria os salários baixos. Assim é que as relações sociais de produção capitalistas no campo passarão a constituir-se no principal fator a impulsionar a expansão das lavouras. As relações de produção escravista haviam deixado de ser rentáveis ao capital. Inaugura-se pois nova época, em que a formação social vigente estaria sob a égide do capitalismo. Não que fossem cortadas ou que desaparecessem de repente outras relações pré-capitalistas existentes, mas sim, agora, a formação sócio-econômica existente estaria presidida, dominada pelo modo de produção capitalista.

Ao contrário das economias européias, onde as relações de produção capitalista foram transferidas das fábricas urbanas para o campo, no Brasil o meio rural ofereceu as condições satisfatórias e necessárias para a penetração e expansão da ideologia capitalista. Em outras palavras, no Brasil, o campo foi quem inicialmente constituiu-se no espaço ideal para a penetração do capitalismo.

Foi assim que, no período que vai de princípios ao último decênio do século passado, o Brasil apresenta, em relação ao anterior período, uma economia basicamente agrária, mas de caráter diversificado, donde avulta a produção cafeeira, como também apresenta notáveis crescimentos na produção de algodão e na extração de látex. Inicia-se, nas microrregiões de Canavieiras e

Ilhéus, na Bahia, a expansão da lavoura cacauceira. A produção de culturas alimentares aumenta na medida das necessidades dos núcleos urbanos existentes, embora a maior parte do consumo seja realizado no meio rural.

De modo geral, a população do País é basicamente rural, predominando a população trabalhadora escrava, que torna-se livre em 1888. A partir das quatro últimas décadas, expande-se a população de homens livres, devido principalmente às correntes migratórias oriundas da Europa, sobretudo de italianos. Tanto a taxa de natalidade quanto a de mortalidade são relativamente altas.¹⁸

Apesar de as relações de produção escravistas tenderem a se transformar em capitalistas, nesse período, são criadas ou recriadas outras relações de produção pré-capitalistas no meio rural, tais como a parceria e os pequenos arrendamentos.

Os papéis do subsistema agropecuário, praticamente, são os mesmos do período anterior: produzir um excedente para o mercado externo e para outros subsistemas da economia nacional; prover trabalho e subsistência ao homem rural; produzir alimentos para a população total; obter divisas para a importação de produtos críticos aos outros sistemas da economia; e, mesmo com a independência política, continuar como fornecedor de capitais para o crescimento das economias européias, configurando nas relações de intercâmbio comercial o modelo “centro-periferia”.

Levando-se em consideração o exposto neste capítulo, e de acordo com a Figura 2, pode-se dizer que o sistema agroexportador brasileiro apresentava algumas características que o diferenciavam do apresentado no capítulo anterior e lhe davam uma dinâmica própria. São elas:

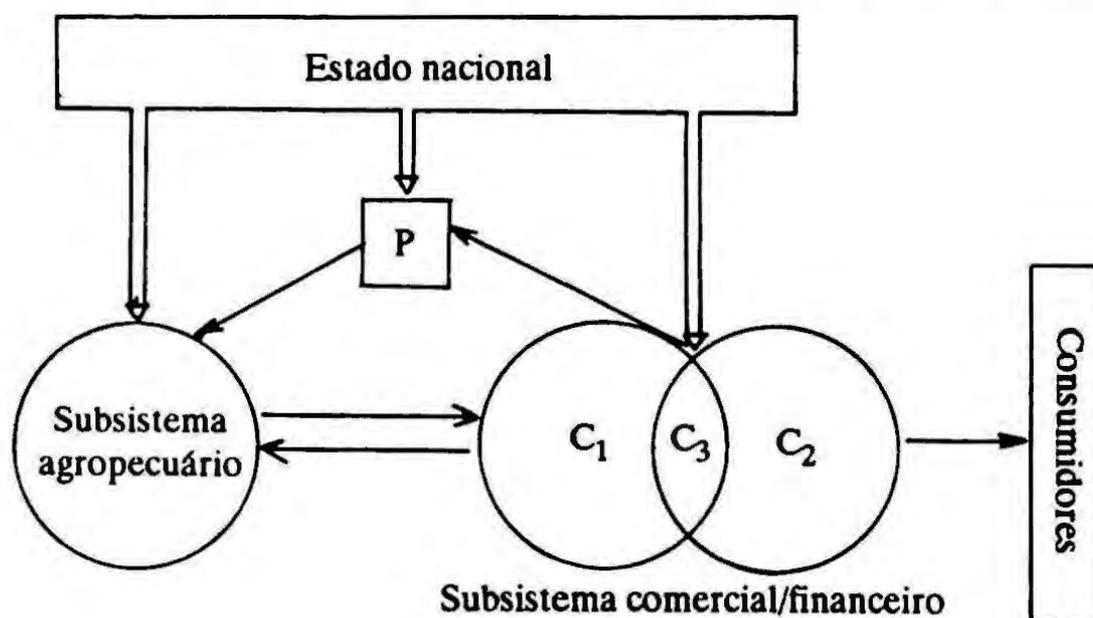
- formado de um subsistema agropecuário (interno) e outro de distribuição, com elementos internos (nacionais) e externos (estrangeiros), permanecendo, no entanto, as relações de subordinação daquele para com este, e dentro do subsistema de distribuição a subordinação do interno ao externo;
- o financiamento às atividades agrícolas passa a ser crescentemente de responsabilidade nacional (comerciante-financista). A política de produção, apesar de apresentar caráter interno (nacional), atende às exigências externas;
- o crescimento da produção agrícola ainda ocorre muito mais em função da expansão da fronteira agrícola do que em decorrência do aumento da produtividade da terra;

¹⁸ Simonsen (1977), op. cit., p.125-144.

- o subsistema agropecuário, todavia mais diversificado, ainda caracteriza-se pela grande unidade produtiva monocultora exportadora, pelo progressivo abandono do trabalho escravo e pela tendência generalizada do uso de outras relações de produção presididas pelo capitalismo.

São ainda suas características:

- a produção é em função do uso de terra e mão-de-obra. O nível tecnológico utilizado permanece relativamente baixo;
- tendência à auto-suficiência alimentar;
- o fator terra, apesar de abundante, passa a ter também um valor de troca. O estado atribui à terra um valor em dinheiro e passa a vendê-la;
- tende a aumentar o uso de capital variável (mão-de-obra e insumos agrícolas) em relação ao montante de capital fixo;
- tem início, embora de forma débil, a adoção de inovações tecnológicas simples, que aumentam a produtividade da terra e da mão-de-obra;
- as oscilações na oferta de produtos agrícolas são mais bem decorrentes de fatores climáticos do que de flutuações dos preços nos mercados.



P = política de produção

C₁ = comercial/financeiro nacional

C₂ = comercial/financeiro estrangeiro

C₃ = comercial/financeiro misto

FIG. 2. Sistema agroexportador, século XIX.

De forma geral, a economia do País, mesmo depois da independência política, é uma economia agrária, em que, apesar da tendência à utilização de relações sociais de produção capitalistas no campo, o capitalismo não impulsionou aqui a industrialização como a ocorrida nos países europeus. O capitalismo internacional veio a configurar o que os economistas cepalinos denominaram de "economias centrais" e "economias periféricas"; estas últimas impulsionadas pelo modelo de desenvolvimento "primário-exportador", baseado nas leis das vantagens comparativas.

O capitalismo institucionalizado a partir do meio rural brasileiro veio, isto sim, acentuar as relações de subordinação do subsistema agropecuário aos demais subsistemas econômicos, bem como reforçar o capitalismo comercial/industrial das economias centrais.

1.3. Agricultura exportadora capitalista

Pelo exposto nos subcapítulos anteriores, verifica-se que o subsistema agropecuário, assentado inicialmente inicialmente na relação de produção escravista, passa posteriormente a ser dinamizado por relações de produção capitalistas. No entanto, nessa fase de transição, observa-se que nesse subsistema também foram recriadas outras formas pré-capitalistas de relações de produção, mais identificadas com as antigas relações feudais do velho continente europeu.

A agricultura cresce através da expansão da fronteira agrícola, e a cana-de-açúcar dá lugar ao café como motor dinamizador da economia. Foi justamente aí, no meio rural, que o capitalismo, à diferença do ocorrido na Europa, encontrou as condições ideais para penetrar e expandir-se.

Se no período colonial o subsistema produtivo agropecuário estava subordinado ao subsistema comercial/financeiro e aos ditames do Estado Metropolitano, no período do Estado Oligárquico essa subordinação passa a ser em relação ao emergente subsistema comercial/financeiro nacional. No entanto, a formulação da política de produção, apesar de apresentar aparência nacional, em verdade está subordinada aos grandes interesses comerciais/financeiros europeus.

Por outro lado, se no Brasil Colônia, a burguesia agromercantil apresentava-se relativamente independente do Estado no processo de apropriação do excedente, no Estado Nacional (Oligárquico), necessitou de políticas estatais específicas, não só para a apropriação do excedente, mas também para a própria acumulação. O importante a ressaltar é que o capitalismo, expressado em suas relações de trabalho assalariado e posteriormente com a mudança de atri-

buto da terra (de valor de uso em valor de troca), emerge com mais transparência na nova formação sócio-econômica que impulsionará a economia.

A fusão, no seio do subsistema produtivo agrícola, entre trabalho assalariado e terra "capitalizável" marcará o ritmo de expansão da agropecuária brasileira. Em consequência, daí em diante esse fator de produção terra atuará também como reserva de valor às burguesias endinheiradas rurais e urbanas.

A economia, como foi dito anteriormente, cresce em função da expansão do cultivo do café. Essa expansão, via de regra, foi dada por estímulos externos e internos. Os estímulos externos manifestaram-se pela aumento do consumo na Europa e nos Estados Unidos e pela elevação dos preços. Os estímulos internos manifestaram-se pela abundância de terras e de mão-de-obra e pelas políticas estatais de manutenção das receitas da burguesia agrário-mercantil, via desvalorizações cambiais.

Em relação à disponibilidade de mão-de-obra, ressalta-se não só a abolição da escravatura e as massas migratórias européias, mas, sobretudo, a existência de grande contingente de produtores de subsistência ou camponeses, que dado o pouco dinamismo de sua economia constituíam-se realmente em substancial "exército de reserva" às atividades capitalistas. Essa relativa elasticidade da oferta de mão-de-obra camponesa proporcionou certa estabilidade dos salários a níveis baixos. Esse fato, induziu Furtado a afirmar que "se a expansão da economia cafeeira houvesse dependido exclusivamente da mão-de-obra européia imigrante, os salários ter-se-iam estabelecidos a níveis mais altos..."¹⁹

Isso posto, tentar-se-á a seguir identificar, caracterizar e analisar alguns elementos que, por sua importância no processo de desenvolvimento econômico da economia brasileira no período entre a abolição da escravatura e o término da 2ª Guerra Mundial (1888-1945), possam ajudar a entender melhor o modo de inserção da agropecuária nessa economia.

Assim, levando-se em conta o anteriormente analisado, pode-se afirmar que o dinamismo da economia como um todo está em função principalmente do dinamismo do subsistema produtivo cafeeiro. À medida que aumentavam externamente os preços do café, estimulavam-se as exportações desse produto, bem como novos plantios. O crescimento do valor das exportações trazia conseqüentemente aumento imediato da renda nos setores ligados às exportações, e posteriormente expandia-se ao restante da economia pelo efeito multiplicador. Em consequência, a economia recebia estímulo externo de caráter dinamizador.

¹⁹ Furtado (1969), op. cit., p.160.

De outro lado, a ocorrência de crises nos países importadores traduzia-se em queda no preço das matérias-primas importadas. No caso do Brasil, resumia-se principalmente na queda dos preços do café. Essa queda trazia consigo uma diminuição do valor total das exportações, o que teoricamente deveria significar queda proporcional das receitas dos grupos econômicos ligados a essa atividade. No entanto, esse fato não ocorria. O Estado, como sempre, utilizava medidas cambiais, desvalorizando a moeda.

Essa desvalorização apresentava efeitos diversos para os diferentes grupos sociais e para o próprio Estado. Primeiro, como justificativa à manutenção do dinamismo da atividade econômica e do nível de emprego, as perdas das receitas desses grupos exportadores eram minimizadas. Segundo, como as receitas fiscais do Estado estavam em função principalmente de um imposto "ad valorem" sobre as importações, pagos em moeda nacional a uma taxa de câmbio fixa, isso significava diminuição das receitas estatais. Terceiro, como os níveis de importação eram relativamente altos (importava-se desde alimentos a bens manufaturados de consumo, duráveis e não-duráveis), ocorria aumento dos preços desses produtos de amplo consumo. Em outras palavras, as "perdas" dos grupos exportadores eram socializadas.

Retomando a análise das relações internas no subsistema agropecuário e suas relações com outros subsistemas, tem-se que os estímulos externos recebidos por esse subsistema eram traduzidos por ganhos econômicos em função do aumento dos preços dos produtos nos mercados externos. Como a exploração cafeeira oscilou de 55 a 75% do valor das exportações totais do País, no período que vai da metade do século passado até a década de 50 do presente século, a análise se centrará principalmente nesse cultivo. Com isto, não se quer negar a importância, na economia, de outros produtos como a cana-de-açúcar, cacau, borracha e algodão, dentre outros. O que se quer é realçar a importância relativa do café na economia durante longo período.

Assim, dada a oferta de mão-de-obra e terras férteis, os lucros dos produtores agrícolas eram orientados para expandir suas plantações, ou, como diz Furtado, "aumentar a quantidade de terra e de mão-de-obra por unidade de capital"²⁰. Sob essas condições de expansão da fronteira agrícola da lavoura cafeeira, não interessava ao produtor agrícola inversões que viessem a aumentar a produtividade física das plantações. Para que isso ocorresse, se necessitaria de inversões em novos métodos de cultivo e em intensificação no uso de capital. Por outro lado, dado o baixo nível salarial existente, tampouco se tornavam atrativas as inversões de capital que aumentassem a produtividade do trabalho. Enfim, o aumento dos lucros no subsistema produtivo cafeeiro estava em

²⁰ Furtado (1969), op. cit., p.171.

função do aumento do preço do produto nos mercados internacionais, e esses lucros eram em sua maior parte reinvestidos na expansão das lavouras.

No entanto, esse claro aumento do excedente, que se dava na unidade produtiva, era em grande parte absorvido pelo subsistema comercial/financeiro, dado o tipo de comercialização interna, conforme analisado no capítulo anterior. A dependência relativa que existia até então, entre aqueles subsistemas, foi reforçada à medida que amadureciam as relações do comércio internacional. É evidente que o produtor agrícola aumentava seus lucros em função do aumento dos preços do produto. O que ocorria, na prática, é que esses aumentos eram em maior parte apropriados pelo comerciante/financista, pois geralmente grande parte da produção cafeeira já estava atrelada a preços anteriormente contratados, em função dos adiantamentos realizados para a expansão e/ou manutenção das lavouras. Para que realmente os produtores agrícolas participassem dos benefícios do aumento de preços do produto, se requeria a manutenção desses preços em pelo menos duas safras consecutivas.

Atente-se também para o fato de que os principais elementos do subsistema comercial/financeiro, estabelecidos nos centros urbanos, estavam melhor preparados para reagir mais rápida e eficientemente em função da cotação dos preços do mercado. O produtor agrícola, diluído na vasta extensão territorial, estava praticamente incapacitado para uma reação rápida à tendência baixista ou altista dos preços no mercado. Ao produtor agrícola, nas condições anteriormente apresentadas, só restava a expansão das plantações de café, seja em função de impulsos externos (alta dos preços), seja em função de crises (baixa dos preços).

A uma situação de crise, devido à baixa dos preços do café, correspondia de imediato uma reação estatal via política cambial. Assim, a oscilação do preço do café induzia à outra oscilação na taxa de câmbio. Wileman, citado por Furtado, observa que "entre 1861-1864 e 1865-1869, o preço médio da saca de café baixou de 5\$729 para 4\$952 (ouro) e a taxa de câmbio média desceu de 26 7/8 para 21,31; no período de 1870-1875 a saca de café sobe para 6\$339 e a taxa de câmbio se recupera para 24,3; no período de 1876-1885 a saca desce para 3\$247 e o câmbio baixa para 22 1/4. Finalmente, em 1886-1889, o café sobe para 5\$432 e o câmbio se eleva para 24 1/4."²¹

Essas oscilações na taxa de câmbio variavam segundo a intenção do Estado em favorecer a um ou outro grupo social. Uma desvalorização da moeda significava, em outras palavras, aumento dos produtos importados de amplo consumo da população (principalmente alimentos) e diminuição das receitas

²¹ Furtado (1969), op. cit., p.173. (A paridade dos mil réis em relação à libra, no período de 1860-1890, variou de 22 a 27 pence).

estatais. O inverso, ou seja, uma valorização na taxa de câmbio, era traduzida em barateamento dos produtos importados e aumento das receitas do Estado (embora se alterasse a taxa de câmbio nas operações comerciais de importações e exportações, esta se mantinha fixa na tributação dos produtos importados).

No entanto, uma desvalorização na taxa de câmbio beneficiava, principalmente, os setores exportadores (produtores e comerciantes do café). Teoricamente, uma diminuição dos preços do produto no mercado externo deveria promover uma queda na mesma proporção no mercado interno. Sem embargo, isso não ocorria, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

TABELA 1. Preços externos e internos de café, 1889-1898.

(1889 = 100)

Ano	Preços externos	Preços internos
1889	100	100
1890	113	120
1891	90	171
1892	87	201
1893	103	276
1894	92	290
1895	91	262
1896	69	252
1897	47	180
1898	41	163

Fonte: Delfim Netto, A. (apud Mello 1984, p.127).²²

Vê-se, claramente, que as medidas de desvalorizações cambiais, na década que vai de 1889 a 1898, visava à manutenção dos preços internos do produto. Em outras palavras, visava à manutenção das receitas da burguesia agrário-mercantil, em detrimento da massa populacional, que tinha nos produtos importados o suprimento de grande parte de suas necessidades.

²² Mello, J.M.C. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1984. 182p.

É evidente que, ao manter-se o nível das receitas dos setores exportadores, mantinha-se o nível de emprego, pois este era majoritariamente rural, devido à expansão da cafeicultura. Essa expansão ocorreu estimulada pelas políticas estatais, mesmo com a contração do mercado externo. O resultado foi o surgimento de oferta de café amplamente superior à demanda estabelecida. Assim, no período que vai de 1880/1881 a 1890/1891, a produção aumentou de 3,7 milhões para 5,5 milhões de sacas de 60 kg. No período que vai de 1924/25 a 1928/29 a produção passou de 15,7 para 28,4 milhões de sacas²³. No entanto, as exportações não sobrepassaram dois terços desses volumes, sendo que no período de 1927/1929 a produção média foi de 20,9 milhões de sacas e a exportação média foi de 14,1 milhões. O diferencial máximo até então registrado ocorreu em 1929, quando a produção atingiu 28,9 milhões de sacas e a exportação foi de 14,2 milhões.²⁴

Essa enorme acumulação advinda do diferencial entre a produção interna e a capacidade de absorção dos mercados internos e externos ocasionou um incremento no estoque existente e disponível. Não é difícil inferir que esse tipo de anomalia induzia à toda sorte de manobras especulativas por parte dos empresários do subsistema comercial/financeiro.

A política tributária, que no período imperial era centralizada pelo Estado Nacional, e basicamente estava em função de um imposto "ad valorem" sobre as importações, pago em moeda nacional a uma taxa de câmbio fixa, passou posteriormente, com a descentralização republicana, a contemplar também os governos estaduais. Assim, à União caberia o poder de tributar as importações, e aos Estados, um imposto sobre as exportações²⁵. Ora, a consequência lógica de medidas cambiais de desvalorizações foi a diminuição das receitas do Estado, com inevitáveis déficits fiscais, que por sua vez levou à necessidade de empréstimos externos, emissões de papel-moeda, contenção nos gastos públicos e outras medidas. Essas distorções na economia induziram o governo a empreender em 1888 uma reforma monetária²⁶. A principal consequência dessa reforma foi a enorme expansão do crédito, tanto por parte de um sistema financeiro que se consolidava, quanto por parte do Estado via Banco do Brasil. É fácil deduzir que uma expansão extraordinária da massa monetária levou grande dinamismo não só às atividades agrícolas mas também ao conjunto da economia.

²³ Furtado (1969), op. cit., p.191.

²⁴ Furtado (1969), op. cit., p.191.

²⁵ Sobre a política tributária, ver Vilela, A. & Suzigan, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira; 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

²⁶ Sobre a política monetária, ver também Vilela & Suzigan (1973).

Assim, a política cambial desvalorizativa aliada à política creditícia, que se incrementou nas duas primeiras décadas do presente século, propiciaram o acúmulo de estoques de café²⁷. Realmente, a crescente elevação do nível dos estoques acumulados provocava inquietante preocupação nas classes produtoras, as quais em 1906 elaboram um convênio para valorizar o produto. Segundo Furtado²⁸, a elaboração desse convênio celebrado em Taubaté definiu as bases do que veio a denominar-se de “política de valorização do produto”. Para esse autor, essa política consistia em:

- intervenção estatal no mercado, adquirindo o excedente;
- essa aquisição se realizaria com recursos obtidos através de empréstimos externos;
- o serviço desses empréstimos seria coberto por um imposto, cobrado em ouro sobre o volume de café exportado;
- caberia aos governos estaduais tomar medidas para evitar a expansão das plantações.

Assim, mediante a intervenção estatal no mercado, adquirindo uma parcela do excedente, esperava-se uma recuperação dos preços no mercado externo e se tomariam medidas creditícias restritivas para desencorajar novos plantios.

No entanto, essa política de valorização posta em prática pelo Estado veio a estimular, principalmente, a manutenção das inversões em novas plantações. É claro, havia outras opções para essas inversões, principalmente no sistema industrial, que então se configurava. Melo aponta a importância da burguesia cafeeira no surgimento da industrialização no País. Para esse autor, “havia um vazamento de capital monetário do complexo exportador cafeeiro, porque a acumulação financeira sobrepassava as possibilidades de acumulação produtiva”.²⁹

Não é difícil concluir que, dadas as condições necessárias para inversões em outros sistemas e as restrições que se antepunham à contínua expansão dos plantios, a burguesia cafeeira volta-se para a indústria.

Ora, na medida em que os projetos industriais assegurassem retorno ao capital investido, garantindo a reprodução dos lucros, ou seja, propiciando a reprodução e acumulação de capital, estariam dadas as condições suficientes e necessárias para o surgimento e desenvolvimento do capital industrial.

²⁷ Mello (1984), op. cit., p.122-156.

²⁸ Furtado (1969), op. cit., p.189.

²⁹ Mello (1984), op. cit. p.122-156.

Esse tipo de raciocínio levou Melo a concluir que as possibilidades de reprodução do capital, via industrialização aliada às condições favoráveis do financiamento estatal, facilitaram o movimento do capital cafeeiro ao capital industrial.

Do exposto, pode-se afirmar que os limites impostos pela expansão da cafeicultura induziram a uma certa diversificação nas inversões, pois as políticas cambial e de valorização do produto propiciaram um aumento da disponibilidade monetária no subsistema produtivo agrícola e, sobretudo, no subsistema comercial-financeiro. Essa diversificação nas inversões encontrou na indústria um sistema atrativo à remuneração desse capital.

No entanto, torna-se importante analisar o direcionamento do fluxo de rendas propiciado pela política cambial. Ora, ao se atentar para a queda dos preços dos produtos primários, entre eles os do café, em decorrência do início da "Grande Depressão" que se delineava mais fortemente em finais dos anos vinte, pode-se ver que, de setembro de 1929 a setembro de 1931, o preço do café baixou de 22,5 para 8,0 centavos de dólar por libra. No entanto, no mesmo período, o preço médio pago pelo consumidor norte-americano baixou apenas de 47,9 para 32,8 centavos de dólar por libra³⁰. Por outro lado, a política cambial, ao desvalorizar a moeda, impediu que a baixa dos preços ocorrida (em torno de 60%) fosse realmente em torno de 25%.³¹

Do exposto acima, dois fatos importantes podem ser extraídos: primeiro, dada a baixa elasticidade-renda do café, o preço ao consumidor final pouco variou, donde se pode inferir que essa situação de crise, como também concluiu Furtado, levou à situação propícia às especulações no mercado, onde o subsistema comercial nacional e, sobretudo, o transnacional apropriou-se quase totalmente do excedente gerado no subsistema produtivo agrícola cafeeiro. Segundo, na medida em que o Estado aplicou medidas de desvalorização cambial, de um lado, reduziu o impacto da baixa dos preços no mercado externo, mantendo as rendas da burguesia agrário-mercantil, e de outro, encareceu os produtos importados e diminuiu as receitas do Estado.

O que deve ficar claro é que o produtor de café, na década de 30, mais que o comerciante desse produto, viu suas rendas baixarem a um terço daquelas auferidas na década anterior³². Por outro lado, em decorrência da diminuição de suas receitas e dada uma certa disponibilidade de novos tipos de ma-

³⁰ Furtado (1969), op. cit., p.197.

³¹ Furtado (1969), op. cit., p.197.

³² Pelaez, C.M. Análise econômica do Programa de Sustentação do Café. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.25, n.4, 1971. 209p.

nejo de solos e de cultivos, como resultado das pesquisas agrícolas estatais, buscou-se, através da adoção de novas práticas agrícolas, maior rendimento físico das lavouras. A década de 40 caracteriza-se por um certo incremento na importação de máquinas e equipamentos agrícolas, fertilizantes e defensivos. Não se trata de grandes volumes de importações, mas data daí, com o incremento da demanda mundial por produtos agrícolas, a preocupação dos produtores agrícolas por incrementar os rendimentos físicos de suas plantações. Pode-se afirmar, todavia, que tanto o coeficiente capital-produto, quanto o coeficiente capital-trabalho, nesse período, são relativamente baixos.

Em relação à oferta de alimentos, verifica-se que a partir de 1906 o País torna-se auto-suficiente, passando a ser exportador desses produtos, fato esse incrementado a partir da I Guerra Mundial³³. No entanto, as características inerentes à estrutura produtiva desses cultivos, bem como as políticas estatais relativamente penalizadoras em termos de incentivos à produção, induziram a que esse segmento não apresentasse o mesmo dinamismo que o exportador.

Como foi visto, a produção de alimentos no País está relacionada primeiro à produção marginal dos grandes engenhos de cana-de-açúcar e posteriormente em função do surgimento e crescimento do campesinato brasileiro. Esses pequenos produtores agrícolas, encolhidos basicamente na produção de subsistência, levavam ao mercado apenas o excedente de sua pequena produção, a fim de conseguirem os recursos necessários à complementação de sua vida miserável.

É evidente que, em períodos de crises econômicas, em que o Estado desvalorizava a moeda nacional, encarecendo o preço dos alimentos importados, havia um certo estímulo à produção alimentar. Mas esse estímulo, via aumento dos preços desses produtos, era algo instável; a produção mercantil de alimentos não apresentava dinamismo próprio. Seu crescimento estava em função do crescimento do próprio campesinato em si, e não em função do aumento do excedente na pequena unidade produtiva. Ali, seus limites de crescimento eram estreitos, pois a produção estava vinculada à capacidade da mão-de-obra familiar de explorar a terra.

Dada a incapacidade de melhorar o processo produtivo e de aumentar a produtividade do trabalho, a produção interna na unidade produtiva camponesa estava em função do número de braços familiares a trabalhar diretamente a terra. O aumento da produção física na pequena exploração apresentava poucas possibilidades em função de seus próprios limites.

³³ Mello (1984), op. cit., p.152.

Por sua vez, não é difícil deduzir que a produção desses pequenos agricultores, espalhados geograficamente, isolados fisicamente, sem tradição associativa, tornou-se alvo de inúmeras especulações nos canais de comercialização internos, resultando em preços relativamente altos pagos pelo consumidor.

Torna-se importante ressaltar que a produção de alimentos não está em função apenas de pequenas unidades produtivas. O volume dessa produção está, em grande parte, em função dos arranjos nas relações sociais de produção pré-capitalistas dentro da grande unidade produtiva. As características da estrutura fundiária brasileira, herança do passado colonial e sedimentada pelo tipo de capitalismo que se instalou e se desenvolveu no subsistema agropecuário, ofereceram as condições necessárias e suficientes para o surgimento ou “recriação” dessas relações de produção.

A grande unidade produtiva de culturas de exportação, com sua alta sazonalidade em requerimento de mão-de-obra, levou à adoção de arranjos de parceria e pequenos arrendamentos para produção de alimentos, na qual o grande produtor mantinha uma mão-de-obra disponível para quando fosse necessária no cultivo principal. Assim, essa produção marginal das grandes fazendas era destinada ao mercado interno.

Por todo esse período, em que se impôs uma agricultura capitalista exportadora, o subsistema agropecuário apresenta-se, no limiar do modelo substitutivo de importações de produtos industrializados, com uma dualidade intrínseca. Um segmento composto por explorações mercantis destinadas basicamente ao mercado externo, comandado pelo café, e outro formado de pequenas explorações camponesas de alimentos destinados ao mercado interno. Essa dualidade interna será um dos principais elementos que caracterizará o subsistema agropecuário brasileiro até a presente época.

Pelo exposto, o sistema agroexportador brasileiro, no período que vai do final do século passado até a década de 40 do presente século, apresenta as seguintes características:

- formado de um subsistema agropecuário e outro de distribuição;
- o subsistema de distribuição, no que se refere aos produtos de exportação, apresenta-se com os mesmos elementos comerciais nacionais e estrangeiros do período anterior. No entanto, as relações de subordinação entre esses subsistemas são acentuadas;
- o subsistema produtivo agropecuário apresenta uma dualidade estrutural. Um segmento de produção para exportação e outro para o mercado interno. O primeiro, caracterizado pelas grandes unidades produtivas, e o segundo, pela unidade produtiva camponesa. Dadas as condições estruturais desta últi-

ma, os canais de comercialização dos produtos alimentares induzem à intensificação nas relações de subordinação entre esse subsistema e o de distribuição.

- o financiamento das atividades produtivas passa cada vez mais a ser função do Estado. Tem início uma perda relativa da importância do financiamento privado às atividades agrícolas;

- o crescimento da produção agropecuária ainda está em função da expansão da fronteira agrícola;

- com a diversificação do subsistema agropecuário, que apresenta caráter dual, de produção para exportação e de produção para mercado interno, generaliza-se o uso de relações de produção pré-capitalistas, principalmente nesse último segmento.

Esse subsistema caracteriza-se ainda por:

- o crescimento físico da produção ocorre em função do uso de mais quantidades de terra e mão-de-obra;

- parte da produção de alimentos é destinada ao mercado interno;

- são adotados novos métodos de cultivo nas culturas de exportação. Esses métodos também caracterizam-se pelo baixo coeficiente de capital/produto e capital/trabalho;

- a oferta dos produtos para exportação e principalmente a oferta de produtos de consumo interno apresentam baixo coeficiente de elasticidade-preço.

Assim, pode-se denominar todo esse período por que atravessou a economia brasileira como o período do “modelo de desenvolvimento agrário exportador”. No entanto, devido não só aos graves problemas originados pela crise mundial dos anos 30, como também pelas próprias contradições do próprio modelo em si, o Estado Populista instaurado no País com a Revolução de 1930 envereda pelo caminho de um processo de industrialização denominado pelos teóricos cepalinos de “modelo substitutivo de importações”.

1.3.1. O modelo de substituição de importações e o subsistema agropecuário

Esse modelo, tema central de inúmeros estudos por parte de diversos economistas e sociólogos, não é objeto de análise deste trabalho³⁴. No entanto, se tentará, no desenvolvimento do estudo, recorrer a alguns elementos inerentes à política desenvolvimentista aplicada, no intuito de identificar, caracterizar e analisar os principais estímulos e penalizações sofridas pelos diferentes subsistemas componentes do até então sistema agroexportador brasileiro e suas possíveis transformações.

A exemplo de outros países latino-americanos, que no final da década de 40 apresentavam um quadro de relativo subdesenvolvimento, o Brasil incrementa seu modelo de desenvolvimento de substituição de produtos industrializados. Para Tavares, trata-se de “um processo de desenvolvimento interno, que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.”³⁵

Os teóricos da CEPAL afirmavam que a aplicação desse modelo iria minimizar os efeitos da deterioração nas relações comerciais existentes entre os países de economia periférica (exportadores de matérias-primas e importadores de manufaturas) e os países de economia de centro (importadores de matéria-prima e exportadores de manufaturas). Assim é que as teses cepalinas ofereciam uma opção aos países latino-americanos, entre eles o Brasil, de acelerarem o processo de desenvolvimento econômico, via instalação nesses países de um parque industrial, que evitaria o problema que asfixiava suas economias, vale dizer, a deterioração nas relações de troca.

Não se analisa aqui o modelo de substituição de importação no Brasil, fato já realizado por inúmeros autores. O que interessa ressaltar é que o País envereda pelo processo de industrialização, e para financiá-lo utiliza várias políticas, dentre elas, as políticas econômicas cambial, tributária e comercial, que vieram a estimular o crescimento do sistema industrial e a penalizar o subsis-

³⁴ Ver por exemplo:

Prebisch, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.3, n.3, p.47-111, 1949.

Furtado, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Ed. Nacional, 1971. 317p.

Tavares, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974. 263p.

³⁵ Tavares (1974), op. cit., p.41.

tema agropecuário. Em outras palavras, o que interessa saber e analisar é como e com que intensidade as políticas econômicas estatais influenciaram a atual configuração do subsistema agropecuário, bem como seus níveis de relações com outros subsistemas e/ou sistemas componentes do macrossistema econômico nacional. Torna-se importante, também, deixar mais transparente as formas aplicadas pelo Estado para extrair recursos da agricultura, objetivando financiar o processo de industrialização.

Políticas econômicas e seus efeitos no subsistema agropecuário (1950-1980)

Pelo exposto até aqui, verificou-se que a política cambial foi a medida mais utilizada pelo Estado para favorecer a burguesia agrário-mercantil. Agora, alterada a correlação de forças no “Pacto Populista”, o Estado utilizará medidas de política cambial para favorecer a burguesia industrial.

Assim, o Estado intervirá mais fortemente na comercialização externa, e tentará manter um certo equilíbrio no balanço de pagamentos mediante a política de licenças, com oferta de divisas, para importação de bens caracterizados como essenciais. O câmbio era fixo, só alterando-se em função de extrema necessidade, como, por exemplo, uma queda abrupta dos preços e/ou da demanda externa do produto.

Essa política de controles quantitativos de importações gerida pelo ex-CEXIM³⁶ mostrou-se ineficaz a partir do final da década de 40, quando as contas externas tornaram-se perigosamente deficitárias. O governo Vargas, em 1953, modifica a política cambial, aplicando um sistema de taxas múltiplas de câmbio.

Nessa nova sistemática, as divisas – obtidas principalmente através das exportações dos produtos agrários – eram leiloadas para a importação de diversos bens tipificados por critérios de essencialidade. Assim, a maior parcela dessas divisas eram alocadas para a importação de bens de capital e determinadas matérias-primas, e a menor parcela, para a importação de bens supérfluos. A tipificação dessa essencialidade para importações apresentava cinco categorias, que variavam da mais essencial à menos essencial. Torna-se óbvio que a importação de tecnologia agrícola não era prioritária. No entanto, a tecnologia industrial obtinha o mais alto grau de prioritização.

Afora o critério da aportação da quantidade de divisas, mediante o critério de essencialidade, impunha-se também um diferencial nos preços, em

³⁶ Órgão de comércio exterior do Banco do Brasil.

função dessa mesma essencialidade. É assim que a taxa cambial efetiva paga na importação de bens de capital (máquinas e equipamentos) era inferior à taxa cambial efetiva paga para importação de bens de consumo final. Em consequência, por causa dos elevados preços relativos na importação desses últimos bens (de consumo), se estaria proporcionando uma proteção à indústria nacional. Por sinal, essas mesmas indústrias já eram favorecidas pelo próprio critério de compra de divisas, na medida em que as taxas cambiais para aquisição de máquinas e equipamentos apresentavam preços relativos mais baixos.

Em 1957, essas cinco categorias cambiais foram resumidas a apenas duas e passou-se a taxar as importações com tarifas "ad valorem", baseadas também na tipificação de essencialidade. Em verdade, o objetivo continuou o mesmo, ou seja, estimular a industrialização substitutiva de importações de bens de consumo final. Agora, devido às novas medidas, com mais intensidade ainda, visto que por todo esse período a política cambial era manter a moeda sobrevalorizada.

De modo geral, as exportações dos produtos agrícolas – excetuando-se, em alguns momentos, produtos como o café, cacau e algodão – eram contidas não só pela taxa de câmbio desfavorável, como também pela necessidade da obtenção de licenças para exportação. Como a política era a de ofertar produtos alimentícios a baixos preços, para suprir o mercado urbano em crescimento acelerado, o Estado não poderia permitir que uma política comercial de exportação viesse a elevar os preços relativos daqueles produtos cuja incidência na cesta de consumo dos operários urbanos tivesse grande reflexo. Vale dizer, os preços dos produtos agrícolas deveriam manter-se baixos, para que os salários dos operários urbanos também se mantivessem baixos. Torna-se claro que a política cambial atrelada à política salarial iriam penalizar duplamente o principal subsistema gerador de divisas: o agropecuário.

Tais medidas (de exportação) só eram flexibilizadas para alguns produtos, como o café e o cacau, à medida que se necessitasse manter o equilíbrio do balanço de pagamentos. Sem embargo, tanto o café quanto o cacau sofreram um confisco cambial que penalizou ainda mais seus respectivos produtores e reforçaram o "caixa" estatal para financiar o parque industrial.

Os efeitos dessa política favoreceram a instalação no País, em um primeiro momento, de um parque industrial de bens de consumo não-duráveis (geralmente de capital nacional) e, posteriormente, de bens de consumo duráveis, com ampla predominância de capital transnacional, cujo dinamismo (mantido até a atualidade) foi o principal responsável pelos altos índices de crescimento do produto industrial.

A política comercial exportadora de produtos agrícolas, a exemplo da política cambial, apresentou nesse período uma forte instabilidade, devido às constantes modificações de critérios. Às vezes, por pressões dos exportadores e produtores, se proporcionava, por um curto período, o incremento de suas receitas, através de modificações nas “bonificações” atadas às taxas de câmbio. Contudo, a política comercial, em geral, a exemplo da cambial, penalizava a agricultura.³⁷

Em relação à política tributária, essa não sofreu alterações básicas até 1964. O Imposto de Vendas e Consignação (IVC), principal fonte de receita estatal, taxava os produtos pelo valor de sua venda após cada segmento comercial. Assim, os produtos industriais eram taxados no momento de venda ao comércio atacadista, que por sua vez era novamente taxado em cada transação do fluxo comercial. Em relação à agropecuária, alguns produtores agrícolas de algumas regiões (principalmente no Sul do País) se organizavam em cooperativas para fugir desse imposto. Mas, via de regra, aqueles produtores não agrupados em cooperativas agrícolas sofriam do agente comercial a taxação de seu produto no ato da transação comercial.

A adoção dessas políticas econômicas anteriormente citadas configurou o modelo substitutivo de importações. Assim, esse modelo, que perdura até o ano de 1968, foi para Pastore³⁸ “uma fase de crescimento industrial sem precedentes em nossa história econômica.”

À medida que se dava proteção à indústria intensiva de capital e a mão-de-obra era abundante, conseguiu-se atrair investimentos estrangeiros, o que elevou consideravelmente o estoque de capital no País. Não é objeto desse trabalho analisar as conseqüências dessas políticas ou do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações para a economia. O importante é ressaltar que o Estado favoreceu em muito a criação de um parque industrial diversificado e penalizou o subsistema agropecuária. Vale dizer, propiciou uma intensificação nas relações de subordinação entre o subsistema agropecuário e o sistema industrial, principalmente.

Segundo Bergsman, citado por Pastore³⁹, a taxa cambial efetiva das importações, no período de 1954-1959, situava-se de 2,4 a 4,0 vezes acima da taxa cambial efetiva das exportações. Para aquele autor, a agricultura estava sendo

³⁷ Brandão, A.L.A. *Políticas econômicas e seus efeitos no desempenho da economia cacaueira; 1950-1980*. Piracicaba: Universidade de São Paulo, 1983. 113p. (Dissertação de Mestrado).

³⁸ Pastore, A.C. *Exportações agrícolas e desenvolvimento econômico*. In: Veiga, A. *Ensaio sobre política agrícola brasileira*. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979. p.207-231.

³⁹ Pastore (1979), op. cit., p.211.

penalizada tributariamente por uma taxa cambial sobrevalorizada, enquanto a indústria recebia estímulos, via taxa de câmbio desvalorizada, o que caracteriza transferência de recursos do subsistema produtivo agrícola para o sistema industrial.

Por sua vez, a política comercial era regida por um sistema de bonificações, atrelada a determinada taxa de câmbio. Assim, os produtos agrícolas "in natura" eram contemplados com uma "bonificação" inferior à dos produtos industrializados. Esse critério diferenciado resultava em que, por unidade monetária de produto industrializado exportado, se recebia maior quantidade de moeda nacional do que a obtida por unidade monetária exportada de produtos "in natura". Esse imposto, que aparentemente incidia sobre o subsistema comercial exportador, em verdade era transferido ao produtor rural. A penalização (via tributação) ao subsistema agropecuário torna-se assim mais patente através dos artifícios fiscais aplicados na comercialização do produto.

Fislow, também citado por Pastore, estima que a agricultura transferiu recursos para a indústria numa proporção de 2,1% a 7,3% da renda desta última, no período de 1955-57 e de 11,6% a 19,1% no período de 1958-1960.⁴⁰

Se bem que, em alguns períodos, a burguesia agrário-mercantil fazia prevalecer seus interesses, via pressões no aparelho estatal, no sentido de liberalizar a taxa de câmbio de alguns produtos agrícolas, como café, cacau e algodão; estas realmente eram mantidas fixas por longos períodos. Esse fato trazia graves conseqüências para aqueles produtores de bens agrícolas de exportação, visto que seus custos de produção aumentavam impulsionados pelo processo inflacionário interno. Em decorrência, a burguesia agrário-mercantil mantinha relações conflitantes, tanto com o Estado Populista, quanto com o bloco histórico dominante, formado pela burguesia industrial e comercial dominante, proletários e pela elite dirigente. Ora, na medida em que uma desvalorização cambial implicava em afetar de maneira diversa os vários grupos sociais, o Estado procurava cercar-se de cautela, visto que uma medida de tamanha importância poderia apresentar graves seqüelas em sua base política de sustentação derivada do "Pacto Populista".

Isso posto, a partir de 1964, o Estado procura minimizar esse problema da burguesia agrário-mercantil, o qual era a taxa de câmbio fixa, e promove a transferência gradual dos produtos de exportações para o sistema de taxa livre de câmbio.

⁴⁰ Pastore (1979), op. cit., p.211.

No entanto, tanto o café quanto o cacau eram penalizados por uma "taxa de contribuição" que incidia sobre o valor das exportações. A taxa de contribuição para o cacau determinava uma incidência de 15% sobre o valor das exportações (preço FOB) "in natura" e de 5% sobre o valor dos produtos industrializados. Esse fato reflete com clareza uma penalização ao produtor de cacau e uma proteção à indústria.

O importante a observar é que essas mudanças na política econômica são promovidas pelo Estado recém-implantado pelo "golpe" de 1964, que instalou no País o Estado Planejador-Produtor. Ao mudar a aliança entre as frações de classes, constituindo-se em novo bloco histórico, verifica-se nessa nova composição o retorno da burguesia agrário-mercantil, bem como de uma fração da burguesia industrial ligada às indústrias transnacionais, que tinham interesses na mudança da política cambial para aumentar seu nível de apropriação interno, visto que uma taxa cambial sobrevalorizada representava menor valor do nível de investimentos em moeda nacional.

Com o esgotamento do modelo substitutivo de importação, o Estado promove nova mudança nas políticas cambial, comercial e tributária. O modelo substitutivo havia entrado em colapso, por seus próprios limites de expansão. Assim, ao instalar-se na primeira fase uma indústria substitutiva de bens de consumo não-duráveis, e posteriormente com a implantação de um parque industrial de bens de consumo duráveis (dominado pelo capital transnacional), chegou-se a um estrangulamento no balanço de pagamentos, pelo aumento extraordinário da demanda por novas importações, notadamente de bens de capital, dos quais a economia havia se tornado extremamente dependente. O Estado lança-se então numa agressiva política comercial exportadora, sobretudo de produtos industrializados.

É justamente neste panorama econômico que é alterada a política cambial, a partir de agosto de 1968 e vigente até fevereiro de 1986. Essa sistemática consistia em promover periodicamente minidesvalorizações cambiais. Assim, acreditavam seus promotores que seria mantido o estímulo comercial para exportar, pois os níveis de renda estariam defendidas contra o processo inflacionário interno. Para Brandão, esse sistema de minidesvalorização "tornou-se o instrumento mais conhecido e comentado em todo o mundo, por se tratar de uma inovação"⁴¹. Realmente, pode-se admitir que o Brasil, através dessa medida, teria adotado a Teoria da Paridade Relativa ao Poder de Compra, ao desvalorizar a moeda em função do diferencial entre as taxas de crescimento dos preços internos e externos.

⁴¹Brandão (1983), op. cit., p.40.

A política comercial exportadora adotada apresentou um comportamento diferenciado entre produtos manufaturados e produtos agrícolas "in natura". Para os produtos industrializados, foi adotada uma série de medidas amplamente estimuladoras, tais como: créditos fiscais, linhas especiais de financiamento, juros subsidiados a taxas reais negativas e isenções tributárias.

Em relação aos produtos agrícolas, estes foram divididos em dois grupos. Um composto pelos produtos tradicionais de exportação, como café, cacau e soja em grãos. Outro, composto pelos produtos alimentícios (arroz, feijão, milho, carne verde, etc.) e por produtos destinados à agroindústria. Ora, em todos eles a política comercial impôs uma série de restrições. Para os produtos tidos como exportáveis (café e cacau, por exemplo) lhes era aplicado um alto imposto denominado Cota de Contribuição, além da fixação de quotas físicas que limitavam a exportação "in natura" e destinava parte da produção para a indústria agroalimentar. Para os produtos alimentícios, a exportação foi proibida. O possível excedente passou a ser adquirido por órgãos estatais para compor estoques reguladores. No entanto, as maiores restrições foram para aqueles produtos que são destinados às indústrias alimentícias exportadoras, como é o caso do açúcar, soja, citros e muitos outros.

Essas indústrias, que têm como principal matéria-prima os produtos agrícolas, até então limitadas ao beneficiamento e semiprocessamento de produto, como o caso do açúcar, café e cacau, tiveram nesse período um crescimento extraordinário. Foram transportadas do exterior indústrias fabris praticamente completas. Como se verá mais detalhadamente no subcapítulo 1.4, instalou-se no País um amplo parque das denominadas Indústrias Agrícolas e Alimentícias, com predominância do capital transnacional, atraído pelas facilidades dadas pelo Estado na promoção do processo de industrialização.

Essas indústrias tinham por outro lado suas atenções voltadas não só para a produção para exportação, mas sobretudo levavam em conta a crescente urbanização do País, que em última análise se potenciava como um amplo mercado para seus produtos. Ao observar a distribuição populacional do País apresentada pelos dados censitários, verifica-se que em 1940 a população urbana era de 12.880.182 habitantes e em 1950 de 18.782.891, apresentando uma taxa geométrica anual de crescimento de 3,84%. Dez anos depois, em 1960, essa população era de 31.383.834 habitantes e havia apresentada uma taxa de incremento anual de 5,24%. Em 1970 a população citadina era majoritária em relação à rural, com 52.084.984 e 41.054.053 habitantes respectivamente. A taxa anual de incremento populacional urbano na década foi de 5,22%. No período 1970-80, o crescimento urbano foi de 4,45% ao ano e em 1980 a população urbana era de 80.436.409 habitantes.

Ora, tendo em conta essa acelerada urbanização (mercado potencial) as medidas governamentais vieram realmente a beneficiar, em primeiro lugar, às indústrias de transformação de produtos agrícolas, e em segundo lugar, no caso dos produtos alimentícios, veio a beneficiar o consumidor urbano e principalmente os empresários, visto que é uma maneira de manter relativamente baixos os níveis salariais. No entanto, vê-se nitidamente que esses benefícios gerados pela política comercial foram na direção do subsistema industrial do subsistema agropecuário.

Seguindo a política de expansão das exportações, o Estado promove a Reforma Tributária de 1965, extinguindo o Imposto de Vendas e Consignações (IVC) e o Imposto de Consumo (ICO). Em substituição a esses, passa a vigorar o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) com alíquotas constantes para os produtos. Diferente do antigo IVC, que incidia no valor das vendas nas diferentes fases de comercialização, o ICM passa a incidir apenas sobre o valor adicionado em cada fase do processo. Passa a vigorar também o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), obedecendo basicamente aos mesmos critérios do ICM.⁴²

Posteriormente, foi elaborada uma série de modificações nessa política tributária, que vieram a estimular a exportação de produtos industrializados ou semiprocessados. Assim, foi criado um “seguro de crédito à exportação”, que garantia ao exportador indenizações por problemas de não recebimento de pagamentos ou créditos dos importadores externos, ou pela impossibilidade de efetivarem-se as exportações após a elaboração de contratos por medidas governamentais. Esses produtos foram isentos, a partir de 1966, de toda uma série de impostos, como os de selo, de consumo, de exportação e sobre operações financeiras (ISOF)⁴³. Enfim, a lista das isenções impositivas é tão extensa que sua enumeração e análise desvirtuaria os objetivos do presente estudo. Resta afirmar que as alterações na política tributária foram tão benéficas para a indústria exportadora que até o ICM, base de toda a receita fiscal estadual (sobre pessoas jurídicas), foi isento para os produtos industrializados destinados à exportação.

O que interessa ressaltar é que os produtos industriais, e aí estariam incluídos os produtos das indústrias agrícolas e alimentares, receberam uma série de incentivos através de isenções tributárias e, em contrapartida, os produtos

⁴² Pastore, A.C. et al. *Quantificação dos incentivos às exportações*. Rio de Janeiro: Estudos 1, 1978. 94p.

⁴³ Zockum, M.H.G.P. et al. *A agricultura e a política comercial brasileira*. São Paulo: IPE/USP, 1976. 136p. (Série Monografias, nº 8).

agrícolas receberam os rigores do ICM, “taxas de contribuição”, e toda uma série de outros contingenciamentos.

Em relação às possibilidades de as políticas econômicas estatais aplicadas nesse período de promoção da industrialização e de incremento de exportações terem de alguma forma beneficiado os produtos agrícolas *in natura* de exportação, Pastore é taxativo neste assunto:

“No entanto, todo esse sistema de promoção de exportações falhou em promover as exportações de produtos agrícolas. A mola propulsora da política baseou-se na concessão de subsídios às exportações e na correção do sistema de tributos indiretos, que taxava implicitamente as exportações. Mas, para a agricultura, os impostos indiretos incidentes sobre os produtos deixavam de ser isentos nas exportações, e, *a fortiori*, todo o sistema de subsídios criado para produtos manufaturados deixou de atingir as exportações de produtos primários.”⁴⁴

Em síntese, verificou-se que, na passagem do modelo “agrário exportador” para o de “substituição de importações”, o subsistema agropecuário foi afetado pelas políticas econômicas aplicadas pelo Estado. De um lado, beneficiando o sistema industrial e, de outro, penalizando o subsistema agropecuário. Constata-se assim o financiamento da instalação do parque industrial com recursos extraídos da agricultura.

Como uma das conseqüências de se promover a instalação no Brasil de um parque industrial diversificado e em função de aumentar a oferta de produtos agrícolas, o Estado, através das políticas cambial, tributária e comercial analisadas anteriormente, estimulou a criação no País, na década de 60 e sobretudo na de 70, de um ramo industrial específico para a agricultura. Assim, foi instalado internamente, uma indústria sofisticada de maquinário e implementos agrícolas, de defensivos, corretivos e fertilizantes, ou seja, foi instalada a indústria dos denominados insumos modernos.

A preocupação do Estado por promover o crescimento da produção física de produtos agrícolas, tanto de consumo interno quanto de exportação, deve-se principalmente a dois fatores importantes. O primeiro está relacionado com as crises na oferta de produtos alimentares básicos, que teve início a partir da década de 50, e o segundo, na tentativa de aumentar o ingresso de divisas via exportação de produtos agrícolas.

Torna-se interessante ressaltar que, ao lado da oferta desses produtos das denominadas indústrias para a agricultura (máquinas, fertilizantes, defensivos, etc.), foram criadas, do lado da demanda, linhas de crédito especiais. Assim, de

⁴⁴ Pastore (1979), op. cit., p.217.

um lado (da oferta), o Estado, via políticas econômicas, favoreceu a instalação tanto das indústrias que tinham no produto agrícola sua matéria-prima, quanto daqueles que tinham na agricultura o seu mercado. De outro lado (da demanda), possibilitou, via linha de créditos especiais a taxas de juros negativas, um amplo mercado para os produtos industriais (de insumos modernos).

A dimensão desse mercado consumidor agrícola pode ser verificado na Tabela 2. Nessa Tabela, pode-se notar o extraordinário crescimento do número de unidades produtivas agropecuárias, que em 1920 era de 648.153 e em 1980 era de 5.167.578. Por seu lado, a área de lavouras passa de 6.642.057 ha em 1920 para 28.712.209 ha em 1960 e para 49.185.289 ha em 1980. Em relação ao número de tratores, observa-se um forte incremento ocorrido na década de 50, passando de 8.372 unidades em 1950 para 61.324 em 1960. Deste último ano passa em 1970 a contar com 165.870 e em 1980 já possuía 530.691 unidades. Esse fato, ou seja, o incremento do número de tratores, reflete o aumento da produção interna das indústrias de maquinário instaladas no País na segunda metade da década de 50.

Como foi observado, o subsistema produtivo agrícola apresenta, como uma de suas características principais, uma dualidade interna: um segmento mais dinâmico, cuja produção é em grande parte destinada ao mercado externo, e outro, quase estático, composto pelo conjunto de culturas alimentares voltadas para o mercado interno.

Esse último teve suas origens nas produções marginais das grandes unidades produtoras de açúcar do período colonial. Seu crescimento físico pouco acompanhava o crescimento populacional. Eram culturas relegadas à produção campesina, que se distribuía pelo vasto território, sem expressão econômica. Apresentou um certo crescimento a partir das três últimas décadas do século passado, impulsionado pelos imigrantes. Como ao Estado só interessava, principalmente, a produção das culturas de exportação, aliado ao fato da alta disponibilidade de terras e mão-de-obra, esse segmento produtivo agrícola, durante séculos, foi abandonado à sua própria sorte.

No que diz respeito ao presente século, a oferta de alimentos foi satisfatória até a década de 50, quando se acelera o processo de urbanização. Justamente nessa década, o País apresenta problemas de disponibilidade de alimentos.

Isso posto, pode-se afirmar que o subsistema agropecuário brasileiro apresenta um quadro dual, cujas origens estão na história da colônia exportadora. No entanto, pode-se perceber que a manutenção desse dualismo tem suas raízes nas políticas estatais penalizadoras. Se de um lado, o Estado, sobretudo no período populista, penalizou a agricultura de exportação, de outro, dela ne-

TABELA 2. Número de estabelecimentos, área das lavouras, pessoal ocupado, número de tratores, bovinos, suínos e aves. Brasil, 1920/40/50/60/70/80.

Especificação	Recenseamentos			
	1920	1940	1950	1960
Estabelecimentos	648.153	1.904.589	2.064.642	3.337.769
Área total (ha)	175.104.675	197.720.247	232.211.106	249.862.142
Área de lavouras (ha)	6.642.057	18.835.430	19.095.057	28.712.209
Permanentes	-	5.961.770	4.402.426	7.797.488
Temporárias	-	12.873.660	14.692.631	20.914.721
Pessoal ocupado	6.312.323	11.343.415	10.996.834	15.633.983
Tratores	1.706	3.377	8.372	61.324
Efetivos da pecuária				
Bovinos	31.986.681	34.392.419	44.600.159	56.041.307
Suínos	14.396.834	16.839.192	22.970.814	25.579.851
Aves	49.766.258	59.274.267	73.920.274	132.274.998

Especificação	Recenseamentos		
	1970	1975	1980
Estabelecimentos	4.924.019	4.993.252	5.167.578
Área total (ha)	294.145.466	323.896.082	369.587.872
Área de lavouras (ha)	33.983.796	40.001.358	49.185.289
Permanentes	7.984.068	8.385.395	10.497.307
Temporárias	25.999.728	31.615.963	38.687.995
Pessoal ocupado	17.582.089	20.345.692	21.109.890
Tratores	165.870	323.113	530.691
Efetivos da pecuária			
Bovinos	78.562.250	101.673.753	117.755.923
Suínos	31.523.640	35.151.668	32.569.586
Aves	213.622.503	286.810.202	415.477.334

Fonte: Fundação IBGE, 1980.

cessitava para a obtenção de divisas. Fato este que não era propiciado pelas culturas alimentares, daí essas últimas terem sido relativamente mais penalizadas.

Assim, a partir da década de 50 e, posteriormente, incrementada nas décadas de 60 e 70, a produção brasileira de alguns alimentos sofreu forte deterioração. Melo afirma que os três principais motivos para que isso acontecesse foram:

- a) maior abertura ao exterior, inclusive com a introdução do sistema de minidesvalorizações cambiais em 1968;
- b) o início, ao final dos anos 60, de um período favorável de preços internacionais de produtos agrícolas; e
- c) importantes inovações tecnológicas, originárias das instituições de pesquisa agrônômica, e aplicáveis a certas culturas".⁴⁵

Ora, esses três motivos, muito bem assinalados por Melo, para explicar a "deterioração da produção de alimentos", também podem ser apresentados como explicativos para o aprofundamento dessa dualidade dentro do subsistema agropecuário. Assim, tanto a abertura ao exterior, proporcionada pela política cambial de minidesvalorização, quanto a alta dos preços e as inovações tecnológicas, vieram a beneficiar sobretudo as culturas de exportação.

Os efeitos dessa situação de dualismo interno, em que um segmento produtivo do subsistema agropecuário foi mais favorecido relativamente que outro, podem ser verificados nas Tabelas 3, 4, 5 e 6.

Nas Tabelas 3 e 4 são apresentadas as evoluções da área cultivada e dos rendimentos de algumas culturas de exportação. Tanto a área cultivada quanto os rendimentos apresentam, via de regra, crescimento positivo, à exceção do café, que a partir do triênio 1964/66 começa um período de decréscimo de sua área cultivada, em função da política estatal de tentar ajustar a oferta à demanda internacional. No entanto, esse cultivo apresenta no período 1931/80 uma taxa anual de crescimento em seus rendimentos de 3,62%.⁴⁶

A cana-de-açúcar apresenta tendência crescente, tanto da área plantada quanto dos rendimentos, a partir principalmente do triênio 1976/78, o que pode ser explicado pela criação do PROALCOOL em 1977, que alocou grande volume de recursos para sua implementação. As taxas de crescimento da área cultivada e dos rendimentos para todo o período foram de 7,37 e 0,90%, res-

⁴⁵ Melo, F.H. de. *O problema alimentar no Brasil; a importância dos desequilíbrios tecnológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 226p.

⁴⁶ Melo (1983), op. cit.

pectivamente. No entanto, no período de 1970/80, os rendimentos apresentaram taxa anual de crescimento de 2,01%.⁴⁷

Quanto ao algodão, essa cultura apresentou também taxas positivas anuais de crescimento, tanto em relação à área cultivada quanto ao rendimento, que foram de 2,27 e 0,81%, respectivamente, por todo o período de 1931/80.⁴⁸

Por seu turno, a soja, que já em 1882 era objeto de estudos na Escola Imperial de Agricultura da Bahia, não apresentou no Brasil o mesmo dinamismo que em outras regiões do mundo, como nos Estados Unidos da América, por exemplo. Somente no início da década de 60 é que essa cultura apresenta importância no cenário agrícola brasileiro. Sua expansão mais acelerada ocorreu na década de 70, quando apresentou taxa anual de crescimento de 20,66% na

TABELA 3. Evolução da área cultivada com cana-de-açúcar, algodão, café e soja. Brasil, 1931/33-1979/80. (1.000 hu).

Período	Cana-de-açúcar	Algodão	Café	Soja
1931/33	369	738,4	3.861	-
1934/36	457	1.778,7	3.532	-
1937/39	473	2.286,2	3.485	-
1940/42	561	2.278,8	2.357	-
1943/45	636	2.645,0	2.349	-
1946/48	783	2.419,1	2.430	-
1949/51	833	2.557,7	2.646	-
1952/54	979	2.703,4	2.916	-
1955/57	1.123	2.693,6	3.450	-
1958/60	1.279	2.714,2	4.265	-
1961/63	1.447	3.411,7	4.378	298,1
1964/66	1.620	3.895,5	3.489	427,4
1967/69	1.680	3.938,9	2.662	746,7
1970/72	1.752	4.438,9	2.353	1.742,2
1973/75	1.995	4.283,4	2.151	4.861,0
1976/78	2.250	3.809,5	1.710	7.088,2
1979/80	2.261	3.674,2	2.190	8.548,2

Fonte: Melo (1983), op. cit.

⁴⁷ Melo (1983), op. cit.

⁴⁸ Idem (1983), op. cit.

área cultivada, sobretudo nos cinco primeiros anos dessa década, que foi de 31,07%.⁴⁹

Essa cultura, nos últimos vinte anos, expandiu-se de tal forma pelo território nacional, que em 1980 o "complexo soja", formado por grãos, farelo/torta e óleo, foi responsável por 12% do valor total das exportações brasileiras, com cerca de US\$ 2,5 bilhões, ultrapassando naquele ano o café, como produto principal na pauta de exportações.

TABELA 4. Evolução dos rendimentos/ha cultivado nas culturas de cana-de-açúcar, algodão, café e soja. Brasil, 1931/33 - 1978/80.

Período	Cana-de-açúcar (t/ha)	Algodão (kg/ha)	Café (kg/ha)	Soja (kg/ha)
1931/33	42,2	303	398	-
1934/36	38,6	364	412	-
1937/39	36,4	394	400	-
1940/42	38,8	460	110	-
1943/45	37,9	387	252	-
1946/48	37,4	283	398	-
1949/51	38,9	283	410	-
1952/54	39,1	293	367	-
1955/57	39,4	341	363	-
1958/60	41,8	495	802	-
1961/63	42,8	555	924	1.051
1964/66	44,8	481	867	1.110
1967/69	45,4	491	960	1.083
1970/72	46,7	506	1.077	1.303
1973/75	46,6	462	1.166	1.562
1976/78	52,2	413	986	1.565
1979/80	55,0	463	1.055	1.469

Fonte: Melo (1983), op. cit.

⁴⁹ Melo (1983), op. cit.

No que concerne aos produtos alimentares básicos de consumo para a população brasileira, ou seja, milho, arroz, feijão e mandioca, as Tabelas 5 e 6 apresentam um comportamento de relativa deterioração em todo o conjunto. Assim é que a cultura do milho no período 1931/80 apresenta taxa de crescimento de 0,48% apenas.⁵⁰

O arroz, no mesmo período, cresceu a taxas anuais de 5,37% em relação a sua área cultivada, e apresentou um crescimento nos rendimentos de -0,62% ao ano. O feijão apresentou um comportamento semelhante ao do arroz, tanto com relação à área cultivada quanto ao rendimento, que cresceram a taxas anuais de 6,65% e -0,89%, respectivamente. Quanto à mandioca, essa obteve taxa de crescimento anual de 8,34%, com crescimento de seus rendimentos praticamente nulos (0,01%).⁵¹

TABELA 5. Evolução da área cultivada com milho, arroz, feijão e mandioca. Brasil, 1931/33 - 1979/80 (1.000 ha).

Período	Milho	Arroz	Feijão	Mandioca
1931/33	3.747,9	813,4	717,7	287,2
1934/36	3.978,7	881,2	880,1	346,3
1937/39	4.195,2	981,1	981,1	467,3
1940/42	4.025,2	977,0	980,3	592,8
1943/45	4.173,0	1.370,0	1.284,8	788,8
1946/48	4.332,2	1.652,9	1.589,3	910,7
1949/51	4.694,4	1.896,5	1.795,5	954,4
1952/54	5.170,7	2.123,3	2.010,9	1.059,7
1955/57	5.905,4	2.518,9	2.269,8	1.173,6
1958/60	6.220,2	2.271,0	2.355,0	1.269,5
1961/63	7.397,1	3.415,2	2.759,2	1.498,5
1964/66	8.526,8	4.264,5	3.239,2	1.748,5
1967/69	9.507,6	4.456,9	3.649,0	1.980,7
1970/72	10.315,8	4.854,8	3.788,7	2.049,5
1973/75	10.478,4	4.951,9	4.083,0	2.050,5
1976/78	11.332,8	6.066,5	4.400,9	2.121,7
1979/80	11.482,8	5.835,9	4.479,9	2.099,6

Fonte: Melo (1983), op. cit.

⁵⁰ Melo (1983), op. cit.

⁵¹ Idem.

Do exposto, fica evidenciado que o aumento da produção física das lavouras alimentares, culturas essas produzidas basicamente na unidade produtiva camponesa, ocorreu basicamente em função da expansão da fronteira agrícola. Mais preocupante são os casos do feijão e da mandioca, que, ao lado do arroz, constituem a dieta básica alimentícia da população mais pobre do País, os quais apresentaram taxas de crescimento dos rendimentos negativas.

Por outro lado, verificou-se que as culturas para exportação foram aquelas que, cultivadas geralmente por médios e grandes produtores agrícolas com acesso a uma estrutura de oportunidades, como o crédito institucional e tecnologia agrícola, bem como preços relativos mais altos para seus produtos, puderam utilizar cultivares mais produtivas e maiores proporções dos denominados insumos modernos.

No entanto, essas observações só podem ser entendidas na medida em que se tem em conta dois fatores importantes que intervêm nesse processo: os preços e o crédito oficial para diferentes grupos de lavouras.

TABELA 6. Evolução do rendimento por unidade de área nas culturas de milho, arroz, feijão e mandioca. Brasil, 1931/33 - 1979/80 (kg/ha).

Período	Milho	Arroz	Feijão	Mandioca
1931/33	1.434	1.421	978	-
1934/36	1.420	1.423	874	-
1937/39	1.334	1.441	838	-
1940/42	1.291	1.668	843	12.939
1943/45	1.260	1.500	768	12.949
1946/48	1.295	1.595	683	13.368
1949/51	1.268	1.603	695	12.946
1952/54	1.204	1.471	677	12.816
1955/57	1.211	1.495	652	12.958
1958/60	1.274	1.559	670	13.015
1961/63	1.311	1.629	652	13.458
1964/66	1.286	1.542	657	14.118
1967/69	1.344	1.484	704	14.565
1970/72	1.397	1.509	667	14.560
1973/75	1.489	1.470	602	12.583
1976/78	1.486	1.425	478	12.045
1979/80	1.592	1.489	784	12.020

Fonte: Melo (1983), op. cit.

Assim, acredita-se que essas duas "variáveis intervenientes" são responsáveis em grande parte tanto pelo atual quadro dual existente no subsistema agropecuário, quanto pela subordinação relativa deste em relação aos outros subsistemas econômicos. Portanto, sem a preocupação de realizar uma análise exaustiva da ação dessas duas variáveis, mas tão-somente procurando identificar e caracterizar seus principais elementos constitutivos, se realizarão a seguir algumas considerações que poderão ajudar em melhor e real interpretação desses fatos.

Como foi visto, o Estado, via política de preços e posteriormente através de crédito oficial expansivo, foi o grande responsável pela expansão da cafeicultura. Essa mesma afirmativa também pode ser extrapolada para o caso das demais culturas do subsistema agropecuário brasileiro. Sem a preocupação de analisar o efeito tanto da política de preços quanto da de financiamento em cada produto por separado, procurar-se-á realizar a partir dos anos 60 uma abordagem de caráter mais geral, que parece ser mais interessante para o presente trabalho.

As observações a partir da década de 60 são justificadas por dois fatos principais: primeiro, porque nessa década se instalaram no País as "Indústrias Para a Agricultura", ou seja, aquelas produtoras dos insumos modernos; e segundo, porque também nesse período as "Indústrias Agrícolas e Alimentares" aceleram seu crescimento.

Os anos 60 marcam um período de ajustes na política de preços mínimos dos produtos das culturas alimentares. Inicialmente, essa política foi concebida para estabilizar preços e a renda agrícola. Caberia ao Estado, via Comissão de Financiamento da Produção (CFP), executar essa política através de compras do produto (AGF), com o duplo objetivo de formar estoques reguladores e/ou repassá-los à iniciativa privada. No entanto, devido a problemas não só de alocação de recursos financeiros, mas também de armazenamento, essa política de compras foi paulatinamente passando para outra de crédito (EGF). O objetivo continuava o mesmo, ou seja, estimular a produção de alimentos.⁵²

O outro objetivo – a manutenção da renda agrícola –, que induziu o Estado à concepção dos preços mínimos, entrou em choque com outros objetivos da política econômica estatal, principalmente o da manutenção de preços relativos baixos ao consumidor urbano. Ora, um grupo de produtos originários em sua maior parte de uma estrutura produtiva camponesa, implicando em quase absoluta inacessibilidade a uma estrutura de oportunidades, estaria portanto extremamente sensível às instabilidades conjunturais inerentes ao próprio processo produtivo.

⁵² Oliveira, J.C. *Observações sobre a política de preços mínimos*. São Paulo: IPE/USP, 1973. 89p.

Assim, com o duplo objetivo de aumentar a oferta de alimentos e manter baixos os preços para os consumidores urbanos, levou o Estado desde os anos 60 até presente data a contínuas intervenções no mercado, através de: contínuos tabelamentos dos preços ao consumidor, importação de produtos e utilização dos estoques estatais armazenados. Infelizmente, as evidências apontam o relativo insucesso da política de preços mínimos dos produtos alimentares, no que tange ao aumento da oferta destes e elevação da renda agrícola⁵³. As Tabelas 5 e 6 comprovam a não-eficácia dessa política aplicada no Brasil, principalmente no período 1960/80.

Em relação à outra variável interveniente nesse processo, o crédito oficial, este se caracteriza também pelas contínuas modificações ocorridas, tanto nos objetivos perseguidos quanto nas alterações nas próprias linhas de crédito e taxas de juros. No entanto, um dos elementos mais importantes a ser estudado em relação ao crédito agrícola oficial e/ou privado é o seu acesso, ou seja, qual ou quais categorias de produtores a ele tem acesso, e qual ou quais produtos são contemplados com maior ou menor volume de recursos financeiros.

Vários estudos foram desenvolvidos nos últimos 30 anos. Esse estudo, em geral, pode ser dividido em dois grandes grupos. Um deles se preocupa em analisar a distribuição dos recursos creditícios por categorias de produtores e o outro se preocupa com a alocação desses recursos em linhas de crédito para investimento, custeio e por produto.

No presente, todos os estudos apontam para uma desigual distribuição desses recursos. Assim, a maior parcela estaria sendo utilizada por médios e grandes produtores agrícolas e uma parcela menor pelos denominados empresários familiares. Desta última, uma pequena parte seria usada pelos camponeses através dos empréstimos da política de preços mínimos (EGF).⁵⁴

⁵³ Ver por exemplo: Barros, J.R.M. de. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil. In: VEIGA, A. **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979. 294p.
Melo, F.H. de. A agricultura de exportação e a produção de alimentos. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.9, n.3, p.101-121, 1979.

Melo (1983), op. cit.

⁵⁴ Barros (1979), op. cit.

Araújo, P.F. de; Meyer, R.L. Política de crédito agrícola no Brasil: objetivos e resultados. In: VEIGA, A. **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979. 294p.

Nóbrega, M.F. da. **Desafios da política agrícola**. São Paulo: Gazeta Mercantil/CNPq, 1985. 188p.

O que parece claro, através de observação mais atenta do objetivo oficial do crédito agrícola (ainda que não esteja escrito em nenhum documento oficial), é estimular a aquisição, por parte dos agricultores, dos denominados insumos modernos. Ora, na medida em que a política de preços para os produtos de exportação está em função dos preços no mercado e que a política de preços mínimos para os produtos alimentares não atendeu a seus objetivos principais, o Estado tenta subsidiar, via crédito agrícola, a modernização da agricultura. Esse subsídio torna-se mais ou menos intensivo em função das taxas de inflação interna.

Assim, o crédito outorgado na linha de investimento (de maior prazo de carência e de amortizações dos juros e das parcelas) apresenta maior taxa relativa de subsídios em função do incremento do processo inflacionário. Por outro lado, a linha de custeio (prazo de oito a doze meses) apresenta taxas relativas menores do subsídios. Na medida em que se exige, como condição indispensável para acesso à linha de investimentos, a legalização das terras da unidade produtiva, praticamente estão alijadas desse benefício as unidades produtivas camponesas, sobretudo do crédito ofertado pelos bancos privados.

Desses fatos, pode-se deduzir que os incrementos nos rendimentos das lavouras, incrementos esses em função da maior utilização dos insumos modernos, tenha-se verificado apenas no grupo de produtos de exportação.

Pode-se deduzir, ainda, que o Estado, também via política creditícia, potencializou, a partir da década de 60, um amplo mercado para os produtos industriais para a agricultura.

Portanto, considerando-se a dinâmica da formação econômica capitalista que presidiu o desenvolvimento agrícola brasileiro, desde finais do século passado até a presente época, e tendo ainda em conta o crescimento das funções do Estado na sociedade brasileira, pode-se afirmar que:

- as políticas econômicas aplicadas favoreceram a instalação no País de um parque agroindustrial amplamente diversificado;
- esse parque agroindustrial, formado pelas “Indústrias Para Agricultura” e pelas “Indústrias Agrícolas e Alimentícias”, recebeu nos últimos 25 anos um forte estímulo estatal, através de políticas econômicas cambial, comercial e tributária;
- além de propiciar a criação desse parque agroindustrial, o Estado, através de política de subsídios, via crédito agrícola, potencializou um amplo mercado para os seus produtos (insumos modernos);

- por sua vez, à medida que viabilizou a industrialização do País, a qual incrementou o processo de urbanização, potencializou o mercado para as Indústrias Agrícolas e Alimentícias;
- as evidências também demonstraram que as políticas econômicas aplicadas reforçaram o “quadro dual” apresentado pelo subsistema agropecuário;
- foi observado também que as relações de subordinação entre o subsistema agropecuário e o subsistema comercial/financeiro, existente desde o período colonial, foram reforçadas com o surgimento da denominada agroindústria.

1.4. O sistema agroindustrial

Vê-se que o desenvolvimento capitalista no campo foi dado em função do próprio dinamismo deste e impulsionado pelas políticas econômicas estatais. O subsistema agropecuário dinamizou-se e aumentou a intensidade das relações entre seus elementos e outros elementos dos demais sistemas econômicos. Esse fato traz uma enorme complexidade para se entender e interpretar os fenômenos que ocorrem na economia agrária. Assim, a ocorrência de uma alteração em determinado elemento de um subsistema provoca uma reação em cadeia, alterando-se os níveis de relações e o comportamento tanto nos demais elementos do mesmo subsistema quanto nos de outros a ele inter-relacionados.

Portanto, esse nível de complexidade alcançado altera a idéia um pouco estreita de visualizar os problemas agrícolas mediante a ótica setorial. Por isso, na atualidade brasileira, não se pode mais preconizar ou tomar medidas mediante a ótica estreita das denominadas "políticas agrícolas", como até então se justificava em passado recente.

O termo "agricultura" se adequava à época em que o produtor rural, além de produzir uma variedade de produtos agrícolas, como alimentos e fibras, produzia também grande parte de seus insumos dentro dos limites da unidade produtiva. O desenvolvimento agrícola, no sentido de incorporação à agropecuária de outros elementos "externos", veio provocar uma alteração em sua estrutura produtiva, bem como multiplicar e elevar o grau de complexidade nas inter-relações existentes, tanto interna quanto externamente. Portanto, uma situação em que o agricultor, além de produzir seus insumos, processava seus alimentos e fibras e comercializava seu excedente foi modificando-se para outra situação, em que adquire no mercado seus insumos e grande parte dos alimentos consumidos, além de não mais comercializar diretamente seus produtos.

As atividades antes exercidas são agora realizadas fora da unidade produtiva por outros agentes econômicos. Os insumos e grande parte dos alimentos consumidos são adquiridos no mercado. O beneficiamento e a transformação do produto, bem como sua embalagem e distribuição, são realizadas agora por outros elementos situados além da unidade produtiva. A multiplicidade e a complexidade desse relacionamento são acentuadas em função das relações de interdependência existentes entre os inúmeros elementos aí contidos.

Uma política estatal a ser tomada na atualidade deve contemplar, portanto, uma ótica bem mais de conjunto e de abrangência. O termo "política agrícola" não mais pode ser aplicado a essa nova realidade, e surge como nova alternativa o termo ou conceito de "política agroindustrial". Por sua vez, o con-

ceito de "desenvolvimento agrícola" vai perdendo sentido, ou seja, se esgotando em seus próprios limites, à medida que a própria agricultura vai se amoldando à nova dinâmica e sendo "transformada" pela indústria. É nesse sentido que avulta a necessidade de se utilizar o conceito de desenvolvimento do sistema agroindustrial.

Como foi dito, as políticas econômicas aplicadas pelo Estado estimularam ou propiciaram nas últimas três décadas a implantação no País de um parque industrial fornecedor de insumos à agropecuária, e de outro, um que utiliza o produto agrícola como sua principal matéria-prima. A essas indústrias convencionou-se denominá-las de agroindústria: às primeiras, produtoras de insumos, de **Indústrias Para Agricultura** ou IPA, e às segundas, ou seja, aquelas que adquirem a produção agrícola, de **Indústrias Agrícolas e Alimentícias** ou simplesmente IAA. Se a esses dois conjuntos ou subsistemas for agregado o subsistema agropecuário, ter-se-á constituído o que neste trabalho se denomina complexo ou **Sistema Agroindustrial (SAI)**.

Agora, se faz necessário, tanto para essas últimas quanto para aquelas, identificar, caracterizar e analisar o modo específico de inserção do subsistema agropecuário no complexo ou sistema agroindustrial.

Em relação às "Indústrias Para Agricultura" ou IPA, estas, conforme visto no subcapítulo anterior, tiveram seu estabelecimento na década de 60. Posteriormente, apresentam grande dinamismo a partir da década de 70. Como foi também verificado, o Estado, através de políticas econômicas adequadas, propiciou sua instalação e seu dinamismo.

Assim, na medida em que a maior parte dos insumos utilizados na agropecuária são oriundos não mais dos "laboratórios" da unidade produtiva, mas sim originados da produção social de outro subsistema, pode-se afirmar que houve uma mudança na agricultura. Vale dizer, a crescente incorporação pelo subsistema agropecuário de insumos originados no subsistema formado pelas IPA caracteriza parte de um processo de "adaptação" da agricultura à indústria.

A preocupação por parte do Estado, tanto pelo crescimento da oferta de alimentos quanto pelo crescimento dos produtos agrícolas exportáveis, induz à elaboração e/ou às modificações nas políticas de preços desses produtos e de créditos à aquisição dos insumos modernos. Assim, as IPA constituem um grupo de indústrias que dependem quase exclusivamente das políticas creditícias para sua sobrevivência e expansão. Por seu turno, os produtores agrícolas estimulados pelo Serviço de Extensão procuram adquirir e posteriormente utilizar esses insumos em busca de maiores retornos econômicos. Desse modo, conjugam-se os interesses de um e de outro grupo, que tendem a constituir-se

em poderoso grupo de pressão para reivindicar ao Estado mais recursos financeiros via políticas creditícias específicas. Em consequência, o processo de industrialização no campo é realimentado.

Portanto, vê-se claramente que uma política de crédito rural, adequada a atender às necessidades de reprodução do capital tanto na unidade produtiva agrícola quanto na unidade industrial, caracteriza-se como um dos principais elementos a dinamizar todo o sistema. Assim, expande-se tanto a oferta quanto o uso dos insumos modernos: máquinas e implementos, fertilizantes e corretivos químicos, inseticidas, fungicidas, carrapaticidas, rações balanceadas, melhores variedades genéticas, mais rústicas e produtivas; enfim, tanto no âmbito vegetal quanto no animal, desenvolve-se uma indústria cujo mercado é o subsistema agropecuário.

O agricultor, movido pelo estímulo de aumentar seus retornos econômicos, é levado a utilizar em forma crescente toda uma série de insumos, ofertados pelas IPA e financiados pelo Estado. As condições naturais dos solos são modificadas tanto pelo uso de corretivos e fertilizantes quanto por novas técnicas de manejo. A pesquisa genética conduz à obtenção de novas variedades mais produtivas e mais resistentes a pragas e doenças. O próprio clima é “controlado”, através do uso de estufas, que propiciam as condições mais adequadas de temperatura e umidade. Em forma mais extensiva, por deficiência de chuvas, os sistemas de irrigação propiciam a oferta adequada de água; por excesso de precipitação, os processos de drenagem de solos regularizam o nível de água. A engenharia rural põe à disposição dos agricultores novas técnicas e novas instalações que diminuem as perdas e propiciam melhoria na qualidade do produto. As indústrias de máquinas e equipamentos periodicamente ofertam uma diversificada gama de tratores, colheitadeiras, cultivadores, enfim, toda uma quantidade de novos equipamentos que são adquiridos em volume crescente pelos produtores rurais.

Assim, o empresário capitalista rural tenta administrar seu negócio à imagem e semelhança do capitalista industrial. No entanto, devido às diferenças nas especificidades de suas unidades produtivas, a administração capitalista desenvolveu-se mais na indústria do que na agricultura. Nessa, a tecnologia existente ainda não conseguiu dominar todo o ciclo produtivo tanto em relação ao uso de mão-de-obra quanto ao da própria agricultura (terra + planta). Na indústria, a tecnologia decompôs a produção em segmentos tais que o tempo requerido para a produção de uma unidade de produto iguala-se ao tempo requerido de trabalho para produzi-lo.

O elevado grau dessa decomposição do produto industrial, aliado ao extraordinário desenvolvimento no sistema de transportes e comunicações, levou

o capital industrial a um nível tal de integração geográfica que o planeta Terra se assemelha a uma grande indústria, onde se distribuem as diferentes unidades fabris em diversos países de diferentes continentes, as quais produzem apenas uma parte do produto final. Em outras palavras, na indústria, a tecnologia de processo e de produto proporcionou uma relativa estabilidade no requerimento de mão-de-obra, vale dizer, o trabalho foi submetido ao capital.

No subsistema agropecuário e mais especificamente na agricultura, todo o ciclo produtivo do plantio à colheita ocorre na unidade produtiva. Por outro lado, a sazonalidade da agricultura induz a distintos graus de requerimento de mão-de-obra. Ora, na medida em que ao empresário capitalista interessa remunerar apenas o trabalho realizado e o requerimento desse trabalho está em função do ciclo do cultivo, cria-se um impasse, com conseqüências danosas para o trabalhador assalariado, principalmente.

Essa sazonalidade na agricultura, que leva a grande oscilação no requerimento de mão-de-obra no campo, com graves conseqüências para o assalariado⁵⁵, está diretamente relacionada tanto com as injustas relações de produção no campo quanto com a ineficiência da tecnologia em apontar soluções mais adequadas ao problema, seja na área de melhoramento genético, na melhor utilização de solos ou no uso de novas técnicas de engenharia.

No entanto, à medida que se possibilitar um requerimento uniforme de mão-de-obra, ou seja, ao tornar-se estável o requerimento de mão-de-obra assalariada na agricultura, pode-se dizer que o capitalismo, via adoção de novas tecnologias, possibilitou a subordinação do trabalho ao capital no campo, à semelhança da indústria. Por isso, pode-se deduzir que quando o grande capital industrial vier a se interessar mais pela "tecnologia agrícola" e veja na agricultura uma área tão atrativa quanto a industrial para sua reprodução e acumulação, as diferenças existentes nos níveis tecnológicos da indústria e da agricultura tenderão a diminuir.

A crescente adoção de tecnologia por parte do agricultor, objetivando aumentar a produtividade da terra e da mão-de-obra, pode ser visualizada nas Tabelas 7 e 8, em que se verifica a evolução do consumo de fertilizantes e de tratores como indicadores daqueles respectivos objetivos.

No entanto, o uso desses insumos modernos apresenta-se, segundo Muller, mais concentrado nas regiões Sudeste e Sul. Assim, em 1975, 85% dos estabelecimentos que utilizaram adubação química estavam aí localizados. Neste mesmo ano, também ali se localizavam 53,9% dos estabelecimentos que utilizavam defensivos; 56,7% dos que possuíam tratores; 87,3% dos que possuíam

⁵⁵ Mello, M.C.I. *O bóia-fria* ; acumulação e miséria. Petrópolis: Vozes, 1975. 154p.

arados com tração mecânica; e também as unidades produtivas que utilizaram 69,9% do financiamento realizado.⁵⁶

Retomando o aspecto dual do subsistema agropecuário, e de acordo com as Tabelas 3, 4, 5 e 6, pode-se afirmar que a maior parte desses insumos são utilizados pelo conjunto das culturas para exportação. Esse fato é corroborado pelo diferencial, apresentado nessas Tabelas, nos rendimentos físicos verificados entre o conjunto de culturas alimentares e o de culturas de exportação.

TABELA 7. Consumo de fertilizantes no Brasil (em kg/ha).

Ano	Consumo Total	Nitrogênio N	Fósforo P ₂ O ₅	Potássio K ₂ O
1961	8,50	1,95	4,05	2,50
1962	7,98	1,71	3,96	2,31
1963	10,40	2,16	5,19	3,05
1964	8,32	1,65	4,40	2,27
1965	9,30	2,26	3,84	3,20
1966	8,85	2,24	3,67	2,94
1967	13,76	3,20	6,32	4,24
1968	18,31	3,48	8,31	6,52
1969	18,86	4,92	7,95	5,99
1970	29,38	8,12	12,24	9,02
1971	33,04	7,89	15,20	9,95
1972	47,73	11,25	23,91	12,57
1973	44,22	9,12	21,19	13,91
1974	46,31	9,88	23,20	13,23
1975	50,72	10,99	24,71	15,02
1976	59,13	11,55	30,83	16,75
1977	72,48	15,84	35,29	21,35
1978	71,31	15,65	33,81	21,85
1979	75,04	16,64	35,40	23,00
1980	80,31	17,30	38,29	24,72

Fonte: (Alves 1984)⁵⁷.

⁵⁶ Muller, G. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.2/2, n.6, p.47-77, 1982.

⁵⁷ Alves, E.R. de A. O futuro do Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária Brasileiro. Brasília: EMBRAPA-DDT, 1984. 19p. (Documentos, 23).

TABELA 8. Tratorização da agricultura brasileira, período de 1920-80.

Anos	Área em lavouras (1.000 ha)	Tratores (unidades)	ha/trator
1920	6.642	1.706	3.893
1940	18.835	3.380	5.572
1950	19.095	8.372	2.281
1960	28.712	61.345	468
1970	33.984	165.870	205
1980	51.366	530.691	97

Fonte: Dados originais. Censos agropecuários, cálculos da EMBRAPA-DDM (Alves 1984).

Pelo exposto, não é difícil deduzir que o subsistema agropecuário, que durante quatro séculos foi fornecedor de capitais a outros sistemas da economia, sobretudo ao sistema industrial, passou, principalmente nas últimas duas décadas (60/70), a demandante de capitais, justamente deste último, o qual financiou sua instalação e crescimento. Em outras palavras, o capital industrial, que durante décadas apropriou-se do excedente gerado na agricultura, agora tem ali um mercado para sua maior reprodução e acumulação.

Assim, caracterizado o subsistema formado pelas "Indústrias Para a Agricultura" (IPA), se faz necessário agora identificar, caracterizar e analisar os principais elementos componentes do outro subsistema industrial, formado pelas Indústrias Agrícolas e Alimentícias (IAA).

Viu-se que as IAA tiveram realmente sua origem, em termos amplos, no período em que se implementou no País o modelo de "substituição de importações". As políticas econômicas aplicadas beneficiaram sua instalação e consolidação, em detrimento do subsistema agropecuário. Esse fato será melhor exemplificado no subcaptítulo 2.6.1., quando se analisará o caso da economia agroindustrial cacaueteira, a qual reflete com suficiente exatidão os efeitos da aplicação dessas políticas.

Ao observar mais atentamente tudo o que foi abordado nos subcaptítulos anteriores, verifica-se que a evolução histórica do subsistema agropecuário e de suas relações com outros subsistemas existentes na economia também traduz uma evolução histórica da própria sociedade brasileira. Essa evolução, no decorrer das análises realizadas, deixou implicitamente afirmado a existência de mudanças sociais, ocorridas nos diversos períodos históricos analisados.

O crescimento da população urbana, principalmente devido à migração rural-urbana, provocada não só pela industrialização, mas também pelo crescimento do sistema de serviços, induziu à crescente aglomeração urbana. Esse fato traz consigo a necessidade de incrementar a oferta de alimentos, por causa do aumento na relação entre o número de indivíduos urbanos que devem ser alimentados por cada produtor rural. O crescimento do sistema industrial e de serviços proporcionou o crescimento de uma massa monetária nos centros urbanos, não só decorrente do crescimento da renda *per capita*, mas sobretudo do crescimento do volume total dos salários. Sabendo-se que grande parte desse volume de recursos se destina à aquisição de alimentos, pode-se visualizar um amplo mercado para os produtos alimentícios. Por outro lado, mesmo levando-se em consideração a lei de Engel, de que “à medida que a renda aumenta, o gasto absoluto em alimentação também aumenta, porém em proporção menor à do conjunto dos gastos”, pode-se supor que os gastos em alimentação podem ser incrementados pela constante oferta diversificada de novos produtos transformados.

Se por um lado as evidências apontam para a crescente participação da mulher no mercado de trabalho e, conseqüentemente, a necessidade de se contar com alimentos de mais fácil preparo, por outro, a tecnologia agroindustrial põe à disposição dos consumidores uma variada gama de produtos alimentícios para atender à demanda crescente. Esse fato vem estimulado pela diversificada oferta dos denominados eletrodomésticos, que ajudam não só na conservação dos alimentos, mas sobretudo na sua preparação. Atrelado a esses fatos, avulta a crescente sofisticação publicitária nos meios de comunicação de massa, induzindo à demanda por esses produtos, que vem determinar uma mudança nos hábitos e costumes alimentares da população.

Em decorrência desses estímulos recebidos, pode-se deduzir que, a exemplo das demais sociedades avançadas do mundo ocidental, as Indústrias Agrícolas e Alimentícias (IAA) tendem a crescer e a se desenvolver, formando assim um subsistema formado por um conjunto de indústrias que têm na produção do subsistema agropecuário sua principal matéria-prima.

Esse fenômeno, relativamente recente no caso brasileiro, traz uma enorme complexidade para sua compreensão e análise, pois implica também em mudanças estruturais no processo produtivo no subsistema agropecuário. Assim, à medida que as IAA necessitem de assegurar sua matéria-prima, tanto de origem vegetal (produtos agrícolas) quanto animal (carnes de bovinos, porcos, aves, etc.), tendem a estimular a oferta desses produtos, via maior controle não só desse mercado, mas sobretudo do próprio processo produtivo agrícola.

As IAA em busca desse objetivo, ou seja, assegurar sua matéria-prima, oferece aos produtores uma série de serviços que vão desde a assistência técni-

ca e gerencial até a oferta de determinados insumos, como sementes selecionadas, corretivos, fertilizantes, agrotóxicos, animais selecionados, afora financiamento específico para o custeio da produção. Toda essa oferta de insumos e serviços é compensada geralmente pela elaboração de contrato prévio de compra, no qual as IAA adquirem o total ou parte da produção agrícola, ou seja, se asseguram do fornecimento de sua matéria-prima principal.

Dessa forma, o capitalismo industrial leva à agricultura elementos novos, que transformam a organização da produção e alteram as relações comerciais. As expectativas do produtor rural em relação ao “que” e “quanto” produzir passam a ser cada vez mais influenciadas pelos elementos e pelas expectativas das IAA, adaptando-se de forma crescente ao processo de subordinação e tutela na condução de seus negócios. É evidente que as especificidades próprias da agropecuária, tais como a possibilidade de mudar ou diversificar a produção, bem como as características de localização, fazem com que esta mantenha certo caráter de independência em relação ao capital industrial. No entanto, os elementos básicos daquela ficam de tal forma influenciados e subordinados que suas atividades tendem a ser controladas e dirigidas por esse capital industrial. Disso, pode-se afirmar que as IAA são a expressão mais avançada do capitalismo no campo, em sua trajetória de reprodução e acumulação.

Assim, através das novas relações que se estabelecem entre o subsistema formado pelas IAA e o subsistema agropecuário, este tende a transformar-se de fornecedor direto de alimentos para o consumidor final em fornecedor de matéria-prima para aquele conjunto de indústrias agroalimentares. Segundo Fenollar⁵⁸, na medida em que a agricultura “seja capaz de converter-se em fonte de matéria-prima alimentar e não predomine nela a faceta de fornecer produtos agrícolas para o consumo direto, e as IAA tenham capacidade de oferecer um produto alimentar que satisfaça as novas necessidades e que os consumidores sintam-se satisfeitos com os ditos produtos, se poderá afirmar que está ocorrendo um desenvolvimento no sistema agroindustrial.”

Realizadas as considerações anteriores, necessita-se agora verificar a situação atual da IAA dentro do contexto geral da economia. Como foi dito anteriormente, um dos principais estímulos para a instalação dessas indústrias agroalimentares no País foi o crescimento dos sistemas industrial e de serviços, que serviram como “fator de atração” para a migração rural-urbana. Assim, em 1960, segundo os censos demográficos, o País contava com uma população urbana de 28.432.060 habitantes e uma rural de 33.161.506. Em 1970, a população urbana já superava a rural, sendo de 52.084.984 aquela e 32.987.526 esta última.

⁵⁸ Fenollar (1978), op. cit., p.52.

Em 1980 essa diferença se acentuava mais ainda, pois havia 80.436.409 habitantes na zona urbana e 41.054.053 habitantes no meio rural. O principal fato a destacar foi que este último apresentou um decréscimo em números absolutos do número de residentes ali, no período de 1970/80. Esse incremento acelerado da população urbana é explicado não só pelo crescimento vegetativo da população ali residente, mas sobretudo pela forte migração rural-urbana apresentada. A Tabela 9 apresenta as taxas de crescimento da população e a Tabela 10 as taxas de migração rural-urbana.

Essa migração rural-urbana concentrou a maior parte da população brasileira nas cidades. Segundo dados do PNAD-83, 72% da população brasileira se concentrava nas cidades, sendo que a maior taxa de concentração encontrava-se na região Sudeste, com 85%. Portanto, tomando o conjunto do País em

TABELA 9. Taxas geométricas de crescimento da população rural, urbana e total, em percentagem.

Períodos	População		Total
	Rural	Urbana	
1940-50	1,6	3,9	2,3
1950-60	1,6	5,2	3,0
1960-70	0,6	5,2	2,9
1970-80	-0,6	4,4	2,5

Fonte: Fundação IBGE (citada por Alves 1984), op. cit.

TABELA 10. Taxa de migração do decênio em percentagem.

Período	População rural no início da década	População transferida	Taxa de migração
1940-50	28.356.133	2.749.075	9,7
1950-60	33.161.506	5.535.515	16,7
1960-70	32.987.526	10.235.249	26,3
1970-80	41.054.053	14.015.409	34,1

Fonte: Fundação IBGE. (citada por Alves 1984), op. cit.

1983, 28% da população se encontrava no meio rural, enquanto na região Sudeste essa proporção era apenas de 15%.⁵⁹

Assim, uma população praticamente urbana necessita para sua sobrevivência um fluxo regular de alimentos. Dada a sazonalidade da produção do subsistema agropecuário, torna-se necessário maior agilização entre os elementos deste subsistema e os elementos dos subsistemas comercial e agroindustrial. Avulta pois a necessidade de avanços tecnológicos nas áreas de armazenamento e conservação de alimentos. Por outro lado, as IAAs são impulsionadas para atender às exigências de uma clientela crescente e cada vez mais exigente por produtos de fácil preparação. Segundo Momma⁶⁰, em 1981, o subsistema de alimentos (IAA) e bebidas eram responsáveis por cerca de 24,80% dos gastos em publicidade para difundir 104 linhas de produtos diferentes. Esses gastos publicitários situavam-se à frente do sistema financeiro (15,47%) e eram superiores aos alocados pelas indústrias de perfumaria e farmácia (11,69%), fumo (8,10%), eletrônica (7,16%) e automobilística (6,2%).

Por seu turno, o subsistema distribuidor de alimentos apresentou nos últimos 20 anos um extraordinário crescimento, caracterizado pela concentração dessa distribuição. Segundo Momma, os hiper e supermercados eram em 1981 responsáveis por 73,2% do volume das vendas, contra apenas 26,8% do comércio varejista tradicional, composto por mercearias, lojinhas, armazéns e empórios. É interessante ressaltar que essa concentração no subsistema de distribuição induz à concentração no subsistema composto pelas IAAs, visto que somente aquelas indústrias relativamente fortes conseguem ter acesso às prateleiras dos supermercados, em função das peculiaridades nos relacionamentos comerciais existentes. Para Momma, esse fato assume grande importância e induz à elaboração de políticas de "marketing" mais eficientes, por parte das empresas, num regime de grande competitividade. Essa competição é dada também não só em função dos custos de transformação dos produtos e de publicidade, mas também pelos custos de embalagens. Algumas indústrias de alimentos acondicionam em torno de 70% de seus produtos em embalagens metálicas (folhas de flandres), levando-as a despendem com isso "cerca de 30% dos custos totais de processamento de uma dada matéria-prima agropecuária."⁶¹

⁵⁹ Fundação IBGE. PNAD-83, vol. 7, tomo 21.

⁶⁰ Momma (1984), op. cit., p.5.

⁶¹ Idem (1984), op. cit., p.7.

Essas tendências oligopólicas das IAA vêm dadas pela capacidade econômica destas para realizar inversões em tecnologia, publicidade, e pela capacidade de autofinanciamento e práticas comerciais com relação às redes de hiper e supermercados. Constata-se, pois, que o mercado urbano brasileiro se tornou atrativo não só para as empresas nacionais, mas sobretudo para as grandes empresas transnacionais. Assim, os segmentos de chocolates finos, massas, biscoitos, molhos e alimentos prontos são para Momma aqueles que apresentam maiores possibilidades de crescimento a médio prazo. Dessa perspectiva atraente, toma relevância a presença de grandes empresas transnacionais de matriz norte-americana, como a General Foods, Beatrice Foods, Dart & Kraft, respectivamente a primeira, segunda e terceira empresas em importância, nos Estados Unidos da América, atuando no mercado brasileiro.

Segundo o Ministério da Indústria e Comércio⁶², 3,5% das grandes empresas nacionais e transnacionais detinham, em 1982, 84,9% da participação relativa da receita operacional do setor de alimentos, cabendo às 19.426 unidades de micro, pequeno e médio portes apenas 14,1% dessa receita. Verifica-se ainda que 59,4% desse subsistema agroindustrial surgiu nos últimos 25 anos e cerca de 30% na década de 70.

Por outro lado, as evidências também apontam para a concentração regional das IAA. Ainda citando Momma, cerca de 65% da produção dessas indústrias encontrava-se na região Sudeste, e cabia somente a São Paulo a participação de 33% do total nacional. Desses fatos pode-se deduzir que as IAA no Brasil apresentam também característica concentradora, tanto de capital quanto de localização (região Sudeste).

O subsistema agroindustrial formado por essas indústrias alimentícias ocupa posição destacada na economia nacional. Segundo o Censo Industrial de 1980, o grupo de produtos alimentares detinha 21,06% dos estabelecimentos, 12,19% do pessoal ocupado e 13,78% do valor da produção industrial recenseada. Corroborando essa importância relativa dos produtos industriais alimentares, o Ministério da Indústria e do Comércio apresenta para o ano de 1982 dados que demonstram que a participação mais expressiva na receita operacional da indústria de transformação cabia às IAA, com 16% do faturamento global. Também no ano de 1982 contava 20.128 estabelecimentos, apresentando-se como o segundo maior subsistema empregador do sistema industrial. No que tange aos produtos alimentares, sua participação relativa em 1982 foi de 9% do PIB e de 23% das exportações totais do País.⁶³

⁶² Momma (1984), op. cit., p.9.

⁶³ Idem (1984), op. cit., p.10-12.

Ao observar a Tabela 11, verifica-se no período 1978/83 uma diminuição dos subsistemas agroindustrial (IAA) e agropecuário no conjunto das exportações totais brasileiras, as quais passaram de 46,6% em 1978 para 36,7% em 1983. Observa-se também que, enquanto as exportações desses subsistemas cresceram à taxa anual de 6,39%, as exportações totais apresentaram crescimento anual de 11,58%.

TABELA 11. Exportações agrícolas e agroindustriais de grupos de produtos selecionados, 1978-83.

Grupo de produto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Crescimento 78/83 (% a.a.)
1. Açúcar e álcool	383.768	412.453	1.504.071	1.199.719	642.942	622.677	10,16
Demerara	195.929	247.004	624.500	578.928	250.163	319.619	10,28
Cristal	32.764	22.972	317.398	86.884	76.911	25.990	-
Refinado	121.371	93.832	346.356	395.926	232.345	169.420	6,89
Álcool Etílico	-	-	133.445	69.418	82.396	81.930	-
Melaço comest. e não comest.	33.704	48.645	82.372	68.563	1.127	25.718	-
2. Café	2.294.712	2.326.176	2.772.919	1.760.610	2.130.194	2.324.654	0,26
Em grão	1.946.509	1.917.618	2.486.055	1.516.646	1.854.353	2.078.410	1,32
Industrializado	348.203	408.558	286.864	243.964	275.841	246.244	-6,69
3. Cacau	814.801	934.978	694.135	594.287	426.893	551.921	-7,49
Em amêndoas	453.813	486.873	291.688	241.582	215.978	282.961	-9,01
Manteiga	83.027	119.314	158.194	144.824	120.383	128.648	9,15
Licor ou pasta	194.385	270.705	219.253	194.923	79.646	118.632	-9,40
Produtos de cacau	83.576	58.086	25.000	12.958	10.886	21.680	-
4. Laranja	332.638	281.452	425.596	751.497	637.571	710.147	16,37
<i>In natura</i>	-	-	14.831	14.328	17.017	10.191	-
Suco	332.638	281.452	338.714	659.206	552.284	609.306	12,86
Farelo de polpa	-	-	72.051	77.963	68.270	90.650	-
5. Soja	1.514.705	1.650.348	2.264.193	3.190.845	2.096.960	2.563.743	11,09
Em grão	169.886	179.506	393.930	403.672	123.457	308.971	12,67
Óleo bruto	283.156	326.798	411.111	503.318	222.359	157.329	-11,08
Óleo purif./refinado	11.755	7.111	10.139	147.679	150.822	305.899	91,08
Farelo/torta	1.049.908	1.136.933	1.449.013	2.136.176	1.600.322	1.791.944	11,28
6. Carne e couros	312.466	433.353	598.373	915.690	859.238	916.561	24,00
Bovina fresca, ref. ou cong.	17.155	8.041	18.399	123.568	188.288	241.126	65,2
Carne industrializada	97.465	126.860	232.564	293.725	250.493	304.140	25,55
Extrato e suco de carne	6.201	4.996	-	-	-	-	-
Couro prep. curtido	99.300	165.639	101.978	104.934	113.859	146.435	7,32
Subtotal	220.121	305.536	352.911	522.227	552.640	656.701	24,43
Eqüina fresca, ref. ou cong.	45.473	46.669	38.772	39.172	25.941	17.217	-
Frango, galo e galinha	46.872	81.148	206.690	354.291	280.657	242.643	38,93
7. Algodão	240.310	270.701	317.474	339.597	271.096	344.800	7,48
Em rama	52.759	499	-	-	-	-	-
Torta	3.098	4.701	-	-	-	-	-
Óleo	-	-	26.603	40.964	14.699	4.116	-
Fios de algodão	117.093	155.249	181.165	183.875	160.142	197.166	10,98
Tecidos de algodão	67.360	110.252	109.706	114.758	96.255	143.518	16,33
Total dos Grupos (1 a 7)	5.893.400	630.914	8.576.791	8.752.245	7.064.894	8.034.503	6,39
Part. Grupo/Total Exp. (%)	46,6	41,40	42,60	37,60	35,00	36,68	(11,58% a.a.)*

Fonte: Momma (1984), op. cit., p.13.

Obs.: Valores em US\$ 1.000.

Crescimento 78/83 - taxa geométrica anual em percentagens.

* Refere-se ao crescimento anual das exportações totais do Brasil no período 1978/83.

Em relação à participação das IAA no faturamento das 500 maiores empresas do País, verifica-se que em 1984 estas abocanhavam 13,1%, posicionando-se à frente dos demais conjuntos produtivos. Ao se agregarem outros produtos de origem primária, tais como bebidas, têxteis, fumo, madeira, papel e celulose, essa participação passava a ser de 21,2%. Fato digno de observar é que a agropecuária participou em 1984 com apenas 3,2% no faturamento daquele grupo de empresas (Tabela 12).

TABELA 12. Participações relativas de setores selecionados no faturamento das 500 maiores empresas privadas do Brasil.

Setores	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Distribuição petróleo	10,5	11,7	11,7	12,0	11,0	10,8
2. Alimentos	10,4	10,0	10,0	10,4	10,0	13,1
3. Química e petroquímica	7,5	9,4	9,4	9,3	9,0	10,5
4. Automobilístico	8,7	7,5	7,5	6,4	6,9	6,8
5. Construção pesada	5,2	4,8	4,8	6,1	6,2	4,2
6. Bebidas e fumo	5,1	4,0	4,0	4,9	5,4	4,7
7. Supermercados	4,7	4,6	4,6	4,9	5,3	5,9
8. Eletrônica	4,1	4,4	4,4	4,9	4,9	4,4
9. Agropecuária	2,1	2,0	2,1	2,8	2,7	3,2
10. Têxtil	2,2	2,3	1,7	2,3	2,2	1,4
11. Papel e celulose	1,2	1,7	1,3	1,7	1,6	1,7
12. Madeiras e móveis	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
13. = 2+6+9+10+11+12	21,4	20,4	19,5	22,5	22,3	24,4
Total geral	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Momma, op. cit. p.15.

Obs.: No total geral acham-se incluídos outros setores não especificados na listagem acima.

Valores em percentagens do total geral.

O dinamismo dessas empresas pode ser aquilatado quando se verifica, na Tabela 13, que enquanto as rentabilidades das vendas e do patrimônio líquido das 500 maiores empresas apresentaram em 1983 crescimento de 3,7% e 7,7%, respectivamente, as Indústrias Agrícolas e Alimentícias apresentaram, naquele ano, crescimento de 16,5% e 21,7% nesses mesmos indicadores. Esse dinamismo é evidenciado quando se comparam as rentabilidades do patrimônio e das

TABELA 13. Indicadores de desempenho em setores econômicos selecionados - 1975/1983.

Setores	Indicadores (%)	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1975
Agropecuária	Crescimento das vendas	16,4	8,2	-0,5	26,0	12,1	-3,5	22,8	17,6	20,8
	Rentabilidade do pat. líquido	26,9	11,0	7,0	17,8	10,9	4,1	15,3	12,4	12,8
	Rentabilidade das vendas	4,2	1,7	0,8	2,1	1,3	0,5	2,6	5,9	4,1
Papel e celulose	Crescimento das vendas	-4,4	9,5	-14,0	8,3	11,9	9,5	13,1	-1,3	-9,6
	Rentabilidade do pat. líquido	8,1	7,3	7,8	14,4	7,4	11,4	13,5	8,7	18,3
	Rentabilidade das vendas	8,5	7,5	5,4	9,2	4,2	3,8	4,6	4,6	6,0
Têxtil	Crescimento das Vendas	-11,0	14,2	-12,1	1,6	10,2	0,2	0,1	12,1	9,6
	Rentabilidade do pat. líquido	4,7	13,5	9,5	20,9	10,9	12,0	13,9	14,9	9,3
	Rentabilidade das vendas	4,8	6,9	5,2	10,9	7,6	5,1	5,4	7,3	5,6
Alimentos	Crescimento das vendas	16,5	-3,0	-0,5	2,6	7,2	7,7	14,5	13,1	10,4
	Rentabilidade do pat. líquido	21,7	10,2	7,7	11,6	10,8	13,4	18,4	15,7	11,0
	Rentabilidade das vendas	6,1	3,5	1,3	3,5	3,3	4,2	5,6	3,6	2,3
Bebidas e fumo	Crescimento das vendas	-12,8	15,0	11,3	-1,8	6,0	2,9	14,1	3,7	14,6
	Rentabilidade do pat. líquido	11,8	18,4	17,3	11,1	9,3	12,0	17,1	17,6	14,5
	Rentabilidade das vendas	3,1	8,3	4,9	2,8	2,5	3,2	10,5	11,1	9,5
Crescimento das 500 maiores empresas (%)		-4,3	3,2	-4,4	7,1	7,5	13,5	4,5	4,1	13,6
Crescimento do PIB (%)		-3,2	1,4	-1,9	7,9	6,8	4,8	5,4	9,7	5,6
Rentabilidade das vendas das 500		3,7	3,9	3,3	4,7	3,0	4,0	5,8	5,9	5,5
Rentabilidade do pat. líquido das 500		7,7	9,8	9,2	14,3	7,9	11,3	15,1	16,0	15,3

Fonte: Momma (1984), op. cit., p.17.

Obs.: Crescimento das vendas - do último exercício sobre as do anterior em %, já descontada a inflação.
 Rentabilidade do patrimônio líquido - lucro sobre o patrimônio, em %, depois do imposto de renda.
 Rentabilidade das vendas - lucro líquido sobre vendas, em %.

vendas das dez maiores empresas brasileiras com as dez maiores norte-americanas e as dez maiores mundiais, donde se pode observar que as empresas brasileiras apresentam níveis significativamente superiores aos das transnacionais (Tabela 14).

Até aqui, uma das preocupações principais deste trabalho, ao identificar, caracterizar e analisar (inter-relações) os principais elementos componentes dos conjuntos analisados, foi apresentar uma ótica sistêmica. Por ela, foi possível melhor visualizar os principais elementos componentes de cada subsistema configurado. Agora, torna-se necessário detalhar com mais profundidade os elementos componentes de cada subsistema e tentar delimitar seus contornos para mais clara percepção não só de cada subsistema componente, mas também do próprio sistema agroindustrial.

Como foi visto anteriormente, a agroindústria é formada tanto pelas indústrias produtoras dos insumos modernos e bens de capital quanto por aquelas que têm na produção do subsistema agropecuário a sua fonte principal de matéria-prima. Deve ficar claro que a matéria-prima originária da agropecuária pode ou não ser destinada ao consumo humano em forma direta. Deve-se atentar para o fato de que também fazem parte do conjunto das agroindús-

trias aquelas produtoras de rações para animais, e de óleos vegetais e animais não comestíveis, etc. O termo indústria agroalimentar deve ser empregado àquelas que, além de utilizarem como sua principal matéria-prima produtos agropecuários, destinam sua produção à alimentação humana. Fazem parte ainda do conjunto da agroindústria aquelas cuja matéria-prima principal é oriunda das atividades florestais e de pesca.

TABELA 14. Comparação de indicadores de desempenho entre as maiores empresas agroalimentares brasileiras e americanas, 1983.

Empresas	Rentabilidade (%)	
	Patrimônio	Vendas
Dez maiores		
Brasileiras	18,39	9,11
Americanas	8,46	4,47
Mundiais (1982)	3,26	2,17
Cinquenta maiores		
Brasileiras	14,59	6,50
Americanas	5,41	3,23
Mundiais (1982)	3,73	2,35

Fonte: Exame; melhores e maiores (set./84) e Fortune (30/abril/84 e 22/agosto/1983). (Momma, op. cit. p.19).

Obs.: Rentabilidade de empresas agroindustriais alimentares (exclusive têxteis, madeira, mobiliário, fumo, papel e celulose e borracha).

O importante é que se fixe que o problema da agricultura, ou da política agrícola elaborada, ou os problemas da produção agrícola, ou o estudo do desenvolvimento agrícola, seja visualizado, seja abordado, mediante uma ótica que abranja todo o sistema agroindustrial. Em outras palavras, que os estudos e as políticas propugnadas tenham em conta tanto a existência do subsistema agropecuário quanto a dos subsistemas compostos pelas IPA e pelas IAA, e as relações específicas que se estabelecem entre eles.

Pelo exposto, pode-se afirmar que o sistema agroindustrial é um conjunto formado por elementos complexos, agrupados basicamente em três subcon-

juntos específicos – IPA, Agropecuário e IAA –, que mantêm entre si inter-relações específicas, configurando um caráter de totalidade. Cada subconjunto ou subsistema dado apresenta características internas próprias e específicas, cujos elementos estão afeitos a mudanças e transformações em função das relações mantidas com outros elementos dos demais subconjuntos.

Portanto, a agroindústria apresenta um caráter hegemônico em relação ao conjunto de empresas distribuidoras, mantendo com elas uma relação de interdependência tão grande que torna-se conveniente agrupá-las no mesmo subconjunto. Assim, não só as empresas de distribuição dos insumos modernos e de maquinário devem estar agrupadas no mesmo subsistema composto pelas Indústrias Para Agricultura (IPA), como também devem estar agrupadas no mesmo subsistema as Indústrias Agrícolas e Alimentícias e as empresas de distribuição (hiper e supermercados, etc.).

Uma vez demonstrado, de forma geral, a existência de três subsistemas básicos, que confeituram o sistema agroindustrial brasileiro (Figura 3), torna-se interessante apresentar algumas de suas principais características. São elas:

- O atual sistema agroindustrial brasileiro é formado por três subsistemas principais:
 1. subsistema composto pelas Indústrias Para Agricultura (IPA);
 2. subsistema agropecuário;
 3. subsistema composto pelas Indústrias Agrícolas e Alimentícias (IAA).
- A política de produção é de caráter nacional, mas apresenta-se influenciada para atender a necessidades externas.
- Tanto a política creditícia quanto a de preços obedece a interesses internos (nacionais) e externos (transnacionais).
- Tanto o subsistema composto pelas IPA quanto o subsistema formado pelas IAA apresentam caráter hegemônico no sistema como um todo. O subsistema agropecuário mantém crescentes relações de subordinação para com aqueles. Esse tipo de subordinação é estimulado tanto pela ação das políticas econômicas quanto pela omissão do Estado.
- O subsistema formado pelas IPA compõe-se das indústrias produtoras de insumos e de bens de capital para o sistema agropecuário e das empresas de distribuição destes. Apresenta-se com caráter oligopolista, que lhe confere tendências hegemônicas dentro do sistema.
- O subsistema formado pelas IAA é composto pelas indústrias que utilizam a maior parte de sua matéria-prima oriunda da produção do subsis-

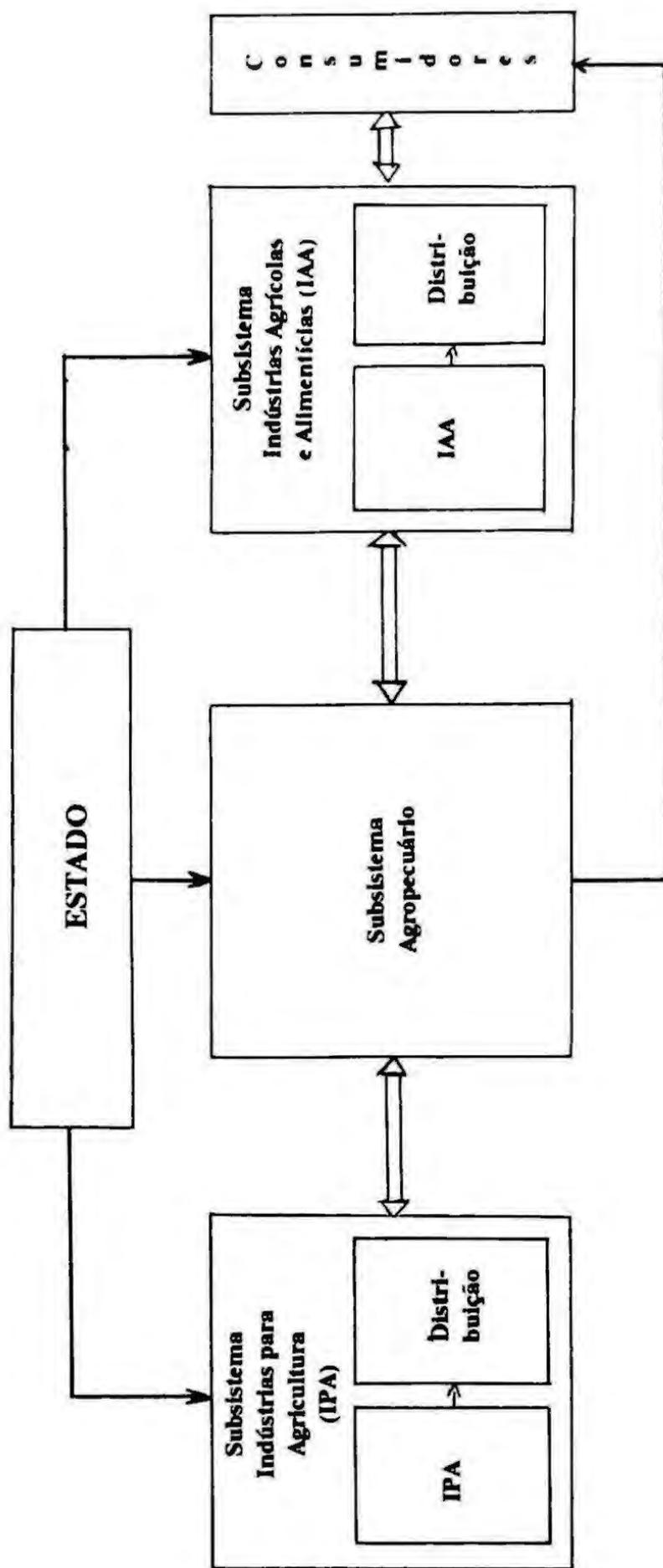


FIG. 3. Sistema agropecuário brasileiro.

tema agropecuário. Possuem também tendência hegemônica dentro do sistema, pelo caráter oligopsônico de suas atividades comerciais e produtivas. Fazem parte desse subsistema também aquelas indústrias cujas matérias-primas principais são oriundas das atividades florestais e pesqueiras. No entanto, o dinamismo desse subsistema é dado pelas IAA, que apresentam-se como o verdadeiro motor, não só do subsistema como também do próprio sistema agroindustrial. As empresas de distribuição de seus produtos estão também contidas nesse subconjunto, devido à intensidade das relações e da interdependência aí estabelecidas.

- O subsistema agropecuário apresenta-se com dualidade estrutural: um conjunto de grandes e médias unidades produtivas, cuja parte principal da produção destina-se à exportação, e outro, composto por pequenas unidades, cuja produção destina-se ao mercado interno e ao autoconsumo. Por seu turno, essas pequenas unidades produtivas são formadas pelas unidades camponesas e pelas empresas familiares. A parte principal da produção dessas últimas destina-se ao mercado (crescentemente controlado pelas IAA). Esse subsistema caracteriza-se ainda por:
 - a) o crescimento da produção das lavouras para exportação se dá mais em função do aumento da produtividade da terra (utilização de insumos modernos) do que pela expansão da fronteira agrícola. Há uma tendência ao aumento da produtividade do trabalho pelo uso de maquinário e uma tendência à total utilização de relações de produção capitalistas. As evidências apontam para mais altos coeficientes de capital/produto e capital/trabalho;
 - b) o crescimento da produção das lavouras para o mercado interno (principalmente alimentos) se dá pela expansão da fronteira agrícola. Apresenta relações de produção pré-capitalistas e utilização de mão-de-obra familiar. Caracteriza-se ainda pelos baixos coeficientes de capital/produto e capital/trabalho.

2. Evolução das funções do Estado nas diversas formações sócio-econômicas brasileiras

Para que se possa entender a participação do Estado na sociedade brasileira e, concomitantemente, verificar seu papel na configuração do atual quadro agroindustrial, analisado no capítulo anterior, necessita-se, antes de mais nada, realizar um rápido esboço da evolução histórica desse Estado, desde o período colonial. Procurar-se-á identificar e caracterizar alguns elementos que, devido à sua importância em determinado momento histórico ou pela sua constância, melhor definem e podem explicar o relacionamento entre esse Estado e outros elementos da sociedade, no marco do sistema social brasileiro.

Ressalte-se que a intenção de abordar as relações do Estado com outros elementos do sistema sócio-econômico brasileiro em capítulo à parte, ou seja, fora da análise do capítulo 1, em que já foi analisada a “evolução da economia agrária brasileira”, não é dar ao Estado uma ação separada da própria evolução histórica da economia. Tem-se consciência de que a visão deve ser global e as inter-relações entre o Estado e os elementos do macrosistema econômico devem ser analisados em conjunto. No entanto, essa “separação” é mais de forma que de conteúdo. É uma tentativa de ressaltar, aprofundar a análise e caracterizar alguns elementos que poderiam, apesar de sua importância, ficar obscuros numa análise mais globalizante.

Para isto, torna-se necessário realizar uma rápida interpretação do conceito de Estado à luz de alguns enfoques já considerados “clássicos” nas ciências sociais.

2.1. Conceito e características do Estado

Segundo Rousseau⁶⁴, em sua clássica obra “O Contrato Social”, somente a vontade geral dos cidadãos no estado civil “é que pode dirigir as forças do Estado, segundo o fim de sua instituição que é o bem comum, pois se a oposição dos interesses particulares fez necessário o estabelecimento das sociedades, a conformidade desses nossos interesses também lhe possibilitou”. Para Rousseau “o que há de comum entre esses diferentes interesses é o que forma o vínculo social, e se não houvesse algum ponto em que todos os interesses estivessem conformes, nenhuma sociedade poderia existir, logo a sociedade deve ser governada unicamente conforme a este interesse comum”.⁶⁵

⁶⁴ Rousseau, Jean, J.J. *El contrato social o sea, principios del derecho político*. Barcelona: Casa Editorial Mauce, 1915. p.223.

⁶⁵ *Idem*, op. cit., p.41.

Rousseau estava preocupado em assentar as bases de um Estado, através de pactos entre cidadãos, grupos sociais e dirigentes. No entanto, deixa claro em sua obra a existência de um Estado liberal, acima dos interesses individuais, o qual promoveria e defenderia os interesses comuns da coletividade. O Estado, para aquele autor, é fruto de um contrato social; é algo que transcende a sociedade civil e a subordina ao interesse da própria sociedade, que reclama a sua existência para jurisdicionar e legislar o bem e os interesses comuns. Seria, pois, uma instituição neutra, que se apresenta nitidamente separada da sociedade civil.

Posteriormente, Engels, em sua obra "A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado"⁶⁶, analisando a evolução da civilização oriunda do regime de genes, afirma que o Estado surgiu como um produto da sociedade. Para ele, à medida que o regime das genes, "fruto de uma sociedade que não conhecia antagonismos interiores", onde o único meio coercitivo social era a própria opinião pública, foi substituído por um regime que se havia dividido em "homens livres e escravos, em exploradores ricos e exploradores pobres", a sociedade foi dividida em classes, que, por possuírem interesses distintos, eram antagônicas. Para aquele autor, uma sociedade deste gênero "não podia existir sem uma luta incessante destas classes entre si ou sob o domínio de um terceiro poder que, colocado ostensivamente acima destas classes em luta, julgasse seus conflitos públicos e só permitisse esta luta dentro do terreno econômico, sob uma forma legal. As genes haviam deixado de existir. Foram destruídas pela divisão do trabalho, que dividiu em classes a sociedade, e foram substituídas pelo Estado".⁶⁷

Engels explica esses fatos, ou seja, o surgimento do Estado, de uma necessidade originada com a própria evolução da sociedade. Assim é que o Estado surge sobre as ruínas das genes ou da sociedade gentil. Para ele, Atenas apresenta a forma mais pura e mais clássica; ali o Estado nasceu como consequência dos antagonismos de classes. Para Engels, em Roma, a nova sociedade institui um Estado onde se confundem a aristocracia e a plebe; no entanto, deixa claro uma divisão de classes: exploradores e explorados. O importante é assinalar que, para aquele autor, o Estado surge devido a conflitos ou antagonismos de classes. O pensamento de Engels fica mais compreensível com a leitura do parágrafo seguinte:

"Assim pois, o Estado não é de nenhum modo um poder exteriormente imposto à sociedade; tampouco é a realização da idéia moral, nem a imagem e

⁶⁶ Engels, F. *El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado*. Madrid: Fundamentos, 1977. 223p.

⁶⁷ Idem, op. cit., p.210-211.

a realização da razão, como pretende Hegel. É mais bem um produto da sociedade, quando esta alcança um grau de desenvolvimento determinado; é a confissão consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis, a qual é impotente para impedi-los. Porém, a fim de que as classes antagônicas, de interesses econômicos opostos, não se devorem a si mesmas e à sociedade com lutas estéreis, se faz necessário um poder que domine ostensivamente a sociedade e se encarregue de dirimir o conflito ou mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Esse poder, nascido da sociedade, porém, que se põe acima dela e se torna cada vez mais estranho a ela, é o Estado."⁶⁸

Contrapondo-a à antiga organização das genes, para Engels, o Estado caracteriza-se:

- por um território, no qual estaria distribuída uma população;
- pela existência de uma força pública;
- pelo poder de legislar e tributar e de exercer um direito judiciário;
- pela presença de um corpo de funcionários.

Para aquele autor, o Estado, embora nascido para refrear os antagonismos de classes, passa a ser uma força, um instrumento da classe mais poderosa economicamente. Assim, para Engels, é através do Estado que esta classe, a qual já é preponderante no econômico, passa também a ter preponderância política e utiliza-a em seu benefício.

É assim que, segundo Engels, "o Estado antigo era um Estado dos possuidores de escravos para tê-los sob seu jugo; o mesmo que o Estado feudal foi o órgão da nobreza para subjugar os camponeses, servos ou vassallos; o Estado representativo de hoje é o instrumento da exploração dos assalariados pelo capital".⁶⁹

No entanto, aquele autor deixa transparecer que em determinados períodos, em que existe um equilíbrio de forças entre essas classes, "o Estado adquire uma certa independência momentânea a uma e outra".⁷⁰

O que fica bastante claro na análise de Engels é que o Estado é um instrumento da classe mais poderosa econômica e politicamente, que o utiliza para aumentar constantemente seu poder político e econômico.

Diferentemente de Rousseau, Engels afirma que o Estado não é neutro – só momentaneamente – e não transcende a sociedade civil, mas funde-se a ela.

⁶⁸ Engels (1977), op. cit., p.212.

⁶⁹ Idem, op. cit., p.214.

⁷⁰ Idem (1977), op. cit., p.214-215.

Seu aparecimento ocorreu da necessidade imperiosa de divisão da sociedade em classes antagônicas. No entanto, tenderia a ser influenciado pela classe dos trabalhadores, à medida que estes se organizassem politicamente, elegendo seus próprios representantes e não os dos capitalistas. Posteriormente, o Estado deveria desaparecer e dar passo a uma sociedade livre e igualitária. O Estado seria, em determinado momento em que se atingisse determinado grau de desenvolvimento, um obstáculo à produção, em que as próprias classes desapareceriam. Assim se expressa Engels: “As classes desaparecerão tão fatalmente como surgiram. A sociedade que organizará novamente a produção sobre as bases de uma associação livre e igualitária dos produtores transportará toda a máquina do Estado ao lugar onde lhe corresponde: ao museu de antigüidades, junto ao torno de fiar e ao machado de bronze”.⁷¹

O que Engels não previu é que, em determinado momento, tanto em países de sistemas econômicos capitalistas quanto nos de sistemas socialistas, a máquina do Estado crescesse de tal forma que pudesse transformar seus funcionários em representantes de classes; a constituírem-se talvez em uma própria classe, defensora de si mesma, ou seja, com interesses próprios.⁷²

Em sua obra “Economia e Sociedade”, Max Weber analisa a origem do Estado racional e relaciona seu aparecimento – possível apenas no Ocidente – com o capitalismo industrial e a burguesia proprietária do capital. Assim se expressa Weber:

“A luta permanente, em forma pacífica ou bélica, entre os Estados nacionais em concorrência pelo poder, criou para o moderno capitalismo ocidental grandes oportunidades. Cada Estado particular concorria pelo capital – que não tinha residência fixa – o qual por sua vez era quem prescrevia as condições sob as quais lhe ajudaria a adquirir o poder. Dessa coalizão necessária entre o Estado nacional com o capital surgiu a classe burguesa nacional no sentido moderno do vocábulo. Em conseqüência, é o Estado nacional que proporciona ao capitalismo as oportunidades de sobreviver; assim, pois, enquanto aquele não ceda o lugar a um estado universal, subsistirá também este.”⁷³

⁷¹ Engels (1977), op. cit., p.216-217.

⁷² Sobre a burocracia e/ou tecnoburocracia ver: Weber, M. *Economia y sociedad*, 2ª ed., 4ª reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1980. 1237p.

Pereira, L.C.B. *Tecnoburocracia e contestação*. Petrópolis: Vozes Petrópolis. 1972. *Empresários e administradores no Brasil*, Ed. Brasiliense, São Paulo. 1981. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1974. 358p.

Giddens, A. 1979. *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Madrid: Alianza Editorial, 356p.

Rizzi, B. 1980. *La burocratización del mundo*. Barcelona: Ediciones Península, 246p.

⁷³ Weber (1980), op. cit., p.1.047.

Pelo exposto, torna-se importante ressaltar que, para Weber, o Estado racional moderno surge mediante uma aliança entre o capital e o Estado nacional. Quer dizer, é fruto de uma aliança entre a classe que detém o capital e outra que, encastelada no aparelho do Estado nacional, detém o poder político. Fica claro que, à medida que esta aliança necessária avança em complexidade e amadurece, essa classe detentora do poder econômico passa a subordinar o Estado a seus interesses e a deter também o poder político. Nas palavras de Weber, o capitalismo sobreviverá na medida em que o Estado também sobreviva.

Segundo Weber, é somente no Estado racional que o capitalismo moderno pode prosperar. Por sua vez, esse Estado está fundamentado numa burocracia profissional e no direito racional.

Para aquele autor, é o “funcionário profissional” que exerce o direito racional do moderno Estado ocidental. Weber, então, ressaltava a importância na condução do Estado do burocrata, que é quem toma decisões, ou seja, decide dentro do Estado.

A participação do Estado, nos termos de elaboração de uma Política Econômica, só aparece, segundo Weber, com o mercantilismo e, por extensão, na Inglaterra. A partir daí, devido a essa aliança necessária entre Estado nacional e a burguesia, o Estado, agora racional, passa a elaborar políticas que favorecem essa classe. Posteriormente, com o advento do capitalismo, essa burguesia, dona do capital, exercita e aumenta seu poder político e econômico, via utilização do Estado racional em seu benefício.

Antonio Gramsci, pensador italiano, apresenta em sua obra sobre o Estado e a política⁷⁴ uma visão crítica aos pensadores e políticos que procuravam mostrar o Estado como uma instituição neutra, que transcendia a sociedade civil e, portanto, ético, em relação a esta: “Creio – afirma Gramsci – que o mais sensato e concreto que se pode dizer a propósito do Estado ético e de cultura é que todo Estado é ético, na medida em que uma de suas mais importantes funções é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral. Nível ou tipo que corresponde à necessidade de desenvolvimento das forças produtivas e, por conseguinte, dos interesses das classes dominantes.”⁷⁵

Gramsci, portanto, identifica aí, claramente, uma fusão entre os interesses do Estado com os interesses dos grupos dominantes. Adiante, explica Gramsci, como este fato ocorre:

⁷⁴ Gramsci, A. *La política y el Estado moderno*. Barcelona: Península, 1971. 209p.

⁷⁵ Idem (1971), op. cit., p.174.

“A escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes neste sentido.”⁷⁶

Sobre as funções do Estado, aquele autor entende que o Estado é “uma organização político-jurídica em sentido estrito”⁷⁷, e nega a existência de um Estado que se limita à tutela da ordem pública e do respeito à lei. Afirma, outrossim, que “a direção do desenvolvimento histórico pertence às forças privadas, à sociedade civil, que também é Estado, ou melhor dito, é o Estado.”⁷⁸

Pelo exposto, pode-se concluir que para Gramsci o Estado e a sociedade civil se confundem quando os interesses desta passam a ser também interesses daquele, ou seja, na medida em que o Estado é a sociedade civil ali representada. O Estado é ideologicamente identificado com a ideologia das classes dominantes e utiliza a escola, bem como o aparelho coercitivo e repressivo, como forma de estender a manutenção dos privilégios dessas classes. Portanto, suas funções se coadunam com os interesses e para manutenção deste *status quo*.

Portanto, pode-se afirmar que o Estado tem um papel ideológico, e essa ideologia estaria afeita à ideologia das classes dominantes ou de “frações” dessas classes que em determinado momento detém o poder político, fazendo com que o Estado reflita a ideologia dessas frações hegemônicas. Em outras palavras, entende-se que a sociedade são as classes, frações de classes ou grupos sociais representados por sindicatos, associações, organizações religiosas, grupos empresariais, etc., os quais por interesses colidentes podem, em determinado momento, fazer com que determinada fração ou frações dessa sociedade civil em aliança sejam dominantes politicamente no Estado e influenciem para que este em determinado período reflita os interesses e a ideologia dessas frações. Forma-se assim, na expressão de Gramsci, os “blocos históricos”.

Assim é que em determinados períodos pode o Estado representar os interesses de uma ou mais frações de classes, inclusive das classes dominadas. O importante é assinalar que o Estado, como estrutura organizada de poder e de representação ideológica dos grupos dominantes, possui a propriedade de influenciar o andamento das coisas em benefício das frações econômicas hegemônicas ali representadas politicamente.

Para Gramsci, a divisão de poderes dentro do sistema social “é o resultado da luta entre a sociedade civil e a sociedade política de um determinado

⁷⁶ Gramsci (1971), op. cit., p.177.

⁷⁷ Idem, op. cit., p.177.

⁷⁸ Idem, op. cit., p.174.

período histórico⁷⁹.” Adiante, criticando o liberalismo econômico e político, afirma que a “causa da debilidade do liberalismo é a burocracia, ou seja, a cristalização do pessoal dirigente que exerce o poder coercitivo e que ao chegar a um ponto determinado se converte em casta.”⁸⁰

O estudo sobre a natureza e as funções do Estado passou por quase meio século sem grandes aportações teóricas, até a década de 60 e princípio dos anos 70, quando aparece um debate entre vários autores.

Este debate foi estimulado, principalmente, pela crescente e complexa presença do Estado na economia, no sistema capitalista. Atente-se também para o fato de que o marxismo subestimou os estudos sobre a natureza e as novas funções do Estado, pelo simples fato de entendê-lo como um reflexo da estrutura econômica.

Sobre este recente debate, aparecem duas grandes vertentes, as quais podem estar representadas nas obras de Garcia Pelayo,⁸¹ que apresenta uma concepção mais liberal, e a de Miliband⁸², de teor marxista. Para o primeiro autor, o Estado está por cima e por fora da sociedade civil. Para Garcia Pelayo, a sociedade é um agregado de indivíduos e o Estado é a expressão do interesse geral, fruto do consenso social, e suas funções são principalmente de caráter redistributivo. Aquele autor afirma também que o Estado não está em contradição com a sociedade civil.

Essa corrente de pensadores neoliberais, contudo, não apresenta uma completa explicação sobre a divisão de poder entre as classes sociais e, principalmente, em relação às classes menos favorecidas economicamente. O estudo de Garcia Pelayo também é insuficiente para a compreensão não só das reais funções atuais do Estado, mas também do papel ou papéis que joga a tecnoburocracia estatal com relação à sociedade civil.

A segunda vertente, de caráter marxista, foi retomada por Miliband, que propõe uma formulação de uma teoria do Estado para os países de economia capitalista avançada. A preocupação central desse autor é tentar estabelecer ou identificar as inter-relações entre as classes sociais e o Estado. Sua tese central é que o Estado capitalista surge a partir das relações conflitivas de classes, e nele se refletirá esse conflito e as relações de domínio de classe. Seu trabalho está centralizado em analisar o caráter e a natureza da classe que governa e os

⁷⁹ Gramsci (1971), op. cit., p.158.

⁸⁰ Idem, op. cit., 158.

⁸¹ Garcia Pelayo, 1977. *Las transformaciones del Estado Contemporaneo*. Madrid: Alianza Editorial, 189p.

⁸² Miliband, R. *El Estado en la sociedad capitalista*. Madrid: Siglo XXI, 1970. 273p.

mecanismos ou inter-relações entre esta e o Estado, ou seja, procura analisar as inter-relações político-estatais e os interesses de classe. Para ele, o funcionamento do Estado é entendido, principalmente, em termos de um exercício instrumental do poder pelos representantes das classes dirigentes, que ocupam posições estratégicas, desempenhando atividades para o desenvolvimento do capital.

Afirma também aquele autor que os grupos econômicos dirigentes necessitam de uma socialização política, ou seja, de uma legitimação de suas atividades e seus interesses para influir na sociedade como um todo, a fim de manter a situação de privilégios. Para Miliband, essa socialização ocorre na família, no sistema educacional, na empresa, nas associações, no sindicato, e nos meios de comunicação de massa. Para eles, esses mecanismos de legitimação são, pois, de natureza político-ideológica.

Miliband, por um lado, peca por não realizar uma análise de natureza do Estado, e suas inferências sobre o exercício do poder tendem para uma concepção instrumentalista; e, por outro lado, não apresenta nenhuma análise convincente sobre as relações de poder dentro do Estado, nem sobre o exercício do poder da tecnoburocracia estatal, tampouco sobre as inter-relações dessa com as frações de classes ou grupos pertencentes à sociedade civil.

Dentre esses trabalhos mais recentes, destacam-se também os de Nicos Poulantzas, pioneiro em analisar e dar importância ao fator político no controle do Estado. Para Poulantzas⁸³, o Estado como instituição não tem poder propriamente dito, pois este pertence à classe dominante. Esse poder das classes sociais estaria organizado em seu exercício, em instituições específicas, em centros de poder, sendo o Estado, neste contexto, o centro do exercício do poder político.⁸⁴

Assim, pode-se deduzir que, na medida em que a classe dominante ou frações de classe possuem o domínio do econômico através do controle dos meios de produção, e o Estado, como instituição, só pode ser entendido dentro de um marco de conflito de classes, este conflito também passa para o Estado, dentro do qual obterá seu controle, ou seja, exercerá o poder político a classe ou frações de classe que forem dominantes. Como o poder político mantém uma relação dialética com o econômico – apropriação do excedente –, terá a possibilidade de exercer o poder político, via Estado, a classe (ou fração) que for dominante no econômico.

⁸³ Poulantzas, N. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. 17ª ed. Madrid: Madrid, 1978. 471p.

⁸⁴ Idem, cap. 3, p.117-148.

Por sua vez, Pereira, analisando as inter-relações entre o Estado e a sociedade civil, afirma que a função básica do Estado, através da história, foi sempre a de garantir a apropriação do excedente econômico para as classes dominantes. Para realizar esta tarefa, afirma aquele autor, que ele (o Estado) “revestir-se-á de formas mais ou menos autoritárias e intervirá no sistema econômico em maior ou menor grau.”⁸⁵

Para Pereira, em determinados momentos, o Estado e a sociedade civil poderão confundir-se devido à predominância ou abrangência do primeiro. Em outros momentos, o Estado e a sociedade civil aparecerão bem separados, estando o poder dividido entre os dois. Assim é que, de um lado, tem-se o poder estruturado, baseado na coerção e na força, e no outro, difuso, mas real e efetivo, o de grupos sociais. Para Pereira, a ponte ou o meio de ligação formal entre o Estado e a sociedade civil serão os partidos políticos. Portanto, na expressão daquele autor, o Estado é “um sistema de poder organizado que se relaciona dialeticamente com outro sistema de poder difuso mas efetivo – a sociedade civil.”⁸⁶

Vê-se claramente que a sociedade civil nada mais é do que a expressão das classes dominantes, organizadas de tal forma e com objetivos específicos para dominar o Estado e exercer através dele o poder político em benefício próprio. No entanto, à medida que o Estado tende a democratizar-se, devido às pressões sofridas nas bases da sociedade civil, via aglutinação de sindicatos e outras organizações representativas das classes ou das frações das classes dominadas, começam a abrir-se espaços para representação desses grupos. A burocracia representativa tende a aumentar, e com ela, seu corpo de funcionários também.

Ora, vê-se claramente que a natureza do Estado não se modifica. O que se modifica através dos tempos são as funções do Estado. Em outras palavras, pode-se dizer que à medida que aumenta a representatividade da sociedade civil no Estado, tende a aumentar a sua burocracia e seu corpo de funcionários. Como os grupos sociais ali representados apresentam conflitos de interesses, as funções controladoras e normatizadoras do Estado tendem a crescer. Este fato induz à necessidade de o próprio Estado ter atividades não só controladoras mas também produtoras, não em concorrência com a sociedade civil mas complementar àquelas, num primeiro momento. O corpo de funcionários cresce em quantidade e em qualidade tecnoburocrática, para fazer frente às novas e crescentes atividades.

⁸⁵ Pereira, op. cit, p.37.

⁸⁶ Idem, op. cit., p.38.

Para evitar equívocos desnecessários, torna-se importante esclarecer que realmente a burocracia tende a crescer quando o Estado tende a democratizar-se; no entanto, isto não quer dizer que a burocracia só cresce quando o Estado se democratiza. Não, as organizações burocráticas também podem crescer independentemente do aumento de representatividade da sociedade civil (tome-se, por exemplo, o crescimento burocrático nos estados fascistas e comunistas). O que se quer realçar é tão-somente o fato de o aumento das organizações burocráticas também ocorrer em função do aumento da representatividade da sociedade civil.

A esse respeito, assim se expressa Pereira: "À medida que crescem as organizações burocráticas e o próprio Estado, multiplicam-se os funcionários que ganham massa crítica suficiente para serem considerados uma nova classe, inseridos em novas relações de produção emergentes e apropriando-se do excedente econômico de forma específica através de ordenados."⁸⁷

Em determinados momentos, esses funcionários, encastelados dentro do aparelho estatal, dirigem a intervenção do Estado dentro da economia, favorecendo determinados grupos aos quais julgam convenientes, devido não só às pressões sofridas como também impulsionados por sua ideologia. Assim, por algum período de tempo, este corpo tecnoburocrático arvora-se em juiz dos destinos do Estado e traça o rumo a ser seguido. Claro está que outros grupos da sociedade civil tendem a reagir por causa de interesses conflitantes, mas agora existe uma certa correlação de forças, e o Estado passa a contar com um poder interno maior, baseado não só na coerção e no poder político das elites ali representadas, mas também ao poder real e efetivo de sua tecnoburocracia.

Pereira propõe uma clara distinção entre o povo, a sociedade civil e o Estado. Para ele, o povo inclui toda a população politicamente participante de uma nação ou país. A sociedade civil seria constituída pelas classes e pelos grupos sociais que dispõem de efetivo poder político. O Estado é, para aquele autor, "uma organização burocrática constituída por uma elite política representante do bloco histórico que detém o poder político, por um corpo de funcionários e por uma força pública, que dispõe do monopólio da violência sobre determinada população em determinado território."⁸⁸

Vale ressaltar que, à medida que as sociedades tendem a democratizar-se, o povo tende a participar mais ativamente nos destinos políticos dessa mesma sociedade. Ou seja, o povo tende a escolher livremente seus representantes políticos eleitos pelo sufrágio universal. Esses homens, assim eleitos pelo povo

⁸⁷ Pereira, op. cit., p.42.

⁸⁸ Idem, op. cit., p.42.

e participantes de associações políticas, seriam teoricamente os representantes desse povo e, por extensão, da sociedade civil, no exercício do poder político pelo Estado.

Por outro lado, na medida em que a sociedade civil também seja representada por associações ou partidos políticos, esses mesmos partidos seriam – na expressão de Pereira – a parte ou o elemento de ligação entre essa sociedade civil e o Estado.

Pelo exposto até aqui, pode-se concluir que o Estado, fruto de uma sociedade que se moderniza, é uma estrutura organizada que exerce o poder em nome do povo, mas na realidade representa interesses e reflete uma ideologia de grupos sociais ou blocos históricos dominantes, possuindo o poder também de legislar e tributar sobre determinado território e sobre a população nele incluída. É composto por um corpo de funcionários, encarregados de fazer funcionar sua máquina administrativa e burocrática, e por uma força pública, cuja missão principal é defender o território, em face de ameaças externas, e manter a ordem interna.

Assim é que o Estado pode ser caracterizado por:

- ser um produto da sociedade;
- tornar-se necessário devido aos conflitos de interesses existentes entre classes e grupos sociais distintos;
- abstratamente apresentar-se separado e transcendente à sociedade civil, mas na realidade está subordinado aos seus interesses;
- ser uma instituição geralmente subordinada aos interesses de classes e/ou frações de classes;
- geralmente refletir a ideologia e atender aos interesses dos grupos sociais dominantes ou blocos históricos;
- em determinados momentos, poder atender aos interesses das classes dominadas economicamente;
- atuar como árbitro nos conflitos de interesses entre os distintos grupos sociais;
- ser uma instituição com poder ostensivo sobre toda a sociedade e o centro do exercício do poder político;
- possuir o poder de legislar, tributar e exercer o poder judiciário sobre um determinado território físico e sobre uma determinada população;
- dele fazer parte uma força pública policial-militar e um corpo de funcionários.

Por outro lado, verifica-se que o Estado tem tido uma atuação cada vez maior na sociedade, através da elaboração de políticas econômicas. Estas surgiram, racionalmente, com o mercantilismo e aprofundaram-se com o capitalismo. Essa atuação constante e cada vez mais intensa levou o Estado a funções, na economia, cada vez mais abrangentes – como se verificará nos próximos capítulos – é a procurar promover o desenvolvimento das forças produtivas, vale dizer, potencializar os interesses dos grupos sociais dominantes.

2.2. O Estado Metropolitano (1500-1822)

Este termo, também utilizado por Pereira⁸⁹, talvez seja o que melhor caracterize o Estado brasileiro no período de sua formação sócio-colonial. Se se atentar para o conceito do Estado e suas características, identificadas no subcapítulo anterior, verificar-se-á que na Colônia não existiu um Estado próprio, mas tão-somente uma extensão do Estado Absolutista português. As ações do Estado português – que expressavam os interesses das elites econômicas e políticas dirigentes – visavam a elaborar políticas de ocupação que atendessem aos interesses da metrópole. Assim é que o que se procurou foi tentar manter e aumentar os privilégios de grupos sociais portugueses, via exploração das terras da Colônia americana.

As políticas de doação hereditária a homens de “posse” e de “qualidade” expressavam essa ideologia, pois visavam a atender aos interesses da burguesia endinheirada e da própria aristocracia nobilárquica decadente. Na medida em que havia uma política de escravização dos habitantes nativos e posteriormente uma importação de mão-de-obra escrava africana, o objetivo central não era outro senão favorecer a apropriação do excedente econômico na Colônia que viesse garantir a reprodução não só de capitais mercantis mas também de um modo de vida desses grupos dominantes portugueses.

Os portugueses que migraram para a Colônia, na maioria das vezes prepostos dos verdadeiros donos das sesmarias e capitanias hereditárias, bem como a força pública colonial, nada mais eram que um prolongamento da sociedade civil e da força pública metropolitana. O poder de legislar e tributar no território colonial era exercido pelo Estado Metropolitano português. Com o passar dos anos surgiu uma burguesia e uma aristocracia local, mas aliadas ao Estado Metropolitano, do qual recebiam privilégios e proteção. À grande massa de trabalhadores era permitido sobreviver em condições miseráveis, e como recompensa possuíam o direito de trabalhar escravizados.

⁸⁹ Pereira, op. cit., p.65-66

As grandes plantações e os engenhos de açúcar, que se formam na Colônia nos séculos XVI e XVII principalmente, foram plantações orientadas pelo Estado português, com a dupla função de ocupar espaço territorial e fornecer lucros à Coroa. Em outras palavras, essas plantações e esses engenhos deveriam gerar um excedente para ser apropriado pelas classes dominantes metropolitanas.

A burguesia local, posteriormente com ares aristocráticos, solidifica-se com o tempo e recebe um grande impulso com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, por causa da invasão de Portugal pelas tropas napoleônicas. A Europa nessa época estava sacudida por movimentos políticos diversos, tanto de guerras entre estados quanto por guerras civis internas, que vieram a determinar uma instabilidade política e econômica na Metrópole.

Essa situação, relativamente tranqüila do funcionamento do Estado Metropolitano, perdura até princípios do século XIX e só vem a instabilizar-se no momento em que a burguesia local entra em conflito com a burguesia metropolitana, por diferenças de interesses, ou seja, a burguesia local, sentindo-se politicamente forte, entra em conflito com a burguesia da Coroa pelos privilégios de apropriar-se de maior parte do excedente, pois os frutos da comercialização e dos impostos dos produtos produzidos ou extraídos da Colônia eram apropriados pelos grupos dominantes metropolitanos.

Derrotado Napoleão, o rei português D. João VI retorna a Portugal, deixando seu filho Pedro de Alcântara vivendo na Colônia. Aproveita-se a burguesia agrário-mercantil para refletir seus interesses junto ao príncipe e no aparelho estatal, por essa época já crescido e organizado, devido à presença da Corte portuguesa por quase 20 anos. Dessas influências na Corte do príncipe regente cria-se uma situação favorável a essa oligarquia agrária, que culmina com a independência política da Colônia e a criação de um Estado Oligárquico.

O importante a ressaltar é o fato de que, por todo esse período do Brasil Colônia, o Estado criou e favoreceu condições para que grupos econômicos dominantes tanto em Portugal quanto na Colônia tivessem atendidos suas aspirações e seus interesses. A Colônia como nação e os trabalhadores escravos e uns poucos trabalhadores livres não obtiveram privilégios nem foram favorecidos por qualquer política estatal. As próprias leis outorgadas neste período em benefício dos trabalhadores forçados – indígenas principalmente – tinham cunho econômico, como fator de produção, ou seja, mais como melhor reprodução da força de trabalho do que como medida social para outorgar-lhes melhores condições de vida e de trabalho.

Especificamente, com relação ao subsistema agropecuário, por ocasião da presença de D. João VI no Brasil, os grupos econômicos dominantes, assentados na produção agrícola, conseguiram que o Rei autorizasse a criação de um curso de agricultura, próximo a Salvador, na Bahia. Mais tarde, em 1814, foi criado outro no Rio de Janeiro, também à petição dos grandes produtores agrícolas.

2.3. O Estado Oligárquico (1822-1930)

O Estado Oligárquico brasileiro é fruto de uma sociedade agrário-mercantil, baseada internamente em uma formação sócio-econômica pré-capitalista, marcada profundamente pela herança colonial.

Assim é que coube ao Estado Oligárquico, que se instaura no Brasil com a independência política, manter os acordos comerciais – principalmente com a Inglaterra – oriundos de seu período-colonial. O Estado é caracterizado principalmente pelo seu pouco poder político sobre os grupos dirigentes. Seu poder de tributação e arrecadação é pequeno, e tanto seu corpo de funcionários quanto sua força pública são inexpressivos quantitativamente, em face da nova situação política. Para Pereira, “a elite dirigente estatal é recrutada na burguesia agrário-mercantil dominante.”⁹⁰

Na medida em que o poder de arrecadação do Estado era pequeno, as receitas insuficientes para cobrir os gastos com o aparelho estatal e o governo praticamente impossibilitado de aumentar as tarifas sobre produtos importados das metrópoles e com dificuldades para aumentar a taxação das exportações (aquelas por pressões dos países europeus, principalmente Inglaterra, devido ao Tratado de Comércio e Navegação firmado em 1810, e essas por pressões da burguesia agrário-mercantil), o governo lança mão da desvalorização cambial⁹¹. Com isto, por um lado, aumenta ou pelo menos mantém a apropriação por parte dos grupos econômicos dominantes e, por outro, eleva sua receita fiscal.

Se, de um lado, ou seja, internamente, dentro das plantações de cana-de-açúcar e posteriormente nas de café, as relações de produção são escravistas, por outro, no plano externo, comercial, as relações são de tipo mercantilistas, estabelecidas pela ideologia liberal expressada na lei das vantagens comparativas. Assim, a burguesia agrário-mercantil, relacionada comercialmente com os

⁹⁰ Pereira, op. cit., p.69

⁹¹ Furtado (1969), op. cit., p.41

grupos econômicos mercantis europeus, trata de aproveitar a debilidade do Estado. Essa debilidade não só é explicada pela pequenez de seu aparelho estatal – tanto pelo número de funcionários quanto pela reduzida força pública – como também é expressada pela importação da ideologia liberal imperante nos países europeus, nos quais a burguesia agrário-mercantil necessitava muito pouco do Estado para a apropriação do excedente.

Nesta época, no Brasil, a apropriação do excedente se deu nas grandes plantações de café e nos engenhos de açúcar, ou seja, através da redução do trabalho escravo de pura subsistência. Quando, na primeira metade do século passado, a mão-de-obra escrava entra em processo de escassez, devido à proibição por parte principalmente de potências européias do tráfico de escravos, a burguesia agrário-mercantil induz o Estado a favorecer uma migração européia maciça que viesse a baratear o custo do trabalho.

Assim, nesse processo de migração de europeus, principalmente de italianos, o Estado brasileiro custeava a viagem dos migrantes desde o país de origem até as proximidades da fazenda onde deverão trabalhar.

Por outro lado, numa intenção de impedir o acesso à terra de uma mão-de-obra relativamente escassa, que iria provocar traumas na produção dos grandes proprietários, o governo imperial legislou de tal forma que as terras - meio de produção altamente disponível – não ficassem à disposição de qualquer um. Sentiu-se então a necessidade de encarecê-la artificialmente por meio de decretos estatais, com o objetivo específico de evitar que os trabalhadores livres viessem a tornar-se proprietários, por pequenos produtores que fossem. Em outras palavras, não se poderia permitir a diminuição da oferta barata de mão-de-obra para a grande plantação.

Para Ianni⁹², citando Lima, o governo imperial, em 1842, expressava a necessidade de tornar mais custosa a aquisição das terras devolutas. Assim se expressava uma recomendação governamental:

“Como a profusão em datas de terras tem mais que outras causas contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres, é seu parecer que de hora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se conseqüentemente a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário.”⁹³

⁹² Ianni, O. *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1984. 255p.

⁹³ *Idem* (1984), op. cit., p.14.

Realmente, oito anos depois, o Império assinava a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, que regularizava a aquisição, através de compra, das terras devolutas brasileiras.

No entanto, devido às pressões externas e internas de grupos mais liberais, o governo decreta em 1888 o fim da escravatura no Brasil. A burguesia agrário-mercantil não via grandes problemas na abolição do trabalho escravo por duas razões: primeiro, porque a mão-de-obra migrante satisfazia plenamente o processo de formação de um excedente; e segundo, pelo fato de que o café, por essa época a principal cultura de exportação, oferecia grandes lucros, em decorrência dos preços favoráveis nos mercados internacionais. Ademais, a Lei de Terras de 1850 lhe dava garantias sobre uma força de trabalho satisfatória, disposta a trabalhar por subsistência.

No entanto, a figura do Imperador encarnava um poder monárquico que refletia as condições dos estados absolutistas europeus e, portanto, centralizava em si grande poder decisório e político que a própria legislação lhe outorgava, constituindo-se assim em obstáculo ao total controle do poder político institucionalizado no Estado, por parte dessa elite econômica. Este obstáculo foi posteriormente suplantado, na medida em que institucionalizou-se a República em 1889, dando passagem a uma forma de governo em que a sociedade civil poderia ser melhor representada em seus interesses. Jaguaribe⁹⁴ denomina o então Estado aí existente de “Estado Cartorial”, pelo fato de que é em torno das fazendas de criação e de cultivo que está a vida econômica e política brasileira. É nas fazendas, segundo aquele autor, onde se organiza a estrutura de uma política de clientela, de favores econômicos e sociais.

Para Pereira, esse Estado é oligárquico porque somente uma pequena parte da população tem oportunidade de participar realmente da vida política. A democracia é limitada e formal. O voto, pelo qual o povo se expressaria livremente, é manipulado por critérios econômicos, e as eleições apresentam resultados fraudulentos. É, portanto, neste contexto econômico, social e político que o Estado, através de suas ações específicas, é utilizado pela oligarquia dominante, para manter e aumentar seus privilégios.

A economia caracteriza-se por um modelo primário exportador, coerente com a ideologia liberal, expressada pela lei das vantagens comparativas. A sociedade apresenta-se dividida em duas grandes classes: uma numericamente pequena, que detém o controle dos meios de produção; e a outra, numerosa, trabalha em condições de simples subsistência, fornecendo o excedente para

⁹⁴ Jaguaribe, H. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962. 223p.

ser apropriado por aquela. Neste contexto, os estratos médios são marginais. No contexto político, o poder é exercido por uma elite, recrutada na classe economicamente dominante e incrustada nos altos cargos estatais. Confundem-se, pois, a elite política e a elite econômica – seus elementos são os mesmos.

O Estado Oligárquico, se por um lado, reflete a conquista por parte da burguesia agrário-mercantil de um real poder político que não possuía no Estado Metropolitano, por outro, também reflete, através de algumas ações, certo poder alcançado pela massa de trabalhadores, principalmente com o início da migração européia. Os conflitos gerados entre senhores de terras e trabalhadores livres influenciou desse o início na formalização do sindicalismo rural patronal no País, expressado no Decreto-Lei nº 979 de 6 de janeiro de 1903. Segundo Ianni⁹⁵, os artigos primeiro e nono de referido Decreto-Lei dizem que:

“É facultado aos profissionais da agricultura e indústrias rurais de qualquer gênero organizarem entre si sindicatos para o estudo, custeio e defesa de suas terras. É facultado ao sindicato exercer a função de intermediário do crédito a favor dos sócios, adquirir para estes tudo o que for mister aos fins profissionais, bem como vender por conta deles os produtos de sua exploração em espécie, beneficiados ou de qualquer modo transformados.”

Não resta dúvida que as tensões e conflitos criados pelo tipo de relações de produção aí estabelecidas levaram o governo a atender também a algumas pretensões dos trabalhadores. Mas é importante assinalar que, no que se refere ao Decreto-Lei anteriormente descrito, está clara a tentativa de se regularizarem também as relações de produção nas “indústrias rurais”, bem como facilitar a comercialização dos produtos agrícolas “beneficiados ou de qualquer modo transformados.”

Observa-se, portanto, um certo interesse por parte do Estado na promulgação de leis referentes à agroindústria, por incipiente que fosse.

Atendendo às constantes petições da burguesia agrário-mercantil, foram criados pelo Imperador, no curto período de 1859 a 1861, diversos Institutos de Agricultura no Nordeste (Bahia, Sergipe e Pernambuco), um no Rio Grande do Sul e outro próximo à então capital, Rio de Janeiro. De acordo com Alves⁹⁶, por falta de recursos, esses Institutos tiveram vida efêmera. A única exceção foi o Instituto Baiano de Agricultura, que patrocinou em 1875 a criação da Impe-

⁹⁵ Ianni (1984), op. cit. p.29.

⁹⁶ Alves, E. R.A. O dilema da política agrícola brasileira; produtividade ou expansão da área agrícola. Brasília: EMBRAPA-DDT, 1984. 108p.

rial Escola Agrícola da Bahia (atual Escola Superior de Agricultura de Cruz das Almas).

Sob o patrocínio do governo local, foi criado em São Paulo, em 1887, no Município de Campinas, o afamado Instituto Agrônomo de Campinas – IAC. O Estado Oligárquico criou também a Escola Eliseu Maciel, no Rio Grande do Sul; em São Paulo, no município de Piracicaba, foi erigida em 1901 a Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”; em Lavras, Minas Gerais, no ano de 1908, sob inspiração do missionário norte-americano, Samuel Rhea Gammon, foi fundada a Escola Superior de Agricultura de Lavras.

O café torna-se o principal produto de cultivo, substituindo a cana-de-açúcar como principal cultura na economia do País. É interessante observar que, enquanto na maior parte dos países escravistas e mesmo em algumas regiões do Brasil – como foi o caso do Nordeste – a abolição da escravatura determinou uma decadência econômica, na região Sul, onde o café foi implantado, seu cultivo teve maior impulso, justamente depois da libertação dos escravos⁹⁷. Torna-se claro aí que as transformações ocorridas nas relações sociais de produção na agricultura provocam um avanço na força de trabalho, isto é, aumenta a produtividade do trabalho no campo, ou seja, à medida que os trabalhadores escravos tornam-se livres, passam à condição de assalariados ou outras formas, tais como: colonos, meeiros, parceiros, tarefeiros, etc.

Como resultado dos conflitos nas relações de produção no campo, o governo usa dispositivos legais, em parte, para proteger o colono migrante e trabalhadores em geral da prática da usual espoliação de tipo escravista, utilizada pelos grandes proprietários agrícolas⁹⁸. Ressalta-se, contudo, que antes de ser uma dádiva do Estado a promulgação dessas leis reflete bem mais uma conquista, através de muita luta, por parte dos trabalhadores e camponeses.

Em relação ao Estado Metropolitano, no Estado Oligárquico, aumentaram em número tanto os funcionários burocratas quanto a força pública. O poder de legislar e tributar torna-se mais atuante, devido ao próprio crescimento de novas responsabilidades por parte do Estado. Responsabilidades estas que abrangem um território relativamente extenso com uma população crescente, marcada por conflitos sociais internos, principalmente nas regiões Nordeste e Sul do País. O Estado Oligárquico, mais que o Metropolitano, indica uma relativa função entre ele e a sociedade civil, notadamente via blocos históricos dominantes.

⁹⁷ Pierre Denis, citado por Ianni, p.21.

⁹⁸ Ianni, op. cit. p.24 e seg., relata os objetivos dessas leis, bem como sua aplicação.

As duas primeiras décadas do presente século marcaram a decadência do Estado Oligárquico. A Grande Depressão dos anos 30 dilui o poder econômico da burguesia agrário-mercantil e traz consigo uma crise fiscal do Estado. Por outro lado, o sistema industrial crescente induz à formação de uma burguesia industrial e de um proletariado urbano. Ora, os interesses dos grupos industriais e os da burguesia agrário-mercantil são distintos. Os primeiros necessitam de ações específicas do Estado para a formação e apropriação do excedente econômico, ou seja, de capitais, enquanto os segundos são relativamente independentes do Estado na apropriação do excedente, pois este é gerado na grande unidade produtiva agrária.

Em outras palavras, à medida que a reprodução do capital na economia passa a ser dominado pela reprodução do capital industrial, estes grupos econômicos industriais necessitam do Estado para, através de determinadas funções, exercer a transferência de excedentes agrários em seu favor, ou seja, em favor de seu sistema reprodutivo. Surgem os conflitos entre grupos sociais dominantes, de interesses conflitantes dentro da própria classe dominante. Por outro lado, como já foi anteriormente assinalado, o operário urbano tende a organizar-se em sindicatos, de onde passam a exercer pressões em termos de melhorias salariais e de condições de trabalho. A sociedade civil até então ausente de grandes conflitos passa a apresentar uma certa instabilidade, que por sua vez é refletida no Estado. Este entra em crise de identidade, marcando o seu fim a Revolução de 1930, que origina o Estado Populista.

Entretanto, vale a pena ressaltar que a decadência do Estado Oligárquico marca a própria decadência da burguesia agrário-mercantil e o surgimento, de forma vitoriosa, de uma burguesia industrial economicamente forte, que tende a dominar o Estado para exercer também o poder político. Essa burguesia industrial, em poucas décadas, torna-se economicamente forte e politicamente poderosa, e sua ambição é deter o controle econômico e político de toda a sociedade, urbana e rural. Para isso, ela necessitará cada vez mais do Estado, através de políticas econômicas, no processo de transferência de excedentes do subsistema agropecuário para o sistema industrial, a fim de realizar a reprodução e acumulação de capitais.

2.4. O Estado Populista (1930-1963)

O colapso do Estado Oligárquico é marcado pelo advento de alguns fatores econômicos, sociais e políticos, que por seu turno dão condições ao advento do Estado Populista.

A Grande Depressão dos anos 30 e posteriormente a 2ª Grande Guerra Mundial solapam a economia dos países centrais. Deste estado de retrocesso econômico caem os preços das matérias-primas, base das receitas de exportações dos países periféricos, entre eles o Brasil.⁹⁹ Por seu lado, as importações de produtos oriundos dos países centrais sofrem grandes restrições, devido principalmente à diminuição da produção e à forte elevação nos preços. Para tentar atender a essas restrições, conforme foi visto no Capítulo 1, o governo elabora uma política de substituição de importações, via estímulo de uma industrialização interna. Neste contexto, a burguesia industrial recebe novas forças e ganha espaço político em detrimento da oligarquia agrário-mercantil que, apesar de decadente, ainda guarda grande poderio econômico e político. Com o advento da industrialização e a conseqüente urbanização, avoluma-se a massa operária que, organizada em sindicatos, pressiona o Estado por melhorias salariais e outros direitos trabalhistas.

No âmbito social, as classes dominantes agora apresentam interesses diversos; os novos blocos históricos pressionam e influenciam o Estado para obtenção de privilégios específicos que atendam a seus interesses. Surgem novos grupos de pressões, associações, sindicatos, etc. – a base da sociedade civil se amplia.

No âmbito político, a Revolução de 30 provoca mudanças profundas no aparelho do Estado, e a elite política dirigente passa a ser recrutada em outras frações de classes e mesmo nos estratos médios, entre militares, profissionais liberais e mesmo entre o corpo de funcionários.

A distinção básica que se quer realçar entre esse Estado Populista e seus predecessores é que, neste, o Estado não é mais influenciado pela ideologia liberal do “laissez-faire”, que preconizava o maior afastamento possível deste na economia. Realmente, de forma programada, planejada, o Estado Populista provoca e estimula profundas mudanças econômicas, sociais e políticas. Suas ações são reflexos de uma nova conjuntura econômica e política de âmbito internacional, que reflete profundamente no País e é por ele absorvida.

⁹⁹ Sobre esta questão, a literatura existente é vasta e rica; ver por ex.: Pereira, op. cit., Tavares, op. cit., Talavera, op. cit., Furtado, op. cit.

A sociedade civil torna-se mais representativa em termos de aumento do número de grupos sociais ali representados. Para Pereira¹⁰⁰, “nenhuma das classes ou frações de classes, todavia, tem condições de assumir o controle do Estado por sua própria conta”. Segundo aquele autor, é dessa situação que define-se o Estado Populista, como resultado de um pacto social.

Assim é que o pacto social populista tenta reunir e atender aos interesses específicos das novas classes ou frações de classes em ascensão, ou seja, a burguesia industrial, as “carpas” sociais médias, os operários do sistema industrial e de serviços e parte da antiga oligarquia agrário-mercantil. Para Pereira, o setor cafeeiro (mais comprometido com a exportação) é inicialmente excluído desse pacto, e é justamente desse setor que o Estado irá promover condições para a transferência de rendas que deverão financiar a industrialização. O Estado, claramente, se arvora em autor da sociedade e dita os rumos econômicos e políticos a serem seguidos. Neste exato momento, o Estado transcende a sociedade civil, sobrepondo-se a ela e influenciando-a com mais força que sendo influenciado por ela.

À medida em que o Estado, na promoção do modelo “substitutivo de importação”, vê a possibilidade de um certo estrangulamento no processo, pela impossibilidade de manter contínuas importações de bens intermediários de capital, propõe-se a intervir mais diretamente na economia. Aprofunda sua participação no processo como Estado produtor de bens críticos ao desenvolvimento industrial, promovendo investimentos maciços em energia, infraestrutura básica e siderurgia, via órgãos estatais.

Não se limita a estimular e orientar um ou outro determinado sistema produtivo – agora começa a participar diretamente da produção. É justamente aí, durante a vigência do Estado Populista, que tem início, de forma ainda débil, a origem de um “Estado produtor.”

Assim, o poder do Estado tende a aumentar, à medida que crescem suas funções. Logicamente, terá o poder político e econômico a classe ou frações de classes que controlar o Estado.

No entanto, o Estado Populista deixa de ser caracterizado por ser um Estado burguês, pois na realidade reflete os interesses das burguesias existentes: industrial (hegemônica) e agrária (subordinada).

No âmbito trabalhista, o Estado promulga leis favoráveis aos trabalhadores urbanos, e a participação política destes ganha espaço pela necessidade de os próprios líderes populistas se legitimarem. No entanto, é justamente neste Estado que as políticas econômicas elaboradas (fiscais, cambiais, monetárias e

¹⁰⁰ Pereira, op. cit. p.81

trabalhistas) são aplicadas visando à expansão do capitalismo industrial e à penetração do capitalismo no campo. A legislação trabalhista reflete ou normatiza as regras do jogo capitalista. Em outras palavras, tenta-se apresentar um contorno mais claro nas relações sociais de produção capitalista do que ganhos reais por parte do assalariado.

Como fato inerente ao caráter de qualquer Estado, o Estado Populista reflete também uma ideologia. Esta agora se caracteriza, segundo Pereira¹⁰¹, pelo industrialismo, nacionalismo, antiliberalismo econômico, desenvolvimentismo, afirmação da inexistência de conflitos profundos de classes e pela tese da burguesia nacional. Ora, o importante a ter-se em conta é a percepção de que essa ideologia é a ideologia de uma burguesia industrial. O capital industrial emite uma ideologia que, sutilmente e às vezes abertamente, prega a reprodução e a acumulação do capital industrial como a única saída possível do estágio de subdesenvolvimento e pobreza em que se encontrava o País.

No que concerne especificamente ao meio rural, o Estado, é verdade, promulgou leis e decretos que, se por um lado, tentavam normatizar a ação do capitalismo no campo para proteger o trabalhador – principalmente em face das transformações nas relações sociais de produção que estavam ocorrendo –, por outro, destinavam-se também a aperfeiçoar as condições da própria expansão do capitalismo no campo.

Alguns exemplos dessa ação do Estado na sociedade brasileira, ou seja, algumas alterações ou mesmo o aumento das funções do Estado no subsistema agropecuário, podem ser citados tanto em relação à legislação trabalhista, quanto em relação à criação de órgãos do aparelho estatal.

Quanto à legislação trabalhista, podem ser citadas as seguintes leis:¹⁰²

– Estatuto da Lavoura Canavieira, criado pelo Decreto-Lei nº 3855, de 21 de novembro de 1941, que fixava normas entre fornecedores e usineiros.

– Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), criado pela Portaria nº 28 de 30/11/1942, que transportava mão-de-obra do Nordeste para a Amazônia, para trabalhar na produção de produtos estratégicos à economia de guerra (produção de borracha principalmente).

– Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), promulgada pelo Decreto-Lei nº 5452, de 1/5/1943, que normatizava e estabelecia princípios nas relações de produção entre empregados e empregadores. Em seu artigo 7º, afir-

¹⁰¹ Pereira, op. cit., p.83.

¹⁰² Ianni, op. cit. p.223-230.

mava que os preceitos dessa Lei não seriam aplicados ao trabalhador rural, salvo quando fosse expressado no contrato de trabalho.

- Decreto-Lei nº 6969, de 19/10/1944, que especificou os direitos dos trabalhadores rurais na agroindústria canavieira.

- Transformação por iniciativa própria em 1955 da Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco em Ligas Camponesas, que simboliza a transformação do trabalhador agrícola em camponês.

- Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), pela Lei nº 4214 de 02/03/1963, que instituiu a carteira profissional e o contrato de trabalho. Estabelece normas tanto para os empregadores quanto para empregados, em relação a salário, férias, descanso remunerado para homens, mulheres e crianças.

Pelo exposto anteriormente, verifica-se uma preocupação real do Estado Populista em legislar também em favor do trabalhador agrícola, que por sua vez foi quem através de inúmeras pressões, que vão do cangaço ao messianismo e outras formas de manifestações de descontentamento social no campo, induziu a essas ações por parte do Estado, as quais vieram de alguma forma trazer-lhe alguns benefícios trabalhistas.

Entretanto, a ação do Estado na economia como um todo e particularmente no campo, atribuindo-se novas funções, se faz sentir com maior clareza quando reformula e cria novos órgãos dentro do aparelho estatal. A seguir, procurar-se-á enumerar alguns órgãos que mais interessam ao presente estudo, que de certa forma vieram a estimular a configuração do atual complexo agroindustrial brasileiro. Foram eles:

- Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) pelo Decreto-Lei de 01/06/1933, com as finalidades de assegurar a defesa da produção de açúcar e álcool industrial, bem como conciliar os interesses de produtores e consumidores, promovendo o equilíbrio do mercado;

- Instituto Brasileiro do Café (IBC), 1933, com as finalidades de compatibilizar a produção, exportação, consumo interno, pesquisa e assistência técnica aos produtores;

- Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DENOCS), em 1936, com responsabilidades quanto à defesa contra os efeitos da seca nos estados do Norte e Nordeste;

- Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), em 1943, com a finalidade de organizar e planejar o aproveitamento racional do vale do rio São Francisco;

– Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), em 1956, para promover o desenvolvimento sócio-econômico da lavoura cacaueira (ver subcap. 2.6.1.);

– Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, com a finalidade principal de estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, coordenar a elaboração e execução de projetos próprios e de terceiros. Enfim, seria o órgão que iria coordenar e executar a política estatal de desenvolvimento no Nordeste brasileiro;

– Superintendência de Política de Reforma Agrária (SUPRA), pela Lei delegada nº 11 de 11/10/1962, que tratava da questão da terra, ou seja, tinha a preocupação de racionalizar a posse e o uso de terra no Brasil.

Em relação à pesquisa agrícola, o Estado a partir de princípios do século já vinha incentivando-a, mas somente no final da década de 30 a formaliza. Por essa época, também foram criadas em vários estados algumas escolas de agronomia de nível superior, destacando-se a Escola de Agronomia de Viçosa, em Minas Gerais.

Merece atenção também, não pelo caráter de estímulo à agroindustrialização, mas sim pela tentativa de delimitar áreas de reserva aos indígenas que, de certa forma, os protegeriam contra a invasão e ocupação de suas terras pelos fazendeiros, a criação em 1939 do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) pelo Decreto nº 1794.

Fora a criação desses órgãos anteriormente referidos, o Estado Populista criou órgãos financeiros que ofertariam aos empresários agrícolas e agroindustriais os recursos necessários, a juros subsidiados e de longo prazo, para viabilizarem seus empreendimentos.

O Estado Populista, a exemplo dos anteriores, procurou manter o nível de renda da burguesia agrária, mas no que se refere aos produtos destinados à exportação, como foi o caso da cana-de-açúcar e do café. Com relação a este último produto, é interessante notar que enquanto se formava e se discutia o Pacto Populista – por ocasião da Grande Depressão – o governo utilizou-se de medidas de política cambial para baratear a moeda nacional em relação ao dólar e à libra. Com isto, favoreceu a renda dessa burguesia cafeeira, num primeiro momento, e em seguida, através de medidas tributárias, veio a realizar, em detrimento deste produto, a maior transferência de rendas do subsistema agropecuário em benefício do sistema industrial. Conforme o exposto no capítulo 1, não será exagerado afirmar que o café financiou e financia em grande parte a instalação e o crescimento do sistema industrial brasileiro.

O governo, ao criar o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) – para citar apenas estes três órgãos como exemplo –, não só atuou como orientador na política específica para cada cultivo em si, mas sobretudo como financiador das atividades produtivas. O que interessa ressaltar aqui é que esses produtos – todos eles destinados à exportação – são produtos estratégicos para a obtenção das divisas necessárias à importação de insumos críticos à economia, principalmente ao sistema industrial. Dessa ação governamental, de orientar a política setorial – principalmente a produtiva – do subsistema agropecuário, o governo estimulou uma modernização dessas culturas, não só financiando o uso dos denominados insumos modernos (fertilizantes, inseticidas, fungicidas, corretivos, máquinas e equipamentos), bem como o uso de mão-de-obra para a sua aplicação. Ressalta-se que tanto o capital intensivo utilizado quanto a trabalho foram e são utilizados até o presente a taxas de juros negativas. Ora, o Estado abertamente incentivou ou estimulou a predominância do capital sobre o trabalho, no processo produtivo agrícola.

A elaboração das políticas de “preços mínimos” ou preços de garantia sempre foi na direção dos produtos de exportação. Essas políticas só vieram a abarcar as culturas alimentares à medida que começaram a surgir crises na produção devido à falta de estímulos aos seus respectivos produtores-camponeses, principalmente.

Mais amplamente, ou seja, para todo o subsistema agropecuário, o Ministério da Agricultura criou agências ou órgãos específicos para a modernização desse subsistema. Do lado da pesquisa, foram criados vários órgãos que testariam, em laboratório e no campo, produtos químicos, maquinário e implementos, que tenderiam a elevar a produtividade da terra e da mão-de-obra e conseqüentemente a produção agrícola global. Assim, se transportaria para o campo a experiência adquirida na indústria: o uso de capital intensivo com a finalidade de aumentar a produtividade do trabalho, que finalmente se traduziria em aumento da mais-valia relativa ou maiores lucros para o proprietário agrícola. Realmente, constata-se nas décadas de 40 e 50 uma proliferação, por exemplo, dos denominados Postos Agropecuários do Ministério da Agricultura, por todas as regiões do País, comandados por tecnoburocratas (agrônomos e veterinários, principalmente), com a finalidade de pesquisarem e testarem no campo esses denominados insumos modernos.

Os Postos Agropecuários serviram também como pólo irradiador das novas técnicas, na medida em que tinham a responsabilidade de demonstrar aos produtores daquela região o melhor manejo na utilização desses insumos. Serviam como ponto de demonstração para os proprietários agrícolas, melhor dizendo, para os grandes proprietários agrícolas, pois aos pequenos lhes era ve-

dados o acesso a essa tecnologia – por não possuírem capacidade financeira para adquiri-los nem acesso ao financiamento, porque geralmente careciam e carecem de capacidade de pagamento. Como no subcapítulo 2.6 se analisará mais detalhadamente o papel ou os papéis da pesquisa na formação do complexo agroindustrial brasileiro, por enquanto basta apenas a afirmação, calcada no exposto anteriormente, de que o Estado Populista estimulou a instalação de um ramo específico da indústria, voltado para a produção dos denominados insumos modernos agropecuários, subsidiando não só sua instalação como também sua aplicação por parte dos produtores agrícolas.

Do lado da assistência técnica no campo, foram criadas na década de 40, e posteriormente se multiplicaram na década de 50, as denominadas Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), baseadas na experiência desses serviços nos Estados Unidos. Caberia a essas agências, cujo órgão de mando central correspondia à Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (ABCAR), levar os agricultores a adotarem o quanto antes possível as inovações tecnológicas que por sua vez levariam ao aumento da produtividade da terra e da mão-de-obra, bem como a auferirem maiores lucros. A essas Associações caberia a responsabilidade de elaborar os projetos técnicos de aumento do plantio, uso de insumos modernos adequados, novas instalações de beneficiamento e armazenagem do produto, enfim, a elaboração de todo um programa de modernização da unidade produtiva agrícola.

Essas agências governamentais deram emprego a milhares de técnicos de nível superior – agrônomos e veterinários – e técnicos de nível médio, que, atuando em praticamente todo o território nacional, potencializaram um enorme mercado para os produtos das indústrias voltadas para a agricultura.

É importante assinalar que a ação dessas agências, inicialmente voltada para os pequenos e médios produtores, e posteriormente em busca de maiores incrementos no rendimento físico das unidades produtivas, voltou-se para os médios e grandes proprietários agrícolas, geralmente produtores de culturas para exportação e para a indústria (caso do algodão, por exemplo). As culturas alimentícias, como arroz, feijão, milho e mandioca, cultivadas pelos camponeses, o Estado desprezou, principalmente por dois motivos. Primeiro, porque os camponeses não teriam capacidade de aquisição dos insumos modernos, e segundo, se lhes fosse dado acesso ao crédito, levaria à elevação dos custos de produção, com o conseqüente aumento do preço do produto por parte do consumidor urbano, que necessitaria por seu turno de uma elevação dos níveis de salários a serem pagos pelos empresários da indústria.

Esse aumento dos níveis de salários traria consigo a elevação nos índices de uma inflação estrutural e crônica, ocasionando instabilidade e agitações nas massas urbanas, além de obstar o processo de acumulação.

No subcapítulo 2.6., se abordará detalhadamente a evolução dos serviços de extensão rural e como estes estimularam de forma decisiva a instalação do complexo agroindustrial brasileiro. Por enquanto, basta a assertiva de que o Estado propiciou, através de centenas de agências de assistência técnica e de milhares de técnicos, a instalação de um complexo agroindustrial de tal monta que abrange um mercado potencial em torno de 4,0 milhões de unidades produtivas agrícolas.

O Estado Populista, à medida que incrementou sua ação na economia, agregou novas funções e alterou outras. É claro que para atender à demanda constante de novas atividades, elevou quantitativamente o número de funcionários de seu aparelho burocrático. Esses funcionários não cresceram em termos quantitativos, mas, sobretudo, qualitativamente em relação ao Estado Oligárquico.

A sociedade civil ampliou-se consideravelmente, aumentando o número de organizações representativas de toda a sociedade. Firmou-se o aparelho judiciário e tributário, tendo suas ações repercutidas nos mais distantes pontos do extenso território, atingindo toda a população nele contida. A força pública foi paulatinamente reestruturada, ganhando um relativo alto índice de profissionalização. Vale ressaltar também a elaboração de reformas no sistema educacional, que proporcionaram um relativo e mais fácil acesso às escolas por parte das classes menos favorecidas economicamente.

No entanto, é a burguesia industrial quem realmente dita as regras do jogo, na medida em que se impõe no decorrer de todo o processo, e via Estado provoca a elaboração de políticas econômicas favoráveis à reprodução e acumulação do capital industrial. O Estado fixa salários, tributa, aplica políticas cambiais e monetárias que atendem aos interesses daquela. O Estado subsidia a indústria e socializa os custos desses subsídios. O subsistema agropecuário realiza através de todo esse período uma alta transferência de rendas – até hoje na história do País não realizado por nenhum outro subsistema, inclusive o mineral – em favor da crescente industrialização.

Fica claramente demonstrada uma vitória completa da cidade sobre o campo. As elites econômicas agora apresentam apenas uma ideologia baseada no desenvolvimento via industrialização. A burguesia agrária, voltada para a exportação, também recebe benefícios e rendas, se não crescentes, pelo menos constantes. Os assalariados urbanos e agrícolas e os produtores de alimentos – basicamente camponeses – tornam-se indesejáveis à retomada de qualquer pacto social.

A decadência do Estado Populista é caracterizada quando a aliança que o formou perde sentido. Ou seja, quando não há mais motivo para a união das

classes e frações de classe; quando, na visão de Pereira, torna-se desinteressante para elas. Nesse momento, a classe trabalhadora, mais politizada, mais conscientizada de seu papel na sociedade e na economia, passa a exigir maior fatia do bolo econômico. O Estado, por sua vez, tenta, na medida do possível, atender a todas as classes de distintos interesses em disputa por mais benefícios e poder político, e desagrada a quase todos, principalmente à classe dominante e às elites dirigentes.

Por outro lado, as disputas ideológicas inicialmente postas, ou seja, uns, partidários do industrialismo, e outros, partidários do agrarismo (fundamentadas na lei das vantagens comparativas), perdem sentido por volta do início dos anos 60.

Em outras palavras, pode-se dizer que o pacto social ou pacto populista – entre a classe trabalhadora, a elite dirigente e a classe economicamente dominante, até então vigente – passa a deteriorar-se, à medida que o capital financeiro se alia ao capital comercial/industrial (nacional e estrangeiro) e aos grandes produtores rurais contra os trabalhadores urbanos e rurais.

Por outro lado, no início da década de 60, o pacto social não interessa mais à elite econômica, devido basicamente a dois motivos principais: primeiro, pelo fato de não mais existir o conflito inicial entre a burguesia industrial e a aristocracia agrário-mercantil; e segundo (derivado em parte do primeiro), devido à apropriação do excedente agrário em benefício do capital industrial estar esgotando-se, necessitando a burguesia industrial da criação de maior volume de mais-valia absoluta e relativa do trabalho assalariado, notadamente o urbano. Este, por sua vez, tenta reagir, oferecendo uma forte resistência via sindicatos já bem estruturados e organizados através de constantes greves, paralisações diversas, diminuição do ritmo de trabalho, passeatas e outras formas de manifestação.

À medida que o Estado se debilita com o enfraquecimento do próprio pacto social, instala-se uma crise de identidade no Estado. A sociedade civil, em conflito aberto entre si, provoca uma situação de instabilidade política e econômica, o que leva à diluição do poder político por parte do Estado. Frações de classe dominantes economicamente, aliadas à força pública e a uma parte da burocracia estatal, encerram este capítulo da história brasileira com o golpe de Estado de 1964.

2.5. O Estado Planejador-Produtor (1964-...)

O Estado, aqui denominado de Planejador-Produtor, é como o Estado Populista, um Estado capitalista. Ou seja, foram nesses Estados em que o capitalismo mais se expandiu em termos de relações de produção e formas de reprodução e acumulação mais consentâneas com sua ideologia. Enquanto no Estado Metropolitano e em maior grau no Estado Oligárquico co-existiram formas pré-capitalistas de relações de produção, no Estado Populista e no Planejador-Produtor, essas relações de produção tornam-se mais capitalistas. E se em determinadas áreas da produção, como no subsistema agropecuário, foram recriadas formas de produção pré-capitalista, foram no sentido de ajudar a fortalecer a própria penetração do capitalismo neste subsistema.

O “Golpe” ou “Movimento Militar” instaurado no País em 1964 e que marcou o fim do populismo também pode ser denominado de Revolução de 1964, na medida em que esse movimento alterou profundamente a constituição do Estado, no que concerne à reestruturação da elite política dirigente e à composição do bloco histórico dominante.

Em relação ao Estado Populista, algumas alterações básicas podem ser enumeradas. Primeiro, ocorreu um aumento em número dos tecnoburocratas civis e militares, com sensível melhoria em seu treinamento profissional. Segundo, a elite política dirigente, que representava as frações de classes dominantes, agora é substituída em sua grande maioria, nos cargos de direção, por tecnoburocratas altamente profissionalizados. Terceiro, o modelo de substituição de importações é aprofundado, no sentido de um redirecionamento dos investimentos, tanto estatais quanto privados (nacionais e estrangeiros). Quarto, o bloco histórico dominante, ou seja, a aliança entre frações de classes, agora é constituída pela tecnoburocracia civil e militar, empresários locais e estrangeiros (que compõem a burguesia capitalista), da qual foram excluídos os operários.

Ao Estado caberá agora a quase totalidade do direcionamento empresarial, em termos de planejamento ou programação de investimentos em áreas consideradas prioritárias. O setor moderno e mais dinâmico da economia caberá ao Estado e às transnacionais. Ao empresariado ou burguesia local caberá a parte do sistema menos dinâmico, isto é, o subsistema agropecuário e o subsistema industrial de produção de bens não-duráveis.

No entanto, esse movimento dinamizador da economia, que constitui a elaboração e execução do “modelo de desenvolvimento” em pauta, será de responsabilidade dessa tecnoburocracia, que procurará através da criação de um sistema de planejamento gigantesco controlar as atividades do Estado. Assim,

essa tecnoburocracia, que circulara e circula até a presente data entre o aparelho estatal e as grandes empresas privadas (nacionais e estrangeiras), alia-se à burguesia, ou empresariado capitalista, para juntos exercerem o poder político, respaldados pela força (que também participa do exercício do poder). O respaldo a essa aliança entre tecnoburocratas e empresariado capitalista por parte da força pública pode ser mais ou menos ostensivo, a depender de situações específicas, como a ameaça à estabilidade política vigente ou a fatores econômicos adversos, etc. No entanto, se no Brasil, num primeiro momento, a presença ostensiva dessa força pública se fez presente no exercício e na condução do processo político, num segundo, ela tenderá a recolher-se às suas atribuições específicas, e só deverá participar do processo político do sistema através do surgimento, em suas fileiras, de líderes que sejam identificados com a tecnoburocracia e com a burguesia capitalista.

Conforme foi amplamente discutido no subcapítulo 2.1., fica clara a relação entre o crescimento do corpo de funcionários do Estado ou tecnoburocratas e a expansão das atividades do Estado na economia. Assim, a multiplicação das empresas estatais na produção de bens de capital intermediários e bens de capital propriamente ditos, dirigidas por um corpo de funcionários científica e tecnicamente treinados, configura uma estrutura econômica de tal complexidade que induz ao crescente poder do aparelho estatal sobre a economia e a sociedade como um todo. A própria sociedade civil fica a ele subordinada, em termos de exercício do poder, via controle estatal por parte desses tecnoburocratas.

Para Pereira, esse poder político crescente está baseado principalmente no controle funcional do Estado¹⁰³.

Talvez se deva atribuir a John Maynard Keynes o título de padrinho dos tecnoburocratas, na medida em que foi este que propôs a crescente intervenção estatal na economia para corrigir a insuficiência da demanda agregada¹⁰⁴. Foi assim que, baseado nos pressupostos keynesianos, os tecnoburocratas preconizaram e preconizam sua crescente expansão junto ao aparelho administrativo estatal.

Se é verdade, como foi visto no subcapítulo 2.1, que o Estado reflete a ideologia das classes ou frações de classes dominantes, pode-se concluir que o Estado Planejador-Produtor reflete também a ideologia de seu corpo de funcionários, pois também este constitui-se, se não em uma “classe”, pelo menos

¹⁰³ Pereira, op. cit., p.129.

¹⁰⁴ Keynes, John M. *Teoría General de la ocupación, el Interés y el dinero*. Madrid: Fondo de Cultura Economica, 1981. 356p.

em um “estrato”, com poder próprio, que é refletido pela condução política das funções desse Estado, do qual faz parte, exercendo o poder em seu nome e no da sociedade.

À medida em que o empresariado capitalista necessita do Estado – através de políticas econômicas específicas e das empresas estatais para a obtenção de lucros crescentes – ele vê na tecnoburocracia dirigente o interlocutor ideal. Ora, este diálogo é facilitado pela identificação ideológica, baseada principalmente no industrialismo, na eficiência econômica e na participação complementar do Estado no sistema capitalista brasileiro. Essa ideologia será melhor identificada na medida em que o empresariado advogue, pelo menos em princípio, um ideal nacionalista para o sistema econômico capitalista vigente.

É através da preconização da intervenção estatal na economia, de forma estudada, programada, levando em consideração critérios técnicos de inversões e retornos, ou seja, através de um planejamento eficaz de intervenção, que o corpo de funcionários ou tecnoburocratas expande sua ação e exercita seu poder, em âmbito nacional, estadual e municipal, através de órgãos de planejamento (ministérios, secretarias e agências diversas).

Por seu turno, os empresários capitalistas urbanos e rurais, que possuem uma identidade ideológica, vêem na tecnoburocracia estatal o elemento ideal, que proporcionará, através da condução do aparelho estatal, as medidas adequadas para a obtenção de lucros à sua reprodução no sistema. Se bem que sua ideologia não é estatizante: aceita a estatização na medida em que esta seja benéfica ou atenda a seus interesses. Assim, os tecnoburocratas levam o Estado a aprofundar suas funções na Economia, não só através do planejamento, mas também através da multiplicação de empresas estatais de produção de bens e serviços. Essas estatais é que deverão proporcionar a ampliação e apropriação do excedente econômico por elas e pelas empresas privadas, que posteriormente repassam parte desse excedente em forma de relativamente altos salários aos seus tecnoburocratas profissionais.

Portanto, a participação das empresas estatais em áreas onde se necessita de grandes inversões de capital e cujos retornos são de longo prazo e, de alguma forma, pouco lucrativos, será bem vista, apoiada e estimulada por parte do empresariado capitalista nacional e estrangeiro.

Se bem que o Estado aumentou e criou uma série de órgãos públicos, responsáveis pela produção não só de produtos de consumo social, como transportes e energia, mas também investiu nas áreas de educação e saúde. O que se quer ressaltar é a multiplicação de empresas públicas produtoras de bens e de serviços, notadamente bens de capital. Essas empresas públicas tornaram-se responsáveis por uma parcela crescente de formação do Produto Interno Bruto e da renda nacional.

No que concerne à expansão do Estado no subsistema agropecuário, vale ressaltar alguns aspectos importantes, tanto no que diz respeito às relações de produção no campo quanto às transformações nos órgãos estatais, como, por exemplo, as mudanças dos antigos serviços de pesquisa e de extensão rural em empresas estatais. Essas empresas serão melhor analisadas no subcapítulo 2.6.

Em relação às leis trabalhistas, o governo promulgou as seguintes leis:¹⁰⁵

– Lei nº 4870, de 1/12/1965, que nos seus artigos 35 e 36 normatizou a questão da assistência aos trabalhadores da agroindústria açucareira;

– Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) e o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), criados pela Lei Complementar nº 11 de 25/5/1971, que trata da assistência social, e da aposentadoria e dos direitos trabalhistas, respectivamente, do trabalhador do campo;

– Lei nº 5889, de 8/6/1973, que complementou os Estatutos do Trabalhador Rural, no que diz respeito à regulamentação do trabalho rural.

Deve-se ressaltar que as Ligas Camponesas foram postas fora de lei e o governo aceitou a regulamentação dos sindicatos dos trabalhadores rurais, que de certa forma têm defendido os direitos dos trabalhadores no que diz respeito aos contratos de trabalho e à aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural.

No que diz respeito às alterações nos órgãos governamentais com atribuições no denominado “setor agrícola”, vêem-se algumas readaptações no Instituto Brasileiro do Café (IBC) e no Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Ambos viram incrementados seus departamentos de pesquisa e assistência técnica, cujos trabalhos em muito estimularam a adoção de uma denominada tecnologia moderna, ou seja, foram alocados recursos para financiar a pesquisa de novos insumos agrícolas (produzidos pelo ramo agrícola do capital industrial), bem como sua generalização (com uso de abundante crédito subsidiado), por parte dos produtores de café e cana-de-açúcar. Em relação aos usineiros, há de ressaltar-se o estímulo governamental a esses industriais do açúcar e do álcool, à expansão de suas atividades, via Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL), criado para fazer frente às dificuldades com a importação de petróleo, devido à elevação dos preços a partir de 1973. Esse Programa alocou recursos para o financiamento de projetos, não só para o plantio de cana (que determinou em algumas regiões o desaparecimento de tradicionais plantios de cultivos alimentícios), como também para a expansão do parque industrial usineiro no País.

¹⁰⁵ Ianni, op. cit., p.226 e seg.

Segundo dados da Associação de Usineiros de São Paulo, o PROALCOOL apresentou um investimento, no período de 1981/1986, de US\$ 9,0 bilhões de dólares. Informa ainda aquela Associação que a “atividade da agroindústria canavieira mantém no País em torno de 1.700.000 empregos, diretos e indiretos, dos quais aproximadamente 800.000 na lavoura, 200.000 no processamento industrial da cana e 700.000 nos demais setores industriais e comerciais ligados ao açúcar e ao álcool”.¹⁰⁶ Se bem que se deve tomar com certa reserva esses números apresentados por aquela Associação, principalmente em relação aos empregos “nos setores industriais e comerciais”; todavia torna-se interessante e para demonstrar a expansão recente desse parque agroindustrial, financiado quase exclusivamente pelo Estado.

Em relação à lavoura cacaueteira, operam-se ali transformações tão complexas e tão relevantes que optou-se por realizar um estudo mais detalhado, o qual é apresentado no subcapítulo 2.6.1.

No que concerne à questão da posse e do uso da terra, foi extinta a Superintendência de Política de Reforma Agrária (SUPRA) e criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) pelo Decreto-Lei nº 1110, de 9/7/1970.

Se se atentar para o que foi exposto no capítulo anterior, com relação às leis trabalhistas e aos órgãos estatais voltados para o sistema agroindustrial e especificamente para o subsistema agropecuário, algumas conclusões podem ser tiradas facilmente. Em relação ao trabalhador rural, o governo realmente capacitou o aparelho jurídico estatal para melhor julgar os conflitos trabalhistas entre empregados e empregadores no campo através da regulamentação das relações de produção capitalistas no campo. Mas, com relação aos órgãos estatais, verifica-se com bastante clareza a criação de fortes estímulos e condições para a expansão do capital industrial no campo. Vale dizer, para a expansão das indústrias que têm na agricultura o seu mercado, como também para as indústrias que têm na agricultura a sua matéria-prima. Em palavras mais simples, pode-se verificar a ação determinante do Estado na formação e no crescimento do atual sistema agroindustrial. Sistema agroindustrial esse que teve sua concretização possibilitada por uma aliança entre a burocracia estatal, a burguesia industrial (local e estrangeira) e a burguesia agrária.

Assim, esse Estado Planejador-Produtor aprofundou sua intervenção na economia e na sociedade como um todo, através de ação coordenada e expansiva de seu corpo de funcionários. A multiplicação de agências de planejamento e de empresas estatais é o reflexo dessa expansão. Nesses termos é que se

¹⁰⁶ Veja, São Paulo: Editora Abril, 1986. p.30.

pode afirmar que o Estado brasileiro atual teve suas bases no Estado Populista, aumentando e aprofundando suas funções.

Quanto aos operários urbanos, estes, ao contrário do pacto populista, ficaram marginalizados das decisões políticas no processo de produção capitalista. Os sindicatos sofrem intervenções através de interventores nomeados por parte do Estado para gerenciá-los. A população, por seu turno, também ficou marginalizada do processo político por quase duas décadas, na medida em que foi impedida de eleger por sufrágio universal seus principais dirigentes, tais como: presidente da República, governadores de estados e prefeitos das capitais (geralmente os principais núcleos populacionais).

No entanto, à medida que o Estado Planejador-Produtor tende a democratizar-se por pressões, principalmente da sociedade civil, os operários tendem a ser representados por líderes eleitos livremente, e a população, no mesmo sentido, tende também a eleger seus principais dirigentes em eleições diretas. A crescente urbanização do País, em que cerca de 70% da população vive em núcleos urbanos, a crescente alfabetização e a ampliação do alcance dos meios de comunicação de massa – principalmente rádio e televisão – influem decisivamente no desejo de maior participação política dessa população.

Levando em consideração o “tipo” de Estado em determinados períodos históricos, pode-se verificar, com o auxílio da Fig. 4, que tanto as funções do Estado quanto a burocracia estatal aumentaram ao longo do processo histórico por que passou a sociedade brasileira. Assim, com uma sociedade civil mais complexa, com diversos grupos sociais de diferentes interesses, avulta a crescente intervenção do Estado na economia e o contínuo aumento do aparelho e da tecnoburocracia estatais.

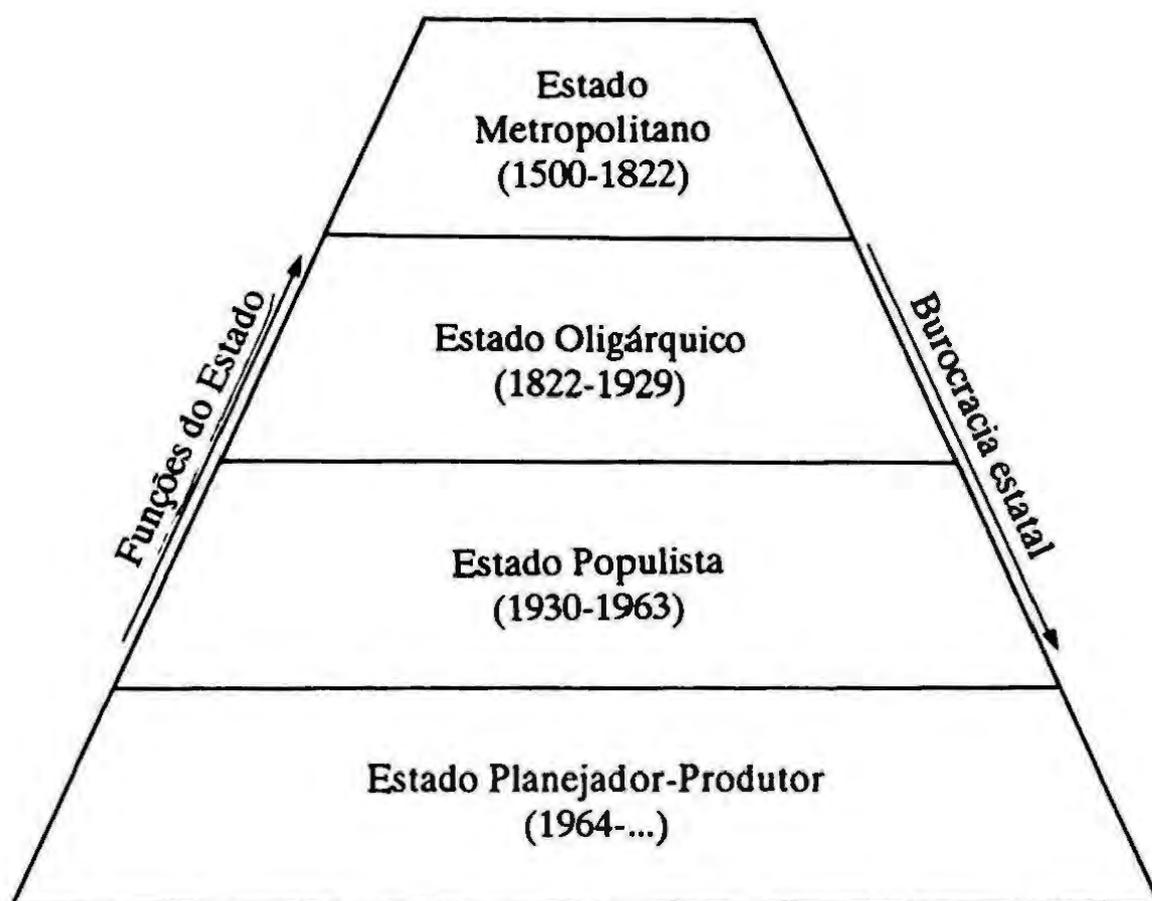


FIG. 4. O Estado na sociedade brasileira.

2.6. Evolução histórica da pesquisa agrícola e da extensão rural

O exposto nos subcapítulos anteriores pode ser interpretado como uma tentativa de – à luz de um tipo concreto constituído, no caso, o conceito de Estado e suas características – identificar, caracterizar e analisar, mediante uma perspectiva histórica, as funções do Estado nas diversas formações sócio-econômicas por que passou a sociedade brasileira. Procurou-se enfocar os elementos que melhor explicassem os fenômenos ocorridos na agropecuária brasileira, sem perder de vista suas inter-relações com outros elementos componentes dos diversos subsistemas integrantes do macrossistema econômico.

Para que melhor se possa entender o papel do Estado em relação ao subsistema agropecuário, procurou-se identificar qual ou quais “variáveis” seriam mais representativas dessa ação estatal “setorial”. Sabe-se, por exemplo, que políticas cambiais, salarial e monetária podem causar fortes impactos no direcionamento da agropecuária. A análise detalhada dessas medidas poderia, por si só, explicar os avanços e retrocessos do subsistema agropecuário. Realmente, os efeitos dessas políticas mereceriam maior atenção e justificariam uma análise mais profunda. No entanto, para tentar particularizar o agrônômico, ou seja, setorizar melhor a análise da ação estatal, foram escolhidas duas “macrovariáveis” reconhecidamente responsáveis ou instrumentos da ação política do Estado no subsistema agropecuário: a pesquisa agrícola e a extensão rural. Assim dito, se tentará realizar uma sucinta evolução histórica, tanto da pesquisa quanto da extensão, procurando-se analisar as conseqüências ou os efeitos dessas “variáveis” na configuração do atual quadro agroindustrial brasileiro.

Evolução histórica da pesquisa agrícola

Já a partir de 1812, D. João VI recomendou a criação de alguns cursos de agricultura na Bahia e posteriormente no Rio de Janeiro. Claro está que, à medida que a sociedade desenvolveu-se e os grupos sociais dominantes puderam influir no direcionamento das questões nacionais que favorecessem seus interesses, estes eram atendidos pelo Estado.

A pesquisa agrícola foi estimulada mais com o fito de atender às necessidades dos grandes produtores de culturas de exportação do que às necessidades ou aos interesses de pequenos e médios produtores de culturas alimentares e seus consumidores. Assim, basicamente, a pesquisa agrícola no Brasil nasceu em função da necessidade de atender aos problemas agrônômicos de uma minoria econômica dominante voltada para o mercado externo.

Portanto, o Estado não só patrocinou grande parte da instalação de vários Institutos de Pesquisa e Escolas de Agronomia, como também elaborou as diretrizes da pesquisa agrícola, donde torna-se fácil concluir que esta sempre foi de caráter estatal.

No entanto, para se compreender melhor o processo ou a evolução histórica da pesquisa agrícola, torna-se importante em primeiro lugar, ao analisá-lo, ter como pano de fundo o momento histórico, ou melhor, o modelo de desenvolvimento vigente naquele momento histórico específico. Assim, na medida em que o modelo de desenvolvimento vigente necessitava apenas de produtos agrícolas para exportação, e dada a existência de terra e mão-de-obra abundantes, a obtenção desse produto tenderia a ser viabilizada através da utilização desses dois "fatores". Em outras palavras, a produção obtida seria mais bem através da expansão da denominada fronteira agrícola do que através do aumento da produtividade da terra e/ou da mão-de-obra.

Portanto, por todo o período em que predominou o modelo "agrário-exportador", período este que abarca também os Estados Metropolitano e Oligárquico, caberia à pesquisa agrícola engajar-se em uma política que atendesse às necessidades inerentes àquele modelo.

Assim é que, desde os primórdios coloniais até as três primeiras décadas do presente século, dados a disponibilidade de terras férteis e abundantes, a mão-de-obra barata e o estágio vigente de conhecimento, a pesquisa agrícola no Brasil resumia-se tão-somente na seleção de melhores variedades em termos de produtividade e rusticidade e a algumas práticas agrícolas mais simples.

Posteriormente, com o contínuo avanço das descobertas de Liebig sobre o mecanismo de nutrição das plantas, os avanços nos estudos da evolução dos seres vivos proposta por Darwin, as pesquisas e a elaboração das leis da hereditariedade por Mendel e a classificação botânica de Lineu, foram abertos grandes caminhos para a ciência agrônoma, estimulando as pesquisas animal e vegetal.

No início do presente século, o Ministério da Agricultura, embora de maneira débil, dava os primeiros passos na promoção da pesquisa agrícola nacional. Somente a partir de 1938, durante o Estado Populista, esse processo começou a sistematizar-se, expandindo-se a partir do término da 2ª Grande Guerra. Ressalte-se, contudo, que somente os estados de São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco, através de seus institutos de pesquisa, apontaram novos conhecimentos às ciências agrônomicas. Esses fatos comprovam a pouca importância dada à investigação agrícola e animal no Brasil, em relação aos inúmeros países, hoje de economia avançada.

O Ministério da Agricultura, a partir da década de 40, promoveu a criação de uma série de institutos de pesquisa, localizados nas grandes regiões geográficas, que teriam por objetivo realizar pesquisas das culturas regionais, bem como a adaptação de variedades melhoradas. Foram criados o Instituto Agronômico do Leste (Bahia), Instituto Agronômico do Sul (Rio Grande do Sul), Instituto Agronômico do Centro-Oeste (Minas Gerais) e o Instituto Agronômico do Norte (Belém). Esses institutos de pesquisa de caráter federal e estadual, ao lado das escolas de agronomia e veterinária, através de um corpo técnico altamente idealista e abnegado, realmente muito contribuíram para que o Brasil conseguisse sistematizar um determinado nível de conhecimento científico da agropecuária. A esses pioneiros da pesquisa, na maioria autodidatas em métodos e técnicas de pesquisa, que geralmente como paga de seu trabalho recebiam baixos salários, o País tem muito a agradecer.

O Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA) do Ministério da Agricultura, criado no final da década de 60, foi o órgão encarregado de estimular, orientar e coordenar a pesquisa agrícola nacional. Claro está que, na medida em que o País estava metido em modelos de desenvolvimento (inicialmente o denominado “agrário-exportador” e posteriormente o “substitutivo de importações”) que requeriam continuamente a obtenção de divisas para seu dinamismo, divisas essas em sua grande parte devido à exportação de produtos com café, algodão, açúcar, cacau e mais recentemente a soja, as pesquisas, necessariamente, seriam dirigidas principalmente para esses cultivos.

Tanto o Instituto Brasileiro do Café (IBC) quanto o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) criaram seus organismos internos de pesquisa. A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) também criou o seu. O algodão e a soja tiveram suas pesquisas desenvolvidas com grandes prioridades nos institutos e escolas de agronomia.

Contudo, é importante observar que as pesquisas realizadas no País, até a década de 50, tratavam de obter novas cultivares a partir do tipo de solo existente. Era uma adaptação da planta ao solo e ao clima. Os institutos de pesquisa, coerentes com a política de desenvolvimento vigente, tratavam geralmente de adaptar às condições de solo e clima nacionais as descobertas ou tecnologias estrangeiras.

Assim que o modelo de “substituição de importação” fez-se vigente no País, impulsionando uma forte industrialização, que trouxe consigo uma contínua urbanização, tornando necessário maior oferta de alimentos, aliada à contínua necessidade de obtenção de divisas via aumento de exportações agrícolas, a pesquisa agrícola foi adaptando-se às novas exigências, às novas prioridades das políticas governamentais. Torna-se evidente que a pesquisa agropecuária, por quase todo o atual século, foi relegada a “segundo plano”.

Somente a partir da instalação no País, na década de 60, das indústrias de fertilizantes, de defensivos e de maquinário, a pesquisa agropecuária voltou-se radicalmente para a utilização massiva, em seus experimentos, desses denominados insumos modernos. Até então, estes insumos, importados em sua quase totalidade, eram difundidos por cerca de 1.200 postos agropecuários e estações experimentais, distribuídos por todo o território nacional, objetivando promover a sua utilização ou adoção pelos agricultores. Este trabalho difusor teve a importante e decisiva ajuda da extensão rural. Torna-se importante observar que a ênfase agora é na melhoria da qualidade da terra. Corrige-se o solo em termos de alcalinidade ou acidez (pH) e procura-se aumentar sua fertilidade, via uso de fertilizantes químicos. A planta ou as novas cultivares terão uma determinada produtividade em função da qualidade do solo (corrigido e adubado quimicamente).

Durante os anos 50 e metade dos anos 60, a produção agropecuária esteve assentada na importação de tecnologias que utilizassem insumos de origem industrial importados. Ao estruturar-se o complexo agroindustrial, as pesquisas agrícolas foram também direcionadas para estimular e alimentar aquele processo. Neste aspecto, pode-se dizer que a pesquisa agrícola estimulou e teve papel decisivo na criação e no desenvolvimento das agroindústrias no País. Com o desenvolvimento dos sistemas industriais e de serviços, com a conseqüente urbanização, a pesquisa agrícola elaborou estudos nas áreas de conservação e beneficiamento de produtos agrícolas, bem como na área de tecnologia de alimentos, que estimularam muito essa agroindustrialização, de tal forma que o produto agrícola passou a ser cada vez mais uma matéria-prima, um "insumo" para as Indústrias Agrícolas e Alimentícias (IAA).

As organizações estatais, tais como as escolas de agronomia, os institutos de pesquisas e o antigo Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), contribuíram direta ou indiretamente para a criação e o dinamismo desse modelo de desenvolvimento agrícola, que atrelou o subsistema agropecuário aos demais subsistemas industrial e comercial em um complexo agroindustrial mais amplo. Vale dizer, os frutos das pesquisas daqueles órgãos estatais estimularam a formação e o desenvolvimento do sistema agroindustrial brasileiro nas décadas de 60 e 70.

No entanto, esse processo de modernização da agricultura brasileira toma impulso em meados da década de 60, com a instalação no País das indústrias de fertilizantes, defensivos químicos e de máquinas e implementos agrícolas. Para a adotabilidade desses insumos modernos, contribuiu eficazmente a ocorrência de alguns fatos. Primeiro, a tendência crescente à urbanização, levada por um contínuo crescimento dos sistemas industriais e de serviços, impulsionando a demanda por alimentos, o que originou algumas crises no abas-

tecimento dos grandes centros urbanos. Segundo, a promulgação pelo estado de preços mínimos para determinados produtos alimentícios e a aportação de recursos creditícios, subsidiados e orientados em sua aplicação, pelo já bem estruturado serviço de extensão rural. Esse crédito agrícola, basicamente destinado à aquisição dos insumos modernos, estimulou muito o dinamismo daquelas indústrias voltadas para um mercado cada vez mais atraente.

A preocupação agora dos pesquisadores – em coerência com as políticas desenvolvimentistas aplicadas, ou seja, em função do modelo de desenvolvimento vigente – é tornar a terra mais produtiva. O enfoque agora é aumentar a produtividade da terra e do trabalho. A pesquisa agropecuária pauta-se entre esses parâmetros. Vale dizer, estimular o uso de capital intensivo para proporcionar maior excedente a ser apropriado pelas elites econômicas, notadamente a burguesia comercial/industrial.

O Estado Planejador-Produtor estimula e promove a modernização da agricultura via aumento das produtividades da terra e do trabalho no campo. Essa crescente utilização de insumos modernos dá-se principalmente nas regiões Sul e Sudoeste, e é refletida tanto pelo uso de tratores quanto pelo uso de fertilizantes, como se pode observar nas Tabelas 7 e 8 nas páginas 70 e 71. O efeito da aplicação dos resultados da pesquisa agrícola no campo pode ser verificado na Tabela 15, extraída das análises contidas no trabalho de Alves¹⁰⁷, que demonstra a evolução das taxas geométricas de crescimento dos rendimentos e das áreas cultivadas para alguns produtos, tanto de consumo interno quanto de exportação.

Assim, por essa Tabela e de acordo com Alves, pode-se verificar que:

– os produtos de consumo alimentar tradicionais, tais como arroz, feijão, mandioca e milho, e produzidos basicamente por camponeses, tiveram seus rendimentos praticamente nulos, inclusive com tendência decrescente no período 1961-1979;

– as hortaliças (tomate, cebola e batata-inglesa) apresentaram altos índices de crescimento dos rendimentos. Esses índices apresentaram um crescimento mais intensivo também no período 1961/79, justamente o período de maiores índices de urbanização, de crescimento do subsistema composto pelas IAA e pelas empresas de distribuição de alimentos (redes de supermercados principalmente). Esses cultivos, objeto de inúmero estudos realizados pelas organizações de pesquisas e bastante estimulados pelas IAA em áreas próximas aos grandes centros urbanos, configuram um grupo de culturas que têm naquelas empresas seu principal destino;

¹⁰⁷ Alves (1984), op. cit., p.73-78.

TABELA 15. Taxas geométricas de crescimento anual dos rendimentos e das áreas cultivadas, e o total destas taxas (%).

Produtos	Regiões	1949/58			1961/79			1949/79		
		Total	Área Rend.		Total	Área Rend.		Total	Área Rend.	
Arroz	Nordeste	9,6	9,1	0,5	3,4	4,6	-1,2	6,4	6,5	-0,1
	Sudeste	0,9	1,0	-0,1	-2,6	-1,5	-1,1	-1,0	-0,3	-0,7
	Sul	5,1	6,1	-1,0	3,8	3,0	0,8	4,7	4,1	0,6
	Brasil	4,0	4,3	-0,3	2,7	3,4	-0,7	3,6	4,0	-0,4
Feijão	Nordeste	4,1	4,6	-0,5	0,8	3,6	-2,8	2,7	4,4	-1,7
	Sudeste	1,7	1,7	0,0	1,2	1,7	-0,5	0,9	1,5	-0,6
	Sul	3,0	3,6	-0,6	1,7	3,3	-1,5	2,6	3,5	-0,9
	Brasil	3,1	3,4	-0,3	1,3	3,1	-1,8	2,1	3,3	-1,2
Mandioca	Nordeste	2,3	2,9	-0,6	3,0	3,6	-0,6	2,9	3,4	-0,5
	Sudeste	2,9	2,4	0,5	-1,1	-0,8	-0,3	0,7	0,7	0,0
	Sul	3,6	3,6	0,0	-0,4	-0,4	0,0	1,4	1,3	0,1
	Brasil	3,0	3,1	-0,1	1,5	2,3	-0,8	2,4	2,8	-0,4
Batata- -inglesa	Nordeste	8,1	8,9	-0,8	-10,1	-9,2	-0,9	-3,2	-2,6	-0,6
	Sudeste	5,6	2,4	3,2	2,5	-1,2	3,7	3,6	0,1	3,5
	Sul	4,2	4,1	0,1	4,3	0,9	3,4	3,9	1,8	2,1
	Brasil	5,0	3,6	1,4	3,3	-0,1	3,4	3,7	1,1	2,6
Tomate	Nordeste	8,4	7,2	1,2	6,2	-0,1	6,3	6,2	2,5	3,7
	Sudeste	14,0	9,0	5,0	6,2	3,9	2,3	8,9	5,7	3,2
	Sul	10,8	9,6	1,2	12,9	6,0	6,9	12,6	7,6	5,0
	Brasil	12,1	8,6	3,5	6,8	2,7	4,1	8,5	4,8	3,7
Cebola	Nordeste	26,1	12,5	13,6	6,0	2,1	3,9	11,2	5,5	5,7
	Sudeste	3,2	1,4	1,8	10,1	2,5	7,6	6,8	1,8	5,0
	Sul	6,4	7,2	-0,8	4,5	3,1	1,4	4,9	4,4	0,5
	Brasil	7,0	5,4	1,6	6,5	2,8	3,7	6,1	3,5	2,6
Laranja	Nordeste	2,6	3,3	-0,7	8,9	7,9	1,0	6,3	6,1	0,2
	Sudeste	2,9	2,9	0,0	11,0	9,6	1,4	8,2	7,5	0,7
	Sul	2,6	1,5	1,1	1,9	1,7	0,2	2,2	1,7	0,5
	Brasil	2,8	2,6	0,2	9,5	8,4	1,1	7,0	6,4	0,6

TABELA 15. Continuação.

Produtos	Regiões	1949/58		1961/79		1949/79					
		Total	Área Rend.	Total	Área Rend.	Total	Área Rend.	Total	Área Rend.	Total	Área Rend.
Milho	Nordeste	3,0	3,7	-0,7	-0,2	2,5	-2,7	1,8	3,4	-1,6	
	Sudeste	1,9	2,2	-0,3	2,1	0,6	1,5	2,3	1,3	1,0	
	Sul	4,4	4,3	0,1	5,3	3,8	1,5	5,0	4,0	1,0	
	Brasil	3,3	3,5	-0,2	3,9	2,7	1,2	3,9	3,1	0,8	
Soja	Nordeste	104,0	34,6	51,6	4,7	6,8	-2,1	24,7	12,5	12,2	
	Sudeste	51,2	49,5	1,7	36,5	33,9	2,6	36,6	34,7	1,9	
	Sul	31,9	32,2	-0,3	22,7	20,8	1,9	25,1	24,4	0,7	
	Brasil	32,2	32,5	-0,3	23,9	22,0	1,9	25,8	25,2	0,6	
Algodão	Nordeste	4,1	4,2	-0,1	-1,0	1,8	-2,8	1,6	3,0	-1,4	
	Sudeste	-0,4	-4,0	3,6	-1,4	-3,9	2,5	-0,3	-3,6	3,3	
	Sul	13,8	10,9	2,9	4,2	2,7	1,5	8,6	5,8	2,8	
	Brasil	2,2	1,1	1,1	0,2	0,9	-0,7	1,8	1,4	0,4	
Cana-de-açúcar	Nordeste	4,2	4,1	0,1	4,5	3,7	0,8	4,4	3,8	0,6	
	Sudeste	6,3	5,5	0,8	5,5	3,8	1,7	5,7	4,4	1,3	
	Sul	4,7	1,9	2,8	2,5	0,1	2,4	3,0	1,0	2,6	
	Brasil	5,4	4,7	0,7	4,8	3,4	1,4	5,1	3,9	1,2	
Café	Nordeste	4,9	4,0	0,9	-1,0	-4,0	3,0	1,6	-0,8	2,4	
	Sudeste	6,4	2,5	3,9	0,2	-3,8	4,0	3,1	-1,7	4,8	
	Sul	22,7	18,4	4,3	-7,6	-4,3	-3,3	3,9	3,4	0,5	
	Brasil	10,4	6,3	6,1	-2,5	-4,0	1,5	3,1	-0,7	3,8	
Cacau	Nordeste	3,2	6,4	-2,2	3,7	-0,3	4,0	2,9	1,7	1,2	
	Sudeste	6,2	8,4	-2,2	4,3	0,5	3,8	4,5	3,7	0,8	
	Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Brasil	3,2	6,3	-2,1	3,6	-0,2	3,8	2,9	1,7	1,2	

Fonte: Alves (1984), op. cit., p.74-76.

– os produtos de exportação (algodão, soja, cana-de-açúcar, café e cacau) apresentaram no período um bom desempenho, no que concerne ao crescimento nos rendimentos, no período 1961/79. O cacau é o exemplo mais significativo de aumento da produtividade da terra via adoção dos insumos modernos.

O Estado Planejador-Produtor patrocina ainda, ao lado da pesquisa, a criação de inúmeros cursos de pós-graduação no País, bem como envia milhares de técnicos para especializarem-se a nível de mestrado e doutorado nos países de economia avançada, notadamente nos Estados Unidos.

Segundo Alves¹⁰⁸, de 1960 a 1978, foram criados no País 290 cursos de pós-graduação, em ciências biológicas, sociais, rurais e agroindustriais. Segundo aquele autor, citando dados do Ministério da Educação e Cultura, havia 11.018 alunos freqüentando cursos de especialização, mestrado e doutorado naquelas áreas de estudo. Agências e órgãos governamentais cediam milhares de bolsas de estudos para cursos no País e no exterior. Desses órgãos, destacam-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cacaueira e dezenas de outros organismos de caráter estatal e privado, que anualmente enviaram milhares de técnicos às universidades nacionais e estrangeiras para treinamento técnico e científico. Os recursos estatais investidos em pesquisa e extensão rural passaram de 0,4% do PIB agrícola em 1965 para 1,2% em 1980.

Se se atentar para o fato de que nesse período o PIB agrícola cresceu em média 7% ao ano, é fácil concluir que realmente o Estado Planejador-Produtor destinou grande massa de recursos para as atividades de pesquisa na agropecuária brasileira.

Entretanto, torna-se de bom alvitre lembrar que, para que isso ocorresse, alguns fatos anteriores possibilitaram ou induziram à promoção dessas mudanças e a maior dinamismo na investigação agropecuária. Primeiro, as crises de abastecimento nas décadas de 50 e 60, que desequilibraram a demanda e oferta de alimentos. Segundo, os preços baixos dos fertilizantes, que só vieram a aumentar a partir de 1973, com o primeiro choque dos preços do petróleo, acentuado a partir do segundo em 1979, trazendo consigo a elevação dos custos dos insumos agrícolas, do uso de máquinas e equipamentos e dos transportes. Terceiro, o esgotamento do estoque de tecnologia agropecuária, devido a que o antigo DNPEA não estava conseguindo acompanhar o dinamismo da demanda

¹⁰⁸ Alves (1984), op. cit., p.90.

de novos conhecimentos por parte dos produtores agrícolas e da sociedade em geral. A maioria dos seus trabalhos (com algumas exceções é óbvio) constava de adaptar às condições locais as descobertas realizadas no exterior. Em um primeiro momento, essa estratégia foi válida, na medida em que o nível do estoque tecnológico existente no País era baixo. Posteriormente, tornou-se ineficaz, devido às novas e crescentes demandas. O modelo de atuação tendeu a esgotar-se em suas próprias limitações.

Assim é que o Estado promove mudanças estruturais nos órgãos de pesquisas e nas universidades, objetivando maior aprofundamento nos estudos técnicos agrônômicos, que por seu turno deveriam apresentar resultados cuja aplicação no campo levaria ao aumento das produtividades físicas por área e do trabalho. Enfim, tratava-se de acelerar o processo de modernização da agropecuária nacional. Digno de menção desse fato, está a extinção do antigo DNPEA e a criação em 1972, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

A esse órgão, caracterizado como empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, foram delegadas as atribuições de elaborar as políticas de pesquisa agrícola de âmbito nacional. A ela cabe elaborar prioridades, coordenar, supervisionar e realizar pesquisas através de seus centros nacionais, unidades de execução e empresas e instituições estaduais através de acordos, convênios ou ajustes. A EMBRAPA, até a presente data, já promoveu o treinamento técnico-científico de quase 2.500 profissionais em mestrado e doutorado no Brasil e no exterior. Essa empresa, atuando de forma sistêmica, conta quase 2.000 pesquisadores, distribuídos em doze Centros Nacionais de Pesquisa Agropecuária por produto, um de insumos e três Centros Nacionais de Pesquisa de recursos, e participa em pesquisa, mediante diversas formas de contrato, com 13 outras empresas públicas de caráter estadual e com dezenas de universidades e institutos de investigação científica¹⁰⁹.

Para melhor entender o modelo de ação desse órgão, expõe-se abaixo, de forma integral, um trecho de uma publicação¹¹⁰ daquela Empresa:

“O modelo institucional de pesquisa da EMBRAPA estabeleceu duas dimensões básicas de atuação:

1) execução direta da pesquisa através dos centros nacionais de pesquisa por produto, centros regionais de recursos e unidades de pesquisa de âmbito estadual;

¹⁰⁹ Alves (1984), op. cit., p.91-93.

¹¹⁰ EMBRAPA. A Nova República e o papel da pesquisa agrícola. Brasília, EMBRAPA-DDT, 1985. 40p.

2) ação coordenadora, programática e normativa das pesquisas de âmbito estadual, que, por delegação, seriam realizadas por empresas estaduais ou programas integrados, também desenvolvidos no estado por outras unidades de pesquisa. Este conjunto compõe o então chamado Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária – SCPA, liderado pela EMBRAPA.

O modelo de execução de pesquisa preconizado pela EMBRAPA foi o chamado “modelo concentrado”. Partiu-se do pressuposto de que o País não dispunha de recursos financeiros em abundância, de massa crítica de pesquisadores e de massa crítica de empresários que se dirigissem aos institutos e formassem, eles próprios, os seus sistemas de produção. A alternativa seria, portanto, dirigir as pesquisas para determinadas atividades e produtos, de modo a viabilizar a montagem de sistemas de produção para oferecer aos agricultores e pecuaristas.

Assim sendo, aos centros nacionais de pesquisa e centros regionais de recursos caberiam as funções de desenvolver trabalhos, principalmente de seleção de genótipos e modificação do meio ambiente, enquanto aos sistemas estaduais de pesquisa caberia a responsabilidade de adaptar tecnologias e gerar soluções de pesquisa apenas em casos especiais, para produtos regionais não trabalhados pelos centros de pesquisa.

Os centros nacionais de pesquisa seriam caracterizados, de modo geral, pela grande concentração de pesquisadores, pessoal de apoio e recursos financeiros voltados para um produto ou, no máximo, três produtos agrupados. Uma equipe multidisciplinar altamente especializada produziria conhecimentos científicos capazes de se cristalizarem em tecnologias para compor um número máximo de sistemas de produção, que seriam adaptados pelo sistema estadual de pesquisa de acordo com as peculiaridades de cada região.

Por seu turno, os centros regionais de recursos se dedicariam aos estudos de levantamento de recursos naturais e sócio-econômicos da região e de aproveitamento desses recursos da forma mais racional, usando o equilíbrio da relação planta/animal/solo/ambiente, para desenvolvimento de sistemas de produção para os produtos de maior vocação da região estudada.

Ao sistema estadual de pesquisa caberia a adaptação da tecnologia gerada nos centros nacionais de produtos ou a geração de tecnologia restrita aos produtos chamados de interesse local, por não serem contemplados pela programação dos centros nacionais”.

Através dessa organização, o Estado brasileiro dotou o País de uma estrutura de pesquisa capaz de, a médio prazo, oferecer à sociedade (produtores e consumidores) uma ampla gama de tecnologias de processo e de produto, ao nível dos oferecidos pelas organizações de pesquisa dos países de economia

avançada. Realmente, essa Empresa, segundo trabalhos publicados¹¹¹, foi capaz de com sua atuação diminuir a dependência do conhecimento gerado no exterior. Claro está que, como o sistema econômico nacional é capitalista e este por sua vez está inserido no macrossistema capitalista mundial, o Estado, através da pesquisa, estimulou e agora mais eficientemente tenderá a estimular a crescente penetração do capitalismo no campo, reestruturando e dinamizando o complexo agroindustrial brasileiro.

Evolução histórica da extensão rural

A origem da extensão rural no Brasil tem suas bases assentadas na experiência americana. Lá, nas duas últimas décadas do século XVIII, formaram-se associações agrícolas locais para difundir informações úteis aos agricultores, objetivando aumentar a produção agrícola. Assim, em pouco tempo, multiplicaram-se essas organizações do Atlântico ao Pacífico. Os agricultores reuniam-se para ouvir palestras sobre temas agrícolas, intercambiar informações úteis sobre melhoramento da agricultura e realizar feiras e concursos.

Se, por um lado, prevalecia o princípio do “way of life” competitivo, em termos produtivos e na geração de riquezas, por outro, desenvolvia-se uma necessidade contínua de estreitarem contactos entre si, em busca de informações úteis que promovessem o melhoramento da agricultura. Ora, dada a oferta ilimitada de terras férteis e a escassez de mão-de-obra, pode-se supor que a grande maioria das informações buscadas estavam no sentido do aumento da produtividade do trabalho. O fato é que esse tipo de associação partiu da necessidade dos próprios agricultores e foi organizada por eles.

Posteriormente, no século XIX, o Estado foi assumindo algumas tarefas normativas, promocionais e aportando recursos físico-financeiros. A denominada Lei Morrill, aprovada pelo congresso americano em 1862 e assinada por Abraham Lincoln, levando o nome de **Land Grant College Act**, estabelecia a doação de terras aos estados federativos, para que através de sua venda a parti-

-
- ¹¹¹ a) Alves, E.R. de A. *A EMBRAPA e a pesquisa agropecuária no Brasil*. Brasília, EMBRAPA, Documentos 2, 1980. 22p.
b) Idem. , *A importância do investimento na pesquisa agropecuária*. Brasília, EMBRAPA-DID, Documentos, 5, 1980. 36p.
c) Idem. , *Desafios da pesquisa agrícola no Brasil*. Brasília, EMBRAPA-DID, Documentos 14, 1981. 32p.
d) Idem. , *O futuro do sistema cooperativo de pesquisa agropecuária brasileira*. Brasília, EMBRAPA-DID, Documentos 23, 1984. 19p.
e) Cruz, E. R. da et al. *Taxas de retorno dos investimentos da EMBRAPA, investimentos totais e capital físico*. Brasília, EMBRAPA-DID. Documentos 1, 1982. 47p.

culares angariassem fundos para a criação de colégios de agricultura e mecânica.¹¹²

Essas organizações "Land Grant" multiplicaram-se e diversificaram suas atividades, passando a realizar pesquisas agrícolas. No entanto, até as duas primeiras décadas do presente século, essas organizações trabalhavam sustentadas por um tripé formado pela difusão de técnicas agrícolas, pesquisa e treinamento de pessoal. Posteriormente, com a "Grande Depressão", o governo tenta atrelar um crédito especial, que orientado pelo já estruturado **Cooperative Extension Service**, pudesse recuperar grande parte de pequenos e médios agricultores arruinados ou em estado pré-falencial.

Devido às reações contrárias por parte dos banqueiros e do próprio serviço de extensão, o governo americano cria o **Farm Security Administration (FSA)**.

Essa reação dos bancos e do serviço de extensão explica-se pelo receio daqueles quanto à incerteza do reembolso e, por parte deste, porque esse crédito continha aspectos coercitivos e tutelares, que se chocavam com seus princípios educativos e liberais.¹¹³

É assim que o FSA tomou a seu cargo colocar à disposição dos agricultores um crédito específico, atrelado à aceitação de uma orientação técnica, que embutia adoção de nova tecnologia. Aqueles produtores, semi-arruinados, ficariam no "hospital" do FSA, até sua completa recuperação econômica e financeira, donde posteriormente poderiam voltar a ser assistidos pelo "extension service" e a operar em bancos privados.

Assim, toda essa experiência norte-americana, pautada em condições próprias e específicas, com aspectos culturais, sociais e políticos inerentes à sua evolução histórica, com características quanto à posse e ao uso da terra de acordo com seu tipo de colonização, e com uma economia forte e dinâmica, foi simplesmente transplantada para a América Latina e especificamente para o Brasil.¹¹⁴

Como foi visto anteriormente, as atividades básicas patrocinadas pelo Estado brasileiro até finais da década de 50 foram: ensino agrícola (de grau médio e superior), pesquisa agrícola e animal e fomento à produção. As atividades deste último, através principalmente de escritórios em centros urbanos e pos-

¹¹² Gabriel, L. **A extensão rural no Brasil**. Rio de Janeiro, 1970. 130p. (mimeo).

¹¹³ Padilha, R. Extensão rural no Brasil, *Rev. Bras. Tecnol.*, v.15 (4) jul./ago., 1984. p.19-25.

¹¹⁴ Carvalho, J.C.M. de **Contribuição da Extensão Rural ao Desenvolvimento Econômico**. Itabuna, CEPLAC, 1977. 55p.

teriormente via postos agropecuários, consistiam principalmente em colocar à disposição de uns poucos médios e grandes produtores uma estrutura de insumos agrícolas, para que a usufruíssem. Tanto é assim que o crescimento da produção agropecuária por todo esse período dá-se em função da expansão da fronteira agrícola.

Apesar das iniciativas pioneiras em Extensão Rural realizadas pelas Escolas de Agronomia de Lavras e de Viçosa, em Minas Gerais, na década de 30, realmente a experiência melhor sucedida deu-se a partir de 1948, em Santa Rita do Passa Quatro, em São Paulo.

Essa experiência consistiu em atacar um problema agropecuário ali identificado. Este consistia na dificuldade existente na provisão de forragem para o gado leiteiro no período da estiagem. A solução encontrada foi levar o produtor a construir silos-trincheira na unidade produtiva. Foi desenvolvido um “trabalho cooperativo” com recursos dos produtores, prefeitura local, governo estadual, contando com a assistência técnica da American International Association (AIA). Posteriormente, essa experiência extensionista foi também extrapolada para o município de São José do Rio Pardo e executada até o ano de 1956.¹¹⁵

Pautada nos resultados considerados altamente satisfatórios das experiências extensionistas naqueles dois municípios, essa agência privada norte-americana (AIA) propôs sua colaboração na criação de um serviço de Extensão Rural mais amplo, com uma estrutura de caráter permanente, à imagem e semelhança de Extension Service, mesclado com as características creditícias do FSA estadunidense. Foi escolhido o estado de Minas Gerais por sua condição agrícola e pela ampla receptividade dada pela Universidade Rural de Viçosa. Após vários entendimentos, o governo mineiro e a AIA celebram um convênio em 06/12/1948, criando a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR).

Esse convênio objetiva “estabelecer um programa de assistência técnica e financeira que possibilite a intensificação da produção agropecuária e a melhoria das condições econômicas e sociais da vida rural”. A criação da ACAR e posteriormente sua extrapolação em termos de inauguração de outras associações em vários estados brasileiros foi recebida com grande simpatia pelos produtores rurais, visto que o Estado metido no modelo de industrialização substitutiva de importações havia praticamente abandonado a agricultura à sua própria sorte.

Assim é que as atividades extensionistas denominavam-se de “ajuda técnica e financeira aos agricultores e donas-de-casa”. Para a consecução desse trabalho, vários órgãos nacionais e americanos participaram na alocação de recursos: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, governos estaduais, Ministério da

¹¹⁵ Gabriel, (1970), op. cit. p.27.

Agricultura, além da AIA, do Instituto of Inter-American Affairs (órgão misto americano-brasileiro) e da FAO.

Um traço importante, conseqüência da ação dessas associações nos estados, foi a orientação dos trabalhos para os pequenos e médios agricultores, fato que até então os serviços de assistência estatais desprezavam, ao qual praticamente tinham acesso apenas os grandes produtores.

Com a expansão dessas associações, tanto em número no País, quanto em multiplicação de escritórios locais e regionais, sentiu-se a necessidade de se criar um órgão que coordenasse e orientasse as ações extensionistas na Federação. Para isso foi criada, em 21 de junho de 1956, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR). A exemplo de suas filiadas, a ABCAR caracterizava-se como uma entidade civil e de direito privado. Configura-se assim o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER), composto pela ABCAR como subsistema central e pelas demais ACARs como subsistemas complementares estaduais.

Foram criados vários centros de treinamento e escritórios locais, que atuando em forma sistêmica, orientados pela ABCAR, evoluíram substancialmente nas décadas de 60 e 70. Assim, em 1960, o sistema extensionista contava 197 escritórios locais (municipais) e 26 escritórios regionais, e em 1969 possuía 1.025 escritórios locais e 128 escritórios regionais. Em todo o País, o denominado "Sistema ABCAR" empregava 2.434 técnicos, 1.989 auxiliares administrativos e 33.189 agentes voluntários (geralmente agricultores e líderes locais), perfazendo um total de quase 50.000 indivíduos preocupados com mudanças tecnológicas e culturais no meio rural brasileiro.¹¹⁶

A seguir, apresenta-se a evolução anual dos escritórios locais do serviço de extensão rural no Brasil, desde sua criação em 1949 até o final da década de 60.

1949	4	1960	197
1950	8	1961	220
1951	10	1962	250
1952	21	1963	326
1953	21	1964	424
1954	42	1965	533
1955	69	1966	725
1956	106	1967	948
1957	134	1968	1.021
1958	167	1969	1.025
1959	174		

¹¹⁶ Gabriel, op. cit. p.42-58.

Ressalte-se que estes escritórios locais de extensão rural correspondem somente ao sistema ABCAR, ficando excluídos desta relação aqueles pertencentes a outros órgãos do governo, como CEPLAC, IBC e outras agências privadas.

Mas o importante a assinalar é que, segundo seus estudiosos, a extensão rural não deve resumir-se a uma simples assistência técnica creditícia, a qual levaria a maior adoção de inovações tecnológicas. Para os teóricos da extensão rural, esta possui uma “filosofia” própria, de caráter educativo. Assim, o princípio básico que a orienta é através de uma “ética abrangente da técnica de produção, do complexo cultural e da condição sócio-econômica de quem produz – o agricultor e sua família”.¹¹⁷

Para esses estudiosos o “acesso do agricultor aos benefícios da tecnologia moderna” estaria condicionado principalmente pela “educação do homem, para que se torne um usuário efetivo”. Adiante, afirma Gabriel que “entre agricultores despreparados, as inovações surgem e se sucedem sem qualquer consequência, inatingíveis pelo baixo nível educacional daqueles que seriam os encarregados de aplicá-las. Por isso, a extensão rural visualiza o homem, o solo, as plantas e os animais como partes de um mesmo todo, que constitui seu campo de ação”.¹¹⁸

O objetivo central da extensão rural é, portanto, o de contribuir para mudanças sócio-econômicas e culturais vigentes no meio rural. A idéia básica está calcada na assertiva de que aumentando a produtividade da terra e da mão-de-obra, o agricultor tenderia a transformar-se em empresário agrícola.

No entanto, segundo Gabriel, para alcançar esse objetivo, dois pontos de estrangulamento ou dois problemas fundamentais necessitariam ser atacados: o baixo nível de produtividade (da terra e da mão-de-obra) e o sistema de comercialização. Em relação ao primeiro, ou seja, o baixo nível de produtividade “o governo se empenha em transformar a agricultura tradicional mediante mudança de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos, a par da intensificação de facilidades de crédito e do fortalecimento do poder de compra da população rural”.¹¹⁹

Pelo exposto, observa-se claramente que, para aumentar a produção agrícola, a via ideal seria pela **“utilização mais intensiva de insumos modernos a par da intensificação de facilidades de crédito”**.

¹¹⁷ Gabriel, op. cit. p.94.

¹¹⁸ Idem, p.75.

¹¹⁹ Idem, op. cit., p.75.

Em relação ao segundo problema ou ponto de estrangulamento, ou seja, o sistema de comercialização, o governo estaria implantando um programa de instalação de centrais de abastecimento. Para Gabriel, “em ambos os casos, vale-se amplamente da Extensão Rural como instrumento da ação”¹²⁰. Aparte o possível “ufanismo extensionista” por parte daquele autor, em relação ao papel do serviço de extensão, para atacar o segundo problema via centrais de abastecimento, o importante é realçar que realmente a extensão rural no Brasil foi utilizada para levar o produtor rural a adotar massivamente inovações tecnológicas modernas. É fácil concluir que o Estado, através de milhares de técnicos, potencializou na década de 60 um amplo mercado para os produtos de um ramo específico da indústria – o ramo industrial dos denominados insumos modernos. É justamente nas décadas de 50 e principalmente na de 60, quando se instalam no País as indústrias de fertilizantes, defensivos e maquinário agrícola, que se reforça o sistema ABCAR e se atrela com maior firmeza a assistência técnica ao crédito rural subsidiado. Assim, o sistema ABCAR foi reforçado para levar adiante a modernização da agricultura.

No entanto, o principal argumento dos defensores da expansão do sistema ABCAR estava assentado na hipótese de que existia no País um estoque de resultados da pesquisa agrícola que, se fossem adotados pelo produtor rural, elevaria consideravelmente a produção agrícola. Tratava-se, pois, de um forte argumento para a expansão do sistema.

Essa expansão pode ser verificada quando se toma conhecimento de que em 1969 sua atuação se estendeu por 1.394 municípios, alcançando 220.000 lavradores e criadores, incluindo aí os jovens produtores dos clubes 4-S (versão brasileira dos clubes 4-H norte-americanos).¹²¹

Os dez projetos de maior alcance, segundo o número de produtores rurais assistidos, foram:

Produção de bovinos de corte	48.185
Cultura do milho	43.980
Criação de gado leiteiro	30.905
Criação de suínos.	28.683
Cultura do arroz.	25.036
Cultura do algodão.	17.875
Fruticultura	16.016
Cultura do feijão	13.874
Produção de hortaliças.	12.853
Cultura da soja.	11.046

¹²⁰ Gabriel, op. cit. p.122.

¹²¹ Idem, p.76.

O tempo gasto por parte dos 2.434 técnicos distribuídos em 1.025 escritórios locais, nas atividades extensionistas no campo e nos escritórios, no ano de 1969, pode ser visualizado na Tabela 16.

Os resultados desse tempo despendido pelos extensionistas em seu intento de modernizar a agropecuária brasileira, ou seja, estimular a “adoção de inovações”, podem ser verificados pelo dimensionamento dessas, apresentado nas Tabelas 17, 18 e 19.

Digno de ressaltar foi o esforço extensionista em relação às preocupações sociais (saúde, alimentação, habilitação e educação), no sentido de melhorar o nível de vida das famílias rurais (Tabela 20).

Tabela 16. Sistema ABCAR. Distribuição do tempo despendido pelos agentes de extensão, segundo setores de atividade, 1969.

Setor de atividade	Tempo	Despendido
	Hora	%
Agropecuária	391.364	12,3
Bem-estar social	442.407	13,9
Suporte (1)	545.965	17,1
Aperfeiçoamento de pessoal	258.208	8,1
Programação	504.098	15,9
Administração	541.165	17,0
Locomoção	402.264	12,7
Outros (2)	93.835	3,0
Total	3.179.306	100,00

(1) Reúna atividades ligadas ao crédito rural, cooperativismo, sindicalismo e ação comunitária.

(2) Abrange trabalhos de motivação e divulgação, administração da propriedade e do lar, conservação do solo, economia doméstica.

Fonte: Gabriel, op. cit.

Tabela 17. Sistema ABCAR. Dimensionamento de algumas práticas adotadas pelos produtores nas diversas culturas, 1969.

Prática adotada	Quantidade (ha)	Produtores (nº)
Uso de semente selecionada	210.194	43.244
Plantio correto	106.024	20.283
Adubação	100.793	12.404
Defesa sanitária vegetal	62.167	11.434
Calagem do solo	15.711	4.976
Conservação do solo	52.175	2.803
Irrigação	4.593	1.005

Fonte: Gabriel, op. cit.

Tabela 18. Sistema ABCAR. Dimensionamento de algumas práticas adotadas pelos criadores, 1969.

Prática adotada	Quantidade	Criadores
Formação e melhoria de pastagem (ha)	77.532	5.439
Formação de capineira (ha)	25.538	6.144
Conservação de forragem: silagem a feno (t)	89.944	1.915
Uso de ração balanceada e suplementar (cab.)	251.170	9.346
Mineralização do rebanho (cabeças)	606.404	10.772
Introdução de reprodutores e matrizes (cab.)	45.098	6.762
Vacinação do rebanho (cabeças)	2.102.179	40.942
Combate a endo e ectoparasitos (cabeça)	527.336	22.484

Fonte: Gabriel, op. cit.

Em relação ao crédito agrícola orientado pelo sistema, vê-se claramente na Tabela 21 que houve um alto incremento em número de projetos, em relação aos valores reais financiados, no período de 1965/69.

O crédito aplicado pelo sistema ABCAR foi oriundo de 38 bancos e duas caixas econômicas. Desse total, 81,5% coube a estabelecimentos estatais e 18,5% à rede bancária privada. A maior porcentagem dos recursos (82%) foi destinada a investimentos e os restantes 18% a operações de custeio das operações agropecuárias.

Entretanto, no final da década de 60, apesar dos esforços extensionistas e do incremento no uso de insumos modernos, o aumento da produção agropecuária foi mais bem em função de expansão da fronteira agrícola do que do aumento da produtividade da terra, conforme se pode verificar nas Tabelas 22 e 23.

Os quatro primeiros anos da década de 70 são caracterizados por uma crise institucional do modelo ABCAR, que, apesar de não contar apenas com recursos do Estado para sua sobrevivência, mantinha uma relativa independência deste.

Essa crise institucional, induzida pelo próprio Estado, desemboca na extinção da ABCAR e na criação em 1974 – a exemplo da pesquisa agrícola – de uma empresa pública, denominada Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), que passou a coordenar, nacionalmente, toda a atividade extensionista no campo.

Essa alternativa encontrada, se por um lado conferiu maior segurança ao “sistema extensionista” em termos de recursos orçamentários, por outro, atrelou vigorosamente esse sistema à orientação do Estado.

Realmente, a partir de 1974, são extintas nos estados as associações de crédito e assistência rural (ACARs) e fundadas as empresas públicas estaduais de assistência técnica e extensão rural (as EMATERs). Juntas, a EMBRATER e as EMATERs passaram a compor o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), substituindo o extinto SIBER. As ativida-

Tabela 19. Sistema ABCAR. Alguns bens de produção introduzidos e instalações construídas nas empresas agropecuárias, 1969.

Bens de produção	Número	Instalações	Número
Cultivador	2.979	Comedouro	34.235
Animal de trabalho	2.662	Bebedouro	24.488
Plantadeira e adubadeira	2.445	Pocilga e maternidade	6.023
Motor e bomba	2.270	Curral	2.300
Desintegrador	1.584	Silo (+)	1.428
Picadeira	1.549	Galpão e paiol	1.234
Pulverizador	1.132	Estábulo	1.199
Trator	501	Barragem (peq. açude)	975
Grade	478	Armazén	627
Carneiro hidráulico	296	Aviário	431

¹ Capacidade instalada: 102.171 t.

Fonte: Gabriel, op. cit.

Tabela 20. Sistema ABCAR. Dimensionamento de algumas práticas adotadas e melhorias introduzidas de interesse do bem-estar, 1969.

Práticas e melhorias adotadas	Unidade de medida	Quantidade
Saúde		
Saneamento da habitação	Família	18.512
Construção de privada	"	16.409
Aquisição de filtro	"	18.406
Vacinação	pessoa	1.007.234
Combate à verminose	"	120.542
Alimentação		
Instalação e ampliação de horta doméstica	família	37.640
Instalação de horta escolar	escola	522
Introdução de novos alimentos	família	48.098
Conservação de alimentos	"	4.391
Instalação e ampliação de pomar doméstico	"	8.999
Habitação		
Construção de casa	casa	689
Reforma de casa	"	692
Reforma de cozinha	família	492
Melhoramento do lar (1)	"	2.207
Instalações hidrossanitárias	"	361
Educação		
Construção de escola	escola	222
Reforma de escola	"	275
Equipamento de escola	"	1.017
Introdução de merenda escolar	"	1.167
Treinamento de professores	prof.	25.333

(1) De quartos e outros cômodos, reboco, pintura, aquisição ou confecção de móveis e utensílios domésticos.

Fonte: Gabriel, op. cit.

Tabela 21. Sistema ABCAR. Núcleo e valor dos financiamentos com assistência técnica, 1965/69.

Ano	Número	Valor (Cr\$ 1.000)	
		Absoluto	Deflacionado
1965	8.421	6.569	6.569
1966	5.534	6.592	4.746
1967	12.643	16.191	9.227
1968	19.024	68.798	30.960
1969	28.526	146.727	54.289

Fonte: Gabriel, op. cit.

Tabela 22. Índices da produção e da área cultivada com cereais e leguminosas.

Anos	Cereais (1)		Leguminosas (2)	
	Produção	Área	Produção	Área
1960	100	100	100	100
1961	105	102	102	102
1962	112	102	102	108
1963	113	111	114	119
1964	117	116	114	125
1965	142	127	138	131
1966	122	118	132	134
1967	138	126	165	152
1968	139	131	155	161

Fonte (dados primários): Fundação IBGE.

(1) Arroz, milho e trigo.

(2) Feijão e soja.

Fonte: Gabriel, op. cit.

Tabela 23. Índices da produção, área cultivada e rendimento de algumas frutas. (1)

Anos	Produção	Área	Rendimento
1960	100	100	100
1961	103	105	100
1962	106	113	94
1963	122	121	101
1964	127	125	102
1965	134	130	104
1966	138	138	100
1967	146	140	104
1968	158	145	109

Fonte: Fundação IBGE. (dados primários)

(1) Abacaxi, banana e laranja.

Fonte: Gabriel, op. cit.

des, então, deveriam ter conotação sistêmica, que integraria todas as ações de modernização agrícola estimuladas pelo Estado. Esse sistema estaria composto pela EMBRATER, como subsistema central, e pelas EMATERs, como subsistemas complementares.

Como pode ser verificado na Tabela 24, o SIBRATER incrementou em muito a sua atuação, conforme fica demonstrado pela evolução tanto do número de escritórios locais quanto pelo número de municípios atendidos. Para fazer frente a essa expansão de sua capacidade de atuação, o SIBRATER também aumentou substancialmente sua estrutura de pessoal, conforme pode ser visualizado na mesma Tabela. Em relação ao público assistido, este passou de 240.028 produtores em 1974 para 474.189 produtores em 1977.¹²²

No entanto, segundo Padilha¹²³, em dezembro de 1983, o SIBRATER atuava em 3.166 municípios, através de 2.506 escritórios locais. Nesse ano, contava 21.047 funcionários, dos quais 12.121 eram técnicos e 8.926 funcionários administrativos. Seu corpo de extensionistas assessoravam 1.113.557 agricultores, 534.626 donas-de-casa do meio rural e 143.883 jovens agricultores.

¹²² EMBRATER. *Extensão Rural no Brasil: evolução e situação atual*. Brasília, 1979. 84p. (mimeo).

¹²³ Padilha, op. cit. p.20.

Tabela 24. Evolução da estrutura de pessoal, do número de escritórios locais e do número municípios assistidos, SIBRATER, 1974/78.

Discriminação	Período				
	1974	1975	1976	1977	1978(1)
Estrutura de pessoal Técnico	3.371	4.605	6.584	6.540	7.193
• Nível superior	(1.680) ²	(2.282)	(3.269)	(2.781)	(3.130)
• Nível médio	(1.691)	(2.323)	(3.315)	(3.759)	(4.063)
Administrativo	3.331	3.972	5.495	6.562	7.082
Escritórios locais	1.422	1.564	1.789	1.800	1.920
Municípios assistidos	2.236	2.555	2.816	2.913	3.047

² Os números entre parêntesis representam valores parciais.

(1) Em junho de 1978.

Fonte: EMBRATER.

Pelos números expostos, vê-se que o Estado brasileiro não poupou esforços no sentido de levar o homem do campo a adotar novas tecnologias que viessem a contribuir para o aumento da produtividade da terra e do trabalho no campo. Esse esforço pode ser melhor aquilatado se se levar em consideração que, justamente neste período (década de 70), o Estado aplicou uma política de ofertar crédito abundante a taxas negativas para o subsistema agropecuário. Através de programas especiais, como o Proterra, Polonordeste, Polocentro, Projeto Sertanejo e muitos outros, foi posto à disposição de uma parcela de produtores rurais (grandes e médios produtores principalmente) uma quantidade de recursos financeiros de tal monta que, por quase toda a década, os agricultores que a ela tiveram acesso adquiriram em proporções elevadas grande quantidade dos denominados insumos modernos. O subsistema composto pelas indústrias produtoras desses bens tomou forte impulso, dinamizando toda essa área do sistema industrial. Assim é que o número de planos de crédito passou de 56.955 em 1974 para 81.404 planos em 1977. A área atendida neste último ano estava estimada em 12.971.833 ha, sendo 6.193.833 ha correspondentes à agricultura e 6.775.000 ha correspondentes a pastagens.

Analisando o efeito dessa ação extensionista, Carvalho¹²⁴ mensurou os benefícios e custos decorrentes da atuação da EMATER-MG, em Minas Gerais. Sua metodologia, baseada no conceito de "excedente do produtor", propiciou a análise da eficiência daquela organização, mediante as técnicas da ava-

¹²⁴ Carvalho, C.H. de. Avaliação econômica de um serviço de extensão rural: o caso da EMATER-MG, em Minas Gerais, Viçosa, 1976. 101p. (Dissertação de Mestrado).

liação social de projetos. As conclusões principais daquele autor apontam a existência de retornos econômicos para a sociedade em função da atuação da EMATER-MG. Conclui, ainda, que foi observada uma relação direta entre os ganhos sociais líquidos resultantes daquela atuação e o grau de modernização tecnológica na região.

Pelo gigantismo dos números anteriormente apresentados, como efeito da atuação do SIBER e posteriormente do SIBRATER, e atentando-se para o fato de que vários órgãos estatais como CEPLAC, IBC e outros possuem seus próprios serviços de extensão rural, pode-se concluir que a modernização agrícola, preconizada pelas políticas estatais e levada a cabo pelos serviços de extensão rural, realmente estimulou a formação e o estabelecimento do complexo agroindustrial brasileiro, com todas aquelas características e conseqüências já amplamente discutidas no capítulo anterior.

2.6.1. O caso do cacau e da CEPLAC

No capítulo 1, verificou-se claramente que desde o período colonial até a presente época o subsistema produtivo agropecuário manteve uma relação de subordinação crescente, com referência aos demais subsistemas econômicos. Essa relação de subordinação pode ser melhor visualizada quando se observa o decréscimo relativo e secular desse subsistema agropecuário na formação da renda nacional, à medida que a economia tendeu a passar por um processo de desenvolvimento de seus sistemas industriais e de serviços.

No capítulo 2, procurou-se analisar, mediante uma perspectiva histórica, os principais papéis jogados pelo Estado através de políticas específicas para o "setor agrícola", que vieram a estimular a formação e o estabelecimento do atual complexo agroindustrial brasileiro. Especificamente, enfocou-se o papel do Estado na elaboração e condução da pesquisa agrícola e do serviço de extensão rural, no processo de modernização do subsistema agropecuário. Modernização esta que, se de um lado, provocou o aumento da produtividade da terra e da mão-de-obra em determinadas regiões, por outro, reforçou o grau de subordinação do referido subsistema agropecuário aos demais do sistema agroindustrial.

Nesta seção, se tentará analisar um "caso" que se acredita venha demonstrar ou exemplificar com maior clareza a formação e o estabelecimento do sistema agroindustrial, com as possíveis relações de subordinação entre seus diferentes subsistemas, bem como analisar algumas políticas estatais que estimularam sua atual configuração.

A economia cacauera foi escolhida para a análise pelos seguintes fatos: primeiro, porque sua produção está quase totalmente concentrada em uma microrregião, o que facilita em muito a análise; segundo, pela onipresença da

Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC, organização estatal que por três décadas dita as regras do jogo na região cacaueira, não só em relação ao subsistema produtivo agrícola, mas também em relação aos outros subsistemas presentes na economia microrregional.

O cacau, originário da bacia amazônica e da América Central, era consumido em forma de infusão pelos astecas e maias. Posteriormente, seu consumo foi levado à Europa pelos conquistadores espanhóis, obtendo nos séculos seguintes ampla difusão e consumo crescente. Na Bahia, ao que tudo indica, o cacau foi introduzido no município de Canavieiras, no final do século XVIII e princípios do século XIX. Entretanto, foi somente nas primeiras décadas do presente século que seu cultivo expandiu-se pela zona costeira do sul desse Estado, formando a zona fisiográfica denominada Região Cacaueira da Bahia. Essa região inicia-se no norte, próximo ao Recôncavo Baiano, e estende-se por uma faixa de terra de no máximo 150 km de largura até a divisa com o Espírito Santo, ao sul.

A maior riqueza da região advém do cultivo do cacau, apesar da presença de outros tipos de explorações agrícolas, tais como: seringueira, coco, piaçava, dendê, banana, mandioca e guaraná. Nos municípios situados a oeste e ao sul da região, a exploração de gado de corte aparece como outra fonte de riqueza.

A formação das lavouras de cacau ocupa uma parte destacada da história econômica do Brasil. No entanto, essa seção se centrará tão-somente no período de 1950/80, em razão da disponibilidade de dados. Sem embargo, procurar-se-á, quando necessário, apresentar alguma informação aparte desse período, desde que seja de utilidade à análise dos fatos.

Apesar de o subsistema produtivo agrícola estar relacionado em caráter de subordinação com o subsistema comercial e financeiro, a cacauicultura também expandiu-se no período vigente do modelo agrário exportador, impulsionado pelo Estado Oligárquico. As receitas da oligarquia agrário-mercantil, como foi visto, eram asseguradas em momentos de crise – principalmente por oscilações dos preços no mercado externo – por medidas de política cambial, que desvalorizava por algum período a moeda nacional em relação à libra e posteriormente ao dólar americano.

À medida que o País enveredava pelo “modelo substitutivo de importação”, a cacauicultura como todas as demais explorações agrícolas foram fortemente penalizadas, em benefício da industrialização. O cacau, como era e continua sendo basicamente um produto de exportação, não sofreu diretamente o impacto da política industrialista. Segundo Tosta Filho¹²⁵, como consequência da 2ª Guerra Mundial, muitas indústrias chocolateiras holandesas e inglesas deixaram de funcionar. Tal situação, aliada ao “clima” substitutivo de

¹²⁵ Tosta Filho, I. *Comercialização de cacau e produtos derivados*. Salvador, 1960. 172p. (mimeo).

importações via industrialização, estimulou o surgimento no Brasil de unidades industriais de derivados de cacau. Posteriormente, devido ao término daquele conflito bélico, as unidades fabris chocolateiras européias retornaram ao mercado, recuperando a fatia anteriormente perdida, em detrimento dos derivados de cacau brasileiros.¹²⁶

Assim, a década de 50 marca um período de crise para a indústria de derivados de cacau, como também é marcada por crises no subsistema político, devido às secas de 1951/53 e aos baixos preços de 1955/56. Como consequência dessa última, o Estado Populista cria a CEPLAC, inicialmente com a finalidade de realizar uma “recomposição de dívidas” dos cacauicultores. Esse órgão, inicialmente uma simples “comissão” criada pelo Estado, mediante pressões das oligarquias agrárias e seus representantes políticos – muitas vezes expressadas no mesmo indivíduo – para atender a seus interesses, transformou-se de “algo provisório” em órgão estatal permanente.

Esse fato só pode ser entendido na medida em que se visualiza o momento histórico por que passava a região, sua estrutura sócio-econômica e a própria política desenvolvimentista do governo Kubitschek. Assim, de forma muito resumida, pode-se afirmar que a região cacauceira, monocultura por excelência, cujo produto de exportação gerava divisas para atender às exigências das importações de insumos críticos ao processo vigente de industrialização, contendo ali uma elite dominante econômica e politicamente, no estado da Bahia, pôde pressionar o Estado para atender a algumas de suas reivindicações.

Num ambiente em que a agricultura estava há décadas sendo amplamente penalizada em favor da industrialização, a “comissão” criada poderia ser um instrumento de defesa de seus interesses. A referida “comissão”, integrada por burocratas estatais (funcionários do Banco do Brasil), alia-se às elites econômicas e dirigentes no projeto de desenvolver suas atividades muito além das anteriormente dimensionadas – reescalonamento de dívidas e novos empréstimos a juros subsidiados.

Assim, com fortes argumentos em defesa do desenvolvimento, não só da cacauicultura (geradora de divisas), mas também de toda a região – tradicionalmente a mais rica da Bahia –, pôde aquele núcleo inicial de burocratas levar adiante um programa de apoio à cacauicultura, baseado principalmente na pesquisa agrícola e na extensão rural.

Pelo lado da comercialização e da industrialização do cacau, as políticas cambial, comercial e tributária, a exemplo dos demais ramos industriais no restante do País, tiveram um efeito dinamizador.

¹²⁶ Tosta Filho, op. cit., p.88.

O parque industrial de derivados de cacau está quase totalmente instalado na Bahia. É constituído de cinco grandes empresas transnacionais e uma nacional, sendo que apenas em uma delas existe uma pequena participação estatal. São elas:

- *Barreto de Araújo S.A.*, associada à firma inglesa W.G. Spice B. Co. Ltd.
- *Joanes Industrial S.A.*, associada à firma inglesa Gill & Duffus.
- *Coprodal S.A.*, subsidiária da firma suíça Nestlé.
- *Chadler Industrial da Bahia S.A.*, com 55% de capital nacional e os 45% restantes em poder de duas americanas (Hershey e General Cocoa) e uma suíça (Golodezt).
- *Itáisa S.A.*, apesar de inicialmente ter contado com 40% de seu capital social controlado pela empresa francesa Cacao Barry, atualmente seu capital é controlado em 90% pela Cooperativa Central de Produtores de Cacau - COOPERCACAU.
- *Berkau S.A.*, a exemplo da Itáisa não está vinculada ao capital transnacional.

Essas empresas são responsáveis pelo processamento de 80% dos derivados de cacau no Brasil, caracterizando um mercado oligopsônico, cuja tendência a controlar a comercialização pode ser verificada na Tabela 25. Por essa Tabela verifica-se que a exportação de derivados em 1950 correspondia a 20 mil toneladas, em termos de amêndoas, representando 17,2% do total das exportações de cacau. No entanto, em 1980, os derivados correspondiam a 150 mil t, representando 50% do total da exportação.

No mesmo período, enquanto as exportações de cacau em amêndoas secas cresceram 61,5%, a exportação de derivados cresceu 715%.

Segundo Brandão¹²⁷, a tendência é ampliar ainda mais a parcela de derivados nas exportações, devido à utilização parcial da capacidade instalada existente (70 a 80% de utilização efetiva), e pela ampliação da capacidade das unidades existentes e pela ocorrência da implantação de novas indústrias nos últimos dois anos. Pelo exposto, não é difícil concluir que, a exemplo de outras regiões e mesmo em relação com o que ocorreu na economia brasileira, veio a instalar-se na região - favorecido pelas políticas cambial e tributária, principalmente - um parque agroindustrial transnacional com características oligopsônicas, traduzidas pela crescente aquisição da matéria-prima (cacau em amêndoas) e pela exportação de derivados. As Figuras 5 e 6 mostram os fluxos da industrialização e do mercado de cacau, respectivamente.

Os efeitos das políticas econômicas adotadas pelo Estado no sistema agroindustrial cacaueiro, no período 1950/51 a 1979/80, podem ser melhor vi-

¹²⁷ Brandão, A.L. de A. *Políticas econômicas e seus efeitos no desempenho da economia cacaueira; 1950-1980*. Piracicaba; USP, 1983. 113p. (Dissertação de Mestrado).

sualizados se se dividir este período em dois subperíodos, ou seja, um que vai de 1950/51 a 1968/69 e outro compreendido de 1969/70 a 1979/80¹²⁸. Essa subdivisão se faz necessária levando-se em conta dois aspectos, que para este trabalho se revestem de grande importância. Primeiro, pelo fato de a mudança na política econômica, ocorrida no ano de 1968, ter passado de sistema de câmbio fixo para outro de desvalorizações cambiais periódicas. Segundo, por ser o ano de 1968/69 um período de mudança no enfoque metodológico do serviço de extensão rural da CEPLAC, o que levou a lavoura cacaueteira a apresentar um crescimento quase contínuo em sua produção física.

Assim, considerando-se esses subperíodos mencionados, têm-se que:

a) No subperíodo de 1950/51 a 1968/69, a produção física manteve-se praticamente inalterada, sofrendo oscilações em alguns períodos, devido à ocorrência de fatores conjunturais, tais como: períodos de estiagem e/ou ataque de pragas e doenças. No entanto, a partir do ano agrícola 1969/70 começa um período de crescimento constante, só alterado em alguns poucos anos, por anomalias conjunturais. Esse aumento físico da produção deveu-se sobretudo ao aumento da produtividade das lavouras, como consequência dos resultados da pesquisa agrícola e sobretudo da atuação do serviço de extensão rural da CEPLAC, que a partir de 1969, como se verá mais adiante, mudou radicalmente seu enfoque metodológico. No subperíodo compreendido a partir do ano 1964 – data de criação do Centro de Pesquisa do Cacau (CEPEC) e do Departamento de Extensão (DEPEX), órgãos da CEPLAC – ao ano agrícola 1979/80, a produção passou de 118.000 para 336.000 toneladas, apresentando um crescimento de 284% (Tabela 25).

b) Em relação ao volume total das exportações, seu comportamento no subperíodo 1950/51 a 1968/69, via de regra, guarda uma relação com a produção, ou seja, nos anos de maior produção física aumentou-se o volume exportado, e diminuiu-se esse, quando reduziu-se aquela.

Quanto às exportações em amêndoas, estas mantiveram-se estáveis, guardando tão-somente uma certa correlação com o aumento ou redução da produção física do produto.

Neste subperíodo, tanto a produção quanto as exportações de cacau em amêndoas não sofreram estímulos, sendo mais bem penalizadas pela política cambial aplicada, que sobrevalorizava a taxa de câmbio, além de mantê-la fixa por longos períodos, corroendo as receitas dos produtores em função do crescimento dos custos de produção. Quanto às empresas comerciais, estas, além das penalizações em função da política cambial, eram penalizadas também pela política tributária. Essa situação só veio realmente alterar-se a partir da mu-

¹²⁸ O trabalho de Brandão oferece uma excelente análise das políticas econômicas, em três subperíodos: de 1950 a 1964; de 1965 a 1969 e de 1970 a 1980.

Tabela 25. Produção e exportação brasileira de cacau em amêndoas em termos de amêndoas (ETA)^{a)} e participação absoluta e relativa sobre o volume da produção no período 1950-51 a 1979-80.

Ano agrícola brasileiro ^{b)}	Produção (1000 t)	Total das exportações		Exportações de amêndoas			Exportação de derivados		
		Volume (1000 ton)	% sobre a produção	Volume (1000 ton)	% sobre a produção	% sobre a exportação	Volume (1000 ton)	% sobre a produção	% sobre a exportação
1950/51	131	116	88,5	96	73,3	82,8	20	15,3	17,2
1951/52	100	70	70,0	58	58,0	82,9	12	12,0	17,1
1952/53	92	140	152,2	109	118,5	77,9	31	33,7	22,1
1953/54	116	136	117,2	121	104,3	89,0	15	12,9	11,0
1954/55	167	142	85,0	122	73,1	75,9	20	11,9	14,1
1955/56	152	159	104,6	126	82,9	79,2	33	21,7	20,8
1956/57	162	152	93,8	110	67,9	72,4	42	25,9	27,6
1957/58	148	144	97,2	104	70,2	72,2	40	27,0	27,8
1958/59	185	152	82,1	112	60,5	73,7	40	21,6	26,3
1959/60	179	139	77,1	83	45,8	59,7	56	31,3	40,3
1960/61	129	175	135,6	128	99,2	73,1	47	36,4	26,9
1961/62	149	144	96,7	101	67,8	70,1	43	28,9	29,9
1962/63	89	83	94,3	43	48,9	51,8	40	45,4	48,2
1963/64	105	107	101,9	69	65,7	64,5	38	36,2	35,5
1964/65	118	112	94,0	83	70,3	74,1	29	23,7	25,9
1965/66	162	157	96,7	103	63,4	65,6	54	33,3	34,4
1966/67	169	167	98,8	112	66,3	67,1	55	32,5	32,9
1967/68	168	154	91,0	98	57,7	63,6	56	33,3	36,4
1968/69	113	108	95,5	65	57,5	60,2	43	38,0	39,8
1969/70	204	191	93,6	143	70,1	74,9	48	23,5	25,1
1970/71	166	160	96,4	110	66,3	68,8	50	30,1	31,2
1971/72	217	193	89,4	131	60,4	67,9	62	29,0	32,1
1972/73	182	167	91,8	91	50,0	54,5	76	41,8	45,5
1973/74	192	178	92,7	98	51,0	55,1	80	41,7	44,9
1974/75	206	191	92,7	116	56,3	60,7	75	36,4	39,3
1975/76	283	260	91,9	180	63,6	69,2	80	28,3	30,8
1976/77	232	201	86,6	114	49,1	56,7	87	37,5	43,3
1977/78	259	224	86,5	118	45,6	52,7	106	40,9	47,3
1978/79	286	251	87,8	132	46,2	52,6	119	41,6	47,4
1979/80	336	298	88,7	155	46,1	52,0	143	42,6	48,0

^{a)} Em termos de amêndoas - os dados da exportação de produtos derivados, foram obtidos em toneladas de produtos: "Líquor, manteiga, torta, pó e outros, sendo entretanto transformados em termos de equivalência amêndoas. Isto é, o volume de "líquor" em termos de amêndoas, bem como a manteiga, torta e pó foram transformados para o equivalente em amêndoas.

Os cálculos foram feitos utilizando-se os coeficientes técnicos de transformação industrial, usados e aceitos no Brasil, em vez de utilizar os adotados pela FAO. Assim, para obter-se o volume de "líquor" em termos de amêndoas, multiplicou-se o volume em tonelada exportada do produto, por 1,2498 e obteve-se o volume em termos de amêndoas. Para a manteiga, torta e pó, o coeficiente é de 2,6586. Somando-se os resultados obtidos os volumes de "líquor" e manteiga, obteve-se o volume total de derivados, em termos de amêndoas. Adicionando ao volume exportado de amêndoas, tem-se o total das exportações de cacau, em termos de amêndoas.

Conversões - ABIC

Coeficientes técnicos de transformação industrial

1 ton de amêndoas	= 800,128 kg de líquido
1 ton de amêndoas	= 376 kg de manteiga
1 ton de manteiga + 1,127 ton de torta	= 2.658,6 kg de amêndoas
1 ton de líquido	= 1.249,8 kg de amêndoas
1.127 kg de torta	= 1.118 kg de pó.

^{b)} Ano agrícola brasileiro de 1^o/5 a 30 de abril do ano seguinte.

Fonte: Brandão, op. cit. pg. 13.

dança da política cambial em 1968, quando passou a vigorar o sistema das desvalorizações periódicas ou minidesvalorizações.

Esse subperíodo (1950/51 a 1968/69) caracteriza-se pelo crescimento relativo da importância do subsistema formado pelas indústrias de derivados na economia cacauífera. Realmente, a exportação de derivados apresentou uma taxa anual de crescimento de 6,71%; seu volume exportável, que em 1950/51 representava 15,3% da produção e 17,2% das exportações, passou em 1968/69 a representar 38% da produção e 39,8% das exportações (Tabela 25). Esse fato, por si só, explica o efeito das políticas econômicas estatais, que estimularam a implantação do parque agroindustrial cacauífero, em detrimento do subsistema produtivo agrícola, que devido às penalizações do sistema cambial vigente, paradoxalmente, ajudou a financiá-lo.

No subperíodo 1969/70 a 1979/80, as exportações em amêndoas apresentaram um crescimento anual de 5,65%, enquanto o crescimento anual dos derivados apresentou uma taxa de 10,07%. Neste subperíodo, verificou-se maior avanço do subsistema de indústrias de derivados no comércio exportador, assegurado pelo sistema de quotas físicas, que visavam a garantir o abastecimento dessas indústrias (Tabela 26).

Esse subsistema, cujo volume exportado em 1969/70 representava 23,5% da produção e 25,1% das exportações totais, passou em 1979/80 a representar 42,6% da produção e 48% das exportações (Tabela 25).

Não resta dúvida, conforme assinala Brandão¹²⁹, que na década de 70 verificou-se a consolidação desse parque industrial, propiciado pelos “instrumentos criados pelo governo, com o pacote de incentivos fiscal, monetário e cambial, através de isenções e créditos-prêmio”.

Realmente, esses fatos guardam uma relação estreita com o modelo implantado no País, principalmente após o primeiro choque do petróleo em 1973, de propiciar uma política agressiva de exportações para obtenção de divisas. Torna-se claro, pois, que essa política cambial, baseada no sistema de minidesvalorização, e a política monetária, que colocou à disposição dos exportadores, sobretudo industriais, um amplo crédito a taxas de juros negativos e adiantamentos pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), sobre contratos de câmbio, consolidaram o parque industrial de derivados de cacau, em detrimento do subsistema exportador de amêndoas. Esse último, nesse período, perdeu posições frente às indústrias de derivados, chegando inclusive a diminuir seu número de empresas.

¹²⁹ Brandão, op. cit. p.59.

Tabela 26. Evolução do volume da exportação brasileira de cacau, de cacau em amêndoas e derivados ETA^{a)} no período de 1950-51 a 1979/80.

Ano agrícola ^{b)}	Total			Amêndoas			Derivados		
	Volume (1000 ton)	Variação anual (%)	Índice c/	Volume (1000 ton)	Variação anual (%)	Índice c/	Volume (1000 ton)	Variação anual (%)	Índice c/
1950/51	116	-	100,0	96	-	100,0	20	-	100,0
1951/52	70	-39,9	60,1	58	-39,6	60,6	12	-42,3	57,7
1952/53	140	102,2	120,3	109	86,6	113,1	31	168,3	154,7
1953/54	136	-2,5	117,3	121	11,3	125,8	15	-50,7	76,7
1954/55	142	3,9	121,9	122	0,8	126,8	20	28,4	98,5
1955/56	159	11,9	136,3	126	3,2	130,9	33	64,5	162,0
1956/57	152	-4,1	130,7	110	-12,8	114,1	42	29,4	209,7
1957/58	144	-5,5	123,5	104	-5,2	108,2	40	-6,5	196,1
1958/59	152	5,7	130,5	112	7,6	116,4	40	0,6	197,3
1959/60	139	-8,6	119,3	83	26,0	85,8	56	41,3	278,8
1960/61	175	26,0	150,2	128	54,8	132,8	47	-16,3	233,5
1961/62	144	-17,6	123,8	101	-21,2	104,6	43	-7,9	215,0
1962/63	83	-42,3	71,4	43	-56,9	45,1	40	-8,5	196,8
1963/64	107	28,6	91,9	69	59,0	71,8	38	-4,6	187,8
1964/65	112	4,4	95,9	83	20,5	86,5	28	-4,1	140,9
1965/66	157	40,9	135,1	103	23,8	107,1	54	90,3	269,0
1966/67	167	6,2	143,6	112	8,6	116,2	55	1,8	273,8
1967/68	154	-8,1	132,0	97	-12,8	101,3	56	1,6	278,1
1968/69	108	-29,7	92,7	65	-33,1	67,8	43	-24,0	211,9
1969/70	191	76,9	164,0	143	119,2	148,7	48	12,2	237,2
1970/71	161	-15,8	138,0	110	-22,7	114,6	50	4,7	248,4
1971/72	193	20,4	166,1	131	118,3	135,9	63	24,9	310,1
1972/73	167	-13,7	143,3	91	-30,4	94,6	76	21,2	375,7
1973/74	178	6,6	152,8	98	7,4	105,9	80	5,3	395,7
1974/75	191	7,5	164,3	116	18,1	120,3	75	-5,4	374,2
1975/76	260	36,2	223,8	180	55,9	187,5	80	6,0	396,6
1976/77	201	-22,7	172,9	114	-36,9	118,4	87	9,1	432,7
1977/78	224	11,3	192,4	118	3,8	122,9	106	21,1	523,8
1978/79	251	12,4	216,2	132	11,9	137,5	119	19,9	591,2
1979/80	298	18,6	256,5	155	17,2	161,2	143	20,2	710,7
Taxa geométrica anual de crescimento ^{d)}									
	2,52 e/			1,83 f/			6,46 e/		

a/ Em termos de amêndoas

b/ Ano agrícola brasileiro de 1º/5 a 30/4 do ano seguinte

c/ Base 1950/51 = 100

d/ Estimada através do ajustamento de regressão linear simples monologarítmica

e/ Significativo ao nível de 1% de probabilidade

f/ Significativo ao nível de 10% de probabilidade

Fonte: Brandão, op. cit. pg. 99.

As relações de subordinação do subsistema produtivo agrícola, já existentes em relação ao subsistema exportador de amêndoas, tornam-se mais agudas à medida que as relações do subsistema das indústrias de derivados tendem a tornar-se hegemônicas na economia cacauceira.

c) Em relação aos preços obtidos pelos exportadores de amêndoas, Brandão¹³⁰, analisando uma série histórica (30 anos) de preços reais obtidos com as exportações, relacionando-os com os preços da Organização Internacional do Cacau (como indicativo da cotação nas transações comerciais internacionais), verificou que os preços obtidos pelos exportadores de amêndoas são “mais próximos aos preços indicativos e, via de regra, superiores aos preços obtidos pelos derivados.”

Esse fato torna-se mais preocupante quando se verifica que os preços considerados foram preços FOB, isto é, preços obtidos no navio no porto exportador. A isto deve-se agregar os custos com transportes do cacau em amêndoas, os quais são bastante superiores aos dos derivados, e nestes últimos estão embutidos os custos de industrialização. Desses fatos, Brandão conclui que:

– o subsistema industrial de derivados tende a participar de forma crescente no mercado internacional pela oferta do produto a preços mais baixos que os dos ofertados pelo subsistema exportador de amêndoas;

– o montante de divisas obtidos pelos exportadores de amêndoas por toneladas exportada é superior ao obtido pela exportação de derivados;

– devido ao diferencial de preços existentes no produto “in natura” em relação ao produto industrializado, o importador tende obviamente a adquirir os de preços inferiores (industrializados), o que vem refletir na baixa dos preços das amêndoas e conseqüentemente na redução do montante de divisas obtido com a exportação de cacau.

Não é difícil concluir que a tendência hegemônica do subsistema industrial de derivados, no comércio de cacau, tem induzido a uma redução do número de firmas exportadoras de amêndoas. Conseqüentemente, reduzem-se as opções de venda do cacauicultor, pois os preços do produto passam a ser manipulados ou impostos por aquele subsistema.

Por outro lado, conforme Brandão¹³¹, o País tem obtido menos quantidade de divisas com a exportação de derivados. Analisando o período que vai de 1952/53 a 1979/80, no qual calcula-se o valor real das exportações de derivados e o relaciona com o valor real das exportações dos derivados, transformando-os em equivalente a preços de amêndoas, aquele autor conclui que a perda em divisas para o País, no período, foi de Cr\$ 7,9 bilhões (em cruzeiros de 1980).

¹³⁰ Brandão, op. cit. p.72-76.

¹³¹ Idem, op. cit., p.79.

O Estado, pois, de um lado, favoreceu o subsistema de indústrias de derivados, e de outro penalizou principalmente o subsistema produtivo agrícola cacauicultor. Em relação às penalizações, dadas a esse último subsistema, pode-se apontar, além da política cambial, a “Taxa de Retenção Cambial” ou “Taxa de Contribuição do Cacau”, que, como foi visto, iniciou-se em 1962, em que eram retidos 15% para o cacau em amêndoas e 5% para os produtos derivados. Somente dez anos depois, em 1972, essas taxas foram equalizadas em 10%, tanto para as amêndoas quanto para os derivados. No entanto, sabe-se perfeitamente que essa taxa é unicamente paga pelo produtor agrícola, visto que é praxe descontá-la do preço pago ao cacauicultor.

No que concerne ao favorecimento estatal à indústria de derivados de cacau, este está relacionado com a prática de incentivos de toda ordem, tais como isenções fiscais, créditos fiscais, políticas cambial e comercial. Sua justificativa pauta-se no argumento de “compensar a indústria de exportação pelo protecionismo dos países importadores; obter expansão de mercado e elevar ou gerar maior quantidade de divisas”.¹³²

Ao analisar os dados referentes à proteção dada pelo bloco de países importadores de cacau, em termos de impostos e taxas operativas, Brandão calculou o valor do imposto real de importação aplicado por esses países no período de 1965 a 1979. Para esse mesmo período, calculou o valor dos subsídios dados pela política estatal brasileira.

Foi observado que a participação relativa dos subsídios no valor bruto das exportações de cacau passou de 11% em 1965 para 37% em 1979.¹³³

Ao relacionar naquele período os valores dos subsídios dados pelo Estado brasileiro com os impostos dos países importadores, Brandão afirma que, em alguns anos, os valores daqueles foram superiores em 20 vezes os valores destes (a média foi de 13,2 vezes maior).

Adiante, Brandão conclui que “verificou-se que as indústrias se beneficiaram muito além da intenção de compensar os impostos de importação dos países compradores de derivados de cacau, possibilitando que grande parte dos subsídios pudesse ser utilizada na política de “dumping” dos preços do cacau com prejuízo aos exportadores de amêndoas, à obtenção de divisas tão necessárias para a sustentação do processo de industrialização brasileiro e também aos cacauicultores.”¹³⁴

Esses fatos reforçam a afirmativa de que o Estado brasileiro, via políticas econômicas setoriais, vem estimulando a subordinação do subsistema produti-

¹³² Brandão, op. cit. p.82.

¹³³ Idem, op. cit., p.84.

¹³⁴ Idem, op. cit., p.90.

vo agrícola ao subsistema formado pelas Indústrias Agrícolas e Alimentícias (LAA), na medida em que penaliza aquele e favorece este.

A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC

Como foi visto anteriormente, a CEPLAC, criada no ano de 1956, para realizar um programa de refinanciamento dos produtores de cacau, inicialmente constituída basicamente por funcionários recrutados no Banco do Brasil e “orientada” por membros da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) dessa organização bancária, envereda não só pelo caminho financeiro da economia cacaueira, como também, aliada à oligarquia agrário-mercantil, propõe um programa técnico-científico para ser implementado no subsistema produtivo agrícola.

A CEPLAC, apesar de contar com uma secretaria geral executiva, ou seja, um grupo executivo, que é quem realmente a administra, é formada por um colegiado de alto nível, composto por representantes dos Ministérios da Fazenda, Agricultura, Comércio e Indústria, por representantes dos governos e sindicatos rurais dos estados produtores e por três representantes do Conselho Nacional dos Produtores de Cacau (CNPC).¹³⁵

Esse último congrega os sindicatos rurais patronais da economia cacaueira, e de fato tem alto poder de barganha e negociação nas diretrizes econômicas para a cultura do cacau. Sua manutenção é realizada quase integralmente por dotações orçamentárias da própria CEPLAC. Sua existência deve-se à aliança por quase 30 anos entre a tecnoburocracia mentora da criação e direção da CEPLAC e a burguesia agrário-mercantil cacaueira.

Se, por um lado, seu poder de pressão tem-se caracterizado principalmente por demandas específicas e de curto prazo, que beneficiem a cacauicultura, por outro, lamentavelmente não tem utilizado esse mesmo poder de reivindicação por demandas de médio e longo prazos, que venham realmente a minimizar a ação dos subsistemas industrial e comercial/exportador, que por suas tendências hegemônicas estão de forma crescente subordinando o subsistema agrícola cacaueiro aos seus desígnios.

Em um primeiro momento, aquele programa ganha a simpatia dos produtores. Posteriormente, com a instituição da denominada “Taxa de Contribuição”, de 15% do valor das receitas cambiais, passa a ser rejeitado por uma parcela dos agricultores, que viam nessa taxa um alto imposto a incidir em suas receitas.

¹³⁵ O CNPC, órgão máximo de representação político-sindical dos produtores de cacau, congrega 94 sindicatos rurais do Brasil, notadamente do Estado da Bahia. Tem a sua sede localizada em Itabuna, BA.

Essa "Cota de Contribuição" do cacau, instituída pelo Decreto nº 539, de 23/1/62, ficou constituída inicialmente por 15% da receita cambial das exportações de cacau em amêndoas e 5% do comércio de derivados. Posteriormente, a Resolução 223, de 30/5/72, estabeleceu que a "Cota de Contribuição" seria formada por 10% das receitas cambiais das exportações de amêndoas e derivados, igualando assim o confisco cambial entre os dois subsistemas. Portanto, por dez anos consecutivos, o subsistema produtivo cacauceiro contribuiu para a manutenção da CEPLAC com um "imposto" três vezes superior ao do subsistema industrial de derivados de cacau.

Assim, mediante essas receitas, a CEPLAC lança-se à consecução de um macroprograma, que visava "promover o desenvolvimento sócio-econômico da região cacauceira". Para tanto, foi desenvolvida uma série de programas, prioritariamente técnico-científicos, para a "recuperação" da lavoura cacauceira. Criou-se um serviço de Extensão Rural e um Centro de Pesquisas, em 1964. Dois anos depois, criou-se uma escola de capacitação de mão-de-obra, que formava técnicos agrícolas.

Em relação à pesquisa, realmente, o Centro de Pesquisa do Cacau (CEPEC) desenvolveu diversos trabalhos, principalmente de caráter agrônomo, que colocou à disposição da sociedade uma gama de resultados, os quais propiciaram o incremento da produtividade na lavoura cacauceira.

O corpo de pesquisadores desse Centro realizou uma série de pesquisas agrônômicas, nas áreas de solos e fertilidade, fitopatologia, entomologia, botânica, melhoramento genético, fisiologia, climatologia e socioeconomia, dentre outras, cujos resultados, em grande maioria, tratavam de utilizar os denominados "insumos modernos", os quais, ao serem "adotados" pelos cacauicultores, tenderiam a elevar a produtividade da terra.

Esse "pacote tecnológico", atrelado a um sistema de crédito a juros negativos, foi levado aos produtores agrícolas pelo Departamento de Extensão (DEPEX). Esse Departamento, desde a sua criação em 1964 até o ano de 1968, atuou com uma metodologia aos moldes do antigo "Sistema ABCAR", o qual, como foi visto no capítulo anterior, em que pesem os heróicos esforços de seus extensionistas e salvo algumas regiões específicas, não logrou o aumento da produtividade da terra e da mão-de-obra no nível desejado.

A produção de cacau no ano da criação da CEPLAC, 1956/57, foi de 162 mil toneladas; em 1964/65 (ano de criação do CEPEC e do DEPEX), foi de 118 mil e em 1968/69 113 mil toneladas. No entanto, de acordo com a Tabela 25, essa produção, se considerada sua evolução anual, não sofreu variação significativa no período que vai da criação da CEPLAC ao ano de 1968/69. Esse fato leva à constatação de que – à semelhança do serviço de extensão do Sistema ABCAR – o serviço de extensão da CEPLAC, no período de 1964/68, em que

pesem os esforços de seus extensionistas e pesquisadores, não logrou o aumento da produtividade e/ou da produção total da lavoura cacaujeira.

No entanto, um fato digno de registro foi a mudança ocorrida em 1969 no enfoque metodológico que norteava a ação desse serviço de extensão.

Machado¹³⁶, depois de um estudo em que realçava as teorias do “estímulo-resposta” e “condicionamento operante”, propôs uma mudança radical no enfoque tradicional então usado e, naquela época, alvo de várias críticas.¹³⁷

Apesar de a difusão das modernas técnicas agrônômicas propostas pelo DEPEX ter obedecido a um esquema de prioridades, em que as recomendações só foram realizadas depois de criteriosas pesquisas agrônômicas e de viabilidade econômica, não se evidenciava sua adotabilidade por parte dos cacauicultores. Assim, Machado propôs que, partindo-se do pressuposto de que se o agricultor adotasse uma prática agrícola (inovação) e segundo sua própria avaliação se mostrasse compensadora (fosse rentável economicamente), este mais facilmente adotaria outras. Machado, analisando os resultados das principais práticas agrícolas até então recomendadas pela CEPLAC, propôs o uso de fertilizantes químicos (adubação) como a prática agrícola ou inovação a ser difundida pelo corpo de extensionistas do DEPEX. As três principais variáveis que determinaram essa escolha foram:

– **Rentabilidade** – medida em termos de retornos econômicos. As pesquisas até então elaboradas apontavam o fato de que para cada cruzeiro investido nessa prática, havia um retorno de três cruzeiros.

– **Tempo** – medido em termos de época de aplicação da inovação e seu efeito físico.

– **Visibilidade** – mensurada em termos de resultado físico, ou seja, capacidade de ser identificada e relacionada com seu efeito físico.

O resultado da aplicação do novo enfoque extensionista pode ser verificado pelo extraordinário crescimento contínuo por cinco anos da área que recebeu fertilizantes, passando de 2.800 ha em 1968 para 133.600 em 1975. O posterior decréscimo no uso dos fertilizantes químicos nos três anos subsequentes pode ser atribuído a várias causas; dentre elas podem-se citar: primeiro, mudança do enfoque e retorno ao modelo tradicional; segundo, aumento do preço dos fertilizantes; e terceiro, diminuição das áreas a serem fertilizadas, visto que os solos da região apresentam fertilidade natural, sendo desnecessário uma adubação periódica.

¹³⁶ Machado, U.D. Identificação de variáveis associadas para novos possíveis enfoques à metodologia de extensão agrícola. Turrialba, Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, OEA. Centro de Ensino e Investigação, 1969. 101p.

¹³⁷ Carvalho, J.C.M. de. Extensão Rural e Desenvolvimento. Piracicaba, USP, 1975. 59p.

A Tabela 27 apresenta a evolução da área que recebeu a aplicação dos insumos modernos. Assim, pode-se verificar o notável crescimento da área adubada e da utilização de fertilizantes, que passaram de 190 ha e 9 t em 1965 para 202.978 ha e 15.031 t em 1984, respectivamente.

Observa-se que a maior utilização de fertilizantes químicos em termos absolutos ocorreu no período de 1972 a 1974 (com um consumo médio superior a 33.000 t anuais) e no período de 1977 a 1980 (com um consumo médio superior a 36.000 t anuais). Em relação ao período de 1972/74, tanto o aumento da área quanto o consumo de fertilizantes podem ser atribuídos ao enfoque

TABELA 27. Evolução da área e utilização de alguns insumos modernos na lavoura cacaueteira, 1965-1984.

Anos	Adubação		Combate das pragas		Controle de doenças	
	Área (ha)	Insumo (t)	Área (ha)	Insumo (t)	Área (ha)	Insumo (t)
1965	190	9	22.000	875	-	-
1966	1.300	62	41.000	1.331	-	-
1967	2.300	1.094	75.000	2.007	-	-
1968	2.800	1.758	88.800	2.446	3.305	34
1969	22.700	6.429	86.000	3.176	4.888	40
1970	72.000	17.485	125.000	3.713	6.136	103
1971	85.000	19.365	104.800	2.738	12.605	101
1972	98.000	31.830	124.100	3.593	8.809	116
1973	133.600	37.106	151.100	4.186	13.989	126
1974	114.700	30.181	157.700	4.303	19.890	206
1975	97.100	19.276	169.800	4.644	26.176	256
1976	96.000	19.195	189.000	5.579	34.400	424
1977	149.700	31.649	323.400	6.914	76.500	743
1978	165.800	42.968	295.600	8.038	110.800	1.432
1979	213.100	39.222	382.700	9.767	124.400	1.692
1980	225.400	33.508	464.800	6.789	150.900	1.492
1981	213.936	27.128	474.504	7.894	161.224	1.233
1982	218.495	20.888	462.705	7.728	141.048	480
1983	194.549	13.382	413.154	7.926	107.313	1.187
1984	202.978	15.031	383.376	6.034	113.189	452

Fonte: CEPLAC-DEPEX.

metodológico utilizado pelo serviço de extensão. No entanto, em relação ao período 1977/80, pode-se atribuir à conjugação de dois fatores: primeiro, porque a prática agrícola ou inovação já estava “internalizada” pelo agricultor; segundo, por causa da elevação dos preços relativos do produto pagos ao produtor, em decorrência de sua elevação no mercado internacional.

Em relação ao combate às pragas, verifica-se também um comportamento semelhante ao apresentado pela adubação, em termos de evolução da área e de utilização de inseticidas, que evoluíram de 22.000 ha e 875 t no ano de 1965 para 383.376 ha e 6.034 t em 1984, respectivamente. A variação anual do número de hectares abrangidos pelo uso da prática agrícola, bem como da quantidade de inseticidas utilizados, verifica-se em função do maior ou menor grau de incidência da ocorrência de pragas e a conseqüente necessidade de combatê-las.

Esse mesmo raciocínio serve para explicar a variação anual referente ao controle de doenças, representada principalmente pelo controle do fungo *Phytophthora palmivora*, causador da “podridão-parda” ou “mela”. No entanto, vê-se um crescimento contínuo do controle dessa doença, caracterizado tanto pela evolução do número de hectares abrangidos (áreas-foco) quanto pelo consumo de defensivos.

Torna-se importante realizar melhor análise de dois aspectos importantes que possibilitaram ao cacauicultor a utilização massiva desses denominados insumos modernos. O primeiro está relacionado com a disponibilidade desses insumos no mercado regional. O segundo, com a capacitação e o treinamento de mão-de-obra para aplicação adequada dos referidos insumos.

Em relação à disponibilidade destes fatores no mercado, só foi possível pela criação na CEPLAC de um setor de “revenda de materiais agrícolas”. Como não existia na região cacauieira uma estrutura comercial que pudesse atender à demanda potencial por esses insumos – devido a até então não-adoção de “práticas agrícolas modernas” por parte dos cacauicultores –, o DEPEX criou por toda a região cacauieira um serviço de revenda dos referidos insumos, a preços subsidiados, pois os transportava de outros estados (principalmente de São Paulo), assumindo os custos do transporte e distribuição. Em conseqüência, o agricultor tinha a sua disposição um “input” subsidiado no preço e um crédito agrícola também subsidiado, tanto para a aquisição quanto para mão-de-obra necessária para sua aplicação.

Esse crédito agrícola, que até o ano de 1970 era oriundo dos recursos próprios da CEPLAC, passa em 1971 a ser custeado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, em decorrência do aumento da demanda e da não-capacidade da CEPLAC em atendê-la.

Assim, pode-se concluir que, no objetivo de elevar a produtividade da terra na região cacauceira, a CEPLAC, via principalmente estrutura de pesquisa agrícola, de serviço de extensão rural, de revenda de insumos modernos e de crédito agrícola a taxas negativas, potencializou um amplo mercado para as agroindústrias. Não é objeto desse trabalho analisar os benefícios ou penalizações dessa ação estatal para o subsistema produtivo agrícola. O que se quer realçar é que, independentemente dos preços relativos do produto pagos ao produtor agrícola, bem como de seu custo relativo de produção, os quais apresentam grandes oscilações, o subsistema formado pelas indústrias que têm na lavoura cacauceira parte de seu mercado manteve obviamente lucros crescentes. Tanto é assim que muitas dessas indústrias produtoras dos insumos agrícolas modernos instalaram-se na região como forma de manter e aumentar seu mercado.

Em relação ao treinamento de mão-de-obra levado a cabo pela CEPLAC, alguns elementos devem ser realçados, para que se possa ter mais completamente a percepção dos fatos. Apesar de contar com a Escola Média de Agricultura da Região Cacauceira (EMARC), foi realmente o Departamento de Extensão (DEPEX) que iniciou de forma agressiva um treinamento de mão-de-obra no campo que melhor capacitasse o operário rural na aplicação daqueles insumos modernos.

O DEPEX, preocupado com os efeitos ou as conseqüências da utilização massiva desses insumos de uso intensivo de mão-de-obra, elaborou e levou a cabo um programa de capacitação de pessoal a partir do ano de 1971, o qual tinha os seguintes objetivos:¹³⁸

- evitar o uso indiscriminado dos insumos modernos, tanto em termos de desperdício (quantidade superior à requerida), quanto em relação à saúde humana (dos trabalhadores) e à ecologia regional. A utilização indiscriminada dos agrotóxicos foi uma preocupação constante do DEPEX naquele período;
- estimular a elevação do nível salarial existente (considerado relativamente baixo) pela diferenciação na qualificação profissional;
- possibilitar ao burareiro (pequeno produtor) o manejo de determinada tecnologia (esperava-se que o Estado facilitasse seu acesso a essa tecnologia, através da criação de uma linha de crédito específica).

Supondo que um aumento na demanda de mão-de-obra semi-especializada e especializada; em virtude do incremento acelerado do uso de insumos modernos, iria elevar os níveis salariais existentes, optou-se por promover cursos intensivos, na unidade produtiva agrícola, para abranger o maior número possível de trabalhadores. Em determinadas regiões de concentração de pe-

¹³⁸ CARVALHO, J.C.M. de. Algumas preocupações com o uso de capital intensivo na região cacauceira. Itabuna: CEPLAC/DEPEX, 16p. (Documento Interno).

quenos produtores (burareiros) foram ministrados vários cursos ou treinamentos específicos. Acreditava-se que, ao capacitar aqueles camponeses, lhes facilitaria o acesso àquela tecnologia, visto que o crédito oficial naquele momento lhes era inacessível.

Se, por um lado, tinha-se a consciência de que o uso de capital intensivo iria conseqüentemente aumentar a produtividade da terra e da mão-de-obra, levando o cacauicultor a aumentar suas rendas, vale dizer, aumentar seu nível de apropriação, por outro, colocava-se à disposição do trabalhador uma capacitação que iria elevar ainda mais seu nível de barganha salarial. Para o burareiro, a melhor capacitação profissional tinha duplo efeito. Primeiro, dava-lhe acesso ao controle (de determinada tecnologia), em termos de como utilizá-la e, segundo, como essa categoria social caracteriza-se por ser trabalhadora assalariada em tempo parcial, também aumentaria seu poder de barganha por melhores salários¹³⁹. Deve-se destacar que este treinamento de mão-de-obra, após várias discussões políticas internas sobre os "papéis" de cada departamento na organização, passou em 1975 a ser controlado pela EMARC, fato este que provocou desvios em alguns de seus objetivos iniciais, levando à perda de entusiasmo no corpo de extensionistas.

Deve-se deixar claro que este trabalho não tem o objetivo de analisar a ação da CEPLAC. O único objetivo foi o de tão-somente apresentá-la como exemplo de uma organização estatal de pesquisa e extensão rural, cuja ação ajudou a configurar o sistema agroindustrial na região cacauceira e, por extensão, no País.

Esse fato também pode ser corroborado ao atentar-se para o volume orçamentário desse órgão. Segundo Brandão, somente nos 20 primeiros anos (1962/82) de vigência da "Taxa de Retenção", integralmente utilizadas pela CEPLAC, soma-se o total de Cr\$ 37,62 bilhões, sendo que Cr\$ 29,38 bilhões foram obtidos pelas exportações em amêndoas e Cr\$ 8,24 bilhões pelas exportações de derivados. Ora, essa enorme massa de recursos, talvez a maior quantidade de recursos financeiros destinados a um só cultivo em todo o mundo, proporcionou um extraordinário crescimento dos rendimentos físicos da cacauicultura, via adoção massiva dos insumos modernos.

Como exemplo mais significativo da atuação da CEPLAC, podem-se citar:

- aumento do rendimento físico da cacauicultura (pelo uso de insumos modernos);
- estabelecimento de uma infra-estrutura de pesquisa e extensão agrícola de tal magnitude que pode ajudar a promover e direcionar um real desenvolvimento na região cacauceira.

¹³⁹ Carvalho (1971), op. cit.

Portanto, pelo exposto nesta seção, pode-se concluir que as políticas cambial, comercial e monetária aplicadas no País, principalmente nos últimos 35 anos, refletiram-se na região cacauceira e estimularam a implantação ali de um parque agroindustrial transnacional de derivados de cacau, bem como estimularam a subordinação relativa do subsistema produtivo agrícola em relação não só ao subsistema comercial já existente, mas também àquele subsistema agroindustrial formado pelas IAA (Indústrias Agrícolas e Alimentícias).

Agregado a esse fato, a criação da CEPLAC veio a potencializar e desenvolver um amplo mercado para os produtos das denominadas “Indústrias Para Agricultura”, o que também incrementou o nível de subordinação do subsistema produtivo agrícola ao subsistema agroindustrial.

Foi assim que a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC, fruto de uma aliança entre a burocracia estatal e a burguesia agrário-mercantil cacauceira, preocupou-se concretamente em desenvolver projetos que aumentassem os rendimentos da cacauicultura e elevassem o excedente do cacauicultor.

Em relação à lavoura cacauceira, não há evidências de o Estado, ali representado pela CEPLAC, ter promovido concretamente algum projeto que viesse a melhorar as condições de trabalho e de salário no campo, à exceção do curto período de três anos (1972-74) de vigência do “Programa de Treinamento de Mão-de-Obra”, quando conduzido pelo seu serviço de extensão rural.

A “aliança ceplaqueana”, em termos reais, uma aliança entre a elite dirigente (também elite econômica) do CNPC e a elite burocrática administrativa dirigente da CEPLAC, manteve-se estável por quase 30 anos. Esse fato é evidenciado pela manutenção na cúpula da CEPLAC, por todo esse período, do mesmo grupo burocrata que a criou. Por seu turno, grande parcela dos dirigentes do CNPC, no mesmo período, continuou como expressão da mesma elite econômica.

Se, por um lado, o Estado, via CEPLAC, por todo esse período atendeu aos interesses dos grandes cacauicultores, por outro, a elite econômica cacauicultora manteve e atendeu à demanda da manutenção dos privilégios daquela burocracia estatal. O que ambas as elites não deram mostras de preocupações foi quanto ao rumo seguido pelo sistema produtivo agrícola, que cada vez mais sujeitava-se às crescentes relações de subordinação com outros subsistemas, que estavam configurando o sistema agroindustrial cacauceiro.

Essa falta de interesse por essa situação, cada vez mais sem retorno, foi talvez devido à incapacidade, tanto de uma quanto de outra elite dirigente, de procurar visualizar os problemas da cacauicultura mediante postura mais abrangente, mais globalizante, que os analisasse mediante a ótica da agroindustrialização do cacau.

3. Conclusões

Pelo exposto no trabalho, verifica-se que a principal preocupação foi estudar, mediante uma perspectiva histórica, o “desenvolvimento agrícola” dentro do marco referencial da evolução e do desenvolvimento agroindustrial observado na economia brasileira. Dessa forma, a evolução da agricultura só poderia ser compreendida através do estudo das inter-relações da agricultura com os demais sistemas e subsistemas econômicos.

Portanto, a modernização da agricultura poderia ser melhor compreendida analisando-se a sua evolução histórica, levando em consideração a economia como um todo, já que a agricultura está nela inserida. Desde as suas origens no período colonial, essa inserção da agricultura verificou-se através das relações de subordinação do subsistema de produção agrícola frente aos demais subsistemas econômicos existentes. Isso levou à necessidade de aplicar com rigor o método de análise específico, buscando identificar, caracterizar e analisar as relações e inter-relações dos principais elementos que configuravam os sistemas ou subsistemas atuantes em cada situação específica ou momento histórico.

Assim, foi possível entender as relações de subordinação ou domínio entre subsistemas, que configuraram os sistemas agroexportadores no passado e o sistema agroindustrial na atualidade.

Ao desejar identificar, caracterizar e analisar os principais papéis exercidos pelo Estado na configuração do atual sistema agroindustrial brasileiro, surgiu de forma inevitável uma complexidade de tal magnitude que tornou necessária a construção de um “tipo concreto”, como instrumento de trabalho, de forma a melhor explicar os fenômenos sociais e econômicos ocorridos na sociedade agrária brasileira, em diferentes situações históricas.

As análises das políticas cambial, tributária e comercial demonstraram sua eficácia para:

- identificar a influência de grupos sociais de distintos interesses na formulação e aplicação das referidas políticas;
- o surgimento, a estruturação e consolidação do parque agroindustrial no Brasil.

Isso posto, expõem-se a seguir as principais conclusões do estudo:

1. Os “tipos concretos construídos”, configurados nas distintas situações históricas por que passou a sociedade brasileira, demonstraram que desde o período colonial até o presente o excedente gerado em um subsistema agropecuário tem sido apropriado por outros sistemas e/ou subsistemas econômicos.

2. O surgimento, crescimento e a atual conformação do sistema agroindustrial brasileiro é o reflexo da expansão e reprodução do sistema capitalista no Brasil.

3. Tanto o “tipo concreto construído” quanto o “enfoque sistêmico”, aplicados na elaboração deste estudo, demonstraram ser eficazes na análise de conjuntos complexos, como é o caso do sistema agroindustrial no Brasil.

4. O sistema agroindustrial brasileiro tem apresentado um crescimento alomórfico, ou seja, seus três subsistemas básicos – Indústrias para Agricultura, Agropecuária, e Indústrias Agrícolas e Alimentícias –, cresceram em diferentes ritmos.

5. Devido ao fato anterior, pode-se deduzir que esta diferença no ritmo de crescimento levou o subsistema agropecuário a apresentar uma perda significativa e contínua em termos de poder político na formulação de sua própria política de crescimento.

6. No processo de desenvolvimento, o subsistema agropecuário apresentou um aspecto paradoxal, na medida em que financiou os demais subsistemas do sistema agroindustrial, para em seguida manter com estes relações de subordinação cada vez mais intensas.

7. As relações de subordinação aí estabelecidas leva o subsistema agropecuário a depender cada vez mais dos subsistemas industriais, em termos de:

- taxa de crescimento;
- nível tecnológico;
- preços dos insumos;
- preço do produto;
- mercado; e
- atuação do Estado na formulação de políticas econômicas, assim como na condução da pesquisa e da extensão agrícola.

8. As evidências demonstraram que as estruturas produtivas das “Indústrias para Agricultura” (IPA) e das “Indústrias Agrícolas e Alimentícias” (IAA) estão controladas em sua maior parte pelo capital transnacional; desse fato resulta uma situação em que o subsistema agropecuário passa a ser orientado pelos objetivos e necessidades dos subsistemas IAA e IPA. Assim, não é difícil concluir que as diretrizes e os objetivos da estrutura produtiva agrícola são elaborados para atender a interesses externos.

9. A adaptação do subsistema agropecuário e a intensificação das inter-relações entre seus elementos com os demais subsistemas do sistema agroindustrial levaram-no a uma crescente subordinação dentro do marco do desenvolvimento do capitalismo no campo.

10. O processo de agroindustrialização brasileiro levou o subsistema agropecuário à mudança de fornecedor direto de alimentos à população para uma situação de simples fornecedor de matéria-prima às IAA.

11. O Estado, ao adotar o modelo de substituição de importações, aplicou políticas cambial, tributária e comercial que favoreceram o processo de industrialização e penalizaram a agricultura.

12. O Estado, através de políticas creditícias e de preços mínimos aplicadas aos produtos agrícolas, estimulou a formação e a consolidação de um diversificado parque agroindustrial de insumos modernos, controlado por grandes empresas transnacionais, no País.

13. Tanto as empresas pertencentes ao subsistema formado pelas IPA quanto aquelas que compõe o subsistema formado pelas IAA possuem no Brasil uma concentração de capital (3,5% das grandes empresas nacionais e estrangeiras são responsáveis por 84,9% do faturamento do subsistema agroindustrial de alimentos) e uma concentração regional (65% da produção das IAA estão localizados na região Sudeste).

14. Tanto a pesquisa agrícola quanto o serviço de extensão rural estatal brasileiro estimularam o crescimento do parque agroindustrial no Brasil, principalmente a partir da década de 60.

15. No caso do cacau, as evidências apontam para a atual conformação do sistema agroindustrial cacauero (Bahia), que é o reflexo das políticas econômicas aplicadas à economia brasileira no período de 1950/80.

16. Os efeitos das políticas econômicas aplicadas na região cacauera da Bahia estimularam a implantação ali de um parque agroindustrial transnacional de derivados de cacau com tendências hegemônicas, dado o caráter oligopsonico do mercado (apenas sete indústrias de derivados).

17. A criação da Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cacaueira – CEPLAC – potencializou um amplo mercado para os produtos das denominadas “Indústrias Para Agricultura” (IPA), o que veio a incrementar o nível de subordinação do subsistema produtivo agrícola cacauero aos demais subsistemas agroindustriais.

4. Referências

- ABREU, C. de. **Capítulos de História Colonial: os caminhos antigos e o povoamento do Brasil**. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1963. 402p.
- ALENCAR, M.H. **Aspectos da concentração da produção de cacau e da estrutura fundiária na Região Cacaueira da Bahia**. Itabuna: CEPLAC, 1970. 27p. (Comunicação Técnica, 30).
- ALVES, E.R.A. **A EMBRAPA e a pesquisa agropecuária no Brasil**. Brasília: EMBRAPA, 1980a. 22p. (Documentos, 2).
- ALVES, E.R.A. **A importância do investimento na pesquisa agropecuária**. Brasília: EMBRAPA-DDT, 1980b. 36p. (Documentos, 5).
- ALVES, E.R.A. **Desafios da pesquisa agrícola no Brasil**. Brasília: EMBRAPA-DID, 1981. 32p. (Documentos, 14).
- ALVES, E.R.A. **O futuro do Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária brasileiro**. Brasília: EMBRAPA-DDT, 1984. 19p. (Documentos, 23).
- ARAÚJO, P.F. de; MEYER, R.L. **Política de crédito agrícola no Brasil; objetivos e resultados**. In: VEIGA, A. **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979. 294p.
- ARCHETTI, E.P.; STOLEN, K.A. **Exploración y acumulación de capital en el campo argentino**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1974. 242p.
- ARROYO, G. **Bases théoriques et méthodologiques d'un projet**. Paris: CETRAL, 1979. (Serie "Transnationales et Agriculture", 1).
- ARROYO, G. **Capitalisme transnational: formes d'integration**. In: ARROYO, G. (Ed.). **Les firmes transnationales et l'agriculture en A. Latine**. Paris: Ed. Anthropos, 1980.
- ASSADOURLIAN, C.S. et alli. **Modos de producción en America Latina**. 3. ed. Buenos Aires; Siglo XXI, 1975. 242p.
- BACARIA I COLOM, J. **Dinámica de la tipología de les explotacions agrícoles: elements per la interpretació del cas catalá**. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1981. Tesis Doctoral.
- BADOUIN, R. **Economie Rurale**. Paris: A. Colin E., 1972. 232p.
- BARROS, J.R.M. **Política e desenvolvimento agrícola no Brasil**. In: VEIGA, A. **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979. 294p.
- BEIGUELMAN, P. **A formação do povo no complexo cafeeiro: aspectos políticos**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1968. 152p.
- BOMBAL, J.; CHALMIN, P. **L'agro-alimentaire**. Paris: Presses Universitaires de France, 1980.

- BRANDÃO, A.L.A. **Políticas econômicas e seus efeitos no desempenho da economia cacauêira; 1950-1980.** Piracicaba: USP, 1983. 113p. Tese de Mestrado.
- BRAUDEL, F. **Civilización material y capitalismo.** Barcelona: Editorial Labor, 1974. 464p.
- BRAUDEL, F. **Las civilizaciones actuales: estudio de la historia económica y social.** Madrid: Editorial Tecnos, 1966. 497p.
- CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina.** México: Siglo XXI Editores, 1981. 213p.
- CARVALHO, C.H. de. **Avaliação econômica de um serviço de extensão rural: o caso da EMATER-MG., em Minas Gerais.** Viçosa: [s.n.], 1976. 101p. Tese de Mestrado.
- CARVALHO, J.C.M. de. **Algumas preocupações com o uso de capital intensivo na Região Cacaueira.** Itabuna: CEPLAC/DEPEX, 1971. 16p. (Documento Interno).
- CARVALHO, J.C.M. de. **Extensão rural e desenvolvimento.** Piracicaba: USP, 1975. 89p.
- CARVALHO, J.C.M. de. **Campesinato no Brasil: conceito, características e tendências.** Piracicaba: USP, 1976. 180p. Tese de Mestrado.
- CARVALHO, J.C.M. de. **Camponeses no Brasil.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1978. 125p.
- CARVALHO, J.C.M. de. **Contribuições da extensão rural ao desenvolvimento econômico.** Itabuna: CEPLAC, 1977. 55p. (Boletim Técnico, 56).
- CARVALHO, J.C.M. de. **O 'burareiro'.** Itabuna: CEPLAC/DEPEX, 1978. 41p.
- CARVALHO, J.C.M. de. **O tipo concreto construído; conceito e aplicações.** Itabuna: CEPLAC, 1979. 126p.
- CASTRO, A.B. **Sete ensaios sobre a economia brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1971. 2v.
- CEPAL. **Análisis y diseño de la política alimentaria: lineamentos de un enfoque sistémico. Conjunta.** In: _____. **Taller sobre análisis y diseño de la política económica en el sector agroalimentario.** Lima: CEPAL/FAO, 1985. 111p.
- CLODIUS, R.L.; MUELLER, W.F. **Market Structure Analysis as an Orientation for Research in Agricultural Economics.** *Journal of Farm Economics*, v. 18, n.3, p.515-553, 1961.
- COSTA, E.V. da. **Da senzala à colônia.** São Paulo: Editora Difusão Européia do Livro, 1966. 497p.
- CRUZ, E.F. da, et alli. **Taxas de retorno dos investimentos totais e capital físico.** Brasília: EMBRAPA-DID, 1982. 47p. (Documentos, 1).
- DANEL, J.M. et alli. **Un concepto agroalimentaire complexe: l'economie des fruits et légumes.** *Economies et Sociétés*, T. VII, n.11/12, 1973.

- DAVIS, J.H.; GOLDBERG, R.A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harward University Press, 1959.
- DIEZ PATIER, E. El concepto de estudios de subsector y la investigación sobre comercialización de productos agrarios. **Agricultura y Sociedad**, n.9, 1978.
- DOOB, M. **A evolução do capitalismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974. 482p.
- EMBRAPA. **A nova república e o papel da pesquisa agrícola**. Brasília: EMBRAPA-DDT, 1985. 40p.
- EMBRATER. **Extensão rural no Brasil: evolução e situação atual**. Brasília, 1979. 84p. Mimeo.
- ENGELS, F. **El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado**. Madrid: Ed. Fundamentos, 1977. 223p.
- FENOLLAR, R.J. i. **La formación de la agroindustria en España: una aproximación causal y regional**. Madrid: Ministério de Agricultura, S.G.T., 1978. 283p. (Serie Estudios).
- FRANCO, M.S.C. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Ática, 1974. 235p.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Rio de Janeiro). **Contas nacionais. Conjuntura Econômica**, v.24, n.8, p.89-106, 1970.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**, 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969. 261p.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Ed. Nacional, 1971. 317p.
- FURTADO, C. **Análise do modelo brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975. 122p.
- GABRIEL, L. **A extensão rural no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.] 1970. 130p. Mimeo.
- GIDDENS, A. **La estructura de clases en las sociedades avanzadas**. Madrid: Alianza Editorial, 1979. 356p.
- GRAMSCI, A. **La política y el Estado moderno**. Barcelona: Ed. Península, 1971. 209p.
- GUIMARÃES, A.P. **Quatro séculos de latifúndio**. 3. ed. Rio de Janeiro; [s.n.], 1968. 255p.
- GUIMARÃES, A.R. El complejo agroindustrial y la agricultura brasileña. **Estudios Rurales latinoamericanos**, v.3, n.2, 1980.
- HAYAMI, Y.; RUTTAN, V.W. **Agricultural development, an international perspective**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.
- IANNI, O. **Orígens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984. 255p.

- JAGUARIBE, H. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962. 223p.
- KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Laemmert, 1968. 328p.
- KEYNES, J.M. **Teoria general de la ocupación, el interés y el dinero**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1981. 356p.
- LAMBERT, J. **Os dois brasis**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971. 277p.
- LEFEBVRE, J. **De lo rural a lo urbano**. 3. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1975. 268p.
- LUKACS, G. **Consciência de Classe**. In: IANNI, O. (Coord.). **Teorias de estratificação social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972. p.370-391.
- MACHADO, U.D. **Identificação de variáveis associadas para novos possíveis enfoques à metodologia de extensão agrícola**. Turrialba: IICA-OEA, 1969. 101p. Tese de Mestrado.
- MALASSIS, L. **Developpement, coordination et industrialisation de lâgriculture**. *Economie Apliquée*, Paris, n.1, 1968.
- MALASSIS, L. **L'agro-industrie: methodes et concepts**. *Economies et Societés*. t.VII, n.11/12, p.2023-2029, 1973.
- MALASSIS, L. **Agricultura y proceso de desarrollo**. Barcelona: Promoción Cultural/UNESCO, 1977. p.276-278.
- MALASSIS, L. **Economie agro-alimentaire**. Paris: Cujas, 1979.
- MCKINNEY, J.C. **Tipologia construtiva y teoria social**. Buenos Aires: Amarratu Editores, 1968. 242p.
- MELO, F.H. de. **A agricultura de exportação e a produção de alimentos**. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.9, n.3, p.101-121, 1979.
- MELO, F.H. de. **O problema alimentar no Brasil: a importância dos desequilíbrios tecnológicos**. Rio de Janeiro: Ed. Terra e Paz, 1983. 226p.
- MELLO, J.M.C. de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984. 182p.
- MELLO, M.C.I. **O bóia-fria; acumulação e miséria**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1975. 154p.
- MERTON, R.K. **Sociologia, teoria e estrutura**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970. 758p.
- MILIBAND, R. **El estado en la sociedad capitalista**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1970. 273p.

- MOLINA FILHO, J. **Estrutura social e processos sociais na vida rural brasileira**. Piracicaba: ESALQ/USP, 1968. 30p. Mimeo.
- MOLINA FILHO, J. Classificação e caracterização sócio-econômica dos agricultores. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMISTAS RURAIS, 12. Porto Alegre: [s.n.], 1974. 65p. Mimeo.
- MOMMA, A. **Situação atual e perspectivas da agroindústria no Brasil**. Brasília: Ministério da Agricultura/CAE, 1984. 38p.
- MULLER, G. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. São Paulo, **Revista de Economia Política**, v.2, n.6, p.47-77, 1982.
- NIKITIN, P. **Fundamentos de economia política**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1967. 418p.
- NÓBREGA, M.F. da. **Desafios da política agrícola**. São Paulo: Gazeta Mercantil. Ed./CNPq, 1985. 188p.
- OLIVEIRA, J.C. **Observações sobre a política de preços mínimos**. São Paulo: IPE/USP, 1973. 89p.
- PADILHA, R. Extensão rural no Brasil. **Revista Brasileira de Tecnologia**, Brasília, v.15, n.4, 1984.
- PALLOIX, C. **Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización**. Madrid: Siglo XXI, Ed., 1975.
- PASTORE, A.C. et alli. **Quantificação dos incentivos às exportações**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1978. 94p. (Estudos, 1).
- PASTORE, A.C. 1979. Exportações agrícolas e desenvolvimento econômico. In: VEIGA, A. **Ensaio sobre política agrícola brasileira**. São Paulo: Secretaria da Agricultura, 1979. p.207-231.
- PELAEZ, C.M. Análise econômica do Programa de Sustentação do Café. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.25, n.4. p.5-211, 1971.
- PELAIO, G. **Las transformaciones del Estado Contemporáneo**. Madrid: Alianza Editorial, 1977. 189p.
- PEREIRA, L.C.B. **Tecnoburocracia e contestação**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1972.
- PEREIRA, L.C.B. **Empresários e administradores no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1974.
- PEREIRA, L.C.B. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981. 358p.
- PETRONE, P. Povoamento e colonização. In: AZEVEDO, A. de, (Coord.). **Brasil, a terra e o homem**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970. v.2, p.127-158.
- POULANTZAS, M. **Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista**. 17. ed. Madrid: Siglo XXI Editores, 1978. 471p.

- PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1971. 390p.
- PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1970. 354p.
- PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira**. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1972. 217p.
- PREBISCH, R. **Capitalismo periférico: crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. 344p.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.3, n.3, p.47-111, 1949.
- RAMA, R.; VIGORITO, R. **El complejo de frutas y legumbres en México**. México: Ed. Nueva Imagen, 1979. 344p.
- RIZZI, B. **La burocratización del mundo**. Barcelona: Ediciones Península, 1980. 246p.
- RODRIGUES, L.M. As Etnias Brasileiras. In: AZEVEDO, A. **Brasil, a terra e o homem**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970. v.2, p.159-197.
- RODRIGUEZ, O. **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL**. México: Siglo XXI Editores, 1983. 361p.
- ROUSSEAU, J.J. **El Contrato social o sea, principio de derecho político**. Barcelona: Casa Editorial Mauce, 1915. 223p.
- SCHUH, G.E.; ALVES, E.R. **O desenvolvimento da agricultura no Brasil**. Rio de Janeiro: APEC, 1971.
- SCHUH, G.E. **Notas de aula sobre desenvolvimento agrícola**. [S.l.]: Departamento de Economia Agrícola, Purdue University, 1973. 225p. Tradução.
- SERENI, E. et alli. **La categoria de formación económica y social**. México, DF: Ediciones Roca, 1973. 160p.
- SHAFFER, J.D. On the concept of subsector studies. **American Journal of Agricultural Economics**, v.55, n.2, p.333-335, 1973.
- SILVA, S. **Desenvolvimento econômico e agricultura no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1975. 14p. Mimeo.
- SIMONSEN, R.C. **História econômica do Brasil; 1500/1820**. 7. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977. 475p.
- SINGER, P. Agricultura e desenvolvimento econômico. In: SZMRECSANYI, T.; QUEDA, O. (Coord.). **Vida Rural e Mudança Social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973. p.165-183.
- SOLÉ, C. **Modernización: un análisis sociológico**. Barcelona: Ediciones Península, 1976. 251p.

- SOULIE, D. Les filières de production, quelques considerations metodologiques. In: MOUTON, C.; CHALMIN, P. (Ed.). **Les marchés internationaux des matières premières**. Paris: Ed. Económica, 1982. 241p.
- TAVARES, M.C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974. 263p.
- TOSTA FILHO, I. **Comercialização de cacau e produtos derivados**. Salvador: [s.n.], 1960. 172p. Mimeo.
- TOUCHARD, J. **História das idéias políticas**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1970. 9v.
- VEJA. São Paulo; Ed. Abril, 1986.
- VIANA, O. **Populações meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974. 2v.
- VILADOMIU, L.C. **El complejo soja mundial: análisis de la inserción de la economía española en el mismo**. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1983. Tese Doutoral.
- VILELA, A.; SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira (1889-1945)**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- VOLTES BOU, P. **La teoría general de sistemas**. Barcelona: Ed. Hispano Europea, 1978.
- VOLTES BOU, P. **La teoría general de sistemas y la História**. Barcelona: Universidad de Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1980.
- WEBER, M. **História geral da economia**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968. 367p.
- WEBER, M. **Economía y sociedad**. 2. ed. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980. 1237p.
- ZOCKUM, M.H.G.P. et alli, 1976. **A agricultura e a política comercial brasileira**. São Paulo: IPE/USP, 1976. 136p. Série Monografias, n.8).