

Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental

Zander Navarro¹

Resumo: Este artigo estabelece uma relação entre a história agrária contemporânea no Brasil e a ação governamental, especialmente no tocante aos recentes desafios observados na sua implementação. É oferecida uma interpretação do desenvolvimento agrário nos últimos 50 anos, dividido em cinco fases, as quais vão incorporando crescente complexidade. Na primeira parte do trabalho, é salientado o papel decisivo da etapa de modernização da década de 1970, tempo em que se enraizou uma nova forma de sociabilidade. A seguir, o texto apresenta mudanças marcantes ocorridas nos últimos anos, principalmente sob o aspecto econômico-produtivo, e também chama a atenção a respeito da crescente politização dos debates sobre o futuro rural. A última parte esquematiza alguns dos desafios, a demandar soluções urgentes, que a agropecuária brasileira atualmente enfrenta. O artigo argumenta, em sua conclusão, pela necessidade de discutir e implementar uma estratégia consistente de desenvolvimento rural no Brasil, ação governamental que ainda não existe.

Palavras-chave: desafios da governança rural; desenvolvimento agrário brasileiro; história agrária brasileira contemporânea; sociabilidade capitalista.

Abstract: This article aims to associate the agrarian history of contemporary Brazil to the action of government, especially in relation to the most recent challenges when implementing its policies. It is offered an interpretation of Brazilian agrarian history over the last fifty years, which is divided in an ever-growing complexity spanning five phases. In this section it is emphasized the crucial role of the modernization drive of the 1970s, a historical period when a new form of sociability was rooted. Thereafter, the article presents some of the most notable changes in recent years, and calls attention to economic and productive aspects, although equally stressing the growing politicization of current debates about the Brazilian rural future. The last part systematizes some of the challenges seen as urgent, which are confronting Brazilian agriculture in these times. The article argues, as a conclusion, that there is a necessity of discussing and implementing a consistent strategy of rural development in the country which still does not exist as yet.

Keywords: challenges of rural governance; Brazilian agrarian development; contemporary Brazilian agrarian history; capitalist sociability.

¹ Professor associado do Departamento de Sociologia da UFRGS (Porto Alegre) e pesquisador visitante do Institute of Development Studies (IDS), na Inglaterra. Atualmente, está cedido à Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (AGE/Mapa). E-mail: z.navarro@agricultura.gov.br

Introdução

Neste artigo, será feita uma leitura, breve e panorâmica, do mundo rural brasileiro e suas transformações ao longo de aproximadamente meio século. Trata-se de interpretação, mais sociológica do que multidisciplinar, de um espaço social e produtivo da sociedade brasileira, o qual, em passado não tão remoto, foi ocupado pela maioria da população brasileira, seja como local de moradia, seja como local de prática de uma atividade rural predominante. Como já apontado em outro estudo,

[...] em 1930, três de cada quatro brasileiros residiam no campo. Ao final do século, ao redor de um de cada seis continuavam nesta situação. (BUAINAIN; DEDECCA, 2010, no prelo).

Como se sabe, foi somente em um ano historicamente próximo, isto é, em 1956, que a contribuição das atividades industriais para a formação da riqueza nacional ultrapassou a atividade agropecuária, indicando que os processos de urbanização e de expansão industrial, embora acelerados na segunda metade do século passado, são relativamente recentes. É por tal razão que variadas facetas culturais e diversos aspectos dos comportamentos sociais ainda refletem significativamente o Brasil rural de um passado não tão distante, a despeito da relativa pujança urbano-industrial e da envergadura tecnológica alcançada pelo País.

O Centro-Sul, uma das principais regiões agrícolas brasileiras, experimentou, em curto período, uma notável revolução tecnológica, transformando-se intensamente durante a década de 1970. Sob um vigoroso processo de transformações econômico-produtivas, instalou-se, gradualmente, uma nova racionalidade sobre a vida rural e suas atividades de produção, o que viria a determinar mudanças igualmente graduais, mas ininterruptas, nos comportamentos sociais das famílias rurais, a partir

daqueles anos. Aquela década de transformação econômica, que mudou não apenas o Brasil rural, mas também a economia nacional como um todo, é, sem dúvida, o mais marcante decênio de nossa história. Em decorrência, vencido aquele período, os anos 1980 encontrariam um país radicalmente distinto, muito mais urbanizado e, sobretudo, crescentemente determinado por uma lógica econômica (e suas repercussões sociais) que afirmaria, cada vez mais decisivamente, uma sociabilidade capitalista no Brasil.

Este curto ensaio tenta sistematizar essa história agrária recente e suas principais características, enfatizando as relações entre ela e a ação governamental e, portanto, dando relevância ao papel potencial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A primeira e mais extensa seção sintetiza a história da agricultura brasileira, tal como entendida pelo autor, entre os anos 1950 e os nossos dias. Uma primeira (e ligeira) visão sobre o mundo rural brasileiro indicaria, no período citado, uma segmentação simples, bastando separar o desenvolvimento agrário em dois momentos: antes e depois da modernização dos anos 1970.² Essa seção propõe, contudo, uma periodização com mais nuance, circunscrita às cinco fases que a agricultura atravessou a partir dos anos 1950.

A segunda seção aponta algumas mudanças recentes e expressivas, e suas implicações para as iniciativas do Estado, salientando-se, em particular, o fato que os imperativos da ação governamental modificaram-se intensamente nas últimas duas décadas. Nessa seção, é ressaltada, por exemplo, a crescente politização das relações mantidas entre os distintos grupos de interesse no meio rural, uma novidade que se firmou, em especial, a partir do robusto processo de democratização da sociedade brasileira durante o período pós-Constituinte.

² Embora não tenha sido discutido neste artigo, deve-se salientar que ainda não consolidamos um debate que identifique as diferenças, que não são apenas teóricas, nas expressões que usualmente adjetivam a palavra “desenvolvimento”. Usamos como sinônimos, por exemplo, desenvolvimento agrário e desenvolvimento rural, quando seus significados são quase opostos. Se fosse procedida essa discussão, muitas das atuais divergências sobre o meio rural brasileiro provavelmente poderiam ser esclarecidas. Para uma incursão introdutória sobre tais diferenças, consulte-se Navarro (2001).

Finalmente, a última seção deste artigo lista, esquematicamente, alguns dos desafios urgentes para integrar social e economicamente o mundo rural brasileiro, alçando-o a patamares mais consentâneos com uma modernidade propriamente capitalista. Insistire-se-á nesta parte, e como conclusão principal, em um alerta: o País carece de uma política de desenvolvimento rural, com a qual, aliás, jamais contamos em nossa história. Uma das principais facetas dessa política, se porventura vier a existir algum dia, será exatamente a de perceber que mudaram radicalmente os pressupostos da ação governamental.

No passado, essa ação foi destinada com exclusividade aos produtores (ou apenas a uma parte deles) e às atividades agrícolas propriamente ditas, como se fossem um recorte produtivo exclusivo e sem conexão com o restante da sociedade e da economia. Atualmente, a ação do Estado – que é de caráter urgente para o Brasil – requer uma visão mais completa e totalizante, não apenas abrangendo uma estratégia consistente que possa ir para além do rural, mas também que implique a existência de uma governança inovadora, sob um formato político-institucional distinto do figurino tradicional até aqui vigente (CHESHIRE et al., 2007).

As políticas públicas requerem, pois, em nossos dias, interpretar corretamente a história e seu desaguadouro contemporâneo, integrando outros setores sociais e econômicos e superando perspectivas ainda existentes e influentes, mas equivocadas, sejam aquelas limitadamente agraristas que alguns ainda subscrevem, sejam as visões exclusivamente agrícolas defendidas por outros analistas. Ou seja, é preciso construir uma nova política de desenvolvimento rural que igualmente reinterprete a história agrária, se o objetivo é produzir os melhores resultados em termos de produção e produtividade, mas é igualmente importante maximizar os resultados econômicos e sociais, não mais apenas para o mundo rural, mas para todos os brasileiros.

História concisa da agricultura brasileira

Do pós-guerra aos nossos dias

Propor interpretações sobre o desenvolvimento agrário, salientando em especial os seus momentos de efetiva mudança (e, portanto, as suas fases principais), sempre será um exercício marcado pela controvérsia – sobretudo porque são interpretações propostas pelas lentes das ciências da sociedade, campo científico onde perdura o dissenso teórico. Dessa forma, as escolhas analíticas sempre poderão receber a crítica de perspectivas competidoras. Não será diferente, por certo, em relação ao caso brasileiro, e ainda menos em relação ao que se propõe a seguir.

Feita essa ressalva – que pretende apenas relevar o aspecto preliminar deste exercício, pois são ainda raros os debates sobre os “momentos decisivos” do desenvolvimento agrário brasileiro –, este autor entende que talvez seja possível perceber que o mundo rural e suas atividades produtivas experimentaram, no período seguinte à Segunda Guerra, cinco períodos relativamente distintos. Em cada um desses momentos, a dinâmica agrícola e rural foi alterada por novos processos, principalmente econômicos, movidos ou por lógica inerente à própria agricultura, ou, então, e mais comumente, por forças exógenas desvendadas o suficiente para imprimir outro rumo à inteligibilidade do desenvolvimento das atividades agropecuárias. Da mesma forma, e sobretudo nos últimos anos, também processos políticos ou institucionais passaram a exercer um peso diferenciador em cada um dos cinco momentos referidos, quais sejam: i) do pós-guerra até 1968; ii) de 1968 até 1981; iii) durante os anos 1980; iv) durante a década de 1990; e v) no período de 1998 a 1999 até nossos dias.

O ponto de partida do primeiro momento, embora um tanto vago em seu limite inferior, é aqui indicado como sendo “o pós-guerra”, e culmina em 1965–1967, período que assistiu à instituição do Sistema Nacional de Crédito Ru-

ral e demais arranjos institucionais complementares que, posteriormente, animariam intensamente o momento seguinte.

Durante essa primeira fase, a agricultura manteve-se sob visível primitivismo tecnológico, e o aumento da produção decorreu exclusivamente do aumento da área plantada. Praticamente não se usava nenhum insumo agroindustrial, o que pode ser ilustrado pelo Censo de 1960, que apontaria a existência de apenas 56 mil tratores, e todos importados. Em síntese, até aqueles anos, a agricultura brasileira era atividade ainda virtualmente pré-histórica, do ponto de vista tecnológico.

Não se desenvolviam, durante os anos dessa primeira fase, comportamentos socialmente expressivos de produtores que fossem motivados por uma lógica econômica propriamente capitalista, prevalecendo primordialmente uma *rationale* de entesouramento, especialmente porque as condições contratuais e a formalização das atividades agropecuárias praticamente não existiam³. A cafeicultura reinava absoluta, sendo o café praticamente o único produto significativo na pauta de exportações totais, formada quase exclusivamente por produtos agrícolas, num período em que o Brasil era ainda um país primordialmente agrícola e agrário, não obstante a gênese da indústria brasileira observada em especial nos anos 1950.

A organização social dos produtores era então embrionária, pois apenas os maiores proprietários de terras formaram (e foram aceitos pelo sistema político) os seus organismos associativos de defesa dos próprios interesses. Os demais produtores, particularmente os mais pobres e os trabalhadores rurais, encontravam dificuldades quase intransponíveis para formar as próprias organizações, sendo que somente nos primeiros anos da década de 1960 os sindicatos de trabalhadores rurais conseguiram uma expansão mais expressiva (sobretudo sob a gestão de Almino Afonso, no Ministério do Tra-

balho, durante o breve Governo Goulart). Em 1959, por exemplo, existiam apenas três STRs autorizados e/ou reconhecidos em todo o Brasil.

Esse primitivismo social, econômico, tecnológico e político-institucional começaria a ser quebrado no âmbito do regime militar instituído em 1964, mas foi intensificado somente a partir de 1968, momento que abre a segunda fase do desenvolvimento agrário brasileiro. Foram anos de notável expansão econômica, ilustrados por uma taxa média de crescimento anual da economia de 8,9% ao longo da década de 1970, e, pela primeira vez, o Estado brasileiro implantou uma ousada estratégia nacional de modernização tecnológica das atividades agropecuárias. Essa fase cobriu o período de 1968 a 1981, este último ano sinalizando o ocaso desse período, sem precedentes, de intensa expansão tecnológica de algumas regiões rurais brasileiras. Esse é, sem dúvida, o mais importante momento da agricultura brasileira, e, por tal razão, como antes mencionado, uma periodização simplificada dividiria o desenvolvimento agrário brasileiro em dois momentos: antes e depois da década da modernização econômico-produtiva dos anos 1970.

A relevância decisiva daqueles anos, durante os quais floresceram taxas elevadíssimas de crescimento, reside, essencialmente, no fato de instituírem uma nova lógica econômica e suas correspondentes exigências formais, as quais alterariam gradualmente, mas radicalmente, os comportamentos sociais. São anos que observaram a formação das raízes de uma nova sociabilidade, na ocasião ainda restrita às regiões que o regime militar, discricionariamente, optara por privilegiar, quando distribuiu recursos creditícios favorecidos, além de ativar outros mecanismos de expansão agrícola, como a expansão da infraestrutura, também promovendo a constituição de um amplo serviço de extensão rural e assistência técnica. Ainda mais fundamental, por suas consequências futuras, naqueles anos (em 1972) foi instituída a Embr-

³ A interpretação clássica que explica o primitivismo produtivo em áreas rurais, ao mesmo tempo em que se plantavam as raízes da modernidade capitalista nas cidades, é o artigo de Oliveira (1972).

pa, cuja ação posterior, como incubadora de novas tecnologias adaptadas aos biomas brasileiros, se mostraria como uma das mais consequentes e alvissareiras decisões dos governos militares. Ao término dessa fase, emergiria um “outro Brasil”, seja nas cidades, seja em parte das áreas rurais, ampliado em sua estrutura econômica e muito mais diversificado, com expandida infraestrutura e altas taxas de urbanização, e, também, com um novo potencial de desenvolvimento social (MELLO; NOVAIS, 2009). Essas foram transformações decorrentes de um movimento intencional e profundo de reestruturação macroeconômica, fortemente sustentada em poupança externa, o que geraria uma dívida externa que comprometeria a fase seguinte. A título de ilustração, recorde-se que, naqueles anos, aproximadamente um quarto de todos os investimentos externos internacionais foram realizados no Brasil, o que resultou em ampla mudança no perfil macroeconômico do País.

Seguindo o bem-sucedido modelo de modernização agrícola implementado nos Estados Unidos no pós-guerra, o governo brasileiro irrigou regiões rurais com crédito farto e barato, promovendo a transformação tecnológica das atividades agropecuárias (KAGEYAMA; SILVA, 1983). Constituiu-se, assim, o parque agroindustrial brasileiro, animado financeiramente com a difusão dos pacotes tecnológicos que foram então oferecidos aos produtores rurais. Essa aliança tácita entre produtores (seletivamente escolhidos em algumas regiões, especialmente os produtores de porte e escala maiores), o nascente setor agroindustrial e as políticas do Estado viabilizaram, finalmente, o abandono de uma sonolenta agricultura do passado. Foi-se enraizando, como resultado, uma nova socialidade, agora capitalista, e que, aos poucos, se consolidaria em todo o meio rural brasileiro (especialmente a partir da segunda metade dos anos 1990). Por tais razões é que a década de expansão econômica de 1970 representa um verdadeiro “divisor de águas” no desenvolvimento da economia e da sociedade brasileiras. Importante ainda citar, sobre esse segundo momento, que foi observada uma forte realocação

espacial, com aproximadamente 30 milhões de brasileiros deixando o campo, de 1960 a 1980, para morar nas cidades. Acelerou-se, assim, um processo de urbanização, que quebraria definitivamente com o padrão agrário e agrícola da sociedade brasileira do passado.

Essa vigorosa dinâmica transformadora encerrou-se no fatídico ano de 1981, quando o Brasil finalmente colheu os impactos da turbulência nascida na década anterior, com os dois choques de petróleo e a decorrente crise macroeconômica que atingiu os países do capitalismo avançado, produzindo níveis inflacionários antes inexistentes, desemprego e a reorientação da política macroeconômica. O símbolo maior da inauguração dessa nova fase foi a maior taxa negativa de crescimento da economia brasileira, em 1981 (-4,3%), somente comparável em nossa história à taxa equivalente observada em 1990. Em face de tal quadro de desajustes, assumir-se-ia lentamente um novo ideário econômico que, mais tarde, seria chamado de neoliberalismo, em especial durante a década de 1990 (GLYN, 2006).

Os anos 1980 foram, no caso brasileiro, se examinados os dados mais gerais, os anos da chamada “década perdida” e constituem a terceira fase do desenvolvimento agrário no pós-guerra. Afetado por baixas taxas de crescimento da economia brasileira, que na média daqueles anos desabou para apenas 2,4% ao ano, com inflação crescente, além do encurralamento produzido por uma monumental dívida externa, aquele decênio representou um imenso desafio para os produtores rurais. Foram anos marcados por repetidos sobressaltos econômicos, com preços reais pagos aos produtores quase sempre cadentes (pois as demandas, interna e externa, mostravam-se insuficientes, forçando os preços para baixo). Contudo, com a agricultura sob o impacto de diversos fatores adversos, os anos 1980 observaram um ganho de qualidade extraordinário para a sociedade brasileira. Refiro-me ao inédito fato de ter-se verificado, nessa década, a consolidação de um padrão de oferta de alimentos e matérias-primas de origem agrícola

que se conectou com a demanda existente, articulação que não mais deixaria de existir nos anos posteriores, deixando para trás as situações de escassez temporária de alimentos que, erraticamente, pontuaram a história agrária brasileira.

Esse marcante resultado foi devido a outro fator, nascido na fase anterior, mas consolidado nesse terceiro momento, qual seja, os primeiros frutos dos comportamentos sociais marcados por uma nova sociabilidade. Representando mais uma novidade, naqueles anos, os resultados da produção agropecuária decorreriam também dos ganhos de produtividade, e não apenas da expansão da área plantada, como acontecia no passado. Ou seja, a modernização da década anterior e a intensa absorção de uma lógica propriamente capitalista foram mudando os comportamentos sociais entre crescentes parcelas de produtores e, lentamente, essa nova sociabilidade passou a motivar a melhoria da administração da atividade, na procura de resultados que também incorporassem ganhos de produtividade.

A quarta fase do desenvolvimento agrário brasileiro nasceu, simbolicamente, no ano de 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul, inaugurando a abertura comercial, uma das facetas dessa fase. Nessa década, vários aspectos fariam, daqueles anos, um período singular da história rural de nosso país. Foram anos críticos para diversos segmentos de produtores, que se refletiram em dois movimentos. De um lado, os preços reais pagos aos produtores foram ainda mais baixos, relativamente à fase anterior (BARROS, 2010). De outro, porém, a domesticação da desordem monetária que vinha marcando o Brasil desde os primeiros anos da década de 1980, com sucessivos e fracassados planos de correção inflacionária, foi concretizada com a estabilidade obtida em 1994, com o Plano Real, o que cobraria um preço aos produtores. A queda dos preços das terras, decorrente da estabilidade monetária, resultou na perda de riqueza patrimonial e, dessa forma, em vários anos daquela década as atividades agropecuárias foram fortemente prejudicadas, causando persistente

desestímulo. Do ponto de vista econômico, portanto, para os produtores rurais mais integrados aos circuitos comerciais, a década foi extremamente conturbada, observando-se níveis de rentabilidade muitas vezes aviltantes.

Esse quadro de incertezas trouxe também a novidade da emergência, agora com muito mais ênfase, das disputas pelo acesso à terra, com a instalação de um padrão de invasão de propriedades, especialmente pelo MST, que se expandiria nos anos seguintes. Nasce, assim, um processo de politização nas relações entre as organizações dos produtores, acirrando disputas e conflitos, que se espalhariam por todo o País. Finalmente, nessa década, mais dois fatores tipificaríamos o decênio.

Um deles foi a regulamentação, prevista na Constituição de 1988, dos direitos previdenciários aos beneficiários rurais, universalizando direitos antes negados a parcelas substanciais de brasileiros, com especial destaque para as mulheres rurais, que antes da Constituição ocupavam a posição inaceitável de subcidadãs, sem direito, por exemplo, à aposentadoria rural (DELGADO; CARDOSO JÚNIOR, 2000). A extensão de tais benefícios, na prática, vem significando uma compensação monetária aos segmentos sociais mais pobres do meio rural, uma conquista política inegável e que contribui, ainda que parcialmente, para democratizar as relações sociais no campo.

O outro, típico dessa quarta fase, foi a institucionalização da noção de “agricultura familiar”, formalizada com o nascimento do Pronaf, em 1995, e, posteriormente, em 2006, transformada em lei. Essa mudança traria amplas consequências a longo prazo, segmentando o conjunto dos agricultores em dois grandes grupos, os quais passaram a ser identificados por critérios arbitrários (parâmetros esses sem nenhuma sustentação teórica).

O objetivo inicial da noção proposta foi tão somente permitir o acesso a fundos públicos e, para tanto, foi necessário adotar critérios objetivos de delimitação dos produtores em categorias. Os anos seguintes, contudo, observaram

uma exacerbação daquela segmentação, que reflete, antes de tudo, as disputas políticas entre organizações de produtores, incensadas, muitas vezes, por motivações ideológicas nem sempre explicitadas (NAVARRO, 2010a).

Finalmente, há uma última e mais recente fase dessa periodização proposta (a quinta), que se abre no final dos anos 1990, com a explosão das exportações de produtos agropecuários, estimuladas pelo crescimento espantoso da demanda chinesa, entre outros novos importadores de alimentos. Trata-se de um período de intensificação econômica e prosperidade que, de fato, já começara bem antes, mas se acelerou no final da década, até ser freado pela crise financeira de 2008.

Essa fase já se estruturou sobre uma base técnico-produtiva que, nos últimos 30 anos, depois do enraizamento das mudanças citadas acima em relação aos anos 1970, tem sido fundamentalmente diferente daquela do passado rural brasileiro. A maior mudança foi, sem dúvida, a busca da produtividade como o móvel principal da atividade agropecuária, transformando, agora radicalmente, os comportamentos sociais na maior parte das regiões rurais, e instituindo, definitivamente, a essência de uma racionalidade capitalista como o motor de seu desenvolvimento. Gasques et al. (2010) assim analisam esse período:

[...] observa-se que entre 1970 e 2006, 65,0% do crescimento do produto agropecuário foi devido ao aumento da produtividade total dos fatores, e 35% ao aumento da quantidade de insumos. No período 1995 a 2006, 68,0% do crescimento do produto se deveu ao acréscimo de produtividade, e 32% ao aumento da quantidade de insumos. Portanto, a produtividade tem sido o principal estimulante do crescimento da agricultura brasileira. (GASQUES et al., 2010, no prelo).

No mesmo artigo, os autores descrevem mudanças arquetípicas na direção de uma lógica capitalista, comparando-se os últimos 30 anos. Por exemplo, a redução relativa do custo do pessoal ocupado, enquanto se elevam, na mesma proporção, os gastos com insumos agroin-

dustriais, como o valor dos estoques de tratores, agroquímicos, adubos e corretivos, entre outros. Em suma, essa quinta fase, que atualmente observamos, tem significado uma crescente monetarização da vida social e a ampliação dos mercados, que passaram a determinar as relações sociais naquelas regiões, além da afirmação do modelo da agricultura moderna. Em breves palavras, a lógica capitalista é a que rege, agora sem freios de qualquer natureza, as atividades produtivas e os comportamentos sociais, em praticamente todo o mundo rural brasileiro.

Outra característica dessa quinta fase situa-se no plano institucional, com a autonomização do Ministério do Meio Ambiente, em 1999, antes submetido a outros imperativos ministeriais, e a constituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no mesmo ano. O primeiro ministério, respondendo à sua esfera de ação, vem conseguindo, no período coberto por essa quinta fase, “cercar” as chances de expansão da agropecuária, com a instituição de diversos preceitos normativos, que limitam a ação dos produtores. O segundo ministério, por sua vez, vem acentuando, em níveis extremados, quase paroxísticos, aquela segmentação entre os produtores, fazendo da divisão entre familiares e não familiares uma antinomia, que produz efeitos deletérios visíveis para a conformação de uma ação governamental lógica e consistente.

Finalmente, nessa fase, há um acirramento das disputas políticas mais evidentes no meio rural, envolvendo o Estado e as organizações dos produtores. Embora a presença do MST seja ainda ativa em algumas regiões, é muito provável que, nos próximos anos, os confrontos derivem não da organização dos sem-terra, que atualmente se encontra em franca debilitação política (NAVARRO, 2010b), mas da disputa pelos fundos públicos. Esse conflito potencial poderá contrapor a necessidade de financiamento da produção dos produtores mais integrados comercialmente à necessidade de financiamento dos produtores familiares. Estes últimos, institucionalizados por uma lei recente, têm obtido

substancial apoio político e institucional nessa disputa, que precisa ser assim arbitrada e pactuada, de forma mais transparente e republicana, pelo Estado brasileiro.

Mudanças recentes e suas implicações para a ação governamental

A história agrária brasileira contemporânea, apenas esboçada na seção anterior, certamente construiu, ao longo do tempo, um conjunto de mudanças sociais, econômicas e político-institucionais que precisam ser analisadas com maior profundidade. As interpretações resultantes vão, por certo, gerar elementos de evidência empírica, que poderão sustentar, com maior profundidade lógica, a ação governamental nos anos vindouros. Diversos processos poderiam ser discutidos neste breve ensaio. Não sendo possível esmiuçá-los, citam-se abaixo algumas das mudanças principais que vêm sendo operadas nas regiões rurais brasileiras, com consequências diversas para a própria atividade econômica, para a ação do Estado e, igualmente, para a própria população rural.

Talvez a principal das mudanças referidas seja o processo social mais amplo, citado no final da seção anterior, qual seja a materialização, cada vez mais ampla e em maior profundidade, de uma nova sociabilidade determinante dos comportamentos sociais. A monetarização da vida social não é apenas uma expressão retórica e genérica, ou um conceito sociológico abstrato; ela implica situações concretas e empíricas que exigem novos arranjos sociais, novas políticas e novos formatos institucionais. Como as atividades agropecuárias passaram a perpassar novos circuitos econômicos e financeiros, o que envolve um grande número de produtores, é essencial uma análise rigorosa de tais processos e das novas exigências que a multiplicidade de mercados impõe às famílias rurais.

Uma ilustração dessa nova realidade foi apurada pelo Censo 2006 e confirmada por Ho-

ffmann e Ney, quando estes últimos salientam que “há uma clara tendência à diminuição do contingente de não proprietários: parceiros, arrendatários e ocupantes” (HOFFMANN; NEY, 2010a, cap. 7, no prelo). Ou seja, formou-se um *ethos* capitalista que passa a ser determinante e, entre outras facetas, essa nova racionalidade afirma uma noção de propriedade que torna “fora de seu tempo” as relações de acesso à terra, como era no passado, quando da gênese daquela sociabilidade.

Outro exemplo sobre esse novo contexto e sua urgência analítica é discutido em recente artigo de Dias (2010). Embora analisando tema mais específico, que é o do endividamento dos produtores, o autor enfatiza a “zona cinzenta” na qual um grande número de produtores, atualmente integrados ativamente a uma nova dimensão produtiva, precisa aprender a situar-se. Segundo o autor,

[...] o padrão tecnológico de uma agropecuária competitiva exige um sofisticado sistema de monitoramento de custos, o que torna inaceitável a resistência dos produtores à maior formalização de suas responsabilidades.

[...] Lideranças rurais com muita razão se queixam de que o cidadão urbano não reconhece as particularidades do mundo rural, mas neste caso é o cidadão rural que precisa reconhecer a necessidade de formalização dos contratos entre os indivíduos e com o Estado. (DIAS, 2010, cap. 10, no prelo).

Talvez a maior evidência macroeconômica que sustenta essa nova orientação social nos dias atuais seja a comparação entre o financiamento público inicial, e tão vigoroso dos anos 1970, e as fontes de financiamento que, atualmente, os produtores utilizam para viabilizar a sua atividade. Houve, nesses 40 anos, uma forte transição entre o financiamento público e os gastos públicos na agricultura na direção do financiamento privado. Ainda que persista uma indesejável informalidade nos contratos (DIAS, 2010), há, no entanto, uma forte mudança entre o estímulo estatal inicial, que pôs em marcha o processo de modernização tecnológica dos anos 1970, e os atuais mecanismos de financiamento da atividade agropecuária. Os gastos

públicos na agricultura chegaram a se expandir até 1987, quando responderam por 12% do orçamento federal, mas vêm variando entre 1% e 2% na presente década. Já o crédito rural, que atingiu um valor máximo em 1979, vem caindo e, nos últimos anos, tem variado entre 10% e 20% daquele valor máximo (BARROS, 2010).

Essa intensificação econômica pressupõe, por exemplo, o acesso a informações e o domínio de conhecimentos que são geralmente desconhecidos ou mal conhecidos pelos agricultores brasileiros. Assim, não obstante os aumentos espetaculares da produção e da produtividade da agropecuária brasileira em anos bem próximos, é alarmante a alta proporção de produtores com baixos níveis de escolaridade, fato que se reflete em um mercado de trabalho rural notoriamente precário. São exemplos os baixos níveis de salários pagos (em 2008, metade dos trabalhadores agrícolas recebia menos do que um salário mínimo) e a insuficiente demanda por mão de obra qualificada. Em resumo, se comparado com as mudanças produtivas, o mercado de trabalho ainda corresponde substancialmente ao passado agrário. Em outras palavras:

[...] transitou-se para o Século XXI com uma estrutura ocupacional no meio rural que articula velhas e novas formas de relações de trabalho e de produção, gravada por polarizações ocupacionais que deveriam destoar do grau de desenvolvimento alcançado pelo País (BUAINAIN; DEDECCA, 2010, cap. 5, no prelo).

Lembrando o velho debate sobre a coexistência de “dois Brasis”, as mudanças aqui esboçadas sobre o desenvolvimento agrário brasileiro reforçam a existência da “crise do novo”, ou seja, aqueles períodos históricos traumáticos nos quais novas formas sociais emergem, mas as velhas relações sociais (ou a antiga sociabilidade dominante) resistem a deixar o palco da história. Sob alguns ângulos, têm sido espetaculares as mudanças experimentadas pelo desenvolvimento produtivo da agropecuária brasileira, com o crescimento expressivo da produção e da produtividade, e, da mesma forma, com a irrigação financeira que esse desempenho produz em tantas

regiões rurais. Isso ocorre não apenas nas antigas zonas de produção do Centro-Sul ou do Nordeste açucareiro, mas também, e sobretudo, nas novas regiões da fronteira agrícola, notadamente o Centro-Oeste, região que se afirma como a mais importante região agrícola brasileira.

Contudo, essa pujança produtiva contrasta visivelmente, por exemplo, com a alta concentração da produção, conforme evidenciado em artigo de imensa relevância, de autoria de Alves e Rocha (2010). Nesse texto, os autores demonstram, ao retrabalharem os dados do Censo Agropecuário 2006, que a força produtiva da agropecuária brasileira reside, de fato, em um número relativamente pequeno de estabelecimentos rurais (8,2% do total), os quais concentram aproximadamente 85% do total da produção, incluída a vendida e a destinada ao autoconsumo. Ainda mais espantoso: daquele total, apenas 0,4% dos estabelecimentos rurais responde por 51% do total da produção.

Por fim, ao lado dessa forte heterogeneidade estrutural que é a marca registrada do mundo rural brasileiro, outra mudança apresentou-se, sobretudo a partir da década de 1990, que foi a consolidação democrática brasileira. Foi sob esse regime político – que prosperou após a Constituinte – que as regiões rurais enfrentaram o acirramento de conflitos entre diversos grupos de interesse. Dessa forma, é provável que a ação do Estado nos anos vindouros venha a demandar maior capacidade de julgamento e arbitramento, quando implementar suas políticas ou redistribuir ganhos e perdas entre as classes sociais do campo. A politização do campo brasileiro, ideal desejável por refletir a sedimentação da democracia brasileira também na sociedade rural, requer, no entanto, um Estado muito mais competente do que aquele atualmente vigente.

Os principais desafios para a ação governamental

Os principais desafios para a agropecuária brasileira e, por extensão, para a ação gover-

namental nascem de diferentes focos, embora todos inter-relacionados. Primeiramente, sob o ângulo financeiro, despontam os temas correlatos do financiamento da produção e do endividamento dos produtores. O financiamento da produção tem sido discutido sob argumentos antagônicos, ora enfatizando a necessidade de sua ampliação em conformidade com o aumento da produção, ora sendo pregada uma radical visão liberal, segundo a qual a atividade agropecuária, como qualquer outra atividade econômica, estaria sujeita às vicissitudes do mercado e a seus riscos inerentes. Contudo, Barros (2010) tem corretamente sugerido que subsídios podem ser entendidos como distorções de curto prazo, mas nem sempre o serão quando considerados a longo prazo. Já o endividamento também recebe avaliações opostas, senão contraditórias, como alguns autores que criticam acidamente as práticas de “não pagamento” (SILVA, 2010), enquanto outros, mesmo reconhecendo a necessidade de os produtores se ajustarem mais transparentemente à formalização da vida econômica, propõem novos mecanismos para lidar com tal situação (DIAS, 2010). Ou seja, o que tais pontos de vista divergentes indicam é exatamente a necessidade de identificar vias de financiamento que evitem o endividamento, tornando mais harmonioso e equilibrado o futuro desenvolvimento da agropecuária.

Por sua vez, é provável que um desafio econômico-redistributivo, longamente demandado no passado, aos poucos deixe de representar um dilema a ser resolvido. Isso diz respeito diretamente à distribuição da propriedade da terra. Hoffmann e Ney (2010), comparando os resultados dos censos, demonstraram a existência de indicadores resilientes da desigualdade fundiária, situando o Brasil entre os países que ostentam a maior concentração de propriedade da terra no mundo, com o índice de Gini calculado em 0,856, de acordo com os dados apurados pelo Censo de 2006. Mesmo que, atualmente, medidas de alteração desse quadro indesejável de distribuição da propriedade da terra continuem a

figurar na agenda política, e mesmo que a ação governamental pretenda dar continuidade à política nacional de reforma agrária, provavelmente essas demandas serão fortemente arrefecidas nos próximos anos. A urbanização persistente vem fazendo essa política tornar-se gradualmente obsoleta e, em futuro vindouro, tal tema deverá ser ainda mais marginalizado, deixando de representar um desafio maior para o País.

Outro desafio atual, desta vez de fundamento ambiental, apresenta duas vertentes. Uma delas deriva do “encurralamento territorial” que os preceitos normativos aprovados pelos organismos ambientais impuseram à expansão da área plantada. Pode-se afirmar que, atualmente, o Cerrado é a derradeira fronteira de expansão agrícola, pois os demais biomas ou já foram ocupados ou, então, como o amazônico, estão de certa forma bloqueados. Se, por um lado, tais limites são negativos para a ação empreendedora dos produtores rurais, por outro, esse bloqueio poderá incentivar, como resposta, o aumento de produtividade na área atualmente utilizada por lavouras e pela pecuária, o que pode significar, em médio prazo, um benefício geral para a economia. A outra vertente nasceu da percepção dos limites do formato tecnológico da chamada “agricultura moderna”, visão compartilhada por muitos estudiosos (MCINTYRE et al., 2009). Esses limites (energéticos, ambientais, financeiros) estão exigindo uma “segunda revolução verde”, que já pode estar a caminho, mas ainda não se concretizou em novos formatos tecnológicos para os distintos ecossistemas.⁴

O terceiro desafio a demandar uma ação governamental inovadora diz respeito aos processos sociais em curso. São diversos e com consequências variadas sobre o desenvolvimento agrário e as regiões rurais, mas dois deles se destacam. O primeiro é demográfico, representado pelo envelhecimento da população rural, já que parcelas significativas dos mais jovens ou migraram para a cidade ou desistiram da atividade agropecuária. Esse comportamento, associado à queda do número de filhos por

⁴Em seu relevante artigo, Favareto (2010) discute aspectos adicionais sobre os dilemas entre a expansão econômica, a conservação ambiental e a coesão social.

casal no campo, vem respondendo pelo esvaziamento populacional de muitas regiões rurais. O segundo processo social diz respeito aos níveis de pobreza ainda largamente existentes em regiões rurais, em especial no Nordeste. Alves e Rocha (2010) dimensionaram esse conjunto, mostrando que já chegaram a espantosos 73% do total de imóveis apurados no Censo, se tomado o valor da produção, aqueles com menos de meio salário mínimo mensal (em Reais de 2006). Somados, aqueles estabelecimentos respondem por apenas 4% do total da produção, mas são pouco mais de 3,77 milhões de estabelecimentos com níveis de renda totalmente insuficientes. Esse conjunto deveria, portanto, receber atenção prioritária em alguma eventual estratégia de desenvolvimento rural para o País.

Um terceiro desafio no campo brasileiro reside na dimensão política das relações entre produtores e suas organizações. Entretanto, ao contrário do esperado, não se trata de antever uma crescente oposição entre o MST e suas ações e algumas organizações representativas dos maiores proprietários de terra. A organização dos sem-terra, segundo todas as evidências, encontra-se atualmente em processo de enfraquecimento político, que pode se acelerar (NAVARRO, 2010b). Na verdade, aquela dimensão política se apresentará mais nitidamente nos próximos anos, opondo os grupos de produtores, que atualmente são segmentados entre os familiares e os segmentos não familiares. Esse é um dos maiores desafios a afrontar as políticas públicas, pois se trata, afinal, de uma disputa por escassos fundos públicos.

Finalmente, o maior de todos os desafios, a provocar uma ação consistente do Estado em relação ao mundo rural, desenvolve-se no plano institucional e diz respeito à necessidade, urgente, de discutir e implantar uma estratégia de desenvolvimento rural no País. Que seja inspirada por uma lógica sistêmica, que suprima os atuais equívocos existentes, como a citada segmentação institucional entre produtores. Que supere o atual hibridismo ministerial, de um anacronismo prejudicial aos interesses

nacionais. E que, por fim, dê atenção às necessidades crescentes de maior consistência logística e de aperfeiçoamento da infraestrutura (armazéns, estradas, entre outros). Mas essa estratégia precisa ser debatida sem convicções imperativas preestabelecidas e sem preconceitos, para que se possa encontrar um caminho mais efetivo e lógico para o futuro, superando os desafios referidos. Somente assim uma via de desenvolvimento rural sustentável se tornará viável no Brasil.

Conclusões

Este breve artigo oferece uma leitura, reconhecidamente genérica e simplificada, do desenvolvimento agrário brasileiro nos últimos 50 anos, com a pretensão de destacar alguns de seus momentos decisivos. Esses momentos, somados às principais mudanças operadas ao longo do tempo, devem embasar um debate sobre a ação governamental para o mundo rural brasileiro, especificamente por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Como tese principal, o ensaio insiste que o conjunto de mudanças que historicamente transformou, com alguma radicalidade, a face agrária brasileira atualmente exige maior abertura analítica dos interessados no assunto, no intuito de definir melhor os impasses que hoje se apresentam às atividades agropecuárias brasileiras. Desde o atual e danoso hibridismo ministerial que segmenta os produtores brasileiros, impõe-se a necessidade de propor uma efetiva estratégia pública que contemple os diversos agentes econômicos e sociais que, direta ou indiretamente, se relacionam com o mundo rural.

Sugerida uma concisa história da agricultura no período contemporâneo, o texto analisa os principais processos e mudanças que se relacionam com os desafios e os impasses da atualidade. Se estiverem corretos, ainda que parcialmente, esses temas demandarão um urgente debate nacional, o que permitirá identificar níveis mais amplos de convergência analítica e, quem sabe,

a partir de uma nova matriz de concordância, implantar uma real política de desenvolvimento rural para o Brasil, sob o comando da única área governamental que tem legitimidade e história institucional para comandá-la – o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Referências

ALVES, E.; ROCHA, D. de P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 11. No prelo.

BARROS, G. S. C. Política agrícola no Brasil: subsídios e investimentos. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 9. No prelo.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. Mudanças e reiteração da heterogeneidade do mercado de trabalho agrícola. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 5. No prelo.

CHESHIRE, L.; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. (Ed.). **Rural Governance: international perspectives**. New York: Routledge, 2007. 304 p.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Universalização dos direitos sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90**. Brasília, DF: Ipea, 2000.

DIAS, G.. A dificuldade de mudar: o caso da política agrícola no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 10. No prelo.

FAVARETO, A. Os desafios da expansão produtiva em regiões rurais – há um dilema entre crescimento econômico, coesão social e conservação ambiental? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 8. No prelo.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. P.; VALDES, C. Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira: análise dos dados dos censos agropecuários. In: GASQUES, J.

G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 1. No prelo.

GLYN, A. **Capitalism Unleashed**. Finance, Globalization, and Welfare. Oxford: Oxford University Press, 2006. 234 p.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Evolução recente da estrutura fundiária e da propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 2. No prelo.

KAGEYAMA, A.; SILVA, J. G. da. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983.

MACINTYRE, B. D.; HERREN, H. R.; WAKHUNGU, J.; WATSON, R. T. (Ed.). **Global Report**. Washington, DC: IAASTD, 2009.

MELLO, J. M. C. de; NOVAIS, F. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. Campinas: Unesp, 2009. 111 p.

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010a. Cap. 7. No prelo.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NAVARRO, Z. The Brazilian Landless Movement: critical times. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 196-223, 2010b.

OLIVEIRA, F. de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 2, p. 5-82, 1972.

SILVA, J. G. Os desafios das agriculturas brasileiras. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea: Mapa, 2010. Cap. 6. No prelo.