

# **A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna<sup>1</sup>**

*José Graziano da Silva<sup>2</sup>*

**RESUMO** - O principal objetivo deste trabalho é apresentar uma explicação para as novas formas de regulação das políticas agrícolas impostas pela emergência dos complexos agroindustriais (CAIs) no Brasil, a partir dos anos 70. O trabalho mostra, também, as razões da perda da regulação setorial através de políticas macroeconômicas no pós-guerra e como foi possível rearticular os interesses hegemônicos do campo na fase da modernização conservadora.

Termos para indexação: complexos agroindustriais e política econômica.

## **The Administration Policies in Brazilian Modern Agriculture**

**ABSTRACT** - The main target of this paper is to explain the new forms of regulation of Agriculture Policies imposed by the emergence of the Agroindustrial Complexes (CAIs) in Brazil, since the 70s. This work also shows the reasons for the loss of sectorial regulation through the macroeconomic policies in the post-war period, and how it was possible to rejoin the hegemonic concerns of the field in the conservative modernization phase.

Index terms: agroindustrial complexes and economic policies.

---

<sup>1</sup> Recebido em 03 de abril de 1989.

Aceito para publicação em 06 de abril de 1989.

Trabalho apresentado no XXVI Congresso Anual da SOBER, realizado em Fortaleza, CE, em 1988.

<sup>2</sup> Professor Livre-Docente e Coordenador do Curso de Doutorado em Economia do Setor Público do Instituto de Economia da UNICAMP, Caixa Postal 6135, CEP 13081 Campinas, SP.

## INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia vem sendo, ultimamente, objeto de um debate até certo ponto passional em nosso país. A retórica liberal – menor intervenção, retorno à soberania do mercado, redução dos impostos – vem sensibilizando setores “à esquerda e à direita”, desiludidos com o recente desempenho do Estado, seja indiretamente como gestor das políticas econômicas, seja diretamente como empresário. A desregulamentação da economia, a privatização das empresas e atividades controladas pelo Estado são o que Belluzo (1987) chamou de orientações universais da nova gestão econômica.

Segundo esse autor a decadência do paradigma keynesiano, que advoga a intervenção do Estado para corrigir as imperfeições do mercado e seus efeitos sobre o emprego e o nível de renda, está irremediavelmente associada ao fim da grande prosperidade do pós-guerra. Agora é preciso deixar que o mercado e a eficiência alocativa das decisões privadas regenerem as feridas rasgadas no tecido econômico pela passagem do Leviatã. Essa é a retórica e, apesar dela, quase todos acreditam sinceramente na decrepitude do Estado keynesiano.

Os discursos das lideranças rurais brasileiras sobre as políticas agrícolas recentes (especialmente pós-cruzado) são bons exemplos dessa retórica e sinceridade. Mas, retórica e sinceridade à parte, o fato é que como proposta concreta as mesmas pessoas que clamam de público contra a intervenção do Estado, no privado e principalmente no particular, acabam sempre por solicitar maior apoio e incentivo do governo às suas atividades.

Essa aparente contradição dos empresários (não apenas rurais) reflete um fenômeno que vem sendo chamado de feudalização ou balcanização do Estado. Trata-se, nada mais, nada menos, de apropriação privada do Estado por grupos particulares, não por delegação ou em nome de um setor ou fração de classe, mas em seu benefício próprio<sup>3</sup>. Em certo sentido, não passa do derivado moderno e institucionalizado de um tipo de lobby que combina necessariamente tráfico de influências com aquilo que, até hoje, as bolsas de valores chamam de “insiders”. Mas, diferentemente dos lobbies, a balca-

---

<sup>3</sup> O tema não é novo na literatura internacional. Janvry (1981) já ressaltava esse fracionamento, utilizando o termo balcanização do Estado. Como exemplo, cita o fato de em alguns países e períodos de tempo, determinados produtos se tornarem pesadamente protegidos e dotados com suporte institucional como se fossem produtos básicos pelo fato de que os interesses de grupos ganham o controle de instrumentos do Estado que condicionam o desenvolvimento capitalista nesse produto. Esse foi o caso, por exemplo, da Federação dos Cafeicultores (FEDECAFE), dos rizicultores (FEDEARROZ) e da Associação Nacional dos Produtores de Cana-de-Açúcar (ASOCANA), na Colômbia, e no Brasil, da Federação dos Produtores de Trigo (FECOTRIGO).

nização resulta não apenas no direcionamento das políticas públicas em função de determinações particulares, mas numa verdadeira captura de segmentos do aparelho estatal vitais aos interesses desses grupos de pressão.

Santos (1978) reporta as origens desse processo à inexistência de uma burguesia nacional organizada como ator político, em interação com e dentro do Estado. Para o autor, isso resultou no desinteresse dos capitalistas brasileiros pela burocracia pública, que evoluiu fora do monopólio ideológico da burguesia. Até os anos 30, o aparelho de Estado esteve capturado pelo clientelismo regional. Após 30, o aparelho estatal brasileiro foi se diferenciando e balcanizando. O Estado viria a se tornar grande, porém segmentado, induzindo simultaneamente a setorialização dos interesses privados que deveriam interagir com a nova burocracia em arenas compartimentalizadas.

Procurar-se-á mostrar neste trabalho as razões estruturais que ajudam a compreender esse fracionamento do Estado, em particular no que se refere às políticas agrícolas. Serão discutidas as razões da perda da regulação setorial das políticas macroeconômicas; as políticas de modernização, que rearticularam os interesses hegemônicos no campo e as novas formas de regulação impostas pela emergência dos complexos agroindustriais (CAIs).

## **A PERDA DA REGULAÇÃO SETORIAL**

A partir da constituição dos CAIs (Kageyama & Silva 1987), não apenas mudam os determinantes da dinâmica da agricultura brasileira. Já não se pode mais falar num único determinante, nem numa única dinâmica geral, nem num único setor agrícola. A agricultura brasileira, hoje, é uma estrutura complexa, heterogênea e multideterminada. Só se pode entendê-la a partir de seus variados segmentos constitutivos – os CAIs – com suas dinâmicas específicas e interligadas aos setores industriais fornecedores de insumos e processadores de produtos agropecuários (Muller 1986).

As implicações fundamentais dessa passagem de uma dinâmica setorial às dinâmicas dos CAIs podem ser assim resumidas:

1. O próprio corte setorial agricultura-indústria perde sua força analítica. Na verdade, ele se baseia na concepção de que a agricultura faz parte do setor primário da economia, ou seja, de que produz basicamente a partir dos recursos naturais disponíveis (terra, água) e dos insumos que ela mesma gera (sementes, fertilizantes orgânicos). Ora, a parte agropecuária em sentido estrito dos CAIs depende das indústrias produtoras de insumos, máquinas e equipamentos. Produz, basicamente, bens intermediários para a agroindústria processadora e não mais apenas de bens finais de consumo, como nos complexos rurais.

Kageyama & Silva (1987) notam, por exemplo, que, mesmo em termos contábeis, o setor agrícola significa, hoje, apenas um agregado macroeconômico sem muita utilidade analítica. Ou seja, não é a partir do todo que se definem as alíquotas, mas, ao contrário, é a partir do somatório contábil (e até certo ponto arbitrário) das partes que se define o todo. Assim, por exemplo, a Conta Agricultura no Orçamento Geral da União é obtida da soma das contas do subsídio do trigo, açúcar e álcool, das necessidades de formação dos estoques reguladores de carne e outros produtos, das importações de leite etc.

2. Se, a partir da emergência do complexo cafeeiro paulista, a noção de uma burguesia agrária como fração distinta e, muitas vezes, com interesses opostos a uma burguesia industrial, já era questionada, com a consolidação dos CAls e conseqüente integração de capitais que daí emerge, essa distinção perde qualquer sentido relevante<sup>4</sup>. Se antes foram os excedentes acumulados pelos próprios fazendeiros do café que financiaram bancos, estradas de ferro, indústrias e outras atividades urbanas lucrativas, com mais razão ainda pode-se dizer que, hoje, são os bancos, as indústrias, as companhias de transportes, bem como os fazendeiros (de café, de cana, de laranja), que financiam quaisquer desses ramos de atividades, desde que lucrativas.

Essa integração de capitais levou também à verdadeira territorialização da burguesia, na medida em que o mercado de terras tornou-se um ativo alternativo para as aplicações de capitais. O resultado é que os grandes capitais passaram a ter uma face agrária, não oposta, mas articulada às faces industrial e financeira. Internalizam-se, assim, nos complexos agroindustriais, as mesmas contradições interpostas pela propriedade fundiária ao desenvolvimento capitalista: a imobilização improdutiva de recursos financeiros e a incorporação de uma renda de monopólio específica – o monopólio de todas as terras – ao preço dos produtos agrícolas. Mas essas contradições, agora, na medida em que a propriedade da terra está subsumida ao capital, são secundárias.

O processo de formação de preços no interior do complexo agroindustrial permite repassar para frente (ou para trás, se não houver poder de mercado dos produtores da parte agrícola) aquilo que antes significava uma dedução do lucro capitalista: a renda da terra. Do ponto de vista dos capitais individuais, a imobilização improdutiva perde sentido, na medida em que as

<sup>4</sup> É oportuno assinalar que com a integração nacional e a abertura da economia brasileira aos capitais internacionais, a partir dos anos 50, parece cada vez mais difícil falar em burguesias regionais e/ou burguesia nacional como frações distintas e com interesses antagônicos ao da burguesia brasileira, genericamente falando.

terras tornaram-se um ativo financeiro constituindo, assim, em si mesmas, uma alternativa de investimento<sup>5</sup>.

Convém ressaltar que a integração de capitais e a internalização dessas contradições no processo de formação dos preços nos CAIs não as eliminam para o conjunto dos produtores agropecuários. Primeiro, porque uma fração significativa – e em certos casos politicamente importante – de grandes fazendeiros, como, por exemplo, os pecuaristas de cria e recria, e dos setores não modernizados do campesinato não estão integrados aos CAIs. Segundo, porque ainda que todos os produtores estivessem submetidos ao mesmo processo de formação de preços de um dado CAI, apenas os grandes capitais efetivamente se integram. Ou seja, apenas no nível dos grandes capitalistas ou, em outras palavras, da grande burguesia, não há uma distinção setorial clara entre os ramos da atividade produtiva em que aplicam seus capitais.

Entre os pequenos e médios capitais, todavia, continua efetivo o corte dos capitais agrários, comerciais e industriais, segundo o espaço social em que se dá sua reprodução. Essa diferença básica em relação ao ramo de aplicação produtiva entre grandes, de um lado, e pequenos e médios capitais, de outro, dificulta a unidade interna dos CAIs, a qual só é alcançada frente a um poderoso inimigo externo, quase sempre o governo. Na hora de pedir mais crédito, isenções de impostos e tarifas, é que se harmonizam os interesses dos grandes e pequenos, estes geralmente manipulados por aqueles, de modo a poder apresentar a reivindicação como uma questão de justiça social, que compõem determinado CAI. Mas, por exemplo, na hora de definir as margens internas de comercialização, a oposição entre pequenos e grandes reflete claramente o nível de integração de seus respectivos capitais<sup>6</sup>.

3. Como terceira consequência da desarticulação dos complexos rurais e constituição dos CAIs, pode-se dizer que a agricultura perde a sua regulação geral que era dada pela dinâmica mercado externo/mercado interno. Essa perda impõe uma participação cada vez maior do Estado no sentido de formular políticas específicas para cada complexo agroindustrial, com um duplo objetivo. Primeiro, restabelecer uma nova regulação geral, na medida em que o Estado passa a definir os principais parâmetros para a rentabilidade dos capitais empregados nos distintos ramos. Segundo, como árbitro das contradições que se internalizam nos novos complexos, como, por

---

<sup>5</sup> Obviamente o mesmo não se aplica para o capital em geral: permanece não apenas a contradição da imobilização improdutiva, como também a irracionalidade da propriedade privada das terras no modo de produção capitalista.

<sup>6</sup> Tome-se por exemplo, o caso dos usineiros e fornecedores de cana: aos primeiros interessa o preço final do açúcar e não da matéria-prima, apesar de serem também produtores de cana-de-açúcar.

exemplo, a fixação de preços e margens dos produtos intermediários, fiscalização da competição oligopólica, estabelecimento de cotas especialmente no caso das exportações. Isto se reflete, por exemplo, na composição do governo, que é apropriado não apenas pela burguesia enquanto classe proprietária dos meios de produção, mas por lobbies de interesses específicos deste ou daquele ramo de atividades, forçando uma balcanização (ou feudalização) do próprio aparelho de Estado.

## **AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE MODERNIZAÇÃO**

Procurar-se-á mostrar como o Estado perde a capacidade de estabelecer uma regulação geral do setor agrícola à medida que se constituem os CAIs, obrigando à formulação de políticas específicas para cada um desses segmentos.

A decomposição do complexo rural a partir de 1850 e a concomitante expansão cafeeira, no período de 1890 a 1930, engendraram o aparecimento de inúmeras atividades urbanas antes escondidas no seio da economia agrária. A partir do início dos anos 30, a decadência do café impõe uma diversificação das atividades agrícolas e dinamização do processo de industrialização pelas novas possibilidades que se abriam com a substituição de importações. O setor agrícola, antes confundido com o setor exportador, abre-se para a produção para o mercado interno, embora continue a desempenhar um papel fundamental no comércio exterior brasileiro até os dias de hoje.

Do ponto de vista das políticas operadas pelo governo, o importante a destacar é que, até a crise de 1929, em torno de uma única política macroeconômica, a política cambial, podiam ser articulados os interesses do setor cafeeiro, que constituía a classe hegemônica. Na verdade, a economia brasileira era o café. Todas as políticas do estado brasileiro giravam em torno da política de valorização do café: compra de excedentes, financiamentos externos, impostos sobre exportação. O resultado foi o acúmulo de grandes estoques invendáveis e um contínuo crescimento da oferta, dado que as novas plantações continuaram refletindo o fato de que o café continuava a ser uma das melhores alocações de capital possíveis no país. Quando em 1929 estourou a crise, o valor dos estoques de café acumulados sobrepassava 10% do PIB. A produção máxima seria alcançada apenas em 1933, o ponto mais baixo da depressão, como reflexo das grandes plantações de 1927-28.

Como destaca Furtado (1963), a solução que, à primeira vista, parecia mais racional, consistia em abandonar os cafezais. Entretanto, o problema consistia menos em saber o que fazer com o café do que decidir quem pagaria pela perda. Colhido ou não o café, a perda existia. Abandonar os cafezais sem dar nenhuma indenização aos produtores significava fazer recair

sobre estes a perda maior. Ora, a economia havia desenvolvido uma série de mecanismos pelos quais a classe dirigente cafeeira lograra transferir para o conjunto da coletividade o peso da carga na queda cíclica. Assim foi feito. O adequado manejo da taxa de câmbio, desvalorizando rapidamente nossa moeda em termos reais, permitiu um crescimento das exportações e redução das importações. Novos empréstimos foram feitos já não mais para acumular estoques, mas para destruí-los, evitando que, assim, continuassem a pressionar pela queda nos preços.

As políticas agrícolas do período de 1930/65 também são bem conhecidas. O deslocamento do centro dinâmico da economia cafeeira para os segmentos urbano-industriais nesse período reflete claramente a redução relativa da importância do setor exportador na formação da renda nacional e a conseqüente emergência de novos segmentos e frações de classe. A crescente importância da classe média urbana, dentro da qual se destacava a burocracia civil e militar, grupos financeiros internacionais (que continuavam emprestando grandes somas ao país), os comerciantes e os novos industriais que surgiam sob a proteção da política cambial. Em suma, a partir de 30, não se pode falar do Brasil como um país agrário, a não ser por anacronismo, como bem expressou Ianni (1984).

O período de 1930/65 corresponde à integração dos mercados nacionais de alimentos, de trabalho e de matérias-primas. Ele termina com a constituição do D<sub>i</sub> industrial, acelerada a partir de 1955, com um bloco de investimentos altamente complementares que delinearam a chamada fase da industrialização pesada brasileira. Ao longo desse período, o complexo cafeeiro, que criara o espaço inicial para a industrialização, vê esse processo ganhar um dinamismo próprio pelas novas possibilidades que se abriram com a substituição de importações. É principalmente o café que financia esse processo através do mecanismo de diferenciação cambial que protegia as indústrias nascentes do país, às custas de um confisco estabelecido sobre o preço da saca exportada. Ou seja, é ainda em torno da política cambial que se articulam os interesses dos segmentos dominantes de burguesia brasileira.

Como relata Delgado (1985), a política de sobrevalorização cambial é adotada com maior ênfase no período de 1946 a 1957, por intermédio do regime de licenças de importação a câmbio fixo. Sem alterar em sua substância o caráter marcadamente sobrevalorizado do cruzeiro, empreende-se pelo regime de taxas múltiplas de câmbio, que se instaura a partir de 1953, a política explícita de transferência das cambiais de exportação agrícola (com preponderância de mais de 70% do café) para importação de insumos e bens de capital e outros insumos definidos como essenciais e, portanto, beneficiados pelas licenças de câmbio favorecido. Esse sistema de taxa de câmbio sobrevalorizada conviveu – sob diversas nuances, até 1961 (resolu-

ção nº 204/61 da SUMOD) – com taxas múltiplas de câmbio sem que se abandone a sistemática de sobrevalorização cambial; utiliza-se com maior freqüência, a partir de 1957, a proteção tarifária como forma de incentivo à indústria nascente.

É muito interessante o debate em torno do confisco do café para financiar o processo de industrialização, particularmente no pós-guerra. Os setores agrários se posicionaram firmemente contra o confisco, com um discurso contra os novos ricos que importavam indústrias obsoletas com nosso dinheiro, enquanto a agricultura está abandonada à míngua. Mas, é um equívoco reduzir a posição dos proprietários rurais brasileiros a uma postura antiindustrialização. Vários trabalhos recentes, como, por exemplo, Stolke (1968), mostram que, na verdade, o que eles queriam era também uma política de modernização, mas da agricultura, através da importação de máquinas, equipamentos e outros insumos à taxa de câmbio favorecido. Em outras palavras, as elites agrárias queriam uma política de industrialização que modernizasse a fase técnica da agricultura, mesmo porque os grandes proprietários sentiam-se crescentemente ameaçados pelas propostas de reforma agrária que ganhavam cada vez mais força no final dos anos 50 e início dos 60.

O bloco de investimentos realizados a partir de 1955 para a implantação do D<sub>I</sub> industrial criou condições, pela sua complementaridade, de iniciar a internalização também do D<sub>I</sub> para a agricultura. Mais do que isso, os setores industriais pressionavam exatamente pela modernização da agricultura preocupados com a oferta de alimentos e matérias-primas. Segmentos oligopólicos do capital internacional, particularmente os ligados à indústria de tratores e insumos químicos, mostravam-se interessados em transferir plantas (em grande parte, na verdade, obsoletas) para o país, em função dos crescentes incentivos fiscais criados pelo governo brasileiro.

Não é por acaso que essa política de modernização conservadora, uma via capitalista de desenvolvimento que não tocava na estrutura da propriedade rural, seria exatamente o sentido das políticas agrícolas agrárias dos governos militares que se seguiram ao golpe de 1964, apoiado por esses segmentos da burguesia brasileira e do capital internacional. O seu carro chefe foi a política de crédito rural subsidiado. Do lado da indústria, criava-se um mercado cativo para as máquinas, equipamentos e insumos produzidos. Do lado dos produtores rurais, financiavam-se, a prazos relativamente longos e juros reais negativos, os elementos necessários à transformação na base técnica da produção agropecuária (capital fixo e circulante), bem como as próprias necessidades monetárias criadas pela modernização das relações necessárias para que a incipiente política de modernização agropecuária, impulsionada no pós-guerra com a importação de máqui-

nas, equipamentos e insumos químicos, desembocasse na própria industrialização da agricultura.

Nos anos 50, a política de taxas múltiplas de câmbio favoreceu a importação de máquinas, equipamentos e insumos químicos (basicamente fertilizantes) para a modernização da agricultura brasileira. É óbvio que, a partir da internalização do D<sub>1</sub> para a agricultura nos anos 60, os interesses aí representados não podiam mais ser articulados apenas em torno de uma política cambial seletiva. Não se tratava mais de favorecer certas importações, antes, pelo contrário, tratava-se de coibi-las de modo a criar um mercado interno cativo para as indústrias que aqui se instalavam, sob o pretexto de serem recentes, apesar de serem quase todas propriedades de grupos oligopólios internacionais com vasta experiência no ramo em inúmeros outros países.

Em outras palavras, se a política cambial seletiva permitia discriminar os produtos a serem importados quando existissem similares nacionais, isso não era suficiente para garantir a demanda interna. A elevada margem de lucro garantida pelas barreiras tarifárias não se realizaria se não houvesse demanda por parte dos agricultores. Era fundamental, portanto, acrescentar às tarifas protecionistas um mecanismo indutivo que garantisse uma modernização quase compulsória da base técnica da agropecuária brasileira.

Esse mecanismo foi o financiamento a taxas subsidiadas e a prazos relativamente longos, quando comparados às linhas de crédito comerciais vigentes, através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Criado em 1965, juntamente com a reforma do Sistema Financeiro, o SNCR estabeleceu as condições necessárias para canalizar compulsoriamente uma percentagem dos depósitos à vista dos bancos para a política de modernização conservadora. Mas só os produtores rurais foram contemplados. Os recursos compulsórios que não conseguissem ser aplicados no campo eram repassados ao Banco Central na conta FUNAGRI e destinados a incentivar programas agroindustriais. (Kageyama et al. 1987).

Em resumo, a política de crédito rural subsidiado não apenas permitiu reunificar os interesses das classes dominantes em torno da estratégia de modernização conservadora da agropecuária brasileira, como também permitiu ao Estado restabelecer o seu poder regulador macroeconômico através de uma política monetário-financeira expansionista. Não é sem outra razão que a política de crédito rural é considerada o carro chefe da política de modernização conservadora até o final dos anos 70.

Depois de 1979, ironicamente a partir do momento em que a agricultura é dita prioritária no último dos governos militares pós-64, o crédito rural subsidiado perde sua base de sustentação política. A elevação das taxas inflacionárias, de um lado, fez crescer os subsídios implícitos nas taxas nominais prefixados do SNCR; de outro, reduziu drasticamente o volume de de-

pósitos à vista nos bancos comerciais, fonte básica dos recursos canalizados para o crédito rural. Os programas recessivos de ajuste impostos pelo Fundo Monetário Internacional, a pretexto de combater o déficit público, impediram que o Tesouro Nacional, via Banco do Brasil, pudesse continuar bancando os volumes demandados de crédito rural nos anos 80. A saída foi reduzir os níveis de subsídio embutidos, basicamente trocando as taxas nominais prefixadas (numa conjuntura de ascensão inflacionária) por pós-fixadas.

Ainda que as taxas de juros reais do crédito rural continuassem significativamente menores que as das linhas comerciais, a introdução de taxas pós-fixadas transformava o crédito rural de um crédito específico para as atividades agropecuárias, regido por taxas e condições particulares, em parte do crédito em geral do sistema financeiro, regido pelos índices de correção monetária. Assim, independente da inflação do setor (isto é, da variação dos preços dos insumos e serviços utilizados pelos produtores rurais e da variação dos preços dos produtos agrícolas), o produtor rural pagava a inflação média da economia, medida pelo índice geral de preços. A agricultura passava a participar, assim, diretamente da ciranda financeira, favorecendo ainda mais os grandes capitais que podiam defender-se da inflação fazendo aplicações financeiras corrigidas pelas OTNs (Buainain 1987).

Resumindo, no final dos anos 70, ao lado das restrições do crédito, o significado maior da crise do padrão de financiamento para a agricultura foi a perda do tratamento diferencial em suas relações com o setor financeiro. Isto significa que o capital produtivo aplicado na agricultura passou a enfrentar as mesmas dificuldades do capital produtivo em geral, cuja valorização passou crescentemente para o circuito financeiro devido às condições oferecidas pelo mercado e ORTNs (Kageyama et al. 1987).

## **OS CAIS E AS NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO**

As políticas de modernização conservadora, implementadas em especial após o golpe militar de 1964, impuseram transformações radicais na forma de produzir do agro brasileiro. Elas culminaram na constituição dos CAIs, a partir dos anos 70, articulando basicamente três segmentos: o D1 para a agricultura (agora já internalizado no país), a nova agroindústria oligopólica e a própria agricultura nos seus segmentos modernos.

O novo padrão produtivo que daí emerge (Müller 1982) não pode ser considerado simplesmente um padrão agrícola ou agroindustrial mais articulado intersetorialmente. Os CAIs representam a própria superação desse corte analítico de modo que, como tendência, poder-se-ia imaginar que não existiria mais um setor agrícola ou um setor industrial.

Hoje, não se pode mais compreender a estrutura e a dinâmica da agricultura brasileira sem levar em conta a estrutura e a dinâmica dos setores industriais com ela interrelacionados, bem como as formas e as características próprias das ligações que se estabelecem entre eles. Também é insuficiente tratá-las de forma abrangente, substituindo a agricultura por um pretenso CAI genérico. A heterogeneidade de situações é tal que, somente a partir de casos concretos e específicos, é possível compreender de fato a dinâmica da produção e das mudanças estruturais nas atividades agrícolas. A resposta dessa dinâmica a políticas de preços, crédito, tecnologia certamente deverá ser distinta, caso se trate de uma atividade que já se insere numa estrutura de complexo (cana e soja, por exemplo), ou de outra que mal mantém vínculos intersetoriais definidos (caso típico do feijão).

Os CAIs, em cada ramo de atividade específico onde se apresentam, respondem por uma dinâmica própria, particular, que não guarda necessariamente o mesmo ritmo e pontos de inflexão de outros segmentos da economia.

Assim, pode-se dizer que, hoje, não existe mais apenas uma agricultura, existem vários complexos agroindustriais. E a dinâmica desses segmentos da agricultura é a dos complexos. Em todos eles, porém, existe um elemento aglutinador, administrando-os, que são as políticas do Estado. A questão a ser respondida então é: qual o sentido geral dessas políticas? Já foi dito que as políticas de modernização conservadora dos anos 70 dirigiram-se no sentido de soldar os três segmentos fundamentais dos CAIs: (o D<sub>1</sub> para a agricultura, a nova indústria oligopólica e os segmentos modernos da agricultura), por meio do crédito rural e dos fundos específicos para crédito agroindustrial. Como entender que, após a implantação dos CAIs, a ênfase da política agropecuária mude para a política de preços mínimos?

A resposta a essas questões tem que ser buscada nas contradições internalizadas nos próprios CAIs. Vale recordar que essas contradições são secundárias porque a própria constituição dos CAIs, na medida em que resulta de uma superação da dicotomia setorial agricultura-indústria, implica a subordinação da propriedade fundiária ao capital. Mas, como antes, essas contradições se exprimem concretamente no processo de formação dos preços dos produtos agropecuários que hoje integram os CAIs.

Dado que os produtos agropecuários são, agora, insumos para os outros ramos encadeados, o sistema de preços relativos no interior dos CAIs acaba por fixar as margens de lucro dos produtos agrícolas e, na medida em que os produtores rurais se tornam especializados num único produto, a própria rentabilidade dos seus capitais. Como o preço final, em última instância, é sempre limitado pela capacidade de pagamento dos consumidores finais, os agentes intermediários da cadeia, quase sempre firmas oligopólicas, monopsônicas ou oligopsônicas, repassam para trás as pressões de

custos que ameacem reduzir suas vendas e/ou margem de lucro, via redução dos preços dos insumos e matérias-primas adquiridos. Apenas no caso do elo agropecuário dos CAIs isso não é possível, dado o caráter oligopólio-co-oligopsônico dos segmentos do D<sub>1</sub> a montante e a jusante da agricultura. Configura-se, aí, o que foi chamado de tesoura de preços por Guimarães (1984), uma compressão da renda dos produtores rurais pressionados, de um lado, pelos setores oligopólicos que vendem insumos, máquinas e equipamentos; de outro, pelas agroindústrias, monopsônicas na maioria dos casos.

É por essa razão, e não apenas pelas dificuldades de manter os incentivos creditícios, que a política de preços mínimos ganhou importância nos anos 80. Com a consolidação dos CAIs, tornou-se fundamental aos capitais não integrados a fixação de uma barreira institucional, impedindo, assim, que o repasse para trás na cadeia inviabilizasse margens mínimas de rentabilidade para os capitais alocados exclusivamente nas atividades agrárias, especialmente nos momentos de crise<sup>7</sup>.

A ascensão da política de preços – incluindo aí a de preços mínimos – à política ordenadora dos interesses internalizados nos CAIs explica o discurso aparentemente contraditório do empresariado. De um lado, ao propor a liberalização, os capitais integrados arrastam ideologicamente os produtores rurais (especialmente os pequenos) para uma proposta que, em princípio, não lhes é favorável. De outro, ao clamarem pela intervenção, os pequenos capitais expressam a necessidade de uma regulação do Estado através do controle de preços oligopólicos, como condição de manutenção de margens mínimas de rentabilidade. A unidade aparece somente nos pleitos de redução da carga fiscal e/ou criação de incentivos específicos que beneficiem suas atividades.

Uma política de preços na fase dos CAIs é necessariamente uma política específica por produto. Ela não tem, por isso, o mesmo poder regulador das políticas macroeconômicas, como a cambial e a de controle de taxa de juros. Uma política de preços do álcool, por exemplo, pode quando muito ordenar os interesses do complexo sucro-alcooleiro; mas, nada, ou muito pouco, tem com os interesses do complexo soja, ou das carnes.

Em razão dessa necessária especificidade por produto, que se traduz num fracionamento do poder regulador do Estado, e da diversidade dos interesses internalizados nos CAIs, a política de preços acaba por politizar as políticas agrícolas. Ou seja, os produtores rurais se organizam para defender

<sup>7</sup> São sintomáticas a esse respeito as dificuldades introduzidas por uma política de congelamento de preços, entre os fornecedores dos CAIs. Quando do Plano Cruzado, por exemplo, além da utilização das tablitas, o governo teve que arbitrar inúmeras negociações sobre os descontos que deveriam ser exigidos no preço dos fornecedores que ficaram conhecidos como “Fator Sayad”.

os seus preços em função dos seus interesses, opostos quase sempre aos demais segmentos do complexo. Esse conflito interno tem quase sempre que ser arbitrado, ou pelo menos organizado e acompanhado, pelo Estado, via manejo de outras medidas políticas e administrativas do tipo fixação de cotas de produção (ou exportação), manipulação de alíquotas fiscais, liberação de recursos creditícios.

Desse modo, as políticas de preços tornam-se, de um lado, fundamentais para harmonizar os interesses internalizados nos CAIs. Reforçam, de outro, a necessidade dos produtores rurais – especialmente dos não integrados – de se organizarem por produto, acirrando os conflitos de interesses. Uma primeira consequência dessas organizações de produtores rurais por produto é a negociação em condições de igualdade com os capitais oligopólicos e monopólicos integrados nos CAIs. Essa é, na verdade, uma tentativa de, embora os seus capitais continuem a se reproduzir num espaço socialmente determinado como agrário, participar nos lucros como se fossem capitais integrados aos CAIs. Um exemplo atual dessa estratégia é a dos produtores de laranja que procuram fixar o preço da fruta entregue para esmagamento ao preço do suco exportado pelas agroindústrias do setor.

Uma segunda consequência dessas organizações por produto é o enfraquecimento da representação formal (e legal) dos produtores rurais. A estrutura legal da representação do patronato rural representa, hoje, apenas uma reunião formal dos produtores. A representação real, todavia, se faz através das associações por produto. Essa dissociação entre a representação legal-formal e a representação real tem uma razão muito simples: a política agrícola brasileira sempre foi estruturada por produto. Dessa maneira, as demandas políticas e as reivindicações também sempre se fizeram por produto. Ocorre que, até a crise de 29, a política agrícola brasileira se reduzia, na verdade, à política do café. Mas, a partir daí, com a desagregação do complexo cafeeiro até a estruturação dos distintos complexos agroindustriais, nos anos 70, os agricultores passaram por importantes modificações. A principal delas, do ponto de vista da sua representação, foi a crescente especialização da produção. Já não é mais o agricultor multiprodutor, nem mesmo agricultor-pecuarista, a regra geral.

Embora o agricultor moderno ainda conserve um certo grau de diversificação dentro de sua unidade produtiva, existem sempre uma ou duas atividades principais que respondem pela maior parcela de sua renda. Em síntese, a própria modernização da agricultura brasileira aprofundou o fosso entre a representação formal e a representação real do patronato rural brasileiro. As organizações por produto (incluindo aí as cooperativas) foram fortalecidas nos últimos 25 anos. Assumiram, de fato, a representação dos produtores rurais, com uma vantagem: na maioria dos casos conseguiram articular grandes e pequenos produtores fornecendo àqueles a massa de manobra

essencial para, democraticamente, exercerem o seu poder de pressão junto ao Governo. (Silva 1986).

Finalmente, cabe mencionar que a política de preços, ao fortalecer a organização independente por produto dos diversos segmentos do CAI, por consequência, acirrar os interesses particulares af internalizados, contribui também para uma nova postura do próprio Estado. Antes, na condução das políticas de modernização, o Estado podia ser entendido como um planejador da alocação dos capitais privados, como a personificação da racionalidade do capital em geral. Com as políticas de preços, o Estado recupera sua importância como árbitro – quase sempre parcial – dos conflitos internalizados nos CAIs. Mas um árbitro que também distribui benesses aos seus favoritos, exatamente aqueles que se apropriaram de partes do aparelho de Estado que lhes permitem manipular outras políticas em seu próprio interesse. Daí o fracionamento ou a feudalização do próprio Estado que leva à inoperância da sua estrutura concebida ainda na época dos cortes setoriais básicos de agricultura, indústria e serviços.

É dentro dessa perspectiva da inoperância do aparelho de Estado concebido a partir dos cortes setoriais que se pode entender a pressão empresarial para fechar certas autarquias e repartições públicas. Na opinião de um conceituado líder empresarial, N. Bittencourt, presidente do Grupo Agroceres, a longo prazo a solução é uma perestroika, com a extinção de ministérios, IBC, IAA, e enxergar o setor como um complexo agroindustrial (Folha de São Paulo, 21.02.88). A idéia não é novidade, especialmente nos países socialistas que vêm realizando reformas profundas no aparelho de Estado de maneira a quebrar a segmentação setorial de sua estrutura administrativa.

Um exemplo disso é o caso da Bulgária que extinguiu o ministério da Agricultura e órgãos correlatos, repassando suas funções para a União Nacional dos Complexos Agrícolas (UNCA), órgão supremo dos 299 complexos agroindustriais existentes no país, cujos dirigentes são eleitos a cada 3 anos em todos os níveis, e que reúne a agricultura propriamente dita (cada unidade varia de 10 a 30 mil hectares), a indústria alimentícia, a construção de máquinas e equipamentos, a ciência com a Academia para a Agricultura, e os Institutos Regionais de Pesquisa para seleção de sementes, criação de gado (Burchett s.d.).

Mas não é só a inadequação da estrutura administrativa do aparelho de Estado que se evidencia na era dos complexos agroindustriais. Também a instabilidade e até mesmo a contradição entre as suas várias políticas se acentua com a feudalização do Estado. Alguns autores, como Mueller (1987), atribuem a instabilização das políticas agrícolas à presença de grupos intragoverno com perspectivas distintas e diferentes bases de poder que não só atuam como instrumento de captação e transmissão das reivindica-

ções dos grupos externos, como possuem objetivos específicos para as políticas que são implementadas, objetivos esses que, freqüentemente, divergem entre tais grupos.

No caso brasileiro, o autor identificou basicamente dois grupos intragoverno: os condutores da modernização, que atuam primordialmente com vistas à expansão urbano-industrial do país e ao alcance de certos objetivos macroeconômicos globais; e os administradores da agricultura, que têm como objetivo maior a expansão e o desenvolvimento da agropecuária do país. É da interação entre os dois grupos intragoverno, e entre estes e os grupos de pressão, que se amoldam e se modificam as políticas agrícolas. Estas, por sua vez, produzem impactos, tanto diretos, alterando os preços de produtos agropecuários, como indiretos, sobre o nível geral de preços.

Entretanto, como cabe aos condutores da modernização a condução da estratégia global de desenvolvimento e a gerência da política econômica, sua influência sobre a política agrícola tende a ser considerável, excedendo, por vezes, a dos administradores da agricultura. Em consequência, as políticas que acabam sendo adotadas adquirem um nítido viés de curto prazo (Mueller 1987). O modelo de Mueller (1987) infelizmente continua a pressupor não só um setor agrícola que não existe mais, como também um grau de autonomia da burocracia estatal pensada em termos do Estado desenvolvimentalista dos anos 50, que não mais corresponde ao Estado feudalizado da época dos CAIs.

Uma explicação mais realista seria combinar a competição dos grupos oligopólicos dos CAIs pela captura de segmentos do aparelho de Estado vitais à acumulação de seus capitais (privados) com a existência de estamentos burocráticos que se subordinam a esses grupos de interesses, como forma de garantir a sua própria sobrevivência econômica, social e política. Assim, é possível entender, de um lado, a perda de poder político dos órgãos setoriais e regionais. Para os CAIs que têm no exterior o seu mercado principal, como os sucos cítricos, a troca do diretor da CACEX, que fixa as suas cotas e os preços de exportação, é muito mais importante que a do ministro da Agricultura. De outro lado, permite superar os cortes tradicionais macro/micro e curto/longo prazo, introduzindo na questão das formulações de políticas não apenas a dicotomia público/privado (que precisa ser urgentemente resgatada no nosso país, sem falso moralismo), mas principalmente a distinção entre o capital em geral e os distintos capitais individuais, privados ou não.

Na verdade, a idéia de que o Estado é o portador da racionalidade do capital em geral não passa de uma abstração genérica, cuja lógica só se expressa como tendência. O mundo real da política econômica é o dos capitais individuais, cuja dinâmica é dada pela concorrência e pela acumulação. Cabe ao Estado procurar administrar os conflitos de interesses daí oriundos.

Assim, os capitais individuais demandam junto ao Estado as condições concretas que facilitam a sua reprodução. Essas condições, no caso dos CAIs, espelham uma diferença básica que resulta de serem ou não capitais inter-setorialmente integrados. Em se tratando de pequenos produtores rurais, os seus capitais encontram-se geralmente imobilizados em sua maior parte na forma patrimonial (terras, benfeitorias, imóveis urbanos), em outra menor, aplicados às atividades produtivas eminentemente agropecuárias. Ainda que participantes dos CAIs, estão aí subordinados aos mecanismos da competição oligopólica dos grandes capitais integrados cuja fração maior não está imobilizada, mas, ao contrário, colada ao sistema financeiro, em busca das melhores condições de aplicação (produtiva ou não).

Em resumo, as diferenças fundamentais que se expressam nas demandas por políticas específicas para os distintos segmentos dos CAIs, não refletem mais apenas o corte agrário/industrial, mas o fato de os capitais estarem ou não integrados, o que resulta de uma definição mais restrita (produtivo) ou mais ampla (financeiro) de seus espaços de reprodução social.

Aqui, as concepções instrumentalistas e estruturalistas do Estado são inadequadas para caracterizar o Estado capitalista moderno (De Janvry 1981). Os instrumentalistas assumem o Estado como um instrumento da classe dominante e daí o enfocam basicamente do ponto de vista do poder das elites, suas estratégias e mecanismos para perpetuar essa dominação. Não permitem identificar os múltiplos interesses das várias frações de classe dominante apresentando-a como uma unidade que não existe. Os estruturalistas assumem o Estado como o agente através do qual as restrições econômicas e políticas que derivam do processo de acumulação são resolvidas. Não especificam as contradições colocadas para a operação do próprio Estado.

Não se pode também considerar o Estado apenas como o mediador dos conflitos de classes e relativamente autônomo do processo de acumulação. Seria colocar o Estado entre as classes e fora da economia. Mas tampouco se pode tomar o Estado como um resultado de uma lógica do capital onipresente e onisciente que nega, na prática, a ação das classes sociais.

Há que se entender que o desenvolvimento capitalista é por si mesmo contraditório: cria e destrói; gera riqueza de um lado e miséria de outro. A luta de classes é a expressão social dessas contradições, as quais se traduzem nas relações de trabalho, na competição entre os capitais. Para não se autodestruírem, os capitais individuais – ou seja, os capitalistas – necessitam de um poder regulador, o Estado. Mas de um Estado que não esteja acima das classes, mas, sim, que possa ser apropriado por esses distintos capitais. Em outras palavras, que possa ser usado em prol deste ou daquele grupo oligopólico. Assistirão, todavia, os demais segmentos capitalistas

passivamente a essa feudalização? Se não, a quem caberá arbitrar os conflitos?

## AGRADECIMENTOS

O autor agradece a Angela Kageyama e ao Prof. Rodolfo Hoffmann os comentários recebidos.

## REFERÊNCIAS

- BELLUZZO, L.G. **Senhor**, (355):43, 1987.
- BUAINAIN, A.M. Agricultura pós-cruzado (Euforia e Crise). In: CARNEIRO, org. **A política econômica do cruzado**. Campinas, UNICAMP, 1987. p.73-99.
- BURCHETT, W. **Bulgária: presente - passado - futuro**. São Paulo, Novos Rumos, s.d.
- DE JANVRY, A. **The agrarian question and reformism in Latin America**. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1981.
- DELGADO, G.C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo, Ícone/UNICAMP, 1985.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 5.ed. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963.
- GUIMARÃES, A.P. **A crise agrária**. Rio, Paz e Terra, 1984.
- IANNI, O. **Origens agrárias do estado brasileiro**. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- KAGEYAMA, A. & SILVA, J.G. da. **A dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais**. Campinas, IE/UNICAMP, 1987. 54p.
- KAGEYAMA, A. et al. **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais**. Campinas, IPEA-IPLAN-FECAMP, 1987. (mimeo).
- MUELLER, C.C. Agricultura, inflação e o plano cruzado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 25, São Luiz, 1987. **Anais...** Brasília, SOBER, 1987. p.130-65.

- MÜLLER, G. A economia política do CAI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 24, Lavras, 1986. **Anais...** Brasília, SOBER, 1986. p.347-67.
- MÜLLER, G. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 2/1(6):47-77, abr./jun. 1982.
- SANTOS, W.G. dos. **Liberalismo e política**. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1978.
- SILVA, J.G. da. A política agrícola e a reforma agrária da nova república. **Reforma Agrária**, Campinas, 16(2):62-67, ago./nov. 1986.
- STOLKE, V. **Cafecultura - homens, mulheres e capital (1850-1980)**. São Paulo, Brasiliense, 1986.