

BREVES NOTAS SOBRE A NATUREZA DA POLÍTICA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA: DO PLANEJAMENTO POR PRODUTO AO PLANEJAMENTO GLOBAL

Reginaldo Souza Santos*

1. Introdução; 2. O processo de mudança nos padrões produtivo-organizativos do Estado capitalista; 3. As transformações econômicas e a natureza do planejamento no pós-1930; 4. A dinâmica da política agrícola no Brasil.

Contribuição para o entendimento da natureza e das características do Planejamento Agrícola, no Brasil. Até meados da década de 60, a base lógica das políticas agrícolas estava centrada numa ação por produto. Não havia integração entre essas diferentes ações. A base institucional montada para a execução dessa política apresentava as mesmas características, pela qual foram criados – notadamente a partir de 1930 – institutos específicos para fazer políticas para produtos específicos, entre os quais o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Instituto do Cacau da Bahia (ICB).

Essas características, entretanto, começam a mudar a partir da segunda metade dos anos 60, época em que se introduz a modernização na agropecuária brasileira. No lugar da velha estrutura, uma nova se interpõe, mediante a qual as políticas estatais se generalizam – tanto do ponto de vista dos produtos quanto em termos espaciais. Existe agora uma ação estatal genérica em termos da pesquisa agropecuária, do crédito rural, da extensão rural, etc. Desse modo, a natureza da política da agropecuária brasileira passa de um planejamento por produto e alcança, com a ação modernizadora, o planejamento global, integrado.

1. Introdução

Este ensaio tem por objetivo analisar a dinâmica da política agrícola brasileira. Não se trata de uma análise relativa à validade ou aos resultados verificados das políticas executadas; trata-se, pois, de uma análise estrutural, na qual o objetivo de investigação é a natureza assumida pela política agropecuária nos vários momentos históricos por que passaram a economia, em geral, e a agricultura, em particular.

Como nossa preocupação central ao longo do texto é tentar demonstrar que a política agrícola brasileira tem uma dinâmica que parte de uma formulação por produto para alcançar, nos dias atuais, uma base geral e integrada – centrada nas ações creditícia-fiscal, na produção e difusão tecnológicas, no abastecimento e na política fundiária – achamos por bem adotar uma metodologia de análise mais rigorosa, cujo ponto de partida é uma breve consideração teórica a respeito das mudanças ocorridas mais recentemente nos padrões produtivos e organizativos do Es-

* Professor adjunto no Departamento de Administração Pública da Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestre em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas; doutorando em Economia do Setor Público na Unicamp. (Endereço do autor: Rua Maria Tereza Dias da Silva, 62 - Cidade Universitária - 13.083 - Campinas, SP.)

tado, as implicações desse fato sobre a natureza das políticas e do planejamento públicos e, finalmente, a análise da dinâmica da política agrícola de per si para o entendimento das suas características adquiridas com o processo de modernização, implementado com maior vigor a partir da segunda metade dos anos sessenta.

Nesse sentido, a estrutura do trabalho compreende a sua divisão em três partes. A primeira é dedicada a algumas considerações teóricas sobre as mudanças nos padrões produtivos do Estado capitalista. Sua validade para os propósitos deste ensaio é dada pela necessidade de mostrar que o aprofundamento das relações do Estado capitalista com a sociedade, notadamente do lado dos aspectos econômicos, conduz inexoravelmente a uma ampliação e uma diversificação de suas funções de tal ordem que a exigência por reformulação na sua base institucional e organizacional, mediante a implementação de políticas abrangentes e multissetoriais e com ação de coordenação mais efetiva, torna-se um fato lógico.

Buscando a evidência empírica desses aspectos teóricos, a segunda parte é dedicada à análise da política de planejamento, tentando explicitar sua natureza a partir das transformações econômicas e sociais motivadas pelo aumento quantitativo e qualitativo da intervenção do Estado. A análise das políticas governamentais mostra que sua ênfase maior recai sobre as atividades urbano-industriais; por essa razão é que, durante a fase da industrialização "restringida", a política para o setor agropecuário possuía as mesmas características do período agrário-exportador, porém com sua base institucional e instrumental amplamente reformulada. É o momento em que a política agrícola por produto ganha contornos mais nítidos, via a criação de institutos vinculados a produtos específicos.

A terceira parte dedica-se à análise da dinâmica interna das políticas agrícolas, buscando demonstrar que a sua lógica de implementação está associada, de um lado, às transformações do grau de intervenção do Estado nas atividades econômicas e, de outro, à mudança do papel do setor agropecuário no contexto do desenvolvimento da economia nacional. Assim, para melhor compreensão desse processo mais geral de mudança, a análise é feita com base em três subperíodos: o primeiro, pré-1930, como as ações do Estado se circunscreviam mais externamente ao processo acumulativo – com base em medidas normativas e regulatórias – a política agrícola se fazia de modo localizado (sempre por produto) e espasmódico, sem apresentar a mínima consistência interna. No segundo, que compreende os anos 1930-60, institucionaliza-se uma política agrícola centrada na criação de organismos preocupados com produtos específicos. No terceiro, coincidente com a fase de modernização do setor agropecuário, muda-se inteiramente a concepção da política, que passa a ganhar contornos abrangentes, indiferenciados e integrados.

2. O processo de mudança nos padrões produtivo-organizativos do estado capitalista¹

No modo de produção capitalista, o Estado sempre desenvolveu funções econômicas extremamente importantes. Porém, a velocidade que se verifica nas

¹ As principais considerações desta seção foram, em grande medida, retiradas do meu artigo *Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, direção institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no Estado capitalista – uma referência do caso da Bahia*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(4):40-94, out./dez. 1983.

mudanças dos padrões produtivos do Estado na fase do capitalismo monopolista é um fato de significativa importância. Nessa fase o grau de intervenção não só aumenta, como também assume uma natureza qualitativamente nova. Esse aspecto novo tem o caráter de orientar a participação do Estado na ordem econômica no sentido de garantir a acumulação capitalista com certo grau de estabilidade, que se manifesta desde as encomendas públicas e as condições de financiamento (subsidiado) à produção, até chegar ao aspecto mais recente desse processo, que é o surgimento das empresas produtivas estatais como forma de intervenção direta no processo produtivo.

Fazendo um corte por fases do desenvolvimento capitalista, poder-se-ia dizer que, no transcorrer do capitalismo concorrencial, as funções do Estado não iam além daquelas que criavam as “condições externas” ao processo acumulativo, tais como legislação de fábrica, política aduaneira, organização dos sistemas judiciário e policial, etc. Não obstante esses mecanismos estarem muito mais ampliados e sofisticados, é fora de dúvida que na fase atual do capitalismo monopolista – chamada por alguns de capitalismo monopolista de Estado² – o setor público, em associação com o capital privado, passa a organizar diretamente a produção, por força de assumir uma posição de “vanguarda” no processo produtivo (é o caso específico dos países capitalistas de industrialização recente) ou mesmo “substitutiva” ao capital privado (o exemplo mais marcante é o que ocorreu na Europa Ocidental, durante a crise de 1929/33).

Esse processo de mudanças nos padrões produtivos implicou, em paralelo, um remodelamento da estrutura organizativa do Estado, mediante o qual buscava-se alcançar melhorias nos padrões qualitativos da produção pública em geral através de novos arranjos institucionais, gerenciais, assim como de novas formas de financiamento à produção. Em síntese, essas alterações na estrutura organizativa pressupunham a modernização (incorporação de novos padrões tecnológicos e administrativos) e a ampliação dos aparelhos do Estado³ (surgimento de novos ministérios, departamentos, autarquias, fundações, empresas públicas, etc.) com atribuições amplamente definidas.

Com efeito, a ampliação dos aparelhos do Estado produziu, como conseqüência, um amplo processo de divisão institucional do trabalho dentro do setor público.⁴ Desse modo, a administração centralizada, nos dias atuais, tende a concentrar

² Alguns autores associam a fase do capitalismo monopolista de Estado a uma nova fase do capitalismo que teria início com a grande crise de 1929, na qual é particularmente visível o aumento quantitativo da intervenção estatal na economia. Entretanto, pensamos ser esta uma interpretação equivocada e, nesse ponto, concordamos com a idéia de Segatti e Mutti, quando dizem que “se se quer definir uma nova fase do capitalismo com base em transformações relevantes nas relações de produção das quais derivam intervenções qualitativamente novas do Estado na economia (...), então o capitalismo monopolista de Estado não constitui uma fase sucessiva ao capitalismo monopolista, mas é contemporâneo e intrínseco à fase monopolista (e, portanto, anterior à grande crise, mesmo se chega à plena maturidade e consolidação apenas durante a grande crise)”. Mutti, Antonio e Segatti, Paolo. *A burguesia de Estado*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

³ Em sentido amplo, a expressão “aparelho estatal” se identifica como todos os organismos de formulação, coordenação e execução das políticas do Estado, inclusive os partidos políticos.

⁴ Vale ressaltar que a divisão do trabalho a nível institucional, tal como estamos identificando, não trata mais de saber de que forma estão decompostas as diferentes operações do processo de trabalho na produção de uma mercadoria, mas sim de saber de que forma o Estado decompõe a sua estrutura administrativa (ou seus aparelhos) para produzir um ou mais conjuntos de bens e serviços.

cada vez mais os seus gastos nas atividades tradicionais do governo, como defesa externa e segurança interna, administração geral, justiça, etc. Por outro lado, a administração descentralizada especializa-se cada vez mais na produção de bens sociais (educação superior, saúde, serviços postais, previdência e outros serviços) e infra-estrutura e insumos básicos (transporte, energia, comunicações, saneamento básico, siderurgia, química/petroquímica, ciência e tecnologia, etc.).

Dada essa ampliação sucessiva (com especialização) dos seus aparelhos, o Estado foi obrigado a criar e desenvolver novos instrumentos de formulação, coordenação e controle de suas atividades. Isso significa dizer que com uma estrutura cada vez mais fragmentada e multifacetada, decorrente da ampliação e diversificação da produção pública, na qual cada bloco passa a ser responsável por frações específicas da produção, o planejamento, como método de gerência, passa, mais e mais, a se impor como único instrumento capaz de garantir o mínimo de coerência do processo de formulação e implementação da política pública global. Nesse sentido, o planejamento passa a incorporar técnicas mais sofisticadas e a alcançar os diferentes campos de atuação do Estado, integrando e subordinando, por assim dizer, todo o leque da produção pública a um comando centralizado, à medida que aumenta o grau quantitativo e qualitativo da intervenção do Estado na economia. Numa palavra, na medida em que se amplia o controle do Estado sobre os meios de produção e o grau de regulação sobre as atividades produtivas em geral, evolui-se de um sistema frágil para estruturas mais elaboradas e sofisticadas de alcance global e comando centralizado, do processo de formulação, coordenação, execução e acompanhamento da produção pública. Nesse ponto, dado o grau de sofisticação das técnicas de programação, inclusive com a utilização da matriz de insumo-produto, chega-se à planificação científica nos moldes adotados pelos países do Leste Europeu.

3. *As transformações econômicas e a natureza do planejamento no pós-1930*⁵

A análise realizada no item anterior teve a pretensão única de mostrar que a necessidade do planejamento emerge do aumento do grau de intervenção do Estado nas relações econômicas e sociais, pois esse fato implica sempre a mudança dos padrões produtivos e organizativos, passando a exigir, por essa razão, novos arranjos institucionais que permitam estabelecer certo grau de compatibilidade no processo de formulação e implementação das políticas públicas gerais.

De antemão, é necessário ressaltar que o caráter planejador do Estado nem sempre se configura pela elaboração de planos em seu sentido estrito. Determinadas ações, mesmo intermitentes ou parciais, podem ser consideradas como tal. No caso específico do Brasil, o caráter parcial da ação do Estado na política econômica até 1930 parece estar diretamente vinculado ao estágio de desenvolvimento e à forma de estruturação da economia brasileira, primeiro porque até então as forças produtivas eram pouco desenvolvidas (isto é, havia baixo grau de acumulação de capital; o desenvolvimento tecnológico era quase zero, em alguns casos simplesmente inexistente; o nível de especialização da força de trabalho era baixo e, por consequência, a divisão social do trabalho era ainda fracamente desenvolvida em

⁵ Esta seção foi escrita com base nos capítulos I e II de minha monografia de mestrado, *Planejamento e investimentos públicos no setor agropecuário baiano*, apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, em 1982, e publicada na *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 19(2):118-31, abr./jun. 1985.

relação aos padrões verificados em outros países). Em segundo lugar, a produção social está fundamentalmente voltada para o mercado externo e centrada nos produtos primários, como café, açúcar, algodão, cacau, borracha, etc. Em terceiro, a abundância relativa de fatores fortalecia ainda mais essa estrutura produtiva. Em quarto lugar, acrescentem-se as concepções ideológicas do liberalismo, que impunham restrições à ação intervencionista do Estado.

Como a conveniência de intervenção mais vigorosa surge, no entanto, dos impulsos da situação objetiva, da estrutura social e econômica específica de cada país, no caso particular do Brasil essa situação começa a se esboçar já no período da I Grande Guerra e culmina com a crise econômica do período 1929-33.⁶ Porém, a mudança de comportamento do Estado brasileiro parecia incompatível com a estrutura de poder vigente. Daí, com a Revolução de 1930, houve o rompimento de interesses no seio da classe dominante, com a derrota, ainda que parcial, da oligarquia agrária e, em seu lugar, a instalação do Estado burguês.⁷

Desse modo, o Estado, motivado pelo estrangulamento das estruturas produtivas, em razão das crises, adota uma política agressiva de modernização de suas estruturas administrativas para poder desempenhar o papel que lhe era reservado no processo de acumulação, mediante a criação de departamentos, institutos, conselhos, autarquias, fundações, empresas públicas e, por último, a promulgação de planos. Assim, o Estado dá um salto qualitativo, pois abandona as ações de caráter parcial e passa a adotar políticas de planificação mais amplas e prospectivas. E o ponto de partida dessa nova estratégia de ação é representado exatamente pelas missões mistas Brasil-Estados Unidos; Missão Cooke, em 1942, e Missão Abbinik, em 1948. Depois, seguem-se-lhes os planos propriamente ditos, a começar pelo Plano Salte (que se circunscrevia aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia), o de Metas (que privilegiava, sobretudo, a indústria de bens de capital e de consumo durável), o Plano Trienal (que tinha como filosofia básica promover reformas de base), o Paeg (que se caracteriza como um plano de emergência e de estabilização econômica, após o período de instabilidade anterior a 1964) e, finalmente, na década de 1970, entra-se na era dos PNDs, que nasciam sob a auréola ideológica do Brasil-potência, cuja estratégia fracassaria a partir de 1975, com a desaceleração das atividades econômicas e, notadamente, de 1979, com a recessão.⁸

No entanto, vale ressaltar que as sucessivas tentativas de o governo implementar uma ação de planificação econômica privilegiaram sempre o setor industrial, relegando a segundo plano o setor agropecuário, salvo, porém, as medidas tomadas em relação a produtos específicos, pois sem protegê-los, no sentido de garantir saldos positivos na balança comercial, as possibilidades de implementação de um programa de industrialização auto-sustentado ficariam bastante restringidas. Desse modo, compreende-se por que as políticas de apoio ao setor agrícola visavam sempre os produtos de exportação, principalmente mediante arranjos institucionais que permitiram a criação de diversos institutos.

⁶ Vale ressaltar que esse é um período em que se verifica um aumento quantitativo do Estado na ordem econômica em vários países capitalistas, notadamente na Europa, nos EUA e na América Latina.

⁷ Sobre esse ponto ver Ianni, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

⁸ Além desses, vários outros planos foram formulados, porém sem efetivação alguma, tais como: Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (1951-54); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70). Além desses, é importante destacar a importância, na política de planejamento no Brasil, da Missão Cepal/BNDE na montagem do Plano de Metas.

Embora algumas análises⁹ tentem justificar os desequilíbrios verificados entre as medidas de apoio ao setor industrial e agrícola como sendo uma racionalidade da política econômica de aproveitar a oportunidade histórica de montagem de um programa de industrialização (oportunidade, essa, criada pelas barreiras físicas à importação durante a II Guerra Mundial), na verdade as chances para a montagem de uma base industrial foram criadas com muito maior força pelas emergências de condições internas, a começar pelas mudanças nos fatores político-ideológicos com a eclosão da Revolução de 1930. Ao lado desses fatores destacam-se as medidas de proteção ao setor exportador, mediante a compra de excedentes, financiamento dos estoques e a elevação da taxa de câmbio, cujas medidas visavam garantir, por um lado, o mesmo nível de renda do setor exportador (dada a queda de preços e o volume exportado) e, por outro, manter ou, pelo menos, suavizar a queda dos níveis de emprego e da procura efetiva em outros setores da economia, notadamente na área da indústria nascente.

De igual modo, o baixo nível de industrialização constituía-se também em fator inibidor do rápido processo de modernização. Dado que essa medida implicaria aumento da produção e da produtividade, sua viabilização só poderia ocorrer mediante a ampliação do mercado interno, o que era impossibilitado pelo reduzido grau de urbanização em razão do próprio nível de industrialização. Aliado a isso, registre-se a pouca flexibilidade do mercado internacional em permitir a ampliação e a diversificação da pauta de exportação de produtos primários brasileiros.

Por último, sublinhe-se a “abundância relativa” de fatores tradicionais: terra e mão-de-obra. O grande contingente de mão-de-obra, que habitava o meio rural, e a extensão da fronteira agrícola, permitiam que o incremento da produção pudesse realizar-se não pela internalização de nova tecnologia, mas tão-somente pela incorporação de novas fronteiras ou pela utilização mais intensiva e extensiva da força de trabalho, ou ainda pelos dois fatores combinados, motivando um tipo de exploração agrícola cuja tendência era enfraquecer o desenvolvimento do capital ao nível da produção.

Com efeito, esses aspectos, associados à mudança na correlação de forças sociais, permitiram ao Estado imprimir, “com sucesso”, mudanças na estrutura produtiva, dando irrestrito apoio à formação do capital industrial, mediante financiamentos e avais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil e outras agências oficiais, e isenção ou redução de direito ou, ainda, franquias de subvenção cambial para importação de equipamento, facilitando a capitalização das empresas e lhes permitindo alcançar escalas mais econômicas de produção. Enquanto isso, ao setor agrícola eram reservados privilégios apenas localizados, condenando todo o seu conjunto a permanecer ainda por muito tempo com marcas do período agrário exportador.

Sem embargo, a implantação do Programa de Metas sintetizou toda a lógica da política econômica, a partir de 1930, consolidando, dessa maneira, o processo de transmutação definitiva de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial. Por outro lado, a partir de meados da década de 60, depois do apoio incondicional ao projeto de industrialização, o Governo volta-se também em direção ao campo, no sentido de capacitá-lo (mediante o aprofundamento do desenvolvimento das relações capitalistas no seu interior) a responder às novas exigências determinadas pelo próprio grau de industrialização alcançado pela economia

⁹ Paiva, Ruy Miller et alii. *Setor agrícola no Brasil – comportamento econômico, problemas e possibilidades*. Rio de Janeiro, Forense/Universidade de São Paulo, 1976

brasileira: demanda de produtos industriais – máquinas e implementos agrícolas, adubos, fertilizantes, defensivos, etc. – diversificação da produção, para atender a novas e maiores demandas do mercado interno e abrir novos espaços no mercado internacional, visando manter ou ampliar a posição relativa brasileira na exportação de alimentos e, finalmente, aumento da produtividade, visando, sobretudo, a redução de custos da reprodução da força de trabalho do setor urbano-industrial.

4. A dinâmica da política agrícola no Brasil

Fazendo um corte temporal em 1930, nossa preocupação na seção anterior foi demarcar, de um lado, os pontos principais do processo de intervenção e de planejamento e, de outro, identificar as características do planejamento no Brasil, principalmente com relação ao seu direcionamento em apoiar mais decisivamente o setor industrial em detrimento do agrícola.

Nesta seção, que constitui o principal ponto de análise deste ensaio, nossa preocupação está estritamente voltada para a análise da dinâmica do planejamento da agricultura brasileira, na tentativa de demonstrar o fato de que as políticas públicas para o setor evoluíram de uma base por produto para assumirem, em seguida, uma característica geral, portanto indiferenciada e integrativa, principalmente a partir da segunda metade dos anos 60, quando tem início um processo explícito de modernização do setor agropecuário.

Isto posto, para a análise da dinâmica da política agrícola no Brasil achamos por bem situá-la em três subperíodos: o que vai do final do século passado até a década de 20 deste século; o de 1930 até meados da década de 60, e daí em diante, época em que se inicia o processo de modernização da agricultura brasileira e, portanto, se instalam e se diversificam as políticas mais gerais que vão caracterizar o planejamento integrado para o setor.

4.1 As primeiras medidas de apoio ao setor agropecuário

No período pré-30 a economia era fundamentalmente agrário-exportadora, cuja dinâmica era determinada, portanto, pelos produtos vinculados ao mercado internacional, entre os quais se destaca o café como a principal base de acumulação, até então. Conforme acentuado anteriormente, como, por um lado, essa é uma fase em que a ação do Estado estava voltada para a criação das condições externas ao processo acumulativo – mediante políticas cambial, aduaneira, creditícia-fiscal, de subvenções, etc. – parece óbvio que as políticas governamentais, à época, assumissem tais características.

Desse modo, salvo algumas intervenções localizadas, como, por exemplo, a implantação de uma infra-estrutura de transporte ferroviário em alguns pontos da economia cafeeira, e a estruturação de um setor financeiro – que começa com o Banco do Brasil e as Caixas Econômicas Federal e Estaduais – até 1930, a ação do Estado era bem mais administrativa e regulatória que produtiva, e consistia basicamente no estabelecimento de políticas de sustentação do preço do café (mediante, principalmente, a “manipulação” da taxa de câmbio), na criação de facilidades para a importação de mão-de-obra estrangeira, na fixação de uma política de crédito e controle de preços de alguns produtos e, sobretudo, nas políticas de valorização do café, através do controle da oferta.

Dado que a base de integração dos mercados – tanto de fatores quanto de produto – era precária, por seu lado as políticas governamentais não possuíam um caráter geral, indiferenciado e integrado. Os instrumentos eram manipulados de acordo com as conveniências e especificidades de cada dinâmica regional. Melhor dizendo, a utilização dos instrumentos se dava de uma forma particularizada, a nível de produto, em que a ênfase da política era determinada pela correlação de forças das diversas frações da burguesia agrária, assim como pela importância relativa de cada economia regional na formação da renda nacional e na geração de divisas. Assim sendo, como a economia cafeeira àquela época se constituía no núcleo mais dinâmico da economia nacional, os aspectos mais importantes da ação intervencionista do Estado no pré-30 estavam relacionados com as atividades do café.

4.2 A institucionalização da política por produto

A partir de 1930, porém, as políticas do Estado para o setor agrícola, que antes eram desconectadas e episódicas, passam a ganhar um novo ordenamento, inclusive em sua base institucional, sem perder, porém, seu caráter de planejamento por produto. Antes disso, a constituição de estruturas especializadas na formulação de políticas e a disponibilidade de instrumentos próprios de implementação revelavam o momento mais importante do planejamento por produto da agricultura brasileira.¹⁰ A materialização desse tipo de planejamento se deu mediante a criação, na década de 1930, do Conselho Nacional do Café (posteriormente o Instituto Brasileiro do Café – IBC), do Instituto do Cacau da Bahia – ICB, do Instituto Baiano de Fumo-IBF, do Instituto Nacional do Mate, do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA e do Instituto Nacional do Pinho, entre outros.¹¹

Muito embora sendo uma política agrícola por produto, ela apresentava particularidades que a faziam diferenciar-se, em certa medida, das características da política agrícola do período anterior. Em primeiro lugar, porque agora passava a ser formulada e implementada sob um comando centralizado,¹² a nível dos institutos, e os instrumentos de apoio ganhavam amplitude na medida em que à política de valorização juntavam-se ações de apoio creditício, assistência técnica, extensão rural, etc. Em segundo porque sua abrangência passava a ter um alcance nacional, notadamente em relação àqueles produtos que tinham uma base de produção dispersa em várias regiões do país – o caso, por exemplo, do açúcar, com a criação do IAA, em 1933.

Esses são, em grande medida, os aspectos gerais da política agrícola implementada no pós-30. No entanto, para o entendimento de sua característica e conteúdo

¹⁰ Isto se deve principalmente ao fato de que políticas com tais características dificilmente teriam oportunidade de serem repetidas nas circunstâncias atuais. Isto porque a natureza do planejamento e o alcance dos instrumentos se alteram significativamente, dada a maior integração do conjunto da agricultura à dinâmica da economia brasileira. Nessas circunstâncias, para o estabelecimento de políticas de apoio à cultura da soja ou dos cítricos, é necessário falarmos na criação do Instituto Nacional da Soja ou do Instituto Nacional dos Cítricos? Parece evidente que não.

¹¹ Não pode passar despercebida a observação de que a implementação da política agrícola com essas características talvez só tenha sido possível porque mudanças ocorridas no plano político permitiram a retomada da hegemonia do governo federal frente aos governos subnacionais. Com isso, o Estado centralizou as ações administrativas nas esferas econômicas e sociais.

¹² Antes de 1930, a política agrícola não só tinha uma base de formulação de comando duplo – dividido entre os estados e Governo Federal – como os instrumentos, de igual modo, estavam invariavelmente vinculados a diferentes organismos de ambas as esferas de Governo.

específicos, torna-se necessário analisar, a nível de cada instituto, as principais ações do Governo visando apoiar o setor.

Com relação ao açúcar, que, no final dos anos 20 e início da década de 30, passava por uma crise de superprodução com preços baixos, a intervenção governamental através do IAA se justificava pela necessidade de equilibrar o mercado mediante a compra de excedentes, para garantir o nível de renda dos produtores. Dada a insuficiência dessas medidas pela via do mercado, o Governo levou mais longe as ações intervencionistas quando passou a estabelecer os limites máximos de produção por Estado.

Além dessas medidas de sustentação de preços, através da compra do excedente e do estabelecimento de cotas de produção por Estado, o Governo procurou desenvolver ações no sentido de elevar a produtividade e melhorar a competitividade do produto no mercado internacional, criando, dentro do IAA, a Divisão de Assistência Técnica da Produção, destinada a dar apoio aos produtores, através do serviço Técnico-Agrônomo.

De outro modo, na tentativa de reforçar os instrumentos à disposição do IAA, em 1941 o Governo cria o Estatuto da Lavoura Canavieira com o propósito de disciplinar as relações entre usineiros e fornecedores, principalmente nas questões relativas à produção e ao preço. Esse estatuto possibilitou a fixação de uma série de medidas de apoio ao setor, notadamente aquelas referentes aos fundos de Assistência Financeira, Assistência Social e Assistência às Associações de Plantadores de Cana, formados com recursos provindos da cobrança de uma taxa por tonelada de cana entregue pelos fornecedores às usinas.

Em verdade, não obstante as medidas complementares nos campos técnico e social, o eixo central da política do IAA era a estabilização de preços, mediante a compra de excedentes e a fixação de cotas de produção, muito embora isso nem sempre fosse alcançado, quando oscilações abruptas e desestabilizadoras tivessem sido verificadas.¹³

Com relação ao café, a criação do IBC não altera a natureza da política implementada em períodos anteriores, que consistia basicamente em estabelecer medidas de valorização via sustentação de preços, tanto no mercado interno quanto, e principalmente, no externo. Vale dizer que a política de apoio ao café, além de antológica, sempre se caracterizou pela sustentação de preços, seja como forma de garantir uma rentabilidade mínima aos produtores, seja como medida para elevar os níveis de receitas cambiais.

O que efetivamente muda com o IBC é o fato de a política de valorização passar a ter um comando único e centralizado. Nesse sentido, a política do café formulada pelo IBC se diferenciava das demais em razão de não ter a mesma amplitude, já que estava circunscrita à defesa dos preços.

Essa política de defesa dos preços era formulada com base no controle de oferta, seja através da proibição legal de novos plantios – muito embora, a partir de 1930, tenha sido praticada com menos intensidade do que em períodos anteriores – seja através do disciplinamento de embarques, estabelecimento de cotas de retenção ou pelo sistema de compras adotado pelo IBC – sem dúvida o instrumento mais poderoso, de sustentação de preços.

Em 1951, o Governo Federal reforça a política de defesa de preços quando passa a adotar oficialmente o sistema de preços mínimos para exportação, em contra-

¹³ Para uma análise aprofundada do comportamento dos preços na lavoura canavieira, ver Etori, O.J. et alii, *Custo de produção da cana-de-açúcar industrial produzida pelos fornecedores cotistas em São Paulo. Agricultura de São Paulo*, São Paulo, Instituto de Economia Agrícola, jan./fev. 1968.

posição às pressões baixistas dos importadores. Para evitar, aos produtores, transtornos derivados da proibição de exportação abaixo do preço mínimo estabelecido, o IBC reforça seu mecanismo de compra. Por outro lado, na tentativa de amenizar o impacto financeiro sobre as contas públicas, o Governo utilizou-se largamente do instrumento cambial como anteparo às crises do mercado internacional. Mesmo no período 1953/61, quando foi adotado o sistema de taxas múltiplas de câmbio, o café continuou tendo taxa de câmbio diferenciada. Ao lado dessa medida, as autoridades monetárias decidiram pela negociação livre das cambiais provenientes da exportação do café, o que lhes permitia recolher uma cota de contribuição – o chamado “confisco cambial” – que era destinada ao Fundo de Reserva da Defesa do Café.¹⁴

Sem terem o *status*¹⁵ das medidas de proteção ao café e ao açúcar, ainda assim as políticas de apoio às lavouras cacaujeira e fumageira seguiam as mesmas características, tendo, na concessão de crédito subsidiado ao produtor e ao apoio técnico, os pontos mais relevantes.

Com relação ao fumo, a política do IBF, estava mais concentrada no apoio creditício e na assistência técnica; os resultados práticos da atuação do IBF, porém, foram pouco efetivos dada a fragilidade financeira do Estado baiano para apoiá-lo, e a impossibilidade de formação de um fundo de apoio à lavoura com recursos extraídos da própria produção – como sucedeu nos casos do café, açúcar e cacau – em razão da produção ter como base o pequeno produtor.

Já o ICB passou a atuar dando maior ênfase à sustentação de preços no mercado internacional. No entanto, sua política de sustentação de preços se diferenciava daquela adotada para outros produtos. Enquanto nos casos do café e açúcar a política de defesa de preços se fazia fundamentalmente através do controle da oferta, no caso do cacau era feita mediante acordos assinados com países importadores.

Sem contar, porém, com a ajuda do Governo Federal, as dificuldades enfrentadas pelo ICB eram as mesmas do IBF. E a crise da lavoura cacaujeira se apresentava mais aguda nos anos 50, pois a impossibilidade de o ICB financiar o plantio de novos cacauais implicou o envelhecimento de toda a lavoura, que teve como resultado a queda da produtividade, com perda de competitividade em preços no mercado internacional.

Esse sinal de decadência da lavoura cacaujeira motivou o Governo Estadual a pressionar os organismos federais a implementarem um plano de recuperação da cultura do cacau. Daí surge a Ceplac, em 1957, vinculada ao Governo Federal, atuando principalmente no apoio de novos plantios e introduzindo, já no início, novas técnicas e novos tipos de cacau na tentativa de aumentar a produtividade. Posteriormente, a Ceplac cria na sua estrutura os departamentos de pesquisa e extensão. Nesse sentido, a partir de então a política de apoio ao cacau passou para a responsabilidade do Governo Federal e ficou centralizada na Ceplac, reduzindo, assim, a atuação do ICB a um papel marginal.

¹⁴ Paiva, Ruy Miller et alii. op. cit. p. 155.

¹⁵ Dizemos que as políticas de apoio ao cacau e ao fumo não tinham o mesmo *status* daquelas implementadas em relação ao café e açúcar por duas razões fundamentais. Primeira, porque a importância relativa de ambos os produtos na pauta de exportação era bem menos significativa do que a representada pelo açúcar e pelo café, notadamente este último. Segunda, em decorrência desse fato, quando o ICB e o IBF foram criados, no início da década de 30, ficaram subordinados administrativamente ao governo estadual. Esses dois fatores impunham sérias limitações ao alcance e à efetividade das políticas traçadas para os referidos produtos.

Com efeito, a criação de organismos vinculados a produtos específicos foi a principal característica da política agrícola a partir de 1930, inclusive apresentando uniformidade tanto em termos de instrumentos quanto nos objetivos visados, muito embora de alcance variado, seja em razão da maior ou menor ênfase da política, determinada pela importância econômica do produto, seja porque, em muitos casos, essa estrutura se generalizou muito mais pela necessidade de o Governo Federal “privilegiar” lideranças políticas regionais e locais do que propriamente pela importância econômica do produto em questão.

Pelas razões já expostas na seção 2 e considerando que era conveniente, do ponto de vista da política econômica mais geral, preservar uma base exportadora, ainda que precária e de pouco dinamismo, essa é a estrutura que se mantém, até a década dos 60, através da qual o Estado passa a implementar as principais medidas de apoio ao setor agropecuário. O último ato de caracterização da política por produto é a criação da Comissão de Recuperação da Lavoura Cacaueira – Ceplac, em 1957. Mesmo assim, uma década depois, este organismo ganha contemporaneidade na medida em que reformula os seus objetivos e passa a atuar como entidade de desenvolvimento regional, pois os principais instrumentos de apoio à economia cacaueira – como o crédito e a política de preços, etc. – estavam com sua base de definição centralizada nas instituições responsáveis pelo planejamento geral e pela definição das políticas monetária e financeira.

Muito embora grande parte dessa estrutura, montada ao longo da década de 30, ainda hoje permaneça de pé, na verdade sua funcionalidade enquanto instrumento de formulação e implementação de políticas ficou sensivelmente diminuída, já que foi substituída por um novo arcabouço institucional e instrumental. Sua manutenção se sustenta, de um lado, em razão da própria natureza do setor público, onde as superposições de funções, estruturas e instrumentos tornam-se lugar-comum, e, de outro, porque em muitas dessas estruturas os interesses privados estão fortemente enraizados, qualificando exemplos mais notórios da privatização dos aparelhos do Estado.¹⁶

É evidente que o envelhecimento dessa estrutura de planejamento por produto não se processou em função do seu ciclo de vida. Ela se tornou inócua e inoperante em razão das mudanças estruturais da economia, em geral, e da agricultura, em particular. Ao longo da segunda metade dos anos 50 ocorre o momento em que definitivamente há a integração vertical da indústria, com a instalação do setor produtor de meios de produção. Com isso, o processo de urbanização se acelera e o papel da agricultura – no que respeita à oferta e à demanda – é redefinido. Assim como ocorreu com a indústria, a agricultura passa a ter sua dinâmica determinada também pelas condições internas de acumulação, mediante a sua integração cada vez mais acentuada com o setor industrial, seja com os fornecedores de insumos e máquinas, seja com os setores industriais processadores de produtos agrícolas.

Essa nova exigência de oferta e demanda determinadas pelas relações indústria/agricultura acentua o processo de mercantilização geral das relações econômicas do setor rural, mediante a constituição do mercado nacional de produtos agrícolas e agroindustriais, da consolidação de um mercado de trabalho e do mercado de terras. Sem embargo, com essas alterações não mais seria possível manter-se

¹⁶ O próprio governo, reconhecendo a inocuidade desses organismos, tentou, recentemente, extinguir alguns deles; mas seu intento foi obstado justamente porque interesses excessivamente privados ali representados o impediram de fazê-lo.

uma política agrícola desenhada nos moldes do modelo agrário-exportador. Dado que a nova configuração da economia brasileira passa a impor a constituição de mercado nacional de produtos agrícolas, através de uma dimensão espacial, da produção ampliada e de uma diversificação de produtos ofertados, é evidente que tanto as políticas – crédito-fiscal, de preços, tecnológica, etc. – quanto os seus instrumentos deveriam desvincular-se de sua base anterior, por produto, e assumir características gerais, nacionais e, portanto, integradas. São essas alterações verificadas na concepção das políticas estatais para o setor rural que irão permitir o processo de modernização e integração do setor agropecuário à dinâmica do setor urbano-industrial.

Todo nosso esforço analítico sobre a dinâmica das políticas agrícolas tem sido no sentido de demonstrar que o planejamento agropecuário integrado é coincidente com o processo de modernização do setor rural, e obedece à lógica das diretrizes do planejamento global brasileiro, agora “centralizado” na Seplan, a partir de 1964. Dessa forma, a terceira fase, e que marca o planejamento integrado do setor agropecuário, inicia-se a partir dos anos 1964/66. Do ponto de vista analítico, parece-nos necessário fazer esse corte temporal, dado que é nesse período que ocorrem as principais reformas (administrativa, financeira e tributária) necessárias à viabilização da nova fase de expansão que a economia brasileira irá experimentar a partir de 1967.

4.3 A modernização da agricultura e a nova concepção da política agropecuária

Como nossa análise incorpora as variáveis de natureza histórica, é lógico supor que o planejamento integrado do setor agropecuário não surge, enquanto processo, nos limites dos anos de 1964/66. Alguns indícios de sua constituição são percebidos bem antes, nos marcos da política creditícia, de organização de mercado e de desenvolvimento tecnológico.

Embora não se possa precisar com clareza os limites temporais em que essas mudanças nas políticas passam a ocorrer, o passo inicial mais significativo foi dado a partir de 1937, através da assistência financeira, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai) do Banco do Brasil. Só em 1965, porém, essa política creditícia ganha concretude, mediante sua ampliação e melhor sistematização com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), quando passaram a fazer parte do sistema não só os bancos oficiais da União e dos Estados, como vinha acontecendo anteriormente, mas também os bancos privados.

Ao lado dessa política de crédito, o Governo passou a implementar a política de assistência e extensão rural visando, sobretudo, difundir as inovações tecnológicas no campo. Embora com atuação tímida e restrita ao território de Minas Gerais, criou-se, em 1948, a Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar). Em 1954 deu-se a primeira grande expansão dessa política com a criação da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (Ancar), que culminou com a implantação, em 1956, e com atuação em todo o país, do Sistema da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR). Paralelamente a essas primeiras medidas, o Governo procurou implementar algumas ações direcionadas à pesquisa agrônômica e econômica através de vários institutos, localizados em vários pontos do território nacional e vinculados ao Ministério da Agricultura.¹⁷

¹⁷ Para uma lista completa desses institutos, inclusive a quantidade de técnicos e pesquisadores neles vinculados, ver Paiva, Ruy Miller et alii. op. cit. p. 97 e segs.

Tem-se, por último, as políticas relacionadas com a administração do mercado e com a questão agrária, começando com a criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (Cofap), em 1951, do Conselho Coordenador de Abastecimento, em 1954, e, finalmente, em 1962, da Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab).

Não obstante, esse ainda não é o momento em que as políticas perdem as características de um planejamento por produto. Isto só ocorre definitivamente a partir do instante em que o setor industrial se integra verticalmente e passa a impor uma nova dinâmica ao setor agropecuário. Daí em diante emergem as necessidades de o setor modernizar-se para poder responder às exigências impostas pelo novo padrão de acumulação. Nesse sentido, o Governo reformula toda a concepção da política agrícola até então praticada, não só ampliando o seu alcance, como também tornando mais poderosos os seus instrumentos, ao lado da tentativa de unificação da sua base de formulação, implementação, coordenação e acompanhamento.

Assim sendo, essa nova política agrícola apresenta quatro vertentes que irão caracterizá-la e aproximá-la de um planejamento agrícola global e integrado.

A primeira dessas vertentes se expressa na política de financiamento e subsídios ao setor rural, que passa a abranger, de maneira ampla, todas as modalidades de crédito (inclusive a garantia de preços mínimos) e de produtos, assim como passa a ser aplicada nacionalmente. Além desses atributos, vale destacar que essa política passa a ser praticada em articulação com os objetivos macroeconômicos via sua subordinação às diretrizes financeiras, monetárias e fiscais, determinadas pelo Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional.

A segunda está refletida na política de produção e difusão de tecnologias, incorporando, a um só tempo, os programas de pesquisa agropecuária, inovação técnica industrial e as ações de extensão rural. A partir do início da fase modernizadora da agricultura, esta política sofre profundas transformações, através da extinção das estruturas anteriores, dando, em seu lugar, os sistemas nacionais de pesquisa e assistência, encabeçados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). O caráter abrangente homogêneo e sistematizado desses sistemas fica claramente explicitado com a criação, a nível dos Estados, de empresas congêneres que passaram a subordinar-se à lógica política macroeconômica delineada pelos organismos federais.

O terceiro aspecto fundamental na tentativa de generalização da política agrícola consubstancia-se na montagem de organismos e instrumentos para a implantação de uma política de abastecimento. Muito embora esses organismos comecem a surgir preocupados de per si com determinados aspectos da política global, é evidente que juntos passam a se responsabilizar pelo planejamento do setor na área de abastecimento. É o caso, por exemplo, do surgimento, em 1962, da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), com poderes de intervir no mercado, tabelar preços, proibir exportações, quando necessário, etc., da Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem), que passou a formular e executar, em conjunto com as empresas estaduais, a política de armazenagem em todo o território nacional, e do Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento (Gemab), com a finalidade de reduzir, juntamente com as Centrais de Abastecimento S.A. (Ceasas) estaduais, os custos de comercialização dos gêneros alimentícios.

O quarto e último aspecto diz respeito à política fundiária praticada pelo Estado, buscando estabelecer, com o estatuto da terra e o Incra, relações mais gerais entre a estrutura fundiária e o mercado de terras. A definição dessa nova estratégia agropecuária, mediante a regulação da propriedade das terras rurais e sua utilização econômica e social, tem importância fundamental porque através dela se define a concepção conservadora do estilo de modernização agrícola.¹⁰ Complementarmente, o Estado passa a introduzir mecanismos legais e normativos de bases trabalhistas e previdenciárias através dos quais passa a estabelecer e controlar as relações sociais no meio rural. A instituição do Estatuto do Trabalhador Rural é a primeira medida visando estender os direitos trabalhistas urbanos – do tipo de férias, estabilidade aos 10 anos de serviço, contrato registrado na Carteira de Trabalho, salário mínimo, proteção ao trabalho do menor e da mulher, entre outros – às relações de trabalho no campo. Do lado previdenciário, o Estado busca estender, de igual modo, os serviços de previdência social e assistência médica aos trabalhadores rurais, com a criação, em 1971, do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural, posteriormente (1983) integrado ao sistema INPS/Inamps.

Estes são, por assim dizer, os pontos basilares que indicam, por um lado, a dinâmica da política agropecuária brasileira e, por outro, demarcam a passagem de uma política por produto (vinculada estritamente aos interesses dos setores ligados ao mercado externo) para uma política agropecuária em geral, isto é, da *mercadoria* rural em geral (para usar a expressão de Delgado).

Por essa razão, não se pode pensar que a dinâmica da política agrícola brasileira tenha tido uma trajetória inversa, isto é, de um planejamento geral até chegar aos dias de hoje, ao planejamento por produto. Este é um raciocínio equivocado porque se contrapõe à lógica e à natureza do processo de intervenção do Estado, cujo aprofundamento conduz inexoravelmente a uma maior integração de suas atividades, tanto do ponto de vista vertical, quanto – e principalmente – horizontal, o que, portanto, exige uma ação planejadora o mais universal possível.

Embora não sendo a questão principal tratada na sua tese de doutoramento, não poderíamos concluir essas notas preliminares sem transcrever aqui o que pensa Delgado a respeito da questão do planejamento agrícola no Brasil. Diz o autor:¹¹ “É evidente que o crédito institucional é anterior à constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965 (SNCR). É também verdade que a modernização da agricultura (...) já se observa nos anos 50 (...) as políticas agrícolas anteriores ao SNCR explicitam-se basicamente, por intermédio dos institutos isolados de produto – Instituto Brasileiro do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool e Comissão Especial da Lavoura Cacaueira (Ceplac). O objetivo maior dessas políticas consistia na mediação dos interesses das oligarquias rurais tradicionais em relação aos interesses industriais e urbanos. Essa política não favorecia o conjunto do setor agrícola, mas unicamente os setores ligados ao modelo agrário-exportador. Ademais, não se buscava (...) fixar nexos de relações interindustriais com a agricultura e a indústria interna. Buscava-se, predominantemente, compatibilizar o crescimento industrial, em plena ênfase na década dos 50 e parte dos 60 (...).” E conclui: “Somente com a introdução da política de crédito rural, como carro-chefe da modernização do setor agropecuário, *desloca-se o eixo da política por produtos para a política da 'mercadoria' rural em geral*” (grifo nosso).

¹⁰ Sobre esse ponto, ver Delgado, Guilherme Costa. *Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da economia brasileira*. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Economia e Planejamento do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, 1984.

¹¹ Delgado, Guilherme Costa. op. cit. p. 18-9.

Summary

This study represents the author's contribution to an understanding of the nature and characteristics of Agricultural Planning in Brazil. In his opinion, the rationale of agricultural policies was centered, up to the middle '60s, on action by product and, therefore, there was a policy for coffee, one other for cocoa, still another for sugar and so on, and between these actions there was no integration whatever.

The institutional basis for execution of such a policy followed, in turn, the same pattern; thus, especially from 1930 onwards, several specific institutes were established to achieve policies directed to specific products as, for instance, the Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA (Sugar and Alcohol Institute), the Instituto Brasileiro do Café – IBC (Brazilian Coffee Institute), the Instituto do Cacau da Bahia – ICB (Bahia Cocoa Institute).

However, this state of affairs started to change in the second half of the aforementioned decade, when new methods and procedures were introduced in the conduct of the country's agricultural and cattle breeding activities, the old structures giving way to new ones, in which State policies were adopted in terms of comprehensiveness and are generalized both as concerns products and physical spaces.

Now a generic State action is being enforced, embracing research in the agricultural and cattle raising domains, in rural credit, in rural extension etc. and so, in this particular field, the Brazilian policy evolves from planning for product, and with this modernizing action reaches a stage of integrated, global planning.