

# **O BRASIL RURAL** **CONTEMPORÂNEO: INTERPRETAÇÕES**

**Alfredo Kingo Oyama Homma**  
**Amilcar Baiardi**  
**Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros**  
**Guilherme Costa Delgado**  
**John Wilkinson**  
**Yony Sampaio**  
**Zander Navarro**

Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros  
Zander Navarro  
(Organizadores)



Copyright © 2022 by Editora Baraúna SE Ltda

**Capa e Diagramação:** Cris Spezzaferro

**Revisão ortográfica:** Os organizadores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Elaborado por Cláudio Antonio Gomes, Bibliotecário – CRB-8 / SP010516-O

H768 Homma, Alfredo Kingo  
O Brasil rural contemporâneo: interpretações / Alfredo Kingo Homma...[et al.]. - 1.ed. - São Paulo: Editora Baraúna, 2022.

385 p.

Organizador: Geraldo Sant Ana de Camargo Barros e Zander Navarro

ISBN: 978-65-87278-88-9

1. Agronomia - Brasil 2. Agronegócio 3. Gestão Agrícola I. Título II. Homma, Alfredo Kingo

CDD. 630  
CDU. 631(81)

A versão impressa do livro também está disponível, no link:

<https://www.editorabarauna.com.br/livro/educacao/o-brasil-rural-contemporaneo-interpretacoes/>

Ou pelo QR Code



Os argumentos, opiniões, conceitos e interpretações apresentados nos capítulos constantes desta coletânea são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não mantêm, necessariamente, nenhuma relação, de qualquer ordem, com as normas, diretrizes e políticas institucionais das organizações às quais estão vinculados.

Impresso no Brasil  
Printed in Brazil

DIREITOS CEDIDOS PARA ESTA  
EDIÇÃO À EDITORA BARAÚNA  
[www.EditoraBarauna.com.br](http://www.EditoraBarauna.com.br)

Rua Sete de Abril, 105 – Cj. 4C, 4º andar  
CEP 01043-000 – Centro – São Paulo - SP  
Tel.: 11 3167.4261  
[www.EditoraBarauna.com.br](http://www.EditoraBarauna.com.br)

# Sumário

Sobre os autores .....	5
Introdução.....	7
Capítulo 1 - Amazônia: da bioeconomia das “drogas do sertão” à bioeconomia do século 21 .....	32
<i>Alfredo Kingo Oyama Homma</i>	
Capítulo 2 - O Brasil agrícola e rural contemporâneos: a cultura fazendo a diferença.....	85
<i>Amilcar Baiardi</i>	
Capítulo 3 - O agronegócio brasileiro no pós Segunda Guerra Mundial: o processo de transformação e seus resultados.....	122
<i>Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros</i>	
Capítulo 4 - Mudanças cíclicas do espaço rural brasileiro e perspectivas de futuro.....	188
<i>Guilherme Costa Delgado</i>	
Capítulo 5 - O agroalimentar brasileiro ainda é aquele? .....	218
<i>John Wilkinson</i>	
Capítulo 6 - O Brasil rural: a política econômica agrícola dos anos 1970 a 2020 .....	248
<i>Yony Sampaio</i>	
Capítulo 7 - A travessia do oceano largo: uma interpretação sobre o desenvolvimento agrário brasileiro .....	319
<i>Zander Navarro</i>	



# Sobre os autores

## **Alfredo Kingo Oyama Homma**

Engenheiro Agrônomo (UFV), Doutor em Economia Rural (UFV).  
Pesquisador na Embrapa Amazônia Oriental (Belém). É professor  
visitante na Universidade do Estado do Pará (UEPA)

## **Amilcar Baiardi**

Engenheiro Agrônomo (UFBA), Doutor em Economia (Unicamp).  
Professor titular aposentado da UFRB. Atualmente é professor na  
UCSAL (Salvador)

## **Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros**

Engenheiro Agrônomo (ESALQ/USP), Doutor em Economia  
(Universidade da Carolina do Norte, Estados Unidos). É coordenador  
científico do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada –  
CEPEA/USP (Piracicaba)

## **Guilherme Costa Delgado**

Economista (FEA/USP), Doutor em Economia (Unicamp). É  
pesquisador aposentado do IPEA (Brasília)

## **John Wilkinson**

Sociólogo e Doutor em Sociologia (ambos na Universidade de Liverpool,  
Inglaterra). É professor titular no CPDA/UFRRJ (Rio de Janeiro)

## **Yony Sampaio**

Engenheiro Agrônomo (UFRPe), Doutor em Economia Agrícola  
(Universidade da Califórnia, Estados Unidos). É professor titular no  
PIMES (UFPe)

## **Zander Navarro**

Engenheiro Agrônomo (UFV), Doutor em Sociologia (Universidade  
de Sussex, Inglaterra) e professor aposentado da UFRGS. Atualmente é  
pesquisador na Embrapa (Brasília)



# Introdução

*Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros*

*Zander Navarro*

**O**rganizada segundo a ordem alfabética dos autores, esta coletânea responde a uma indagação de amplo escopo. Foi inicialmente submetida como mera sugestão, a qual talvez inspirasse a reflexão e a argumentação desenvolvida nos textos específicos – “*na sua visão de estudioso, como interpretar os últimos cinquenta a sessenta anos do mundo rural brasileiro?*”. São sete autores, todos pesquisadores há um longo período, com carreiras que inicialmente experimentaram a emblemática e turbulenta década de 1970. Sistemáticamente produtores de livros, artigos, relatórios técnicos e outros documentos analíticos, pois continuamente imersos no mundo da pesquisa, examinaram diferentes temas e subtemas, em diversas regiões rurais do país, ao longo de frutíferas trajetórias no campo multidisciplinar das Ciências Sociais dedicadas ao “rural brasileiro”. Em passagem observação que se pretende irônica, cada autor comanda pelo menos cinco décadas de trabalho nesse ofício e, em consequência, a publicação responderia a pouco menos de quatrocentos anos de acúmulos analíticos.

Embora ocasionalmente motivados por eixos temáticos situados além de seu próprio campo disciplinar, são autores que vêm examinando, sobretudo, os processos econômicos, comerciais ou financeiros, também incluindo os aspectos produtivos e tecnológicos. Mas, à luz de uma certa especialização que a vida da pesquisa, quase inevitavelmente, acaba estimulando e se impondo, praticamente nenhum deles havia sido antes confrontado com a referida pergunta acerca da “explicação do todo”, ou seja, a *interpretação* do desenvolvimento agrário brasileiro, sob uma perspectiva ampla e nacional, no período citado – o último meio século.

Cientistas sociais, usualmente, procuram identificar os mais consequentes e abrangentes “fatores determinantes” e alguns dos colegas que

aqui contribuem, em suas carreiras acadêmicas produziram trabalhos sob tal imperativo objetivo. Mesmo em tais estudos, no entanto, a densidade factual de muitas regiões rurais e a grandiosidade do espaço social e econômico brasileiro talvez tenham impedido que fossem esgotados os processos potencialmente passíveis de investigação, inclusive sob uma desejável ótica multidisciplinar. Em consequência, quase todos os trabalhos existentes na literatura, não obstante os casos nos quais é notório o brilhantismo da análise (e a amplitude da interpretação), quase sempre sofreram recortes empíricos, sem incluir todos os múltiplos fatores a serem considerados.

Por sua vez, a delimitação temporal referida na pergunta destinada a circunscrever o período a ser analisado não surpreende para quem conhece, mesmo que superficialmente, a história rural do país. É abundante a literatura, em todo o espectro analítico, sobre a saliência dos anos entre o final da década de 1960 e os anos setenta, a qual analisa, sob exaltação ou movida pela crítica, aquele emblemático período de nossa história. Ante o autoritarismo político do regime militar, de um lado, e a exuberância do crescimento econômico, de outro, que então prevaleceram, seria inevitável a produção de divergentes explicações e fortes controvérsias. Sem adentrar naquele debate tão instigante, cita-se aqui apenas um comentário que nos remete de volta ao “mundo rural” de suas populações e da produção agropecuária. Em livro recente, um dos economistas brasileiros mais experientes assim comentou:

“[entre 1968 e 1973] tivemos ao mesmo tempo as maiores taxas de crescimento da história e as críticas mais hostis à política econômica (...) o forte crescimento veio em grande parte por conta do aumento sem precedentes – e jamais repetido – da produtividade total de fatores. Um possível candidato à explicação poderia ser uma mudança estrutural – a migração rural-urbana – que já estava em curso, na qual trabalhadores rurais deixavam atividades com produtividade marginal do trabalho mais baixa (porém não nula) e obtinham empregos nos setores urbanos com produtividade marginal mais alta” (Pastore, 2021, p. 105, 109).

Ante a pujança das taxas de crescimento então verificadas, o padrão produtivo agropecuário, como esperado, não ficaria imune às intervenções governamentais e às diferentes iniciativas privadas, em quase todos os



campos, destinadas a promover a modernização do setor. Diversas facetas daquele período são comentadas sob ângulos distintos em quase todos os artigos desse livro. Aceitar aquela época tão marcante, portanto, como um divisor de águas, parece ser lógico sob uma perspectiva histórica. Aqueles foram anos que mudaram radicalmente diversas características, algumas fortemente enraizadas, do “passado agrário” do país, assim como semeou novas tendências e processos, não apenas produtivos e tecnológicos, mas também no tocante aos comportamentos sociais e seus padrões culturais típicos do cotidiano dos moradores rurais. Em decorrência daquele turbilhão mudancista, sobretudo na década de 1970, seria inevitável estabelecer o convite aos autores para marcarem suas análises aceitando aquele marco como o desencadeador – se assim, como é claro, o limite temporal fosse adequado às respectivas interpretações propostas em cada texto.

Mas, e os períodos anteriores, como se relacionariam com o presente e, crucialmente, como determinam o futuro? Ainda que existam controvérsias sobre “o peso do passado”, não se duvidará, jamais, das raízes profundas que esses fatos mais antigos alimentaram, ainda deixando marcas indeléveis no cotidiano da vida social rural (e no restante da sociedade). Sempre será citado, por exemplo, o mais longo regime escravista da América Latina e suas reiteradas relações com os comportamentos sociais ou a cultura em geral. Ou, ainda, a extremamente desigual apropriação privada da terra, engendrada ao longo de séculos através de diferentes estratégias institucionais ou, muitas vezes, através de mecanismos mais diretos de ocupação territorial pela força. O regime escravista e o controle da terra, por certo, foram as âncoras estruturantes mais profundas em nosso passado e, em consequência, enraizaram facetas incontornáveis ao longo do tempo. Foram esteios que encurralaram, sobretudo, as chances políticas de emergirem os direitos sociais, sendo surpreendente que as populações rurais subalternas (a vasta maioria) se viram privadas dessas garantias fundamentais até em tempos muito recentes.

A outra marca usualmente referida, sem dúvida, resulta dos impactos, em todos os âmbitos, dos ciclos agrícolas (ou extrativistas) que fincaram suas fundas características em espaços regionalizados ou locais. Alguns

geograficamente mais limitados, mas outros, como a espetacular trajetória da cafeicultura paulista, com profundos efeitos também políticos e econômicos de abrangente repercussão. Como um poderoso ex-Ministro da Fazenda da década de 1970, citado em um dos artigos da coletânea, afirmou peremptoriamente – “*o café é o câmbio!*”, assim enfatizando o decisivo poder dessa mercadoria e a força incontrolável, na ocasião, de os seus preços determinarem as relações de paridade da moeda brasileira no comércio internacional.

Ponderados brevemente esses fatos históricos, sem arrolar muitos outros, para a maioria dos autores da coletânea houve a aceitação, embora cautelosa, do limite inicial para a análise oferecida em cada artigo e, ato contínuo, a pergunta principal decorrente – como interpretar o último meio século? Lançado o repto, os artigos oferecidos na sequência desta Introdução revelaram, inicialmente, um fato, já brevemente citado, mas merecedor de reiteração. Qual seja, a nossa produção científica sobre os processos sociais rurais (ou seja, o *locus* analítico onde seriam situadas tais interpretações) se dedicou majoritariamente aos âmbitos regionais, setoriais ou, mais singelamente, apenas às “partes” específicas do desenvolvimento agrário brasileiro. Quando muito, algumas esparsas leituras se esforçaram para serem nacionais, mas usando estatísticas e indicadores que, nesse caso, pelo contrário, acabaram ocultando as especificidades locais, diversos fatos relevantes ou, ainda, as vicissitudes conjunturais afetando uma região, cultivo ou exploração pecuária e o cotidiano de grupos sociais rurais específicos. Sem dúvida em função do gigantismo do país e, também, em face de formarmos uma comunidade de cientistas sociais de institucionalização e práticas acadêmicas apenas contemporâneas e, portanto, talvez ainda relativamente imatura sob certos ângulos. Inexistiram tanto a desenvoltura analítica quanto o fôlego de pesquisa suficientes para “abarcá-lo todo”.

Interpretações que intentam explicar “o desenvolvimento agrário brasileiro”, serão naturalmente ambiciosas, incluindo algum tipo de ousadia explicativa, pois analisar o todo exige o comando de atilada capacidade analítica. Mas, por que a insistência na interpretação do todo? Analisar

a “totalidade”, de fato, tem sido um esforço teórico em diversos campos científicos, em especial no caso da Filosofia, bastando lembrar *en passant* que para Hegel desvendar a totalidade encontraria equivalência com a “verdade absoluta”. As partes, segundo sua interpretação, não seriam necessariamente falsas, mas nunca produziriam a verdade em sua inteireza e completude.

No campo científico definido como o ambiente de reflexão dessa coletânea – os processos sociais rurais ou, mais amplamente, o sistema agroalimentar – a necessidade de explicar “o todo” (ou a totalidade) vem se tornando urgente porque o capitalismo agrário se expandiu notavelmente no presente século. Como resultado, vem unificando mercados e as regiões, econômica e comercialmente, além de ampliar os horizontes de ação para um crescente número de agentes participantes, direta ou indiretamente, de um sistema que vai sendo estruturado. E cujos vínculos globais igualmente vêm se expandindo. Dessa forma, sem adentrar em minúcias conceituais ou o denso debate contraditório em outros campos científicos sobre o conceito de totalidade, talvez baste citar o conhecido e revelador comentário de um notável romancista, poeta e pensador paraibano, Ariano Suassuna. Em sua reflexão, destaca não apenas a necessidade de sempre os autores se preocuparem em oferecer luzes sobre o todo, mais igualmente o requerimento de serem elaborações capazes de serem percebidas pela linguagem dos cidadãos. Segundo Suassuna:

“Com efeito, mesmo que a realidade não fosse inesgotável, bastaria a necessidade que tem cada geração – e mesmo cada um de nós – de resolver, por si só, cada problema, em nossa própria linguagem, para tornar o conhecimento aquilo que ele é por natureza – a tentativa, incessantemente renovada, de explicar o homem e o mundo. Talvez seja mais exato dizer, aliás, que o importante é tornar a linguagem comum em carne, e sangue, e ossos, para cada pessoa em particular; e esta é a tarefa que cada pensamento particular, cada geração, cada pessoa, tem de realizar, ao serem chamados a repensar o mundo.” (Suassuna, 1972, p. 16).

O primeiro aprendizado antevisto dessa coleção, em consequência, é imediato: nossa expectativa é que esse poderá ser um conjunto de interpretações aqui reunido que anime esforços de pesquisa adicionais, no sentido de aprofundar o tema geral proposto, estimulando novas ofertas explicati-

vas que possam clarear com maior fulgurância o sísmico processo de transformação estrutural do último meio século. De uma economia agropecuária rudimentar, primitiva e epítome consensual do “atraso”, como constava em todos os documentos bibliográficos da época definida como ponto de partida, à situação atual do setor, cada vez mais incensado como sendo aquele mais moderno na economia e, em especial, o setor produtivo mais aberto às inovações, além de se tornar uma poderosa “máquina de produção de riqueza”. Uma transformação que, sendo tão desenvolta e consequente, vem igualmente mudando quase tudo, não apenas nos espaços sociais rurais. Também reconfigura os entornos urbanos mais próximos e, igualmente, até mesmo os contextos rurais não agrícolas distantes da produção, em especial se forem introduzidos na análise, por exemplo, os desdobramentos agroindustriais, as relações comerciais, os imperativos político-institucionais, novos serviços requeridos ou o número crescente de firmas atraídas em função do crescimento da economia agropecuária.

Tais argumentos poderão ser complementados com iniciativas ainda mais promissoras, se os pesquisadores dos campos disciplinares fronteiros à Economia igualmente se sentirem estimulados a produzir conhecimento novo e relevante, pelo olhar das demais disciplinas das Ciências Sociais.

Em rapidíssimo comentário, meramente ilustrativo: quais as fontes de poder e suas manifestações concretas, ou nas regiões rurais ou no âmbito do sistema agroalimentar, o que a Ciência Política poderia evidenciar em suas pesquisas? O que ocorreu, de fato, com as formas mais “inocentes” da música caipira do passado, capturada por interesses econômicos e transformada na portentosa indústria da música sertaneja do presente, em esforço multidisciplinar dos colegas da Antropologia e da Economia? Quem analisará a problemática e controvertida política de assentamentos rurais de forma aprofundada, motivando colegas da Sociologia nessa espinhosa tarefa de pesquisa? Um fenômeno que vai se tornando corriqueiro, que é a mudança da moradia das famílias rurais para as sedes municipais, mudando radicalmente o “imaginário coletivo” dessas famílias, em estudo que envolveria também a Demografia, será realizado para o espaço nacional em algum momento? Por que quase nunca estudamos um pro-

cesso social de imensa relevância, como as migrações rurais-urbanas? As mudanças rápidas no mercado de trabalho, não mais, necessariamente, produzindo as formas de ocupação degradantes do passado, mas exigindo trabalhadores especializados (e melhor remunerados) – quem investigará essa transição? O que significaria, concretamente, a crescente unificação dos mercados, na “totalidade nacional”, em termos de decisões de investimento, incluindo aqueles externos, exigindo que estudos na área de Finanças também possam ser realizados? E, sobre essa listagem, que poderia se estender a perder de vista, como analisar o Estado, suas políticas e estratégias? Ainda haveria alguma sensatez lógica (e prática) imaginar uma política de um *verdadeiro* desenvolvimento rural para o Brasil, a partir dessas profundas transformações? Seriam iniciativas públicas virtuosas o suficiente para promover uma “governança sustentável” do padrão produtivo agropecuário? E a análise da articulação inteligente entre produção e meio ambiente, o mais propagado tema na atualidade, ocorrerá em algum momento não muito distante, atendendo às pressões internacionais, mas também aos interesses nacionais?

Existiria, enfim, uma riquíssima agenda de pesquisa que está se materializando nos anos recentes, decorrente também das transformações estruturais operadas no tempo mais longo acima indicado e, dessa forma, os autores da coletânea esperam que suas reflexões possam estimular os novos passos dos cientistas sociais ainda interessados na vida econômica e social das regiões rurais. O conhecimento sobre esse passado contemporâneo, assentado nas interpretações aqui oferecidas, poderá ser o sustentáculo explicativo, ainda que inicial, a partir do qual o presente e o futuro próximo possam ser arquitetados. Quem sabe esta seria a maior expectativa contida nas entrelinhas das densas reflexões aqui reunidas.



Os artigos, como esperado, seguem múltiplos rumos analíticos, cada autor optando por seus caminhos argumentativos preferidos. Assim procedendo, e em face da vastidão da tarefa, alguns autores transitaram pela explicação que *prima facie* poderia ser apontada como “regional” em sua

aparência manifesta, não obstante as suas repercussões nacionais, se examinado o texto com mais atenção.

É o caso, por exemplo, do artigo que abre o livro. Nele, o pesquisador da Embrapa Alfredo Kingo Oyama Homma se dedica a explicar o desenvolvimento agrário no âmbito do “caso amazônico”, ele sendo, sem dúvida, o maior especialista mundial sobre o tema. É contexto que se transformou não apenas em um discutido assunto nacional, mas, de fato, um foco de irresistível interesse internacional, em face da atual emergência ambiental com a qual a Amazônia se relaciona diretamente.

Autor de vasta produção científica e comandando detalhadíssimo conhecimento empírico sobre a região, os trabalhos de Homma, em linguagem direta, se destacam particularmente por dois louváveis méritos pouco evidentes na crescente literatura (nacional e internacional) existente sobre a região. Seus estudos são marcados pela irrepreensível sensatez analítica e também pela radicalidade empírica. Em consequência, é produção científica que se afasta, igualmente com radicalidade, da enorme profusão de ideias, propostas e argumentos que pretendem pontificar sobre a Amazônia, produzindo uma cacofonia inacreditável de fantasias – a principal faceta de quase tudo que, atualmente, afirma-se sobre a região. Seu artigo se destaca por “puxar o fio terra”, ainda que igualmente compartilhando, com outros autores, da visão condenatória acerca dos padrões de transformação naquela vasta parte do território. Esta tem sido uma trajetória de mudanças econômicas e sociais que, no geral, produz riqueza concentrada em pequenos grupos, a maior parte deles externos à região. E produz forte vulnerabilidade social para a maioria, a região Norte sendo hoje a mais pobre do Brasil.

O artigo, fortemente embasado em detalhes empíricos e dimensões explicativas, não permite nesta Introdução o destaque de todos os seus aspectos mais salientes. Mas aponta um fato geral que deveria servir de parâmetro principal para todos aqueles que arvoram um suposto conhecimento sobre a região. Homma enfatiza que “não existe uma solução mágica aplicável à região”, inclusive porque também não existem propostas “inteiramente sustentáveis”, mas apenas aquelas que seriam “mais susten-

táveis”, relativamente – embora exigindo tempo demasiado e, a maioria, sendo de alto custo e exigindo a disponibilização de tecnologias, muitas ainda a serem desenvolvidas.

O Capítulo destaca e discute alguns dos numerosos mitos que infelizmente impedem aprofundar uma visão realista sobre os fatos atuais e suas possibilidades futuras. Desde as imensas dificuldades para multiplicar sistemas agroflorestais a um fato histórico indesmentível. A região amazônica tem observado ciclos produtivos que, quase sempre, foram “capturados” por outras regiões produtoras (no Brasil ou no exterior) e, assim, relativamente, são perdidos empregos, produção e renda regionais. São muitos os exemplos, alguns notórios como a borracha ou o cacau original (agora retornando à região), mas também guaraná, juta, pimenta e diversos outros cultivos. Além disso, não se considera que uma enorme subregião, constituída do segundo maior estado brasileiro, o Pará, tem sido sujeita a profundas transformações, em face do avanço da agricultura e da pecuária: expande-se a soja, mas também é o maior produtor de mandioca, cacau, abacaxi e dendê. É o segundo maior estado brasileiro em mineração e onde situam-se gigantescas hidroelétricas, como Belo Monte e Tucuruí, entre as maiores já construídas. Todas essas mudanças cobrando perdas substanciais da cobertura florestal.

Os temas ambientais são discutidos densamente no capítulo e Homma não hesita em recomendar mais realismo, escapando das narrativas mirabolantes ora propagadas. A redução dos impactos ambientais, assevera, depende de um conjunto de ações, entre os quais “a redução dos níveis de pobreza em locais de expulsão de migrantes potenciais”. Mas destaca, da mesma forma, que “os dados mais recentes caminham, quase sempre, em direção contrária”. A leitura atenta do artigo permite arrolar uma série quase infindável de desafios, quase todos eles sempre em magnitudes imensas, o que produz a sensação de impotência frente à urgente necessidade de ação – para a região e seus habitantes, mas também para o Brasil. Face à crise ambiental, a implantação de um novo padrão de desenvolvimento que é igualmente crucial para o restante do planeta.

Para realizar a transição florestal (já realizada nos países mais avançados), o autor resgata alguns fracassos de iniciativas anteriores, enfatizando o princípio que ninguém parece ambicionar – “soluções ambientais requerem necessariamente o desenvolvimento de tecnologias que transformem em benefícios econômicos a recuperação de passivos ambientais identificados”, destaca o autor. Um princípio fundador que, não obstante consolidado em tantas experiências internacionais, continua sendo ignorado e, em consequência, a concretização da “terceira natureza” que poderia se constituir sobre as áreas degradadas (que seriam a “segunda natureza”) continua sendo uma distante miragem. Pelo contrário, e transitando no terreno da mitologia, uma série de propostas insiste que a solução para a “crise amazônica” poderia ser o resgate de um suposto (mas indefinido) conhecimento apropriado pelos “povos tradicionais” (igualmente nunca identificados claramente). Ante tais desencontros, são adiadas as soluções viáveis. Permanece assim, conforme o artigo, “um evidente conflito de interesses entre a postura usualmente ‘triumfalista’, proposta e defendida por atores externos à região e as aspirações das populações locais”.

Amilcar Baiardi, no Capítulo 2, analisa um paradoxo existente nas Ciências Sociais dedicadas ao “rural” no Brasil. Quem duvidaria que os ingredientes culturais, em alguma medida e sob mecanismos heurísticos a serem determinados, são decisivos para explicar os comportamentos sociais? Ou seja, são substratos que se relacionam diretamente com as possíveis interpretações sobre os processos coletivos, as formas de interação humana, as escolhas individuais ou os mecanismos decisórios, em todos os âmbitos da sociedade. Se tais considerações são corretas, ainda que sob muitas nuances, por que esse conjunto multidisciplinar de campos científicos raramente se interessou pelo estudo da cultura em contextos rurais? Examinada em profundidade a literatura existente, é dimensão quase sempre presente, mas apenas indiretamente e, poucas vezes, como o objeto central de análise. Em decorrência da lacuna, não é exagero, portanto, afirmar que entendemos imperfeitamente (ou sob conteúdos limitados), na época contemporânea, os processos sociais rurais.



Baiardi se dedicou a aprofundar esse debate e não surpreende que faça, sobretudo, uma defesa enfática, alicerçada em autores e a literatura pertinente. Argumenta que existe uma causa determinante e fundadora para explicar as transformações do Brasil rural – “inequivocamente, pode-se afirmar, ela é a cultura”. Ao optar por essa via interpretativa, se posiciona claramente em uma disputa que, de fato, está na origem de parte considerável das disciplinas integrantes das Ciências Sociais, talvez com a exceção apenas da Economia, sob seus modelos hoje dominantes. É controvérsia do final do século 19, moldada pela pergunta: “as estruturas da sociedade definem os comportamentos sociais ou os indivíduos, em sua autonomia, é que constroem o significado de suas ações e definem as estruturas?”. Respondendo afirmativamente à proeminência das estruturas, quase sempre as tradições teóricas privilegiaram os processos econômicos sobre os aspectos culturais, preferência que foi sendo também consolidada ao longo do século passado.

“Cultura”, como pontifica a literatura, é um conceito nitidamente maleável, e Baiardi a define como as “qualidades mentais e em aspectos do comportamento enraizados nos costumes, voltados para o conhecimento, crenças, hábitos, arte, moral, direito e valores, interiorizados pelo indivíduo, como resultado da educação formal e do ambiente”. Por evidente, é uma conceituação extremamente abrangente e, dessa forma, em termos práticos, no âmbito de pesquisas empíricas, uma categoria de difícil apreensão, na concretude dos processos sociais.

Por tal razão, um cientista social inglês, Terry Eagleton, em um livro relativamente recente, mas já um clássico sobre o tema (*A ideia de cultura*, originalmente publicado em inglês em 2000) afirmou com maestria, em citação que Amilcar Baiardi reproduz e discute em seu artigo, que a cultura “combina de maneira estranha crescimento e cálculo, liberdade e necessidade, a ideia de um projeto consciente, mas também de um excedente não planejável”. É um comentário admirável, pois as práticas sociais, em determinados ambientes, sobretudo aqueles nos quais se evidenciam transformações amplas (como as transformações recentes em muitas regiões rurais brasileiras) são demonstrativas, exatamente, de tais

motivações sociais – a ação calculada que embute o desejo de crescer, em ambiente no qual persiste uma “necessidade” oriunda de metas e ambições (o “projeto”) e sempre também encerrando algum objetivo de mais distante prazo no tempo, traduzível em algum tipo de “excedente” ainda não perfeitamente definido. Como Baiardi demonstra, se o significado da ação dos indivíduos, ou de um grupo social, assim se organizar, inevitavelmente “algo é posto em marcha” e as transformações logo se materializam em dado espaço societário.

O artigo de Baiardi explora em profundidade, sustentado em densa experiência de campo (marca de sua trajetória e de todos os contribuintes da coletânea) as possibilidades explicativas dessa escolha teórica, explorando não apenas as lições mais gerais sobre as “determinações da cultura”, extraídas da literatura e de situações nacionais específicas, mas evidências decorrentes do caso brasileiro. E, em especial, as transformações contemporâneas do Brasil rural, indicando os robustos elementos empíricos que apontam o peso específico de determinantes culturais salientes entre os conjuntos de famílias rurais de origem não ibérica (sobretudo, os italianos) nas mudanças operadas nesses ambientes sociais.

Os componentes analisados no artigo impregnam os comportamentos sociais determinados pela cultura nas chamadas “colônias de povoamento” no Brasil, não obstante as mediações e nuances ocorridas desde a imigração inicial de famílias não ibéricas. Assim, argumenta o autor, “de acordo com as evidências, esse padrão cultural se encontra presente tantos nos territórios que fazem parte do bioma Cerrado como nas associações por produto que representam as principais lavouras cultivadas nesse bioma (...) a determinante cultura jogou um papel de acicatar, catalisar e de caldear todas as demais causas, por sua condição de determinante de última instância”.

O terceiro capítulo da coletânea é assinado por Geraldo Sant’Ana de Camargo Barros. Sua interpretação obedece uma periodização distinta, comparada à maioria dos demais artigos, pois argumenta que a formação do agronegócio brasileiro, de fato, foi estruturada na esteira da crise de 1929. A estratégia econômica nacional organizou-se em torno da política

de substituição de importações e, como tal, fomentou, sobretudo, a industrialização. Incentivos foram instituídos após a Segunda Guerra, então ficando evidente – diante da acelerada urbanização – a necessidade de integração da agropecuária ao processo de desenvolvimento que se buscava.

Barros argumenta que a trajetória da economia brasileira, de fato, apresenta duas grandes fases bem diferenciadas entre si – antes e após 1980. Segundo ressalta, no primeiro período houve o crescimento espetacular da indústria em geral, enquanto a agricultura começava a preparar-se para as mudanças na estrutura produtiva. Em decorrência da rápida urbanização, os preços dos alimentos ao consumidor cresciam, ao incorporarem os custos logísticos dos serviços de transporte e armazenamento operando sem capacidade e eficiência. Assim, enquanto os preços aos consumidores subiram, os preços pagos aos produtores caíram, demandando programas de suporte.

Para o autor, a extensão da chamada revolução verde ao Brasil resultou de processo coordenado, envolvendo companhias multinacionais ligadas ao petróleo, produtos químicos, indústria mecânica e de alimentos, além dos bancos – os quais juntaram-se a fundações e agentes públicos (como a USAID nos Estados Unidos, e universidades e a Embrapa, no caso do Brasil) – para ampliar seus mercados, participando dos esforços do país direcionados ao crescimento da agricultura em um contexto no qual cresciam as preocupações com a fome e a desnutrição. Essa iniciativa encontrou no Brasil um setor público receptivo e disposto a apoiá-la através de programas de políticas voltadas para a modernização e a ocupação territorial. O PIB brasileiro, liderado pela indústria, duplicou a cada uma de três décadas do primeiro período (1950 a 1980). Esse setor industrial, porém, apresentava limitada capacidade de absorção de mão de obra – mormente se pouco qualificada – de forma que o grosso dos emigrantes do meio rural encontrou colocação no setor de serviços, de produtividade menor do que a industrial, se bem que acima da vigente na agropecuária. De qualquer forma, a concentração da renda e a pobreza predominavam, e com maior gravidade no meio rural.

No segundo período – após 1980 – a industrialização como um todo desacelerou e se retraiu relativamente ao setor de serviços, enquanto a agricultura e segmentos a montante e a jusante desabrocharam sob a égide da revolução verde. O autor salienta o papel decisivo da expansão das exportações, como um dos mecanismos centrais para assegurar a sustentabilidade econômica desse novo padrão produtivo. Enquanto a economia brasileira como um todo, entre 1995 e 2020, apresentou coeficiente de exportação que evoluiu de 6,1% para 14,5% de seu PIB, o agronegócio saltou de 7,4% para 26,2%.

Para Barros, no final dos anos 1980, a erosão da capacidade de financiamento público – gestada desde os anos 1970 – demandava políticas mais seletivas. Nos anos 1990, intervenções nos mercados foram restringidas. Os recursos para a pesquisa agropecuária, porém, foram razoavelmente sustentados. O financiamento subsidiado destinado à chamada agricultura familiar foi priorizado, enquanto os produtores mais capitalizados foram atendidos principalmente pelo setor privado. Por outro lado, aguardam programas eficazes e abrangentes as questões ligadas ao meio ambiente, um foco que cresceu em importância e gravidade, com repercussões domésticas e internacionais, especialmente o desmatamento e suas consequências.

Em síntese, o autor conclui que o projeto destinado a viabilizar a revolução verde no Brasil, iniciado nos anos 1960, foi bem-sucedido do ponto de vista de seus proponentes, que tiveram no país no amplo mercado para insumos e produtos destinados ao consumidor doméstico e em grande medida no mercado externo, que se expandiu a passos largos. Lastreado na tecnologia e na escala, o Brasil fez-se um líder mundial do setor. Essa competitividade – preços comparáveis (ou inferiores) àqueles dos mais eficientes concorrentes internacionais – entretanto, não tem sido condição suficiente para a segurança alimentar de vasto contingente de brasileiros vivendo na pobreza e na miséria. Assim como o processo de industrialização em geral, a revolução verde, que resultou no agronegócio nos moldes atuais, não conduziu à inclusão social da grande maioria da população.

No tocante à alimentação, Barros sugere o aperfeiçoamento imediato (em número de beneficiários e valores transferidos tempestivamente) dos

programas de transferência de renda, com base na experiência acumulada em mais de duas décadas. Àqueles que optarem pela permanência no meio rural é imprescindível proporcionar-lhes a terra necessária e envidar esforços para aumentar seu capital humano e assegurar serviços de extensão rural de qualidade e crédito suficiente e acessível, para que os avanços tecnológicos cheguem até eles. Trata-se de substancial investimento voltado ao meio rural para dotá-lo, inclusive, de infraestrutura – além da logística – voltada para a saúde, educação e cultura, para nele criar as condições gerais de bem-estar.

Na continuidade, Guilherme Costa Delgado apresenta no Capítulo 4 a sua interpretação, seguindo uma coerente trajetória de pesquisas que remonta à sua influente tese de doutoramento, aprovada na Unicamp em 1984. Foi estudo no qual, pioneiramente, argumentou sobre o processo de modernização da década de 1970 como sendo determinado pelo capital financeiro envolvido nas atividades agrícolas e também o mobilizado pelas firmas agroindustriais. Nessa coletânea, contudo, o texto segue a abordagem dos ciclos históricos na tradição da Economia Política, a qual permite analisar a configuração do espaço rural brasileiro no “longo período”. Sob tal enfoque, as categorias e conceitos se ampliam, pois, enfatiza o autor, “cada ciclo histórico tem seus atores, projetos econômicos, perfil de progresso técnico, relações externas peculiares, formas de distribuição do excedente econômico e, principalmente, padrões de acumulação de capital próprios”. E a natureza de Economia Política de cada ciclo define-se pela presença do Estado, regulando ou até dirigindo o projeto dominante do crescimento econômico.

Sob tais imperativos teóricos e metodológicos, o artigo aponta dois ciclos longos, o primeiro se estendendo entre o Convênio de Taubaté (1906) e a sua derrocada, no final dos anos 1950 e início da década seguinte, quando diversas políticas de valorização dos preços reais do café mostraram-se inviáveis. Na transição emergiu um novo (longo) ciclo, intitulado de “modernização conservadora da agricultura”, o qual se mantém até os nossos dias. E no âmbito desse ciclo recente foi estruturado um interciclo específico, nomeado como “Economia do Agronegócio”, desen-

cadeado no presente século e, agora, dedicado à valorização não mais de uma exclusiva mercadoria, mas de um pequeno conjunto de *commodities* exportáveis, ainda em curso.

Contudo, a experiência histórica do longo ciclo cafeeiro (1906 a 1965) produziu diversos aprendizados e um deles é que a sua causa primordial de sucesso, em um interciclo determinado, ou seja, a valorização extrema da atividade agrícola dominante, também produziu a sua superprodução, acarretando o declínio do ciclo e a sua descontinuidade. No caso do café levando até mesmo às iniciativas de queima de estoques e o autor cita fontes que indicam a espantosa destruição de 78 milhões de sacas de café entre os anos de 1941 e 1946.

No interciclo atual, vigente nesse século, acentua Delgado, a Economia do Agronegócio tem recorrido a diversos mecanismos para garantir a valorização primário-exportadora, seja por políticas de desvalorização cambial ou aportes generosos de crédito público, também ampliando o mercado de terras na fronteira agrícola e abrindo investimentos financeiros externos, entre outras iniciativas. Outras particularidades são destacadas, como a relativa desvinculação da economia agropecuária das exportações manufatureiras na pauta do comércio externo, os efeitos distributivos desiguais e os riscos ambientais que vêm se tornando extremamente agravados. Sobretudo, enfatiza o autor, pela radical dedicação do sistema econômico à geração de resultados comerciais positivos com a exportação das mercadorias agrícolas, ainda que na contramão do conjunto dos demais setores econômicos.

Um aspecto relevante analisado no artigo diz respeito ao protagonismo atribuído aos bens primários na pauta do comércio exterior. Seriam uma “espécie de âncora a um projeto cujo interesse geral é pressuposto (...) se constituindo em algo muito próximo a um pacto de economia política a partir do espaço rural”, nas palavras do texto. Mas o autor demonstra, com os números oficiais, que a trajetória do saldo de “serviços e rendas” se move inversamente, no sentido negativo aos saldos comerciais oriundos do setor primário, refletindo o movimento de remessa de rendas de capital destinadas ao exterior, sobretudo após 2008. A estratégia do superávit

comercial com especialização primária se destinaria, desta forma, a prover liquidez às remessas do capital estrangeiro.

A novidade histórica, no entanto, é o recurso à superexploração dos recursos naturais no âmbito da presente crise ambiental, o que vem garantindo um sucesso, que seria incontroverso na atualidade mas, precisamente sob tal via, reside o “nó da questão”. Pois embora apresentando resultados favoráveis, sobretudo no tocante aos saldos comerciais, o exacerbado e predatório avanço sobre os recursos naturais “é também a causa demonstrável da crise estrutural subsequente”, conforme apontado pelo autor.

Haveria outro caminho ao atual padrão produtivo ora posto em marcha no presente interciclo? Guilherme Delgado conclui alertando que “a transição de um sistema de valorização de *commodities* exportáveis a outro de estímulo às inovações ecológicas requer mudança de bases normativas, suscetíveis a tornar essas inovações sucedâneas às inovações econômicas estritamente mercantis”.

O artigo seguinte é assinado por John Wilkinson, um “brasileiríssimo inglês” radicado definitivamente entre nós após concluir seu doutoramento na Universidade de Liverpool. Talvez seja o autor que mais intensamente tem pesquisado os temas rurais sob um enfoque igualmente vinculado aos debates internacionais, em face de sua formação ampla e frequentes relacionamentos de pesquisa além fronteira. Ao longo dos anos, também por essa razão, sua produção científica vem representando um marco de grande relevância para toda a comunidade de estudiosos sobre o rural brasileiro. É coautor de um dos livros mais brilhantes produzidos no último meio século e que propõe uma *interpretação geral* (portanto, universal) sobre o capitalismo agrário, publicado originalmente em inglês em 1987 – *From Farming to Biotechnology: A Theory of Agroindustrial Development* (Blackwell. Existe tradução em português).<sup>1</sup>

Curiosamente, apesar de valer-se de conceitos abrangentes e leituras analíticas de amplitude internacional, é o artigo de Wilkinson, na coletânea, aquele que mais utiliza particularidades factuais e elementos conjun-

---

1. Ver em: <https://static.scielo.org/scielobooks/zyp2j/pdf/goodman-9788599662298.pdf>

turais, para ir construindo a cronologia de sua interpretação, em particular após a década de 1990. Seu conceito central é “sistema agroalimentar” e, no entorno dessa definição, elabora uma história rural contemporânea que indica alguns momentos decisivos, seja em novos aportes teóricos ou, então, em decorrência de novos processos determinantes, como a intensificação comercial chinesa ou inovações tecnológicas que vêm produzindo transformações na oferta de produtos.

Embora apenas citado de passagem, o contexto decisivo que informa a análise é aquele que ressalta que “a trajetória de inovação [para o sistema agroalimentar] a partir da segunda década desse século revelou as preocupações de um mundo fundamentalmente urbano disposto a soluções alimentares radicais, o que coloca em questão a durabilidade dos agronegócios brasileiros, cujas vantagens se assentam nas formas tradicionais”. E, no complemento, o autor destaca a importância de introduzir nos estudos quatro focos usualmente minimizados nos esforços de pesquisa – o crescimento e os impactos da indústria no sistema agroalimentar, as novas tendências de consumo, o foco da saúde pública e a qualidade dos alimentos e, também, a nova geração de empresas alimentares fortemente inovadoras. Essas últimas, conforme diversos exemplos que Wilkinson introduz rapidamente em seu texto, estariam desencadeando uma profunda revolução na produção de alguns alimentos, muitos deles até deixando de ser “produtos agrícolas” para se tornarem alimentos de produção quase essencialmente industrial.

O artigo salienta, em particular, sob tais argumentos gerais, duas escolas principais de interpretação, a primeira fundada na noção de “complexos agroindustriais” e desenvolvida na Unicamp e a outra, sustentada por noção similar (“sistemas agroalimentares”), desenvolvida pelo programa Pensa, da USP. Ambas examinam não apenas o capitalismo agrário e o “mundo rural”, especificamente, mas a formação e o desenvolvimento das ampliadas relações produtivo-tecnológicas e também econômico-financeiras entre o campo e a cidade, incluindo as vinculações internacionais. Trata-se, argumenta o autor, da culminação das quatro fases na história da indústria alimentar brasileira – a primeira na virada do século 19,



acompanhada pela migração europeia e japonesa, posteriormente os anos cinquenta, com a consolidação da indústria alimentar na esteira da política de substituição de importações. Nos anos noventa, a terceira etapa, sob a liderança de empresas transnacionais e, finalmente, a partir da segunda década do presente século, estaríamos experimentando o fortalecimento de uma “nova geração de empresas brasileiras em torno das pautas de consumo”, as quais valorizam produtos “naturais” e “saudáveis”.

Embora em análise cautelosa sobre o futuro próximo, sobretudo em relação aos possíveis impactos que porventura poderão afetar o chamado “agronegócio” brasileiro, ainda enraizado em uma estrutura largamente tradicional, John Wilkinson alerta para diversas tendências e processos que podem se tornar ameaçadores para a situação atual da economia agropecuária do país. Destaca, em especial, os efeitos da urbanização e dos novos padrões de consumo, os quais “assumem centralidade e orientam as trajetórias de inovação que buscam soluções radicais para os desafios do clima, da saúde planetária e da segurança alimentar”.

Em sua seção final, o capítulo oferece diversos exemplos da revolução inovadora ora em curso, com mercadorias *plant-based* sendo desenvolvidas que gradualmente conquistam novos mercados e, dessa forma, estimulam a multiplicação de *startups* envolvidas no sistema agroalimentar. Vai sendo formado, em consequência, um contexto imprevisível, no caso brasileiro, para os próximos anos. Combinam-se a crise climática, as mudanças nos mercados (sobretudo em função dos novos comportamentos de consumo) e também as hesitações demonstradas pelas ações que representariam os interesses dos empresários rurais, algumas espelhando um passado tradicional, mas outras mais afinadas com as transformações, inclusive internacionais, do sistema agroalimentar global. São aspectos que constituem um amplo espectro de desafios, ainda pouco percebidos pelo conjunto de estudiosos.

Yony Sampaio, no Capítulo 6, oferece uma visão detalhada e fundamentada sobre a história rural contemporânea que é simultaneamente centrada no Nordeste, mas igualmente nacional. Seu foco principal é a política agrícola, esta sendo entendida amplamente, não somente em suas dimensões

estritamente econômicas ou meramente regionais. É ação governamental, adverte, que se relaciona com o cenário econômico do país, ao qual se subordina. Ainda que examine, sobretudo, o Nordeste rural, o autor extrai vários e abrangentes ensinamentos relevantes e reveladores, face às inúmeras intervenções da política agrícola na região. Um deles, infelizmente tão corriqueiro em região que tem sido sujeita a um sem-número de “novas” políticas (federais), é a descontinuidade de todas elas, uma vez que uma nova administração seja eleita. É a marca típica das políticas públicas, sobretudo na região, impedindo a acumulação de resultados a partir da implantação, desenvolvimento e finalização de alguma ação específica.

Professor e pesquisador no prestigioso Programa de Pós-graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco, Yony Sampaio desfruta de vasta experiência de pesquisa, incluindo colaborações diretas nas discussões e a implementação de diversos projetos marcantes na história rural do Nordeste, como o Polonordeste e o Projeto Sertanejo, ou outras iniciativas posteriores, como o Programa de Combate à Pobreza Rural. Sob essa sólida experiência de trabalho prático, outra das lições aprendidas – e discutidas no artigo – diz respeito a um intrigante e problemático encadeamento entre o regional e o nacional. Conclui que “as políticas nacionais têm impactos superiores aos da política regional e geralmente com efeito contrário (...) as políticas regionais sequer conseguem minorar os efeitos negativos sobre as regiões mais pobres decorrentes das políticas nacionais”

Um ativo estudioso, responsável por extensa produção científica, mas igualmente contribuinte em debates sobre a operacionalidade de políticas, regionais ou nacionais, o autor tem refletido sobre diversos assuntos candentes – no Nordeste ou nacionalmente. Na década de 1970, por exemplo, pesquisou sobre temas então considerados definitivos em certo tipo de literatura, demonstrando empiricamente diversos equívocos. Contestou a visão sobre as sesmarias como a origem fundante da concentração fundiária, comprovando não existir essa relação (pelo menos no Nordeste). Ou ainda o argumento sobre as dificuldades de implantar engenhos no século 16, pois o fator limitante, acentua Sampaio, “não era a terra (...)

[mas] principalmente adquirir a mão-de-obra, no caso basicamente escravos africanos”. Nesses estudos iniciais, também desenvolveu pesquisa sobre os impactos da Lei de Terras de 1850, igualmente problematizando, a partir de dados coletados, a noção, então aceita, de que o referido preceito legal teria forçado a prevalência das transações no mercado de terras via compra-e-venda. São pesquisas que demonstrariam, afirma o autor, que “a falta de estudos históricos ocasionou erros e falsos debates” no ambiente acadêmico da época.

O artigo lida com variado rol de focos de discussão na trajetória do capitalismo agrário durante o período definido. Embora os temas principais e suas “narrativas” correspondentes possam ter sido modificadas de tempos em tempos, as perguntas mais polêmicas têm permanecido. Entre elas, por exemplo: que tipo de padrão produtivo caracteriza a agricultura brasileira? A pequena agricultura exclui socialmente? Quais são, de fato, as relações entre a agricultura e o desenvolvimento geral do país? A expansão das exportações agrícolas prejudica a produção de alimentos? A mesma expansão afeta a preservação dos recursos naturais? São parte da numerosa lista de perguntas analisadas em seu texto, fundando-se em discussões internacionais ou usando as lições e o aprendizado concreto de políticas aplicadas ao Nordeste ou ao Brasil rural.

As particularidades tão excepcionais da história do Nordeste e suas implicações contemporâneas encontram em Yony Sampaio um produtivo pesquisador. Contribuiu em documentos de notável destaque, como *Política agrícola no Nordeste* (1979), *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro* (1984) e *Desenvolvimento rural no Nordeste* (1987), resultantes de esforços coletivos e publicados em coautoria – entre diversos outros trabalhos não citados nesse sucinto comentário.

O artigo analisa sequencialmente alguns momentos salientes das políticas agrícolas, mas associados a temas emergentes que foram surgindo na agenda geral do “mundo rural”, das controvérsias iniciais às políticas intituladas de desenvolvimento rural das décadas de 1970 e 1980. Da reforma agrária à emergência da noção de agricultura familiar e outros temas desencadeados nos anos noventa. Ou, então, as políticas de transferência

condicionada de renda, visando reduzir a pobreza rural. Sobre esse último tema, Sampaio lamenta que sua implantação, sobretudo sob a forma do antigo “Bolsa Família”, tenha descartado o conhecimento antes consolidado na Sudene, que previa essas transferências em momentos acentuados de seca na região. Posteriormente, o abandono das condicionalidades, inicialmente compulsórias, sugerindo que são programas que mantiveram seus objetivos políticos (e eleitorais), mas perderam parte importante de sua potencialidade transformadora em prazos mais longos.

O artigo que finaliza a coletânea tem a autoria de Zander Navarro, o qual enfatiza inicialmente a complexa dificuldade imposta para explicar os “processos históricos”, como seria o caso do capitalismo agrário no período contemporâneo. Comparar os anos setenta, quando prevaleceria, conforme enfatiza, o primitivismo produtivo e tecnológico e a escassez na oferta de alimentos, com os dias atuais, sob os quais predominam a abundância na produção e a abrangente modernização da economia agropecuária, esse é o desafio que se apresenta para todos os autores.

No caso específico, Navarro recorre a uma interpretação que pretende ser rigorosamente empírico-factual, sem ancorar-se em uma explícita fundamentação teórico-conceitual. A explicação sobre o padrão agrário brasileiro é sugerida logo na introdução e, nas palavras do autor, decorre de uma “combinação virtuosa, fortuita e não planejada, entre a capacidade empreendedora de agricultores (notadamente sulistas), apoiados em suas organizações, e o surgimento, na década de 1960, no Rio Grande do Sul, de um cultivo de imensa importância para diversos consumidores, no plano das famílias, mas também pelas agroindústrias e, posteriormente, a demanda global – a soja”. A tais fatores, enfatiza, soma-se a existência de abundantes recursos naturais, na fronteira agrícola ainda inexplorada, Essa teria sido a equação histórica e as variáveis que viabilizaram o processo de transformação do setor, impulsionado pela lógica estratégica então organizada na década de 1970.

A chave essencial que informa a argumentação do autor é ressaltar que a novidade principal da história rural decorre das características do “espraiamento” social e econômico do cultivo da soja, ao expandir-se por

todo o território produtivo brasileiro. Evidentemente, sem reificar o produto em si mesmo, como se fosse portador de alguma volição específica, pois a expansão do cultivo ancorou-se, como antes referido, na capacidade empreendedora de um conjunto de famílias rurais, notadamente sulistas (ou gaúchas, em sua maioria) que foram intensamente motivadas a crescer sob a potencialidade econômico-financeira da soja. Ao espalhar-se, esse crescimento se diferenciou radicalmente de todas as experiências históricas precedentes, pois em nenhum outro caso a ocupação espacial mais ampla ocorreu, pois sempre os demais ciclos agrícolas foram regionais e mais conformados geograficamente. Além disso, não apenas a soja vem oferecendo montantes crescentes de riqueza, em face do aumento de seu consumo (interno e externo), mas também agregou e difundiu, desde o seu surgimento inicial, no Rio Grande do Sul, uma impactante “língua-modernizante”. Ou seja, um cultivo que, ao expandir-se, também foi moldando visões mais abertas à intensificação tecnológica e às inovações em geral. No trabalho cita-se, como ilustração, que o fato de se associarem no ano agrícola, sequencialmente, a soja e as safras de milho, e ambas consumirem aproximadamente 60% do consumo nacional de fertilizantes, é possível imaginar como propostas de novas tecnologias são mais facilmente, se não aceitas, pelo menos discutidas com maior disposição pelos agricultores envolvidos. Pois as firmas vendedoras não apenas oferecem esses insumos, mas introduzem uma visão de modernização tecnológica mais abrangente, incluindo outros insumos e equipamentos.

Antes de aprofundar empiricamente a sua “tese geral”, no entanto, o autor também discute, embora brevemente, a insuficiente contribuição das Ciências Sociais para explicar o rural brasileiro, desta forma justificando tanto as limitações da literatura como, igualmente, se visto por outro ângulo, o largo campo de pesquisas demandando novos esforços de investigação. Como ilustração, destaca, por exemplo, a surpreendente ausência de estudos movidos pela Ciência Política sobre a vida social rural, uma lacuna que encorpa uma longa lista de temas e subtemas ainda sem explicação.

Por fim, nas seções principais, o autor discute com maior detalhamento o nascimento e o crescimento da soja, depois ocupando novas

regiões da fronteira agrícola – mais tarde também associada à expansão do milho, em face da intensificação produtiva almejada pelos produtores. Demonstrando a imparável “caminhada da soja”, avançando do Sul para o Centro-Oeste, depois para o Norte e Nordeste, o autor descreve os números comprobatórios. Em 1975, o Paraná e o Rio Grande do Sul respondiam por 62% do total da área plantada com soja no país. O Mato Grosso ainda engatinhava na produção, mas, quatro décadas depois, segundo o Censo de 2017, o estado responde por quase 30% do total produzido e vai se tornando o mais poderoso estado agrícola do Brasil. Simultaneamente, entre as duas datas referidas, a área plantada com soja cresceu oito vezes.

O capítulo também sugere que a “nova linguagem” (da modernização) que igualmente se espalhou pelas novas regiões produtoras resultou em outras mudanças igualmente relevantes, entre as quais o impressionante caso da migração do algodão, que deixou o Nordeste rural (produzido por pequenos agricultores) para o Centro-Oeste sob o comando de empresários rurais controladores de imóveis de larga escala de produção e, talvez, aqueles na atualidade os produtores tecnologicamente mais modernos da agricultura brasileira.



Analisadas comparativamente, as contribuições aqui oferecidas aos leitores são convincentes? Algumas buscam os fatos e causas em planos empíricos e transitam perto do rés-do-chão, outras são de maior ambição explicativa e utilizam categorias e determinações de ousadas abrangências conceituais. Dois artigos parecem ser “regionais”, quando, de fato, são radicalmente vinculados a processos sociais e econômicos nacionais – e até globais. Outro autor ponderou fatos do passado, mas seu artigo oferece, na realidade, amplas luzes sobre o futuro adiante, em face da revolução tecnológica ora em curso. Sob menções rápidas, aqui e acolá, todos citam processos, fatos e tendências que foram pouco pesquisados ou até mesmo esquecidos pela comunidade de pesquisadores e, portanto, requerem esforços de investigação de maior fôlego.

Tudo somado, a coletânea produz um resultado inescapável. Ainda que o passado agrário possa estar sendo apagado nas realidades rurais do

presente, como resultado da profunda transformação estrutural ora em curso na economia agropecuária, vai emergindo uma nova agenda de pesquisas que é igualmente desafiadora e riquíssima em seus quase infinitos matizes, exigindo a formação de equipes multidisciplinares para produzir conclusões relevantes. Os estudos rurais, sob a perspectiva rigorosa das disciplinas formativas das Ciências Sociais, ante o diagnóstico preliminar decorrente dos ensaios aqui reunidos, parecem estar ainda em sua infância e demandam operações de pesquisa muito mais ambiciosas. Ao contrário do que alguns ocasionalmente argumentam, a economia agropecuária e a vida social prevalecente nas regiões rurais brasileiras vem materializando um padrão estrutural extremamente complexo e fortemente heterogêneo, sob diversos focos analíticos. É um setor produtivo que produz, sem dúvida, números gerais alvissareiros, sob diversos ângulos, para a economia e a sociedade brasileiras. Mas produz, simultaneamente, também contradições que se aprofundam, bloqueios e desafios que requerem análises que sejam igualmente comprometidas com o rigor analítico e a colagem empírica, mas também distanciadas de leituras *ex-ante* fundadas em tradições teóricas. A gigantesca transformação da economia agropecuária brasileira nesse século, invertendo o passado do atraso na abundância e o vigor tecnológico do presente demandam esforços de investigação científica inovadores e teoricamente criativos.

Que a coletânea possa realmente contribuir para esse novo passo – é a genuína expectativa de seus autores.

## Referências

Pastore, Affonso Celso *Erros do passado, soluções para o futuro. A herança das políticas econômicas brasileiras do século XX*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2021

Suassuna, Ariano *Iniciação à estética*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1972

# Capítulo 1

## Amazônia: da bioeconomia das “drogas do sertão” à bioeconomia do século 21

*Alfredo Kingo Oyama Homma*

### **Introdução**

Esta não é primordialmente uma análise sobre “o rural brasileiro”, em sua abrangência nacional e sob as lentes dirigidas a algum período especificado, como demonstrado no esforço realizado por outros artigos que integram a coletânea. Mas também não se trata de uma reflexão estritamente regional, com foco geograficamente circunscrito somente à “Amazônia” e às vicissitudes de sua história singular. As várias correspondências entre a história rural dessa região específica e o restante do país serão evidentes nos comentários e argumentos a seguir, não obstante, em outros momentos do texto, parecerem ser especificidades da Amazônia, marcada por tão destacada e exclusiva trajetória. Uma reflexão sobre a região necessariamente se relaciona e se integra às demais regiões e ao desenvolvimento rural e agrícola do país, em especial, pelo gigantismo geográfico do território analisado, pela dimensão populacional envolvida, pelas particularidades da estrutura produtiva e, também, por diversos processos, eventos e as múltiplas relações estabelecidas com o restante do Brasil em diferentes momentos. Do ciclo da borracha à abertura da Belém-Brasília, incluindo as contínuas migrações de famílias rurais pobres do Nordeste, buscando o acesso à terra ou o sonho da riqueza nos garimpos. Dos enormes projetos hidroelétricos ao assassinato de Chico Mendes e o crescimento do ativismo ambiental. Do padrão de desmatamentos e queimadas que sugere ser interminável à emergência da crise climática em torno do mais importante bioma tropical do planeta. Em síntese, se no passado a Amazônia



poderia ter sido circunscrita a um foco regional e relativamente isolado do restante do Brasil, no último meio século deixou de sê-lo, por uma série de razões que serão comentadas no presente artigo.

Iniciamos com a bioeconomia das “drogas do sertão”<sup>2</sup> e, sucessivamente, com as bioeconomias associadas a outros produtos ou ciclos econômicos. São os casos da borracha extrativa, castanha do pará, pau rosa, óleo de ovos de tartaruga, madeira, entre outros, que não conseguiram se consolidar em um modelo permanente de desenvolvimento para a região (Homma et al., 2020; Homma, 2021b, 2022b).

Até o final da década de 1950, a agricultura da região amazônica estava restrita à ocupação filiforme das várzeas da calha do rio Amazonas e seus afluentes, com reduzida população. Na concepção do famoso escritor paraense Leandro Tocantins (1919-2004), “o rio comanda a vida” (Tocantins, 1983), enquanto proporcionava a locomoção, a fonte proteica e o desenvolvimento da agricultura de subsistência durante a vazante. Desde a fundação da cidade de Belém (1616) e até os primeiros anos da República, os momentos econômicos e sociais mais expressivos, nacional e internacionalmente, ocorreram, sobretudo, durante a bioeconomia extrativa do cacau (semidomesticado) e da borracha.

Com a abertura da rodovia Belém-Brasília, em 1960, durante o Governo Kubitschek, a “civilização das várzeas” foi sendo transformada na “civilização da terra firme”, com o avanço da pecuária, extração madeireira, fluxo de posseiros e colonos, assim mudando drasticamente o contexto espacial e seus contingentes populacionais. Em 1975, a área desmatada da Amazônia Legal foi calculada em 3 milhões de hectares (0,59% do total da região) com base nas primeiras imagens do satélite Landsat 1 (lançado em 1972), mas saltou para mais de 81 milhões de hectares em 2021 (19% do total). Mantida tal escalada, diversos trabalhos publicados entre as décadas de 1970 e 1980, em algumas prestigiadas revistas científicas internacionais, fixaram 2020 como o ano no qual se observaria o “fim da Amazônia”.

---

2. Produtos da coleta extrativa de ervas aromáticas, plantas medicinais, cacau, castanha do pará, guaraná, urucu, entre os principais, os quais recebiam no passado a designação ampla de *drogas do sertão* e eram consideradas especiarias na Europa.

A divisão política da Amazônia foi formalizada em 1966 através da Lei 5.173, quando foi extinta a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), ao mesmo tempo em que foi estabelecida a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Na ocasião, também foi criada uma nova noção, a “Amazônia Legal”, um conceito geográfico reinventado para fins de planejamento (Benchimol, 1977). Aplicada ao caso da agricultura e da pecuária, essa noção precisaria estar apoiada em critérios científicos da cobertura vegetal, tipo de solos, geologia e outros indicadores ecossistêmicos. Pois não existe nenhuma inteligibilidade lógica incluir sob tal definição o Estado do Maranhão e parte dos seus municípios, cortados pelo meridiano da “Amazônia Legal” para fins de planejamento. Até antes da criação dos estados de Tocantins (1988) e do Mato Grosso do Sul (1977), ainda havia dois paralelos artificiais que dividiam os estados de Goiás e Mato Grosso como áreas aptas para receber os benefícios fiscais da Sudam (Venturieri, Homma e Mourão, 2022).

Uma tentativa mais democrática da divisão da Amazônia ocorreu com o plebiscito realizado em dezembro de 2011, visando a divisão do Pará em três novos estados: Pará, Carajás e Tapajós. Uma votação, contudo, que não foi aprovada. O Estado do Pará comanda uma superfície maior do que a África do Sul e a divisão, se aprovada, seria certamente benéfica para a população dos planejados estados de Carajás e Tapajós, considerados todos os aspectos envolvidos.

Nos últimos quatro séculos, a Amazônia já experimentou diversas experiências de expansão agrícola. O cacaueteiro (1746) e a seringueira (1876), cujos cultivos tiveram alguma representatividade, tanto na economia regional como na nacional, foram depois transferidos e domesticados em outras partes, ou no Brasil ou em outros países, constituindo-se em fontes de riquezas nesses novos locais. O crescimento da pecuária (jocosamente intitulado por alguns de “*boieconomia*”) e da lavoura nas áreas desmatadas de floresta densa, juntamente com a extração madeireira, dominaram a economia paraense até o final da década de 1980, com crescentes custos sociais e ambientais (Meirelles Filho, 2021). Paralelamente, uma agricultura tecnologicamente moderna despontou em diversas subregiões dos

estados de Mato Grosso, Pará, Rondônia, Tocantins e Maranhão, tanto nas áreas desmatadas de floresta densa como em partes do Cerrado, com cultivos perenes, grãos, pecuária intensiva, reflorestamento e agroindustrialização (Homma, 2015).

Todas essas transformações e seus efeitos vêm desafiando a agricultura amazônica, uma atividade social e econômica que talvez nunca tenha sido tão questionada e desafiada como no presente. Torna-se urgente, portanto, identificar uma agenda de modernização agrícola e desenvolvimento rural que consiga coevolucionar com a conservação ambiental. O Estado brasileiro, em todos os seus níveis, poderes e instituições, precisa suprimir práticas agrícolas danosas ou não recomendáveis, pois a rastreabilidade dos produtos exportados está atualmente lastreada em padrões de alta tecnologia (isótopos, microchips), por pressão dos consumidores e da opinião pública internacional. A despeito de estar centrada nos produtos exportados (da soja à madeira), a economia agropecuária deve ser vista no seu conjunto, envolvendo pequenos, médios e grandes produtores, também voltada para o mercado doméstico e orientada pela sustentabilidade no longo prazo.

A visão externa (do restante do Brasil ou internacional) sobre a região tem gerado conflitos com as aspirações passivas da população local. O “Estado ambiental”, muito defendido por organizações estrangeiras, tem na venda dos serviços ambientais e de créditos de carbono a espinha dorsal de muitas das propostas para a Amazônia. Mas a tendência de crescimento das atividades mais amigáveis com relação ao meio ambiente, aumentando a oferta de serviços ambientais, provavelmente irá reduzir os preços do carbono no futuro (Homma, 2021a, 2022b). Diversos aspectos, como a forte presença de ONGs internacionais na região, reforçam a tese da limitada soberania da Amazônia, sendo esse um tema recorrente em diversos discursos associados à questão ambiental, em face da relação desse gigantesco bioma e a conformação climatológica do planeta.

Como se trata de uma enorme região geográfica, há muita desinformação associada a numerosas fantasias, no tocante às propostas para a Amazônia ou até mesmo o conhecimento mais elementar sobre as espe-

cificidades regionais. Nesse capítulo, procura-se comentar diversos *status quo* que precisam ser discutidos ou problematizados, quando se busca uma “utopia plausível” capaz de se viabilizar, ainda que gradualmente. Uma Amazônia sem desmatamentos e queimadas, com melhoria nos indicadores sociais e econômicos, sem invasões de terras, enfim, uma região que consiga coevolucionar com o restante do Brasil e do mundo. Fica subentendido que o conceito de *desenvolvimento (potencialmente) sustentado* precisa atender aos requisitos econômicos, sociais, ambientais e, também, políticos. Assim, a via do desenvolvimento (verdadeiramente) *mais sustentável* sempre será possível na Amazônia.

## 1. Caracterização da Amazônia

São inúmeros os superlativos sobre a região amazônica sempre mencionados – e por demais conhecidos. Sua superfície territorial é maior do que a Europa e, por esta razão, seria o sétimo país em área; abriga o maior rio do mundo (superficial e subterrâneo) em extensão e volume de água; mantém a maior floresta tropical contínua; o maior repositório de biodiversidade; a mais significativa concentração da população indígena, entre diversas outras facetas que singularizam o bioma em sua espetacular excecionalidade. Um contraponto a essas qualificações de exaltação, e que estimularia exercícios de interpretação de complexa resolução, seria comparar a Amazônia com o Japão. Pois o país asiático seria a antítese da riqueza em recursos naturais, além de tamanho bem menor, com superfície equivalente ao Maranhão. Sua área agricultável é de apenas 15% do total do país. Mas ainda assim constitui-se na terceira economia do planeta (Enriquez, 2021).

As áreas ocupadas com agricultura e infraestrutura rural ou urbana na Europa, Estados Unidos e no Japão, usualmente se caracterizam pela limpeza e organização. Se as áreas com florestas ou ocupadas com a mata original forem consideradas como a “Primeira Natureza” e as áreas desmatadas (ou substituídas) como a “Segunda Natureza”, aqueles países conseguiram transformá-las em uma “Terceira Natureza”, organizadas, limpas e sob a forte atratividade de suas paisagens. Na Amazônia, no entanto, a

Segunda Natureza, com raras exceções, é um generalizado caos, pois são áreas sujas, com tocos queimados e até fumegantes, baixa produtividade, estradas esburacadas, além das chocantes evidências de uma disseminada e degradante pobreza que afeta a vasta maioria das famílias rurais. Poucos conseguiram transformar em uma verdadeira Terceira Natureza, com a devida proteção das Áreas de Reserva Legal (ARL) e as Áreas de Preservação Permanente (APP), cumprindo as normas previstas no Código Florestal e manejando os cultivos agrícolas, a pecuária e o reflorestamento ou a piscicultura sem improvisação (Homma, 2017).

O impacto visual parece influenciar muito nas críticas com relação à Amazônia. Na Holanda, um país menor do que o Rio de Janeiro, quase um terço da superfície e dois terços da população vivem abaixo do nível do Mar do Norte. São territórios conquistados à custa de *polders* e diques, fabricando uma impressionante Terceira Natureza artificial. Teria produzido impactos ambientais? O desafio da Amazônia, em síntese, é como promover um desenvolvimento agrícola mais sustentável a partir de uma Segunda Natureza hoje destruída.

A partir da década de 1990, novas atividades mais intensivas em tecnologia surgiram nos estados de Mato Grosso, Rondônia, Pará, Maranhão e Tocantins, em determinados espaços produtivos e conectados com o exterior. Com as políticas de governança, o desmatamento na região amazônica decaiu a partir de 2004 e até 2015, mas a ausência posterior de uma política concreta, visando à utilização sustentável das áreas já desmatadas, acarretou novamente o crescimento do desmatamento. Outro movimento foi identificado nos levantamentos do projeto TerraClass e das pesquisas de campo pontuais, e relacionam-se às mudanças das áreas de pastagens (*pecuarização*) para novas atividades agrícolas (*agriculturização*) e do crescimento do estoque antes existente de vegetação secundária, mas este poderá diminuir drasticamente ante tal transição. Ressalte-se que os pequenos produtores detentores de melhores condições financeiras, particularmente no sudeste do Pará, vêm realizando um movimento inverso, querendo passar da primitiva agricultura de “toco” para a pecuária de baixa produtividade (Homma, 2019).

Em sua situação atual, a Amazônia tem sido criticada em função de diversas tendências, ameaças e processos, notadamente a destruição de suas florestas e a concentração na produção de soja, milho, algodão e atividades pecuárias. Mas, igualmente, a extração de minério, hidrelétricas, projetos de assentamentos, extração madeireira e a existência de garimpos (a maioria ilegais), entre os principais. Como um todo, a região observa atualmente uma intensa dinâmica, nem sempre exclusivamente econômica ou tecnológica, mas também espacial, demográfica ou sob outros ângulos específicos, no geral pouco percebidos pela opinião pública. Adicionalmente, o conjunto dessas mudanças vem estimulando uma certa especialização subregional. Mato Grosso tornou-se o maior produtor de soja, milho e algodão, além de manter o maior rebanho bovino. O Pará destaca-se como o maior produtor de mandioca, cacau, abacaxi, dendê e açaí, além do maior rebanho de bubalinos. É também o estado com a segunda maior exploração mineral do Brasil e onde situam-se as hidroelétricas de Belo Monte (a terceira do mundo) e Tucuruí, a quinta maior do planeta. Rondônia, por sua vez, além de uma certa pujança agrícola e pecuária, é o maior criatório de peixes nativos, enquanto o Amazonas se destaca na produção de castanha do Pará, entre outros aspectos. Mas esses destaques econômicos chocam-se com os aspectos sociais, pois não resta dúvida quanto ao assimétrico padrão de desigualdade que é típico de toda a região, manifesta na distribuição da renda, as persistentes migrações do campo para as cidades, o desemprego provocado pela modernização e a crescente dependência comercial com a China, entre diversas outras facetas socialmente problemáticas (Alfenas, Cavalcanti e Gonzaga, 2020; Vargas e Minev, 2021).

A região foi perdendo relevância em diversos ramos produtivos, como borracha, guaraná, extração de madeira nativa, juta, malva, pau rosa, pimenta do reino, mamão, melão, maracujá, banana, palmito de pupunheira e acerola. Ante esse sangramento da produção antes estabelecida, decorreram a perda de renda e a redução, às vezes drástica, de empregos. Foram transferidos para outros estados brasileiros ou para outros países, ou então perderam fôlego econômico porque sofreram restrições ambientais, suas reservas se esgotaram, perderam a competitividade, entre outras

causas (Alfenas, Cavalcanti e Gonzaga, 2020). Atualmente, verifica-se um intenso interesse pelo açaizeiro e se difunde a sugestão de ser um produto quase “milagreiro”, o qual poderia, por exemplo, substituir a soja que avança na região. Contudo, repetindo o passado, o açaí pode se expandir externamente à Amazônia. Há plantios conhecidos no Vale do Ribeira (inclusive com beneficiamento) e em São José do Rio Preto, ambos em São Paulo, em outros estados, e a sua presença na Nigéria e Filipinas.

Adicionalmente, há um elenco de plantios ou atividades antigas e novas que apresentam sinais de crescimento nos próximos anos. Entre os quais pode se listar a fruticultura (citrus, coqueiro, castanheira), reflorestamento com espécies nativas e exóticas (paricá, eucalipto, teca, mogno africano), essências aromáticas (cumaruzeiro, puxurizeiro), e também a expansão de plantações com dendezeiro, cacauzeiro, soja, milho, algodão, pecuária, piscicultura, entre outros. Não obstante tais fatos, são também apresentados com frequência diversos planos claramente mirabolantes do setor produtivo, produzindo imediato ceticismo (Propará, 2021).

Outros processos, conjunturais ou não, requerem ser considerados. Uma ilustração significativa decorre da pressão das políticas ambientais, das ONGs (como o Greenpeace) e do mercado, com efeito paralizante na extração madeireira de florestas nativas na Amazônia. Foi um setor econômico muito dinâmico entre as décadas de 1970 e 1990, responsável pela criação de diversos municípios, ocupação de novas áreas, formação de poder político e indutora dos desmatamentos e queimadas. Sua redução provocou a retração econômica e desemprego em muitas regiões do interior amazônico. Há forças políticas, inclusive apoiadas por determinadas ONGs ambientais, pretendendo reativar a extração madeireira na região para dinamizar a economia (Gomes Júnior, 2017).

Se analisado o período 1986-2020, a extração de madeira em tora no Brasil atingiu o máximo em 1990, com 97 milhões m<sup>3</sup>, e o menor em 2020, com 11 milhões m<sup>3</sup> (apenas 11% do pico anterior). No Pará, a atividade atingiu o máximo em 1994, com 44 milhões m<sup>3</sup>, e o mínimo em 2017 com 3 milhões m<sup>3</sup>, representando 7% do teto máximo. A reação do setor madeireiro foi expandir a silvicultura (com destaque para a produção de celulose). A

partir da década de 1990 a produção de madeira plantada superou a extração de florestas nativas<sup>3</sup>, constituindo em exemplo extraordinário da ciência florestal brasileira – um feito, diga-se de passagem, pouco conhecido.

É um fato corriqueiro na história da Amazônia que muitas ideias locais, porém criticadas no passado por técnicos de fora, reapareçam sob nova roupagem e outras designações. Como exemplo, disseminou-se uma crença generalizada, a qual tem sido defendida por governos e organismos internacionais (BID, Banco Mundial, CEPAL, IICA), além das ONGs internacionais e muitos membros da comunidade acadêmica, sobretudo aqueles *outsiders* à região, que a solução na Amazônia repousa no conhecimento dos índios, populações tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, “povos da floresta”, entre outros – genericamente encampados sob uma denominação vaga, jamais definida empiricamente, que seriam os “povos tradicionais” (Buainain et al. 2020; Cunha, Magalhães e Adams, 2022). Embora sem demonstrações factuais convincentes, imagina-se que esses indefinidos “povos”, ao longo de gerações, acumularam detalhado conhecimento sobre o ambiente e sobre os recursos naturais que necessitam manejar, desenvolvendo como resultado o que seria uma ciência autóctone (Cavalcanti, 2022). A verdadeira solução, segundo esses defensores, seria apoiar os *grassroots movements*, empoderando-os sob formatos locais organizados, particularmente com o apoio de ONGs (Gomes Júnior, 2017). Será que esse conhecimento seria suficiente? É surpreendente que inexista uma literatura rigorosamente científica que analise criticamente as experiências em curso, identificando os resultados que sejam realmente aplicáveis para a sustentabilidade social e econômica das comunidades rurais envolvidas. Quase sempre, são iniciativas fortemente retóricas, apoiadas em jargões e as palavras-de-ordem que rotineiramente surgem nas narrativas internacionais.

Há um evidente conflito de interesses entre a postura usualmente “triumfalista”, proposta e defendida por atores externos à região e as as-

---

3. A produção oriunda de plantios suplantou a extrativa em relação ao cacaueteiro, seringueira, guaranazeiro, cupuaçuzeiro, urucuzeiro, pupunheira, malva, jambu e paricá. Começa a superar no tocante ao açazeiro (manejado), castanheira, bacurizeiro, uxizeiro, pirarucu, tambaqui, uma tendência que deve ser seguida por outros recursos da flora e da fauna.



pirações das populações locais, no tocante à demanda por bens públicos (emprego, moradia, saúde, escola, transporte) e de transferências governamentais. Obras de engenharia há muito prometidas poderão tornar-se realidade, como a ponte Belém-Marajó, o asfaltamento da rodovia Manaus a Porto Velho (completando o acesso de todas as capitais da Amazônia), a Perimetral Norte, a saída para o Caribe e o Pacífico, a verticalização do setor mineral, a transposição de águas da bacia do rio Tocantins para o rio São Francisco na região do Jalapão, entre outras sempre citadas (Conservation International, 2002). Espera-se que essas obras sejam devidamente compensadas com a recuperação do passivo ambiental produzido ao longo das décadas.

Assegurar que os “povos tradicionais” amazônicos continuem a viver em extrema pobreza, somente para justificar um sugerido modelo de desenvolvimento que os proponentes, por sua vez, não praticam para si mesmos, é incoerente e injustificado (Cunha, Magalhães e Adams, 2022). As pequenas propriedades agrícolas operadas com reduzida produtividade encontrarão dificuldades permanentes para manter a sustentabilidade econômica e ambiental, caso não se reestruturarem em termos produtivos. É imperioso proceder a uma modernização no *shifting cultivation* e coevolucionar com o progresso tecnológico.

Deve ser salientado, enfaticamente, que aqui não se contraria uma eventual disposição, inclusive coletiva, dos chamados “povos tradicionais” persistirem com as práticas agrícolas tradicionais de baixa produtividade, praticando a coleta e a caça e pesca, sendo igualmente apoiados com transferências governamentais. Poderá ser um modelo sustentável, caso não ocorra um crescimento populacional maior para determinado espaço, e quando a taxa de extração não superar a capacidade de recuperação, ou o sistema de pousio permitir a recuperação de contínuas derrubadas (Boserup, 1987). Mas serão questionáveis e poderão se tornar espaços críticos, quando as práticas implicarem em prejuízo para a coletividade. A rigor, examinadas essas situações calculadamente, mesmo no caso de florestas consideradas intactas, a presença de povoados nas proximidades

usualmente conduz a uma situação sob a qual se tornará uma “floresta sem bichos”, conforme a concepção descrita por Redford (1992).

## 2. Aspectos conceituais para o aumento da eficiência agrícola

Qualquer atividade produtiva que se queira implantar, ou já em desenvolvimento na Amazônia, não será sustentável meramente a partir do ponto de vista teórico, como se fosse um moto-contínuo (Daly, 1991). Talvez o único momento histórico em que a região, de fato foi sustentável, teria ocorrido antes da chegada dos colonizadores portugueses. Os números são conflitantes, mas estima-se que existiriam em torno de dois milhões de indígenas, metade vivendo em terra firme, e a outra metade nas várzeas. Há, contudo, a noção proposta de gradientes de sustentabilidade que seriam mais apropriados do que diversos indicadores ora sendo utilizados. Esses gradientes indicam que um desenvolvimento potencialmente *mais sustentável* dependerá da mudança do comportamento dos produtores, da disponibilidade de tecnologia e de formas variadas de compensação econômica (Tabela 1). Na Situação 1, a atividade produtiva apresenta excelente desempenho econômico, mas apresenta baixa performance ambiental e social. O inverso ocorre na Situação 2. A coleta extrativa apresenta forte justificativa ambiental, mas baixa rentabilidade econômica. Em termos rigorosamente práticos, sem sustentabilidade econômica não se pode garantir que existam esforços para garantir a sustentabilidade ambiental e, desta forma, a noção de sustentabilidade, na realidade, não envolve uma “tríade” com o mesmo peso de determinação, pois o econômico precede o social e o ambiental.

**Tabela 1 – Gradientes de sustentabilidade de atividades produtivas hipotéticas**

Gradientes	Situação 1			Situação 2		
	Econômico	Social	Ambiental	Econômico	Social	Ambiental
5						
4						
3						

2						
1						

A despeito de inúmeras ações, ideias, propostas e políticas ora sendo sugeridas para a Amazônia, entre elas reservas extrativistas, transição agroecológica, venda de serviços ambientais e de créditos de carbono, sistemas agroflorestais, bioeconomia, Indicação Geográfica e outras, na realidade não existe a possibilidade efetiva e real de concretizar-se algum padrão de desenvolvimento sustentável empiricamente verificável, caso sejam consideradas *integralmente* as premissas econômicas, sociais, políticas e ambientais. Os conflitos opondo, às vezes radicalmente, as esferas econômica e ambiental são visíveis e inevitáveis, sob os quais a sustentabilidade econômica não garante a sustentabilidade ambiental, e vice versa. É importante ainda enfatizar que essa oposição é válida para as diversas combinações no domínio social, econômico, político e ambiental e, por enquanto, não parece existir alguma alternativa passível de implementação concreta na região. O que significa que, verdadeiramente, até o momento o tema do “desenvolvimento sustentável na Amazônia” tem permanecido exclusivamente no plano retórico.

Há um discurso, ou narrativa, supostamente aquela que é *politicamente correta*, recomendando a utilização das tecnologias primitivas (ou originais, ou ditas “autóctones”) como o fundamento da solução ideal para a região amazônica. Produziriam nichos de mercado, mas é evidente que esses pequenos mercados constituídos dificilmente terão condições de gerar renda e emprego para o conjunto maior da população regional. Como seus proponentes usualmente repelem antíteses ou discussões amplas e críticas, o debate é interdito, inclusive porque ancorado em forte componente ideológico. Como resultado, essa aparente solução tem, muito mais, prejudicado os próprios destinatários, quando se busca um caminho mais apropriado para a região.

O comentário pode ser assentado em argumentação teórica sobre o tema. Takase e Nakashima (1991), como exemplo de uma fundamentação analítica, defendem a necessidade de uma “revolução” no costume enraizado da *shifting cultivation* na Amazônia, permitindo reduzir a pressão dos

desmatamentos e queimadas praticadas por esse segmento de produtores. Segundo os autores, a prática decorre do curto período de aproveitamento da área de cultivo, de um lado e, de outro lado, do longo tempo necessário para a regeneração, o que permitiria então efetuar novo plantio nas áreas desmatadas. É o que ocorre, por exemplo, nas áreas desmatadas dos numerosos assentamentos formados no sudeste e nas antigas áreas de ocupação no nordeste do Pará, além de outras regiões com assentamentos, espalhadas na Amazônia.

Pode-se avaliar o aproveitamento das áreas de cultivo considerando o “índice de intensidade do uso da terra (R)”, expresso na seguinte fórmula:

$$R = \frac{\text{Período de plantio (anos)}}{\text{Período de plantio (anos) + período de descanso (anos)}} \times 100$$

Onde:

R < 33                    *shifting cultivation*

R = 33 a 66            cultivo com curto período de descanso (hortaliças, áreas irrigadas, etc.)

R > 66                    monocultivos anuais ou sequenciais com curto período para descanso

R > 100                multicultivos ou culturas sequenciais no mesmo ano, caso das “safrinhas”

Exemplificando: tome-se um hipotético pequeno produtor que desmata uma área de floresta e a cultiva por 3 anos e depois deixa em descanso por 10 anos, para então utilizá-la novamente. Nesse caso, o seu R seria equivalente a 23. Já um produtor de soja e milho, utilizando sua terra em monocultivo e com mecanização, o seu R calculado obviamente seria superior a 100. Mesmo sem uma análise criteriosa, vem ocorrendo uma crítica generalizada aos monocultivos na Amazônia. Muitas plantas, contudo, precisam ser cultivadas sob o padrão de monoculturas, para se desenvolverem, como seria o caso de laranjeiras, goiabeiras, mamoeiros, dendezeiros, etc. Os pequenos produtores, por sua vez, usualmente defi-

nem como produto final do seu ciclo de derruba e queima, o monocultivo da mandioca. E aqueles que possuem um pouco mais de capital formam pastos, fazem cercados e adquirem animais para constituir seu rebanho, e mudam então da agricultura para a pecuária.

A Tabela 2 ilustra a situação hipotética de um pequeno produtor que derruba 1 ha de mata e cultiva por dois anos e outro por três anos, deixando 10 anos de pousio para permitir a regeneração da vegetação secundária. A importância de tecnologias agrícolas que permitem a maior utilização das áreas derrubadas é facilmente perceptível para o primeiro produtor, sendo necessários 6 hectares de mata para retornar à mesma área e, assim, reiniciar o ciclo. Já o segundo produtor necessitará de 5 hectares, implicando uma redução de 20% no desmatamento e queimada e na extensão do tempo para uma nova derrubada. Para isso, será necessário o uso de fertilizantes, calcário, aração, gradagem e outras práticas agrícolas.

**Tabela 2 – Sistema de derruba e queima com dois e três anos de uso e 10 anos de pousio**

**Situação 1 - com dois anos de uso da terra**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
■	■										■	■	■
		■	■										
		■	■	■	■								
		■	■			■	■						
		■	■					■	■				
		■	■							■	■		

**Situação 2 - com três anos de uso da terra**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
■	■	■											■	■	■
			■	■	■										
						■	■	■							
									■	■	■				
												■	■	■	

Os imigrantes japoneses e seus descendentes que se estabeleceram em 1929 no município de Tomé-Açu, situado no nordeste do Pará, continuam produzindo no mesmo espaço de uso da terra até o presente (93 anos), a despeito do desmatamento inicial efetuado. Trata-se de um caso concreto e exemplar que demonstra, inequivocamente, que a redução dos desmatamentos e queimadas, sobretudo pelo segmento de pequenos produtores, depende da disponibilidade de tecnologia agrícola, assistência técnica, culturas perenes, sistemas agroflorestais (SAFs) e culturas anuais e perenes que tenham mercado e preços. Como seria esperado, requer-se igualmente algumas particularidades culturais de crucial importância para definir os comportamentos sociais, como dedicação e esforço por parte dos produtores rurais.

Não obstante um relativo desconhecimento do assunto, fora da região, outro modismo tem emergido – os “sistemas agroflorestais” (SAFs), apontados por muitos como uma saída produtiva que seria não apenas “sustentável”, mas também rentável. A imagem de um sistema como esse é fortemente sedutora, misturando tipos de vegetação, normalmente exuberantes. O senso comum percebe apenas a imagem e, raramente, reflete sobre a complexidade exigida para a montagem de um sistema agroflorestal e, ainda mais problemático, a demanda de trabalho envolvida e as relações competitivas entre as plantas. Como a superficialidade tem prevalecido, há generalizada simpatia em relação a esses sistemas, assim como outros consórcios conhecidos, e sua aplicação na Amazônia. Raramente são avaliadas a sua aplicabilidade concreta e a operacionalidade cotidiana. A eficiência agrônômica vai depender do cálculo do Uso Equivalente de Terra (UET), um índice de comparação entre cultivos solteiros e consorciados (Galvão, Cesar e Homma, 1980). Esse indicador calcula a área necessária para combinar cultivos solteiros e consorciados, se o objetivo é obter resultados produtivos semelhantes. Trata-se de um índice que foi determinado para se comparar plantios solteiros e os cultivos consorciados. Obtém-se o UET através da fórmula abaixo, atribuindo-se sempre o valor 100 ao cultivo solteiro.

$$UET = \sum \frac{R' \cdot n \text{ cons.}}{Rn \text{ solt.}} \times 100$$

Onde:

$R \hat{=}$  produtividade dos plantios consorciados

$R$  = produtividade de plantios solteiros

$n$  = número de plantas envolvidas no consórcio

Nem sempre a combinação desses consórcios garantirá a máxima produção total e rentabilidade, se comparada com os plantios solteiros. Dependerá da viabilidade econômica dessa combinação e das exigências práticas de sua implementação. No experimento de Galvão, Cesar e Homma (1980), o sistema mandioca + milho alcançou a maior UET e o consórcio arroz + milho a pior UET. A avaliação do consórcio ideal dependerá sempre de experimentação agrônômica e, também, dos preços dos produtos e insumos utilizados para a escolha a ser adotada. Uma vez demonstrada a sua viabilidade experimental, a difusão dependerá então de outros fatores concretos, inclusive a região escolhida para disseminar a proposta.

Em se tratando de tecnologias para agricultura orgânica, baixo carbono ou natural, entre outras acepções, certamente ocorre uma troca entre a produtividade, produção e rentabilidade para os produtores (Tabela 3). Em tese, existiriam nove possibilidades, dependendo dos seus efeitos no custo médio, valor bruto da produção e na taxa de lucro, cuja oferta afeta os níveis de preços dos produtos (Montero, 1971; Guthman, 2004).

Existe uma *única opção* hipotética sob a qual a tecnologia é aceita sem discussão como uma recomendação viável, conforme demonstrado nas situações possíveis sistematizadas na tabela. Seria aquela em que a produção é mantida constante, com redução dos custos médios, proporcionando aumento na lucratividade final. Como a produção foi mantida constante, significa que não ocorreu aumento da oferta e, conseqüentemente, o preço foi igualmente mantido constante. Trata-se de uma hipótese, de fato, improvável, pois a maioria das tecnologias implica em aumento de custo e a sua adoção pelos produtores dependerá da proporção dos aumentos do custo total e do valor bruto da produção. Em três casos, contudo, a tecnologia é descartada, nos quais se enquadra o conjunto de produtos da agricultura

orgânica, agroecológica, baixo carbono, natural, entre outros, pois são vias que podem implicar na redução da produtividade e, em consequência, sua viabilidade irá depender, necessariamente, do aumento no preço final de venda. Ou seja, seria um curioso caminho para garantir um caso específico de “êxito de um fracasso”, em comparação aos moldes tradicionais.

**Tabela 3 – Adoção de tecnologias segundo variações no custo total e na produção física**

Custos Totais	Efeitos	Produção		
		Aumenta	Constante	Diminui
Aumenta	Custo médio	Depende	Aumenta	Aumenta
	VBP	Depende	Constante	Reduz
	Lucro	Depende	Reduz	Reduz
	Tecnologia	Depende	<b>Descartada</b>	<b>Descartada</b>
Constante	Custo médio	Reduz	Constante	Aumenta
	VBP	Depende	Constante	Depende
	Lucro	Depende	Constante	Depende
	Tecnologia	Depende	Indiferente	<b>Descartada</b>
Diminui	Custo médio	Reduz	Reduz	Depende
	VBP	Depende	Constante	Depende
	Lucro	Depende	Aumenta	Depende
	Tecnologia	Depende	<b>Aceita</b>	Depende

Nota: VBP é o “Valor Bruto da Produção” e o cálculo do lucro resulta da diferença entre o VBP e os custos totais. Fonte: Adaptado de Montero (1971)

### 3. Crescimento populacional

As previsões demográficas do IBGE para a Amazônia até 2060 são tranquilizadoras (Tabela 5), pois não devem ocorrer fortes incrementos, como os verificados no meio século entre 1970 e 2020 (Tabela 4). Nesse intervalo, Rondônia e Roraima tiveram a sua população multiplicada por mais de 15 vezes, enquanto o Pará e o Amazonas observaram a sua população quadruplicada, Mato Grosso aumentou seis vezes, entre outros exemplos de crescimento (Tabelas 4 e 5). Por outro lado, os investimentos federais no Nordeste, quase sempre destinados a tentar solucionar bloqueios e insuficiências da questão hídrica, somados a outros fatores, como a redução



da taxa de crescimento populacional, as transferências governamentais e o contínuo processo de urbanização, entre os aspectos principais, reduziram os fluxos migratórios para a Amazônia. O desmatamento para atender o crescimento populacional é inevitável, como o crescimento de povoados, construção de conjuntos habitacionais, infraestrutura urbana, entre outros. O desmatamento não ocorre somente nas fronteiras agrícolas, mas, também, nas áreas próximas dos núcleos urbanos, até das capitais.

Durante as décadas de 1960 a 1980, ocorreram diversos deslocamentos de colonos sulistas e do sudeste, posseiros, garimpeiros, peões, mão de obra mobilizada, em especial, para derrubadas para a formação de pastagens e extração madeireira, a maioria nordestinos. Ocuparam as margens das rodovias Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Porto Velho e Cuiabá-Santarém. Em meio a esses movimentos espaciais, no geral improvisados e relativamente caóticos, foram emblemáticos os diversos assassinatos de lideranças rurais, como Quintino da Silva Lira (1985) conhecido como o “Lampião paraense”, João Canuto de Oliveira (1985), Chico Mendes (1988), Expedito Ribeiro de Souza (1991), os deputados estaduais Paulo Cesar Fonteles de Lima (1987) e João Carlos Batista (1988) e, mais recentemente, Dorothy Stang, vitimada em 2005. Adicionalmente, o massacre de Eldorado do Carajás, em abril de 1996, produziu ampla repercussão, inclusive repetindo, a partir do evento, as manifestações anuais promovidas pelo MST, os intitulados “Abril vermelho”, realizados durante vários anos seguintes àquele trágico evento (detalhes adicionais se encontram em Loureiro, 1997). Conflitos fundiários e a utilização corriqueira de trabalhadores sem direitos, muitos enquadrados em situação similar ao trabalho escravo, pagaram com a própria vida a decisão de migrar para a Amazônia. Ainda que existam certos exageros nos relatos (de todas as partes envolvidas), particularmente em face de precárias investigações realizadas e a inexistências de evidências registradas, é um fato inegável, contudo, que a década de 1980 foi a mais sangrenta na região, pois reinou generalizada impunidade e, também, os mecanismos institucionais usuais quase sempre ainda estavam sendo constituídos – ou inexistiam. A disputa pela terra, em face de registros falsos ou a indefinição sobre a posse e propriedade, em um contexto de expansão populacional e migra-

ções desorganizadas oriundas de outras partes do país, potencializaram os conflitos sociais.

Em termos mundiais, em conciso comentário comparativo, talvez com exceção apenas dos Estados Unidos e o Brasil (entre os países mais populosos), os demais países terão dificuldades para garantir a segurança alimentar de suas populações. Em um mundo com dez bilhões de habitantes, novas tecnologias precisam ser implementadas para mudar a agricultura, inclusive na Amazônia. Entre diversas possibilidades produtivas, apenas como ilustração de uma via perfeitamente viável e em curto prazo, se existirem ações e políticas apropriadas, a Amazônia pode contribuir privilegiando a piscicultura com produtividade média de 14,4 t/ha/ano de espelho de água/ano. Representaria um avanço notável, bastando ser comparado com a pecuária extensiva, cuja média de produtividade brasileira é de apenas 89kg/ha/ano (Laboratório, 2022).

Na Amazônia foram criadas várias “zonas bragantinas”<sup>4</sup>, invariavelmente caracterizadas pela pobreza nos investimentos sociais, baixa produtividade da agricultura desenvolvida pelos pequenos produtores, populações dispersas ao longo das rodovias inacabadas (BRs 319 ou 174, entre outras), ou zonas localizadas nos longínquos rios. Nos estados do Amazonas, Roraima e Amapá mais da metade da população concentra-se nas capitais.

A fronteira econômica, na concepção da Bertha Becker (1930-2013), avança mesmo em áreas com reduzida população, pois o desenvolvimento de diversas atividades adensa a necessidade de bens públicos e serviços variados e, dessa forma, surge gradualmente uma fronteira que se torna também social, pois diversificada economicamente. Na região, a mudança ocorreu, por exemplo, com os serviços médicos das colônias japonesas, em Parintins (no Amazonas) e Tomé-Açu (no Pará), mas também na sequência durante os plantios de seringueira patrocinados pela Ford (1927) em Jari (1967), ou em diversos projetos da Vale (1985), entre muitos exemplos conhecidos, no Brasil ou internacionalmente. Normalmente, conforme indica a literatura, o caráter complementar e suplementar

---

4. Assim passaram a ser chamadas algumas “áreas pioneiras de ocupação”, formadas nos séculos seguintes, após a fundação de Belém, em 1616 (Penteado, 1967).

de investimentos do setor privado para atender bens públicos só tende a ocorrer com a contrapartida de investimentos públicos. No caso brasileiro decorrente da expansão da economia agropecuária, bastaria examinar mais detidamente, como exemplo paradigmático, o caso da ocupação do norte mato-grossense destinada à produção de grãos (soja, em especial) e a dinamização econômica posterior, transformando o *cluster* de cidades naquela parte do estado em um polo de desenvolvimento social, com altos índices de desenvolvimento humano.

**Tabela 4 – Evolução da população nos estados da Amazônia Legal, conforme os censos demográficos, 1872-2010**

Estado	1872	1890	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
BR	9.930.478	14.333.915	17.438.434	30.635.605	41.236.315	51.944.397	70.992.343	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693	190.755.799
PA	275.237	328.455	445.356	983.507	944.644	1.123.273	1.550.935	2.197.072	3.507.312	5.181.570	6.189.550	7.581.051
MA	359.040	430.854	499.308	874.337	1.235.169	1.583.248	2.492.139	3.037.135	4.097.231	4.929.029	5.642.960	6.574.789
AM	57.610	147.915	249.756	363.166	438.008	514.099	721.215	960.934	1.449.135	2.102.901	2.813.085	3.483.985
MT	60.417	92.827	118.025	246.612	193.625	212.649	330.610	612.887	1.169.812	2.022.524	2.502.260	3.035.122
RO	-	-	-	-	-	36.935	70.783	116.620	503.125	1.130.874	1.377.792	1.562.409
TO	-	-	-	-	165.188	204.041	328.486	537.563	738.688	920.116	1.155.913	1.383.445
AC	-	-	-	92.379	79.768	114.755	160.208	218.006	306.893	417.165	557.226	733.559
AP	-	-	-	-	-	37.477	68.889	116.480	180.078	288.690	475.843	669.526
RR	-	-	-	-	-	18.116	29.489	41.638	82.018	215.950	324.152	450.479
AL	752.304	1.000.051	1.312.445	2.560.001	3.056.402	3.844.593	5.752.754	7.838.335	12.034.292	17.208.819	21.038.781	25.474.365

Fonte: IBGE

**Tabela 5 - Projeção da população dos estados da Amazônia Legal para o período 2020 a 2060.**

Ano	Brasil	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá	Tocantins	Maranhão	Mato Grosso	Amazônia Legal
2020	211.755.692	1.796.460	894.470	4.207.714	631.181	8.690.745	861.773	1.590.248	7.114.598	3.526.220	29.313.409
2025	219.029.093	1.885.507	955.012	4.510.151	706.235	9.106.465	938.973	1.672.538	7.298.196	3.722.274	30.795.351
2030	224.868.462	1.959.925	1.010.772	4.787.816	758.323	9.473.593	1.010.824	1.745.035	7.451.435	3.893.821	32.091.544
2040	231.919.922	2.065.315	1.103.044	5.262.059	849.324	10.023.188	1.138.677	1.856.004	7.622.718	4.167.749	34.088.078
2050	232.933.276	2.118.474	1.164.538	5.611.125	926.782	10.307.745	1.240.930	1.920.482	7.592.288	4.350.948	35.233.312
2060	228.286.347	2.120.212	1.192.647	5.815.537	984.511	10.321.412	1.312.240	1.935.575	7.357.617	4.433.798	35.473.549

Fonte: IBGE

## 4. Recuperar o passivo ambiental

Em decorrência das extraordinárias facetas naturais de um bioma que é tão especial, mas ameaçado pela ação humana, vem emergindo o foco do “passivo ambiental” da Amazônia como um dos mais controvertidos, sujeito a intensas discussões, no Brasil, e também em foros internacionais. As tendências de desmatamentos (legais e ilegais) na Amazônia Legal ensejam tratamento diferenciado para a sua supressão. Examine-se, por exemplo, o Maranhão, o qual mantinha um terço do estado situado na parte própria da Amazônia, ou seja, com cobertura florestal, mas ficou reduzido atualmente a mero um quinto do estoque original. Tocantins possuía 10% da área total do estado coberta com a mata original, mas agora ficou reduzido a apenas 1%. Rondônia talvez seja o estado com mudanças mais dramáticas, pois detinha cem por cento de sua área estadual com cobertura vegetal, mas já desmatou quase a metade (Miranda et al., 2020) situação que se repete em Mato Grosso, um estado no qual pouco mais da metade era “amazônico” – ou seja, coberto com florestas – mas desmatou praticamente a metade dessa antiga cobertura antes existente. Desde 2006, o Pará lidera os desmatamentos anuais na Amazônia e tem sido responsável por praticamente a metade da redução da floresta densa e da vegetação secundária na região (Tabela 6).

Maranhão e Tocantins necessitam efetuar um amplo e forte programa de reflorestamento e recuperação das Áreas de Reserva Legal (ARL) e de Preservação Permanente (APP). Há condições de reverter esta situação de forma rápida mediante o reflorestamento, desde que se concretizem formas de incentivo e motivação econômica. Um acréscimo de 200 mil ha de área reflorestada com espécies nativas poderá dobrar a atual cobertura florestal na parte amazônica do Tocantins, como ilustração empírica das possibilidades existentes. Esse total, comparado ao gigantismo do bioma amazônica, é minúsculo como meta quantitativa.

A efetiva implementação do Código Florestal, aprovado em 2012, ao estabelecer a correção dos passivos ambientais nas propriedades rurais, vem produzindo na prática dois efeitos imediatos, ainda que sejam mudanças cuja ocorrência varia muito de região para região: de um lado, a

redução da área útil para atividades agrícolas e, em relação à Amazônia, o fechamento legal da fronteira agrícola. Um possível efeito prático e positivo é que os produtores precisam aumentar a produtividade da terra e da mão de obra para garantir a sobrevivência das atividades agrícolas mais corriqueiras praticadas na Amazônia. O crescimento do mercado de arrendamento e de meação de terra (grãos, silvicultura, dendezeiro, cacauieiro) em uma região com abundância do recurso terra, reforça a importância de aumentar a produtividade e de técnicas de conservação de solos.

**Tabela 6- Desmatamento (legais e ilegais) de floresta densa e vegetação secundária dos estados da Amazônia Legal no período 2004 a 2021 (km<sup>2</sup>)**

Ano	PA	MT	RO	AM	MA	AC	RR	TO	AP
2004	8.870	11.814	3.858	1.232	755	728	311	158	46
2005	5.899	7.145	3.244	775	922	592	133	271	33
2006	5.659	4.333	2.049	788	674	398	231	124	30
2007	5.526	2.678	1.611	610	631	184	309	63	39
2008	5.637,34	3.425,70	1.085,54	611,91	1.381,79	288,95	665,38	104,36	99,69
2009	3.558,92	819,97	425,54	344,26	781,78	161,68	111,34	58,13	47,46
2010	3.317,49	774,4	431,29	545,35	598,44	265,22	235,14	53,75	70,87
2011	2.510,61	1.060,68	763,78	507,54	373,48	295,66	129,62	34,05	16,62
2012	1.698,62	789,33	691,71	470,86	334,07	270,46	107,47	47,64	19,31
2013	2.100,47	1.107,55	963,24	480,81	294,76	200,24	148,41	77,12	24,24
2014	1.797,02	1.105,91	762,26	552,19	285,9	348,57	189	45,06	29,12
2015	2.304,66	1.495,87	960,85	687,44	217,26	222,84	154,29	55,3	19,11
2016	2.760,43	1.402,57	1.194,63	1.003,48	247,22	366,13	228,53	53,46	12,41
2017	2.572,56	1.453,91	1.278,30	1.009,80	272,05	245,66	121,88	28,16	17,27
2018	2.608,41	1.438,19	1.209,72	1.051,78	182,71	426,5	126,73	22,78	24,56
2019	4.463,44	1.886,65	1.401,03	1.556,30	272,52	706,8	543,44	28,14	39,06
2020	4.618,29	1.822,21	1.308,16	1.420,16	315,02	660,69	321,45	25,14	10,34
2021	5.023,83	1.907,13	1.581,00	2.063,38	281,19	846,68	238,28	12,07	3,68

Fonte: Projeto Terraclass (2021).

Como na Amazônia a lei permite utilizar 20% da área da propriedade, mesmo se coberta com floresta densa, mas nas áreas fora da região

prevalece o inverso, isto indica que logicamente, com o passar do tempo, será necessário pelo menos quadruplicar a produtividade das culturas e criações comuns na Amazônia. É bastante razoável supor que a perda de competitividade da pequena produção, em relação aos médios e grandes produtores, vai decorrer da sua relativa incapacidade de modernizar os sistemas de produção. Por outro lado, no Pará os projetos minerais, hidrelétricos e de logística concluídos, em curso ou planejados, podem criar algumas vantagens competitivas localizadas. Portanto, torna-se necessário pesquisar e conhecer essas sinergias, assim como estabelecer os mecanismos pelos quais o setor agrícola poderia se inserir nesse contexto, atrelado ao mercado nacional e externo e manejando satisfatoriamente os obstáculos ambientais e legais.

O desafio principal, de fato, não está em somente estancar o contínuo desmatamento (legal e ilegal), mas o de transformar a curva decrescente da cobertura florestal da Amazônia com o reflorestamento das áreas que não deveriam ter sido desmatadas, recompor as ARL e APP e também plantar cultivos perenes. A forte restauração das margens dos grandes rios da Amazônia que abastecem as hidroelétricas (Xingu, Tocantins e Madeira), será mais eficiente, do ponto de vista político e ambiental, do que a restauração que poderá ser realizada em milhares de propriedades individuais, também necessárias, mas espalhadas em um enorme território (Lima et al., 2022).

Quase 25 milhões de hectares já foram desmatados no Pará, representando 19,89% da área total do estado, uma dimensão superior à superfície de São Paulo. Segundo os dados do TerraClass relativos ao Pará, em 2014 existiam 3,9 milhões de hectares de pastos degradados e 5,7 milhões de hectares com vegetação secundária. Parece ser evidente que será preciso concentrar esforços nessas áreas, procurando recuperar as áreas identificadas no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

A transição florestal foi efetuada na maioria dos países europeus ainda no século 19, com percentuais baixos de cobertura florestal original e com população reduzida. Conseguiram efetuar a recuperação, mediante reflorestamento e regeneração da vegetação nativa. A Mata Atlântica, re-

duzida para menos de 10% da área de florestal original, que era o nível dos países europeus, ao completar a transição florestal nesse bioma, sendo uma região densamente povoada, somente o estancamento do desmatamento já seria uma vitória (Dean, 1996).

Em se tratando da região amazônica, ainda temos 81% da cobertura florestal original. A transição florestal teria que concentrar-se em dois conjuntos de situações: estancar o desmatamento, mas também recuperar o passivo ambiental. Ambas as ações demandam significativos recursos financeiros, sendo que a reconversão do passivo ambiental é um retorno de longo prazo envolto em incertezas, pois nem sempre previsível. O desmatamento não ocorre somente nas fronteiras agrícolas, mas também em áreas próximas dos núcleos urbanos, em conjuntos residenciais e outros contextos. A compensação da ARL e APP mediante o arrendamento ou aquisição de uma outra propriedade intacta precisaria ser extinta, pois é um convite ao desmatamento. Como também não se justifica efetuar a transição florestal com a paralisação das atividades econômicas e transferências governamentais, sobretudo, para o segmento de pequenos produtores (Clement e Santos, 2022).

A resolução aprovada na Assembleia Geral da ONU em março de 2019, estabeleceu um novo objetivo, a “United Nations Decade on Ecosystem Restoration (2021–2030)”. Muito antes, em maio de 2008, em evento realizado no Centro de Convenções de Belém, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Ministro do Meio Ambiente Carlos Minc, cargo que assumira três dias antes, lançaram o “Plano de Plantio de um Bilhão de Árvores para a Amazônia”. Seus resultados foram nulos (Vieira et al., 2009). A despeito da dimensão do número, aparentemente ambicioso, representava, contudo, apenas o passivo decorrente das 15 guseiras estabelecidas ao longo da ferrovia ligando Carajás ao porto de Itaqui (MA). No seu auge, esse seria um passivo em torno de um milhão de hectares de eucaliptos, destinados a substituir o carvão vegetal oriundo de florestas nativas. O retumbante insucesso do “Plano de Plantio” decorreu por não estar relacionado a um problema claramente percebido pela população, a falta de tecnologia de plantio de espécies arbóreas nativas, a escassez de



sementes e mudas, os altos custos envolvidos e, também, a iniciativa sem conexões reais com o mercado.

Tal fracasso produz um aprendizado hoje aceito. Soluções ambientais requerem, necessariamente, o desenvolvimento de tecnologias que transformem em benefícios econômicos a recuperação dos passivos ambientais identificados. A Lei 14.119 (2001), que instituiu a “Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais”, deveria ser operacionalizada em suas relações com áreas recuperadas, mas não como forma de estimular a recuperação ou mediante a incorporação de novas áreas não desmatadas.

Eventos dramáticos de enchentes no Brasil (Bahia, Minas e São Paulo, durante o verão de 2021/2022), reforçam a imperativa necessidade de estimular o rápido reflorestamento de morros e margens de cursos de água. De fato, permanece um difícil aprendizado das falhas da administração pública, da irresponsabilidade dos cidadãos e da rápida amnésia relativa aos eventos similares anteriores. Simultaneamente, as enchentes e secas na Amazônia têm se acentuado, revelando valores extremos nas últimas duas décadas. Em 2021, como ilustração, verificou-se a maior cheia do rio Negro desde 1902, enquanto em 2010 foi identificada a menor vazante. Esses fenômenos naturais ampliam a sua gravidade em face do processo de urbanização das cidades ribeirinhas e o desmatamento das suas margens, mudanças em curso não somente no território nacional, mas igualmente nos países vizinhos, onde estão localizadas as nascentes do rio Amazonas e da maioria de seus afluentes.

A redução dos impactos ambientais na Amazônia depende de ações internas e externas à região, como a redução dos níveis de pobreza em locais de expulsão de migrantes potenciais, mas também a diminuição do crescimento populacional e, em contraposição, o crescimento do mercado externo e, principalmente, o adensamento do capital social. Mas os dados mais recentes caminham, quase sempre, em direção contrária a essas esperadas tendências. Avaliado o PIB de 2019, a concentração da riqueza nos cinco maiores municípios em cada estado varia do mínimo de 40,4% (Mato Grosso) até o máximo, verificado em Roraima (85,5%). Excetuado o caso mato-grossense, o PIB per capita

relativo a 2019, em todos os demais estados da Amazônia, são inferiores ao restante do país (IBGE, 2022).

Os temas ambientais correspondentes à Amazônia, nos debates públicos brasileiros (e internacionalmente) são quase sempre caracterizados pela evidente falta de sustentação empírica e o escasso rigor científico. Um esforço mais significativo de despolitização, ao se tratar dos temas mudança climática e desmatamentos precisa ser enfatizado nas discussões (Walker, 2021). Como tem sido mencionado pelo pesquisador Niro Higuchi, vinculado ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Manaus), a real contribuição dos desmatamentos e queimadas, quando aferidos em escala global, situa-se em torno de 12%. E a participação específica da Amazônia é mínima. Já em termos exclusivamente nacionais, a contribuição das queimadas no total das emissões de gases de efeito estufa é de 44% (2018), segundo o Observatório do Clima. Enquanto isso, outros fatores contribuintes são ignorados – a contribuição do consumo do leite e da carne bovina para o aquecimento global, como um exemplo, precisa ser avaliada com maior base científica (Ederer, 2022). Adicionalmente, em termos de uma possível política de controle, há a conveniência de separar os montantes de floresta densa e de vegetação secundária desmatados e, da mesma forma, a responsabilidade de pequenos, médios e grandes proprietários para a ocorrência do fenômeno.

Nem sempre são associados corretamente certos processos administrativos e seus impactos: o processo de redistribuição de terras, acelerado entre a segunda metade da década de 1990 e a primeira década do século atual, por exemplo, privilegiou a formação de centenas de assentamentos rurais, em especial, no lado leste do Pará e no Maranhão. Eram terras “livres” e, portanto, com custos menores para a concretização dessa política de acesso à terra. Sem maior detalhamento, anos depois verificou-se um gigantesco processo de desmatamento e venda de madeira e, posteriormente, uma forte deterioração ambiental nos lotes distribuídos. Qual teria sido o impacto, em termos de emissão de gases de efeito estufa, em função do vigoroso desmatamento realizado em uma enorme região destinada a tal política?

Finalmente, há a premência de aumentar a fiscalização e o monitoramento, seja presencial ou com modernos satélites (por exemplo, o Amazônia-1) e ampliando o sistema de comunicação também para o interior da Amazônia. São amplamente conhecidos os locais onde ocorrem os ilícitos na Amazônia: desmatamento, garimpo, extração madeireira, invasões de áreas indígenas e quilombolas, narcoeconomia, contrabando da flora e da fauna, entre outros. Qualquer pequeno comerciante do interior, nesses locais, percebe em seu cotidiano quando (e onde) estaria ocorrendo alguma movimentação relativamente anormal de peões, deslocamento de motosserras, embarcações, “teco-tecos”, tratores ou venda de alimentos. Seriam as evidências demonstrativas da imprescindibilidade de fiscalizar e monitorar os principais eixos rodoviários e fluviais.

A presença das Forças Armadas nesses locais estratégicos é importante, pois são regiões internas da Amazônia nas quais é flagrante a ausência do Estado, sem garantir nem mesmo a segurança pessoal de técnicos do Ibama, ICMBio ou aqueles vinculados às secretarias estaduais e municipais de Meio Ambiente. Logo após o período chuvoso, muitas vezes esses técnicos necessitam permanecer viajando por 2 a 3 meses, pois as queimadas representam um fato consumado e estão espalhadas em uma enorme área geográfica, com deslocamento operacionalmente problemático. Não existiriam, em princípio, maiores dificuldades para reduzir os desmatamentos realizados por médios e grandes produtores, pois é um grupo que representa apenas 17% do universo de produtores identificados no Censo Agropecuário 2017. Não é o caso dos pequenos produtores (83% do total), pois pulverizados e responsáveis por pequenos desmatamentos. São infinitamente mais difíceis de serem monitorados e fiscalizados e, nesses casos, o próprio desmatamento controlado deve fazer parte da política ambiental até que surjam alternativas tecnológicas e econômicas para esse segmento produtivo.

## **5. A saga da domesticação na Amazônia**

Atualmente, há uma disseminada crença quanto a um, supostamente “fabuloso”, potencial da bioeconomia na Amazônia, expectativa baseada

na transformação dos produtos da floresta, mediante a sua coleta e posterior processamento. No Amazonas, a despeito da vigência formal da Zona Franca de Manaus, incrivelmente, até 2073<sup>5</sup>, talvez o planejamento de longo prazo mais estendido do mundo, tem sido apresentado de forma vaga e até mirabolante a existência desse potencial para substituir o atual modelo do Polo Industrial de Manaus (PIM). Para isso defende-se repetidamente algumas expressões mágicas (pois nunca definidas concretamente), como “floresta em pé”, extrativismo vegetal ou a sua verticalização, transformando os “produtos da floresta” em cosméticos, fármacos, bioativos, etc. (Homma, 2022a).

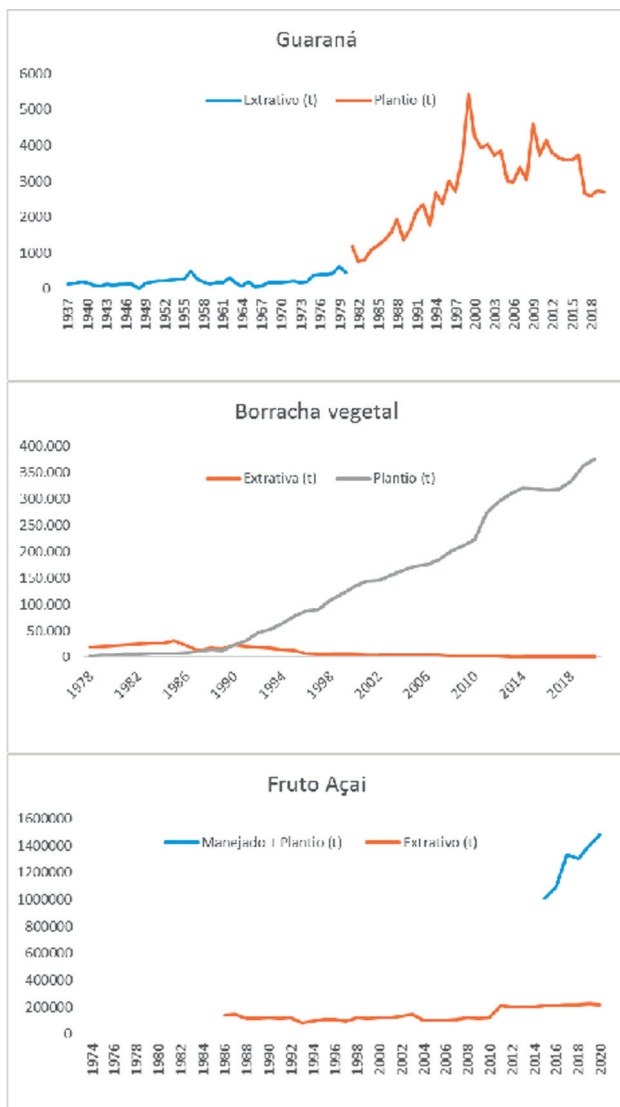
A “velha” bioeconomia já é conhecida, assim como a sua valiosa contribuição para a humanidade. E continua contribuindo, como no caso do álcool combustível, vinho, aguardente, queijos, iogurtes, borracha, chocolate, entre um sem-número de outros exemplos. Entretanto, desenvolver uma “nova bioeconomia” a partir da coleta extrativa, cujos estoques são limitados, extremamente dispersos, com baixa produtividade da mão de obra e da terra, mostrando particularidades inerentes a cada produto quanto à coleta, beneficiamento e transporte, além de serem possibilidades de baixa rentabilidade, todos esses aspectos, conjuntamente, representam uma formidável limitação no tocante às chances reais do nascimento desse “novo caminho” e, assim, uma “nova bioeconomia” não parece possível, pelo menos em algum período de tempo previsível. A esses aspectos soma-se a exigência de escala, pois os volumes de produção nem sempre atendem às dimensões de beneficiamento e às demandas do mercado, quanto ao preço e qualidade. As características dos mercados, de fato, sempre constituem-se na maior limitação.

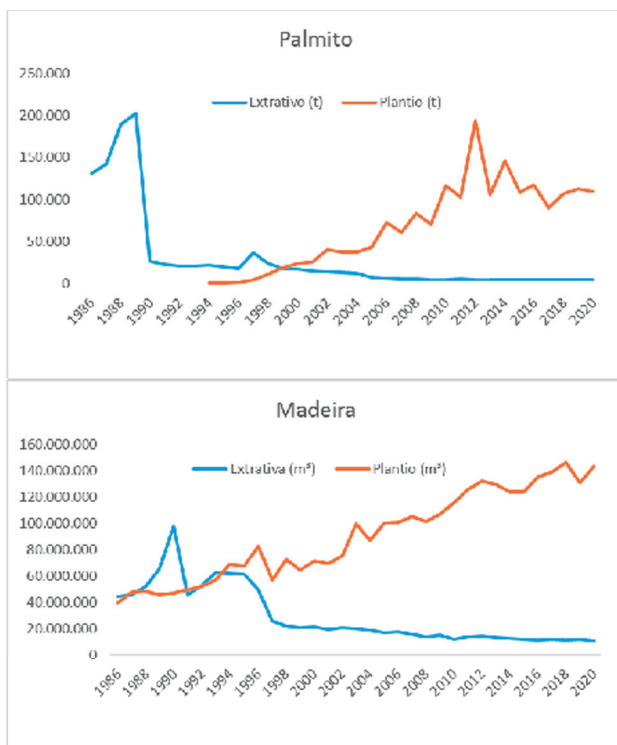
Como resultado dessas razões ou fatores similares, nos últimos dez mil anos aproximadamente 3 mil plantas e centenas de animais foram domesticados, constituindo a base da agricultura e da pecuária em todo o mundo, suprimindo as necessidades alimentares de quase 8 bilhões de habitantes. A coleta extrativa pode ser adequada e tornada viável quando o

---

5. Em 2014 foi promulgada a Emenda Constitucional 83/2014, prorrogando o prazo de vigência dos benefícios da Zona Franca de Manaus por mais 50 anos, até 2073.

mercado for pequeno, o produto apresentar demanda inelástica, atender uma reduzida população ou então estar disponível em grande estoque na natureza. Na Amazônia, algumas situações extremamente particulares poderão atender a esses requisitos, mas dificilmente serão possibilidades mais amplas, envolvendo milhares de produtores e produzindo renda para promover o desenvolvimento (Homma, 2020; Freitas et al., 2017; Freitas et al., 2021).





**Figura 1. De cima para baixo: produção extrativa e plantada de guaraná, borracha vegetal, o fruto de açaí (extrativo e manejado + plantado), palmito e madeira no Brasil.**

Na Amazônia existem diversos gradientes de produtos extrativos. Há plantas que tiveram grande importância econômica no passado, como o foram a seringueira, cacau, cinchona, ipecacuanha, timbó, pau rosa, salsa-parrilha, malva, entre outras. Constituiriam o grupo de plantas extrativas extintas pelo esgotamento, substituídas por outros produtos, ou abandonadas em face da competição com a oferta proveniente de plantios ou de criatórios ou, ainda, o aparecimento de substitutos sintéticos/naturais, além da transferência de plantios para outros locais, nos quais mostraram-se superiores em termos de produtividade e manejos mais apropriados (Homma, 2014, 2021b). No caso de plantas alimentícias anuais (mandioca e jambu como exemplos) a domesticação ocorreu de forma mais direta, sem passar por fases intermediárias.

Outra categoria é formada por produtos nos quais a oferta extrativa foi gradativamente suplantada pela produção oriunda de plantios (Figura 1): cacau (século 19), borracha (mundialmente, a partir de 1910), guaraná (década de 1970), cupuaçu (década de 1980), madeira (década de 1990), borracha (Brasil, em 1990), palmito de pupunha (década de 1990) e outras ora em processo de domesticação, como são os casos da castanheira do pará, açazeiro e o bacurizeiro. Na esfera da produção animal, a partir de 2017, Rondônia se tornou o estado com a maior criação de peixes nativos do país. O guaranazeiro e o cupuaçuzeiro, duas plantas identificadas como “ícones da biodiversidade amazônica”, apresentam limitações para a sua expansão, indicando que nem todos os produtos da biodiversidade amazônica irão desenvolver um amplo mercado. Há plantas com as quais ainda se pratica um extrativismo declinante e, por esta razão, estão sendo manejadas e plantadas, como o açazeiro.

Há urgência em aumentar as iniciativas (agronômicas e comerciais) visando a domesticação de espécies extrativas na Amazônia. Em 1927, destacou-se o esforço de Henry Ford (1863-1947) de estabelecer um enorme plantio de seringueiras em Fordlândia e Belterra, à margem direita do rio Tapajós, na região de Santarém. Os imigrantes japoneses assentados em Tomé-Açu (Pará) e em Maués (Amazonas), em 1929, e em Parintins (Amazonas), em 1931, estabeleceram plantios pioneiros de guaranazeiros, castanheiras, seringueiras, cacauzeiros, timbó, cupuaçuzeiros, uxizeiros, pequiazeiros, entre outras plantas amazônicas. Apenas um agricultor, Katsutoshi Watanabe (1945-2016), em Tomé-Açu, foi o plantador pioneiro de 8 mil cupuaçuzeiros em escala comercial, instalados em 1974 e 1975.

Na década de 1980, o agrônomo paulista Sérgio Vergueiro implantou 300 mil castanheiras enxertadas em 3 mil hectares na Fazenda Aruanã, localizada nas margens da rodovia Manaus–Itacoatiara. Em anos mais recentes, o agrônomo catarinense Eloy Luiz Vaccaro (1938-2021) implantou 1.400 hectares de açazeiro irrigados no município de Óbidos, Pará, ao longo da rodovia PA-254.

Por sua vez, o paulista Édemo Corrêa chegou ao Mato Grosso em 1980 e, em 1989, adquiriu o sítio Água Limpa, de 90 ha, situado a 55 km da sede

do município de Canarana. Possui atualmente 40 hectares de pequizeiros plantados, com 8 mil pés produzindo e mais mil em desenvolvimento. Selecionou 25 espécies adequadas, profissionalizou o beneficiamento, classificando os frutos por tamanho e, além de atender o mercado local, passou a exportar o pequi para alguns países europeus (Globo Rural, 2021).

Outro agrônomo, Alex Guimarães, na década de 1990, plantou 400 mil pés de piaçabeira, a partir de uma palmeira sem nenhuma informação original da pesquisa, no espaçamento 3m x 3m. Depois passou a aconselhar 5m x 5m, pois facilitaria a mecanização. O plantio está localizado no município de Itacaré (Bahia), na Fazenda São Miguel, em 300 hectares. A planta começa produzir fibra a partir dos 7 anos e os frutos a partir dos 10 anos, e o ciclo de vida pode durar de 30 a 50 anos. A produtividade é de 8kg a 10kg de fibra por palmeira, enquanto no extrativismo é de 5kg. Sob esse plantio planejado, um coletor consegue subir até 12 palmeiras por dia para retirar a piaçaba que sai da parte interna da folha nova, sendo que no extrativismo são apenas 8 palmeiras por dia (Globo Rural, 2018).

Durante o Governo de Emílio Garrastazu Médici e como Ministro da Agricultura Luís Fernando Cirne Lima, foi assinada a Lei 5.823 (1972), conhecida como a “Lei dos Sucos”. O novo preceito legal estabeleceu o quantitativo de 0,2g a 2g de guaraná para cada litro de refrigerante e de 1g a 10g de guaraná para cada litro de xarope, determinações que induziram o crescimento do mercado do guaraná no país (Teixeira, 1983; Homma, 1989). É interessante ressaltar que a produção brasileira de guaraná atingiu o pico em 1999 (5.541t), depois passando a decrescer para 2.704t (2020). O mercado de refrigerantes está em queda desde a década de 2010, com o surgimento de novas bebidas consideradas mais saudáveis. Se examinadas as importações de polpa de açaí do Pará pelo Japão, caíram da segunda posição para a sétima (2020), tanto em termos relativos como absolutos.

O extrativismo do babaçu, a despeito de sua grande disponibilidade de estoque natural, tem sido declinante ao longo das décadas. A persistente redução está relacionada à substituição por óleos vegetais anuais, à privatização das áreas de babaçuais, inobstante o seu livre acesso para a coleta, transferências governamentais (Auxílio Brasil, aposentadorias



etc.), competição com outras atividades, baixa rentabilidade, entre outros fatores (Porro, 2021). Apesar da resistência dos movimentos sociais e a disponibilidade de estoques, trata-se de uma palmeira que precisa avançar na sua domesticação, sobretudo a partir de um híbrido natural existente na natureza. Pela sua rusticidade e agressividade, é planta que poderia ser aproveitada na recuperação de ecossistemas degradados.

Cada produto extrativo apresenta especificidades. Há a premência de novos plantios para aqueles cuja oferta extrativa chegou no seu limite. A verticalização, ora sendo muito enfatizada, exige a garantia da oferta para se viabilizar nos mercados. Muitas plantas extrativas perenes (bacurizeiros, cumaruzeiros ou a castanheira do pará) devem ser utilizadas para a recuperação de ARLs e APPs mediante o seu plantio e mesmo com o seu posterior abandono, incorporando a vegetação secundária que consegue sobreviver. Há que se ter extremo cuidado com a entrada do fogo. As evidências desses aspectos de manejo com plantas perenes semi domesticadas podem ser observadas nos castanhais plantados em Capitão Poço, nos bacurizeiros manejados em Bragança, entre outros (Homma et al., 2014).

Por outro lado, os produtos extrativos tipicamente alimentícios e aqueles com demanda elástica têm maiores chances de domesticação. Para transformar a biodiversidade amazônica em uma nova bioeconomia será necessário efetuar programas de pesquisa visando a domesticação dos produtos extrativos cuja oferta já atingiu o limite da capacidade de extração. Muitos produtos extrativos apresentam longo tempo para entrar em produção, podendo requerer até duas décadas. A domesticação poderá abreviar esse período, mas mesmo além de um longo horizonte temporal, é importante estimular os plantios, mesmo com a domesticação empírica. O culto ao atraso, demonstrado na pregação à manutenção do extrativismo, tem prejudicado o desenvolvimento da região.

Em síntese, as oportunidades no campo da bioeconomia na Amazônia, destinadas a gerar renda e emprego para uma parte dos 760 mil pequenos produtores identificados no Censo Agropecuário 2017 (83% do universo dos produtores) vai depender da identificação, da domesticação e do seu plantio técnico, além dos recursos da biodiversidade, cuja oferta extrativa

já chegou no seu limite. A apologia fácil e desinformada sobre “a floresta em pé”, supondo existir essa base extrativa para alavancar a nova bioeconomia, representa visão completamente equivocada. Os produtos extrativos se caracterizam pela baixa produtividade da terra e da mão de obra, reduzida economia de escala, grande dispersão na floresta, dificuldade de concentração, desafios no beneficiamento, entre numerosas barreiras à sua consolidação. Por outro lado, há diversos produtos da biodiversidade amazônica que apresentam mercado promissor, mas a oferta extrativa já chegou no seu limite, como a castanha-do-pará, bacuri, tucumã, pau rosa, cumaru, mogno brasileiro, paricá e o pirarucu.

Há diversas situações práticas que precisam ser resolvidas, em substituição às narrativas românticas sobre a bioeconomia. A Lei 13.123 (2015) e o Decreto 8.772 (2016), são preceitos legais que se constituem em fortes entraves para as pesquisas com recursos genéticos e para os empresários. É urgente a sua reformulação. Outra aberração jurídica esta relacionada aos plantios de mogno brasileiro. Como é espécie constante na lista de extinção da CITES, a derrubada para proceder o seu manejo, a comercialização e o beneficiamento da madeira estão impedidos e, em consequência, não se concretiza nenhum avanço em relação ao desenvolvimento agromômico desse cultivo.

## **6. Sistemas agroflorestais (SAFs) ou monocultivos?**

Propostas relativas à implantação de sistemas agroflorestais vêm encontrando grande receptividade, particularmente entre empresas que procuram desencadear seus respectivos processos de “esverdeamento”. Da mesma forma, ONGs em geral e diversas instituições internacionais, como forma de negócios ambientais, sendo esse interesse uma conclusão corriqueira em eventos nacionais e internacionais sobre a região (Homma, 2021c). Essas conclusões, quase sempre apressadas e superficiais, estão sustentadas, sobretudo, na conhecida experiência dos imigrantes japoneses e seus descendentes estabelecidos no município paraense de Tomé-Açu, nas informações relativas aos SAFs espalhados ao longo da rodovia Transamazônica (no trecho paraense) e também sobre os plantios existentes em Rondônia. Em

geral, são situações práticas que têm como eixo principal o cacauieiro, pois é cultivo que combina muito bem com outras plantas perenes, apresenta mercado, são intensivos em mão de obra, além de não enfrentarem a competição com grandes empresas (Campos et al, 2022).

O principal equívoco sobre a viabilidade dos SAFs na Amazônia se refere à sua suposta facilidade de manejo, sendo sugerido que esses sistemas poderiam ser implantados apenas com um “estalar de dedos”. Adicionalmente, aceita-se acriticamente que seriam arranjos relativamente homogêneos e poderiam assim se multiplicar. As fortes dificuldades na implantação dos SAFs, contudo, quase sempre são ignoradas. Sua viabilidade prática depende do mercado das plantas iniciais que assegurem a sua formação, além das plantas definitivas que requerem a existência de mercados, além de serem sistemas que, necessariamente, precisam ser operacionais em termos de utilização de mão de obra e da competição entre as plantas sombreadas e aquelas sombreadoras. Dependendo das plantas escolhidas para o sistema, a estabilização de um SAF não ocorre antes de cinco anos, podendo se estender por até 20 anos.

Os governos do Pará e de Rondônia estabeleceram que os SAFs envolvendo cacauieiros podem ser contabilizados para recompor o passivo ambiental das ARLs, assim criando um atrativo para reduzir o custo dessa recuperação. Uma forte barreira é que esses sistemas são mais intensivos em mão de obra, exigência que pode se tornar em fator limitante à sua disseminação. Como são arranjos relativamente “fechados” em suas configurações concretas, existe também a dificuldade de mecanização e o fato, associado à escassez de mão de obra e as tendências à urbanização e os requerimentos da legislação trabalhista, todos são fatores que conspiram contrariamente à expansão da proposta.

Um aspecto raramente considerado nas análises de estudiosos e autoridades é importante de ser citado. É típico das lavouras anuais, principalmente aquelas usadas como fonte de carboidratos e oleaginosas, a necessidade de grandes áreas para atender o consumo das populações, como é o caso do trigo, soja, arroz e outros cereais. Já para as plantas perenes, contudo, sejam alimentícias (cafeeiro, laranjeira, cacauieiro) ou matérias

primas industriais (seringueira, madeira), a área necessária para atender a demanda é muito menor. Uma diferença similar ocorre na pecuária: quando em seu formato tradicional, também se caracteriza pela utilização de vastas extensões de terra, mas a pecuária intensiva é capaz de reduzir sensivelmente as áreas utilizadas.

As estatísticas comprovam essas diferenças relativas ao uso da terra e sua extensão. Como média mundial, em 2020 as áreas de lavouras anuais superaram em 8 vezes a área ocupada pelas lavouras permanente. No mesmo ano, no caso brasileiro, essa relação foi de 15 vezes (FAO, 2021). No Brasil, a área plantada total com lavouras anuais foi de 77.965.057 ha e de lavouras perenes de 5.430.947 ha. A seringueira e o cacaueteiro, duas plantas amazônicas, ocuparam a segunda e a terceira colocação no *ranking* mundial (Tabela 7). Há países que se especializaram em lavouras perenes (Malásia, Indonésia como exemplos) e outras em anuais (Brasil, Estados Unidos, Canadá). Alguns países se especializaram em lavouras tropicais (seringueira, cacaueteiro, dendezeiro, etc.), outros em cultivos de clima temperado (trigo, macieira, cevada). Mas os avanços científicos têm permitido que muitas plantas de clima temperado se adaptem as regiões tropicais, sendo notável o caso da soja no Brasil (Tabela 7).

**Tabela 7 – Área das dez principais culturas anuais e perenes cultivados em 2020 no mundo**

Anuais	Área	Perenes	Área
Trigo	219.006.893	Dendezeiro	28.736.150
Milho	201.983.645	Seringueira	12.795.267
Arroz	164.192.164	Cacaueteiro	12.315.836
Soja	126.951.517	Coqueiro	11.575.275
Cevada	51.601.372	Cafeeiro	11.043.032
Sorgo	40.251.818	Oliveira	12.763.184
Colza	35.496.527	Cajueiro	7.101.967
Feijão	34.801.567	Uva	6.950.930
Milheto	32.117.837	Bananeira	6.516.838
Algodão	31.840.226	Manga, mangostão, goiaba	5.522.933

Fonte: FAO (2022). Em amarelo são plantas amazônicas.

A cultura anual com a maior área plantada no mundo é o trigo (219 milhões hectares), enquanto o dendezeiro, ocupando 28 milhões de hectares, é o cultivo perene com maior uso de terra. No Brasil, a soja representa a lavoura anual dominante e a perene com maior área plantada é o cafeeiro (Tabela 8). É relevante salientar que em termos mundiais, o dendezeiro, com apenas um sexto da área ocupada pela soja produz 125% a mais de óleo de dendê do que de soja. Ante o resultado, seria esperado que uma opção futura para reduzir a área de soja seria substituí-la pelo dendezeiro, com menores impactos ambientais.

**Tabela 8 - Área das dez principais culturas anuais e perenes no Brasil em 2020.**

Anuais	Área	Perenes	Área
Soja	37.188.168	Cafeeiro	1.898.239
Milho	18.253.766	Cacaueiro	588.501
Cana-de-açúcar	10.014.198	Laranjeira	572.698
Feijão	2.686.870	Bananeira	455.004
Trigo	2.434.703	Cajueiro	426.131
Arroz	1.677.705	Açaizeiro	221.315
Algodão	1.633.091	Dendezeiro	201.702
Mandioca	1.214.015	Coqueiro	187.497
Sorgo	879.106	Seringueira	163.254
Aveia	475.807	Sisal	99.015

Fonte: IBGE (2022). Em amarelo são plantas amazônicas.

Sob tais comparações, as lavouras perenes, utilizando uma fração das áreas totais destinadas às lavouras anuais, conseguem atender a demanda de alimentos e matérias primas. O Brasil é o maior produtor e exportador de café e de suco de laranja e ocupa com esses cultivos, respectivamente, apenas, 1,8 milhão ha e 600 mil ha. Já no caso dos cultivos anuais de soja e milho, o país utiliza anualmente 37 milhões e 18 milhões ha, respectivamente (Tabela 8).

Um corolário dessa comparação entre lavouras anuais e perenes para o caso da Amazônia, como estratégia muito mais sensata, seria priorizar

fortemente as perenes, aumentar a produtividade dos plantios anuais, expandir o reflorestamento, intensificar a pecuária e, também, estimular a piscicultura, em função da disponibilidade de água existente.

## **7. A busca da autossuficiência**

Existe uma literatura disponível, combinando parte dos resultados da pesquisa, de um lado, mas também incluindo documentos de maior difusão pública, por outro lado, os quais relacionam a dependência das importações de alimentos pelo país até a criação da Embrapa e, então, a partir de certo momento histórico, a consolidação de um novo padrão produtivo que tornou o país exportador de alimentos. Usualmente, no entanto, essa é bibliografia que não detalha empiricamente as mudanças ocorridas, pois não se demonstra minuciosamente os totais das importações e exportações, seus percentuais e as alterações ocorridas ao longo do tempo. Situações regionais mais específicas, por exemplo, sequer são citadas, assim ocultando processos de grande significação – e não apenas local, mas com repercussões nacionais. Apenas como ilustração, cite-se o caso dos esforços dos imigrantes japoneses que promoveram a substituição das importações de fibra de juta em 1951 e da pimenta do reino em 1953, com plantios realizados nos estados do Amazonas e Pará. Foram esforços relevantes, do ponto de vista econômico, pois mudaram a pauta de importações de produtos com amplo consumo interno, mas são experiências produtivas praticamente desconhecidas, fora da região amazônica.

Antes da abertura da rodovia Belém Brasília (1960), as capitais e cidades amazônicas apresentavam menor dependência de produtos agrícolas e até industriais (calçados, cigarros, botões e muitos outros), pois diversas mercadorias eram produzidas na região (Mourão, 1989). Em similaridade ao ocorrido com a Lei dos Sucos (1972), que levou à concentração da indústria de refrigerantes, o mesmo poderia ocorrer com a bioeconomia com relação às indústrias de cosméticos, fármacos, inseticidas naturais, etc.

O crescimento populacional aumentou a dependência de importações de hortifrutigranjeiros, pequenos animais, arroz, leite e açúcar de outras regiões do país. Para reduzi-la e ampliar a produção regional, há urgência no

combate a pragas e doenças crônicas da agricultura amazônica (entre alguns exemplos, o mal das folhas que afeta as seringueiras, o amarelecimento fatal dos dendezeiros, o *Fusarium* nas pimenteiras ou as doenças vassoura de bruxa e monilíase, as quais afetam os cacauzeiros e cupuaçuzeiros), além de elevar a produtividade da terra e da mão de obra e criar alternativas produtivas economicamente atraentes para os produtores da região.

Por mais que, para alguns, pareça ser “atrasada” a defesa de algumas iniciativas que lembram uma política de substituição de importações, o Brasil precisaria fazer um esforço para tentar a autossuficiência em cacau, dendê e borracha, produtos com os quais a região amazônica tem plenas condições de responder, atendendo aos sinais de preços e mercados. Outra vertente que aguarda ações concretas corresponde aos mercados locais de hortaliças, frutas, aves e ovos, suínos, produtos lácteos, madeiras, arroz, entre outros. Mas há, igualmente, um conjunto de produtos que deveremos continuar importando, como a batata inglesa, cebola, alho, frutas de clima temperado e vários outros. Quanto à exportação de produtos nativos da Amazônia (ou mesmo os produtos exóticos produzidos na região), dependerá da competitividade, após ser atendido o mercado interno. Finalmente, existe um limite de exportação para alguns produtos típicos da região, já evidenciado nos casos do guaraná e do cupuaçu, por exemplo. Mas ainda existiriam mercados potenciais para outros produtos igualmente típicos (madeira, castanha do pará, açaí, pirarucu). O Amazonas conseguiu desenvolver com sucesso a produção de ovos, aproveitando a disponibilidade de soja e milho e o vasto mercado de Manaus.

Não obstante a fronteira científica e tecnológica alcançadas (avanços consideráveis de conhecimento em ecologia, solos, botânica), não se tem atendido à gama de problemas sentidos pelos produtores esperando soluções. Muitos dos recursos do crédito rural disponibilizados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), a atuação da extensão rural e, inclusive, as práticas rotineiras de desmatamentos e queimadas decorrem da falta de alternativas tecnológicas concretas para os produtores na região.

A falta de empresários que se arriscam em novos empreendimentos na Amazônia com ideias criativas tem sido um evidente obstáculo na busca de um desenvolvimento mais sustentável. A “destruição criadora” tem sido prejudicada pela “destruição destrutiva” provocada por muitos comportamentos sociais da sociedade regional e igualmente por decisões e ações implementadas pelos governos municipais, estaduais e federais (Silva, 2016). Não obstante tais deficiências, muitas mudanças têm ocorrido sem maior alarde público, embora seus efeitos práticos gradualmente se tornem conhecidos. Mesmo ocultas do aparato institucional, são pessoas com ideias criativas, nem sempre detentoras de títulos universitários ou responsáveis por *papers* publicados em renomadas revistas científicas. Há uma listagem destes pioneiros na Amazônia que a história não tem dado o seu devido valor.<sup>6</sup>

A insegurança fundiária e patrimonial evidencia-se por ações de vandalismo e ocupações de propriedades e empresas agrícolas pelos integrantes de movimentos sociais (MST e outros), posseiros, quilombolas e indígenas, interessados em receber benefícios governamentais ou alegando a posse dos projetos implantados. O recente conflito entre a Brazil BioFuels (BBF), responsável por 61 mil hectares de dendezeiros no Pará e em Roraima, e os indígenas da etnia tembé (abril de 2022) ilustra vivamente as possibilidades desses desentendimentos sociais. A reinserção de projetos estratégicos de interesse nacional (jazidas de potássio e o porto Espardarte) bloqueados por imperativos ambientais ou por “povos tradicionais”, precisam ser rapidamente resolvidos, proibidos, reavaliados ou compensados.

Entre os profissionais da esfera estadual e municipal do setor agrícola verifica-se a predominância de baixos salários e desnível entre institui-

---

6. É extensa a listagem desses pioneiros, que a história regional não registra devidamente. Entre esses exemplos, citam-se Francisco de Melo Palheta (1670-1750, cafeeiro, 1727), Vicente Chermont de Miranda (1849-1907, búfalos, 1882), Ryota Oyama (1882-1973, juta, 1934), João Ferreira da Costa (1895-1986, farinha de tapioca, 1945), Makinossuke Ussui (1896-1993, pimenta do reino, 1931), Enio Pepino (1917-1995, Sinop), Ariosto da Riva (1915-1992, Alta Floresta), Akihiro Shirakibara (1923-?, mamoeiro hawaii, década de 1970), Edemo Corrêa (pequizeiro), Sergio Vergueiro (castanheira do pará, década de 1980), Eloy Luiz Vaccaro (1938-2021, açazeiro), entre dezenas de outros. Já Louis Frederic Warneaux (cacauero na Bahia, 1746) e Henry Alexander Wickham (1846-1928, seringueira, 1876) são exemplos no sentido inverso, pois retiraram oportunidades locais com a transferência de recursos genéticos ativos da economia.



ções, mudanças operacionais significativas a cada quatro anos, técnicos de nível superior subordinados a profissionais de nível médio ou formados em campos disciplinares completamente estranhos à função, incompetência dos dirigentes, orientação partidária disfarçada ou ostensiva, falta de veículos e combustível para locomoção, dependência de políticos, infraestrutura de trabalho, burocracia, entre numerosos outros problemas, produzem ao fim e ao cabo o desestímulo profissional e o cansaço institucional, aprofundando a inépcia administrativa e o relativo fracasso das ações governamentais.

A falta de operacionalidade dos serviços públicos voltados ao setor agrícola tem provocado alto custo social e ambiental, por exemplo, com o não atendimento às demandas dos pequenos produtores, indução do desmatamento de áreas inadequadas, inexistência de tecnologia e a precariedade da assistência técnica nos programas de financiamentos concedidos, também estimulando problemas de continuidade. A dependência do serviço de extensão rural às prefeituras municipais, dificuldades de aprimoramento, inexistência de ideias criativas ou inovadoras, o peso negativo do engajamento político, falta de atividades de fomento (sementes, mudas), são alguns dos fatores que vêm prejudicando a atuação dessas entidades. Por fim, a falta de informações amplas e corretas sobre o setor agrícola acabam promovendo a impossibilidade de desenvolver formas de planejamento agrícola na Amazônia.

## **8. Fertilizantes, calcário e mecanização agrícola**

A redução significativa das taxas anuais de desmatamentos e queimadas na Amazônia dependerá, particularmente, da disponibilidade e a utilização de fertilizantes e calcário pelo segmento de pequenos produtores, além da recuperação anual de 10% das áreas de pastos existentes na região. A explicação relaciona-se diretamente ao fato de as pastagens terem uma duração média de 10 a 12 anos, no máximo, para cobrir a sua depreciação. Havendo a recuperação, evitar-se-ia a pressão sobre florestas densas e a vegetação secundária.

Ferreira e Féres (2020) sugerem que viabilizada a intensificação no uso das terras agrícolas na Amazônia seria possível reduzir em 87,4% a atual área utilizada, mas mantendo os mesmos níveis de produção, desde que seja disponibilizado o uso adequado de insumos (fertilizantes, mecanização e outros). Como a pecuária ocupa pouco mais de 60% da área desmatada na Amazônia, se for dobrada a atual taxa de lotação (meta que é perfeitamente factível), necessariamente serão liberadas áreas de pastos e assim aumentaria a produção agropecuária sem resultar em mais pressões de desmatamento.

A pecuária brasileira é marcada pela persistência dos baixos índices de produtividade, ao contrário das lavouras anuais e perenes que vêm experimentando crescentes avanços (Feltran-Barbieri e Feres, 2021). Segundo esses autores, a pecuária extensiva de baixa produtividade é um importante vetor do desmatamento. A modernização da pecuária na Amazônia, com a intensificação do uso das pastagens, deve ser um ponto chave da agenda ambiental. Os 10 milhões de hectares de pastos degradados, (área superior ao Estado de Pernambuco), constituem um evidente passivo ambiental, mas podem tornar-se em um importante ativo, com ganhos econômicos e ambientais, direcionando as atividades que pressionam os desmatamentos.

Dessa forma, é fundamental a adoção de tecnologias poupadoras de mão de obra e da terra (mesmo com a abundância desse recurso) e o uso de insumos modernos para reduzir os desmatamentos e queimadas. Com monitoramento e fiscalização, igualmente reduzir a apropriação de terras, valorizando a lucratividade produtiva em vez da especulativa. Verifica-se, empiricamente, que o uso produtivo da terra supera o lucro especulativo, fato evidenciado pelos preços dos aluguéis de áreas agrícolas, pastos e reflorestamento (Homma, Teixeira Filho e Magalhães, 1991). Com exceção do Mato Grosso, os estados da Amazônia apresentam baixa utilização de fertilizantes químicos, calcário e de tratores (Tabela 10). Políticas públicas que incentivem essas práticas, portanto, permitirão o uso adequado e apropriado das áreas já desmatadas.

A dificuldade de utilização de insumos modernos na região amazônica também está associada ao nível de instrução formal, assistência técnica,

efeito circular da pobreza e a dependência das transferências governamentais, sobretudo no tocante ao contingente de pequenos produtores (Tabela 9). O índice de desenvolvimento, face a esse fato, deveria ser medido pela redução das transferências governamentais.

**Tabela 9 – Alguns indicadores das limitações do atual padrão dos agricultores e da agricultura da região amazônica com base no Censo Agropecuário 2017 (%), PIB per capita 2019 e beneficiários do Auxílio Brasil (01/2022)**

Brasil e Unidade Federativa	Analfabetos	Sem energia elétrica	Possui Tratores	Recebe Assistência técnica	Usa Adubação	Usa Calcário	Presença Bovinos	PIB per capita 2019 (R\$)	Beneficiários Auxílio Brasil (01/2022)
BR	23,03	16,37	14,47	20,02	41,68	14,36	49,72	35.161,70	17.566.127
RO	10,40	8,00	9,74	18,66	17,36	10,44	79,68	26.497,12	101.212
AM	25,16	45,19	2,13	11,93	17,80	8,43	17,72	26.101,72	468.362
PA	21,23	31,04	4,50	5,93	18,64	4,88	34,44	20.734,60	1.129.620
MT	9,71	10,50	25,24	18,21	21,64	15,39	77,80	40.787,32	214.459
AC	31,48	29,83	3,86	11,37	7,89	2,57	60,37	17.722,41	106.651
AP	20,38	32,61	2,78	15,03	24,99	13,20	7,78	20.688,21	94.562
MA	39,36	34,78	2,49	4,15	8,15	17,60	41,12	13.757,94	1.089.188
RR	22,92	32,70	6,99	13,10	22,42	10,57	40,51	23.593,84	58.787
TO	17,74	13,38	13,97	13,81	20,18	10,94	78,56	25.021,80	143.007

Fonte: Censo Agropecuário 2017

O calcário constitui um problema sempre repetido, mas se trata de insumo que pode ser ofertado a curto prazo, mediante o aproveitamento de jazidas identificadas pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) na região. No Pará, as reservas oficiais atingem 2.660.664.135 toneladas, compreendendo diversos polos portadores de jazimentos, bem distribuídos geograficamente, oferecendo condições favoráveis para produção descentralizada de pó calcário para a correção de solos e reduzindo o custo de transporte, o qual penaliza fortemente o preço final do produto ao agricultor (Vasquez, 2009).

Com o conflito entre Rússia e Ucrânia, evidenciou-se o “calcanhar de Aquiles” da agricultura brasileira, dependente em 85% da importação de

adubos potássicos, mais de 75% de nitrogenados e 50% de fosfatados. Mas existem alguns caminhos que amenizariam esse quadro de dificuldades, como aproveitar a parte orgânica do lixo doméstico urbano (reduzindo a poluição na região), expandir as pesquisas com microrganismos fixadores de nitrogênio e fósforo, disponibilizar jazidas de calcário, fosfatos e potássicos para reduzir o custo de recuperação de áreas degradadas, além de novos métodos de cultivo e de conservação do solo.

A demanda brasileira de fertilizantes, tomado o ano de 2020 como referência, está concentrada majoritariamente na soja (44%), milho (17%), cana de açúcar (11%), algodão (6%) e café (5%) (Brasil, 2021). A guerra no leste europeu deve ter reflexos nas safras de soja, milho e algodão a serem colhidas na Amazônia Legal e destinadas à exportação, além de refletir na redução de pressão de ocupação das áreas de cerrados e de pastagens degradadas. Já têm sido observados os efeitos negativos entre os pequenos produtores que se dedicam à produção de cultivos que exercem menor pressão política no tocante à demanda por fertilizantes (hortaliças, pimenta do reino, dendezeiro, cacaueteiro, fruticultura), assim como impactando a recuperação de pastos e as decisões sobre reflorestamento, com reflexos na sustentabilidade. Apesar da ênfase no turismo como opção de desenvolvimento sustentável para a região, todas as cidades amazônicas se caracterizam pela extrema sujeira. O aproveitamento da parte orgânica do lixo urbano pode contribuir para reduzir a dependência de fertilizantes.

A existência de estoques de potássio na região amazônica precisa ser melhor avaliada, pois as informações disponíveis são controversas (Contini et al., 2022). No estudo intitulado *Avaliação do potencial de potássio no Brasil*, afirma-se a existência de depósitos de potássio em Nova Olinda do Norte, Autazes e Itacoatiara, com reservas estimadas em torno de 3,2 bilhões de toneladas, além de ocorrências em Silves, São Sebastião do Uatumã e Itapiranga, no Amazonas, assim como em Faro, Nhamundá e Juruti, no Pará (Silva, 2021). Na região de Autazes, o minério pode ser encontrado em profundidades variando entre 650m a 850m, com teor de 30,7% KCl, com capacidade de suprir a demanda nacional por duzentos anos (Piva, 2022). Em Nova Olinda do Norte, pesquisas do Serviço Geológico

Brasileiro concluíram que a profundidade da ocorrência mineral varia em torno de 980m e até 1.200m, com teor médio de 32,59% KCl. Um aspecto positivo decorrente do conflito entre a Rússia e a Ucrânia foi destacar a dependência brasileira de fertilizantes e o não aproveitamento dessas imensas jazidas existentes no Amazonas e em outros estados.

Caso esses depósitos já identificados entrem em produção, o impacto sobre o setor agrícola e a produção de fertilizantes no Brasil será imediato. A expectativa é que, ao reduzir a importação de fertilizantes, o insumo torne-se mais barato e acessível, reduzindo o custo de recuperação de áreas degradadas. O Ministério Público Federal (MPF) revogou a autorização já concedida pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) para a construção do porto em Autazes, por ter encontrado vestígios de cerâmica indígena. Novamente, esse é mais um exemplo em que não se pode permitir que gigantescos interesses nacionais sejam prejudicados por minorias, como tem sido frequente na região amazônica.

## 9. Conclusões

O principal aprendizado sobre a história rural da Amazônia é que não existe uma solução mágica aplicável à região. Todas as possíveis soluções mais sustentáveis exigem tempo demasiado e algumas são extremamente custosas, a maior parte exigiria a disponibilidade de tecnologias viáveis (muitas ainda indisponíveis), além de serviços eficientes de fomento agrícola e extensão rural. Muitos pagaram o custo do pioneirismo, com o sacrifício de suas vidas e do bem estar familiar. O estado atual dos mercados potencialmente vinculados à economia agropecuária da região constitui-se, provavelmente, em maior limitação do que a produção em si. Há o imperativo de sair da “agricultura de toco” e promover rapidamente a modernização das atividades, passando a utilizar tratores e fertilizantes químicos. São urgentemente necessários o acesso a energia elétrica, a elevação do nível de educação formal, o aumento da produtividade, a recuperação de pastos, entre inúmeras outras medidas. Não é uma propagandeada “Agricultura 4.0” que irá impulsionar o conjunto maior de pequenos produtores (83% do total de produtores), mas a melhoria dos

diversos sistemas de produção atualmente utilizados. Encontrar alternativas tecnológicas e econômicas para este segmento constitui, de fato, o maior desafio para a região.

Os desmatamentos e as queimadas legais e ilegais, para serem analisados racionalmente, precisam sair da órbita política-ideológica e buscar a eficiência econômica e produtiva na fronteira agrícola já disponível. É enorme a área já desmatada e há premência em planejar sob um horizonte de curto e médio prazo a intensificação e a recuperação do passivo ambiental orientado para o mercado. Há urgência em separar quanto de desmatamento e queimada é oriundo de vegetação secundária e de floresta densa, bem como a responsabilidade principal por tipo de produtor e abandonar o confronto ideológico.

Uma sugestão para o INPE seria divulgar os dados brutos de desmatamentos e queimadas acompanhados de uma avaliação de quais culturas e/ou atividades agrícolas e ações criminosas ou ilegais seriam a razão do fato consumado. A criação de conselhos municipais e estaduais, com a participação de instituições municipais, estaduais e federais, a exemplo do IBGE com relação às estatísticas agropecuárias, poderia ser uma iniciativa instrumental para colaborar no monitoramento e fiscalização.

Os produtores precisam de resultados práticos para combater as pragas e doenças que afetam os diversos cultivos e criações da Amazônia. De técnicas baratas e rápidas, e que resultem em benefícios econômicos para a recuperação do passivo ambiental de suas propriedades. Urge aumentar a produtividade agrícola para reduzir a pressão sobre os recursos naturais, promover a domesticação de plantas potenciais e substituir importações, de outras partes do país ou do exterior – borracha, dendê, cacau, arroz, leite, aves, ovos e hortaliças – e incentivar a recuperação de áreas que não deveriam ter sido desmatadas. Secularmente, a Amazônia, tem sido mera exportadora de matéria prima (borracha, madeira, minérios, soja, etc.). As empresas exportadoras (nacionais e externas) precisam ser atraídas para a verticalização local, aproveitando a disponibilidade de matéria prima, de energia elétrica, de mão de obra mediante qualificação, entre outros.

Em grandes linhas, o desenvolvimento de uma agricultura sem incorporar novas fronteiras demanda obrigatoriamente o desenvolvimento de novas tecnologias para a conservação de solos, piscicultura, silvicultura de espécies nativas e exóticas, pastagens, capineiras e silagens, também incluindo-se o aproveitamento da parte orgânica do lixo doméstico urbano, melhoria do serviço de extensão rural e a promoção do capital social.

A criação de novas unidades de pesquisa agrícola em espaços estratégicos, como o sudeste do Pará e no Baixo Amazonas, na foz do rio Amazonas, na confluência do Pará, Maranhão e Tocantins, revelaria ser importante. A reativação da CEPLAC é necessária em um momento em que a cultura do cacaueteiro apresenta expansão na Amazônia, mas sob ameaças de pragas e doenças. Também tem sido verificado um nítido desequilíbrio das orientações científicas entre os pesquisadores voltados para as áreas tecnológicas, em favor das ciências econômicas, sociais, humanas e biologia, um fato que se constitui em entrave na geração de conhecimentos práticos para os pequenos produtores.

Iniciativas de manejos florestais, seja por empresas ou comunitários, quase sempre irão beneficiar determinados grupos de produtores ou empresas. A oferta de madeira deveria ser garantida, por exemplo, mediante a contrapartida do plantio equivalente. Vendas de créditos de carbono, serviços ambientais, REDD e suas variantes por parte de ONGs, líderes comunitários, empresas e bancos, em uma região com fraca atuação governamental, conduz à frágil separação entre o público e o privado (Ojeda, 2012). Se a floresta for considerada como estoque de carbono, deveria ser tratada como se fosse uma mina de minério ou um poço de petróleo. Seria então o teste concreto para testar o interesse real dos países desenvolvidos na preservação da Amazônia, pois precisariam pagar uma conta anual pelos macros serviços ambientais prestados pelo bioma e suas populações. Um indicador do desenvolvimento agrícola na Amazônia seria a redução das transferências governamentais, justificáveis em época de crise.

Os problemas ambientais na Amazônia não são independentes entre si, mas conectados ao restante do Brasil e o mundo, e a sua solução vai depender da utilização parcial da fronteira interna alterada e de um forte

aparato de pesquisa científica e de extensão rural. É importante construir o futuro da região em um cenário sem desmatamentos e queimadas, independente de cumprir uma agenda externa mediante pressão. Nunca será a ajuda ou as interferências externas que irão salvar a Amazônia, pois as soluções, primordialmente, sempre partirão das ações, iniciativas e vontade dos próprios brasileiros.

## Referências

Alfenas, F., Cavalcanti, F. e Gonzaga, G. *Mercado de trabalho na Amazônia Legal: Uma análise comparativa com o resto do Brasil*. Rio de Janeiro: PUC, 2020

Benchimol, S. *Amazônia – um pouco-antes e além-depois*. Manaus: Editora Umberto Calderaro, 1977 (Coleção Amazoniana, 1)

Boserup, E. *Evolução agrária e pressão demográfica*. São Paulo: Hucitec/Polis, 1987

Brasil. *Plano Nacional de Fertilizantes 2050 (PNF 2050)*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2021

Buainain, A.M. et al. *Desafios para a agricultura nos biomas brasileiros*. Brasília: Embrapa, 2020

Campos, M.V.A. et al. “Dinâmica dos sistemas agroflorestais com as sinergias socioeconômicas e ambientais: caso dos cooperados nipo-paraenses da cooperativa agrícola mista de Tomé-Açu, Pará”, in: *Research, Society and Development*, 11(1), p.1-19, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v11i1.21000>

Cavalcanti, S., “O Brasil nunca pertenceu aos índios.”, 1922. Disponível em [https://www.puggina.org/outros-autores-artigo/o-brasil-nunca-pertenceu-aos-indios\\_\\_17653](https://www.puggina.org/outros-autores-artigo/o-brasil-nunca-pertenceu-aos-indios__17653)

Clement, C.R. e Santos, R.P., “Estimulando uma transição florestal produtiva”, in: Homma, A.K.O. (org). *Sinergias de mudança da agricultura amazônica: conflitos e oportunidades*. Brasília: Embrapa, 2022. p.99-113

Conservation International e IBAMA, “Análise de viabilidade sócio-econômico-ambiental da transposição de águas da bacia do rio Tocantins para o rio São Francisco na região do Jalapão/TO.” Brasília: Universidade de Brasília, Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002

Contini, E. et al., “Crise de fertilizantes requer solução sistêmica”, in: *Valor Econômico*, 31 mai. 2022. (Opinião, p. A12). Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/static.resources/original\\_page/1669a7f9b3a0a42d7654909cc3bcfaf9?AWSAccessKeyId=AKIAVXOJ7J3IDYUMHYUT&Expires=1661760069&-Signature=9EG31ocp1y8tGgcRD1LjHN2%2BLiA%3D](https://s3.amazonaws.com/static.resources/original_page/1669a7f9b3a0a42d7654909cc3bcfaf9?AWSAccessKeyId=AKIAVXOJ7J3IDYUMHYUT&Expires=1661760069&-Signature=9EG31ocp1y8tGgcRD1LjHN2%2BLiA%3D)



Cunha, M.C. da, Magalhães, S.B e Adams, C. (orgs.). *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC, 2022

Daly, H.E., “Crescimento sustentável: uma incongruência”, in: *Desenvolvimento de Base*, v.15(3), 1991

Dean, W. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996

Ederer, P., “Cows, milk and climate”, 2022. Disponível em <https://www.milkandclimate.com/>

Enríquez, M.A., “Amazônia e seus desafios para um novo modelo de desenvolvimento”, in: *Revista de Política e Cultura*, Brasília, 21(59), p.73-87, 2021

FAO. Crops and livestock products, 2022. Disponível em <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.

Feltran-Barbieri, R. e Feres, G.F., “Degraded pastures in Brazil: improving livestock production and forest restoration”, in: *Royal Society Open Science*, 8(7), p. 201854, 2021. Doi: <https://doi.org/10.1098/rsos.201854>

Ferreira, M.D.P. e Féres, J.G., “Farm size and land use efficiency in the Brazilian Amazon”, in: *Land Use Policy*, 99, p.1-10, 2020. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104901>

Freitas, J.S. et al, “Reservas extrativistas na Amazônia: modelo de conservação ambiental e desenvolvimento social?”, in: *Revista Geographia*, 19(400), p.150-160, 2017

Freitas, J.S. et al, “Extractive latifundio and low income of extractive reserve in the Amazon”, in: *International Journal of Social Science Studies*, 9(6), p.23-32, 2021. Doi: 10.11114/ijsss.v9i6.5304

Galvão, E.U.P., Cesar, J. e Homma, A.K.O. *Comparação entre cultivos solteiros e consorciados (mandioca, feijão, arroz e milho), em terra firme do Estado do Amazonas*. Manaus: UEPAE de Manaus, 1980 (Circular Técnica, 3)

Globo Rural, “Piaçaba vira lavoura comercial no sul da Bahia”, in: *Globo Rural*, 25 nov. 2018. Disponível em <https://globoplay.globo.com/v/7186326/>

Globo Rural, “Conheça uma produção comercial de pequi, fruta do Cerrado que vira até receita de pudim”, in: *Globo Rural*, 19/12/2021. Disponível em <https://globoplay.globo.com/v/10141732/>

Gomes Júnior, J. S. *ONGs Transnacionais e os Sentidos de Sustentabilidade Amazônica: Imaginário, Discurso e Poder*. Manaus: 2017, Universidade Federal do Amazonas, 2017 (tese de doutoramento)

Guthman, J. *Agrarian dreams: the paradox of organic farming in California*. California: University of California, 2004

Homma, A.K.O. *A Extração de Recursos Naturais Renováveis: o Caso do Extrativismo Vegetal na Amazônia*. Viçosa: UFV, 1989 (Tese de doutoramento)

Homma, A.K.O. (org) *Extrativismo vegetal na Amazônia: história, ecologia, economia e domesticação*. Brasília: Embrapa, 2014

Homma, A.K.O. *History of Agriculture in the Amazon: from the Pre-Columbian Era to the Third Millennium*. Brasília: Embrapa, 2015

Homma, A.K.O., “A terceira natureza da Amazônia”, in: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, 38(132), p.27-42, 2017

Homma, A.K.O., “Agriculturização` na Amazônia: conflitos e oportunidades”, in: Silva, L. J. et al (orgs). *Pesquisa e agricultura familiar: intercambio de ações e conhecimentos para transferência tecnológica na Amazônia*. Manaus: Embrapa Amazônia Ocidental, 2019. p. 13-41

Homma, A.K.O., “Amazônia: manter a floresta em pé ou plantar?”, in: *Revista de Economia e Agronegócio*, 18(3), p. 1-17, 2020

Homma, A. K. O., “Amazônia: venda de serviços ambientais ou de atividades produtivas?”, in: *Revista Terceira Margem Amazônia*. 6, número especial 16, p. 23-34, 2021a

Homma, A.K.O., “Agricultura na Amazônia pós-covid-19: o que fazer?” in: *Revista Olhares Amazônicos*, Boa Vista, 9(2), p.1692-1710, 2021b

Homma, A.K.O., “Mitos e crendices agrícolas da região amazônica”, in: Pontes, A.N. et al (orgs.). *Perspectivas e tendências das ciências florestais: uma visão interdisciplinar para Amazônia*. Belém: EDUEPA, 2021c. p.11-33

Homma, A.K.O., “O diálogo com a floresta: qual é o limite da bioeconomia na Amazônia?”, in: *Research, Society and Development*, 11(4), 2022a

Homma, A.K.O. (org). *Sinergias de mudança da agricultura amazônica: conflitos e oportunidades*. Brasília: Embrapa, 2022b

Homma, A.K.O., Teixeira Filho, A.R. e Magalhães, E.P., “Análise do preço da terra como recurso natural durável: o caso da Amazônia” in: *Revista de Sociologia e Economia Rural*, Brasília, 29(2), p.103-116, 1991

Homma, A.K.O., Menezes, A.J.E.A. e Maués, M.M., “Castanheira-do-pará: os desafios do extrativismo para plantios agrícolas”, in: *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi em Ciências Naturais*, Belém, 9(2), p. 233-246, 2014

Homma, A.K.O et al., “O desenvolvimento mais sustentável da região amazônica: entre (muitas) controvérsias e o caminho possível”, in: *Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional*, 17(4), p.1-27, 2020

IBGE. *Sistemas de Contas Nacional Brasil 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101873\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101873_informativo.pdf).

IBGE. Produção Agrícola Municipal. 2022. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1613#resultado>.

Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento. *Atlas das pastagens*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás (Lapig/UFG). Disponível em <https://atlasdaspastagens.ufg.br/map>

LIMA, R.M.B. et al. *Recuperação de áreas degradadas ou alteradas na Amazônia*. Manaus: Embrapa Amazônia Ocidental, 2022. 28 (Documentos Embrapa Amazônia Ocidental, 157)

Loureiro, V.R. *Estado, bandidos e heróis: utopia e luta na Amazônia*. Belém: CEJUP, 1997 (Coleção Amazoniana, 5)

Meirelles Filho, J., “Amazônia: ‘boieconomia’ ou bioeconomia?”, 18 out. 2021. Disponível em <https://pagina22.com.br/2021/10/18/amazonia-boieconomia-ou-bioeconomia/>

Miranda, E. et al., “Contribuições do geoprocessamento à compreensão do mundo rural e do desmatamento no bioma Amazônia”, in: *Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional*, 17(1), p.16-34, 2020

Projeto TerraClass. *Monitoramento do uso e cobertura da terra nas áreas desflorestadas da Amazônia Legal*. TerraClass Amazônia, Nota Técnica: Estimativa da área de Vegetação Secundária na Amazônia Legal em 2020. 2021

Montero, E. B., “Introducción al tema”, in: Gastal, E. (org). *Análisis económico de los datos de la investigación en ganadería*. Montevideo: IICA-Zona Sur, p. 113-132, 1971

Mourão, L. *Memória da Indústria Paraense*. Belém: Fiepa, 1989

Ojeda, I., “A complexa relação entre Estado e ONGs”, in: *Desafios do Desenvolvimento*, 9(71), 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2727:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2727:catid=28&Itemid=23)

Penteado, A.R. *Problemas de colonização e de uso da terra na região Bragantina do Estado do Pará*. Belém: UFFPa, 1967. 2v. (Coleção Amazônica. Série José Veríssimo)

Globo Rural, “Piaçaba vira lavoura comercial no sul da Bahia”, in: *Globo Rural*, 25 nov. 2018. Disponível em <https://globoplay.globo.com/v/7186326/>

Piva, A., “Potássio para dar e vender”, in: *Oeste*, 4 mar. 2022. Disponível em <https://revistaoste.com/revista/edicao-102/potassio-para-dar-e-vender/>

Porro, R., “Engajamento diferenciado no extrativismo do babaçu: uma análise para o início dos anos 2020”, in: *Anais do 5º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)* e 6º Encontro Brasileiro de Pesquisadores em Cooperativismo (EBPC). Brasília: Anais, UnB, 2021

PROPARÁ, “O Pará em primeiro lugar”, in: *Fórum de Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa do Pará (FIESPA)*. Belém: Tribunal de Justiça do Estado

do Pará (TJE), Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), Governo do Pará, Fórum das Entidades Empresariais do Pará, 16 abr. 2021

Redford, K. H., “The empty forest”, in: *BioScience*, 42(6), p.412-422, 1992

Silva, O.M.A. *Economia do Amazonas: visões do ontem, do hoje e do amanhã*. Manaus: Editora Cultural do Amazonas, 2016

Takase, K. e Nakashima, M. *Global environment and agricultural resource management; with special emphasis on slash and burn cultivation*. Tóquio: International Development Center of Japan (IDCJ), 1991 (mimeografado)

Teixeira, S.M., “Estudo do mercado do guaraná”, in: *Simpósio Brasileiro do Guaraná*. Manaus, 1983. Trabalhos Técnicos Científicos. Resumos, p.157-177

Tocantins, L. *O rio comanda a vida: uma interpretação da Amazônia*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1983

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects 2019*, Online Edition. Rev. 1, 2019

Vargas, D. e Minev, D. *Para preservar, Amazônia precisa se desenvolver*. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2021 (Texto para Discussão, 553)

Vasquez, M.L., “A situação atual dos jazimentos de calcário e de fosfatos no Estado do Pará”, in: *Seminário Uso de Fertilizantes e Corretivos para Reduzir Desmatamentos e Queimadas na Amazônia*. Belém, 10 mar. 2009

Venturieri, A., Homma, A. e Mourão, M., “Quantas Amazonas há?”. Disponível em <https://www.forumdofuturo.org/inicio>. Acesso em 21 fev. 2022

Vieira, I.C.G. et al. *Bases técnicas e referenciais para o programa de restauração florestal do Pará: um bilhão de árvores para a Amazônia*. Belém: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará, 2008 (Pará Desenvolvimento, 2).

Walker, R.T., “Collision course: development pushes Amazonia toward its tipping point”, in: *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 63(1), p.15-25, 2021. Doi: 10.1080/00139157.2021.1842711

# Capítulo 2

## O Brasil agrícola e rural contemporâneos: a cultura fazendo a diferença

*Amilcar Baiardi*

### Introdução

Ao pensar nas causas que levaram às transformações do Brasil rural nesse quase meio século, que não foram poucas, entre elas os recursos naturais, a disponibilidade de terra, as políticas agrícolas (pesquisa em ciências agrárias, assistência técnica, fundiária e crédito), os incentivos fiscais e cambiais, o empreendedorismo, a infraestrutura (malgrado os percalços), o mercado internacional, a demografia, a política monetária e outras, me dei conta da inutilidade de hierarquizá-las pelo critério de maior impacto, ou mesmo de menor custo econômico ou social.

Isto porque, dependendo do momento, de uma conjuntura específica, da dinâmica territorial em curso, de tendências, uma dentre as várias causas pode ter tido mais influência, mais peso que outra, e jogado um papel, por vezes estratégico e por vezes tático. Ao tentar pensar em responder à pergunta guia da coletânea: ...*“na sua visão de estudioso do ‘mundo rural brasileiro’, como interpretar os últimos 50-60 anos de desenvolvimento desse espaço social e econômico?”*, mais uma vez convenço-me das múltiplas causas transformadoras, a atuarem isoladas ou conjuntamente e, a julgar pela abordagem coletiva de qualidade que os organizadores desta obra propõem, certifico-me de que todas elas serão lembradas.

Contudo, entende-se que uma delas, uma dessas causas, esteve sempre presente conduzindo as ações, fazendo as escolhas, induzindo investimentos, institucionalizações e interações entre os agentes produtivos. Enfim,

fazendo acontecer uma ação social específica, empiricamente verificada, como definiria Parsons (2010, p. 698), na qual se combinassem interesses individuais utilitaristas ou lógicos, como abordados por Marshall, Pareto e Durkheim, com interesses mais gerais, de natureza racionalista, como abordado por Weber em mais de uma das suas obras. Qual seria, então, essa causa ou determinante com mais permanência nas transformações do Brasil rural? Inequivocamente, pode-se afirmar, ela é a cultura.

A cultura, seria, portanto, a *causa causans*, a causa primária ou original, que provocou, desencadeou, impulsionou e catalisou outras causas, razões e determinações sobre as transformações rurais do Brasil. Para Weber (1977), a cultura conteria o impulso aquisitivo desenfreado e predatório que é comum nas relações econômicas pré-capitalistas e estimularia manifestações de racionalidade, entre elas a organização produtiva e a contabilidade, características decisivas e permanentes do capitalismo. Essa afirmação de Weber mereceu, segundo Ferrarotti (1985, p. 90-94), uma reprovação desproporcional da parte de Lukács (1955) que, em sua obra sobre a Sociologia alemã, considerava haver Weber rebaixado a disciplina de seu caráter de ciência universal para colocá-la a serviço da exploração de classes e da alienação dos trabalhadores. Felizmente, esse julgamento, em lugar de desencorajar, motivou inúmeros pesquisadores a se posicionarem, a favor e contra a tese de Weber.

Destarte, na linha de valorização da cultura como *causa causans* das ações transformadoras do meio rural brasileiro e com a inspiração em capítulo de David Landes intitulado “Culture makes almost all the difference”, inserido na coletânea *Culture Matters, How Values Shape Human Progress*, organizada por Harrison e Huntington (2000), decidiu-se nominar este texto, sugerindo que a cultura tenha influenciado como determinante de última instância as transformações que levaram ao Brasil agrícola e rural contemporâneo.

Para falar de uma causa que se utiliza de uma palavra polissêmica como a cultura, conviria, antes de mais nada, explicitar que cultura é essa que se tornou a determinante de última instância em um processo de transformações produtivas. Inobstante o fato da noção ou conceito de cultura ter

cerca de cento e sessenta e sete definições,<sup>7</sup> para o propósito em pauta cultura consistiria em “qualidades mentais e em aspectos de comportamento enraizados nos costumes, voltados para o conhecimento, crenças, hábitos, arte, moral, direito e valores, interiorizados pelo indivíduo como resultado da educação formal e do ambiente”. Mais recentemente, a cultura passou a identificar também o estado evolutivo de cada população, ou grupo populacional, entendida como uma esfera da vida social relacionada ao conjunto de saberes, crenças, religião, parentesco, rituais tradicionais e modernos, valores, técnicas, objetos e as instituições e as práticas sociais do Direito. Tornou-se, assim, juntamente com a experiência vivida, a base expressa das mentalidades e da visão de mundo dos atores, possibilitando a construção de uma identidade nacional, regional ou mesmo territorial (Baiardi e Pedroso, 2021; Kroeber e Kluckhohn, 1952).

Indo mais longe na busca de um vínculo fundador da ação social específica dos agentes que transformaram o rural brasileiro nas últimas décadas com o conceito de cultura, vale observar que o significado original de cultura é “lavoura ou cultivo agrícola” e a raiz latina é *colere*, segundo Eagleton (2003). Significa cultivar e habitar, estabelecendo um contato próximo com a natureza, tanto na regulação quanto no crescimento espontâneo e, por fim, segundo o autor, em uma síntese de definição,

“A palavra combina de maneira estranha crescimento e cálculo, liberdade e necessidade, a ideia de um projeto consciente, mas também de um excedente não planejável” (Eagleton, 2003, p.14).

Assim, a cultura que interessa é aquela que atua como determinante de última instância da ação social, oferecendo uma alternativa à visão marxiana que situava a economia ou base material da sociedade, a infraestrutura, nesse papel de determinar a superestrutura imaterial, pensamento, visão de mundo, etc. Para parte considerável do mundo acadêmico, a economia ou base material da sociedade ocuparia essa posição de determinante de primeira ordem, desde que Marx (1982 [1859], p. 25), no *Prefácio para a crítica da Economia Política*, emitiu o seguinte juízo: “o modo de

---

7. Conforme Kroeber e Kluckhohn (1952).

produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual”.

Tinha-se aí certa concepção sobre o funcionamento reprodutivo do “todo” social, cuja fórmula central estabelecia que o conjunto das relações de produção (que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento das forças produtivas ou estado da arte das tecnologias) constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e, à qual, correspondem formas sociais determinadas de consciência no modo de atuar e de agir. Malgrado a origem marxiana, esse tipo de entendimento impregnou amplamente as Ciências Sociais, dificultando identificar as ações sociais voltadas para organizar a produção que não estivessem baseadas em estímulos e manifestações materiais, como infraestrutura econômica, infraestrutura social, crédito, fomento, assistência técnica, mercados, etc. Demais, procura-se explicar o estímulo inicial de um processo produtivo sempre a partir de uma acumulação primitiva e não por um senso de oportunidade que fosse despertado pela tradição familiar ou grupal, ou mesmo por um “chamamento”, de natureza espiritual ou religiosa, como entendia Weber (1987).

Em benefício da valorização da cultura como explicadora das ações sociais mais amplas, no âmbito do próprio pensamento marxiano, emergiu a crítica althusseriana ao reducionismo econômico. Nela se aponta dois grandes equívocos na concepção “economicista” hegemônica da teoria marxista, a qual atribui à estrutura econômica da sociedade o poder de explicar o todo social. O primeiro seria a relação de exterioridade e de caráter mecânico entre a estrutura e a superestrutura (Estado, direito, ideologia), e o segundo o de caracterizar de modo simples e unívoco a estrutura da sociedade como seu plano determinante, tratando os demais planos (jurídico, político, ideológico) como meros reflexos ou epifenômenos da estrutura econômica, sem nenhuma dinâmica própria (Saes, 1994; Althusser e Balibar, 1968).

Antes de melhor definir que dimensões da cultura jogam esse papel de causa primeira transformadora, convém lembrar que há, segundo Ferreira (2020), duas possibilidades de efeitos causais: os efeitos diretos e os



efeitos indiretos. Os efeitos diretos se dão quando uma variável independente  $X$  exerce uma ação sobre uma variável dependente  $Y$ , efeito esse que independe de qualquer outra variável mediadora ( $X \rightarrow Y$ ). No caso dos efeitos indiretos, tem-se que o efeito de uma variável independente  $X$  sobre uma variável dependente  $Y$ , ocorra não diretamente, mas sim, mediante uma variável mediadora  $Z$  ( $X \rightarrow Z \rightarrow Y$ ). Então, não se pode descartar que na transformação do rural brasileiro a cultura tenha interferido em inúmeras causas que podem ser vistas como variáveis intermediárias, tais como políticas agrícolas (de pesquisa, de assistência técnica, a fundiária, a de crédito, entre outras), incentivos fiscais e cambiais, infraestrutura, mercado internacional, demografia, política monetária e outras. Um dos grandes desafios do pesquisador é ter um considerável grau de certeza de que  $Z$ , como variável mediadora, atuou entre  $X$  e  $Y$ , e que o efeito daí resultante não seja confundido com nenhuma outra variável  $W$  ( $W \rightarrow Z \rightarrow Y$ ) (Ferreira, 2020, p. 131).

## **1. A religião como manifestação cultural explicando as liberdades, os negócios e o desenvolvimento**

Morris (2010), em *Why the West Rules for Now*, sem se referir explicitamente à religião, mas atribuindo a liderança do Ocidente, até agora, como estando baseada, principalmente, na cultura e na liberdade, deixa claro o papel da dimensão religiosa. Ele reitera o fato ao comentar os retrocessos que as guerras religiosas trouxeram para a Europa, mas provocando o efeito inesperado de estimular os puritanos, inequivocamente a vertente protestante mais valorizadora da ciência e da tecnologia, a imigrarem para a região que seria conhecida como a Nova Inglaterra, uma das “treze colônias” da América:

“dirigindo ainda mais puritanos a cruzar o Atlântico e construir cidades nas Colinas, rapidamente iniciando uma economia e uma revolução científica no outro distante lado” (Morris, 2010, p. 574).

Para o autor, a capacidade de se concentrar para resolver problemas criados pela vontade de empreender, não tem melhor explicação do que a cultura com traços geográficos e religiosos nitidamente identificáveis na

Europa Central. Foi essa cultura, tipicamente racional, que permitiu ao Ocidente assumir a liderança da produção do conhecimento científico, em uma atmosfera protestante, como sugerem Merton (1998) e Weber (1987).

Segundo Sel (2012), Weber estabelecerá uma conexão entre a racionalidade, manifestação conspícua da cultura, e sua teoria da ação social, o que ocorreria no plano prático, dando margem a que Habermas (1984) interpretasse que a visão weberiana da racionalidade se exemplifica em um conceito amplo da técnica, enquanto regulador de meios. A partir dessa premissa geral, Habermas sugere classificar a racionalidade prática de Weber em três tipos, todos eles favorecedores de uma conduta consequente dos negócios: 1) a racionalidade instrumental, que se refere à utilização de meios e seu critério de eficácia, que é o emprego de meios para os fins dados; 2) a racionalidade eletiva, referida à eleição de fins e medida tanto pela correção do cálculo desses fins em função de valores articulados com precisão, como pela escolha de meios e a concomitante avaliação das condições de contorno, e 3) a racionalidade normativa, a qual se refere à orientação por valores e é medida pela força sistematizadora e unificante desses valores, bem como pela capacidade de penetração desses princípios como guia das ações sociais (Sel, 2012).

A obra *Culture Matters, How Values Shape Human Progress* (Harrison e Huntington, 2000) explora como a cultura, no senso subjetivo, afeta em profundidade as formas e os meios pelos quais as sociedades alcançam ou fracassam na obtenção do progresso econômico e a democratização política. Ela tem início com os organizadores fazendo comparações entre evidências sobre o desempenho econômico de vários países que, décadas atrás, no pós-guerra, apresentavam um mesmo nível de desenvolvimento, mas, no fim do século, exibiam condições bem diferentes. Diante da condição polissêmica da palavra cultura, que “inclui tudo e não expõe nada”, os autores destacam que estão interessados em analisar como a cultura afetaria o desenvolvimento societal, adotando uma definição puramente subjetiva que contempla valores, atitudes, crenças, orientações e pressupostos predominantes e subjacentes entre os membros de uma sociedade.

Para eles, é crescente o número de cientistas sociais que se voltam para fatores culturais para explicar modernização, democratização e outras transformações, como alinhamento político e militar, e essa tendência se materializa em uma crença bem expressa nas palavras de Daniel Patrick Moynihan:

“A verdade central conservadora é que é a cultura, não a política, que determina o sucesso de uma sociedade” (Harrison e Huntington, 2000, p. XIV).

Os pesquisadores que focam o papel da cultura, valores e atitudes como facilitadores ou obstáculos ao desenvolvimento são, na opinião de Harrison e Huntington, legítimos herdeiros de Alexis de Tocqueville (2000 [1835]), que concluiu que a construção do sistema político norte-americano foi o resultado de uma cultura congênita de democracia. E também de Max Weber (1987), que explicou a emergência do capitalismo como sendo essencialmente um fenômeno cultural, com raízes na religião com valores protestantes. Eles mencionam a longa cadeia de evidências empíricas sobre a importância da cultura e sua ligação com o progresso que remonta a esses dois autores.

No caso de Tocqueville (2000), o relatório que elaborou e que se converteu em livro,<sup>8</sup> procurava mostrar que a sociedade americana se constituiu democrática e empreendedora porque não teve uma herança aristocrática, um legado absolutista e porque não se moveu por paixões revolucionárias. Tocqueville se refere ao pragmatismo do cidadão americano, sua aptidão e habilidade ao empreender um novo negócio, na eventualidade de sua anterior atividade econômica não estar correspondendo à sua aspiração: “Sua opção está feita, ele vende suas terras, deixa sua casa e vai se consagrar a alguma profissão venturosa, mas lucrativa” (Tocqueville, 2000 p. 189). Tocqueville associa o desprendimento e a determinação de empresariar na sociedade americana à liberdade incorporada como valor na sua cultura.

Weber (1987), cuja principal obra sobre a temática do impulso empreendedor foi publicada sete décadas após o famoso livro de Tocque-

---

8. *A democracia na América, sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ville, deve, aparentemente, ter lido a *Democracia na América*, mas não a mencionou em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1905), talvez por considerar seu foco como cronologicamente anterior ao que viria a ocorrer nos Estados Unidos a partir de 1776. Weber considerava a religião como condicionadora do atributo da racionalidade, essencial para o desenvolvimento de atividades produtivas que gerassem um excedente que permitisse a expansão capitalista.

Para Weber (1987), duas características especiais da cultura protestante refletem e confirmam a ligação entre religião e propensão a empreender, a fazer negócios. A primeira foi a valorização da instrução e a alfabetização, para ambos os sexos, resultado da leitura da Bíblia. No ambiente protestante esperava-se que todos lessem as Sagradas Escrituras por si mesmos, em contraste com o ambiente católico, no qual os jovens eram catequizados, não necessitavam ler os textos sagrados e eram, assim, desencorajados a ler a Bíblia. Esse sentido ou orientação da cultura protestante resultou em maior alfabetização de geração em geração. Era considerado relevante que as mães fossem alfabetizadas, podendo, assim, também alfabetizar os filhos.

A segunda característica foi a importância atribuída ao tempo, que mereceria, segundo pesquisadores da Sociologia, a denominação de “evidência discreta”: a fabricação e a comercialização de relógios. Observava-se que mesmo em áreas católicas como a França e a Baviera, a maioria dos relojoeiros era protestante. O uso desses instrumentos de medição do tempo, cronômetros, e sua difusão nas áreas rurais, era muito mais comum na Grã-Bretanha e na Holanda do que nos países católicos. Evidenciava-se, de maneira clara, a difusão da sensibilidade temporal, uma percepção mais urbana, no meio da sociedade rural, tudo isso associado à difusão de valores e gostos. Entretanto, isso não quer dizer que o “tipo ideal” weberiano de capitalista só pudesse ser encontrado entre os calvinistas e suas variações posteriores. Ao contrário, pessoas de todas as fés, ou mesmo sem fé alguma, poderiam fazer parte desse segmento populacional, sendo racionais, diligentes, ordeiras, produtivas e dadas a frugalidades e vida sóbria.

Se nesse grupo emergia maior número de empresários era porque esse estilo de vida favorecia o movimento de empreender. Essas qualidades podem se mostrar lucrativas em todas as esferas da vida. O argumento de Weber, segundo Landes (2000), é que no norte da Europa, entre os séculos 16 a 18, a religião encorajou o aparecimento de um tipo de personalidade com características próprias e excepcionais, e essas o favoreciam ao conduzir uma nova economia (um novo modo de produção) que se conhece como capitalismo (industrial), o qual resultou da transformação da manufatura organizada com divisão do trabalho, em fábrica.

Se o perfil ou tipo de personalidade com características próprias desses empresários tornou-os precursores do capitalismo industrial, esse mesmo argumento pode ser trazido para discutir o papel da cultura em processos de desenvolvimento. Esses processos são multideterminados, mas a cultura se destaca. O estilo de vida e a conduta dos protestantes frente aos negócios torna-os, inequivocamente, mais aptos a conduzir atividades econômicas, mas esses atributos, como já lembrado, podem ter outra origem, associada ou não à filiação religiosa.

A visão de Weber (1987) provocou o que Villegas (2015) chamou de “guerra dos cem anos” na história das Ciências Sociais, uma polêmica sem fim no mundo acadêmico, na medida em que ela foi contestada, condicionada e contextualizada por um número expressivo de autores e defendida por um número ainda maior.

Landes (2000) não aborda a ligação entre o enfoque weberiano e o toquevilleano sobre o papel da religião no surgimento e desenvolvimento do capitalismo e na adoção da democracia formal e orgânica, tendo como essência a preocupação com a liberdade humana. Em Tocqueville (2000), a religião possui algum poder de resguardar a liberdade humana, a qual não pode estar dissociada dos negócios. Esse nexos foi percebido por outros autores, como Ferreira (2020), que sugere um processo de retroalimentação: a liberdade de estabelecer regras e direitos e a contratualidade plena são essenciais aos negócios e ajudam a reforçar a crença, que existia desde Mileto na Grécia Antiga, sob a qual o ambiente mercantil se fortalece quando todas as crenças são toleradas (Baiardi, 1976).

Na coletânea organizada por Harrison e Huntington (2000), os capítulos de David Landes e Michel Porter são as contribuições mais significativas para a presente reflexão, a qual visa entender como o Brasil agrícola e rural contemporâneo é resultado de uma cultura de fazer escolhas, realizar investimentos e propor institucionalizações e interações entre os agentes produtivos.

David Landes, em livro anterior intitulado *Riqueza e a pobreza das nações. Porque algumas são tão ricas e outras são tão pobres* (1998), já deixava esse entendimento perfeitamente claro:

“Se aprendemos alguma coisa através da história do desenvolvimento econômico, é que a cultura é a principal geradora de suas diferenças (Max Weber estava certo quanto a isso). Testemunham-no a capacidade de iniciativa de minorias expatriadas (...) no entanto, a cultura, na acepção das atitudes e valores interiores que guiam uma população, assusta os *scholars*. Tem um odor sulfúrico de raça e herança, um ar de imutabilidade” (Landes, 1998, p. 584).

Para o autor (1998, p. 585; 2000, p. 3) o fato já estava muito claro para os gregos, os quais, durante o esplendor do Período Clássico, cunharam uma palavra para isso, os “metecos” (*Metoikos*), que eram os estrangeiros residentes em Atenas e que atuavam no comércio, na organização da produção artesanal e exportavam e importavam produtos.

No capítulo “Culture makes almost all the difference”, o autor volta ao tema com uma ênfase extraordinária, ao afirmar que:

“Max Weber estava certo. Se aprendemos algo da história sobre o desenvolvimento econômico é que a cultura faz toda a diferença. Examine-se o empreendedorismo de minorias expatriadas – os chineses no sul e sudeste da Ásia, indianos no leste da África, libaneses no oeste da África, judeus e calvinistas em todos os lugares – muito da Europa e assim em diante. Contudo, a cultura, no sentido de valores próprios que orientam a população, assusta os estudiosos” (Landes, 2000, p. 2)

Alguns economistas, reiterou, não se sentem à vontade para lidar com o tema da cultura, principalmente porque é conceito que apresenta problemas de definição, é difícil de quantificar e opera em um contexto altamente complexo, com fatores psicológicos, institucionais, políticos,

geográficos e outros. Sucede que a cultura não funciona isoladamente, mas como *fator* tem o potencial de despertar outras iniciativas:

“Por outro lado, a cultura não se sustenta isoladamente. A análise econômica cultiva a ilusão que uma boa razão é suficiente, mas os determinantes de processos complexos são invariavelmente plurais e interrelacionados. Explicações monocausais não irão funcionar. Os mesmos valores bloqueados por ‘maus governos’ em um lugar, podem se tornar oportunos em outros, como no caso da China” (Landes, 2000, p. 3).

Ao analisar os processos de formação econômica da América Latina, fazendo referências ao preconceito histórico contra os estrangeiros e à superação da “Teoria da Dependência” na década de 1980, Landes (2000), chama atenção para o impacto negativo que a exclusão religiosa causou no caso da Argentina, a ponto de haver retardado o ritmo de investimentos em infraestrutura. Comenta que um reputado argentino, cujo nome era Juan Bautista Alberdi, manifestou preocupação a respeito do espírito empreendedor do empresário nativo em 1852, antecipando a abordagem de Weber em mais de cinquenta anos:

“[Deve-se] respeitar o altar de todas as crenças. A América hispânica, limitada ao catolicismo pela exclusão de todas as outras religiões, lembra um solitário e silencioso convento de freiras (...) Excluir as diferentes religiões na América do Sul significa excluir os ingleses, os alemães, os suíços, os norte-americanos, o que significa excluir os povos que o continente mais necessita. Trazê-los sem sua religião significa trazê-los sem o agente que os faz serem o que eles são” (Landes, 2000, p. 5).

O segundo capítulo de *Culture Matters, How Values Shape Human Progress* (Harrison e Huntington, 2000) é de autoria de Michael Porter (2000), que aduz seus argumentos sobre o papel da cultura no desenvolvimento. Sua contribuição intitula-se “Attitudes, values, beliefs, and the microeconomics of prosperity”, sendo complementar à contribuição de Landes. Enquanto este último tem um foco mais amplo, mais macroeconômico e mais sistêmico, o texto de Porter discute o comportamento dos agentes, sendo, portanto, mais microeconômico e de interesse mais próximo ao presente capítulo.

Para Porter (2000), atitudes, crenças e valores são coletivamente referidos como cultura e jogam um inquestionável papel no progresso hu-

mano. Para o autor, o papel da cultura se tornou evidente em suas pesquisas sobre os Estados-nação, regiões, municípios, cidades e companhias em um amplo e variável estágio de desenvolvimento. Segundo o autor, a questão não é definir se a cultura tem um papel, mas sim, como entender esse papel, em um amplo contexto de determinantes da prosperidade. Ainda de acordo com Porter, embora seja inquestionável o papel da cultura no progresso, interpretá-la no contexto de outras influências e isolar sua independente influência, se constitui um desafio, dificuldade já lembrada por Ferreira (2020).

Abordagens sobre a cultura na prosperidade econômica, argumenta ainda Porter, em geral, tendem a incorporar, como foco genérico, atributos que são altamente desejáveis no lidar com a atividade econômica, tais como empenho no trabalho, iniciativa e crença na importância da educação. Entretanto, há outros tão importantes quanto, sejam provenientes da macroeconomia, como a propensão a investir, assumir riscos e compartilhar projetos, como aqueles oriundos da microeconomia, da prosperidade como investimento e poupança dos agentes. De fato, para o autor, o mesmo atributo cultural pode ter, de maneira ampla, diferentes implicações no progresso econômico em diferentes sociedades e na mesma sociedade, assim como em diferentes ocasiões. Nessa linha, um exemplo curioso é analisar a frugalidade, que foi de grande importância para o Japão em certos momentos de crescimento da economia, mas deixou de sê-lo durante a recessão.

Ainda em acordo com Porter (2000), investigações de largo espectro em uma sucessão de países como Estados Unidos, Japão, Itália, Hong Kong, Singapura, Chile e Costa Rica, revelam variadas diferenças culturais associadas às circunstâncias da melhoria do desempenho econômico, o que desmente a simples e reducionista conexão entre cultura e prosperidade.

Seguindo seus argumentos, as fontes da prosperidade e a elevação do padrão de vida de uma nação repousam na capacidade de passar da vantagem comparativa para a vantagem competitiva e são determinadas pela produtividade, a qual depende da forma como seus habitantes combinam e utilizam seus recursos humanos, capital e recursos naturais. A produtividade define o nível sustentável de salários e retornos ao capital, que são



os principais determinantes da renda nacional por cidadão. A produtividade, então, é a base da “competitividade” e ela depende do valor dos produtos e serviços oferecidos pelas empresas de uma nação, decorrentes, por exemplo, da qualidade e singularidade, bem como da eficiência com que são produzidos. Destarte, a questão central no desenvolvimento econômico é como criar as condições para um crescimento rápido, continuado e sustentado, da produtividade.

Ainda segundo Porter (2000), os fundamentos microeconômicos da prosperidade de um país, levando em conta que muitas das fontes externas de vantagens para as empresas foram anuladas pela globalização, são as fontes internas que devem ser cultivadas com objetividade, sem que se perca de vista a necessidade de construir um sólido ambiente macroeconômico, político e legal. É o único caminho, se o país deseja aperfeiçoar sua economia e criar prosperidade para seus cidadãos. As condições macroeconômicas, entretanto, embora necessárias, não são suficientes para garantir uma economia próspera, pois, de fato, há cada vez menos poder discricionário sobre as políticas macroeconômicas. As intervenções de políticas macroeconômicas dissociadas de uma busca de equilíbrio fiscal e com fundamento em instrumentos menos robustos, em geral, além das advertências e restrições criadas pelas agências internacionais, são também punidas pelos mercados internacionais de capitais. Em suma, a prosperidade depende essencialmente da melhoria das bases microeconômicas da competição, que são o palco de atuação dos agentes portadores de uma virtuosa cultura empresarial.

Os fundamentos microeconômicos da produtividade, assevera o autor, se apoiam em duas áreas relacionadas: i) a qualificação dos processos produtivos com maior atenção na cadeia de valor, e ii) as estratégias da empresa na sua inserção no ambiente microeconômico de negócios. Sem que as empresas que operam em uma nação se tornem mais produtivas, uma economia, que é a agregação delas, não pode se tornar mais produtiva. A performance de uma empresa que busca se tornar competitiva é fortemente influenciada pela qualidade do ambiente nacional de negócios em que opera, a qual, por sua vez, tem muito a ver com os tipos de estratégias

que são viáveis e a eficiência com que as empresas podem funcionar. A eficiência operacional, por exemplo, é inatingível se a burocracia existente for demasiadamente onerosa, a logística não for confiável ou as empresas não puderem obter, no momento certo, que no caso da produção agropecuária não é flexível em termos de datas, suprimentos oportunos de componentes ou serviços de alta qualidade para seus sistemas produtivos.

Sob a discussão dos fundamentos microeconômicos da competitividade, continua o autor, destaca-se a relevância das crenças, atitudes e valores na promoção da prosperidade. As atitudes dos indivíduos e das organizações que eles instituíram, e como esse conjunto se comporta economicamente, são fortemente afetadas pelo que descortinam como sendo um caminho a ser percorrido. Provavelmente, a crença mais básica que sustenta o desenvolvimento econômico bem-sucedido é o convencimento, por parte dos agentes, de que a prosperidade depende da produtividade e não do controle de recursos, da escala, dos favores governamentais, do poder militar, entre outros fatores. O paradigma da produtividade que convém à sociedade abrange crenças, valores, atitudes de agentes e não políticas econômicas centralizadoras, uma patologia que ainda aflige muitos países em desenvolvimento.

O autor propõe as seguintes perguntas quando questiona o porquê de as nações desenvolverem culturas improdutivas:

“Há um crescente consenso sobre o que determina a prosperidade e sobre crenças, atitudes e valores que fomentam o progresso econômico. Por que então temos culturas econômicas improdutivas? Por que persistem em certas sociedades? Os indivíduos e as firmas conscientemente atuam sob formas que são contrárias aos seus interesses econômicos? As respostas a essas perguntas são complexas e representam uma frutífera área de pesquisa e das práticas sociais” (Porter, 2000, p. 22-23).

Na sequência, comenta que os interesses individuais e sociais podem divergir e que os horizontes de curto prazo dos diferentes agentes podem levar a escolhas e comportamentos que não sejam absolutamente convergentes. Podendo até ir contra os interesses de longo prazo, quando se verificarem essas três situações: a) a cultura econômica de uma nação é fortemente influenciada pelas ideias ou paradigmas predominantes sobre

a economia, e no século 20 difundiram-se teorias alternativas de prosperidade, nem todas bem-sucedidas, que iam desde o planejamento central até a substituição de importações e a acumulação de fatores, todas elas socializantes ou nacional desenvolvimentistas; b) essas ideias se enraizaram profundamente nas sociedades por meio do sistema educacional, da influência de intelectuais e líderes governamentais e de inúmeros outros meios, e c) concomitantemente observou-se a ignorância sobre a economia internacional e seu funcionamento, mesmo entre os líderes políticos. Enfim, o desconhecimento cria um vácuo que permite que as crenças que sustentam essas situações persistam.

Os capítulos de David Landes e Michel Porter, no referido livro, oferecem uma sólida argumentação para aquilo que o senso comum já identificara. A leva, por assim dizer, de agentes que atuaram para transformar a agropecuária brasileira, não tem sua gênese nas *plantations* de café, cana e cacau que historicamente sustentaram a economia primária do Brasil e moldaram o modelo agrário-exportador. Mesmo beneficiando-se do apoio que as levaram a desenvolver a maior eficiência via pacotes tecnológicos e crédito fácil na segunda metade do século passado, além de outras iniciativas na linha de tornar os latifúndios improdutivos em empresas, cunhando as expressões “modernização conservadora” “via prussiana”, as elites fundiárias brasileiras não se tornaram protagonistas da transformação da agropecuária brasileira. (Souza Pires et al, 2009)

Em termos de agentes, a transformação referida tem mais ligação com o que Tamás Szmrecsány (1990) e Jacob Gorender (1987) chamam de “agricultura de abastecimento”, desenvolvida, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste por descendentes de imigrantes não ibéricos. Obviamente que, com o tempo, essa onda modernizante incorporou uma reduzida parcela de descendentes da elite fundiária, descendentes de imigrantes ibéricos, portugueses e espanhóis, descendentes de grupos populacionais escravizados e outras etnias, mas o impulso inicial nasce com uma cultura de buscar prosperidade com aquilo que se faz, que se sabe fazer e cujas raízes remotas estão nas guildas medievais e na bem sucedida agricultura familiar medieval que se beneficiou da chamada “Segunda

Revolução Agrícola”, de acordo com Baiardi (1997; 2004). Curiosamente, Bresser Pereira (1964) identificou tendência semelhante no nascimento da indústria nacional, cuja gênese estaria não na acumulação primitiva do complexo cafeeiro, como queriam fazer crer os clássicos da história e da sociologia econômica (Caio Prado Jr., Nelson Werneck Sodré, Celso Furtado e Florestan Fernandes), mas sim na complexificação do artesanato de descendentes não ibéricos, se metamorfoseando em oficinas e pequenas fundições e daí para a indústria plenamente constituída.

## 2. Cultura e colonização

Qual é a cultura que tem suas raízes na colônia de povoamento? Colônia de povoamento é uma categoria que, segundo Monasterio e Ehrl (2015), nasce com Adam Smith (1776), é desenvolvida por Heeren (1817) e Roscher (1856) no século 19, amplamente utilizada na história econômica, e referendada recentemente por Acemoglu, Johnson e Robinson (2001), inclusive com tratamento quantitativo. Sérgio Buarque de Holanda (1969) foi um dos autores a utilizá-la para defender sua tese explicativa da cultura e do comportamento de brasileiros. Baiardi (1995) também utilizou essa categoria para propor uma tipologia de padrões culturais no Brasil, um deles influenciado pela colonização de exploração, associada à escravidão, e outro influenciado pela colonização de povoamento, que se deu com a vinda para o Brasil de populações não ibéricas. Essa transposição epistemológica de categoria para explicar o caso brasileiro não é óbvia e requer mediações necessárias, até porque os exemplos de colônia de povoamento em outros territórios colonizados, nem sempre se deram de acordo com o modelo.

Os casos emblemáticos de colônias de povoamento portando valores afirmativos, que tenham levado à democracia e à prosperidade nos territórios colonizados, são aqueles que ocorreram nos Estados Unidos, na Austrália e na Nova Zelândia, com a imigração de grupos populacionais ingleses com filiação protestante, pertencentes, em alguns casos, à vertente puritana, derivada do calvinismo. O calvinismo foi a vertente protestante utilizada por Weber em sua concepção do tipo ideal de ética

protestante. Entretanto, o perfil dos grupos populacionais europeus que povoaram a Oceania, Austrália e Nova Zelândia era bem distinto do perfil daqueles que foram para os Estados Unidos, dando continuação à colonização inglesa e instalando-se em Plymouth Rock. Nesse caso, os que se deslocaram para os Estados Unidos compunham um grupo denominado de “peregrinos do Mayflower”, uma representação da ala mais culta dos puritanos. Esses colonos, ao chegarem ao Novo Mundo, pactuaram que a sociedade que pretendiam criar não guerrearia com indígenas, distribuiria igualmente as terras, não toleraria a escravidão e criaria uma universidade, que seria a Universidade de Harvard.

No caso da Oceania, não se tratava de fiéis unificados por valores democráticos e religiosos que cultivavam o ascetismo e a disciplina, mas sim de transgressores que não tiveram nenhum drama de consciência em dizimar os nativos, os aborígenes da Austrália e os maoris da Nova Zelândia. A guerra americana e uma lei que proibia a importação de condenados começaram a dificultar o envio de sentenciados da Inglaterra para as colônias americanas, levando a Grã-Bretanha a procurar outro lugar para despejar seus transgressores. Como as regiões costeiras da África Ocidental eram mais utilizadas para o tráfico de escravos e não ofereciam condições ideais para os condenados iniciarem uma nova vida, os britânicos optaram pela Oceania, que se tornou, na época, uma imensa colônia penal.

A reforçar essa escolha, ocorria na Inglaterra a elevação da taxa de criminalidade, a explosão da população de condenados, o congestionamento das prisões e suas pesadas despesas orçamentárias, além da pressão para expurgar da sede do Império Britânico todos os malfeitores. Alguns dos condenados sob custódia britânica eram estrangeiros (principalmente irlandeses). Tornou-se, então, muito vantajoso para a Grã-Bretanha dar essa destinação às colônias da Oceania (Enger, 2018).

Somente após a independência dos Estados Unidos, dificultando o envio de transgressores para a América, é que o perfil de colonizadores passou a ser de famílias. É a primeira dificuldade de associar a “ética protestante”, originária do capitalismo e portadora de valores de democracia

e prosperidade, à colonização promovida por Estados-nações não católicas da Europa.

Outro exemplo de colonização oriunda da Europa, feita por protestantes e que se distancia do modelo norte-americano, é o da África do Sul, conduzida pela Holanda por meio de iniciativa da Companhia da Índias Orientais. Diferentemente dos puritanos do Mayflower, os protestantes holandeses que povoaram Cape Town instituíram guerra aos nativos, escravidão, centralização política, tudo bem diferente do que ocorreu na Nova Inglaterra (Magubane, 1996).

Um argumento adicional é que a colonização europeia acarretou caminhos divergentes em termos de desenvolvimento econômico dos países colonizados. Alguns, como Congo, Etiópia, Guiné-Bissau, Malawi e Tanzânia, experimentaram pouco desenvolvimento econômico nos últimos séculos, com um Produto Interno Bruto (PIB) per capita atual de cerca de US\$ 2 por dia. Outros estão entre os países mais ricos do mundo, como Austrália, Canadá e Estados Unidos, todos com níveis de PIB per capita superiores a US\$ 20.000 por ano. Entre esses extremos existe uma lista expressiva.

Para tentar explicar esses caminhos divergentes, os pesquisadores enfatizam que a parcela europeia da população durante a colonização foi responsável pelas taxas nacionais de crescimento econômico, por meio de vários mecanismos. Sokoloff e Engerman (2000) e Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) enfatizam que a colonização europeia teve efeitos virtuosos e duradouros nas instituições políticas e, portanto, no desenvolvimento econômico, dependendo da realidade encontrada e de como lidaram com ela. Argumentam que os europeus encontraram recursos naturais com mercados internacionais lucrativos, mas não encontraram terras, clima e ambientes livres de doenças e adequados para os assentamentos em larga escala, e apenas alguns europeus se estabeleceram. Nesse caso, criaram instituições políticas autoritárias para extrair recursos naturais. As instituições criadas pelos europeus nessas “colônias extrativistas” dificultaram o desenvolvimento de longo prazo. Diferentemente, quando os europeus encontraram terras, clima e ambientes livres de doenças e

adequados para assentamentos em larga escala, eles fundaram uma sociedade democrática e formaram recursos humanos (Easterly e Levine, 2016). Conforme argumentaram,

“os europeus trouxeram capital humano, os quais criaram instituições que moldam no longo prazo o crescimento econômico (...) Como o capital humano se difunde lentamente entre as gerações, mais europeus durante a colonização aceleraram a acumulação de capital humano entre toda a população, não apenas entre aqueles de ascendência europeia. Esse capital humano produz três implicações testáveis: (1) a proporção de europeus durante a colonização será positivamente relacionada ao desenvolvimento do capital humano e, conseqüente, ao desenvolvimento econômico na atualidade; (2) países que tiveram uma pequena subordinação colonial europeia irão observar atualmente níveis maiores de desenvolvimento do que países sem nenhuma colonização europeia, o que difere sob o ponto de vista das instituições políticas, e (3) as proporções de europeus durante o período colonial serão mais importantes para o desenvolvimento econômico do que a proporção da população de descendência europeia atualmente, devido à disseminação lenta do capital humano” (Easterly e Levine, 2016, p. 1).

Segundo outros estudiosos, a intensidade da presença colonial teve efeitos opostos no desenvolvimento socioeconômico das colônias espanholas, por um lado, e das britânicas, por outro. Para Lange, Mahoney e Vom Hau (2006), o colonialismo espanhol foi mais intenso demograficamente e assim significou maior presença de europeus no território, produziu estados predatórios e mercados disfuncionais e também deixou para trás sociedades altamente estratificadas. Já o colonialismo espanhol menos povoado não levou diretamente à criação de Estados e mercados efetivos, poupando as áreas colonizadas do estabelecimento das instituições mais destrutivas, dando-lhes a chance de experimentar o desenvolvimento após o período colonial. O argumento sugere que a presença continuada de colonos oriundos da Espanha, diferentemente do que é apresentado por Easterly e Levine (2016) para o caso de oriundos da Inglaterra, não levou à criação de capital humano e nem à formação de instituições democráticas.

Essas longas considerações relativizam a virtuosidade inequívoca de uma colonização europeia por parte de protestantes e confirmam que a colonização europeia por parte de católicos (no caso, espanhóis) não fomentou a prosperidade e nem a democracia. Considerando que o grupo

populacional mais expressivo no processo de colonização não ibérica do Brasil não ter sido protestante, mas sim católico, então, como defender que a cultura majoritária que atuou determinando as transformações do agro brasileiro, essencialmente católica, tenha sido portadora de valores que estimularam a propensão ao risco e à inovação, atributos essenciais para a emergência e o crescimento do capitalismo?

Villegas (2015), em sua “Guerra de cem anos” chamou atenção do quanto a tese de Weber sobre a gênese do capitalismo gerou controvérsias e que é absolutamente consistente esperar que o estilo de vida e a conduta dos protestantes frente aos negócios, que os torna mais aptos na gestão de atividades produtivas e comerciais, sejam atributos que podem ter outra origem religiosa. É exatamente o que defende Fanfani (s/d). Para esse pensador católico, que chegou a ocupar posição relevante na política italiana, o espírito capitalista preexistia a reforma protestante. Seu nascimento pode ser constatado nas instituições financeiras, comerciais, na organização da produção e na legislação de Florença e Veneza, no fim da Idade Média, quando na Itália essas cidades-Estados eram precursoras na defesa de instituições tipicamente capitalistas, como o respeito aos contratos. Black (1989), em seu livro sobre as confraternidades na Itália durante o século 16, ressalta o papel das guildas na transformação do artesanato e na capacidade da mesma de conferir as primeiras assimetrias de mercado, baseadas na qualidade dos bens produzidos, pavimentando o caminho para o surgimento da manufatura capitalista. Ou seja, eram sinais de nascimento do capitalismo pouco antes da difusão do calvinismo. Fanfani (s/d) defende claramente que a ética protestante ajudou o capitalismo a se consolidar, mas não foi responsável pela sua gênese. No que concerne à racionalidade microeconômica imanente ao capitalismo, essa conduta já era difundida antes de Lutero. Segundo Fanfani:

“Nos primeiros tempos, os critérios econômicos de racionalização individualista, ou seja o critério do meio mais rendoso, aplica-se aos instrumentos que estão à disposição dos indivíduos particulares (...) A racionalização econômico-individualista dos meios, isto é, a escolha do meio economicamente melhor e o seu aproveitamento até o limite economicamente conveniente, realiza-se através de invenções e aperfeiçoamentos técnicos,



tanto dos instrumentos e das instalações, como das explorações no seu todo. (Fanfani, s/d, p. 53-54).

No que concerne a outros atributos essenciais ao surgimento do capitalismo, que segundo Weber (1987) seriam o ascetismo, a frugalidade e a parcimônia dos calvinistas, como associar tais facetas aos camponeses italianos que imigraram para o Brasil? O próprio Fanfani (s/d) sugere que preceitos desse tipo estavam presentes nas zonas rurais da Itália, sobretudo em certas regiões onde não predominava o latifúndio. Contudo, uma resposta mais precisa se encontra em Ramazzini (1993), que publicou com comentários a obra de Alvisé Cornaro, escrita em latim em 1558, e que estabelecia preceitos de uma vida sóbria para os habitantes das cidades e do campo, como conduta que definisse um estilo de vida mais adequado à convivência social e que elevaria a capacidade de trabalhar e desenvolver o bem estar.

### **3. A cultura determinando as transformações do agro brasileiro**

Que cultura é essa que atuou determinando as transformações do agro brasileiro?

Truzzi e Sacomano Neto (2007) ressaltam a contemporaneidade da abordagem simultânea de antropólogos, sociólogos e historiadores, de um lado, e de economistas e administradores, do outro, no tema empreendedorismo étnico:

“Historicamente, analisando-se a experiência de conformação da indústria nacional e em especial a paulista – sua base geográfica mais importante –, observa-se que a matriz do empresariado se originou basicamente da experiência de recepção de imigrantes, inaugurada a partir do final do século passado” (Truzzi e Sacomano Neto 2007, p. 38).

Complementando, afirmam:

“Que imigrantes estiveram à frente da experiência de industrialização em São Paulo? (...) de modo geral, dedicaram-se aos primórdios da atividade industrial aqueles que ou vieram já com algum capital, ou já detinham algum tipo de experiência comercial ou artesanal na terra de origem, ou que aqui haviam adquirido alguma experiência no comércio importador,

passando mais tarde a tentar produzir o que antes era importado. Inevitável que neste ponto se toque na questão do quase monopólio do trabalho qualificado e do êxito dos imigrantes a partir do comércio miúdo e da pequena oficina. O casamento entre habilidades prévias e oportunidades que passaram a existir no país em grande parte favoreceu a inserção de parcelas de imigrantes em atividades empresariais, processo ainda mais facilitado tanto pelo pouco interesse e mesmo desprezo das elites agrárias tradicionais por atividades não relacionadas à agricultura, quanto pela pouca concorrência da mão de obra de origem escrava” (*Ibid*).

Por fim, os mesmos autores, corroborando com Pereira (1964), que atribuía aos imigrantes a responsabilidade por mais de 85% dos empreendimentos industriais, afirmam uma hegemonia de descendentes italianos no processo:

“A imigração de origem italiana, por ser a mais numerosa, foi responsável por parcela muito significativa das empresas fundadas por imigrantes em todo o estado. Como os italianos inauguraram a imigração em massa a São Paulo e se disseminaram por toda a parte, é natural que, com seu pioneirismo, tenham ocupado um espaço privilegiado em segmentos muito diversos do tecido industrial em formação” (Truzi e Sacomano Neto, 2007, p. 43).

Martes (2006), em artigo sobre a pertinência da relação entre imigração, raça, etnicidade e empreendedorismo étnico, com base nas pesquisas realizadas no *Institute on Culture, Religion and World Affairs*, afirma que a confluência entre administração e cultura é uma realidade contemporânea que influencia o impulso empreendedor e consumidor.

Ao pesquisar competências empreendedoras em produtores rurais catarinenses, Bracht e Werlang (2015), por meio de pesquisas empíricas, demonstram como a influência dos imigrantes, no caso os descendentes de colonos não ibéricos, reúnem capacidade empresarial, o que resulta em maior eficiência dos sistemas produtivos por eles conduzidos e o êxito no desenvolvimento rural de Santa Catarina:

“O Estado de Santa Catarina é caracterizado pelos empreendimentos na agricultura familiar, que respondem por grande parte da produção agropecuária brasileira, estimulada principalmente pela influência dos imigrantes e sua integração com as agroindústrias” (Bracht e Werlang, 2015, p. 107).

Alguns pesquisadores classificam a presença no Cerrado de produtores rurais descendentes de colonos não ibéricos, revelando propensão

a investir e trajetórias ascendentes de sucesso, como sendo a fundação de uma “nova sociedade” na fronteira, a qual reivindica para si a honra do pioneirismo e a identidade de “gaúcho”, mesmo que a procedência tenha sido de outros estados sulinos ou São Paulo (Almeida, 2021).

Gaspar e Andrade (2014), por sua vez, defendem que a categoria “gaúcho”, normalmente entendida como um qualificativo daqueles que têm como local de nascimento o estado do Rio Grande do Sul, nos municípios do leste maranhense é estendida a todos produtores rurais com perfil de agente do agronegócio atuante no Cerrado, independente de terem nascido naquele estado ou sejam provenientes de outras unidades da federação, do Sul e Sudeste do país, como Paraná, Santa Catarina e São Paulo.

Segundo Levy (1974), os imigrantes não ibéricos que mais contribuíram quantitativamente para evolução da população brasileira foram, nessa ordem: italianos, alemães, japoneses e poloneses. As concentrações geográficas iniciais dos mesmos se deram nos estados do Sul e Sudeste, ocorrendo, posteriormente, dispersões para outras regiões ou fluxo direto partindo do Japão, que foi o caso dos japoneses que se destinaram à Colônia Tomé Açu no Pará. Ao avaliar a contribuição dada pela população de descendentes japoneses no país – estimada em 1,6 milhão de habitantes, sendo a maior fora do Japão – para a moderna agricultura brasileira, não há como não concluir que os valores de propensão ao risco e a inovar também estão presentes na cultura confuciana (Homma, 2016).

Com efeito, é o que demonstra Souza (2020), ao se referir ao desenvolvimento da cafeicultura, cotonicultura e a produção hortigranjeira, inicialmente no Oeste Paulista e depois em todo o estado, por ação de japoneses e seus descendentes. Esse sucesso inicial levou posteriormente a que alguns produtores bem-sucedidos sob essa origem étnica se dirigissem para o Nordeste com vistas a se dedicar à fruticultura irrigada, em projetos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) ou da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), ou em estabelecimentos independentes.

De acordo com Cavalcanti et al (2006), no Vale do São Francisco estão presentes, como agentes sociais dedicados à fruticultura, os descendentes

dos colonos não ibéricos, lá identificados como “italianos” e “paulistas”, no caso da origem europeia, e dos descendentes de colonos nipônicos, identificados como “japoneses”, no caso da origem japonesa.

Inobstante a ação desses promotores do desenvolvimento rural tenha surgido no Sul e Sudeste, é no bioma Cerrado, no Centro Oeste e no Norte e Nordeste que ela se magnifica. Segundo Baiardi (1992; 2004), particularizou-se, no caso do bioma Cerrado, um modelo de agente denominado *neo-farmer*, o qual, inequivocamente, simboliza valores e atitudes próprias da colonização de povoamento. Essa designação sugere uma forte ligação com o território, a gestão familiar e uma elevada propensão a assumir riscos, inovar e buscar prosperidade, típica dos agentes que transformaram a agropecuária norte-americana na mais eficiente do mundo. Ela foi usada pela primeira vez por Bertrand (1987) em capítulo de livro sobre regiões agrícolas da Bahia, publicado pela *Maison des Sciences de l'Homme* e adotada por Baiardi (1992, 2004), quando realizou a primeira pesquisa empírica no Oeste Baiano tendo como foco os novos ocupantes do Cerrado.

Os sistemas de produção agropecuária eficientes e que se replicaram por todo o Cerrado onde a ação dos *neo-farmers* se fez presente, têm como determinante de última instância a cultura de agentes produtivos com valores de fixação e valorização do território e a determinação de prosperar. Além desses atributos, tais agentes produtivos mostraram-se detentores de valores concernentes à propensão para cooperar, a participar de cadeias produtivas, a inovar e assumir riscos, bem como promover ações sociais no sentido de Parsons (2010), frequentemente assumindo iniciativas complementares ou independentes do governo, revelando autonomia e capacidade de transformar a realidade em que vivem.

Um espaço a ser destacado e bem típico dessa ação social é o Matopi-ba, acrônimo que representa a junção das iniciais de quatro estados, MA+TO+PI+BA, que teve como impulso inicial o polo de concentração no Oeste Baiano de descendentes de colonos não ibéricos, provenientes do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, que se beneficiaram de políticas públicas de crédito agrícola, de difusão de conhecimento e de infraestrutura, mas que souberam adicionar a essas condições a determinação de se dedicar com

afinco a um novo projeto de vida e de saber incorporar tecnologias de gestão e de produção, além de saber cooperar. Um exemplo conspícuo dessa propensão foi a criação da Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (AIBA), cuja história confunde-se com o progresso do polo produtivo do oeste baiano. Fundada em 1990, com dezesseis associados, a entidade figura hoje como o principal ente associativo da região, reunindo mais de 1.300 produtores, cerca de 95% da totalidade deles operando nos 2,25 milhões de hectares plantados. O modelo de progresso desse polo estendeu-se para o norte e leste de Tocantins, sudoeste do Piauí e sul do Maranhão. O sistema de gestão da inovação combina a cooperação da Embrapa Cerrados com empresas e universidades (Baiardi, 2004).

Em pesquisas empíricas com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Baiardi (1992, 2004) refutou o argumento de Brum (1988) de que a expansão da soja no Cerrado obedeceria a um ciclo, findo o qual o produtor abandonaria o estabelecimento e este, provavelmente, se converteria em pastagem, seguindo em frente e alargando a fronteira agrícola. Além de Brum (1988), alguns autores foram até mais apocalípticos, como Ribeiro (1986), que previu a desertificação do oeste baiano com a introdução de um novo modelo de agricultura, conduzido por um agente que, a rigor, nada tinha de aventureiro. Na realidade, esses autores prenunciadores de abandonos de terra e desastres ambientais não foram a campo e nem entrevistaram os agricultores que davam início à difusão desse novo modelo de ocupação do território por meio de uma agricultura moderna, que tinha à frente agentes com outra visão do mundo, estando nela o desejo de se fixar no território, valorizá-lo e convertê-lo em sua nova morada e não uma área de transição.

Os entrevistados na primeira pesquisa, a de 1992, na sua totalidade tinham uma história comum. Eram pequenos produtores no Rio Grande do Sul, desejavam expandir a produção mantendo a gestão familiar e decidiram vender seus lotes para obter os recursos suficientes para adquirir estabelecimentos com área superior a 100 hectares. Nesses novos estabelecimentos pretendiam cultivar grãos adotando preceitos técnicos avançados e, juntamente com a família, conduzir as principais operações

com a utilização de máquinas. Nenhum deles aventou a possibilidade de estar ali de passagem. Ao contrário, se viam como colonos pioneiros, fundadores de uma comunidade de produtores agrícolas, preocupados com a gestão correta dos recursos naturais e com a prosperidade do local que escolheram para viver.

Esse modo de associar a produção agrícola com um projeto de vida, revelando uma relação lúdica com a terra e sendo o oposto do absentismo, foi percebido por Baiardi (1992, 2004) em sua primeira pesquisa na região e na revisita, doze anos após. Curiosamente, tal modo era compartilhado tanto por aqueles que mantinham um horizonte de permanência como agricultores praticantes da gestão familiar, a qual envolvia toda a família em atividades laborativas produtivas, que eram a maioria e aos quais calhava a denominação de *neo-farmer*, como por aqueles cujo horizonte era diferenciar-se para uma gestão patronal, que envolvia assalariamento nas atividades laborativas ligadas à produção. Todos desejavam continuar residindo no estabelecimento ou nas proximidades de suas lavouras e/ou, eventualmente em poucos casos, de seus rebanhos e criações.

O oeste baiano é um tipo de *proxy* do que surgiu depois em todo o Matopiba e o que surgiu concomitantemente, ou depois, em torno dos municípios de Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, Sinop, Primavera do Leste e Sorriso no estado de Mato Grosso. Do mesmo modo é *proxy* do que ocorreu em torno de Rio Verde, Campo Alegre de Goiás, Catalão e Ipameri, municípios do estado de Goiás e também em torno dos municípios de Dourados, Maracaju e Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul. As diferenças nesses processos de territorialização ou re-territorialização se encontram nas escolhas dos sistemas produtivos. Em alguns casos voltados para produção de grãos e fibras, e em outros dirigidos para produção de madeira-celulose, cana de açúcar e pecuária de corte. A diferenciar os processos está também o que havia antes da expansão, se eram vazios demográficos, como no caso do oeste baiano e o restante do Matopiba, ou se existiam ocupações de estabelecimentos praticantes da pecuária extensiva ou de comunidades de pequenos produtores rurais, como em Goiás.

Novas relações econômicas e sociais foram construídas nesses territórios em decorrência da presença humana na forma de agentes sociais com elevada propensão a promover a produção agropecuária e assumir riscos de investir e inovar. Constituem-se novos processos de desenvolvimento pautados no agronegócio e são estabelecidos novos processos sociais no território com mecanismos sócios-políticos-econômicos que redefinem realidades e constroem novos cotidianos, com mudanças expressivas para melhor, em indicadores do padrão de vida dos agrupamentos populacionais, índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Produto Interno Bruto (PIB) municipal.

Para que isso acontecesse de maneira impactante os agentes sociais típicos da colônia de povoamento agiram individualmente e institucionalmente. As evidências dessas ações ao nível da produção, portanto microeconômico, e no nível institucional, com maior agregação e alcance territorial, podem ser demonstradas pela presença de nomes familiares que remetem às origens dos colonos não ibéricos, ancestrais dos atuais agentes. Mais uma vez se reafirma que os atributos desse perfil de colonizador podem estar presentes em outras etnias e que os agricultores inovadores do Cerrado podem ter outra origem, inclusive a urbana, mas essas possibilidades são, rigorosamente, exceções ao padrão aqui descrito.

#### **4. A cultura da colônia de povoamento nos territórios e nas organizações do agronegócio brasileiro**

A presença nos territórios de agentes sociais portadores de valores da colônia de povoamento, indutores de novas relações econômicas e sociais e com manifestações de elevada propensão a promover a produção agropecuária e assumir riscos de investir e inovar, é responsável pelo impulso *microeconômico*. Nas partes do bioma Cerrado onde ocorreram recentemente as denominadas “frentes pioneiras” ou de expansão da agricultura moderna, a exemplo de Balsas e Bacabal no Matopiba, verifica-se uma frequência quase absoluta de produtores rurais com nomes familiares associados à colonização dos estados sulinos, tais como: Gorgen, Introvini,

Gromann, Sandri, Zanata, Nicolodi, Knob, Denardi e outros<sup>9</sup>. A totalidade deles já era agricultor no Rio Grande do Sul, nas áreas que sofreram influência da colonização italiana e alemã, e eram produtores em pequena escala, com média de 10 a 15 hectares por estabelecimento, cuja propriedade ou posse se dera, em geral, por herança.

Distinguiam-se também por praticar sistemas produtivos avançados para o estado da arte da época, cerca de quarenta anos atrás, tais como utilização de sementes selecionadas, de fertilizantes e de mecanização, seja com tração de micro trator ou animal. A gestão dos estabelecimentos era familiar, sendo comum a participação de mão de obra feminina em algumas operações.

A trajetória, quase todas absolutamente a mesma, de conversão de colonos de regiões tradicionais que receberam imigrantes não ibéricos em agricultores inovadores e pioneiros no amplo bioma Cerrado, presente nos estados do Centro Oeste, Norte e Nordeste, contempla quatro etapas. A primeira etapa consistiu na venda de ativos, principalmente imóveis rurais nos quais produziam nos estados do Sul. Essas transações ocorriam, em geral, com parentes ou vizinhos. Com a capitalização obtida com as vendas e eventualmente um reforço de crédito fundiário, partiam para a segunda etapa, que consistia em adquirir imóveis rurais bem maiores, de algumas centenas de hectares, sendo o mais comum uma faixa variando de 200 a 400 hectares em áreas do Cerrado, nas quais já havia uma mínima infraestrutura de transportes terrestres. Nesses imóveis se dava a terceira etapa, que consistia na implantação de lavouras de ciclo curto, sobretudo de grãos e fibras, com estado da arte avançado nos sistemas produtivos e na gestão, predominantemente familiar, de onde advém a denominação de *neo-farmer*. A quarta etapa seria a consolidação que, para alguns, ainda não ocorreu, seja na forma de gestão familiar, mantendo-se como *neo-farmer*, ou tendo-a como um estágio intermediário para se transformarem em empresários patronais (Baiardi, 1992, 2004). A implantação de sistemas produtivos modernos e em escala maior contou com externalida-

---

9. "Maranhão hoje – agronegócio" (vídeo), 27 maio, 2022. Disponível em: <https://maranhãohojw.com/agronegócio/>. Acessado em 27 maio, 2022.



des que favoreceram a consolidação, tais como assistência técnica, crédito orientado, de custeio e de capital, e com apoio de programas de fomento agropecuário dos governos federal e estadual, alguns deles com suporte de agências internacionais, como a Agência Japonesa de Cooperação e Desenvolvimento (JICA).

A julgar pelas respostas dadas por ocasião das pesquisas e nos depoimentos à jornalistas quando da elaboração de vídeos, teria ocorrido, então, uma espécie de *scale up* no negócio agropecuário, funcionando os territórios de colonização italiana e alemã como uma espécie de incubadoras de empreendimentos agropecuários no Cerrado<sup>10</sup> (Baiardi, 1992, 2004). Dependendo da existência de uma ocupação pretérita do território, do mercado de terras e do êxito no processo de capitalização, esses agentes avançaram na escala, convertendo-se diretamente em empresários, passando a utilizar mais intensamente o trabalho assalariado e a gestão patronal. Um processo de conversão já previsto por Lenin (1973 [1899], p. 66-70) ao estudar o desenvolvimento do capitalismo na Rússia, por ele chamado “diferenciação do campesinato”, que consistia na possibilidade de uma parcela dos camponeses russos, chamados por Lenin de “campe-sinos acomodados”, se diferenciarem no sentido de adotarem formas mais avançadas de produtores rurais.

Malgrado todas as diferenças do que ocorreu na dissolução das comunas russas em relação à dinâmica do mundo agrário no Brasil, a partir da segunda metade do século passado, essa alusão apenas sugere que, entre os possíveis caminhos da agricultura familiar diante da escassez de terra, estão: converter-se em assalariado agrícola, afirmar-se nos modelos de agricultura familiar avançada e intensamente inserida no mercado, *farmer*<sup>11</sup> ou converter-se no estabelecimento patronal, previstos por Lenin (1973).

O estágio de *neo-farmer*, antes de se converter em empresário patronal, não obstante seja o mais comum, não é o único. Como já informado, há casos de uma capitalização mais ampla, a qual permitiu a passagem de

---

10. MARANHÃO HOJE – Agronegócio (vídeo), 27 maio, 2022. Disponível em: <https://maranhãohojw.com/agronegócio/>. Acessado em 27 maio, 2022.

11. Lenin usa este termo por que conhecia a organização da agricultura estadunidense.

produtor familiar das zonas de colonização dos estados do Sul e Sudeste diretamente para a categoria de produtor rural em escala patronal. Na condição de produtor em escala patronal, alguns desses agentes passaram a diversificar investimentos na linha do setor de transformação, implantando fábricas ou se associando aos empreendimentos já existentes, unidades produtoras de derivados da agropecuária, a denominada agroindústria, ou unidades produtoras de insumos e equipamentos demandados pela agropecuária. Atuando, como se diz, à montante e à jusante do negócio estritamente agropecuário.<sup>12</sup>

O impulso *macroeconômico*, mais agregado, que vai além da empresa ou estabelecimento, pode ser avaliado pela participação de produtores rurais cujos ascendentes integraram os fluxos de imigração da colônia de povoamento, nas associações de classe/categoria ligadas ao agronegócio, organizações e instituições responsáveis pela defesa dos interesses dos produtores rurais. Passaram a participar em políticas agrícolas gerais e específicas, atuações e intervenções nos territórios produtivos, ou seja, ações sociais específicas e ações sociais mais gerais, como definiriam Parsons (2010, p. 698) e Weber (1997, p. 18-20).

No caso da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), uma associação abrangente que inclui empresários que atuam em todo o Brasil e em vários subsetores, 54% dos membros da diretoria e conselho (treze em vinte e quatro) possuem nomes familiares que remetem à colonização de povoamento, como Lohbauer, Plöger, Vergili, Buranello, Daher, Dragone, Perobelli, Maturro, Cinelli, Comerio, Pogetti, Bergamaschi e Simonato (ABAG, 2022).

No caso da AIBA, Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia, uma associação que agrega produtores de todo o oeste da Bahia, a totalidade dos diretores tem sua origem na colonização de povoamento no Sul e Sudeste, como sugerem os sobrenomes Ranzi, Schimdt, Mizote, Hopp, Schwaab e Horita.

---

12. Essa trajetória está presente também no Agropolo de Mucugê na Chapada Diamantina, Bahia, nos casos de empresas produtoras de batata, café e vinho, associadas aos nomes familiares Igarashi e Borré, típicos de ascendência não ibérica. Vem ver em: <https://chapadanoticias.com.br/cidades/mucuge-e-ibicoara-registram-maiores-valores-de-producao-da-batata-inglesa-do-brasil>

Quando o foco são as associações de produtores rurais que fazem parte do Conselho do Agro da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), selecionando, entre as dez, aquelas quatro mais relacionadas às principais lavouras do Cerrado (algodão, milho, soja e cana de açúcar), se constata nas diretorias e conselhos presenças de nomes familiares que remetem à colonização de povoamento, em níveis mais elevados que na ABAG e mais próximos da AIBA (CNA, 2022).

No caso da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), observa-se que oito em onze membros da diretoria estão na condição de descendência europeia não ibérica, a saber, Busato, Garbugio, Jacobsen, Pinesso, De Marco, Longemann, Maeda e Pessa. A Associação Brasileira dos Produtores de Milho (ABRAMILHO), por sua vez, exibe também na sua diretoria e no conselho fiscal uma presença expressiva, de dez em quinze membros, que se enquadram também na condição de descendência europeia não ibérica, como sugerem os sobrenomes Paolinelli, Canesin, Donadello, Kiep, Barbieri, Bertolini, Mittelsted, Bortolozzo, Chiocca e Werlang. Quanto à Associação Brasileira de Produtores de Soja do Brasil (ABRASOJA BRASIL), idêntica maioria de descendência europeia não ibérica é observada na composição da diretoria e conselhos, na proporção de dezoito em vinte e seis, como Galvan, Kohn, Ragagnin, Ambrozi, Castelli, Michelc, Beber, Kanegae, Bonesi, Di Domenico, Fronza, Buffon, Orth, Barzotto, Michelin, Chavaglia, Juliami e Chiocca.

Analisando o caso da Federação de Plantadores de Cana do Brasil (FEPLANA), tem-se também a mesma predominância de componentes da diretoria sendo descendentes de colonos europeus não ibéricos, observando-se uma proporção de cinco em sete, a saber, De Marco, Inojosa, Gomieri, Scabello e Dalben.

## 5. À guisa de conclusão

O presente texto pretendeu revisar, dentro dos limites estabelecidos, o papel da cultura como acicate de negócios, inclusive aqueles de produção vegetal e animal, que se disseminam no *hinterland* brasileiro, sobretudo no bioma Cerrado. Neles, a julgar por Chayanov (1974), a motivação

não é exclusivamente econômica. A motivação, dada a gênese histórica predominante, qual seja, a transformação de colono oriundo das regiões tradicionais de colonização dos estados sulinos em *neo-farmer*, tendo como ponto de partida o estabelecimento familiar que se converte em um capital originário, não seria unicamente econômica. Seria a combinação de uma avaliação subjetiva baseada na longa experiência de vida e na cultura dos predecessores, com uma motivação sinalizada pelo mercado, guiadas, ambas, pelo que Tepicht (1970) denominou de tendência a prover o maior esforço possível, levando em conta as limitações naturais de estrutura agrária, de mercado e outras, visando adquirir, por meio do trabalho, todo o incremento possível de renda, seja em dinheiro ou em bens. Em síntese, esse perfil de produtor rural vê, de um lado, o trabalho da família como a possibilidade de geração de renda e, de outro lado, o cálculo capitalista do lucro como sinalizador da possibilidade de prosperar.

Esses componentes impregnam o que se chamou de cultura da colônia de povoamento no Brasil, a qual sofreu mediações nesses quase cento e cinquenta anos desde que teve início a imigração de famílias não ibéricas. Contudo, de acordo com as evidências, esse padrão cultural se encontra presente tanto nos territórios que fazem parte do bioma Cerrado como nas associações por produto que representam as principais lavouras cultivadas nesse bioma. Esses elementos dão consistência à crença, ou hipótese, que a determinante cultura jogou um papel de acicatar, catalisar e de caldear todas as demais causas, por sua condição de determinante de última instância, a de *causa causans*. Em outras palavras, como lembra Landes (2000), a cultura não funciona isoladamente, mas como fator, tem o potencial de despertar outras iniciativas.

O fato de serem pouco numerosos os autores que reconhecem a cultura como “massa crítica” de processos que levam à prosperidade, encontra explicação no que Landes (1998, p. 584) afirma: “(...) a cultura, na acepção das atitudes e valores interiores que guiam uma população, assusta os *scholars*. Tem um odor sulfúrico de raça e herança, um ar de imutabilidade.” Espera-se que esse capítulo vá na direção contrária, estimulando novas

abordagens que reposicionem o papel da cultura no desenvolvimento e na busca da prosperidade.

## Referências

ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio). *Diretoria Executiva e Conselho Diretor*. Disponível em: <https://abag.com.br/conselho-diretor-abag/>. Acessado em 28 de maio de 2022

Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J., “The colonial origins of comparative development: an empirical investigation”, in: *The American Economic Review*, 91 (5), p. 1369-1401, 2001

AIBA (Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia), *Diretoria*. Disponível em: <https://aiba.org.br/quem-e-quem>. Acessado em 30 de maio de 2022

Almeida, Luciana S., “Significados locais da colonização interna no norte mato-grossense”, in: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, 2021

Althusser, L. e Balibar, E. *Legere il capitale*. Milano: Feltrinelli, 1968

Baiardi, A. *A moderna agricultura do Nordeste*. Salvador: Centro Editorial Didático da UFBA, 1992

Baiardi, A., “Padrões culturais e resistência a mudanças: obstáculos à democracia e ao desenvolvimento no Brasil”, in: *O&S. Organizações & Sociedade*. Volume 3, p.95-119, 1995

Baiardi, A. *Sociedade e Estado no apoio à ciência e à tecnologia: uma análise histórica*. São Paulo: HUCITEC, 1996

Baiardi, A., “Mudanças técnicas na agricultura medieval e o processo de transição para o capitalismo”, in: *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 14(3), p. 449-464, 1997

Baiardi, A. “Desenvolvimento rural e consolidação da moderna agricultura familiar: de colonos a neo-farmers”, in: *Bahia Análise & Dados*, volume13, p. 951-968, 2004

Baiardi, A. E Pedrosa, M.T.M., “Como nascem e a quem interessam os mitos na agricultura brasileira?”, in: *Anais do 5º Congresso da SOBER*. Brasília: SOBER, volume 1, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/soberbpc2021>. Acessado em 26 de maio de 2022

Betrand, J. P., “Le front pionier de l’Além São Francisco”, in: D’Arc H.R. (org.) *Portraits de Bahia: travail et modernization dans quatre regions agricoles d’un etat du Brésil*. Paris: Maison des Sciences de l’Homme, 1987

Black, C. F. *Italian Confraternities in the Sixteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989

Bracht, D. E. E Werlang, N. B., “Competências empreendedoras: uma investigação com produtores rurais catarinenses”, in: *Iberoamerican Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 4(1), p. 101-124, 2015

Brum, A. J. *Modernização da agricultura: trigo e soja*. Petrópolis: Vozes, 1985  
Cavalcanti, J. S. B., Mota, D. M. e Silva, P. C. G., “Transformações recentes nos espaços de fruticultura do Nordeste do Brasil”, in: *Embrapa Semiárido*, 2006. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/861906> . Acessado em 22 de maio de 2022

Chayanov, A. V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974

CNA. *Diretoria*, 2022. Disponível em: <https://cnabrazil.org.br/cna/institucional-cna>. [www.conselhodoagro.org.br](http://www.conselhodoagro.org.br). Acessado em 03/06/2022

Diggins, J. P. *Max Weber a política e o espírito da tragédia*. Rio de Janeiro: Record, 1999

Eagleton, T. *A ideia de cultura*. São Paulo: Editora UNESP, 2003

Easterly, W. e Levine, R., “The European origins of economic development”, in: *Journal of Economic Growth*, 21 (3), p. 225-257, 2016

Fanfani, A. *Capitalismo, catolicismo, protestantismo*. Lisboa: Biblioteca do Pensamento Católico, s/d.

Ferreira, M. G. M., “Os fundamentos religiosos do capitalismo e da democracia e uma preocupação com a liberdade”, in: *Numen: revista de estudos e pesquisa da religião*, 23(2), p. 129-137, 2020

Ferrarotti, F. *Max Weber e il destino della ragione*. Roma: Editori Laterza, 1985

Enger, P., “The British colonization of Australia: An expose of the models, impacts and pertinent questions”, in: *Peace and Conflict Studies*, 25(1), p. 4, 2018

Gaspar, R. B. e Paula Andrade, M., “Gaúchos no Maranhão: agentes, posições sociais e trajetórias em novas fronteiras do agronegócio”, in: *Revista Pós Ciências Sociais*, 11(22), 2014

Habermas, J. *The Theory of Communicative Action, I: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press, 1984

Kroeber, A. L. e Kluckhohn, C., “Culture: A critical review of concepts and definitions”. In: *Papers. Peabody Museum of Archaeology & Ethnology*. Papers of the Peabody Museum of American Archaeology and Ethnology. Cambridge: Harvard University, vol. XLVII, no. 1, 1952. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/recherches-economiques-de-louvain-louvain-economic-review/article/abs/a-l-kroeber-and-c-kluckhohn-culture-a-critical-review-of-concepts-and-definitions-cambridge-1952-1952-324-p>. Acessado em 27/04/2022

Harrison, L. E. e Huntington, S. P. *Culture Matters, How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000

Heeren, A. H. L. *Handbuch der geschichte des europäisichen staatensystems und seiner colonien: von der entdeckung beyder indien bis zur errichtung des französichen kaiserthrone*. Gottingen: M. Lechner, 1817

Holanda, Sérgio B. de *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora, 1969

Homma, A. K. O. *A imigração japonesa na Amazônia: sua contribuição ao desenvolvimento agrícola*. Brasília: Embrapa, 2016

Landes, D. *Riqueza e a pobreza das nações, por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1998

Landes, D, “Culture makes almost all the difference”, in: Harrison, L. E. e Huntington, S. P. (org.) *Culture Matters, How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000, p. 2-13

Lange, M., Mahoney, J. e Vom Hau, M., “Colonialism and development: A comparative analysis of Spanish and British colonies”, in: *American Journal of Sociology*, 111(5), p. 1412-1462, 2006

Lenin, V. I. *El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Buenos Aires: Ediciones Estudio, 1973. [1899]

Levy, M. S. F., “O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)”, in: *Revista de Saúde Pública*, volume 8, p. 49-90, 1974

Lukács, G., “Max Weber et la sociologie allemande”, in: *La Nouvelle critique*, 67, p. 74-91, 1955

Maranhão Hoje – Agronegócio (vídeo), 27 maio, 2022. Disponível em: <https://maranhãohojw.com/agronegócio/>. Acessado em: 27 maio, 2022

Martes A. C. B., “Etnicidade, marketing e empreendedorismo: entrevista com Marilyn Halter”, in: *Revista de Administração de Empresas*, 46, p. 1-6, 2006

Marx, K. *Marx, para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982

Magubane, B. *The Making of a Racist State: British Imperialism and the Union of South Africa, 1875-1910*. Trenton, NJ: Africa World Press Books, 1996

Monasterio, L. M.; Ehrl, P. *Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, 2015

Morris, I. *Why the West Rules for Now. The patterns of history, and what they reveal about the future*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010

Merton, R. K. *The Sociology of Science, Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998

Novak, M. *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*. 1993. AEI: American Enterprise Institute for Public Policy Research. Disponível em: <https://>



policycommons.net/artifacts/1301005/the-catholic-ethic-and-the-spirit-of-capitalism/1904297/. Acessado em 09 de maio de 2022.

Parsons, T. *The structures of Social Action, a study in social theory with special reference to a group of recent European writers*, volume 1. London: Free Press, 1968

Pereira, L. C. B., “Origens étnicas e sociais do empresário paulista”, in: *Revista de Administração de Empresas*, 4 (11), p. 83-106, 1964

Porter, M. E., “Attitudes, values, beliefs, and the microeconomics of prosperity”, in: Harrison, L. E. e Huntington, S. P. (orgs.) *Culture Matters, How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000, p. 14 - 28

Ramazzini, B. *Vita sobria, annotazioni al trattato di Alvisè Cornaro sui vantaggi dela vita sóbria*. Firenze: Editoriale Tosca, 1993

Ribeiro, L. P., “Análise das possibilidades de ocorrência de desertificação na região oeste da Bahia”, in: *Universitas*, 35, p. 53-53, 1986

Roscher, W. G. F. *Kolonien, kolonialpolitik und auswanderung*. Leipzig: Leipzig CF Winter, 1856

Saes, D., “Marxismo e história”, in: *Crítica Marxista*, n. 1, p. 39-59, 1994

Sel, C. R., “Racionalidade e racionalização em Max Weber”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(79), p. 153-233, 2012

Smith, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations*. Oxford: Oxford University Press, 1776

Sokoloff, K. L. e Engerman, S. L., “Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world”, in: *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), p. 217-232, 2000

Sousa, A. A., “O imigrante japonês no espaço urbano e rural do interior paulista”, in: *Brazilian Journal of Development*, 6(12), p. 101786-101798, 2020

Souza Pires, M. J. e Ramos, P., “O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil”, in: *Revista econômica do Nordeste*, 40(3), p. 411-424, 2009

Szmrecsányi, T. *Pequena história da agricultura no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 1990

Tepicht, J. *Las complejidades de la economia campesina*. Santiago: Escolatina, 1970

Tocqueville, A. *A democracia na América, sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000

Truzzi, O. M. S. e Sacomano Neto, “Economia e empreendedorismo étnico: balanço histórico da experiência paulista”, in: *Revista de Administração de Empresas*, 47(2), p. 1-12, 2005.



Villegas, F. G. *Max Weber y la guerra académica de los cien años: Historia de las ciencias sociales en el siglo XX. La polémica en torno a La ética protestante y el espíritu del capitalismo (1905-2012)*. México: Fondo de Cultura Económica, 2015

Weber, Max. *Weber Antologia di scritti sociologici a cura di Pier Paolo Giglioli*. Bologna: Il Mulino, 1977

Weber, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997

Weber, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Unwin, 1987.

# Capítulo 3

## O agronegócio brasileiro no pós Segunda Guerra Mundial: o processo de transformação e seus resultados

*Geraldo Sant Ana de Camargo Barros*

### Introdução

O agronegócio<sup>13</sup> brasileiro atual teve sua concepção e estruturação no período após a crise mundial de 1929, como parte de um processo de transformação socioeconômica que visava ao crescimento econômico do país via industrialização, diversificando assim sua matriz produtiva até então fortemente vinculada à atividade exportadora de produtos primários. Esse processo acelerou-se no pós Segunda Guerra, ficando evidente, já a partir dos anos 1940, porém, que, para seu êxito tornava-se obrigatório integrar a agricultura (para expressar simplificada e somatória das lavouras, pecuária e florestas) ao processo de transformação, assegurando a alimentação - seja ao natural, seja com o necessário processamento, para a crescente população urbana e também matérias primas para as atividades industriais que se expandiam.

Tratava-se de incluir no processo de transformação a expansão e o aumento do potencial produtivo da agricultura, implicando aumentar sua área ou sua produtividade ou ambos (como viria a acontecer). A transfor-

---

13. Adota-se a terminologia “agronegócio” para referir-se ao conjunto de atividades incluindo agricultura, pecuária, pesca, silvicultura e extrativismo e respectivas indústrias de transformação a montante e a jusante, bem como o setor de serviços que as interconecta e distribui seus produtos ao consumidor final doméstico (no varejo) e aos destinos de suas exportações (nos portos). Enfatize-se que, no Brasil, o termo agronegócio é comumente utilizado inapropriadamente para incluir apenas a parcela de produtores rurais mais integrados aos mercados e tecnologicamente mais avançados. Para uma análise evolutiva do conceito de agronegócio, ver Barros (2013, 2022).

mação tanto industrial quanto agrícola demandou substancial esforço de investimento e marcou-se por duas fases de características bem distintas: antes e após 1980. No primeiro período houve o crescimento espetacular da indústria em geral no Brasil, enquanto a agricultura começava a preparar-se para as mudanças na estrutura produtiva do país. No segundo período, a industrialização como um todo se desacelerou e se retraiu relativamente, enquanto a agricultura e segmentos a montante e a jusante desabrocharam e tornaram-se um dos agronegócios líderes mundiais em produção e eficiência, especialmente a partir dos anos 1990, com a aceleração do processo de globalização.

A crescente integração desse sistema agroalimentar aos mercados internacionais viabilizou esse excelente desempenho, mas também expôs toda a sociedade (inclusive as massas mais pobres) aos benefícios e aos riscos de variada natureza que têm caracterizado a economia globalizada. A evolução, os instrumentos utilizados e os resultados econômicos e sociais dessas transformações são analisados nesse texto. O grande desafio da sociedade brasileira, mesmo contando atualmente com um dos mais eficientes sistemas agroalimentares do mundo, continua sendo o de atender as necessidades de substancial parcela de sua população que é pobre ou extremamente pobre, a maior das mazelas de sociedade tão desigual que é a brasileira.

## **1. “Golden age of economic growth”**

O período de 1950 a 1973, como trata Tamás (2008), ficou conhecido como a “Golden age of economic growth”, durante o qual o mundo cresceu 5% ao ano, em média. Sob a égide do keynesianismo, destacou-se o aumento do papel do setor público nos esforços de reconstrução do pós-guerra, com a ampliação da infraestrutura, à qual somaram-se tanto a expansão da força de trabalho – com o retorno da parte da população envolvida nos conflitos – como o avanço da produtividade industrial via modernização no processo de automação.

O crescimento econômico baseado na industrialização no Brasil (e em vários países menos desenvolvidos), como é bem conhecido, teve suas raí-

zes na crise mundial de 1929, que resultou em severas restrições às importações. As empresas ligadas à indústria multinacional instaladas no Brasil passaram ter o mercado interno à sua disposição, o que potencialmente poderia exercer forte poder de atração de novos investimentos externos. O nacional-desenvolvimentismo implicava a ação coordenada dos setores público e privado envolvendo empresas estatais, as filiais estrangeiras e as empresas privadas brasileiras (Bastos, 2006). Havia uma aposta no efeito multiplicador das políticas keynesianas que culminaria na formação de um robusto mercado interno para onde a produção crescente de bens e serviços domesticamente produzidos poderia ser predominantemente destinada. Não havia, portanto, objetivos de tornar o Brasil um participante relevante no comércio mundial de produtos manufaturados.

De Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e aos governos militares, manteve-se a estratégia e esta, de forma intermitente, tem sido retomada em períodos posteriores. A sustentação de uma indústria nacional consistia, evidentemente, na transformação de matérias primas originárias dos abundantes recursos naturais do país em suas duas vertentes: (a) de um lado, a geração de valor a partir de seres vivos, mediante o cultivo e processamento vegetal e animal (que garantia a produção de alimentos, vestuário, mobiliário, bioenergia, etc.), e (b) de outro, a exploração mineral, com a indústria extrativa, base para a indústria metalmeccânica. A primeira vertente veio a se constituir no que hoje se define como agronegócio (agropecuária, agroindústria de insumos e processamento e agrosserviços) como será tratado nesse texto. Para implementar a indústria metalomeccânica, medidas oficiais para tratar do desenvolvimento dos recursos naturais minerais foram tomadas desde os anos 1930.<sup>14</sup> Em ambos os casos, um amplo e diversificado setor de serviços se desenvolvia e suplantaria a indústria de transformação (ancoradas em ambas as bases) em termos de produção e emprego.

---

14. A criação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e o estabelecimento do Código de Minas em 1934 são marcos para a implantação dessa indústria nacional. Em 1942, no âmbito dos Acordos de Washington, obtiveram-se expressivos recursos para a ampliação e modernização da bacia do Rio Doce com siderurgia integrada. Nasceram a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia do Vale do Rio Doce. Ver Silva (1995).

Tanto os setores baseados na produção vegetal e animal como os de base mineral ainda mantêm sua inserção internacional lastreada na exportação de matérias primas e bens intermediários. O foco da indústria de ambas as categorias permaneceu o mercado interno – devido à falta da necessária competitividade e, também, às barreiras à importação industrial que vigia na maioria de países. No Brasil, como exemplo, de um lado, criavam-se barreiras à importação e incentivos fiscais e cambiais à produção nacional. Como os países potenciais importadores, de outro, seguiam políticas semelhantes, o resultado era um comércio internacional operando bem abaixo do seu potencial. No caso dos produtos agrícolas, esses mecanismos também existiam – as disponibilidades diferenciadas de recursos naturais, porém, faziam com que os obstáculos ao comércio não chegassem ao ponto de torná-lo inviável – e exigiam forte competitividade dos países superavitários. A agroindústria experimentava dificuldades para exportação decorrentes de tratamentos fiscais inadequados.

Considerando seus padrões históricos, a economia brasileira apresentou um espetacular crescimento de 1950 a 1980, grosso modo duplicando seu PIB a cada uma das três décadas, a despeito de o Brasil não ter sido contemplado com as benesses de um Plano Marshall (Cardoso e Fishlow, 1989). O Brasil passou da 13ª colocação em tamanho de PIB para a 9ª, aproximando-se do Reino Unido e da China. A população brasileira também avançava aceleradamente: dobrou no período citado. Assim, o PIB per capita no Brasil mais do que triplicou. No mundo, como um todo, o crescimento do PIB per capita também foi bastante significativo, tendo triplicado aproximadamente. Em termos globais, o avanço relativo do Brasil não foi tão espetacular. Considerando o PIB per capita, o Brasil saiu da 99ª posição em 1950 e passou para a 72ª em 1980, atrás, por exemplo, de uma série de países produtores de petróleo, além dos Estados Unidos e Canadá, países europeus em geral, e da Argentina, México e Uruguai, na América do Sul<sup>15</sup>.

---

15. Dados de World Bank, Maddison Project Data Base e Penn World Table. Séries históricas internacionais obtidas de (a) The Maddison Project Database v2020, (b) Penn World Table v10.0, (c) Banco Mundial. As taxas de crescimento referem-se ao PIB medido de PPP de 2017. Disponível em: [http://gapm.io/dgdpcap\\_cppp](http://gapm.io/dgdpcap_cppp)

O Brasil – e a América Latina, como regra – encetou sua industrialização de forma sistemática com atraso temporal em relação aos países desenvolvidos<sup>16</sup>. Devido à contenção extrema das importações, a estratégia era industrializar-se substituindo as importações. Ademais, a mudança na matriz de transportes, com expansão das rodovias, especialmente a partir de 1950, criava uma expressiva e segura demanda adicional para produtos industriais finais e intermediários. Os dispêndios públicos destinados principalmente para incentivo à indústria produziam déficits fiscais, sistematicamente monetizados, com intensos impactos inflacionários. Ainda assim, no Brasil, segundo o FMI (*apud* Cardoso e Fishlow, 1989), a taxa média anual de inflação, considerando o deflator do PIB, de 1950 a 1980 foi de 33%, atrás de Chile (77%), Argentina (63%), Uruguai (42%) e Bolívia (34%).

## 2. Semeando a Revolução Verde

O desenvolvimento do complexo agroindustrial tinha relevância dupla. Por um lado, era a oportunidade de estender o processo de industrialização a montante e a jusante da agropecuária, na medida em que fossem desenvolvidas e aproveitadas as sinergias entre o setor primário e os setores secundário e terciário. Por outro lado, tinha o papel de condicionante para o crescimento econômico geral do país, pois a produção de matérias primas e, em especial, de alimentos tinha de acompanhar a evolução dos demais setores econômicos, que poderiam ter seu desempenho comprometido pelo comportamento do custo de vida e, portanto, dos salários, importantes componentes do custo industrial. Havia um perigoso desequilíbrio: na década de 1950, enquanto a agropecuária crescia a 4,2% ao ano, a indústria o fazia a 9,5%. Como consequência, o custo real da alimentação na cidade de São Paulo, por exemplo, crescia ameaçadoramente. Intervenções no mercado – com cada vez mais robusto aparato de controle de preços – não produziam, como era de se esperar, o resultado desejado (Barros, 2020).

---

16. Até a crise mundial (de 1929) a indústria brasileira era vinculada em grande parte à atividade agroexportadora – café à frente, mais algodão, cana – sendo inclusive beneficiada pelo capital estrangeiro vinculado aos setores de ferrovias e energia (Suzigan, 2000). A concentração industrial no estado de São Paulo é examinada, por exemplo, por Cano (2007).

A indústria de alimentos, especificamente, também passou por intenso processo de substituição das importações a partir dos anos 1930<sup>17</sup>. O capital procedente da cafeicultura (produção e comércio) em retração, a entrada do capital estrangeiro e, mais firmemente agora, o apoio do setor público, sustentaram o avanço no sentido de atender à crescente população urbana. A interação entre a indústria de bens de capital e dos demais segmentos industriais foi importante para desenvolver um processo sinérgico da industrialização brasileira. A indústria de alimentos, por exemplo, dependia de equipamentos que, até então, precisavam ser importados.

A modernização e o crescimento do sistema agroindustrial, ao contrário de outras atividades industriais, demandavam – mais do que a reprodução de processos produtivos de países mais desenvolvidos – maior envolvimento com a realidade local, além de atenção e investimento no desenvolvimento tecnológico no país, posto que baseava-se na utilização de grandes extensões de recursos naturais com ampla biodiversidade e de clima múltiplo: equatorial, tropical e subtropical ou temperado.

A Revolução Verde – fomentada pelos Estados Unidos e pela ONU – se impunha. Primeiro na Europa, com forte apoio do Plano Marshall, entre 1948 e 1951 (CRS, 2018). A forte extensão da Revolução Verde para países mais pobres visando – como objetivo explícito – à melhoria das condições alimentares (a partir da experiência no México com as Fundações Rockefeller e Ford nos anos 1940) se deu de forma coordenada entre os setores público e privado e fundações norte-americanas, como bem ilustra a conferência de 1967 “The World Food Problem: Private Investment and Government Cooperation”, realizada em Nova Iorque (Edens, 2021)<sup>18</sup>. Companhias ligadas ao petróleo, produtos químicos, mecânica e alimentos, mais os bancos, juntaram-se a fundações e agentes públicos para participar e se beneficiar dos esforços internacionais direcionados

---

17. Para uma análise da evolução da indústria de alimentos no Brasil no século 20, ver Belik (1994).

18. Entre outros, na conferência participaram representantes da Shell, Cargill, Gulf Oil, Pioneer Hi-Bred Corn Company, Standard Oil, United Fruit, Esso Chemical Company, H.J. Heinz, Deer and Company, Ford Motor Company, the Ford Foundation, Dow Chemical Company, Archer Daniels Midland Company, DeKalb Agricultural Association, Inc., Chase Manhattan Bank, Monsanto Company, Bank of America, Chas. Pfizer and Company, DuPont, Corn Products Company, Rockefeller Foundation (Edens, 2021, p.13).

ao desenvolvimento da agricultura. No que se refere ao conhecimento e à tecnologia, o envolvimento da U.S. Agency for International Development (USAID) e das fundações mencionadas se deu junto às universidades ligadas à agricultura e, no Brasil, também à Embrapa, o que foi fundamental para a evolução da Revolução Verde no Brasil (USAID, 2016).

## **2.1. A pressão da industrialização e da urbanização sobre a agricultura**

As transformações estruturais da economia brasileira aconteciam a passos acelerados. Quando da crise mundial de 1930, conforme o IBGE (2006), a agricultura respondia por 36% do PIB brasileiro e a indústria por 15%. Em 1950, essas cifras haviam mudado para 22% e 26%. De 1950 a 1980, a indústria cresceu duas vezes mais rapidamente do que a agropecuária: média de 8,8% ao ano contra 4,4%, de forma que, em 1980, a primeira representava 34% do PIB e a segunda, 10%. Do ponto de vista da ocupação da força de trabalho, no mesmo período, na agropecuária houve redução de 61% para 33%; na indústria (incluindo construção) subiu de 17% para 25% (dos quais, um terço na construção em 1980); em serviços a evolução foi de 22% para 43% (IPEA, 2011). A urbanização significava, portanto, bem mais uma transferência da força de trabalho da agropecuária para os serviços do que da primeira para a indústria. Para Horie (2012), em 1981, 2/3 da população total ocupada estava em categorias abaixo da classe média baixa, incluindo, de um lado, uma “massa” de trabalhadores de baixa renda e, de outro, os miseráveis. Na agropecuária estava a metade dos miseráveis; nos serviços, a metade dos ocupados na “massa”.

A produtividade do trabalho no Brasil multiplicou-se por 3,4 de 1950 a 1980, como calcularam Bacha & Bonelli (2001). Tanto na indústria como na agropecuária a produtividade do trabalho triplicou. Na agropecuária, porém, permanecia cerca de um sexto da produtividade industrial. Em serviços, o destaque foram os transportes, nos quais a produtividade quintuplicou. Na construção, houve pouco mais do que duplicação. Com essas evoluções, em 1980 a produtividade agrícola era 1/6 daquelas verificadas tanto na indústria como na construção. Na medida que migrava, o traba-



lhador rural – engajando-se no mercado de trabalho urbano – potencialmente poderia ter acréscimos importantes de remuneração, mesmo não alcançando o setor manufatureiro. Importa, portanto, examinar se esse potencial de aumento de renda dos trabalhadores tornou-se realidade.

A despeito da grande diferença intersetorial de taxas de 1950 a 1980, o crescimento da agropecuária foi bastante expressivo (4,4% ao ano), comparando-se favoravelmente ao crescimento da população brasileira, que foi em média 2,8% anuais. Tendo em conta, porém, a carência alimentar estrutural – associada à desigualdade e à pobreza – no Brasil, como evidenciada já em 1946 por Josué de Castro, o fato de ter crescimento de produção superior ao da população não bastava para aliviar o problema.

Notadamente nas décadas de 1950 e 1960, o crescimento da produção agrícola em relação à população, conforme dados do IBGE, ainda foi bastante restrita: a disponibilidade per capita crescia apenas 1% ao ano. Já na década de 1970 essa taxa passou a ser 2,2%. A questão do abastecimento, porém, ficava mais complicada tendo-se em conta a crescente proporção da população vivendo no meio urbano, que se expandia a 5,0% ao ano. De 1950 a 1980, estimou-se um saldo de 36,7 milhões de pessoas migrando do meio rural para o urbano (Camarano e Abramovay, 1999). Estima-se que a intensidade da migração rural-urbana na década de 1940 correspondeu a 8% do total da população rural nesse ano, alcançou 30% na década de 1970 e caiu daí para frente (Alves, 2006). A população rural atingiu seu máximo em 1970 com 41,6 milhões de pessoas (43,1% do total).

Houve, assim, uma extraordinária mudança na forma de acesso da população a alimentos: conforme o IBGE, 64% da população viviam na zona rural em 1950, bem próximas dos locais de produção. Em 1980, apenas 32% permaneciam nessa condição. Nesse ano, portanto, 68% da população tinha de obter renda nas cidades suficiente para comprar seus alimentos, cujos preços incluíam o custo de transporte rural-urbano e demais atividades logísticas, num quadro de infraestrutura precária.

De 1950 a 1970, como mostra a Figura 1, foi uma etapa de forte elevação no custo de vida em São Paulo, por exemplo. Confrontando-se o índice de preços ao consumidor (IPC, FIPE) com o deflator do PIB (DEF,

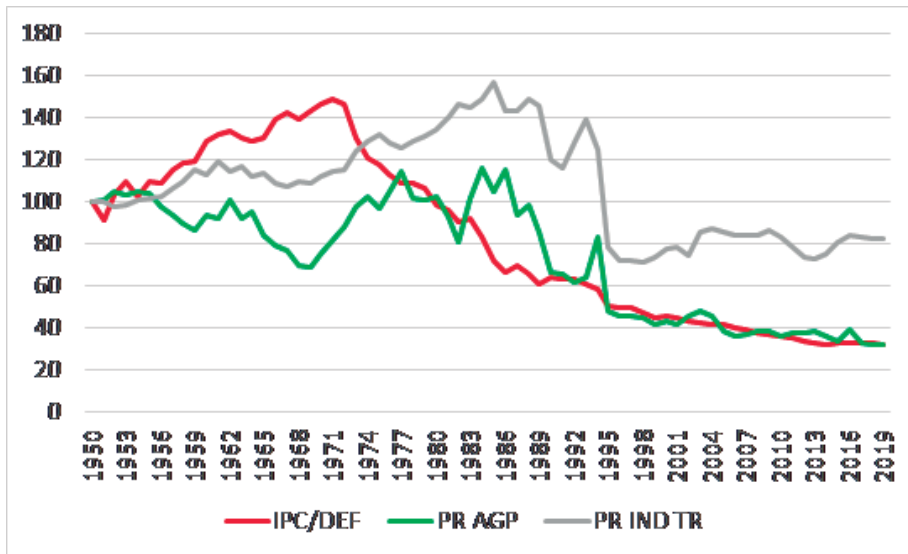
IBGE), nota-se que, a contar de 1950, o preço relativo IPC/DEF teve um aumento real de 30% até 1960 e de 48% até 1970, a partir de quando começa a cair, com o deflator do PIB passando a se expandir mais rapidamente do que o custo de vida. Já os preços relativos da agropecuária (PR\_AGP) – relação entre deflatores da agropecuária e total (DEF) – apresentavam tendência de queda até 1970. Daí para a frente, houve uma expressiva recuperação dos preços reais agropecuários no contexto da crise de oferta de petróleo e das *commodities* em geral, em meio aos efeitos do rompimento do acordo de Bretton Woods, com forte desvalorização do dólar. Mas, ainda assim, se mantiveram abaixo dos níveis acumulados pela indústria de 1950 a 1980 em cerca de 30 pontos percentuais.

Outro fato a ser observado na Figura 1 foi o descolamento entre os preços reais agropecuários (PR\_AGP) e os preços aos consumidores (IPC/DEF): entre 1950 e 1970, enquanto PR\_AGP caía de 20% a 30%, o IPC/DEF subia quase 50%<sup>19</sup>, o que dá uma medida do aumento do custo de vida em São Paulo e do impacto do custo crescente da logística ligada à movimentação dos produtos agropecuários das zonas rurais à urbana – especialmente os mais perecíveis, como frutas, verduras e produtos da pecuária (Yuba et al, 2013). Sabe-se, como analisa Barros (1987), que o custo de comercialização insere-se entre o preço ao consumidor e aquele ao produtor, empurrando o primeiro para cima e o segundo para baixo (aumentando a margem e o custo de comercialização) como se vê na Figura 1.

---

19. Essa discrepância iria permanecer até meados da década de 1970, sofrendo uma inversão ao longo dos anos 1980, e desaparecendo depois do Plano Real, aspectos que serão tratados mais adiante.

Figura 1. Índice real de preços ao consumidor em São Paulo e índices de preços relativos da agropecuária e da indústria de transformação do Brasil; 1950-2019



Fontes: FIPE, IBGE/IPEADATA. Cálculos do autor.

Ao alto custo de vida, mormente nos centros urbanos, trazendo carestia e reduzindo a lucratividade industrial, sobrepunha-se a preocupação com os problemas de segurança alimentar preexistente no país como um todo. Medidas foram tomadas para reforçar a renda, tais como a instituição do salário mínimo em 1940 e a criação de programas assistenciais voltados para a alimentação nos centros urbanos, nas décadas de 1940 a 1960, como trata Vasconcelos (2005). Do lado da oferta, porém, pouco se avançava. Aparentemente um paradoxo, como os preços agrícolas caíam em termos reais, à preocupação com o acesso e o alto custo dos alimentos ao consumidor somou-se a necessidade de amparo aos produtores, já no início dos anos 1950. Ocorreu, então, a implementação de uma política de preços mínimos para compra e principalmente o financiamento da produção de alimentos, como aponta Chacel (1963). Tanto no que tange à garantia de preços como ao financiamento, a política deixou a desejar, ao não alcançar a maioria dos produtores e produtos e também por sua ineficiência operacional, como analisa Barros (2000).

Quanto aos preços reais industriais, especificamente na indústria de transformação (PR\_IND\_TR), permaneceram em alta entre 1950 e 1970, crescendo 12%. Conclui-se então que a pressão real do custo de vida foi intensa em São Paulo, ultrapassando com largueza os preços industriais. Esses cresceram mais do que a média de preços da economia, porém, menos do que custo de vida. É razoável concluir que a alta dos alimentos ocorreu devido ao processo de urbanização e conseqüente aumento das margens e custos de comercialização, posto que os preços reais agropecuários aos produtores caíram no período.

Sob o ângulo econômico, chamava a atenção o fato de que a despeito do aumento de preços reais ao consumidor (mas não ao produtor), que se observava ao longo dos anos 1960, permanecia a insuficiência de alimentos no país. Embora provavelmente boa parte das deficiências de abastecimento se devesse ao comércio e ao transporte, emergiu uma interpretação de que os produtores agropecuários não responderiam aos estímulos oferecidos pelo mercado, não se comportavam como empresários, pois esses, em tese, procurariam maximizar seus lucros com base no comportamento dos preços dos produtos e dos seus custos.

Pastore (1968) tratou dessa questão e acabou por concluir que as elasticidades de oferta dos produtores brasileiros eram no curto prazo relativamente pequenas, mas não eram em geral diferentes daquelas observadas em outros países, desenvolvidos ou não. Mesmo assim, poderia prevalecer um mecanismo de autocontrole, como proposto por Paiva (1968): se a renda do consumidor não crescer o suficiente, um aumento expressivo de produção pode reduzir o preço ao produtor a ponto de inviabilizar tal aumento, desestimulando, por exemplo, a elevação da produtividade através do uso de tecnologia mais eficiente e moderna. Enfim, era necessário que os aumentos de produção fossem absorvidos pelo mercado sem queda demasiada de preços. Como argumenta Pastore, o possível mecanismo de autocontrole seria superado numa economia aberta, na qual uma possível queda excessiva de preço, subsequente ao aumento significativo da produção, seria evitada pelas exportações de excedentes. Entretanto, o país poderia vir a se tornar importante exportador, atestando assim que conse-

guia vender sua produção a preços inferiores aos praticados pelos demais possíveis produtores mundiais e, mesmo assim, esse baixo preço poderia não ser baixo o suficiente para que a compra de parte dessa produção estivesse ao alcance da população mais pobre – e numerosa – do país.

De qualquer forma, do ponto de vista social, o processo de crescimento fundado na industrialização certamente havia reduzido a pobreza no país. Conforme Hoffmann, “entre 1960 e 1980 o PIB *per capita* do Brasil cresceu mais de 140% e, apesar do aumento da desigualdade da distribuição da renda, houve substancial redução da pobreza absoluta. Cabe ressaltar que, devido ao crescimento da população, o número de pobres pode crescer mesmo quando a proporção de pobres diminui” (Hoffmann, 1995, p. 3).

Molina (1982) apresenta resultados que revelam que, em 1970, 49% da população brasileira (46 milhões de pessoas) estava abaixo a linha de pobreza – contra 8% na Argentina e 17% no Chile. Em 1981, a cifra no Brasil havia caído para 43% (53 milhões de pessoas) – enquanto na Argentina, de acordo com Molina (1982), mantivera-se em 8% e, no Chile, caíra para 16%. Barros et al (2001) calculam que em 1981 o percentual de indigentes no Brasil era de 18,8% e o de pobres, 43,2%<sup>20</sup>. De acordo com Hoffmann (1995), nesse mesmo ano (1981) o percentual de pobreza (renda inferior a 0,5 salário mínimo) no Brasil era de 46,1% (54,5 milhões de pessoas). Na população urbana era 34,2% (28,6 milhões) e na rural, 75% (25,8 milhões). Vigorava, então, grande diferença no grau de pobreza do Brasil em relação a alguns países sul americanos: no Brasil a proporção de pobreza era de cinco a seis vezes maior do que na Argentina, quase o triplo da do Chile. Industrializar-se, por si só, não garantia a redução da pobreza no país.

Atentando para a gigantesca pobreza rural, já nos anos 1980, vale examinar a distribuição das fontes de renda no meio rural, em que se destaca a posse da terra. Hoffmann (2014) estima o índice de Gini para tal fator como estando entre 0,83 e 0,86 desde 1920, praticamente inalterado até

---

20. Indigência refere-se à percepção de renda insuficiente para o consumo calórico mínimo. Para a pobreza considera-se renda em relação a gastos mínimos com alimentação, transporte, vestuário e habitação. Ver Barros et al (2001).

os dias de hoje, a despeito do número de assentamentos ter-se aproximado de 1,4 milhão de famílias beneficiadas<sup>21</sup>. Dessa forma, como a mediana das áreas dos estabelecimentos não foi maior do que 10 hectares desde 1970 até 2017, e as parcelas com menos de 100 ha representam em torno de 90% do total, evidentemente as possibilidades da exploração de economias de tamanho – de escala (associadas à tecnologia) e pecuniárias (relacionadas ao poder de barganha nos mercados de insumos (inclusive crédito) e produtos – se acham restritas a uma proporção muito pequena dos estabelecimentos. As economias de tamanho conduzem e reforçam a concentração de renda e ativos, com uso mais intenso tanto de insumos químicos e biológicos como de maquinário e automação em geral.

Quanto ao capital humano, segundo o IBGE, em 1950 a taxa de analfabetismo (entre as pessoas de 10 anos ou mais) no Brasil era de 51% e no meio rural, 68%. Em 1980, 26% da população brasileira era analfabeta – sendo 46,3% no meio rural e 16,8% no urbano. A média de escolaridade da força de trabalho no Brasil era de 3 anos em 1950. Certamente o país não contava com uma força de trabalho que pudesse ser utilizada em ocupações que demandassem maior qualificação, como a indústria, alguns segmentos de serviços e também a própria agropecuária que começava a avançar na modernização.

Não surpreende, portanto, que houvesse aumentado substancialmente a concentração de renda no Brasil: entre 1960 e 1980, segundo o IBGE (2006), o índice de Gini havia aumentado de 0,50 para 0,59. No mesmo período, a parcela da renda apropriada pelos 10% mais ricos em comparação com a dos 10% mais pobres passou de 34% para 47%.

Pergunta-se a que preços os alimentos teriam de ser produzidos de forma a se tornarem acessíveis à maioria da população, da qual 46% eram pobres e quase 20% indigentes. A agricultura em 1980 empregava 29% da

---

21. Mattei (2012) apresenta dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), do Incra, segundo os quais, até 2010, 1,24 milhão de famílias foram assentadas no Brasil. Desse total, 41% se deram entre 1995 a 2002 e 52% entre 2003 a 2010. Do total de 1,24 milhão, 42% deram-se na região Norte, 33% no Nordeste, 17% no Centro-Oeste, e 4,3% tanto no Sul como no Sudeste. De 2011 a 2018, conforme calculam Cattelan, Moraes e Rossoni (2020), 144 mil famílias foram assentadas.

população, sendo que o meio rural abrigava 51% dos miseráveis. Ora, essa mesma agricultura, tomada por situação socioeconômica tão precária, foi convocada a produzir alimentos baratos para uma população que dobrou de 1950 a 1980, período em que praticamente dobrou sua proporção nas áreas urbanas, também estruturalmente marcada pela pobreza e a miséria.

## **2.2. Transformações estruturais e produtivas na agropecuária de 1950 a 1980**

No contexto das décadas de 1950 a 1970 o setor primário que, em razão do café, era um trunfo até a crise mundial de 1929, passou a ser visto como fator deficiente e crítico para a o crescimento e o bem-estar do país. A agropecuária, onde se concentrava a pobreza e a desigualdade, representava ao mesmo tempo – se transformada – a alavanca que poderia aliviar os problemas do país, notadamente a pobreza e suas marcas, a desnutrição e a fome.

Recorrer à expansão da área explorada como forma de aumentar a disponibilidade de alimentos foi uma estratégia política já empregada a partir dos anos 1940. Produzir mais dependia de plantar mais num contexto em que o uso da ciência e tecnologia estava fora do alcance no Brasil. Ademais, argumentava-se, por um lado, que as áreas tradicionais do Sul e Sudeste já estavam plenamente utilizadas e, por outro, que o Centro-Oeste era um “vazio” a ser ocupado. De qualquer forma, a produção e sua produtividade evoluíam com a incorporação de áreas virgens e, de preferência, de boa qualidade.

Um exame da evolução estrutural e produtiva da agropecuária no pós-guerra ajuda a entender as transformações do setor sob os pontos de vista de composição da produção (e sua produtividade) e também de sua distribuição espacial.

Na Tabela 1, elaborada com base em dados do IBGE, observa-se que na década de 1940, houve excelente crescimento do PIB agropecuário (5,5% ao ano), a maior parte do qual foi devido não ao aumento dos fatores de produção (embora tenha ocorrido moderadamente), mas à elevação da produtividade da terra (PIB/ha), com 3,7% ao ano e do trabalho (PIB/

PO) com 4,6%, onde PO significa pessoal ocupado. A área com lavouras em geral cresceu pouco, mas provavelmente mudando-se para áreas novas mais férteis. Pelas mesmas razões, outra contribuição relevante se deu na atividade de bovinocultura, com aumento de área de pastagem (2,1% ao ano) simultaneamente à intensificação de seu uso (3,3% no efetivo). A Figura 2 mostra que esses avanços no PIB agropecuário na década de 1940 se deram essencialmente ainda na região Sudeste.

Tabela 1. Evolução (taxas anuais de crescimento) do PIB real agropecuário, do número e área total dos estabelecimentos, uso e produtividade da terra e do trabalho, 1940-2017

	1940_50	1950_60	1960_70	1970_80	1980_95	1995_2006	2006_2017
<b>PIB</b>	5,5%	4,4%	3,9%	4,7%	2,7%	4,1%	3,3%
<b>NO. ESTABELECIMENTOS</b>	0,8%	4,8%	3,9%	0,5%	-0,3%	0,6%	0,2%
<b>AREA ESTABELECIMENTOS</b>	1,6%	0,8%	1,6%	2,2%	-0,2%	-0,6%	0,4%
<b>AREA EXPLORADA</b>	1,7%	1,7%	2,2%	2,2%	-0,1%	-0,4%	0,4%
<b>PESSOAL OCUPADO</b>	0,9%	3,6%	1,2%	1,9%	-1,1%	-0,7%	-0,9%
<b>PRODUTIVIDADE TERRA</b>	3,7%	2,6%	1,6%	2,5%	2,8%	4,5%	2,9%
<b>PRODUTIVIDADE TRABALHO</b>	4,6%	0,8%	2,6%	2,8%	3,8%	4,8%	4,2%
<b>AREA LAVOURAS</b>	0,2%	4,3%	1,6%	5,5%	-1,0%	1,7%	1,2%
<b>AREA PASTAGENS</b>	2,1%	1,2%	2,4%	1,3%	0,1%	-1,0%	0,1%
<b>REBANHO BOVINO</b>	3,3%	1,8%	3,5%	4,2%	1,7%	1,1%	-0,2%

Fontes: IBGE, IPEADATA. Cálculos do autor.

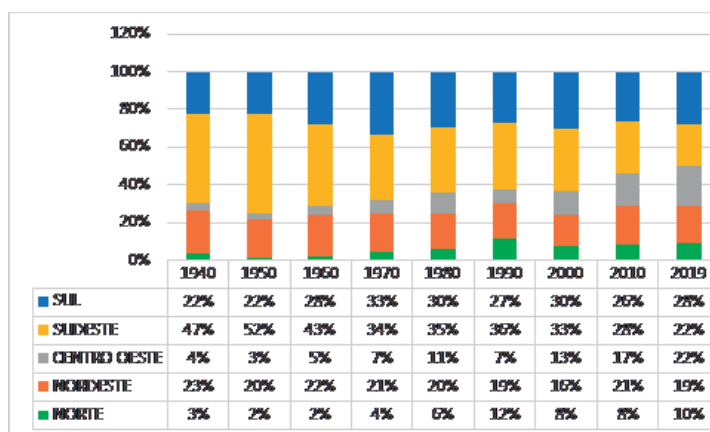


Figura 2. Distribuição do PIB agropecuário regional, 1940/2019

Fontes: IBGE, IPEADATA. Cálculos do autor



Nos anos 1950, houve moderado aumento na área total no Brasil (0,8% ao ano) acompanhado de forte elevação no número de estabelecimentos (4,8% ao ano). O PIB agropecuário cresceu também a consideráveis 4,4% ao ano, com a área explorada avançando 1,7% de tal forma que a produtividade por hectare aumentou 2,6% o que pode ser explicado pela intensificação na exploração pela expansão das lavouras, com destaque para a região Sudeste, a qual saltou de 47% para 52% do PIB agrícola brasileiro. A região Sul (o Paraná em especial) passou a evoluir em detrimento do Sudeste na geração da renda agropecuária. A década de 1950 marcou-se por aceleração na ocupação (mas não na produtividade) do trabalho na agropecuária (indo da taxa anual de 0,9% para 3,6%), atendendo ao avanço de 4,3% na área de lavouras no uso da terra.

Nos anos 1960, continuou o processo de multiplicação do número de estabelecimentos com redução da área média. O PIB continuou crescendo bem (3,9% ao ano), dessa vez pela expansão da área total (1,6%), da explorada (2,2%) e da produtividade da terra (1,6%) e, em maior grau, da produtividade do trabalho (2,6%), já sob efeito de substancial aumento no uso de maquinário, cujas compras quintuplicaram entre as décadas de 1960 e 1970. Expressiva expansão se dava também no uso de agroquímicos. Eram o crédito rural subsidiado e o programa de sustentação de preços mostrando seus papéis já no início da modernização. Ocorreu também maior avanço das pastagens (2,4%) e maior ainda do rebanho bovino (3,5%), com destaque para as regiões Sul, Centro-Oeste (que começa a crescer em participação no PIB) e Nordeste. Importante notar que o número de estabelecimentos cresceu 2,3 pontos percentuais a mais do que o total de suas áreas.

Na década seguinte (1970) houve expressivo crescimento do PIB (4,7% ao ano), com preponderância da produtividade da terra e do trabalho, o que pode ser explicado pela forte expansão das lavouras (3,3 pontos percentuais acima daquela da área total) e da mecanização e do uso de agroquímicos. A intensificação do uso das pastagens (com área aumentando 1,3% e o rebanho, 4,2%) também colaborou para aumento do PIB e da produtividade.

Aqui o destaque foi para o Sul e o prosseguimento do avanço do Centro-Oeste. Entretanto, a preponderância do Sudeste se mantinha.

O avanço da produtividade da terra e do trabalho desde pelo menos 1960, seja em lavouras seja em pecuária, já era reflexo da Revolução Verde que se desenvolvia. A estratégia vislumbrada na citada conferência de 1967 em Nova Iorque consubstanciava-se no Brasil. Alguns dados ilustrativos:

⇒ Conforme relata Quartucci (2007), o consumo de fertilizantes (em grande proporção importado) se estendia de café, algodão e cana, atingindo também milho, trigo, laranja, soja, etc. A partir de 1954, a produção nacional do insumo evoluiu, mas ainda em 1974, produzia-se no Brasil apenas 29% do consumo de NPK, levando a uma participação direta do setor público na produção de fertilizantes, cujo foco recaiu sobre nitrogênios e fosfatados;

⇒ Em paralelo ao uso de fertilizantes, crescia também o consumo de defensivos (ou agrotóxicos). O emprego desse tipo de insumo teria iniciado um intenso processo de difusão já na década de 1940. Segundo Paschoal (1979), *apud* Porto e Soares (2012), as compras (em dólares) de defensivos teriam crescido mais de seis vezes entre 1959 e 1975<sup>22</sup>. Nos anos 1970/80, um programa de incentivo à produção nacional a elevou a cerca de 80% do consumo. Seu uso oscilou em torno de uma média de 50 mil toneladas até a década de 1990, a partir de quando se observou uma forte aceleração (FAOSTAT, 2022);

⇒ De acordo com Baricelo e Bacha (2013), entre 1960 e 1980 a indústria de máquinas agrícolas deu um grande salto, com forte apoio do crédito rural. Foi um período de significativa entrada de empresas no mercado. As vendas anuais mais do que quintuplicaram entre a década de 1960 e a de 1970, período de aceleração do uso da terra, mormente para lavouras. Silva et al (2020) mostram, a propósito, que o número de tratores por mil hectares evoluiu de 2,1 em 1960 para 9,4 em 1980, chegando a 16 em 1995.

---

22. A discussão sobre o controle do uso de agrotóxicos no Brasil alcançou o Congresso Nacional nos anos 1980, resultando na criação da Lei dos Agrotóxicos em 1989 (Moraes, 2019).

No tocante ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia agropecuárias, Vieira Filho e Vieira (2013) listam uma sequência de instituições a elas voltadas que foram sendo criadas: em 1887, o Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), atuando na área de café, mais tarde (anos 1950) também com cana e soja, entre outras culturas. A Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) iniciou suas atividades em 1901, a Universidade Federal de Viçosa (UFV) em 1928, a companhia de sementes Agroceres é de 1945, o Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico surgiu em 1951, a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo, em 1962. Já os estudos de pós-graduação na ESALQ começaram em 1963, a Associação Brasileira de Sementes e Mudas (Abrasem) foi criada em 1972, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) foi instalada em 1973, para citar as primeiras de uma longa e importante lista de instituições dedicadas ao ensino, pesquisa e desenvolvimento voltados para a agropecuária no Brasil.

As políticas agrícolas foram estratégicas nesse processo de adoção das tecnologias que eram geradas, tendo como veículos os chamados insumos modernos. O crédito para agropecuária, conforme expõem Silva e Lapo (2012), deu grande passo em 1965 com a implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), envolvendo Banco Central, Banco do Brasil, bancos regionais e estaduais, bancos privados, e outras entidades, inclusive de assistência técnica e extensão. Recursos do Tesouro Nacional eram alocados ao Banco Central e transferidos majoritariamente ao Banco do Brasil. A esses recursos fiscais somavam-se as exigibilidades sobre os depósitos à vista dos bancos comerciais, como mostram Oliveira e Montezano (1982). No auge do crédito subsidiado (final dos anos 1970), seu volume ultrapassava 50% do PIB agropecuário. Shirota (1988) estimou que, em vista de taxas de juros reais negativas de 30% a 40%, o subsídio via crédito rural tenha chegado a 20% do PIB agropecuário. Os impactos sobre a utilização de insumos químicos e maquinário foram substanciais. Ademais, conforme Chaddad et al (2006), os gastos públicos com a agricultura se avolumaram, de forma que a parcela da produção de grãos apoiada por essa política cresceu de 5% para 45% entre 1968 e 1980. Os

gastos com política agrícola chegaram a 7,5% dos gastos totais da União no final dos anos setenta (Gasques et al, 2006).

O Centro-Oeste é atualmente o foco das atenções no que diz respeito ao agronegócio. Evoluiu de 3% do PIB agropecuário nacional em 1950 a 22% em 2017, e esse crescimento se deu com forte retração relativa do Sudeste (52% a 22%, no mesmo período) e certa estabilidade no Sul, desde 1980. Como relatam Batista et al (2007), uma primeira “Marcha para o Oeste”, dos anos 1940 e 1950, resultou em fracasso por falta de planejamento e de investimentos sociais e de infraestrutura. Dessa forma, sabe-se que de 1940 a 1960 a área explorada para agropecuária no Brasil cresceu mais de 40%, embora majoritariamente no Sul e no Sudeste.

A incorporação efetiva do Centro-Oeste e do Norte veio após a mudança da capital federal para a região em 1961. Investimentos públicos substanciais em infraestrutura foram realizados, como a construção das rodovias Belém-Brasília, BR-364 (ligando São Paulo ao Acre) e a BR-163 (do Rio Grande do Sul a Santarém no Pará). Programas de ocupação e colonização se deram em Goiás e Mato Grosso do Sul e, nos anos 1970, em Mato Grosso (Diniz, 2006). A rodovia Transamazônica – ainda inacabada – conectando o Nordeste ao Norte teve sua inauguração em 1972, fator que tem sido considerado como desencadeador do desmatamento da floresta na região amazônica, como aponta Fearnside (2006).

Havia um entendimento entre o setor público e as companhias privadas nacionais e estrangeiras de que, de um lado, o primeiro proveria infraestrutura, pesquisa, incentivos fiscais e subsídios e, de outro, as companhias levariam a cabo a ocupação das novas regiões preferivelmente na forma de grandes empresas<sup>23</sup>.

A ocupação das fronteiras ocorreu, como foi dito, contemporaneamente a uma aceleração dos investimentos públicos em pesquisa sobre tecnologia agrícola criando-se um sistema nacional liderado pela Embrapa. Uma das principais missões da estatal (em parceria com outros centros

---

23. Para detalhamento dos programas públicos no contexto da ocupação do Centro-Oeste e do Norte, consultar, por exemplo, Abreu (2001).

de pesquisa) era tornar o cerrado viável. Um pacote de políticas agrícolas proporcionava maior segurança de preços de produtos e financiamento favorecido para a aquisição de insumos e maquinário compatíveis com novos padrões tecnológicos. O apoio através de preços mínimos – tanto compra como empréstimos – instituído nos anos 1940 ganharam tração nos anos 1970, e atingindo seu auge na segunda metade dos anos 1980.

Conforme Sousa et al (2020), o crédito rural quintuplicou nos dez anos de 1969 a 1979, período em que a participação na sua absorção pelo Sudeste caiu de 50% para 30% e a do Sul vai de 30% para 40% e a do Nordeste de 12% a 18%. O aumento na participação do Centro Oeste se deu nos anos 1980, de 10% para 32%, período, porém, em que o volume total caiu 77%, de sorte que o volume absoluto real de recurso à região diminuiu 30%.

A expansão em ritmo crescente da fronteira agrícola (Centro-Oeste e Norte) com apoio oficial expressivo partir dos anos 1970 a 1980, mas acelerando-se a partir dos anos 1990, movida pela integração ao mercado mundial em forte crescimento, levanta a questão da mais alta relevância ligada a seu impacto sobre o desmatamento ilegal. Dados do INPE<sup>24</sup> para a Amazônia Legal – a partir de 1988 – sobre esse fenômeno apontam um espantoso salto para um recorde da série em 1995 (95% em relação ao ano anterior). A década de 1990 foi aquela em que a participação do Norte no PIB agropecuário dobrou (de 6% para 12%). Manteve-se o desmatamento nos anos seguintes, sob taxas anuais relativamente mais altas na segunda metade da década de 2000, mas com forte aceleração de 2002 a 2004 (ano em dobra em relação a 1997, mas fica 4% abaixo de 1995). Nesse período foi o Centro-Oeste que praticamente dobrou sua participação no PIB agropecuário nacional. De 2004 a 2012 a taxa anual de desmatamento cai impressionantes 83%, apesar do forte crescimento do PIB no Centro-Oeste e no Nordeste (em torno de 4 e 5 pontos percentuais, respectivamente, na participação no PIB da agropecuária). O desmatamento voltou a crescer desde 2013, com duas fortes acelerações em 2019 e 2021.

---

24. Disponível em: [http://terrabrasil.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasil.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)

Fatores macro e microeconômicos, internacionais, nacionais e regionais tendem, em separado ou em conjunto, a influenciar o desmatamento. Sem contar, evidentemente, sobre a firmeza de propósitos com que a lei é cumprida. No que toca a questões econômicas, Ferreira Filho et al (2016) realizaram estudo dos possíveis impactos de restrições ao desmatamento no Brasil, inclusive sua cessação a partir de 2015. Comparando a situação em 2005 e a projetada para 2025, assumindo crescimento da economia de 2,5% ao ano bem como tendência de aumento nos termos de troca internacionais, os resultados indicaram, por exemplo, que o desmatamento zero levaria a uma diminuição da área com culturas de 1 milhão de hectares em relação a 2005. A área de pastagem cairia 5,3 milhões de hectares. Tais resultados indicam expressiva substituição de pastagens por culturas. Ademais, mostram os autores, a redução na produção é bem menor do que na área, consoante com os aumentos de produtividade esperados face à elevação do preço da terra (devida à retração de sua oferta), favorecendo o uso de insumos portadores de tecnologia. Os resultados do trabalho evidenciam possíveis perdas econômicas: 0,07% do PIB nacional, mormente nas regiões mais afetadas – Norte: cerca de 0,5%, Mato Grosso: 0,5% e Maranhão e Piauí: 0,4%.

### **2.3 Crise fiscal, liberalização e globalização**

No decorrer dos anos 1980, as duas fontes de apoio oficial à agricultura se debilitaram. Foi uma década de turbulências em relação a dívida pública (externa e interna), distúrbios fiscais entre entes da federação, descontrole da inflação e implementação de planos heterodoxos para controlá-la. Ademais, houve substancial queda dos depósitos à vista (face ao acirramento da inflação) e conseqüentemente do potencial de financiamento rural através de exigibilidades. Gasques et al (2017) informam que o volume real do crédito rural foi reduzido em 71% no curto período entre 1986 a 1990, quando ficou em cerca de 20% a 30% dos valores reais dos anos 1970. Como mostra a Figura 3, nesse curto período, o setor também experimentava significativa queda de 34% nos seus preços relativos. Com isso a Renda Real – PIB volume vezes preço relativo PR – se descolou da evolução do PIB Volume, e sofre uma queda de 33% entre 1986 e 1990.

Comparando-se as médias das décadas de 1980 e 1990, conforme mostram Gasques et al (2017), nota-se que, de um lado, os gastos com pesquisa especificamente cresceram 16% (acompanhando os gastos com a agropecuária), mas, de outro, o crédito caiu 64%. Os gastos totais com a agropecuária, em termos relativos, perderam expressividade no orçamento da União, caindo de 6% para 3%, com cortes e economias substanciais nas políticas de preços e crédito subsidiado. Segundo Chaddad et al (2006) em 1982, 45% da produção de grãos beneficiou-se do programa de suporte de preços. Mas, seguiu-se um período de redução da intensidade dessa política, quando aquela proporção ficaria em torno de 5% nos anos 1990. À redução dos recursos para suporte de preços somou-se a forte valorização real da moeda nacional (52% entre as décadas de 1980 e 1990), e assim a sustentação de preços proporcionada pelas exportações perdeu expressivamente a sua eficácia.

Como resultado, no período entre os censos de 1980 a 1995, o crescimento anual do PIB da agropecuária desacelerou para 2,7% ao ano – ainda uma taxa ainda significativa, sustentado pelo avanço da produtividade da terra (2,8%) e do trabalho (3,8%) – graças à pequena redução havida no uso de insumos. Porém, ocorreram também a estagnação da área explorada e a queda na ocupação (-1,1%), assim como a diminuição da área das lavouras (-1%) e a estagnação das pastagens, cuja intensidade de uso, porém, se elevou moderadamente (1,7%).

O corte de crédito com queda de renda real iria gerar sérios problemas financeiros ao produtor, principalmente tendo em conta que a redução média, da década de 1980 para 1990, no uso de insumos foi de apenas cerca de 5% (permitindo que o crescimento prosseguisse), como se depreende em Gasques et al (2012). Sob o ângulo financeiro iria se desencadear complexo e prolongado processo de reestruturação da dívida agrícola, que incorporara mecanismos de indexação visando a redução de subsídios, com substancial queda nos gastos fiscais, como detalha Távora (2014). Evidentemente, não se questiona a necessidade macroeconômica de contenção de gastos e subsídios, mas que tivesse de ser feita nessa oportunidade e de forma abrupta.

A política de suporte de preços por meio de estoques foi substituída no decorrer dos anos 1990 por programas<sup>25</sup> visando contornar tanto a necessidade de operações logísticas, comerciais e financeiras por parte do governo nos mercados, como reduzir os custos da política. Quanto ao crédito, sua recuperação e aumento da disponibilidade veio com a tendência de criar instrumentos que favorecessem o maior envolvimento das cooperativas. O Programa de Equalização da Taxa de Juros também foi fundamental para a economia de recursos públicos.

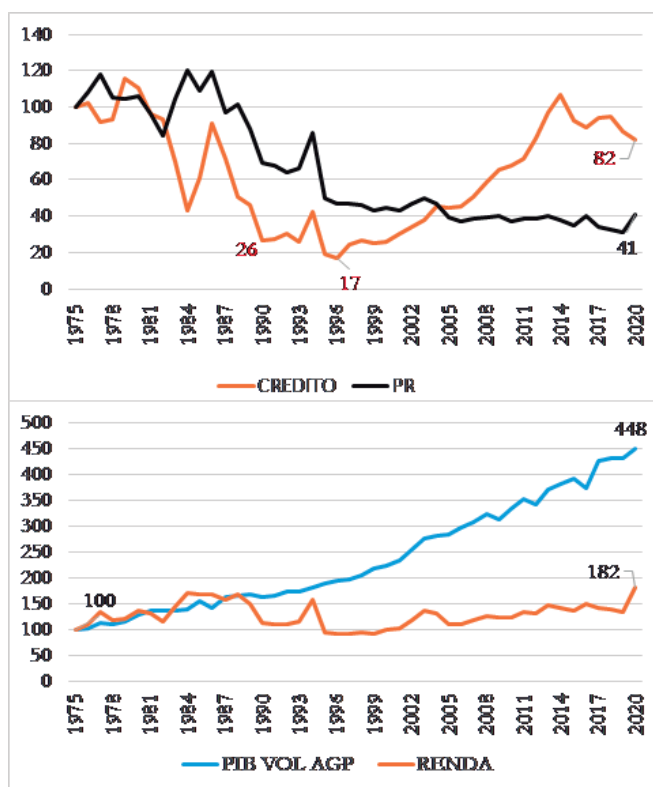


Figura 3. Índices de crédito rural deflacionado pelo IGP-DI, preço relativo da agropecuária, PIB volume e renda real da agropecuária – 1975-2020

Fontes: IBGE, FGV, CEPEA. Cálculos do autor

25. Exemplos: Programa de Escoamento de Produto (PEP), Prêmio de Equalização Pago ao Produtor (PEPRO) e outros programas baseados em opções de venda.



Em síntese, enquanto o PIB Volume cresceu em média, entre as décadas de 1980 e 1990, 26%, ou 2,3% ao ano (movido essencialmente pela produtividade da terra, 2,8% ao ano, e do trabalho, 3,8%), o PR (Preço Relativo) caiu 35% e a renda real do produtor, 18%. A queda de preços ao produtor, como mostra a Figura 1, chegou ao consumidor, cujos preços reais dos alimentos (medido pelo IPCA para o grupo alimentos, IPCAL/DEF) caíram em média 25%. A seguir, os preços relativos ao produtor e ao consumidor passaram a seguir a mesma tendência de queda desde o Plano Real. Na Figura 3 se verifica que, entre 1995 e 2020, enquanto o volume produzido cresceu cerca de 150%, o preço relativo caiu 30%, de forma que a renda real da agropecuária aumentou cerca de 80%. A queda de preços ao produtor pode por ele ser absorvida face à elevação de produtividade, somada a aumentos de tamanho dos estabelecimentos e assim produzindo economias de tamanho importantes, o que é detalhado mais adiante. Evidentemente, para que a queda de preço beneficiasse os consumidores de baixa renda, a criação e subseqüentes ampliações de programas de transferência foram e têm sido essenciais. Sem renda (ou com renda muito baixa) não haveria como os pobres usufruírem a queda de preços agropecuários.

A criação de instrumentos de financiamento privado<sup>26</sup> nos anos 2000, reduzindo a pressão sobre o crédito oficial, tem proporcionado volume expressivo de recursos<sup>27</sup>. Sob esse objetivo, a participação dos bancos privados ultrapassava 40% nos idos de 2010. Para um relato das mudanças no crédito rural dos anos 1990 em diante, ver Ramos e Martha Jr. (2010).

Considerando-se a evolução do crédito rural oficial, nos anos 2000 seu volume real tem crescido ao redor de 6% ao ano, enquanto o PIB real

---

26. Podem ser mencionados os seguintes instrumentos: Cédula de Produto Rural (CPR) em 1994 (modalidade entrega física). A modalidade financeira foi instituída em 2001; em 2004 surgiram a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA).

27. Silva e Lapo (2012), por exemplo, estimaram que, em 2010, o crédito para custeio da soja no Centro-Oeste foi coberto das seguintes formas: (a) crédito oficial 33,6%, sendo bancos com 24,4% e cooperativas com 9,2%; (b) crédito privado (66,4%), sendo: fornecedores de insumos 33,2%, tradings, agroindústrias e exportadores 33,2%. Com esse total do crédito foram cobertos 71% dos gastos de custeio. O restante desses gastos foi coberto com recursos próprios (29%). Essas cifras estão em consonância com a avaliação de Ramos e Martha de que 70% do capital de giro dos produtores procedem de recursos próprios e dos demais agentes do agronegócio.

agropecuário tem evoluído a 4,7% ao ano. Assim a relação entre crédito e PIB tem andado pouco acima de 60%, comparada a algo em torno de 20% nos anos 1990. Conforme dados do Cepea/Esalq-USP, os PIBs Volume dos setores de insumos e maquinário, em conjunto, têm crescido perto de 3,7% ao ano. Nos anos 2000, graças a uma certa estabilidade média de tendência de preços (embora com ciclos periódicos), em termos de renda real os crescimentos para os dois segmentos não foram muito diferentes (4,3% ao ano para insumos e 5% para a agropecuária). Como se sabe, a participação expressiva do crédito de fontes privadas tem sido importante para o crescimento de ambos.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), estabelecido em 1996, visou a atenuar a concentração na distribuição de recursos e adequar o financiamento às necessidades e demandas dessa categoria de produtores. Quanto aos valores de financiamento, os recursos do PRONAF têm seguido a tendência do total de crédito rural oficial, mantendo uma proporção de 13% a 14% (Banco Central, *apud* Baccarin, 2021).

Guanziroli et al (2020), com base em dados do IBGE, mostram que a agricultura familiar em relação à agricultura não familiar, no período em que vem sendo acompanhada mais acuradamente, de 1996 a 2017, vem proporcionalmente (a) aumentando sua representatividade numérica (de 85% para 91% dos estabelecimentos), (b) aumentando sua área total (de 30% para 33% do total), (c) ocupando mais trabalhadores (de 77% para 81% do total) e (d) gerando relativamente menos renda (38% para 28% do Valor Bruto da Produção total). Em termos absolutos, enfatize-se, o VBP da agricultura familiar cresceu 53%, enquanto no grupo não familiar o aumento foi de 136%.

Guanziroli et al (2020) mostram também que a agricultura familiar como um todo vem se voltando mais para a produção da pecuária de corte (24% para 40% do total do VBP dessa atividade) e leite (52% para 67%), e menos à criação de suínos (58% para 31%) e aves (40% para 22%). De modo geral, sua importância na produção de lavouras temporárias vem caindo (casos de arroz, cebola, feijão, milho, soja e trigo), e também de

cana. De outro lado, a produção de café vem aumentando e a de laranja caindo. Os grandes destaques da agricultura familiar estão no fumo (97% do total) e na mandioca (86%). De 1996 a 2017, o número de estabelecimentos e a área na agricultura familiar cresceram quase proporcionalmente (em torno de 10%). A produtividade por hectare cresceu 40%, enquanto para a agricultura não familiar o crescimento foi de 150%. Os aumentos da produtividade do trabalho (medida por VBP/pessoa) foram, respectivamente, de 73% e 242%. Em 1996, a produtividade do trabalho na agricultura não familiar era 5,4 vezes a da agricultura familiar e, em 2017, a cifra atingiu 6,6 vezes.

Entre os familiares se observa menor, porém ainda expressiva, concentração de renda. Em 2017, 12% (10% em 1996) dos estabelecimentos, com 28% (22%) da área, geravam 62% (51%) do VBP. No outro extremo, 55% (66%) dos estabelecimentos, com 41% (46%) da área, geravam 14% (20%) do VBP. Visualiza-se um encolhimento da camada mais pobre, numericamente e em participação na área.

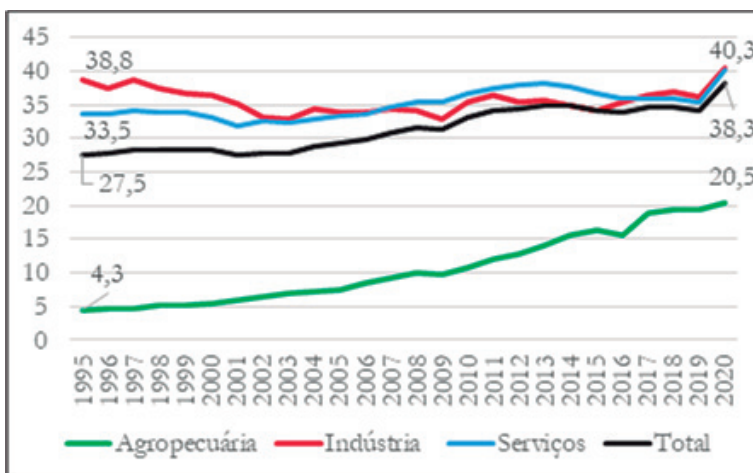
Barros (2000) coloca essas mudanças – redução de intervenção no mercado e de subsídios e esforço de melhor distribuir os recursos públicos – havidas a partir dos anos 1990, num contexto de severa escassez de recursos públicos e de pressões para liberalização econômica em nível mundial e também o agravamento na desigualdade e pobreza no Brasil. Deve ser salientado, nesse contexto de mudanças, que as despesas voltadas para ciência e tecnologia foram poupadas de cortes severos, mantendo-se ao longo dos anos 1990 uma média correspondente a seu auge ocorrido em 1982. Nos anos 2000, conforme mostram Gasques et al (2017), os valores reais de crédito triplicaram, depois da forte queda nos anos 1990. Os gastos com pesquisa em agropecuária duplicaram entre 1995 e 2015.

Correlacionada a essas políticas, a evolução da produtividade do trabalho, por exemplo, ilustra muito bem o ímpeto do crescimento da agropecuária brasileira, como se mostra na Figura 4. Nota-se que, a contar de 1995 até 2020, a produtividade do trabalho na agropecuária quase quintuplicou, enquanto na indústria ela aumentou tão somente 4% e nos serviços, 20%. Deduz-se que o aumento de quase 40% na produtividade do

trabalho no Brasil deveu-se em grande medida ao avanço havido na agropecuária. Mesmo assim, se em 1995 essa produtividade representava 16% da total no Brasil, em 2020, ainda era apenas a metade. Há, portanto, um longo caminho a ser percorrido no setor agropecuário para que haja uma maior aproximação à produtividade dos demais setores. Desses, em especial a indústria, espera-se que apresentem resultados mais expressivos, saindo de uma quase estagnação. Se tal meta porventura vier a acontecer, maior empenho será demandado da agropecuária em termos de produtividade do trabalho.

No horizonte mais longo, as despesas voltadas para ciência e tecnologia quadruplicaram-se de 1975 a 1987, sustentando a seguir, em média, esse nível nos vinte anos seguintes. Nos dez anos até 2016, importante destacar, os gastos com pesquisa dobraram. Pode-se constatar que a tecnologia gerada tem sido utilizada tanto pelo apoio das políticas agrícolas, como pela sua própria economicidade, ou a conjugação de ambos. Dessa forma, insumos portadores de tecnologia tiveram assegurada a expansão de sua demanda, fortalecendo o segmento produtor de insumos agropecuários, ou seja, a agroindústria postada a montante da agropecuária.

Segundo Quartucci (2007), em 1990 apenas 5% dos adubos fosfatados eram produzidos no Brasil, cifra que aumentou para 9% em 2010. Em 1990, reduziram-se as tarifas de importação de fertilizantes, a que se seguiu o programa de privatização da indústria, cuja concentração viu-se substancialmente aumentada. Na formulação e distribuição de NPK, três empresas respondem por 73% da atividade. A dependência em volume de importação de fertilizantes em 2020 era de 81% (SEAE, 2021). Em períodos recentes, a cultura da soja respondeu pelo emprego de 44% do total consumido no Brasil; a seguir vêm milho com 17%, cana-de açúcar com 11%, algodão, 6% e café, 5%. De acordo com a FAO (2004), o consumo de NPK no Brasil cresceu 340% de 1970 a 2002, enquanto a área com lavouras cresceu 74%. De 2006 a 2017, dados do IBGE revelam que o consumo avançou 75%, enquanto a área cresceu 14%. Adubos e corretivos chegaram a um quarto dos gastos com insumos na agropecuária, conforme os dados do Censo Agropecuário de 2017.



**Figura 4. Produtividade do trabalho da agropecuária, indústria e serviços e da economia brasileira (R\$/hora de 2019)**

Fonte: Observatório da Produtividade Regis Bonelli, FGV/IBRE.

Quanto ao uso de defensivos, a partir de 1990 se observou uma forte aceleração, quase triplicando seu volume (FAOSTAT, 2022) em 10 anos, até 2000. De 2000 a 2015, o volume quase triplicou novamente. Em 2017, 18% dos gastos com insumos eram dirigidos a defensivos. Soja, milho, cana-de-açúcar e algodão empregavam 85% do total de agrotóxicos no Brasil, de acordo com o IBGE.

O crescimento acelerado do consumo de agroquímicos – fertilizantes e defensivos – como apontam, por exemplo, Sambuichiet al (2012), ao lado de garantir substancial aumento de produção poupando o uso da terra, traz preocupações sobre seu impacto sobre a saúde de produtores, consumidores e animais em geral, podendo ter efeitos nefastos de longo prazo sobre a biologia dos solos e agentes polinizadores e sobre o aquecimento global pela emissão de gases ligados ao efeito estufa.

Silva et al (2020) apontam que o número de tratores por mil hectares que chegara a 16 em 1995, recuou para 13,5 em 2006. Simultaneamente, entretanto, teria havido um acréscimo de 23% na potência dos tratores. Entre 2006 e 2017, ocorreu uma recuperação no índice para 17,1, com pequena

queda na potência. De qualquer forma, entre 2006 e 2017, o número de estabelecimentos com tratores multiplicou-se por 2,8. Já a frota de tratores na agropecuária brasileira cresceu 50%. Nos anos 2000, duas empresas respondiam por mais de 70% das vendas no Brasil (Vian et al, 2013).

Duas importantes tendências ocorridas nos anos 2000, conforme destacam Barros, Castro e Almeida (2020), foram a redução relativa nos pesos dos insumos químicos – fertilizantes (34% para 25%) e defensivos (21% para 18%) – nos gastos com insumos, com simultâneo aumento na tecnologia biológica – sementes (4% para 10%). Outra mudança foi o aumento do peso dos gastos com alimentação animal – sal e ração – de 12% para 19%.

Vicente et al (2001) calcularam que entre 1970 e 1995 a relação de troca produto/insumo – comparando preços de produtos e insumos – caiu em média 30% no Brasil. Com base em dados do Cepea/Esalq-USP<sup>28</sup>, pode-se concluir que de 1996 até 2019 a relação de troca para a agropecuária caiu perto de 50%. As relações de preços de produtos e insumos têm evoluído sistemática e marcantemente de forma desfavorável à agropecuária desde os anos 1970 - aproximadamente 65% de queda de 1970 a 2019. A explicação para o crescente uso de insumos (agroquímicos e maquinários) deve estar relacionada às economias proporcionadas pelo efeito dos mesmos sobre a produtividade, pois, conforme Gasques et al (2017), a produtividade total de fatores (PTF) multiplicou-se por aproximadamente 3,9 anuais entre 1975 e 2017. No que diz respeito ao financiamento nas últimas duas décadas, o crédito privado tem tido papel de destaque, ainda a ser devidamente avaliado.

Avançando no tempo considerado na Tabela 1, no período de 1995 a 2006, o crescimento do PIB volta às altas taxas anteriores (4,1% ao ano), explicado unicamente pela elevação da produtividade da terra (4,5%) e do trabalho (4,8%), com moderado aumento da área de lavouras (1,7%) e queda nas pastagens (-1%), mas com intensificação no seu uso. Trata-se de resultados especialmente ligados ao Centro-Oeste.

---

28. Ver <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>

Por fim, entre 2006 e 2017, o PIB mantém boa taxa de crescimento (3,3% ao ano), o que se explica pelo aumento da produtividade da terra (2,9%), o aumento moderado da área de lavouras (1,2%) e o expressivo crescimento da produtividade do trabalho (4,2% ao ano). Pastagens e rebanho bovino ficaram estagnados. As regiões Centro-Oeste e Norte lideraram o processo, como indica a Figura 2.

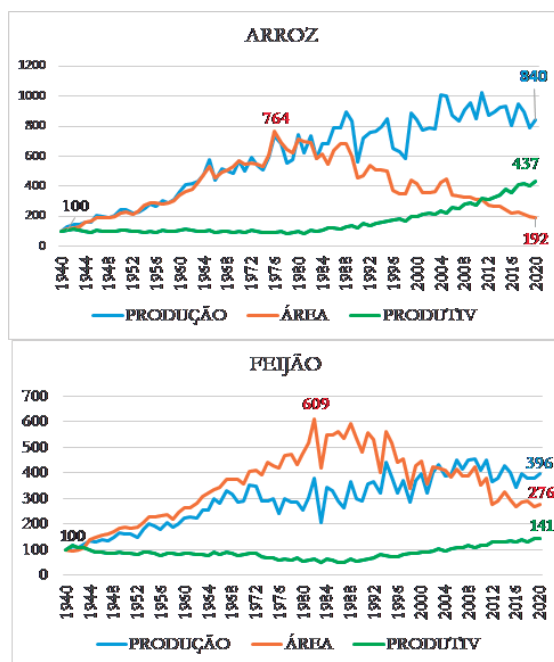
Considerem-se as mudanças na importância relativa das cinco regiões brasileiras em relação ao PIB agropecuário de 1940 a 2019. Sob esse aspecto, destaca-se a região Sudeste, que esteve à frente ao longo de todo o processo de transformação do setor. É verdade que essa importância caiu ao longo das décadas: de 52% em 1950 para 22% em 2019. A região Nordeste tem uma participação quase estável em torno de 20% enquanto o Sul oscila entre 20 e 30%. Centro-Oeste e Norte começaram a série em 1940 com 4% e 3% respectivamente. Mas o Centro-Oeste teve um processo de crescimento mais acelerado, chegando a 22% em 2019, enquanto o Norte chega a 10% (com expressivo avanço na década de 1980, chegando em 1990 a representar 12% do PIB agropecuário nacional).

## **2.4. Revolução Verde e a evolução das principais culturas**

O foco primeiro da atividade agropecuária é a produção a custos que viabilizem o consumo interno e as exportações (possibilitando o consumo de bens não produzidos internamente). O consumo interno, porém, depende da oferta de bens (e, evidentemente, seus custos) como também da renda da população em geral. As exportações dependem da oferta e da demanda internas – resultando em possíveis excedentes exportáveis – e da competitividade, ou seja, como os custos da produção doméstica se comparam com os custos dos demais produtores mundiais. Se no país, como é o caso do Brasil, parte da população é pobre (ou muito pobre) – um fato associado ao processo histórico de formação da sociedade, que sistematicamente ignora ou fracassa em criar os mecanismos para sua superação – a ponto de não contar com renda para consumir produtos agropecuários em cuja produção o país é competitivo (ou seja, produz a custos compa-

ráveis aos menores encontráveis no mundo), a garantia de consumo de alimentos por essa parte da população dependerá de programas de distribuição ou transferência de renda eficientes, bem dimensionados em termos de valor e ao público a ser alcançado. Notar que a necessidade desses programas independe de ser a agropecuária competitiva ou não; deduz-se, porém, que se ela o for, o custo do programa será menor porque os preços dos alimentos serão menores, evitando, inclusive, a necessidade de importação, o que traria outras variáveis para o problema.

Para evidenciar a natureza da questão de produção de alimentos no Brasil, na Figura 5 são apresentadas as evoluções da produção, da área e da produtividade de três principais lavouras alimentares – arroz, feijão e trigo – cujas áreas cultivadas atingiram seus máximos em torno dos anos 1980, significando que as três lavouras perderam o interesse dos produtores e ou dos consumidores (por razões econômicas ou de preferências), embora suas produtividades, desde 1980, tenham aumentado de três (feijão), quatro (trigo) a cinco vezes (arroz). Importante observar que, mesmo assim, tanto para arroz como para feijão, o Brasil não se acha entre os vinte primeiros colocados em termos de produtividade (Ferreira e Barrigossi, 2021).





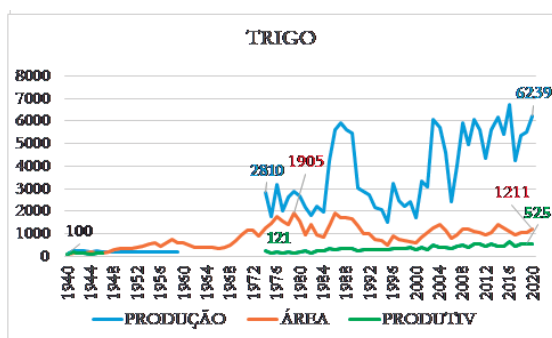


Figura 5. Área, produção e produtividade de arroz, feijão e trigo; 1940-2020.

Fontes: IBGE/IPEADATA. Cálculos do autor

Diversos fatores demográficos ligados à sociedade atual parecem estar contribuindo para a queda de consumo, mormente de arroz e feijão, no Brasil (Rezende, 2020)<sup>29</sup>. Em termos estimativas econométricas, Hofmann (2000) já reportava elasticidades-renda muito baixas para arroz (0,009 para 1987-88 e 0,014 para 1995-96) e feijão (-0,057 e -0,041). Vaz e Hoffmann (2020) reportam estimativas mais recentes igualmente baixas de elasticidades-renda para o arroz (0,0 para 2002/03, 0,029 para 2008-09, -0,018 para 2017/18) e feijão (-0,038, -0,0004 e 0,032). Tais estimativas e conclusões sugerem que, embora a limitação de renda possa criar barreiras severas ao consumo de arroz e feijão, tais evidências empíricas apontam para a possibilidade concreta de que aumentos de renda não levem necessariamente ao consumo maior de arroz e feijão no Brasil. A renda maior seria direcionada para o consumo de outros alimentos, como carnes frescas e processadas, derivados do leite, frutas, legumes e verduras, bebidas, além de forte presença da alimentação fora do domicílio.

O caso do trigo tem suas especificidades. Em primeiro lugar, teve sua área aumentada bem mais intensamente do que arroz e feijão entre 1940 e

29. “As conclusões do estudo foram que o fato de a mulher trabalhar, a composição das famílias, como domicílios unipessoais e domicílios com múltiplos adultos, a localização (urbano e metropolitano), o menor tamanho das famílias e uma maior renda parecem influenciar negativamente o consumo de arroz e feijão, sendo fatores relacionados à queda do consumo domiciliar” (Rezende 2020, p.4).

1980 (19 vezes, em comparação com 6 para o feijão e 8 para o arroz). Boa parte desse aumento se deu no contexto do monopólio estatal de comercialização que prevaleceu até 1990, quando a produção nacional foi então exposta à competição internacional. De 1980 a 2020, sua área reduziu 22%, mas a produtividade triplicou.

Na Figura 6 aparece a evolução da disponibilidade interna (produção mais importações menos exportações) de arroz, feijão e trigo no Brasil. Nos três casos não há forte tendência de mudança de patamar de disponibilidade interna. Nos casos de arroz e feijão, o Brasil passou de importador marginal para exportador marginal. No caso do trigo, também não há tendência clara na evolução da disponibilidade, a qual, porém, é bem mais instável, sendo que o Brasil continua dependendo expressivamente das importações, tendo migrado de 60% para 50% a partir de 2010. A produção do trigo no cerrado é vista com grande otimismo, principalmente graças às variedades específicas desenvolvidas pela Embrapa, inclusive com uso de irrigação. Em 2019, plantavam-se 100 mil hectares, área que, atingindo seu potencial, pode chegar a 2 milhões de hectares (um aumento de 20 vezes)<sup>30</sup>.

Da Figura 7 constam as evoluções de produção, área e produtividade de soja e milho. A área de milho cresce desde os anos 1940, tendo triplicado até 1980 e aumentado mais 50% nos próximos 40 anos até 2020. Sua produtividade se elevou 50% nos anos 1940, mas manteve-se ao redor desse nível até o início dos anos 1970. A partir de então se retraiu face à elevação de custos (derivada da crise do petróleo) e a competição com a cultura da soja, que se expandia. Somente a partir dos anos 1990 houve expressivo crescimento da produtividade, que triplicou desde 1980. A produção, por sua vez, quase quintuplicou desde 1980 a 2020, com aceleração a partir dos anos 2000 em razão da evolução da cultura de segunda safra.

A evolução da cultura da soja é apresentada também na Figura 7. A produtividade desse cultivo experimentou uma trajetória de alta no início dos anos 1970, período em que a do milho se retraía. Até 2020, essa

---

30. Ver: Embrapa News (18/02/2020): “Produção de trigo no Cerrado do Brasil Central tem potencial para crescer 20 vezes”.

produtividade dobrou – lembrar que a do milho triplicou num prazo mais curto (desde 1990). Em relação a 1970, entretanto, ambas as produtividades aproximadamente dobraram. Portanto, a imensa diferença na evolução da produção entre as culturas de milho e soja se explica pela expansão da área com a leguminosa: entre 1970 e 2020, enquanto a área de milho cresceu 85%, a de soja multiplicou-se por 28, uma clara indicação da lucratividade da cultura da soja em relação à do milho.

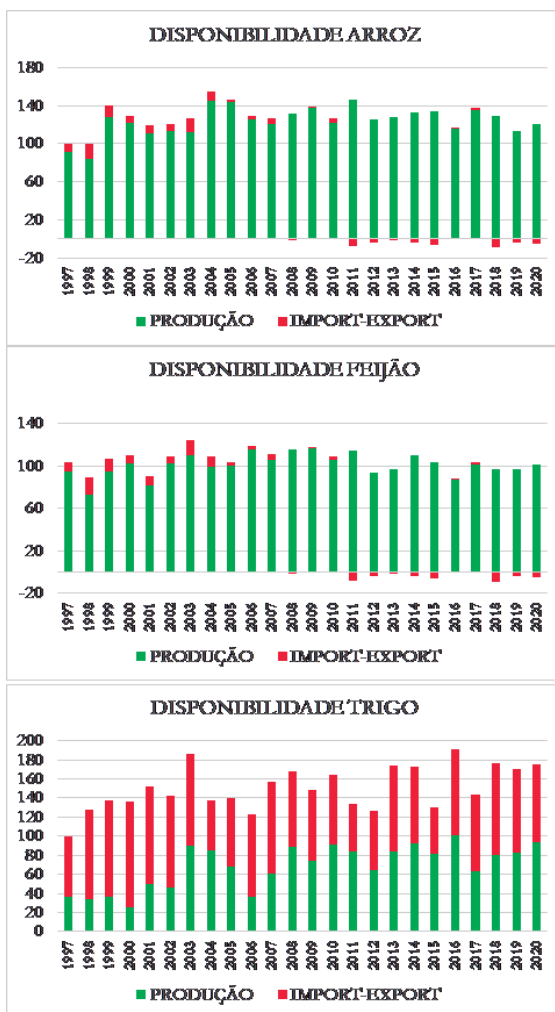


Figura 6. Disponibilidades internas de arroz, feijão e trigo no Brasil; 1997-2020.

Fontes: IBGE, MDIC/MAPA/Agrostat. Cálculos do autor.

Na Figura 8 apresentam-se os dados referentes a duas culturas perenes e de tradicional importância na agricultura brasileira: cana e café. Enquanto o café vem apresentando redução de área (perdendo 25% nos últimos 80 anos), a cana teve sua área multiplicada por 18.

A produtividade da cana avançou firmemente desde os anos 1950, dobrando praticamente desde então; mas uma quadruplicação da área ocorreu nos últimos 50 anos. O grande salto na produção de cana se dá nos anos 1970 com o expressivo aumento na produção de álcool e também, pela mesma razão, mas em menor grau, nos anos 1980. No último decênio, cana e seus dois derivados avançaram moderadamente e quase ao mesmo ritmo.

O café tem se caracterizado por produtividade instável, com fortes oscilações que se refletem em sua produção, não muito diferente, em média, de seu valor há 50 anos. Importante destacar, porém, que, nos últimos vinte anos, a produtividade do café dobrou – retomando níveis dos anos 1970, aparentemente numa tendência firme e sustentada (a ser acompanhada), com o concurso de novas variedades, ajustes de adubação e espaçamento e, muito importante, irrigação (Santinato et al, 2020). Sua área praticamente não se alterou desde 1970, tendo seu máximo, no período considerado, ocorrido em torno de 1960.

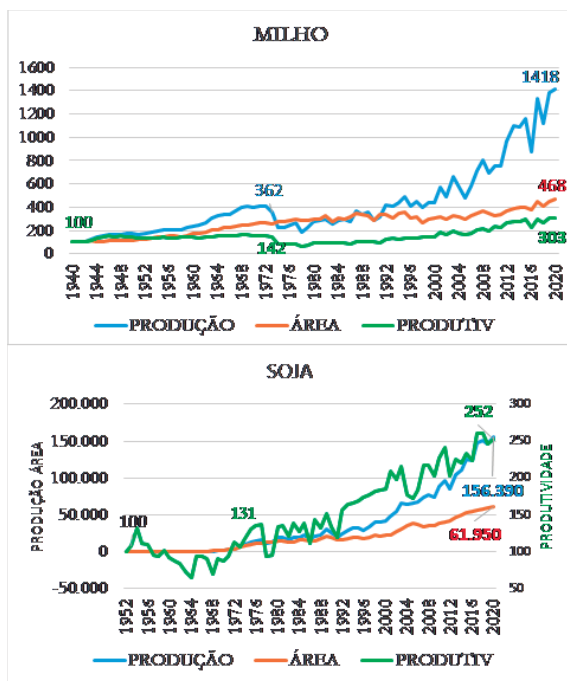


Figura 7. Área, produção e produtividade de milho (1940-2020) e Soja (1952-2020).

Fontes: IBGE/IPEADATA. Cálculos do autor.

Na Figura 9 examina-se a evolução de quatro produtos de origem animal. A produção (peso total) de carne bovina quase quintuplicou desde 1975 até 2019; somente entre 2000 a 2019 a produção dobrou. A área de pastagens parou de crescer em torno de 1980 (Tabela 1); assim tal resultado se deveu fundamentalmente à intensificação do uso da terra (mais animais por hectare). Ao mesmo tempo (2000 a 2019), observou-se um comparativamente pequeno avanço médio (0,5% ao ano) no peso das carcaças.

Nos casos de aves, suínos e leite (também na Figura 9), há um espetacular crescimento na produção de aves (9% ao ano, desde 1975). Para suínos e leite, os aumentos anuais foram de 5% e 3%. A produção de leite segue ao mesmo ritmo desde o ano de 1970. A de suínos teve uma aceleração para 7% desde meados dos anos 1990.

No balanço dos efeitos da chamada Revolução Verde, portanto, notam-se aumentos importantes de produtividade e produção para as atividades agropecuárias consideradas. A redução da área de culturas de arroz, feijão e trigo impediu que os resultados em termos de produção fossem mais expressivos. Essa redução de área havida nessas três culturas corresponde, no entanto, a apenas 4% da área total explorada pela agropecuária em 2017. Diga-se, também, que a área total explorada no Brasil acha-se praticamente estagnada desde 1980. Quanto à produtividade, desde 1980 (quando as três culturas começam a perder área) a do arroz cresceu 3,7% ao ano; a do feijão, 2,5%; e a do trigo, 2,8%. Essas taxas comparam-se favoravelmente às de soja, 1,6% ao ano; cana, 0,7%; e café, 0,3%. Tudo isso sugere que, se houvesse mercado, ou seja, demanda, não haveria restrição de recursos e nem de tecnologia para que a produção desses três produtos aumentasse no Brasil.

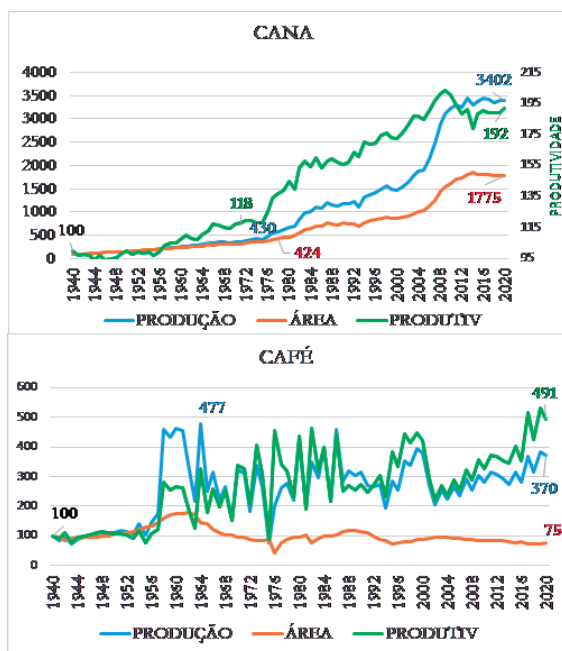


Figura 8. Área, produção e produtividade de cana e café; 1940-2020.

Fontes: IBGE/IPEADATA. Cálculos do autor

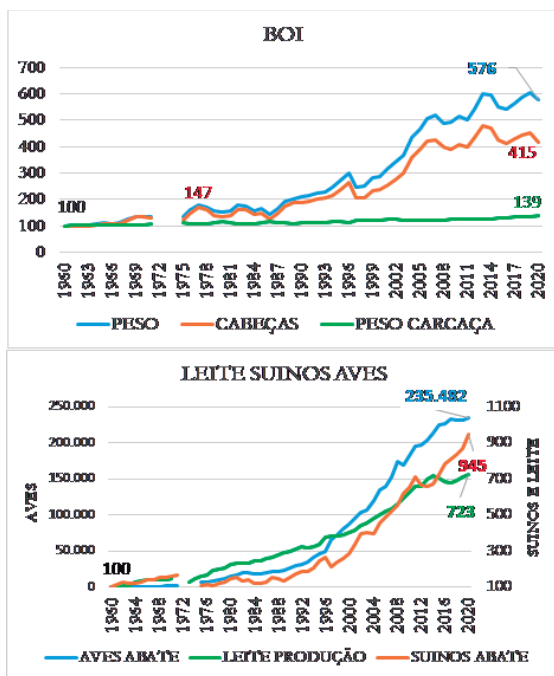


Figura 9. Produção de leite e abate de bovinos, aves e suínos; 1960-2020.

Fontes: IBGE/IPEADATA. Cálculos do autor

### 3. Produtividade e exportação: as alavancas do crescimento do agronegócio brasileiro

Barros (2018) atribui o crescimento do agronegócio, compreendendo o segmento primário (agropecuária, pesca, produtos florestais), a agroindústria e os agrosserviços, a duas alavancas: aumentos de produtividade e das exportações. Como já foi apontado, as iniciativas voltadas para a transformação da agropecuária brasileira visavam a atingir dois objetivos: o progresso socioeconômico da população rural e dar sustentação ao processo de industrialização e urbanização no Brasil. Evidentemente, tal transformação proporcionava lucrativas oportunidades para empresas multinacionais e brasileiras relacionadas aos negócios agropecuários.

Para José de Souza Martins, “A questão agrária é, em termos clássicos, o bloqueio que a propriedade da terra representa ao desenvolvimento do capital, à reprodução ampliada do capital” e “...a questão agrária tem a sua própria temporalidade...” (Martins, 1999, p. 98-99). Para o autor, “em princípio, a modernização das relações de trabalho e a melhora das condições de vida dos trabalhadores interessa, em primeiro lugar, ao próprio capitalista... [e, ademais, a] pobreza como empecilho ao desenvolvimento do capital e, por extensão, ao desenvolvimento da sociedade, ainda que nos limites do capitalismo” (*Ibid*, p.100).

Martins traz também à consideração a questão da exportação e da industrialização. Em suas palavras:

“Numa economia que está se tornando cada vez mais dependente de exportação, a redução dos preços dos produtos agrícolas é essencial na concorrência internacional. Na exportação de produtos industriais, o mesmo ocorre, na redução dos custos de reprodução da força de trabalho representados não só pela alimentação, que em grande parte vem da agricultura (...) Portanto, até mesmo a grave anomalia de uma massa de miseráveis vivendo em condições sub-humanas não compromete o desenvolvimento capitalista” (*Ibid*, p.100).

Haveria, portanto, a viabilidade de sucesso na exportação de produtos agrícolas e industriais – ou seja, do avanço econômico pela via do mercado externo, mesmo num contexto de substancial massa de pobres e miseráveis. Ademais, para concorrer internacionalmente, há que se produzir a custos menores ou no limite iguais aos concorrentes internacionais. Tendo-se tornado um dos líderes entre os exportadores mundiais, o agronegócio brasileiro tem disponibilizado sua produção, tanto para o mercado interno como para o externo aos preços mais baixos em escala mundial.

De fato, como mostra a Figura 10, o agronegócio experimentou acelerada intensificação nas exportações, as quais passaram a representar parcela crescente do seu PIB. A China tem sido o agente propulsor de enorme aumento da demanda internacional de produtos agropecuários, respondendo atualmente por 34% do faturamento brasileiro no exterior. Seu valor de compras do agronegócio multiplicou-se por 58 vezes de 1997 a 2021. Nesse papel, em 2008 a China ultrapassou os Estados Unidos (até



então terceiro colocado) e em 2016 a União Europeia (até então segunda colocada). De suas compras do Brasil, dois terços referem-se ao complexo da soja. O Brasil tem uma posição privilegiada – mas bastante arriscada – no comércio com a China.

O processo de aumento de eficiência resultou, em grande medida, da composição de tecnologia (e produtividade), bem como da intensificação na exploração das oportunidades de valer-se das economias de tamanho. Helfand et al (2020) calculam que o único estrato de tamanho de estabelecimentos que cresceu sistematicamente em importância na geração de VBP na agropecuária desde 1975 e até 2017 foi o daqueles acima de 1000 ha passando de 14% para 41%. Essa evolução vem se acelerando ao longo do tempo, processo que se intensificou a partir de meados de 1990. Aqueles entre 10 a 100 ha e de 100 a 1000 ha declinaram, aproximadamente, de em torno de 35% cada, para situar-se em torno de 25%. Já os menores que 10 ha passaram de 12% para 7,9%.

A exploração de economias de tamanho viabilizou a assimilação da queda real de preços entre as décadas de 1980 e 1990, intensificando-se nas décadas seguintes. Essa assimilação ficou evidenciada pela expressiva expansão da produção observada. Esta, por sua vez, se deu em razão de se ter o mercado internacional em franco crescimento em condições de absorver um volume crescente da produção agropecuária nacional sem queda importante de preços. Isso é mostrado na Figura 10.

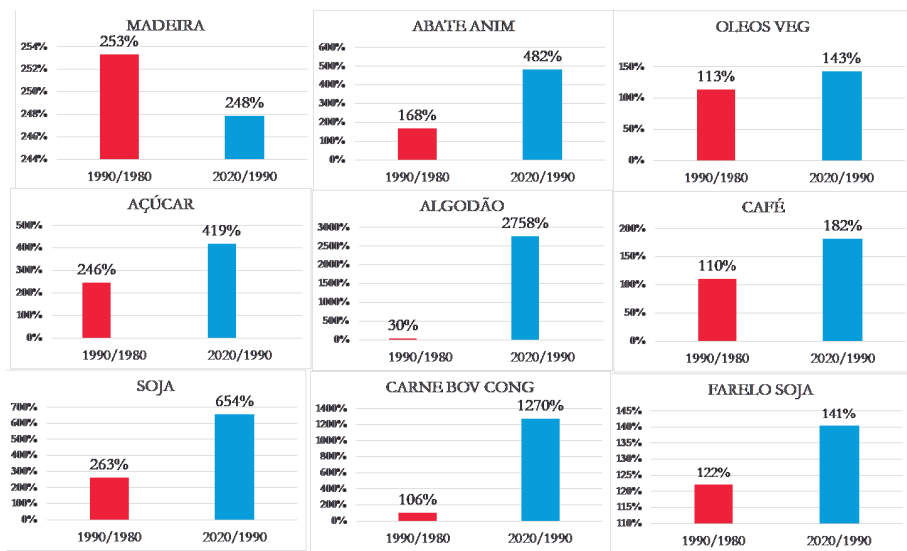


Figura 10. Taxas de crescimento do volume médio anual exportado entre as décadas de 1980 e 1990 e 1990 e anos 2000.

Fontes: FUNCEX/IPEADATA. Cálculos do autor.

Dos anos 1980 para os anos 1990, os volumes médios anuais exportados de produtos de madeira, soja e açúcar cresceram em torno de 250%; os volumes de produtos animais, óleos vegetais, farelo de soja e café cresceram entre 100% e 200%. Dos anos 1990 para os anos de 2000 até 2020, as médias anuais de volume exportação desses produtos aceleraram com destaque para carne bovina (1.270%), soja (654%), açúcar (419%). Foi também quando as exportações de algodão tiveram crescimento excepcional (2.758%). Os volumes de madeira, café, farelo e óleo cresceram em torno de 150% a 250%.

Como resultado dessa expansão das exportações agropecuárias, como mostra a Figura 11, enquanto a economia brasileira como um todo, de 1995 a 2020, apresentou coeficiente de exportação que evoluiu de 6,1% para 14,5% de seu PIB, o agronegócio especificamente o fez de 7,4% a 26,2%<sup>31</sup>, período em o PIB Volume do agronegócio cresceu 44% (e o da

31. É importante enfatizar que o valor das exportações deve ser comparado ao tamanho do agronegócio, incluindo, assim, as etapas de transformação (agroindústria) e os agrosserviços (logísticos, comerciais, financeiros e outros) que se acrescentam à matéria prima agropecuária e florestal. Ou seja, o valor das

agropecuária dobrou). Sabe-se, a propósito, que o agronegócio vem exportando volumes crescentes, gerando superávits comerciais suficientes para mais do que cobrir os déficits dos demais setores econômicos. Dados de 1997 a 2021 (Agrostat, SECEX) indicam que as exportações do agronegócio (matérias primas e processados) têm se mantido em torno de 41% do total do país, sem tendência de alteração.

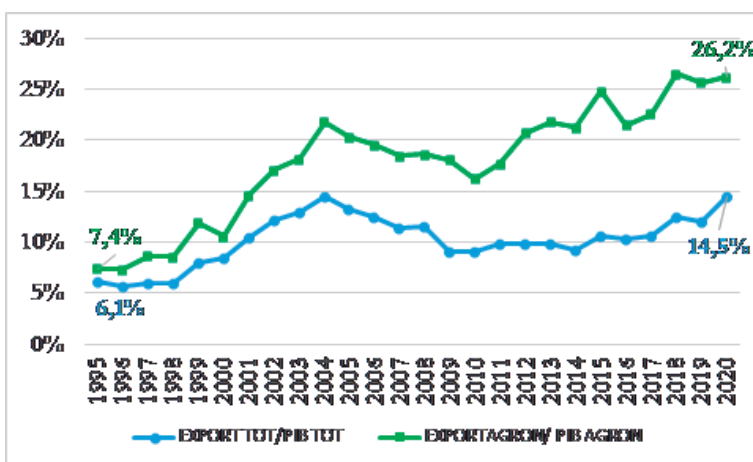


Figura 11. Relação exportações/PIB para Brasil e para o agronegócio; 1995-2020

Fonte: IBGE, MDIC/MAPA/Agrostat, CEPEA. Cálculos do autor

A integração à economia internacional implica forte correlação entre preços médios mundiais e aqueles recebidos pelos produtores no Brasil. Na Figura 12, primeira parte, mostra-se que os índices de preços correntes da agropecuária brasileira levantados pelo Cepea/Esalq-USP se relacionam fortemente aos preços internacionais (expressos em moeda nacional) para o conjunto de produtos considerados agrícolas levantados pelo Fundo Monetário Internacional (IMF) e a FAO para alimentos e bebidas<sup>32</sup>.

exportações deve ser comparado ao PIB do agronegócio e não ao da agropecuária.

32. Os preços em reais correntes no Brasil são representados pelo IPPA (Índice de Preços aos Produtores Agropecuários) levantados pelo Cepea/Esalq-USP; os preços mundiais da FAO e do IMF foram convertidos em reais pela taxa de câmbio (real/dólar americano) nominal média de venda (IPEADATA) disponíveis em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/ippa.aspx>, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>

Na parte inferior da Figura 12, avalia-se a contribuição dos valores dos preços internacionais (em dólares) e da taxa de câmbio no Brasil (R\$/US\$) para formação do preço no Brasil (em R\$ nominais). Verifica-se que as contribuições foram similares. De 2000 a 2003, houve contribuição pouco maior de desvalorizações cambiais, que foram em boa parte compensadas por modesta queda nos preços aos produtores por razões domésticas (safras maiores). De 2004 a 2014 a pressão veio dos preços internacionais, e foi amortecida por valorização cambial no Brasil (forte entrada de divisas por razões comerciais e financeiras: alta de juros). Nessa fase do ciclo, ocorreram também vários anos em que a pressão de preços foi interna. No restante do período, o câmbio passou a ter protagonismo para o aumento de preços domésticos com alguma contribuição do mercado interno, com quebra de safra importante (como em 2016) e pequenos aumentos de safra em outros anos.

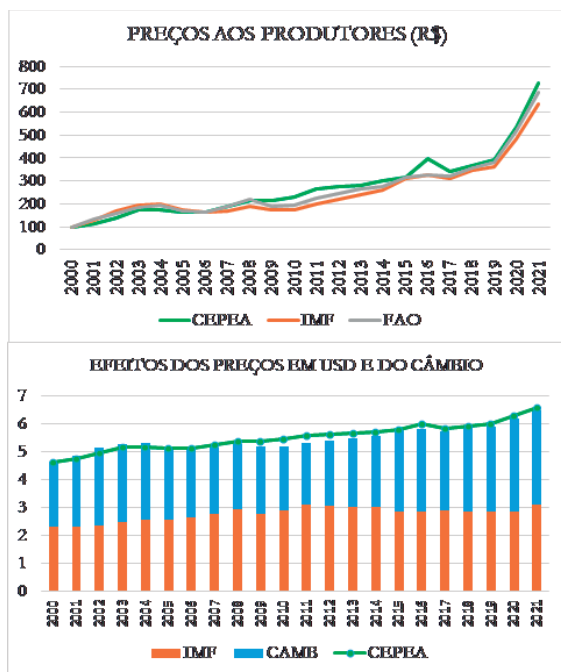


Figura 12. Índices de preços agropecuários (IPPA, Brasil), alimentos e bebidas(F&B, IMF), agrícolas (FAO). Decomposição de IPPA em efeitos câmbio e F&B; 2000-2021.

Fontes: CEPEA, IMF, FAO. Cálculos do autor.

Na Figura 13 ficam evidenciadas as evoluções dos preços internacionais (em dólares) dos alimentos e bebidas (F&B) e da inflação do dólar nos EUA, esta medida pela variação do PPI (Producer Price Index), ou seja, a inflação para os produtores em geral norte-americanos. Observa-se, em primeiro lugar que, em média, F&B acompanhou a inflação do dólar, ou seja, manteve seu valor real. F&B e PPI tiveram, respectivamente, aumento médio anual de 2,2% e 2,5% no período de 1992 a 2021. Assim, o subsetor de alimentos e bebidas (F&B) do início da série (maio de 1992), manteve uma taxa média de crescimento anual de 0,03%. Evidentemente, ocorreu um ciclo de baixa de 1997 a 2002 e outro, de recuperação, entre 2003 a 2008 e que, depois de um recuo, se manteve de 2011 até 2014. Desde então o valor real de F&B se manteve no nível médio da série (igual a seu valor inicial), até a eclosão da pandemia em 2021. Em conclusão, a interpretação de que o avanço do agronegócio brasileiro no mercado externo, a contar dos anos 1990, tenha resultado de uma alta real do preço das *commodities* (em dólares) não se sustenta. Quanto ao câmbio no Brasil, depois do processo de grande desvalorização do final dos anos 1990 e que estendeu até 2005, o que se viu foi sua valorização bastante forte.<sup>33</sup> A influência real líquida da taxa de câmbio do dólar no Brasil – desconsiderando-se os dois ciclos – foi de reduzir os preços reais em 10%. Evidentemente, os impactos sobre a inflação no Brasil tanto do câmbio como do preço internacional – ambos em termos nominais – têm sido e ainda são muito expressivos.

---

33. De 2000 em diante, observou-se desvalorização real do câmbio brasileiro de 60% até 2004. Desde então houve valorização, chegando a 51% em 2011 (em relação a 2004). Essa valorização vem se atenuando, mas, ainda em 2019, a valorização real era de 30% em relação a 1995.

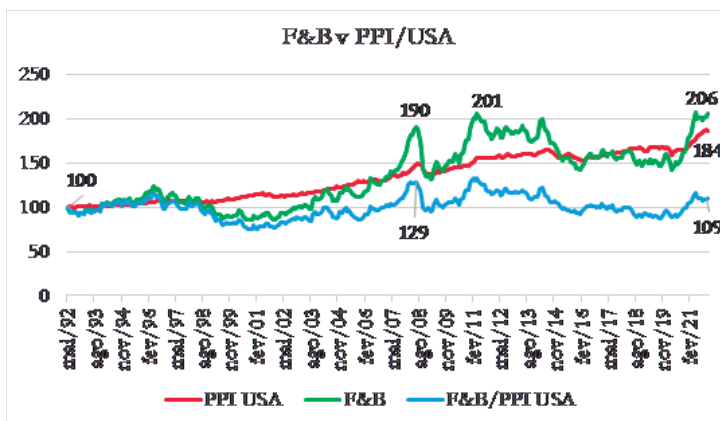


Figura 13. Índice de preços internacionais em dólares de alimentos e bebidas (F&B/IMF) e índice de preços aos produtores nos EUA (PPI) e índice de preços reais em dólares de alimentos e bebidas; 1992-2021

Fontes: IMF, FED/St. Louis/EUA. Cálculos do autor.

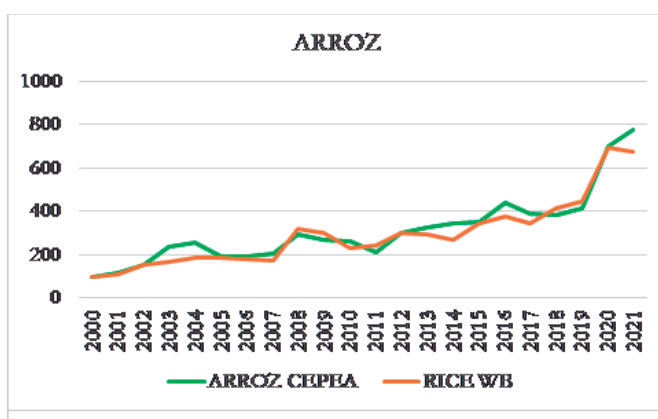
É importante enfatizar que a integração comercial mesmo em casos de comércio – exportação ou importação – apenas marginal é suficiente para gerar vinculação entre preços domésticos e internacionais. O que importa é a possibilidade de exportar ou importar e não se e em que grau elas ocorrem. Esse efeito é mostrado para o arroz, leite e feijão, cujas importações ou exportações têm sido – exceto em casos excepcionais – inferiores a 10% do consumo (Figura 14). Os coeficientes de correlação entre preços internacionais internalizados e preços no Brasil são, em todos os casos, acima de 0,95.

É muito importante também ter em mente que sob a forte integração no mercado internacional – conjugando-se, assim, os efeitos externos e do câmbio no Brasil – os preços relativos da agropecuária têm decrescido desde meados dos anos 1980, o mesmo tendo acontecido, em menor grau, com os preços relativos industriais, ambos ficando para trás dos preços dos serviços (como regra, não transacionados). A Figura 15 mostra que em relação aos primeiros dez anos a contar de 1975, os preços relativos (PR) da agropecuária, após o Plano Real, se estabilizaram, em média, aproximadamente em torno de 40% (uma perda de 60% do seu valor); os

preços relativos industriais também se estabilizaram pouco abaixo de 80% (uma perda de pouco mais de 20%). Os preços relativos dos serviços, por outro lado, tenderam a permanecer entre 10% a 20% acima dos valores de 1975 até 1985.

Na Figura 16 mostra-se também que a economia brasileira mudou estruturalmente após os anos 1980: a agropecuária caiu de cerca de 11% do PIB para 5% (que se mantém desde o Plano Real); a indústria de 40% para 22% e os serviços aumentaram de 49% para 73%. Tais mudanças se deveram em grande medida às variações reais de preços setoriais, posto que, nos 44 anos considerados, dados do IBGE mostram que o PIB-Volume da indústria aumentou 2,2 vezes; o de serviços multiplicou-se por 3,8; e o da agropecuária por 4,3. Ou seja, a preços constantes, a agropecuária deveria ser o setor com maior crescimento, seguido de serviços e, por último, a indústria.

Na Figura 16 demonstram-se os efeitos das variações de preços relativos setoriais sobre as participações no PIB. Na parte superior da figura têm-se as participações, como usualmente calculadas, ou seja, considerando os PIBs nominais e, assim, misturando-se os efeitos do crescimento de volume com a evolução de preços relativos (mostrada na Figura 15). Nesse caso, a participação de serviços passa de 49% em 1975 para 73% em 2019; indústria de 40% para 22% e a agricultura de 11% para 8%.



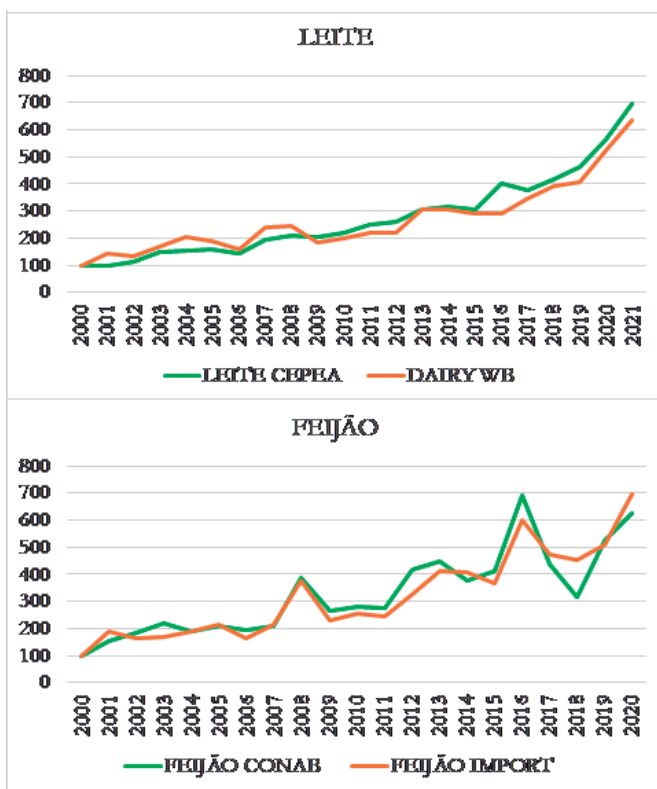


Figura 14. Índices de preços de arroz, feijão e leite ao produtor no Brasil e índices de preços internacionais expressos em reais de arroz e leite e índice de preço de importação de feijão

Fontes: CEPEA, Banco Mundial, MDIC/Agrostat. Cálculos do autor.

Na parte do meio da Figura 16, considera-se o vetor de preços relativos de 1975. Nesse caso, os percentuais para 1975 permanecem os mesmos, porém em 2019 (considerando o volume de 2019 e os preços relativos de 1975), os serviços ficam com 58% (e não 73% como no caso anterior), a indústria cai menos: para 27% (e não 22% como anteriormente indicado). Já a agricultura sobe para 15% (e não cai para 5%, como no caso anterior). Assim, neste caso, agricultura e indústria ganham em participação (em detrimento de serviços), porque ambos tinham preços relativos maiores em 1975.



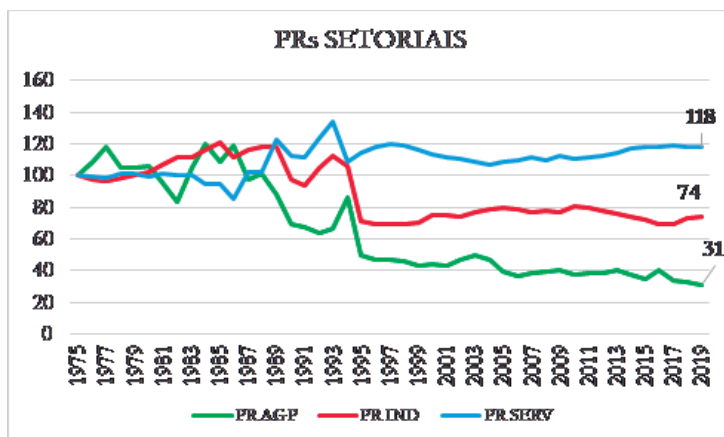


Figura 15. Índices de preços relativos da agropecuária, indústria e serviços, Brasil; 1975-2019

Fontes: IBGE/IPEADATA. Cálculos do autor.

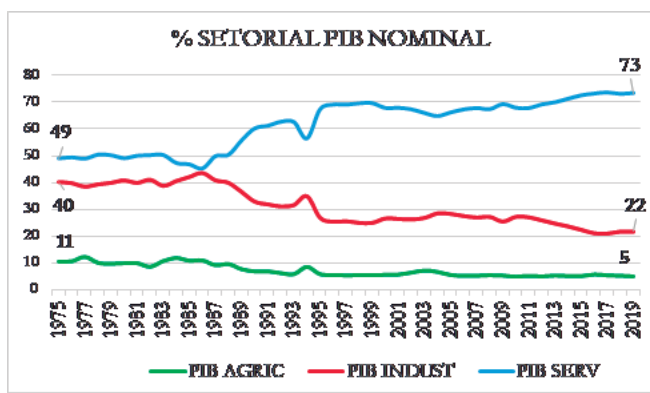
Por fim, considerando a parte inferior da Figura 16, com preços relativos de 2019, os serviços vão de 63% (em 1975) para 73% (em 2019); a indústria cai de 33% para 22%; a agricultura sobe de 4% para 5%. Importante observar que nos três casos (preços relativos correntes, de 1975 e de 2019), embora a taxas diferentes, serviços tem suas participações aumentadas e a indústria tem suas participações reduzidas. Somente no caso da agricultura as tendências mudam: suas participações caem se os preços relativos variam ano a ano, mas aumentam sempre que os preços relativos são mantidos constantes. Note-se, porém, que a preços de 2019, a variação na parcela da agropecuária muda muito pouco (de 4% para 5%): as variações de volume são praticamente amortecidas pelos preços relativos bem baixos. Observa-se, como se esperava, que as participações da agricultura são maiores (e crescem mais) quando preços relativos são os de 1975.

A Figura 17 traz informações somente para o agronegócio e seus segmentos: insumos (para a agropecuária), agropecuária, agroindústria (processamento) e agrosserviços. Na sua parte superior, a Figura 17 mostra os preços relativos (PR) para os quatro segmentos. Verifica-se que PR teve comportamento muito parecido para a agropecuária, agroindústria e agros-

serviços; entretanto, os preços dos insumos se estabeleceram em patamares bem mais altos desde 2003, quando se completa período de forte desvalorização cambial. Os valores dos PIBs foram avaliados em bilhões reais de 2021, não captando as evoluções desses preços relativos entre os segmentos, mas somente as variações em volume. Um ponto que se destaca é taxa de crescimento dos segmentos primário (4,3% ao ano) e de insumos (4,5%) bem superiores às da agroindústria (0,1%) e de agrosserviços (0,7%).

Nota-se, portanto, o crescimento *in tandem* entre os segmentos de insumos e agropecuária (4,5% e 4,3%), em acordo com a interpretação de crescimento do segmento primário baseado no emprego dos portadores de tecnologia. No balanço, o agronegócio como um todo cresceu 1,2% ao ano, enquanto a economia brasileira como um todo o fez a 2,1%. Como resultado, o PIB do agronegócio evoluiu de 34,8% do total em 1995 para 27,4% em 2021 (uma forte recuperação em relação a apenas 18,6% em 2014).

Outro aspecto a ressaltar na Figura 17 é a mudança da importância relativa entre agropecuária e agroindústria: em 1995, a agropecuária representava 14% do agronegócio e a agroindústria, 32%. Em 2021, contudo, essas cifras passaram a 29% e 23%. A ultrapassagem da agropecuária se dá em 2015.



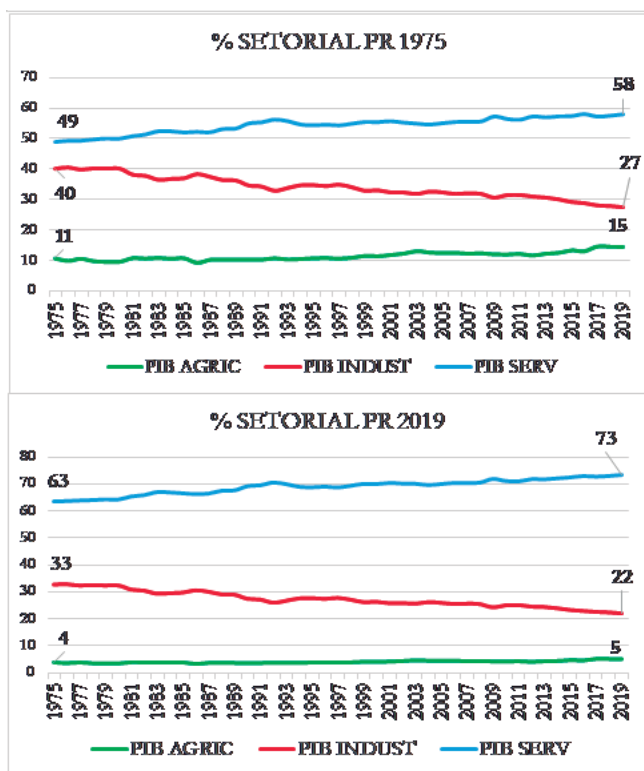


Figura 16. Participações da agropecuária, indústria e serviços no PIB, Brasil; 1975-2021

Fontes: IBGE/IPEADATA. Cálculos do autor.

O baixo crescimento da agroindústria relaciona-se ao mesmo desempenho da indústria de transformação em geral no Brasil – que avançou a 0,6% ao ano de 1995 a 2021 – ambas tendo em comum o fato de estarem expostas a baixa concorrência externa decorrente, tanto da proteção doméstica contra importações como à proteção estrangeira a exportações do Brasil

Ribeiro e Andrade (2021) calcularam, para 2018, a assistência efetiva<sup>34</sup> à indústria de transformação (inclusive agroindústria, com destaque

34. Assistência efetiva é definida como o valor do sobrepreço que a sociedade brasileira paga aos produtores nacionais em razão da aplicação de tarifas de importação sobre seus produtos e insumos. Os percentuais são calculados sobre o valor agregado dos produtos envolvidos se prevalecesse o livre comércio.

para têxteis, vestuários e bebidas, calçados, móveis) como sendo da ordem de 30% e à agropecuária em torno de 2%.

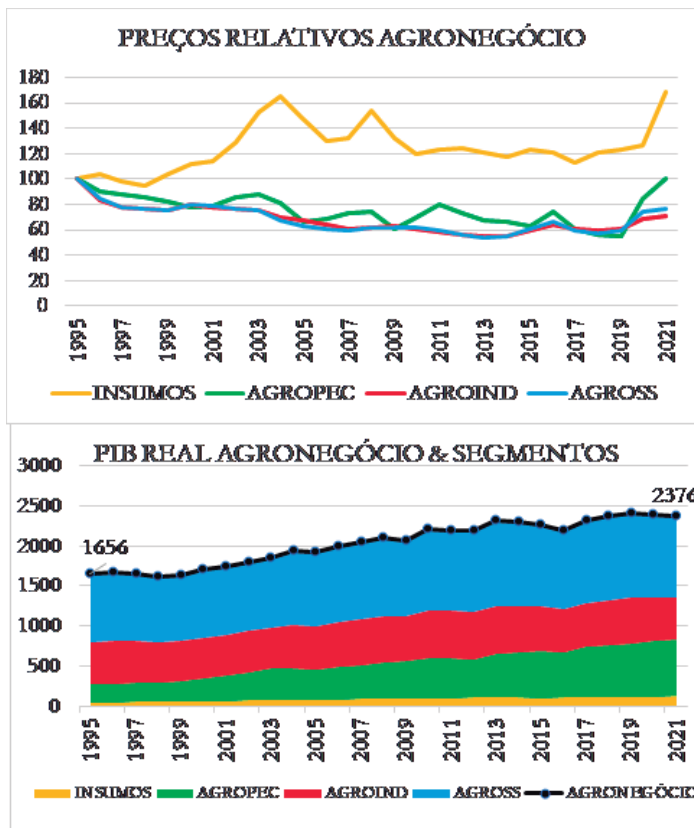


Figura 17. Preços relativos e PIBs reais (bilhões de 2021) dos segmentos do agronegócio, Brasil; 1975-2021

Fontes: IBGE/IPEADATA, CEPEA. Cálculos do autor.

Já do lado da exportação prevalece forte proteção nos países importadores, como regra, via a escalada tarifária, que visa a neles estimular a industrialização. Nassar, Arashiro e Jank (2007) estimaram para a cadeia da soja que, enquanto a taxa de proteção efetiva era nula para o grão, para o óleo refinado era 14% na União Europeia e 20% (25% para o óleo bruto) na China. Esses percentuais indicam que barreiras crescem à medida que tenta-se exportar produtos de maior valor adicionado (processados, em

geral) devido às estruturas tarifárias em vigor nos países mais ricos. Ainda no quesito proteção, cálculos da OECD (2107) apontam que o apoio público dado no Brasil à agropecuária correspondia em 2017 a 2% (da soma VBP mais apoio), enquanto nos EUA era 11% e na China, 16%.

A chamada Lei Kandir de 1996 tem sido apontada como relevante para a aceleração das exportações do agronegócio, ao isentar essas exportações quando feitas nas formas de matéria prima ou semielaborados. Pode ter causado, porém, o efeito de desestimular o crescimento da agroindústria no Brasil, pois tem sido vista como tendo induzido, no caso de grãos, uma maior rentabilidade para a exportação de matéria primas em detrimento dos seus derivados por razões ligadas aos regimes tributários interestaduais (Siqueira, 2004)<sup>35</sup>.

Na Figura 18 exploram-se as possíveis razões para o comportamento diferenciado dos preços dos insumos do agronegócio. Parte-se do índice dos preços internacionais em dólares dos produtos químicos (CHEM US\$) e da taxa cambial do dólar no Brasil (CAMBIO BR). Nota-se claramente as tendências similares desse índice convertido em reais e o índice do deflator do segmento de insumos agropecuários (INS AGRP R\$) no Brasil. Percebe-se, acompanhando a parte inferior da Figura 18 (preços em log) que os insumos no Brasil experimentaram três ciclos de alta no período analisado (1995/2021): (a) de 1998 até 2003 devido principalmente à desvalorização cambial, (b) de 2003 até 2011, atribuída à alta nos produtos químicos no mercado internacional e (c) forte alta desde então devida unicamente à desvalorização cambial no Brasil.

---

35. Para os impactos da Lei Kandir no caso do complexo da soja, ver também Gabbi (2019).

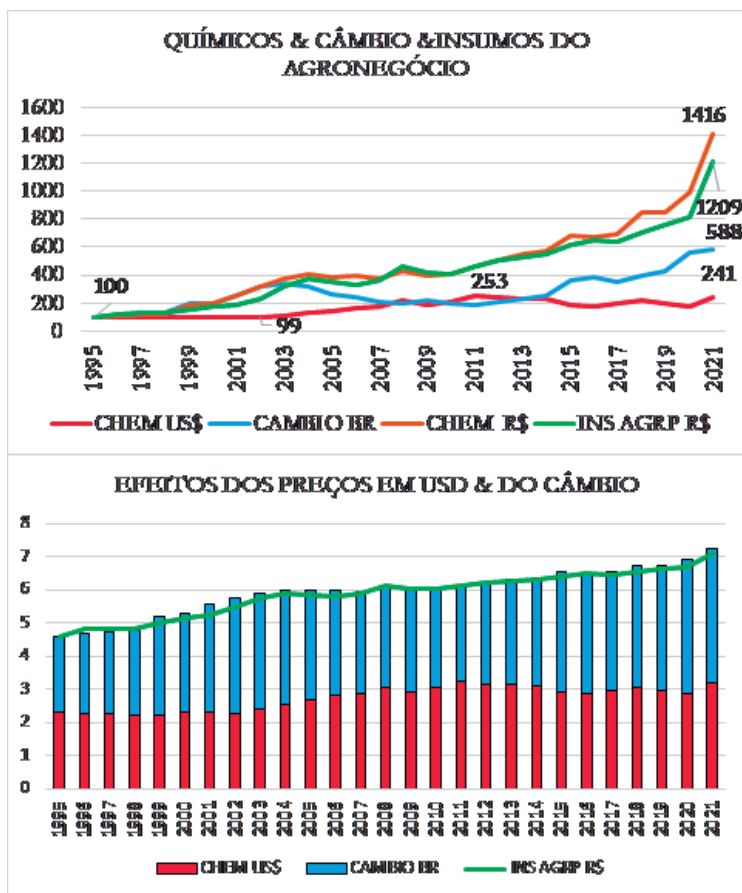


Figura 18. Evoluções dos índices de preços nominais dos insumos agropecuários no Brasil, dos produtos químicos ao produtor nos EUA (em US\$ e em R\$) e da taxa cambial no Brasil.

Fontes: CEPEA, IPEADATA, US Bureau of Labor Statistics (UBLS)

Constata-se ao considerar a Figura 18 que no agronegócio brasileiro tanto os preços dos produtos (como já mostrado) como dos insumos experimentam forte influência do mercado internacional, significando que mudanças nos preços internacionais e na taxa cambial no Brasil explicam bastante o comportamento dos preços domésticos, mesmo de produtos com participação marginal no comércio exterior.

## 4. Comentários finais

A queda nos preços reais da agropecuária de 60% (indicada na Figura 13) entre 1975 e 2020, ao mesmo tempo que o volume produzido multiplicou-se por 4,5 (3,4% ao ano) evidencia que o setor atuou de forma eficiente – seja em relação ao restante da economia brasileira, seja no contexto mundial frente aos produtores concorrentes. A queda de preços reais de produtos agropecuários acompanhou a evolução dos preços internacionais de alimentos – desde meados dos anos 1990, praticamente (descontados os movimentos cíclicos de alta e baixa), os quais mantiveram uma média real constante – multiplicados pela taxa de câmbio do dólar no mercado doméstico que, em termos reais, tem também se mantido praticamente constante (descontados também os movimentos cíclicos). Não somente o Brasil apresentou significativas taxas de crescimento de produtividade total de fatores (PTF) desde os anos 1980. Como mostram Gasques et al (2020), China, Índia, Canadá, Chile e Portugal também se distinguiram nesse quesito.

A grande queda real dos preços agropecuários no Brasil se deu entre os anos de 1975 a 2000, período em que caíram cerca de 55%. Essa queda está ligada à grande valorização cambial em termos reais havida no Brasil, instrumento importante para favorecer o setor industrial (importador líquido) que prejudicou – mas não inviabilizou – os setores agropecuário e mineral (exportadores líquidos). Essa valorização cambial - em torno também de 55% – subtraiu à agropecuária o suporte de preços oferecido pelas exportações. Mesmo assim, de 1975 a 2000, a agropecuária havia dobrado sua produção, estando preparada para uma aceleração das exportações diante da forte expansão no processo de globalização, proporcionado pelo explosivo crescimento da China.

Desde o Plano Real e até 2019, observou-se queda acumulada real de preços ao produtor de 37% (27% desde 2000) e, ao consumidor de alimentos, de também 37% (18% desde 2000). Mesmo assim, de acordo com o Banco Mundial, a prevalência de insegurança alimentar moderada e se-

vera no Brasil gira em torno de 20%, tendo crescido de 18,3% da população em 2018 para 23,5% em 2019<sup>36</sup>.

Nesse período, o agronegócio gerou superávits comerciais que muito contribuíram para tornar o Brasil um credor líquido no mercado externo a partir de meados da primeira década deste século. Barros (2020) estimou um saldo acumulado líquido pelo setor acima de US\$ 1,1 trilhão de 2000 a 2019, o que livrou o país de um grande problema que por décadas foi o fator limitante para o crescimento mais significativo do país (Torres Filho e Puga, 2007; Rezende, 2001).

No tocante ao efeito inflacionário das exportações do agronegócio, tantas vezes mencionado, observou-se que desde o ano 2000 até 2019, enquanto o IPCA acumulou alta nominal de 219%, o IPCA para alimentos aumentou 279%; já os preços nominais aos produtores aumentaram 182%. Houve, portanto, aumento na margem de comercialização (ligando produtor ao consumidor). Chama a atenção que os preços aos produtores da indústria tenham crescido 300% e os dos serviços, 320%, e o deflator do PIB total, 302%. São evidências de que os preços dos bens de setores menos expostos ou não expostos à concorrência internacional se elevaram proporcionalmente mais.

Barros et al (2021) mostram que inflação brasileira (IPCA) é bastante sensível aos movimentos de sua expectativa – um aumento de 10% na expectativa de inflação tende a levar a igual aumento na inflação observada. Daí a importância de as autoridades monetárias manterem as expectativas sob controle, o que depende essencialmente de sua credibilidade. Os autores indicam também que uma elevação de 10% nos preços internacionais agropecuários aumenta os preços aos produtores em 4%, pois, ao mesmo tempo, tende a valorizar o câmbio em 6%. Excepcionalmente, como quando da crise múltipla (pandemia e conflitos institucionais) de 2020, essa movimentação em direções opostas do câmbio e das commodities pode não se observar, face a dominância de forte desvalorização por razões que não a entrada de dólares no país. Já, em condições normais, um aumento

---

36. Ver: <https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.MSFI.ZS?locations=BR>



de 10% no câmbio tende a aumentar a inflação e também os preços agropecuários em 5%. Portanto, manter estabilidade da expectativa de inflação e do câmbio – inclusive por meio da segurança e da previsibilidade institucional – são dois ingredientes importantes para manter a inflação brasileira sob controle.

Quanto ao impacto do crescimento agrícola no mercado interno, já foi mencionada a queda real de preço de 60% de 1975 a 2020 (ou 70% até 2019). As acelerações, assim como as desacelerações, da inflação brasileira, frequentemente tiveram participação do desempenho da agropecuária – sempre sujeita às condições climáticas e a incidência de pragas e doenças. Efeitos semelhantes advêm do *front* externo (mudanças em preços internacionais e na taxa de câmbio brasileira). Entretanto, o efeito líquido real desses choques de oferta sobre a inflação foi negativo: o deflator de preços agropecuários cresceu bem menos que o deflator geral da economia.

Quanto ao abastecimento interno – tendo em conta os elevados graus de desigualdade, pobreza e miséria no Brasil – em primeiro lugar enfatiza-se a expansão do volume produzido da agropecuária, que cresceu a uma taxa anual média de 3,3% de 1975 a 2020, enquanto a indústria o fez a 1,6% e os serviços a 2,8%. Em segundo, há que se considerar as preferências do consumidor brasileiro expressas pelas baixas elasticidades-preço e renda dos produtos agropecuários no mercado interno. Entre outros estudos, Menezes et al (2008) reportaram estimativas de elasticidades-preço e renda para alimentos no Brasil com base em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 1987/88 e 1995/96. A estimativa da elasticidade-renda da demanda por alimentos foi de 0,3 (0,45 para os 50% mais pobres) e a de elasticidade-preço foi estimada em -0,2 (-0,33 para os 50% mais pobres). Especificamente para arroz e feijão, a elasticidade-preço é de -0,24; carne, -0,6; leite, -0,4. As estimativas de elasticidade-renda para esses mesmos produtos são 0,1; carne e leite, 0,4. Essas elasticidades muito baixas tornam os preços muito sensíveis a variações na produção.

Considerando esses parâmetros, pode-se, como aproximação e ilustração, calcular que, se o volume agropecuário destinado ao mercado interno, entre 1975 e 2020, tivesse aumentado 60% (sem que houvesse

exportação), os preços reais do setor subiriam 50%. Mas se tivesse aumentado 75%, os preços cairiam 60%, valor observado na Figura 13. Como o PIB Volume do setor cresceu de fato 350%, conclui-se que a exportações tiveram de absorver quase 80% do aumento de produção havido, ou seja, 275% dos 350% para que a redução de preços ficasse em 60%. Tem-se que ter em mente que os preços internacionais (internalizados pela taxa de câmbio doméstica) são exógenos nesse contexto. Dados esses preços, tem-se o volume que será produzido e o que será consumido internamente; o excedente de produção será ofertado no mercado externo.

Na Figura 10 ficou evidenciado que, em média, os preços domésticos ao produtor (IPPA) nos anos 2000 evoluíram *pari passu* com os preços internacionais internalizados. Ficou evidenciado também que, excetuados os períodos de alta desvalorização cambial de 2002 e 2003, e também 2020 e 2021 (marcados pela pandemia de Covid-19 e pela guerra entre Rússia e Ucrânia) o preço real doméstico calculado pelo Cepea permaneceu quase estacionado (em torno do nível 100). Lembrar que a maior parte da queda nos preços reais ao produtor ocorreu anteriormente a 2000. Essa observação indica que o aumento do volume produzido pela agropecuária não precisou de aumentos de preços para se viabilizar, havendo de se atribuir tal aumento de produção a elevações de produtividade e eficiência. Gasques et al (2022) reportam que a PTF na agropecuária brasileira cresceu 123% (3,3% ao ano) de 1975 a 2000 e 70% (2,7% ao ano) entre 2000 e 2020; a produtividade do trabalho, 127%; e a produtividade da terra, 109% no último período. Conclui-se que a elevação da produtividade mais do que compensou a queda real de preços.

Helfand et al (2015) efetuaram análises relacionadas à PTF considerando a área dos estabelecimentos para o período de 1985 a 2006. Seus resultados indicam que a PTF cresceu a 1,7% – contra 3,7% ao ano para Gasques et al (2022), usando dados e conceitos diferentes – e que esse crescimento foi determinado pelo progresso técnico (deslocamento para cima da função de produção) com 5% ao ano, uma taxa, porém, parcialmente contida pela queda na eficiência técnica de 3,3% ao ano. Isso mostra que a tendência tem sido de a maioria dos produtores se distanciar da fronteira

à medida que a fronteira sobe. Verificaram, surpreendentemente, que o progresso técnico evoluiu mais rapidamente no menor estrato de área (0 a 5 hectares) com 7% ao ano. Entretanto, os menores produtores apresentaram também a mais alta queda de eficiência técnica (-4,4%). Dessa forma, conclui-se que entre os menores produtores predomina maior heterogeneidade no uso da tecnologia.

O maior desafio tecnológico, portanto, para a agropecuária nacional está em manter o progresso técnico assegurando, ao mesmo tempo, que a maioria dos produtores dele também se beneficiem. Trata-se de enviar esforços para aumentar o capital humano dessa maioria e assegurar um serviço de extensão rural de qualidade e crédito suficiente e acessível, posto que o principal fator determinante do crescimento do produto foi o conjunto de insumos adquiridos<sup>37</sup>. Esses explicam 62% do crescimento da produção no Brasil. Boa parte de tais insumos poderiam ser colocados na categoria de “portadores de tecnologia”.

O uso intensivo de agroquímicos é uma questão que merece também crescentes análises de base científica para orientar a formulação de políticas agrícolas ponderando potenciais ganhos e perdas bastante elevadas. Em um mundo confrontado, ao mesmo, pela desnutrição e a fome – que a longo prazo demanda um agronegócio sustentável – e pelo aquecimento global, cada vez mais uma realidade do que uma ameaça.

Ademais, conforme argumenta Alves (2013), as políticas agrícolas discriminam contra os produtores menores, que, por exemplo, enfrentam dificuldade no acesso ao crédito, principal instrumento de política que viabiliza a compra de insumos. Aperfeiçoamentos no PRONAF podem contribuir nesse aspecto (Baccarin, 2021). Ademais, como regra, aponta Alves (2013), os pequenos produtores vendem sua produção a preços bem mais baixos e compram insumos a preços bem maiores, um evidente desestímulo ao uso da tecnologia. Com pouca terra e escasso uso de insu-

---

37. Helfand et al (2015) classificam os insumos comprados em duas categorias: (a) “*technology intermediaries*”: fertilizantes, calcário, defensivos, sementes, rações e produtos veterinários; (b) “*other intermediaries*”: eletricidade, aluguel de máquinas, trabalho contratado, aluguel de terra, armazenamento, juros, compra de animais.

mos adquiridos, os pequenos produtores predominam no contingente de pobres no meio rural. O papel das cooperativas é destacado pelo seu potencial de levar crédito e tecnologia e de reduzir a disparidade de poder de barganha, melhorando a os termos de troca produtos-insumos. O Sul do Brasil é mencionado como exemplo. São políticas que podem desmontar a estrutura concentrada da produção e da renda no meio rural, onde, em 2017, 91% dos estabelecimentos (4,3 milhões em número) geraram VBP correspondente a 15% do total da agropecuária, enquanto 9% dos estabelecimentos obtiveram um VBP de 85% do total (Vieira Filho, 2020).

A questão do desmatamento e seus impactos de variadas naturezas é, sem dúvida, um desafio imenso para o país. Dependente de decisões dos governantes da ocasião, sua gravidade cresce na medida que a legislação não é aplicada. Do lado positivo, o país conta com evidências fortes quanto a sua capacidade de reduzir significativamente o desflorestamento, como observado entre 2004 e 2012. Fatores macro e microeconômicos, internacionais, nacionais e regionais tendem em separado ou em conjunto a influenciar o desmatamento. Estudos disponíveis mostram ganhos líquidos significativos de uma estratégia de forte redução do desmatamento em prazo de dez anos com perda de renda moderada (de menos de 0,1% do PIB nacional) de curto prazo para a economia e especialmente para as regiões mais afetadas, como o Norte, partes do Nordeste e Mato Grosso – em torno de 0,5% do PIB da região. Haveria tendências de valorização das terras (com ganhos de capital para o setor agropecuário como um todo), expressivo aproveitamento de pastagens degradadas e incentivos de mercado – associados a mudanças nas relações de troca – para aumentos de produtividade, de sorte que o efeito da redução da área potencial sobre a produção seria amenizada. Conclui-se que tais custos econômicos podem ser absorvidos com a devida compensação para a regiões mais afetadas. E, claro, bastante modestos diante dos benefícios ambientais distribuídos globalmente.

Olhando para o bem-estar da sociedade como um todo, Hoffmann (2008) calculou que, em 2004, 80,7% das famílias brasileiras com renda familiar per capita de até 0,25 salário mínimo (SM) experimentavam insegurança alimentar (leve, moderada ou grave); no extrato seguinte até

0,5 SM eram 63,6% e no próximo até 1 SM eram 39,6%; no seguinte até 2 SM, 21,5%. A insegurança alimentar atingia no total 18,7% dos domicílios e 21,9% das pessoas. O autor cita a conclusão de Amartya Sen, para quem os problemas relacionados à insegurança alimentar não são causados pela limitação da oferta, mas, sim, pelo fato de as pessoas não terem direito de acesso (*entitlement*) aos alimentos. As pessoas têm de ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar alimentos.

No curto e médio prazo, somente programas de transferência de renda podem cumprir esse papel. A agropecuária, ao produzir mais alimentos com preços reais menores ou estáveis, tem contribuído para reduzir o custo real das políticas de transferências de renda. No entanto, é fundamental que esses programas sejam institucionalizados – inscritos no processo orçamentário – e em montantes condizentes com as necessidades do público a ser beneficiado. Improvisações, oscilações bruscas, ao surpreenderem os produtores e agentes de mercado, podem ter efeitos inflacionários. Produtores tendem a trabalhar com planejamento de seus negócios realizando compras e vendas a termo (para entrega futura) inclusive já no período de plantio, ou até antes dele. Agentes de mercado que adquirem produtos no campo, em grande parte, os vendem – como tais ou processados – também a termo. No caso de 2020, a improvisação – embora extremamente necessária – levou à escassez de produtos básicos – pois não haviam sido produzidos nos volumes requeridos ou já se encontravam negociados quando finalmente os recursos – em montantes bastante robustos – chegaram às mãos dos beneficiários do programa. Produtores e agentes de mercado chegaram a ser rotulados como insensíveis à gravidade da situação.

Como estratégia estrutural – reconhecendo que a solução para o problema da subnutrição e da fome que atinge 20% da população está no ataque à pobreza e à desigualdade – espera-se que a sociedade brasileira apoie iniciativas concretas e dirigidas à maioria da população de pobres e miseráveis: investimentos em capital humano (educação, saúde) lastreados em recursos fiscais de longo prazo, avaliando também os benefícios de distribuição de ativos, como terra, aos que a ela sintam-se objetivamente

em condições de se dedicar. Se feita esta opção, será necessário fazê-lo tendo em conta os investimentos públicos envolvidos para tornar viável viver de forma saudável do trabalho com a terra: desde educação, extensão rural, acesso a recursos para bens de capital e custeio, até infraestrutura ligada à produção (transporte, armazéns) e à saúde entre outros serviços sociais. A posse da terra deve ser acompanhada da formalização de sua propriedade para que o beneficiário possa plenamente atuar e tomar decisões que considerar mais adequadas.

## Referências

Abreu, S., “Planejamento governamental: A Sudeco no espaço matogrossense. Contexto, propósito e contradições”. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001 (tese de doutoramento)

Alves, E., “Excluídos da modernização da agricultura. Responsabilidade da extensão rural?”, in: *Revista de Política Agrícola*, XXII (3):1-5, 2013

Baccarin, J.G., “Avaliação da distribuição do Pronaf entre as regiões geográficas do Brasil”, in: *Revista Grifos*. 30(51):114-140, 2021

Bacha, E. e Bonelli, R., “Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo”. Brasília: IPEA, Seminários da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea, n. 52, 2001

Baricelo, L.G. e Bacha, C.J.C., “Oferta e demanda de máquinas agrícolas no Brasil.”, in: *Revista de Política Agrícola*, XII (4):67-83, 2013

Barros, G.S.C. *Economia da comercialização agrícola*. Piracicaba: Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz, 1987. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/economia-da-comercializacao-agricola-em-pdf.aspx>

Barros, G.S.C., “A transição na política agropecuária brasileira”, in: Montoya, A. e J.L. Parré, J.L. (orgs). *O agronegócio brasileiro no final do século XX*. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, v. 1, p. 57-71, 2000

Barros, G.S.C., “Agronegócio”, in: Di Giovanni, G. e Nogueira, M.A. (orgs). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP - Imprensa Oficial de São Paulo, 2013, v. 1, p. 76-79, 2013 (1ª Edição)

Barros, G.S.C., “Produtividade e exportação: as alavancas do crescimento do agronegócio brasileiro”, in: *Olhares para 2030*. Brasília: Embrapa, 2018. Disponível em: [https://www.embrapa.br/en/olhares-para-2030/artigo/-/asset\\_publisher/SNN1QE9zUPS2/content/geraldobarros?redirect=%2Fen%2Folhares-para-2030%2Fartigo&inheritRedirect=true](https://www.embrapa.br/en/olhares-para-2030/artigo/-/asset_publisher/SNN1QE9zUPS2/content/geraldobarros?redirect=%2Fen%2Folhares-para-2030%2Fartigo&inheritRedirect=true)

Barros, G.S.C.; Castro, N.R. e Almeida, F.M.S., “Direções do crescimento na agricultura”, in: Vieira Filho, J.E.R. e Gasques, J.G. (orgs). *Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário*. Brasília: IPEA, p.51-65, 2020

Barros, G.S.C., “The Brazilian agri-food sector: an overview”, in: Jank, M.S. et al (orgs) *China-Brazil: Partnership in Agriculture and Food Security*. Piracicaba: ESALQ/USP, p: 72-127, 2020

Barros G.S.C., “Agronegócio: conceito e evolução”. Piracicaba: CEPEA/USP, 2022 Disponível em: [https://cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/agro%20conceito%20e%20evolu%C3%A7%C3%A3o\\_jan22\\_.pdf](https://cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/agro%20conceito%20e%20evolu%C3%A7%C3%A3o_jan22_.pdf)

Barros, R.P.; Henriques, R. e Mendonça, R., “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil.”, in: *Texto para Discussão* N° 800. Brasília: IPEA, 2001

Batista, L.C., Martins Jr., C. e Ziliani, J.C., “Resgate e construção da memória e da história da colonização do sudeste de Mato Grosso do Sul”, 2007. Disponível em: <http://www.klepsidra.net/klepsidra23/colonizacao-ms.htm>

Belik, W., “The Food Industry in Brazil: Towards a Restructuring?”. Londres: University of London Institute of Latin American Studies, *Research Papers* 35, 1994

Camarano, A.A. e Abramovay, R., “Êxodo Rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 Anos”, in: *Texto para Discussão*, 621. Brasília: IPEA, 1999

Cano, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2007

Cardoso, E. e Fishlow, A., “Latin American Economic Development: 1950-1980”, in: *NBER Working Paper Series*, 3161, 1989

Castro, J. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1946

Cattelan, R., Moraes, M.L. e Rossoni, R.A., “A Reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995 – 2019)”, in: *Revista do Nera*, 23 (55): 138-164, 2020

Chacel, J., “Preços e custos na agricultura brasileira”, in: *Revista Brasileira de Economia*. 17(3): 37-67, 1963

Chaddad, F.R., Jank, M.S. e Nakahodo, J., “Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil”, in: *Ícone/Ibmec, Documentos*, 43, 2006. Disponível em: <https://www.docsity.com/pt/repensando-as-politicas-agrarias-economia-agraria/4707931/>

Congressional Research Service. *The Marshall Plan: Design, Accomplishments and Significance*. CRS Report prepared for members and committees of the Congress. Version 3. Washington: North-American Congress, 2018

Diniz, B. P. C. “O grande cerrado do Brasil central : geopolítica e economia”. São Paulo: FFLCH-USP, 2006 (tese de doutoramento)



Edens, A., “The Green Revolution’s Alignments with American Agribusiness”. Rockfeller Archive Center Research Reports, número 14, 2021. Disponível em: <https://rockarch.issuelab.org/resource/the-green-revolution-s-alignments-with-american-agribusiness.html>.

FAO. *Fertilizer Use by Crop in Brazil*. Roma: FAO, 2004. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y5376e/y5376e00.htm>

Fearnside, P. M., “Desmatamento na Amazônia Brasileira: história, índices e consequências”, in: *Megadiversidade*, 1, 2006

Ferreira Filho, J.B.S., Ribeiro, LA. e Horridge, J.M., “O Controle do desflorestamento e a expansão da oferta agrícola no Brasil”, in: Vieira Filho, J.E.R. e Gasques, J.G. (orgs). *Agricultura: Transformação Produtiva e Sustentabilidade*. Brasília: IPEA, 2016

Ferreira, C.M. e Barrigossi, J.A.F., “Arroz e feijão: tradição e segurança alimentar”. Brasília: Embrapa, 2021. Disponível em:

<https://www.embrapa.br/en/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1134359/arroz-e-feijao-tradicao-e-seguranca-alimentar>

Gabbi, M.T.T., “Análise dos Fatores que Ajudam a Explicar as Diferentes Performances de Exportação do Complexo Soja no Brasil e na Argentina no Período entre 1990 e 2019”. Santa Maria: UFSM (Dissertação de Mestrado), 2019

Gasques J.G., Villa Verde, C.M. e Bastos, E. T., “Gastos Públicos em Agricultura: Retrospectivas e Prioridades”. Brasília: MAPA, Assessoria de Ação Estratégica, 2006

Gasques, J.G., Bacchi, M.R.P. e Bastos, E.T., “Impactos do crédito rural sobre variáveis do agronegócio”, in: *Revista de Política Agrícola*. XXVI (4): 132-140, 2017

Gasques, J.G.; Bastos, E.T.; Bacchi, M.R.P. e Vieira Filho, J.E.R., “Produtividade total de fatores na agricultura e países selecionados.” Brasília: IPEA, *Texto para Discussão 2764*, 2002

Guanziroli, C.E., Sabbato, A. e Buainain, A.M., “Evolução da agricultura familiar no Brasil”, in: Filho, J.E.V. e Gasques, J.G.G. (orgs). *Uma jornada pelos contrastes do Brasil. Cem anos do Censo Agropecuário*. Brasília: IPEA/MAPA/IBGE, 2020

Helfand, S.M., Costa, L.V. e Soares, W.L., “Pequenos e médios produtores no Brasil: uma análise relativa ao tamanho e à escala de produção”, in: Filho, J.E.V. e Gasques, J.G.G. (orgs). *Uma jornada pelos contrastes do Brasil. Cem anos do Censo Agropecuário*. Brasília: IPEA/MAPA/IBGE, 2020

Hoffmann, R., “Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil”, in: *Estudos Avançados*, 9(24), 1995, São Paulo, USP. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/RWzRsdvZLf4YWRyCNjN8c4R/?lang=pt#>.



Hoffmann, R., “Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: análise dos dados da PNAD de 2004”, in: *Segurança alimentar e Nutricional*, Campinas, 15(1), p.49-61, 2008

Horie, L. “Política econômica, dinâmica setorial e a questão ocupacional no Brasil”. Campinas: UNICAMP, 2012 (dissertação de mestrado)

IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006 Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/>

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018. Análise do consumo alimentar pessoal no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020

IPEA. *Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras*. Brasília: IPEA, 2011 (Comunicado do IPEA, 11)

Molina, S., “Poverty: Description and Analysis of Policies for Overcoming It”, in: *CEPAL Review*, 18, Dezembro, 1982

Martins, J.S., “Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a história possível”, in: *Tempo Social*. São Paulo (USP), 11(2):97-128, 1999

Mattei, L.F., “A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país”, in: *Estudos de Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, 20 (1), p. 301-325, 2012

Menezes, T.A.; Silveira, F.G. e Azzoni, C.R., “Demand elasticities for food products in Brazil: a two-stage budgeting system”, in: *Applied Economics*, TD Neureus 09, 2005

Moraes, R.F., “Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória”, Texto para Discussão 2506. IPEA, Brasília, 2019

Nassar, A.M.; Arashiro, Z. e Jank. M.S., “Tariff escalation and tariff spikes”, in: Kerr, W. A. e Gaisford, J.D. (Orgs). *Handbook on international trade policy*. London: Edward Elgar, p. 222-236, 2007

OECD. *Producer and consumer support estimates*. Paris: OECD, 2017 (Country files database) Disponível em: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=84841&vh=0000&vf=0&l=&il=&lang=en>

Oliveira, J.C. e Motezano, R.M.S., “Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil”, in: *Estudos Econômicos*, 12(2): 139-159, 1982

Paiva, R.M., “O mecanismo de autocontrole no processo de expansão da melhoria técnica da agricultura”, in: *Revista Brasileira de Economia*, 22(3) 5-38, 1968

Paschoal, A. D. *Pragas, praguicidas e a crise ambiental: problemas e soluções*. Rio de Janeiro: FGV, 1979

Porto, M.F e Soares, W.F., “Modelo de desenvolvimento, agrotóxicos e saúde: um panorama da realidade agrícola brasileira e propostas para uma agenda de pesquisa inovadora”, in: *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 37(125), 2012

Quartucchi, J.P. “Análise da competitividade do cluster da indústria de fertilizantes da Região Metropolitana de Salvador”. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007 (dissertação de mestrado)

Ramos, S.Y. e Martha Jr., G.B., “Evolução da política de crédito rural brasileira”. Brasília: Embrapa/Cerrados, série *Documentos* 292, 2010

Rezende G.A. “A queda no consumo domiciliar de arroz e feijão no Brasil entre 2002 e 2008. Viçosa: UFV, 2020 (dissertação de mestrado)

Rezende, M.F.C., “Crescimento econômico, disponibilidade de divisas e importações no Brasil: um modelo de correção de erros”, in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, (31) 2: 289-330, 2001

Ribeiro, F.J. e Andrade, G.G., “Relatório de assistência tarifária efetiva aos setores econômicos no Brasil. Estimativas atualizadas para 2018. Brasília: IPEA, *Nota Técnica*, 2021

Sambuichi, R.H.R., Oliveira, M.A.C. Siva, A.P.M. e Luedemann, G., “A Sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão* 1782, 2012

Santinato, F. et al. *Revisões: resposta do cafeeiro ao uso da tecnologia cafeeira*, 2020. Disponível em: <https://santinatocafes.com/artigos/detalhe/6661/revisoes-resposta-do-cafeeiro-ao-uso-da-tecnologia-cafeeira>

Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. *Plano nacional de Fertilizantes 2050*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/03/plano-nacional-de-fertilizantes-brasil-2050.pdf>

Shirota, R. “Crédito rural no Brasil: subsídio, distribuição e fatores associados à oferta”. Piracicaba: USP, 1988 (dissertação de mestrado)

Silva, R.P., Baricelo, L.G. e Vian, C.E.F., “Evolução, composição e distribuição regional do estoque de tratores e máquinas agrícolas no Brasil”, in: Filho, J.E.V. e Gasques, J.G.G. (orgs) *Uma jornada pelos contrastes do Brasil. Cem anos do Censo Agropecuário*. Brasília: IPEA/MAPA/IBGE, 2020

Silva, F.P. e Lapo, L.E.R., “Modelos de financiamento da cadeia de grãos no Brasil”, in: *Segunda Conferência em Gestão de Risco e Comercialização de Commodities*. São Paulo: BM&F/Bovespa, 2012 Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/CGRCC/download/Modelos-de-financiamento-da-cadeia-de-graos-no-Brasil.pdf>

Silva, O. P., “A mineração em Minas Gerais: passado, presente e futuro”, in: *Geonomos*, 3(1): 77-86, 1995

Siqueira, T.V. *O ciclo da soja: desempenho da cultura da soja entre 1961 e 2003*. Rio de Janeiro: BNDES, Biblioteca Digital, 2004. Disponível em: <https://web.bnades.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2262>

Sousa, S.B., Ferreira Jr., L.G., Miziara, F. e Morais, H.A., “Crédito rural no Brasil: evolução e distribuição espacial (1969 –2016)”, in: *Revista Franco-brasileira de Geografia*, Open Edition Journals. 45, 2020. Disponível em: <https://Journals.Openedition.Org/Confins/29836>

Tamás, V., “Post-War Reconstruction and the Golden Age of Economic Growth.”, in: *European Review of Economic History*, 12(2), 2008, p. 221–41. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41378546>.

Távora, L., “Renegociação de dívida rural: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira”, In: *Textos para Discussão*, 146, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Senado Federal. Brasília, 2014

Torres Filho, E.T. e Puga, F.P. *Investimento na Economia Brasileira: A Caminho do Crescimento Sustentado*. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13953/1/1%20Investimento%20na%20Economia%20Brasileira\\_A%20Caminho%20do%20Crescimento%20Sustentado\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13953/1/1%20Investimento%20na%20Economia%20Brasileira_A%20Caminho%20do%20Crescimento%20Sustentado_P_BD.pdf)

USAID (U.S. Agency for International Development). *Usaid’s Legacy in Agriculture Development. 50 Years of Progress*. Washington: Bureau for Food Security, 2016 Disponível em: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1867/USAID-Legacy-in-Agricultural-Development.PDF>

Vasconcelos, F.A.G., “Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula”, in: *Revista de Nutrição*, 18 (4), 2005

Vian, C.E.R., Baricelo. L.G. e Silva, R.P., “Origens, evolução e tendências da indústria de máquinas agrícolas”, in: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 51(4): 719-744, 2013

Vaz, D.V. e Hoffmann, R., “Elasticidade-renda e concentração das despesas com alimentos no Brasil: uma análise dos dados das POF de 2002-2003, 2008-2009 e 2017-2018”, In: *Revista de Economia*, v. 41, n. 75, p. 282-310, 2020

Vicente, J.R., Anefalos, L.C. e Caser, D.V., “Relações de troca da agricultura brasileira, 1970-1995”, in: *Informações Econômicas*, São Paulo, 31(11):114-140. 2001

Vieira Filho, J.E.R. 2020, “Ganhar tempo foi possível?”, in: Filho, J.E.R.V. e Gasques, J.G.G. (orgs) *Uma jornada pelos contrastes do Brasil. Cem anos do Censo Agropecuário*. Brasília: IPEA/MAPA/IBGE, 2020

Vieira Filho, J.E.R. e Vieira, A.C.P., “A inovação na agropecuária brasileira: uma reflexão a partir da análise dos certificados de proteção de cultivares”, in: *Texto para Discussão 1866*, Brasília, IPEA, 2013

Yuba, T.Y; Sarti, F.M., Campino, A.C.C. e Carmo, H.C.E., “Evolução dos preços relativos de grupos alimentares entre 1939 e 2010, em São Paulo, SP”, in: *Revista de Saúde Pública*, vol.47 no.3, São Paulo, 2013

# Capítulo 4

## Mudanças cíclicas do espaço rural brasileiro e perspectivas de futuro

*Guilherme Costa Delgado*

### **Introdução**

O título desse trabalho sugere do ponto de vista metodológico dois enfoques distintos e ao mesmo tempo conexos: a abordagem do ciclo histórico no conceito das estratégias de economia política hegemônicas, a qual, de certa maneira, permite configurar o perfil do espaço rural brasileiro em longo período. A outra é abordagem de caráter conjectural e hermenêutico sobre as perspectivas de futuro, as quais, de alguma maneira, podem ser derivadas da interpretação dos problemas contemporâneos do ciclo hegemônico.

Dada a centralidade do conceito de ciclo histórico que estou utilizando no trabalho, a seção inicial faz a devida explicação dos conceitos pertinentes – ciclo de economia política, “longa duração”, estrutura de relações econômicas perseguida e movimentos de continuidade e descontinuidade dessa estrutura, tendo por foco a agricultura brasileira analisada no último meio século e confrontada ao ciclo precedente.

O longo período histórico sob análise nesse texto caracteriza e dialoga comparativamente com o ciclo de economia política precedente, assim identificado: 1) o longo ciclo de valorização dos preços externos do café, de 1906 a 1962, cuja análise mais específica dedico toda a Seção 2, centrada particularmente no último interciclo de 1946 a 1962, e 2) o longo ciclo que denomino de “Modernização Conservadora da Agricultura”, a cuja análise

reporto-me ao interciclo específico da “Economia do Agronegócio” (anos 2000 ao presente), que de certa forma protagoniza toda a análise (Seção 3).

É importante ter em conta que em cada longo período cíclico (ao redor de meio século), as relações socioeconômicas operantes no espaço rural estão sujeitas a movimentos ou fases de continuidade e descontinuidade estruturais, e também que essas estruturas são forjadas por determinados arranjos de economia política. No primeiro ciclo identificado, há distintos interciclos de valorização cafeeira, desde o Convênio de Taubaté (1906), sendo o primeiro movimento de continuidade entre 1906 e 1930, que é desestruturado a partir do efeito cumulativo da depressão mundial e da superprodução cafeeira coetânea. Mas é reestruturado no pós-guerra, sob a égide dos Planos Anuais de Safra do Café (1946-1961), também com o claro propósito de valorização externa.

Por sua vez, pode-se datar, a partir do final do segundo interciclo de valorização cafeeira, detonado pela superprodução do início dos anos sessenta do século passado, a estruturação de um novo longo ciclo – a “Modernização Conservadora da Agricultura” – com continuidade entre 1965 até meados dos anos oitenta, sob a égide dos governos militares. Passou por uma fase de desestruturação ou descontinuidade no final dos anos noventa, sendo então objeto de uma reestruturação sob novas bases – as da “Economia do Agronegócio”, esta última com clara tendência à especialização primário-exportadora do comércio externo brasileiro.

Cada ciclo de economia política configura o espaço rural a determinado arranjo de relações econômicas, vinculadas às estratégias de desenvolvimento em voga. Essas, como tudo o mais que é sólido, desvanece no ar em presença de novos desafios e/ou novos sujeitos históricos que despertam, seja de sua inconsciência pretérita, seja do seu silêncio anterior.

Observe-se que até à Seção 3 estamos tratando de uma abordagem histórica, em primeiro lugar, da própria conceituação de ciclo histórico de que estou fazendo uso e, em segundo lugar, dos dois longos ciclos de economia política supracitados (Seções 2 e 3). Mas a partir da Seção 4 e nas Conclusões, estou explorando a segunda abordagem metodológica do texto: análise e interpretação das graves situações reveladas pelo interciclo hegemônico,

naquilo que é, a um só tempo, sua pedra angular e pedra de tropeço – a chamada especialização primário exportadora no comércio mundial.

A abordagem dos problemas e implicações dessa estratégia de economia política (a especialização primária) faz antever duas categorias epistêmicas distintas e ao mesmo tempo interconexas: a) fatos históricos observáveis, condicionados à estratégia hegemônica, e b) tendências interpretadas à luz das teorias do desenvolvimento econômico. Um e outro enfoque convergem no sentido de indicar a crise estrutural inescapável do sistema, tanto maior seja o grau de especialização primária perseguido.

Por outro lado, por fora das forças hegemônicas do sistema há a presença de setores contra-hegemônicos da sociedade agrária, reivindicando papéis e lugares em novo paradigma de desenvolvimento rural, e necessariamente concebendo o uso do espaço rural no contexto de outra estratégia de economia política. E pedindo passagem.

## **1. Breves considerações sobre ciclos de economia política e agricultura**

O conceito de ciclo histórico aplicado à economia rural que estou utilizando nesse trabalho não se confunde com os ciclos de flutuação da atividade econômica, movidos por processos de inovação econômica à maneira schumpeteriana. Contém, é verdade, componentes de progresso técnico a ele associados. Mas a arquitetura do ciclo aqui referida se define por arranjos da economia política, no sentido da construção (fase ascendente), como também da desconstrução (fase descendente) das estratégias de produção e da repartição social do excedente econômico assim gerado no período histórico observado, considerando o espaço rural referido não apenas como o lugar geográfico da atividade econômica aí operada. E essa estratégia promove concepções de desenvolvimento econômico em cada período histórico, que flutuam ao sabor das mudanças por ela própria provocadas, como de resto pelas relações mais gerais da economia e sociedade com os próprios paradigmas de desenvolvimento que perseguem.<sup>38</sup>

---

38. Para uma análise mais específica dos ciclos de economia política vinculados à agricultura brasileira no período posterior à Segunda Guerra Mundial, ver Delgado (2014).

Claramente, cada ciclo histórico tem seus atores, projetos econômicos, perfil de progresso técnico, relações externas peculiares, formas de distribuição do excedente econômico e, principalmente, padrões de acumulação de capital próprios. Esses últimos, em grande medida, refletem os ciclos históricos mais gerais da economia brasileira, vinculados à economia rural em cada período determinado.

O caráter de economia política de cada ciclo (ou interciclo) específico caracteriza-se pela onipresença do Estado em todos os períodos históricos considerados, regulando ou mesmo dirigindo o projeto hegemônico de crescimento, ou até mesmo desorganizando esses projetos nas frequentes crises de Estado. Até que um novo arranjo ou pacto de poder se constitua para definir nova estratégia de crescimento econômico no espaço rural.

## 1.1 Conceitos relevantes específicos sobre o ciclo econômico

Há vários conceitos específicos sobre ciclos econômicos na sua acepção histórica que merecem esclarecimento preliminar, até para a compreensão mais precisa de sua aplicação a uma realidade histórico-geográfica concreta – o espaço rural brasileiro durante o período histórico que estamos considerando.

A ideia de “longo ciclo econômico” tem alguma tradição na história econômica à maneira de Joseph Schumpeter em seu *Business Cycles* (1939), no qual avançou em torno das ideias antes levantadas sobre ciclos de longa duração elaboradas pelo autor russo Nicolay Kondratief<sup>39</sup>.

Por seu turno, Fernand Braudel, em seus escritos histórico-metodológicos de “longa duração”<sup>40</sup>, trabalha com o conceito de *ciclo histórico de longa duração*, enfatizando os significados de *estrutura* e sua *continuidade e descontinuidade*, inseridas dentro do *interciclo* pertinente a um período

---

39. Nicolay Kondratieff é o economista russo que elaborou com fundamento estatístico para o período de 1780 a 1920 a teoria dos ciclos econômicos de longa duração (entre 40 a 60 anos), adotada e divulgada na Europa e na América por Joseph Schumpeter em seu clássico livro temático *Business Cycles* (1939).

40. Ver, em especial, Braudel (1972), sobretudo o Capítulo 1, intitulado “Longa duração”.

cíclico maior, que é o ciclo histórico de longa duração. A taxonomia de Braudel dá destaque ao conceito de estrutura histórica, sua lenta renovação intercíclica, como também a sua reprodução intracíclica, ao mesmo tempo em que recusa relevância teórica ao acontecimento estritamente conjuntural. Nesse arranjo conceitual, o interciclo econômico no sentido histórico compreende necessariamente uma fase ascendente e outra de declínio de dada estrutura, a qual, por sua vez, é passível de reestruturação em outro contexto histórico do ciclo de longa duração.

Mudando o que precisa ser mudado, a ideia dos ciclos de economia política que estou utilizando nesse trabalho aproxima-se de um ciclo econômico de longa duração à maneira de Kondratief e Schumpeter (mais ou menos meio século), como também do conceito de longa duração de Fernand Braudel. Mas não tem a pretensão de seguir o padrão estrito de determinação adotado por Schumpeter – a inovação econômica cíclica, nem a leitura dos ciclos das eras civilizatórias estudados por Braudel.

No sentido que aqui estou tratando, temos historicamente configurados dois longos ciclos de economia política: 1) a valorização cafeeira no Brasil, desde o Convênio de Taubaté em 1906, até seu declínio final no período crítico de 1961/1965, cuja análise nesse texto limita-se ao último interciclo de 1946/1961; 2) o longo ciclo, aqui denominado de “Modernização Conservadora da Agricultura Brasileira” (1965 ao presente), que se inicia no período do regime militar, no qual manifesta auge e crise (1965/1981), estendendo-se no formato da desestruturação (descontinuidade) até o final dos anos de 1990, mas promovendo uma reestruturação significativa nos anos 2000, sob a identificação de “Economia do Agronegócio”.

Por critério similar ao adotado para o ciclo cafeeiro, vou me restringir à abordagem histórica do último interciclo – “A Reestruturação da Economia do Agronegócio”, dando ênfase ao conceito de estrutura econômica que o modela, como o foi em relação à “Modernização Conservadora” do período militar. Mas isto se faz sem perder de vista algumas diferenças importantes entre esse diferentes interciclos.

Outros conceitos relevantes à abordagem desses ciclos de longa duração serão referidos com aviso prévio nas abordagens históricas subsequentes.



## 2. O ciclo de valorização cafeeira do pós-guerra. Crise e transição da longa estratégia histórica

O longo ciclo cafeeiro a que faço alusão no título desta seção, na acepção de economia política que estou aqui utilizando, tem início na primeira década do século 20, com o Convênio de Taubaté (1906)<sup>41</sup>. O acordo organizou um bem estruturado sistema de valorização dos preços externos do café, financiado por tributos cobrados em libra-ouro, os quais, por seu turno, respaldavam empréstimos externos à formação de estoques, financiados por bancos privados da Inglaterra.

Por sua vez, a última etapa desse longo ciclo cafeeiro, a que nos dedicamos analisar nesta seção, reproduz no essencial o projeto de valorização do preço externo dessa importante *commodity* global, já agora em contexto histórico completamente distinto, em paralelo à administração de outros interesses agrários regionais. Esses interesses não mais se recortam em arranjos federativos interestaduais, a exemplo do Convênio de Taubaté. Estavam agora organizados em autarquias federais tecidas ao longo de vários governos da chamada “Era Vargas”. Agora passou a ser o Departamento Nacional do Café, sucedido a partir de 1952 pelo Instituto Brasileiro do Café que, por meio do instrumento do Plano Anual de Safra do Café<sup>42</sup>, operava de forma continuada a nova política de valorização.

Convém, antes da abordagem específica sobre o caso do café, algum esclarecimento sobre a política agrícola da “Era Vargas” para o conjunto daquilo que poderíamos chamar de espaço rural no interior dos aparatos estatais da época.

---

41. Ver em Furtado (1970), Capítulo XXX (“A Crise da Economia Cafeeira”), sobre as condições que estruturaram em 1906 o Convênio de Taubaté (p. 177-178).

42. A abrangência dos Planos Anuais de Safra do Café, sob a égide do IBC, compreendia uma lista muito vasta de instrumentos econômicos. José Juliano de Carvalho Filho em sua importante tese de doutoramento sobre o tema – “*Política Cafeeira do Brasil – seus Instrumentos*”, assim resume o conteúdo de regulações econômicas estabelecidas pelo referido Plano: “(...) os preços de garantia, os valores de financiamento da safra para efeito de refinanciamento pelo Banco Central, os valores das cambiais dos exportadores do café, os preços mínimos de registro básico para exportação por portos, os valores em dólares da quota de contribuição, os tipos de café objeto de garantia de preço, os ágios por tipo de bebida do café, além de outras medidas, como as normas para escoamento da safra” (Carvalho Filho, 1975, p. 18).

A chamada “Era Vargas”, do primeiro ao segundo governo do Presidente Vargas, mas se estendendo aos governos Kubitschek e Goulart (1930/1964), contém um período cíclico completo – de desestruturação do ciclo cafeeiro anterior decorrente do Convênio de Taubaté, operado com inteligência às consequências da superprodução cafeeira, como veremos adiante, mas preparando caminhos a uma nova arquitetura econômica do Brasil. A industrialização é o carro chefe da política econômica subsequente, seja por um estado de necessidade numa fase estrita de substituição de importações dos anos 1930, seja por explícita estratégia do planejamento governamental do pós-guerra. Mas os interesses agrários eram ainda dominantes e não se restringiam ao café. A “Era Vargas” os organizará numa teia de agências federais de fomento agrícola mais diversificada e regionalmente representativa do poder político nacional. Inicia-se pela centralização da institucionalidade cafeeira, que irá migrar da esfera interestadual (Convênio de Taubaté) para o Departamento Nacional do Café (início dos anos 30), depois transformado em Instituto Brasileiro do Café (1952). Cria-se ainda, entre 1931 a 1933, respectivamente, a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (CDPA), sucedida pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o qual faz a gestão da crise econômica imediata e depois a regulação permanente inter-regional do setor sucro-alcooleiro nos termos do Estatuto da Lavoura Canavieira (1941)<sup>43</sup>. Criam-se ainda várias estruturas de caráter nacional ou mesmo de caráter regional, numa linha de reconhecimento de outros interesses agrários relevantes: o Serviço de Expansão do Trigo (1944), a Comissão de Financiamento da Produção, CFP (1943), na linha da garantia de preços agrícolas, o Banco de Crédito da Borracha (1942), a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (1953) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (1956).

A denominada agricultura familiar ou camponesa e os problemas típicos do mundo do trabalho não estão ausentes dessa engenharia de Esta-

---

43. O Estatuto da Lavoura Canavieira de 1941 é parte importante do conjunto de regulações socioeconômicas do setor sucroalcooleiro e propõe, em especial, resolver um problema típico dos proprietários de terra – as relações entre usineiros e fornecedores de cana, como destaca Wanderley (1975). O Estatuto fixou em 1941 a quota compulsória de no mínimo 40% da cana esmagada por usina, a ser adquirida dos fornecedores, indicador que compareceria nos Planos Anuais de Safra do Açúcar a partir de então.

do, mas somente irão se propor de forma explicitamente política no final dos anos cinquenta e início da década seguinte, com a estruturação de uma “questão agrária” nacional, já no Governo Goulart. É quando entra em crise terminal o sistema hegemônico de política agrícola capitaneado pelos interesses do café, em face da superprodução continuada.

O mosaico de agências regionais de fomento produtivo e comercial montado no período Vargas cumpria um papel político primordial, ao atender os interesses regionais de maior peso no interior do Estado centralizado, articulado a partir de 1930. E teve também a pretensão de construir uma política agrícola de caráter nacional, cuja clivagem principal foram os interesses oligárquicos do espaço rural brasileiro, mais além do grupo cafeeiro.

## **2.1 O café no período do pós-guerra**

O período seguinte à Segunda Guerra foi dominado no âmbito da política econômica geral pela industrialização substitutiva de importações e, no âmbito da política agrícola, pela articulação de novo ciclo de valorização dos preços externos do café, que se abriu com a ampliação do comércio mundial do produto a partir de 1946. Em certo sentido, a teia de interesses regionais montada a partir dos anos trinta, em contraposição à redução do peso da economia cafeeira, foi então reelaborada para aproveitar a nova oportunidade cíclica, com vistas a dois objetivos que se tentava conciliar: a industrialização substitutiva de importações com eixo principal em São Paulo, e a valorização externa do café (eixo São Paulo-Paraná).

No período específico de 1946 a 1961 ficaram de certa forma hibernantes outros interesses agrários mais diversificados, até que se estruturassem novos interesses hegemônicos.

A política cambial do período funcionou como uma espécie de carro-chefe destinado a viabilizar a transferência intersetorial de renda no sentido da agricultura para a indústria. Essa política praticou uma sucessão de regimes cambiais entre 1947 a 1961, que tiveram em comum uma acentuada sobrevalorização cambial do cruzeiro. Gerou-se por conta da política específica de valorização externa do preço do café uma alta especialização na

exportação dessa *commodity*. Por sua vez, discriminava-se favoravelmente mediante diferentes esquemas de provisão de divisas o incentivo às importações mais baratas aos ramos industriais prioritários. Todos esses mecanismos eram renovados anualmente no Plano de Safra do Café, elaborado pelo IBC e aprovado pelo Conselho Monetário Nacional.

Por outro lado, esse arranjo de economia política seguiu até 1961 a repetição da estratégia brasileira de sustentar um alto preço externo de uma determinada *commodity* muito importante no comércio mundial. E isto custaria a formação de estoques domésticos e uma previsível superprodução em médio prazo de uma lavoura perene, que por esse caráter confere continuidade à superprodução. Mas a ideia dominante na fase de *boom* do ciclo seria aproveitar as vantagens comparativas naturais no comércio – do ciclo de preço ascensional autônomo ou condicionado pela política brasileira e pela abertura da nova fronteira agrícola do oeste paranaense nos anos cinquenta, incorporando terras muito férteis e próximas à malha rodoviário-ferroviária já constituída. Mas é importante destacar que, no centro do arranjo de economia política, a sobrevalorização cambial do cruzeiro foi peça chave à transferência intersetorial de rendas e esta afetava negativamente as exportações dos demais produtos agrícolas, que estavam à margem de qualquer estratégia de valorização.

Algodão, cacau, borracha e açúcar, produtos clássicos do comércio exterior brasileiro em outros contextos históricos, perderam competitividade externa, restando ao café a responsabilidade integral pela geração dos resultados comerciais. A situação não seria sustentável por muito tempo e teve que ser revertida já em 1961, mediante o chamado tratamento de choque desferido pela Instrução 204/61 da Superintendência da Moeda e do Crédito (equivalente de um Banco Central contemporâneo), emitida no Governo Jânio Quadros. A medida, em linhas gerais, pretendia o chamado “realismo cambial”.

Em síntese, a política econômica geral combinada à política agrícola do período entre 1946 e 1961, de fomento à industrialização e especialização externa na exportação do café, articulava no limite três arranjos produtivos e distributivos: a) valorização dos preços externos do café com

a necessária formação de estoques; b) sobrevalorização cambial geral (dólar barato em confronto ao cruzeiro), acrescida de meticulosa provisão de divisas às importações selecionadas do setor industrial (insumos, componentes intermediários e bens de capital) e de outras necessidades (bens de consumo importados, a exemplo do trigo), e c) discriminação negativa (pela sobrevalorização cambial) dos demais produtos da pauta exportadora, exceto o café, que ficara protegido pela política de valorização dos preços. Esse arranjo, como se verá na exposição subsequente, tinha prazo de validade a vencer, mas se manteve até quando funcionou razoavelmente convergente ao estilo de crescimento econômico perseguido à época.

### **2.2.1 O desempenho da produção rural no período e o debate da questão agrária**

As condições técnicas e econômicas da produção rural brasileira evoluíram muito lentamente no período anterior à Segunda Guerra, somente vindo a incorporar mudanças técnicas “modernas” a partir dos anos cinquenta e, de forma sistemática, dos meados dos anos sessenta em diante. Apesar disso, o crescimento da produção agrícola, mesmo no período recessivo posterior a 1929 foi positivo. No período de três décadas – 1930 a 1960 – o Produto Interno Bruto agropecuário cresceu à frente da taxa de incremento da população<sup>44</sup>, fato que de certa forma deve nos alertar para uma dinâmica do mercado interno e uma relativa eficácia do conjunto da política agrícola para atendê-la.

A base técnica da produção sobre a qual se materializava o conjunto da agropecuária no período estava ainda fortemente ligada à tração animal, à força de trabalho residente e à abertura de novas terras na fronteira agrícola, e esta continuou a se expandir durante todo o período, conforme a apuração dos censos agropecuários de 1940 a 1960. Em termos técnicos e econômicos, a produção rural de alimentos e matérias primas agroindustriais aparentemente atendeu à demanda interna, enquanto a produção e a exportação do café se mantiveram elevadas, sob os auspícios da política agrícola de então e, em especial, da valorização cafeeira. Até pelo

---

44. Para uma análise do crescimento da produção agropecuária no período ver Szmrecsányi (1986).

menos o início da década de 1960, a produção rural aparentemente atendia às demandas criadas pelos processos de industrialização e urbanização da época, muito embora não se pudesse ainda contar com mudanças técnicas modernas na maior parte das atividades produtivas do espaço rural.

As relações de trabalho no campo caracterizavam-se pelo baixo grau do assalariamento formal e por relações muito dependentes dos arranjos da propriedade fundiária concentrada – parceria, “morador”, “colonato”, etc. Como já assinalado, os métodos de produção requeriam numerosa mão de obra, mas em geral por fora dos critérios do assalariamento já vigentes para a área urbana – a CLT. O sistema do “colonato” na exploração do café – combinando a parceria com a produção de uma *commodity* de alta liquidez – compreendia uma espécie de assalariamento indireto, mas também funcionava por fora dos critérios do assalariamento formal.

Relações de trabalho e relações fundiárias consideradas “atrasadas” pelos setores críticos do sistema vigente suscitaram várias vertentes de definição política de uma “questão agrária” nacional à época<sup>45</sup>. Esta iria dominar o cenário das agendas políticas do período, desdobrando-se em impasses, até o golpe militar de 1964.

O movimento social pela reforma agrária, oriundo de várias frentes e formas de luta pela posse da terra e melhoria das condições de trabalho, encontrou repercussão nas hostes trabalhistas do antigo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), força política à esquerda dos governos de Getúlio a João Goulart. Mas foi durante o mandato desse último que o Congresso e, principalmente, a trava normativa representada pelos dispositivos inibidores da desapropriação de terra (inscritos na Constituição de 1946), acabaram por conduzir os debates agrários para os níveis do impasse institucional.

Por outro lado, os grandes esteios do pacto político agrário então vigentes – a valorização cafeeira e a sobrevalorização cambial com direção

---

45. A “questão agrária” politicamente definida no período inicial dos anos sessenta, suscitou propostas de reforma agrária em circulação no Congresso Nacional durante o Governo Goulart, a principal delas tendo a autoria do próprio Poder Executivo, que, contudo, não logrou consenso na sua base política principal – o então Partido Social Democrata (PSD). Essa tensão política foi, de certa forma, o fermento ao golpe militar de 1964.

favorável à indústria – entraram em crise, enquanto as ofertas internas de alimentos e matérias primas passaram a pressionar a inflação e revelar sinais sociais visíveis de desabastecimento<sup>46</sup>. Esses fatores, aliados à tensão política oriunda da “questão agrária”, de permeio à recessão industrial do período entre 1961 e 1965, e a crise fiscal e financeira do setor público, convergiram para a exaustão definitiva do ciclo cafeeiro e do próprio regime político.

A superprodução estrutural da cafeicultura, estimulada por quinze anos de valorização externa do café, atingiu seu auge em 1961, com uma safra de quase 5,0 milhões de toneladas, volume três vezes maior que a média da produção nacional durante o primeiro quinquênio dos anos cinquenta<sup>47</sup>.

Por seu turno, a produção de alguns alimentos básicos oriunda dos pequenos estabelecimentos rurais, em conjunto com as deficiências do sistema de abastecimento, pressionaram os preços por atacado de produtos agrícolas, que chegaram a se elevar acima do Índice Geral de Preços (IGP) durante cinco anos sucessivos, entre 1960 e 1964.

O governo federal armou-se de legislação e instrumentos extraordinários para enfrentar as crises de abastecimento do período. Reorganizou seu sistema público agrícola, criou a COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos) e a CIBRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenamento), e ainda reforçou o papel controlador e fiscalizador de preços da SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços), mediante draconianas leis delegadas sobre preços e estoques. Foi também acionada no período a política de garantia de preços mínimos destinada a estimular a produção do arroz e do milho<sup>48</sup>. Mas, no conjunto do sistema econômico, o crescimento do PIB ficou estagnado no triênio 1963/1965, comparati-

---

46. A relação do Índice de Preços por Atacado de Produtos Agrícolas e o Índice Geral de Preços é claramente inflacionária no período 1960 a 1964, como revelam as estatísticas de então, citadas em Delgado (1978, p. 18-19).

47. A produção média do café no período 1950 a 1954 foi de 1,514 milhão de toneladas, aumentando no quinquênio seguinte para 3,061 milhões e atingindo 4,905 milhões em 1961, conforme revelado in Szmrecsányi (1986, p. 125).

48. Veja-se a análise da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) naquele período em Delgado (1978).

vamente ao período do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, situação que também se expressava na agropecuária.

No âmbito da regulação das relações sociais no campo, a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, no final de 1963, e oimpassado criado em torno da reforma agrária, revelaram-se muito mais profundos do que se imaginava no governo Goulart. Em certo sentido, o golpe militar de 1964 iria encerrar esse período crítico da política agrária brasileira, promovendo enorme retrocesso na organização política dos trabalhadores em prol da reforma agrária. Mas o novo regime reconheceu outros tantos direitos conquistados, a exemplo da organização do movimento sindical rural, estruturado nacionalmente sob a égide da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) nas décadas de 1960 e 1970. Mais adiante, em 1971, o regime militar estendeu precariamente os direitos de saúde pública e previdência aos trabalhadores rurais, por intermédio do denominado Prorural-Funrural. E reconhecendo explicitamente em lei um denominado “regime de economia familiar”, que posteriormente seria peça chave do sistema previdenciário rural, efetivamente inaugurado pela Constituição de 1988.

### **3. O sentido estrutural do longo ciclo de 1965 ao presente**

Ao caracterizar em livro de minha autoria (Delgado, 2012) o ciclo da Economia do Agronegócio (discutido na Seção 4), denominei o capítulo específico de “Reestruturação da economia do agronegócio – anos 2000”, alertando os leitores de que estávamos perante um fenômeno histórico de recuperação de uma estrutura de relações econômicas pretéritas. Utilizei a seguinte formulação:

“há uma passagem histórica específica no Brasil, da economia agrícola convencional, para uma agricultura integrada tecnicamente com a indústria; e em seguida propusemos o conceito da integração de capitais na agricultura, que dará ensejo à formulação teórica do *Capital financeiro na agricultura brasileira*, título de livro que publiquei em 1985, para caracterizar uma estratégia de desenvolvimento econômico sobre o espaço rural, que então se estruturava como projeto sucedâneo ao ciclo cafeeiro” (Delgado, 2012, p. 90).



Segue-se que a referida reestruturação dos anos 2000 é a recuperação de um projeto histórico da época do regime militar, o qual, depois de longo interciclo recessivo (1985/1999), foi reestruturado, sob novas condições internas e externas. No mesmo livro assim foi explicado:

“1. Reconstituiu-se o crédito público bancário, sob a égide do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), como a principal via de fomento da política agrícola, associada aos mecanismos de apoio e garantia da comercialização agropecuária (Política de Garantia de Preços Mínimos); 2. os preços da terra e dos arrendamentos rurais experimentam substancial inflexão para cima em todas as regiões e para todo os tipos de terra, refletindo a alta das *commodities*. Mas esses preços também são afetados pela forte liquidez bancária, associada às subvenções da (nova) política agrícola e de determinada frouxidão da política fundiária relativamente ao mercado de terras; 3. aprofunda-se a inserção externa das cadeias agroindustriais que manipulam com maior evidência as vantagens comparativas naturais da matéria prima principal do seu processo produtivo e comercial” (*Ibid.*).

Esses três processos mencionados – reconstituição do Sistema de Crédito (SNCR), rearticulação do mercado de terras e principalmente a reinserção das cadeias agroindustriais na exportação de *commodities* agrícolas – são as partes e peças essenciais que sustentam a reestruturação da economia do agronegócio. Esse arranjo factual adquire consistência e caráter estratégico de política de Estado depois da grave crise cambial de 1999 (transição do primeiro ao segundo Governo Fernando Henrique), quando o antigo projeto se reestruturou, não apenas como política conjuntural, mas com sentido de *especialização primário-exportadora* no comércio mundial, fator que lhe é distintivo do projeto original.

Observe-se que o projeto original do regime militar em sua fase constitutiva (1965/1982) continha também as já mencionadas formas de articulação das cadeias agroindustriais, do mercado de terras e do sistema financeiro público. Mas sua inserção externa era outra, muito atenta à diversificação da pauta exportadora agrícola e principalmente industrial, em contraste com a pauta externa exclusivista do ciclo cafeeiro anterior.

Por sua vez, esse projeto original continha também uma clara noção à adoção do pacote tecnológico da “revolução verde”, umbilicalmente vinculado aos subsídios do crédito rural, com os quais se lhes imprimia

uma demanda agrícola por insumos básicos e bens de capital da indústria. E, por sua vez, a política mais geral de planejamento governamental dos PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento) à época, cuidava também de prover produção industrial interna aderente e esse novo fluxo de demanda, principalmente de fertilizantes, agrotóxicos e de máquinas e equipamentos para a agricultura. Já a dependência atual brasileira desses meios de produção, principalmente dos fertilizantes, escancarada por ocasião da guerra movida pela Rússia contra a Ucrânia (2022), faz grande diferença com o modelo estrutural de origem.

Por outro lado, do ponto de vista externo, a maior característica da economia do agronegócio, em pouco mais de duas décadas, foi transformar o comércio exterior brasileiro em espaço privilegiado e protagônico dos bens primários que, nesse sentido, são valorizados pela política econômica do Estado (agrícola, comercial, financeira, tributária, tecnológica, fundiária, etc.), como uma espécie de âncora a um projeto cujo interesse geral é pressuposto. Daí que, se constituindo em algo muito próximo a um pacto de economia política a partir do espaço rural, constrói seu próprio espaço institucional no Estado (Executivo e Congresso, principalmente), mas também nos campos midiático, acadêmico, tecnológico e outros.

Observe-se que há uma pretensão dominante nesse sistema de agronegócio em afirmar sua estratégia de valorização econômica, como se fora uma espécie de projeto nacional de solução face ao desequilíbrio externo da economia brasileira. Nesse sentido, esse sistema exhibe em duas décadas o argumento aparentemente imbatível do elevado resultado comercial e, juntamente com o setor mineral, vem provocando entre 2000 e 2020 a primazia da especialização primário-exportadora da nossa pauta de comércio externo.

Como se observa pela Tabela 1, de fato as duas décadas do século 21 revelam esse fenômeno – forte incremento no resultado da Balança Comercial de Mercadorias, tanto na primeira quanto na segunda década, comparativamente à situação deficitária dos anos noventa do século passado. Os responsáveis por tal desempenho são efetivamente as exportações

do setor primário da economia,<sup>49</sup> que revertem o resultado negativo do período 1991/99, para atingir médias trienais positivas, respectivamente, de 20, 30, 40 e 50 bilhões de dólares ao longo de duas décadas desse século.

**Tabela 1 – Saldo das transações externas do Brasil em médias trienais: 1995 a 2021 (em bilhões de dólares )**

Períodos	Saldo comercial	Saldo de “serviços e rendas”	Total da conta corrente
1995/1999	- 4,75	- 23,71	- 26,22
2000/2002	- 5,01	- 16,26	- 18,36
2003/2005	+ 34,07	- 27,86	+ 9,92
2006/2007	+ 43,06	- 38,83	+ 7,59
2008/2010	+ 24,45	- 60,25	- 33,30
2011/2013	+ 17,17	- 82,87	- 62,64
2014/2016	+ 17,90	- 82,84	- 57,47
2017/2019	+ 52,13	- 84,16	- 35,98
2020/2021	+ 56,61	- 64,05	- 6,26

Fonte: BACEN (2019)

Por outro lado, há um movimento coetâneo, também revelado pela Tabela 1, mais expressivo e em sentido oposto ao “saldo da balança comercial”, que é a trajetória do saldo da “conta de serviços e rendas”. Este mostra significativa expansão da posição deficitária ao longo do período considerado, de sorte a consumir a totalidade do superávit comercial oriundo do setor primário e ainda gerar déficit continuado e crescente na “conta corrente com o exterior”, principalmente depois da crise global de 2008 e até o presente.

### **3.1 Outros enfoques estruturais sinalizariam um ciclo cadente?**

A crise cambial de 1999, com suas consequências previsíveis – fuga de capitais, inadimplências em moeda estrangeira e depressão econômica – precedera o projeto de reestruturação da economia do agronegócio. E

49. Para uma análise fundamentada das contas externas brasileiras em sua relação com a “Economia do Agronegócio”, dentre outros enfoques, ver Mitidiero e Goldfarb (2021). Ver também Banco Central (2019).

esta, do ponto de vista da equação conjuntural da conta corrente do balanço de pagamentos, é efetivamente eficaz (conforme os dados da Tabela 1), embora não o sendo, como pretendemos demonstrar, a solução estrutural da especialização primária ao desequilíbrio externo.

Como visto à Tabela 1, há um movimento de elevação substancial do déficit de “Serviços e Rendas”. Cresce entre três a quatro vezes no período de duas décadas, mais do que consumindo o superávit comercial ao longo do período. Esse desempenho, quando analisado em maior detalhe, reflete o movimento exacerbado de remessa ao exterior de rendas de capital, principalmente depois de 2008. Aparentemente, a estratégia do superávit comercial com especialização primária é construída muito mais para prover liquidez às remessas do capital estrangeiro aqui instalado, do que como melhoria de autonomia da economia brasileira. É como se o capital estrangeiro se auto concedesse toda a liberdade de operação em quaisquer ramos da atividade econômica, sem condicionalidades às contas externas, ficando todo o ônus do “equilíbrio externo” cativo das exportações de *commodities*. E essa, como se pode deduzir, é aposta de altíssimo risco, pois em geral conduz ou prefigura o ciclo de expansão a caminho do seu inverso.

Por seu turno, a especialização primária contém endogenamente outros componentes de desequilíbrio econômico, social e ambiental, mas nada triviais. Leva intrinsecamente ao crescimento desproporcional dos vários ramos da agricultura, já que a valorização macroeconômica estará sempre dirigida a um deles. Desse arranjo, que não é novo na nossa história econômica, pode-se claramente contar com crises recorrentes de abastecimento dos produtos da cesta básica salarial, tanto maiores forem as exigências do saldo comercial externo.

O fenômeno empírico da pressão contínua dos preços agrícolas sobre o índice geral de preços parece até uma repetição mimética do final do ciclo cafeeiro e de suas manifestações sobre as condições de abastecimento de alimentos e matérias primas: forte pressão entre 1960 e 1964<sup>50</sup>, de permeio à superprodução estrutural do café.

---

50. Conforme a nota de rodapé anterior, número 46.

Na atualidade, essas pressões inflacionárias muito fortes no biênio 2020/2021, em especial, refletem a reprodução de uma estratégia de valorização interna de meia dúzia de *commodities*, associada à desvalorização cambial que, combinadas, produzem pressão inflacionária e desabastecimento interno, de certa forma cativas à meta de superávit comercial a qualquer custo. E quando por quaisquer razões externas se elevam os preços das *commodities*, o sistema tende a exacerbar o resultado primário das contas externas (saldo comercial).

Por outro lado, a estratégia hegemônica de comércio exterior promove ao lado das exportações primárias dois fenômenos claramente observáveis: 1) perda importante de participação dos produtos manufaturados nas exportações, já referida anteriormente, e 2) crescente dependência por importação de manufaturados, incluindo nesta pauta as importações já referidas de insumos básicos e bens de capital para a agricultura, outra integrantes de um planejamento doméstico à substituição de importações<sup>51</sup>, perseguida pelos PNDs.

Por último, há um fator crucial de desequilíbrio inerente nessa estratégia de especialização primário-exportadora que, pela sua relevância e autonomia em relação aos fatores predominantemente mercantis que estamos abordando nesta seção, merecerá aqui apenas uma breve referência. Para o tratamento analítico, ver a seção subsequente. Trata-se do desequilíbrio ambiental da estratégia econômica em apreço, que conseguiu em duas décadas erigir o espaço rural brasileiro à condição de principal fonte interna à emissão de gases do efeito estufa, com emissões em 2020 equivalentes a 73% do total das emissões do Brasil<sup>52</sup>, condição que compromete

---

51. A conjuntura externa de 2022, agravada pela guerra da Rússia com a Ucrânia, tende a piorar os indicadores de pressão inflacionária e desabastecimento interno e da desorganização geral do sistema econômico internacional. Mas o superávit comercial em *commodities*, sem melhoria do equilíbrio externo, continuará a ser perseguido avidamente pelo sistema econômico interno, com todas suas implicações ora sob análise.

52. As emissões de gases do efeito estufa de origem no espaço rural brasileiro são fenômeno empírico notoriamente observado nas últimas décadas, a ponto do insuspeito economista Affonso Celso Pastore (2022) admitir que essas provêm em 73% do espaço rural, fazendo uma distinção de proveniência relativamente às práticas da agropecuária legítima e de outras práticas de queimadas e outros usos da terra considerados anormais. Ver a nota de rodapé número 58.

inexoravelmente esse espaço aos controles e pressões negociais contínuas dos acordos internacionais sobre o clima.

#### **4. A superexploração de recursos naturais como limite à reprodução cíclica**

Uma lição histórica que o longo ciclo cafeeiro (1906/1965) pode nos ensinar é precisamente a tese de que as causas dos seus sucessos incontroversos – a valorização cafeeira nos anos dez e vinte do século passado, replicada em outro contexto histórico de economia política nos anos cinquenta – são também a causa da superprodução estrutural, que os levam a declinar. E tanto no final do primeiro interciclo (início dos anos trinta), quanto no segundo interciclo (início dos anos sessenta), a formação de volumosos e invendáveis estoques de café levou o Estado a adotar medidas drásticas de queima física desses estoques<sup>53</sup>, encerrando tais experimentos de economia política.

Observe-se que no ano de 1961, com a produção de cerca de 5,0 milhões de toneladas de café (nível três vezes superior à média de produção do primeiro quinquênio dos anos cinquenta), os fenômenos da produção invendável e dos estoques públicos pré acumulados suscitaram forçosa mudança na política de valorização do café. A eliminação compulsória de cafezais antieconômicos foi uma dessas medidas, adotada no primeiro quinquênio da década, haja vista o caráter perene dessa cultura e de certa reprodução natural dessa produção invendável.

Por outro lado, fazendo agora um giro na direção de outro arranjo histórico, a política agrícola dos anos 2000, com sua continuidade visitando seis mandatos presidenciais (FHC II, Lula I e II, Dilma I e II, Temer e Bolsonaro), “valoriza” inequivocamente a exportação primária, particularmente de meia dúzia de *commodities* agrícolas (soja, milho, carnes, açúcar de cana, café, celulose de madeira, além dos minerais clássicos: ferro, manganês e alumínio), com todas as implicações externas e internas que examinaremos na sub-seção seguinte.

---

53. Entre 1941 e 1946 foram eliminadas (queimadas) 78,2 milhões de sacas de café, que correspondiam à época três vezes o consumo médio mundial (Delfim Neto, s/d, p. 95).

Dado o caráter estrutural desse ciclo instalado das *commodities*, cujo centro político é a Economia do Agronegócio, tanto no *boom* de preços externos quanto nas situações reversas, o sistema de economia política tem reagido de muitas formas para manter a valorização primária exportadora no formato do máximo saldo comercial externo. O apelo mais direto a essa política de valorização primária vem ora pela política de desvalorização cambial, ora pelos aportes generosos do crédito público, ora pela ampliação do mercado de terras na fronteira agrícola, etc., tendo em vista não propriamente o equilíbrio externo, mas, sim, o resultado comercial primário máximo a qualquer custo.

Tal quadro estrutural de economia política, pelo seu sucesso incontroverso no sentido específico da meta perseguida, leva à especialização crescente do comércio exterior. Revela consequência previsível da superexploração de recursos naturais em resposta às demandas externas explícitas ou condicionadas pela política de estímulos à expansão das *commodities*. Também revela desestímulos paralelos aos produtos manufaturados na exportação e na produção de produtos agrícolas típicos de abastecimento interno.

O nó da questão está no argumento do “sucesso incontroverso” que, conquanto tangível para determinados contextos históricos, é também causa demonstrável da crise estrutural subsequente. Assim o foi no longo ciclo da valorização cafeeira, como o demonstramos pela consequência da superprodução estrutural.

Por outro lado, no novo contexto histórico que estamos analisando não se aplicam os mesmos mecanismos pretéritos da valorização de *commodities* do “ciclo do café”, nem há qualquer risco de superprodução estrutural como observado no passado. Mas há uma certa pedra angular no arranjo de economia política do agronegócio – o argumento do aproveitamento das chamadas vantagens comparativas naturais, o qual, de certa forma deixa os áulicos do sistema em plena euforia, quaisquer que sejam as conjunturas. Vejamos a seguir, contudo, o quanto de ardid, autoengano e também manipulação ideológica estão contidos na tese do desenvolvimento rural em longo prazo pela via ora perseguida.

## 4.1 Superexploração da natureza no espaço rural e a questão do desenvolvimento

Considerando a inovação econômica ao estilo schumpeteriano – “(...) novos produtos, novos métodos produtivos, novas fontes de energia e de matéria prima (...) nova organização industrial”<sup>54</sup>, como paradigma do desenvolvimento econômico capitalista, pela sua sistemática contribuição ao aumento da produtividade do trabalho na indústria, de maneira competitiva e cíclica, temos aí um conceito que efetivamente perpassa várias escolas do pensamento econômico – clássicos, neoclássicos, marxistas, keynesianos, estruturalistas – obtendo certo consenso secular<sup>55</sup>.

Esse conceito, naquilo que tem por fundamento, é também central à teoria dos ciclos econômicos do próprio Schumpeter, formulada ainda nos anos trinta do século passado. Mas é preciso que se coloque o contexto histórico dessas formulações teóricas de desenvolvimento e ciclo econômico – o ambiente das revoluções industriais dos séculos 19 e 20. No final do século passado, observou-se uma virada crítica em torno desse consenso teórico, com uma espécie de novo paradigma econômico crítico às inovações econômicas estritas.

A formulação de Nicholas Georgescu Roegen<sup>56</sup> nos primórdios da economia ecológica põe precisamente em xeque a ideia do progresso técnico implícita à inovação econômica, pelo teor de “alta entropia” que a inovação mercantil competitiva endogenamente contém. A crítica da economia de alta entropia, ainda nos anos setenta do século passado, de forma pioneira elaborada pelo economista, físico e filósofo Georgescu Roegen propõe o argumento das inevitáveis implicações à irreversível destruição do espaço da natureza, uma vez adotado o princípio da inovação técnica estritamente mercantil, como é o caso do conceito de inovação

---

54. Ver o conceito amplo de inovação econômica em Schumpeter (1982, Capítulo 2).

55. A respeito do consenso teórico referido, consulte-se Delgado (2017).

56. A crítica de Nicholas Georgescu Roegen à economia de alta entropia no texto “Energia e mitos econômicos” (2008), ainda no início dos anos setenta do século XX, é também uma espécie de lançamento do paradigma da economia ecológica, cuja métrica da entropia inclui, mas não é exclusiva, do que hoje convençionamos chamar de emissão de gases do efeito estufa.



econômica ao qual estou me referindo<sup>57</sup>. Essa crítica precisa ser revisitada no contexto de economia política de que estou tratando. E quem nunca a visitou, precisa fazê-lo, ao tratar da classe de fenômenos do crescimento agropecuário contemporâneo.

Em linguagem muito concisa, o que nos diz o pensamento fundador da economia ecológica é que a relação do crescimento da economia de mercado com o espaço da natureza é de “alta depleção” e “alta entropia” dos bens naturais. Assegura que as dinâmicas do tempo e do ritmo de crescimento provocam irreversíveis perdas de estoques finitos de bens naturais, seja na forma de energia útil dissipada (principalmente na forma de gases), seja na forma exaustiva dos estoques finitos do que chamamos de recursos naturais, com consequências inevitáveis à reprodução dos seres vivos.

Essa formulação teórica, em evidente contra corrente à teoria convencionalmente aceita do desenvolvimento econômico, passou por grande resistência no mundo acadêmico norte-americano à época de vida do próprio Georgescu. Mas é hoje de certa forma fortemente corroborada pelo fenômeno da emissão de gases do efeito estufa com correlatas implicações às mudanças climáticas.

No caso particular que estamos tratando, temos uma situação que até pode ser considerada paradigmática à abordagem crítica da economia ecológica: um sistema econômico nacional de grande porte sendo estruturalmente impelido a adotar um modelo de crescimento especializado na exportação de *commodities* agrícolas e minerais, sob o signo de progresso técnico da “revolução verde”, combinado à tese clássica das vantagens comparativas naturais no comércio externo, proposta por David Ricardo em 1816.

A consequência previsível de tal ciclo, estruturalmente assim constituído, é da exploração extensiva e intensiva dos bens da natureza de maneira exaustiva – a chamada superexploração –, envolvendo terras, águas, minas, campos petrolíferos e florestas, convertidos em “recursos naturais”

---

57. O conceito é o da inovação técnica de Schumpeter, citado na nota anterior número 54.

exauríveis ou transformados em resíduos, para gerar a massa de produtos finais valorizados pelos mercados ou pela política econômica.<sup>58</sup>

O aparecimento dos efeitos de alta entropia, que normalmente no plano microeconômico é invisível e não contabilizável (externalidade), torna-se cada vez mais evidente quanto mais tempo dura o projeto estratégico no seu formato mercantil estrito. Daí porque “externalidades” ao estilo usual - desmatamento crescente, contaminação de águas correntes e de aquíferos, exaustão de sistemas hídricos, super emissão de gases do efeito estufa e de suas implicações climáticas, degradação crescente de ecossistemas e agora, principalmente depois da pandemia Covid-19, o chamado risco genômico ou das zoonoses penetrando no corpo humano<sup>59</sup>, são consequências inevitáveis da superexploração estrategicamente adotada. E isto evidentemente tem também implicações sobre a produtividade econômica desses recursos naturais em médio prazo.

Em outras palavras, o ciclo de economia política movido à superexploração econômica continuada e a ritmos crescentes conduz previsivelmente o próprio ciclo a uma fase cadente, que ficará tão mais ostensiva, quanto maior for a necessidade de sua expansão. Mas o argumento da fase cadente será ostensivamente negado pelos defensores do sistema, precisamente pela tese do “sucesso” empírico do resultado comercial externo, que, pelas razões já expostas, confirma e não nega a previsibilidade da fase cadente.

Observe-se que, mudando um pouco o enfoque teórico para a verificação de fatos históricos, o atual ciclo da Economia do Agronegócio e da mineração protagônicos no setor externo é contemporâneo de inúmeras e evitáveis catástrofes naturais locais ou de repercussão geral, principal-

---

58. Em artigo no jornal *O Estado de São Paulo*, com o título “A agropecuária e o desmatamento” (27/03/2022, p. B3), o economista Affonso Celso Pastore alertou para o fato de que do total da emissão de gases do efeito estufa em 2020, realizada pelo Brasil, 27% provêm da agropecuária e 46% das “mudanças de uso da terra”, totalizando 73% de procedência do espaço rural.

59. A abordagem dos riscos ambientais é relevante demais para um tratamento econômico muito convencional, remetido ao campo das “externalidades”. Em especial, o chamado risco das zoonoses se transferirem aos humanos, que se tem tratado sob a denominação do risco genômico, e que depois da pandemia Covid-19 passou à linha de prioridade das pesquisas sanitárias no mundo inteiro, o que acrescenta graves implicações à degradação ecológica. E isto para o Brasil tem implicações preventivas de saúde pública, mas, principalmente de economia política, onde se situam os determinantes agravantes que podem ser evitados.

mente sobre o sistema hídrico. Este, por sua vez, já submetido às incertezas das mudanças climáticas sobre a recarga dos aquíferos, torna sua função econômica e social vital à vida humana em problema ostensivo nos campos do abastecimento urbano, da geração de energia e da saúde pública. E na raiz desses problemas temos recorrentes “acidentes” com barragens de contenção de resíduos minerais, contaminação por agrotóxicos e superconsumo de água para fins da exploração de *commodities*, na conta das externalidades do modelo vigente.

Outra consequência inevitável da política ostensiva de valorização primário-exportadora é a criação de uma dualidade no sistema produtivo agrário – um polo é catapultado a crescer *a qualquer custo*, o da produção de meia dúzia de *commodities*, enquanto o outro, mais vinculado à cesta tradicional de bens-salário, mantêm-se relativamente estagnado. Essa dinâmica é uma porta aberta às crises de abastecimento e às tensões inflacionárias, que vêm se repetindo nas conjunturas críticas, principalmente durante o último triênio 2020-2022.

Finalmente, o que não pode ser omitido é que há um caminho alternativo à “valorização das *commodities*”, na linha da transição ecológica, ora passando por diferentes graus de experimentação no mundo inteiro, muito embora bloqueada no Brasil pelos arranjos de valorização primário-exportadora vigentes.

Por seu turno, a transição de um sistema de valorização de *commodities* exportáveis a outro de estímulo às inovações ecológicas requer mudança de bases normativas, suscetíveis a tornar essas inovações sucedâneas às inovações econômicas estritamente mercantis. E isto já significaria a introdução de uma nova vertente de economia política no desenvolvimento rural.

Por ora, o sistema dominante resiste tenazmente, vinculado como está às contaminações planetárias do efeito-estufa, mas terá que enfrentar pressões crescentes em prazo não distante. Essas pressões ora são lidas como de adaptação à métrica da emissão de gases, a qual, como podemos identificar, é apenas uma das formas de alta entropia da agricultura convencionalmente designada por “moderna”. Mas a transição efetiva a uma

economia ecológica não se restringe às métricas específicas dos acordos do clima, muito embora as incluam.

Não há como tratar mais especificamente nesse texto sobre os vetores em visitação internacional à transição ecológica. Esta efetivamente tem avançado nas diversas iniciativas de transição energética, alimentar, de reciclagem de resíduos urbanos e de gestão hídrica, a exemplo da União Européia<sup>60</sup>. As ideias de transição ecológica e de suas condições necessárias ficam aqui tão somente enunciadas e referidas a perspectivas de futuro. Não são dedutíveis da análise dos ciclos históricos, como de certa forma o são, no nível teórico, as fases ascendente e descendente dos ciclos de economia política.

Por outro lado, considerando o inevitável reflexo dos problemas socioambientais e de concepção do próprio desenvolvimento rural no ciclo de economia política, que é o argumento-chave dessa seção, resvalamos em outro conceito teórico – o da hegemonia política construída ao longo de décadas, aplicada ao sistema de agronegócio no Brasil. Esse tema, muito bem tratado em recente artigo de Regina Bruno – “O processo de construção da hegemonia do agronegócio no Brasil” (Bruno, 2022), certamente é afetado quando se verificam condições históricas concretas à reversão de um ciclo ascendente.

Mas há outros determinantes à construção de uma hegemonia do sistema patronal do agronegócio, que previsivelmente nos permitiriam prever algumas reações importantes dos setores contra-hegemônicos diretamente afetados. Essa é a linha de argumentação principal de Bruno (2022, p. 19), que destaca o papel dos trabalhadores rurais e campesinatos organizados, cujas ações sociais concretas estabelecem limites à pretensão de domínio absoluto do sistema hegemônico. E essa tese adquire maior relevo em presença de contradições flagrantes do próprio sistema vigente, a exemplo daquelas que destaquei nesse trabalho.

---

60. Para uma abordagem sobre a transição ecológica ver Delgado (2021), especialmente a seção 4.3: “Transição ecológica, desenvolvimento e inovação: antinomias e convergências” (p. 81-99).

Há contraditoriamente um quadro factual de combinação, de um lado, do sucesso mercantil imediato e, de outro, do fracasso socioeconômico e ambiental do modelo vigente, que é de certa forma campo favorável às pressões por mudança, seja do pacto de economia política tecido ao longo de décadas, como também da hegemonia patronal construída. Mas as formas e processos distintos desses processos, provavelmente em curso, escapam aos limites deste trabalho desvendar.

## 5. Conclusões

Nesse trabalho tomamos por empréstimo à história econômica o conceito de ciclo de longa duração, aplicando-o com os devidos cuidados ao espaço rural brasileiro. O objetivo é de alguma forma aprender com o passado sobre os rumos e a evolução daquilo que aqui definimos como dois longos ciclos de economia política do início do século 20 ao presente.

Partimos, como pano de fundo, do longo ciclo de valorização cafeeira, desde o Convênio de Taubaté (1906), analisando tão somente seu interciclo final, entre 1946 e 1961, ante a curiosidade de observar como este se reestruturou no pós-guerra, não obstante a crise estrutural que sofrera nos anos trinta. Chama-nos a atenção em ambos os casos de crise cíclica – dos anos trinta e dos anos sessenta do século passado – a condição de que o ciclo foi sucessivamente derrubado pelas mesmas causas do seu sucesso em anos pretéritos com a valorização dos preços externos do café. Qual seja, a superprodução estrutural com a formação de altos estoques invendáveis.

A crise da valorização cafeeira do período 1961 a 1964 engendrou novo projeto estratégico para o espaço rural, que aqui denomino de novo longo ciclo de economia política – a “Modernização Conservadora da Agricultura”, sob a égide do capital financeiro. Nesse ciclo, comparecem relevantes já em sua primeira fase ascensional (1965/1981) algumas características distintas: a diversificação do comércio exterior, até então dominado pelo café e, principalmente, o fomento às relações interindustriais da agricultura com a indústria em apoio ao padrão de progresso técnico então induzido pela política agrícola. Também fica nítida a pretensão de atender o crescimento urbano pelo lado da agricultura, que então domi-

nava o planejamento governamental, compondo uma espécie de vertente modernizante do projeto de crescimento geral do sistema econômico.

É igualmente importante destacar que ao lado das características de modernização técnica da agricultura e da industrialização no período mencionado, o ciclo de economia política que então se iniciou carrega também o seu lado conservador de manutenção integral da velha estrutura fundiária brasileira oriunda da Lei de Terras de 1850, não obstante editasse em dezembro de 1964 um Estatuto da Terra de sentido oposto, que não prevaleceu.

Esse projeto modernizante e conservador passa por período de forte desestruturação entre 1985 e 1999, para ser reestruturado nesse século 21 pela chamada Economia do Agronegócio, interciclo hegemônico já em sua terceira década.

Por sua vez, os sinais e sentidos de evolução desse interciclo específico – da Economia do Agronegócio – contêm características que lhes são peculiares, sendo a principal delas a especialização primário-exportadora moldada a determinado estilo de relações externas e internas coetâneas, a exemplo de: 1) certa desvinculação das exportações manufatureiras da pauta exportadora; 2) pelo recrudescimento do déficit da “conta de serviços e rendas” para com o exterior; 3) pelas recorrentes crises de abastecimento alimentar; 4) pelos riscos ambientais agravados; 5) pelos efeitos distributivos de renda interna de caráter desigual, e 6) pela completa vinculação do sistema à geração de resultados comerciais positivos e elevados com a exportação de *commodities*, na contramão do conjunto do sistema econômico.

Esse conjunto de condicionamentos brevemente enunciados converte o sucesso do sistema à sua métrica de comércio externo – máximo superávit comercial a qualquer custo. Ou seja, em partes e peças do conjunto de problemas brevemente resumido no parágrafo anterior, de maneira a prenunciar um sintoma de crise sistêmica, que em linguagem cíclica conduz à reversão do interciclo ascendente.

As perspectivas de futuro, relativamente à evolução do ciclo de economia política em curso, a meu juízo não são dedutíveis da análise histórica,

do ponto de vista lógico formal. Mas podem ser analisadas à luz de outros recursos hermenêuticos, como pretendemos ainda explorar. Mas alguns usos oficiais de projeção de futuro, de caráter estritamente mecânico, no sentido de projetar quantitativamente o futuro a partir do passado, sem maior rigor metodológico e analítico, não cabem como previsão. Refiro-me, no caso, às “Projeções do Agronegócio- Brasil 2020/21- 2030/31”, do Ministério da Agricultura e Pecuária, que nas suas páginas praticamente dispensam a formulação da linguagem escrita, restringindo-se à exibição de um conjunto de gráficos, tabelas, figuras geométricas e outros descritivos estatísticos, sem qualquer análise, até porque não há formulação de períodos sintáticos no documento.

Por outro lado, se levarmos em conta a partir da observação factual os sinais e sentidos de desempenho referidos anteriormente e a condição regulatória que imprime à especialização primária exportadora uma compulsoriedade em cumprir seu papel a qualquer custo, temos aí um indicativo de sucesso-fracasso que a história do ciclo cafeeiro nos ensinou. O inegável sucesso da valorização cafeeira, conduzindo ao fracasso irreversível do ciclo histórico, renova-se aqui com o sucesso incontroverso do superávit das *commodities*, conduzindo o sistema econômico à crise estrutural.

Finalmente, fazer prospectivas sobre novos rumos do desenvolvimento rural em linha de superação dos graves problemas da superexploração de bens da natureza, leva-nos já a outro *approach* metodológico, qual seja o plano da convicção e da opinião sobre valores alternativos de uma economia ecológica e de uma política agrícola e agrária idem, suscetíveis de formular caminhos alternativos ao sistema de economia política vigente em crise. Essa vertente, que aqui coloco, tem sua validade sob a perspectiva da fundamentação ético e social do desenvolvimento; mas não pode ser demonstrada no mesmo nível da análise histórica da evolução dos ciclos de economia política, que é o objeto central deste trabalho.

Sem embargo, as conjecturas fundamentadas sobre a provável reversão do ciclo histórico da “modernização conservadora” no presente interciclo da “Economia do Agronegócio”, reestruturado há pouco mais de duas décadas, combinadas às limitações da hegemonia política do sistema,

convergem no sentido ambíguo da crise: dos riscos e oportunidades que se exacerbam a um novo arranjo de economia política. E os sinais dessa crise revelam certo sentido do clássico do enigma: “decifra-me ou te devoro”.

## Referências

BACEN (Banco Central do Brasil). *Evolução da Pauta Exportadora Brasileira e Seus Determinantes*. Estudo Especial do Banco Central nº 39/2019, 2019

Braudel, F. *História e Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1972

Bruno, R. “O processo da construção da hegemonia do agronegócio no Brasil: Recorrências históricas e *habitus* de classe”. In: *Trabalho necessário*, 20(41), 2022

Carvalho Filho, J. J. “*Política Cafeteira do Brasil – Seus Instrumentos: 1961/1971*”. São Paulo: FEA-USP, 1975 (Tese de Doutorado)

Delfim Neto, A. *O Problema do Café no Brasil*. São Paulo: FEA/USP, Boletim número 5, (sem data de publicação)

Delgado, Guilherme C. *Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos*. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção (CFP), 1978

Delgado, Guilherme C. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil*. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985

Delgado, Guilherme C. *Do ‘Capital Financeiro na Agricultura’ à Economia do Agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965/2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012

Delgado, Guilherme C., “Agricultura: ciclos econômicos e crises desde a II Guerra Mundial ao século XXI” in: Senra, Nelson C. (org.). *O Censo Entra em Campo. O IBGE e a história dos recenseamentos agropecuários*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014, p. 357-381

Delgado, Guilherme C., “Desigualdades sociais face ao desenvolvimento científico e tecnológico” in: *Ciência e Saúde Coletiva*, 22(7), julho de 2017

Delgado, Guilherme C. *Rumo ao Mundo de Francisco: Economia, Humanismo e Ecologia em Tempos de Crise*. Brasília: AFIPEA, 2021

Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1970 (1ª edição)

Georgescu, Nicholas R., “Energia e mitos econômicos” in: *Economia Ensaios*, nº 19, 2005

Mitidiero Jr., Marco A. e Goldfarb, Yamila. *Mudança Climática, Energia e Meio Ambiente: O Agro não é Tech, o Agro não é Pop e Muito Menos Tudo*. São Paulo: ABRA/Friedrich Ebert Stiftung, 2021

Pastore, Affonso C., “A agropecuária e o desmatamento”, in: *O Estado de São Paulo*, 27/03/2022, p. B3



Schumpeter, Joseph A. *Business Cycles – a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1939

Schumpeter, Joseph A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Abril, 1982

Szmrecsányi, Tamás, “O desenvolvimento da produção agropecuária (1930/1970)”, in: Fausto, B. (org). *O Brasil republicano: economia e cultura (1930/64)*. São Paulo: Difel, 1986 (Segunda edição)

Wanderley, Maria N. *L'Économie Sucrière Du Pernambouc – Contribution a L'étude des Rapports entre La Propriété Foncière e Le Capitalisme*. Paris: Universidade de Paris (Tese de doutoramento), 1975

# Capítulo 5

## O agroalimentar brasileiro ainda é aquele?

*John Wilkinson*

### Introdução

As últimas décadas do século passado foram caracterizadas, em âmbito global, pela crise dos mercados de *commodities* agrícolas tradicionais, pela desregulamentação de muitos controles sobre o seu comércio e por uma reorientação na direção dos mercados de maior qualidade. Abriram-se, entre os seus resultados, condições aparentemente mais favoráveis para incorporar as demandas socioambientais. Subitamente, na primeira década dos anos 2000, a combinação de programas de promoção ou ampliação de mercados de biocombustíveis, simultaneamente nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil, com a entrada da China na forma de grande demandante da soja e outros produtos não-alimentares, ameaçou retornar a um sistema agroalimentar dominado pela lógica de *commodities*. A segunda década desse milênio trouxe mais surpresas ainda. Por um lado, a China e as suas empresas se alinharam cada vez mais com os objetivos e as metas de sustentabilidade – ODS e Acordo de Paris (Wilkinson, Escher e Garcia, 2022). Por outro, a década viu o início de uma onda de inovação, desconectada dos interesses tradicionais dos agronegócios, motivada pela busca de soluções radicais para os desafios globais de segurança alimentar, vislumbrando até a substituição das fontes tradicionais de proteína animal por proteínas alternativas de plantas, de microrganismos, ou cultivadas a partir de células (Wilkinson, 2021).

Durante a primeira década desse século, o Brasil foi se tornando o maior beneficiário da volta para o comércio de *commodities* agrícolas, bem como o maior parceiro da China no fornecimento da soja e, crescentemente, da carne. A trajetória de inovação a partir da segunda década revelou as preocupações de um mundo fundamentalmente urbano disposto a soluções alimentares radicais, o que coloca em questão a durabilidade dos agronegócios brasileiros, cujas vantagens se assentam nas formas tradicionais de fornecimento de proteína animal. Nesse capítulo, revejo alguns dos principais olhares sobre as transformações do agroalimentar brasileiro a partir dos anos 80 do século passado, e destaco a dificuldade por parte desses estudos de integrar reflexões sobre o Brasil urbano. Ao incorporar esses aspectos na análise – a importância da indústria alimentar, tendências de consumo, saúde pública e alimentos, e a nova geração de empresas alimentares inovadoras – podemos identificar um Brasil mais afinado com as transformações em curso.

## **1. As abordagens e os movimentos: influenciadores do nosso agro**

A explosão da demanda chinesa para rações na primeira década dos anos 2000 lançou o Brasil no cenário global, como o celeiro de um mundo agora dos países emergentes em transição para uma dieta de proteína animal. Ao mesmo tempo, como propulsor de energia renovável, na forma de etanol à base da cana-de-açúcar, o Brasil se apresentou como modelo de desenvolvimento verde para os países africanos e latino-americanos. A enorme expansão das suas exportações de *commodities* agrícolas seria alcançada de forma sustentável e compatível com a preservação da floresta amazônica, a partir dos compromissos do setor açucareiro de não entrar naquela região e da “moratória da soja”, firmada entre as *tradings* globais e ONGs internacionais, recusando comprar a soja de áreas recém desmatadas na região amazônica, um compromisso subsequentemente estendido às fazendas de gado no “pacto sobre a pecuária” (Wilkinson e Herrera, 2010).

Essa imagem de um Brasil como potência global dos agronegócios está em forte contraste com a visão de um Brasil urbano-industrial sob a

hegemonia da burguesia paulista, a qual se impôs ao longo do século 20 (Tavares, 1998; Mello, 1986; Castro e Souza, 1985). Contrasta igualmente com a visão amplamente difundida na literatura e na academia sobre um mundo rural atrasado e dominado pela grande propriedade na forma do latifúndio improdutivo que oprimiria igualmente povos indígenas e pequenos produtores (Guimarães, 1963). O mesmo argumento, na sua expressão mais recente, teria sido responsável pela progressiva destruição das florestas e da biodiversidade dos biomas brasileiros (Heredia, Palmeira e Leite, 2010).

Existem duas linhas contrastantes de análise sobre a evolução dos atores dominantes do sistema agroalimentar no Brasil. Ambas ajudam a explicar melhor a centralidade econômica e política dos agronegócios do século 21, mesmo que, como veremos, ambas pequem por não integrar nas suas análises a visão do Brasil urbano-industrial. Essas duas correntes nascem no ambiente acadêmico de São Paulo, o centro econômico do país.

A primeira linha interpretativa foi elaborada no Instituto de Economia da Unicamp com foco fundamental nas transformações da agricultura, conseqüente ao desenvolvimento de indústrias domésticas de insumos (químicos e genéticos) e de maquinária agrícola. Duas grandes mudanças estruturais foram identificadas – a internalização no Brasil dessas indústrias a montante, garantindo uma autonomia da agricultura em relação à disponibilidade de divisas externas. E também a viabilização de uma modernização técnica da agricultura sem romper com o padrão da grande propriedade, consolidada desde o período colonial. A noção de “modernização conservadora” foi cunhada para captar esse processo e o quadro analítico privilegiado para entender a nova interdependência entre indústria e agricultura foi o “complexo agroindustrial”, bebendo na tradição francesa de *filière* ou cadeia, que integra atividades industriais e agrícolas numa única dinâmica econômica (Graziano da Silva, 1982; Kageyama et al, 1990).<sup>61</sup>

---

61. Bernardo Sorj, então na Universidade Federal de Minas Gerais, também desenvolveu um programa de pesquisa com a abordagem de “cadeias agroindustriais”, um conceito que informava duas ambiciosas pesquisas latino-americanas iniciadas em 1978, por Raul Vigorito (1983) e Gonzalo Arroyo (1985) respectivamente, importantes influências nesse programa de pesquisa, do qual eu também fazia parte, que focalizou a integração contratual da agricultura familiar nas

A noção de “modernização conservadora” serve para explicar a continuidade da estrutura agrária baseada na grande propriedade, herdeira das sesmarias, enormes doações de terras que caracterizaram a ocupação colonial, ao evitar uma transição para a modernidade via a clássica reforma agrária (Abramovay, 1992). Essa continuidade se expressa na manutenção de índices extremamente negativos de concentração da terra, medidos pelo índice de Gini, mesmo no contexto de modernização (Hoffmann, 2010). Assim, a transição da escravidão para o uso da mão-de-obra assalariada, e depois para a mecanização, se processou sem mudanças duradouras na ordem agrária, apesar de fortes contestações periódicas (Costa e Santos, 1998; Navarro, 2014).

Essa continuidade estrutural foi combinada com uma grande transformação geográfica na migração das principais culturas do Norte e do Nordeste para a região Sudeste. A borracha, que caracterizou a integração da região amazônica nos mercados mundiais ao criar temporariamente suntuosas cidades capitais em Manaus e Belém para a elite da borracha, no fim do século 19, renasceu nas plantações paulistas orientadas agora ao emergente mercado doméstico da indústria automobilística e de transporte rodoviário (Somain e Droulers, 2016). E o café, que entrou no Brasil pelo Norte, se estabeleceu na época colonial e de escravidão em torno de Rio de Janeiro, para depois se consolidar em São Paulo e, mais ao Sul, no Paraná, com base em mão-de-obra assalariada (Silva, 1976). O algodão, esteio durante tanto tempo da economia da região do semiárido nordestino, também migrou para a região Sudeste, onde se integrou na economia das plantações, para depois subir de novo para o Nordeste na forma, desta vez, de grandes propriedades irrigadas na Bahia (Gonçalves e Ramos, 2008).

O produto mais icônico do período colonial que definiu o Brasil como exportador de *commodities* agrícolas para os mercados mundiais, a cana-de-açúcar, sofreu exatamente o mesmo destino. Nascida no Nordeste e celebrada nos clássicos literários (Rego, 2020 [1932]) e das Ciências Sociais (Gilberto Freire, 2002 [1933]), a cana se tornou o produto mais im-

---

agroindústrias de carnes e lácteos nos estados de Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Sorj, 1980).

portante da agricultura paulista e a ponta de lança da diplomacia brasileira do “desenvolvimento verde”, no início do século 21 (Paiva e Manduca, 2010). Não se deve esquecer tampouco as plantações paulistas da laranja, originalmente consumida *in natura*, mas agora produzida como insumo para o ubíquo suco de laranja do café da manhã do mundo urbano-industrial dos países do Norte (Mergulhão, 2018).

A segunda corrente de análise nasceu na Universidade de São Paulo (USP), marcada não pela tecnificação da agricultura a partir dos anos 1970, mas pelas reformas “liberais” iniciadas pelo Governo Collor nos anos noventa (Delgado, 2012). Até os anos 80, a atividade agroalimentar foi altamente regulada. Podemos tomar os casos do trigo e do leite, onde tanto os preços quanto as cotas, bem como o padrão de qualidade, foram objetos de regulação pública entre os produtores agrícolas, os importadores de grãos, farinha e leite em pó, os moinhos e as cooperativas de leite e até a venda do “pão francês” e do “saquinho do leite” (Wilkinson, 1996; Café et al, 2003).

No início dos anos 1990, os mercados agroalimentares no Brasil foram abruptamente desregulados, acompanhando um movimento paralelo de desregulamentação dos mercados internacionais das *commodities* agrícolas. Agora, os produtores, as cooperativas e as empresas tinham que negociar diretamente entre eles, tanto o preço como a qualidade dos seus produtos. Enquanto todas as etapas das cadeias foram antes intermediadas pelo Estado, a partir da década de 1990 os atores precisaram lidar diretamente com os seus fornecedores e/ou clientes e, ao mesmo tempo, assegurar uma estabilidade entre o conjunto dos atores da cadeia. As questões de “coordenação” se tornaram agora as palavras de ordem, e o Programa de Pós-graduação sobre Sistemas Agroalimentares (PENSA), da USP, foi criado, sob a coordenação de Décio Zylberstajn e Elizabeth Farina. Precisamente para capacitar quadros especializados nas estratégias de coordenação dos atores dos agronegócios, já organizados na nova Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG (Zylberstajn e Neves, 2003; Pompeia, 2021).

Os anos noventa foram um período de estagnação nos mercados de *commodities*, onde estratégias de qualidade foram vistas como a solução

que permitiria a renovação dos mercados, por meio da segmentação e da diferenciação de produtos. Um leque de fatores demográficos e de renda favoreciam essa guinada – o envelhecimento da população, questões de saúde e as novas subjetividades em torno de bem-estar (Wilkinson, 1999). Alinhado com as recomendações dos organismos internacionais de segmentar as tradicionais *commodities* via estratégias de qualidade e de promover produtos “não-tradicionais” de exportação, o Programa PENSA refletia essa opção, ao estimular estratégias de qualidade em cadeias tradicionais (leite, café, vinhos finos) e não-tradicionais, como frutas da terra e produtos do mar (Nassar et al, 1999). A integração comercial dos países do Cone Sul, a partir de 1986 e formalizada no Mercosul em 1991, acelerou as pressões para normatizar novos padrões e níveis de qualidade, sobretudo, na pecuária leiteira e de corte (Wilkinson, 2000). Tanto quanto os pensadores da Unicamp, o PENSA adotava a abordagem de “complexos agroindustriais” para captar a nova relação entre a agricultura e as indústrias a montante e a jusante, mas foi influenciado na tradição mais ortodoxa de Davis e Goldberg (1957) e adotou o método de estudos de caso de empresas que foram iniciados na Universidade de Harvard.

Se os anos oitenta no Brasil foram vistos economicamente como uma década perdida de baixo crescimento e de inflação descontrolada, politicamente o país testemunhou a transição pacífica, mas entusiasta, da ditadura militar para um regime democrático ancorado numa nova Constituição, bem como o afloramento da sociedade civil e a explosão dos movimentos sociais, que começaram a surgir nos últimos anos da ditadura. Reivindicações há décadas represadas, com destaque para a reforma agrária, redirecionaram a atenção dos estudos agrários para as vítimas da “modernização” e dos “agronegócios” e identificaram um novo sujeito, a agricultura familiar, portador de um projeto alternativo de desenvolvimento da agricultura (Guanzirolí et al, 2001).

Mais uma vez, a academia paulista supriu a fundamentação histórica e teórica, ao revisitar os processos de modernização do campo nos países do Norte, e identificar a transformação do campesinato numa agricultura familiar capaz de incorporar o “progresso técnico”, sem promover uma

concentração fundiária excludente e onde os ganhos de escala podiam ser alcançados por meio da associação dos produtores em cooperativas (Abramovay, 1992; Veiga, 1991). A sua viabilidade no Brasil, porém, não se expressava na modernização conservadora paulista, mas na transplantação do modelo europeu de agricultura familiar nos estados do Sul, com base na imigração maciça que se iniciou no último quartel do século 19 e continuou ao longo das primeiras décadas do século 20. Lá, nas colinas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, se consolidava uma policultura de agricultores familiares, alemães e italianos na sua maioria, organizados em colônias mais ou menos igualitárias, com forte associativismo (Schneider e Cassol, 2013). Foi nesse ambiente que nasceram as cooperativas e depois os movimentos sociais que turbinariam as novas demandas por reforma agrária e as políticas de apoio à agricultura familiar a partir dos anos oitenta (Medeiros, 2015).

Os anos 1990 foram marcados por uma estagnação nas cadeias tradicionais de *commodities*, com o colapso da economia de algodão/pecuária no Nordeste e o declínio dos mercados internacionais para *commodities*, como o café tradicional. Assim, a explosão dos movimentos em torno da reforma agrária, na esteira de democratização, encontrou um ambiente propício a uma negociação da entrega de terras para assentamentos (Sauer, 2010). Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), algo em torno de 3.500 atos de desapropriação foram decretados envolvendo mais de 20 milhões de hectares (Cattelan e Rossoni, 2020). Mas, se o mercado de terras em regiões tradicionais favorecia a política de assentamentos, os movimentos sociais e religiosos (Movimento dos Sem-terra, MST, e a Comissão Pastoral da Terra, CPT), impulsionando a bandeira da reforma agrária e liderando as ocupações de terra, surgiram a partir de uma nova realidade – as crescentes dificuldades dos colonos nos estados do Sul de reproduzirem o seu modo de vida (Grisa e Schneider, 2015).

Em paralelo às ações em prol da reforma agrária, o conceito de “agricultura familiar” vinha sendo burilado no mundo acadêmico em centros como o CPDA (UFRRJ), o PGDR (UFRGS) e na rede de pesquisadores PIPSA. Assumiu uma forma política através do Programa de Fortaleci-



mento da Agricultura Familiar (PRONAF), lançado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e formulado pela equipe em torno de Carlos Guanziroli, professor da Universidade Federal Fluminense no Rio de Janeiro (Guanziroli et al, 2001).

Nessa maneira, a nova face dos agronegócios, representada pela ABAG e pelo Programa PENSA, tinha como contrapartida a defesa de uma agricultura moderna baseada na agricultura familiar. Além da proposta de reforma agrária, a defesa de um modelo de desenvolvimento baseado na agricultura familiar incluía a promoção de alternativas à grande agroindústria de aves e suínos que se consolidava nos estados sulistas (Wilkinson, 1996). Também propunha a promoção do modelo francês de indicações geográficas (IG), nos quais a qualidade dos produtos se associa umbilicalmente às tradições artesanais de produção da agricultura familiar (Wilkinson, Niederle e Mascarenhas, 2016). Em contraste com os agronegócios e os seus agrotóxicos, se promovia os mercados de orgânicos (Fonseca, 2005) e contra a pobreza associada à integração nas cadeias de *commodities* tradicionais se estimulava o comércio justo e a economia solidária (Mascarenhas, 2007). A agricultura familiar, com os seus produtos tradicionais, foi apresentada como o esteio do abastecimento alimentar doméstico, enquanto os agronegócios foram acusados de sacrificar o mercado doméstico em benefício de exportações, muitas vezes para o consumo animal, reforçando dietas insustentáveis nos países do Norte e ameaçando o meio-ambiente no Brasil (França et al, 2006; Mitidiero et al, 2017; Hoffmann, 2015).

Na realidade, no entanto, como ficaria claro ao analisar os beneficiários principais do programa PRONAF, os segmentos mais fortes da agricultura familiar já estavam firmemente integrados nos agronegócios, ou como fornecedores de aves, suínos e fumo, com base em contratos de integração, ou como produtores de rações de soja e milho (Delgado, Leite e Wesz, 2010). Porém, para a maioria dos produtores familiares estava se tornando cada vez mais difícil alcançar as escalas de produção exigidas pelas agroindústrias. Muito produtores recorriam à produção de leite como alternativa, mas, a partir de meados dos anos 1990, esse setor também

avançou para escalas de operação que levou à expulsão de um terço dos produtores entre 1996 e 2006 nos estados do Sul (Wilkinson, 2013).

A fragilidade da sojicultura no Sul ficou evidente a partir da entrada clandestina de sementes transgênicas vindas da Argentina, onde elas foram legalizadas já nos anos 1990. Um forte movimento, “Para um Brasil livre de transgênicos”, impediu a sua legalização no Brasil até meados dos anos 2000 (Pessanha e Wilkinson, 2005). Mesmo assim, não foi possível evitar a sua adoção, inclusive nos assentamentos da reforma agrária, dada a sua promessa de poupar custos com insumos químicos. Isso, porém, foi apenas um dos reflexos da progressiva migração dos complexos de soja/milho e carnes para o Centro-Oeste, com a conseqüente perda de competitividade da região Sul, berço das cadeias agroindustriais que viabilizavam a transição brasileira para uma dieta de proteína animal (Testa et al, 1996).

A década de noventa e a primeira década dos anos 2000 testemunharam vibrantes movimentos sociais no Brasil em torno dos temas rurais, fortemente articulados com as tendências internacionais. Esses abrangiam tanto questões distributivas como os valores associados à agroindústria artesanal à agricultura sem agrotóxicos, e também promoviam os novos mercados dos orgânicos, do comércio justo e das indicações geográficas (Wilkinson, 2011).

Em todos esses movimentos, o Brasil estabeleceu um protagonismo e se tornou uma referência internacional. No âmbito da Federação Internacional de Movimentos de Agricultura Orgânica (IFOAM), as redes brasileiras promoveram um sistema original de certificação participativa, baseado em protocolos de reconhecimento pelos pares nas redes de produção orgânica. A Rede ECOVIDA, com 340 grupos de agricultores envolvendo 4.500 famílias e a participação de 20 ONGs, deu origem a 120 feiras orgânicas, estreitando os laços diretos com os consumidores, e conseguiu a aceitação dos seus produtos no varejo *mainstream* (Oliveira, Grisa e Niederle, 2020). No caso do “comércio justo”, o Brasil, seguindo o exemplo do México, além de se integrar aos sistemas internacionais (FLO e IFAT), desenvolveu um sistema nacional para o mercado brasileiro. Durante o Governo Lula, o movimento do comércio justo foi integrado sob

uma política pública de economia solidária, liderada pelo acadêmico-militante Paulo Singer (Mascarenhas, 2007).

Em cooperação com a França, uma forte rede nacional foi criada para promover Indicações Geográficas, uma forma de propriedade intelectual coletiva que se legitima a partir da identificação de um produto – no nosso caso, agropecuário – com o território onde este é produzido. Essa rede capacitava quadros em várias instâncias do Governo Federal (MAPA, INPI) e ajudava nos trâmites de reconhecimento de IGs, que chegaram a 80 em 2020, desde que a primeira IG brasileira foi concedida em 2002. O reconhecimento e a regulamentação por Lei Federal da produção artesanal de queijos de leite cru também se devem à rede criada em torno das IGs, (Wilkinson, Cerdan e Dorigon, 2015). *Chefs* de renome foram engajados na promoção de produtos IG e hoje o queijo Canastra, de Minas Gerais, e outros queijos artesanais, que nos anos 1990 ainda eram vendidos clandestinamente a preços aviltados, podem ser encontrados no menu de restaurantes e nas *delicatessen* a preços salgados. No Brasil, o movimento do *slow food* que nasceu na Itália em oposição à difusão de *fast food* naquele país e rapidamente se internacionalizou, logo surgiu, também a partir das redes mobilizados em torno de indicações geográficas.

No longo período dos Governos Lula e Dilma (2003-2016), houve uma crescente convergência entre movimentos sociais e políticas públicas, à medida que os quadros das ONGs e os acadêmicos associados assumiram posições no governo ou de assessoria. De fato, essa aproximação já datava do fim da ditadura, com a institucionalização de políticas para a reforma agrária e outras políticas sociais. O ano de 1993 se tornou um momento emblemático nesse sentido. Por um lado, o Governo de Itamar Franco (1993-4) criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, tema que se tornaria um eixo chave tanto de políticas quanto das mobilizações sociais durante os mandatos de Lula. Por outro, surgiu no mesmo ano um movimento nitidamente urbano contra a fome, lançado por Herbert de Souza e o IBASE – “Ação de Cidadania Contra Fome e a Miséria” – que se tornou o movimento mais bem sucedido em termos de mobilização popular sobre alimentação durante os anos noventa. Desde um olhar urbano, este movimento liderado por

“Betinho” identificava a solução na “democratização da terra”, estabelecendo laços com os movimentos rurais em torno da reforma agrária, sobretudo o Movimento dos Sem-terra (MST), bem como a promoção da agricultura familiar nas políticas da PRONAF, promovida pelo Governo Fernando Henrique a partir de 1996 (consulte-se <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>; Jardim Pinto, 2005). À luz dessas iniciativas, fica mais inteligível porque o primeiro livro publicado pela Associação Brasileira de Agronegócios (ABAG), também em 1993, tinha como título *Segurança Alimentar: uma abordagem do agribusiness* (Araujo, 1993). Os temas dos movimentos sociais e suas correspondentes políticas já estavam pautando a agenda do sistema agroalimentar dominante.

A questão da reforma agrária polarizava o campo brasileiro a partir da democratização entre a estratégia de ação direta e ocupações de terra por parte do MST, e a intimidação, violência e assassinatos do lado dos grandes proprietários, organizados em torno da União Democrática Ruralista (UDR), criada em 1985 para se opor à reforma agrária (Bruno, 1997). Ao mesmo tempo, foi se consolidando uma visão da complementariedade entre a agricultura familiar e os agronegócios, embora cada lado tivesse um entendimento diferente do seu conteúdo. Para a ABAG, a agricultura familiar podia ser acolhida como um “parceiro júnior” dos agronegócios, enquanto os promotores da agricultura familiar viam esse setor como o esteio do abastecimento doméstico alimentar, contra a orientação exportadora dos agronegócios. Essa complementariedade tomou forma inicialmente com o lançamento do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, e foi institucionalizada com a criação de Ministério de Desenvolvimento Agrária, (MDA) em 2000, o qual integrou o conjunto das ações em torno da agricultura familiar até 2016 (Grisa, 2018).

A campanha eleitoral que levou Lula ao Governo em 2003 incluía o compromisso de erradicar a fome e o tema da segurança alimentar se tornou um dos eixos centrais do seu Governo, com o lançamento, primeiro, do Programa Fome Zero e, depois, o Bolsa Família. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), paralisado no segundo Governo Fernando Henrique, foi reinstituído e adensado com a promoção de con-

selhos no nível municipal, se tornando o foco de aglutinação das ONGs e movimentos sociais mobilizados sobre esse tema. Em contraste com o movimento de “Betinho”, nos anos 1990, o CONSEA focava em políticas públicas e o reconhecimento jurídico dos direitos em torno da segurança alimentar, consagrado em lei em 2006. Ao repetir a sua atuação nos novos movimentos sociais em torno dos alimentos, o Brasil se tornou referência para as políticas de segurança alimentar, sobretudo com a eleição de José Graziano da Silva, um dos idealizadores dessas políticas, primeiro como Diretor na América Latina da Organização de Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (FAO) e, depois, como Diretor-Geral, em Roma.

O CONSEA inovou ao incluir o tema nutricional na sua definição de segurança alimentar. Mesmo que inicialmente o fato se situasse no contexto das discussões tradicionais sobre má nutrição e subnutrição, essa ampliação da definição permitiu estabelecer conexões com os emergentes debates tipicamente urbanos sobre o consumo alimentar (Maluf, Zimmerman e Jomalins, 2021). O Instituto da Defesa do Consumidor (IDEC) foi criado em 1987, e desde o seu início deu grande atenção à questão de consumo alimentar e, em 1997, o Governo Federal regulamentou o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. No mundo acadêmico, o “Encontro Nacional de Estudos de Consumo” (ENEC) foi lançado em 2004 e criou uma rede nacional em torno dos seus encontros bianuais onde o tema alimentar se tornou central (Portilho, 2005, Barbosa et al, 2021).

A campanha de “Betinho” tinha revelado a prevalência da fome nos grandes centros urbanos, mas igualmente preocupante eram as altas taxas de obesidade, diabetes e problemas cardiovasculares, sobretudo entre os setores urbanos mais pobres. O problema foi associado ao consumo maior dos produtos da indústria alimentar. No *Guia para uma Dieta Saudável*, lançado em 2006 pelo Governo Federal, o Brasil, como muitos outros países, priorizou o consumo de produtos frescos, bem como uma redução no consumo de proteína animal, sem referências específicas à indústria alimentar. Em 2010, Carlos Monteiro e sua equipe (USP), correlacionavam essas novas doenças diretamente com a indústria alimentar, não focando tanto o conteúdo nutricional, mas apontando como critério de

classificação o grau do processamento dos seus produtos e identificando os alimentos “ultra processados” como os vilões e serem evitados. Na segunda edição do *Guia*, em 2014, o Brasil adotou a classificação chamada NOVA e, mais tarde, em 2019, uma publicação da FAO respaldou essa abordagem internacionalmente. Vários países têm adotado a classificação e a identificação de alimentos ultra processados como o fator responsável principal das novas doenças não transmissíveis e tipicamente urbanas. A abordagem tem sido amplamente acolhida entre formadores de opinião e tem pautado os debates no meio acadêmico em âmbito internacional (Bortoletto Martins et al, 2013; FAO, 2019).

Já nos anos setenta, a abertura da fronteira agropecuária no Centro-Oeste recebeu um forte estímulo do programa de cooperação entre o Brasil e um Japão ansioso de criar uma nova fonte de abastecimento de grãos (Wilkinson e Rama, 2012). A sua ocupação efetiva, no entanto, se devia mais ao crescimento da demanda doméstica de carnes e rações, decorrente da transição para uma dieta de proteína animal, resultado do forte ritmo de urbanização e do deslocamento da fronteira agrícola de grãos, para o centro-norte do país. Projetos de colonização e sucessivas migrações do Sul transformaram agricultores familiares em médios e grandes produtores especializados em grãos e pecuária. A agricultura familiar do Sul renasceu como um segmento cada vez mais forte dos agronegócios do Centro-Oeste e mais autônomo em relação aos agronegócios do tipo “paulista”. A adaptação de variedades de soja às latitudes do Centro-Oeste, um trunfo da pesquisa nacional, e a legalização dos transgênicos em 2005, consolidaram o modelo de plantio direto, facilitando o gerenciamento de propriedades cada vez maiores (Wilkinson e Pereira, 2018).

Na primeira década dos anos 2000, iniciou-se um novo ciclo de expansão nas *commodities* agrícolas puxado pela demanda chinesa, por um lado, e pela promoção de biocombustíveis, seja de cana-de-açúcar, no Brasil, ou de milho, nos Estados Unidos, por outro. As políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar conviviam, com a celebração dos agronegócios brasileiros como “celeiro do mundo” e promessa de desenvolvimento energético verde. Nesse âmbito, a cana-de-açúcar

paulista e a soja do Centro-Oeste encontraram uma voz comum na pessoa de Roberto Rodrigues, líder da ABAG e Ministro de Agricultura do primeiro Governo Lula, e nas suas respectivas associações, a UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar) e a ICONE (Estudos de Comércio e das Negociações Internacionais), no lado paulista, ou a ABIOVE (Associação Brasileiro da Indústria de Óleos Vegetais) e a APROSOJA (Associação dos Produtores da Soja), no Centro-Oeste (Wilkinson, 2013).

Até a crise financeira de 2008, o setor da cana-de-açúcar e a sua promessa geopolítica de biocombustíveis tomou a dianteira, inclusive avançando nas áreas de pecuária e da soja no Centro-Oeste. Entretanto, com a crise financeira, a cana se tornou um dos setores mais atingidos. Novos investimentos foram congelados, provocando um nível elevado de endividamento, precursor de uma forte onda de aquisições e concentração no setor (Wilkinson & Herrera, 2010). Com o apoio do BNDES, as empresas líderes de carnes brancas, Perdigão e a Sadia, encontraram uma saída da crise, que tinha deixado a Sadia fortemente endividada, na sua fusão, criando a Brazil Foods (BRF). O setor da soja, em forte contraste, expandiu-se com exuberância sob o impacto da crescente e aparentemente inesgotável demanda da China, se tornando a locomotiva dos agronegócios brasileiros.

Roberto Rodrigues se manteve no Ministério da Agricultura quase até o final do primeiro Governo Lula, quando foi sucedido em 2006 por Reinhold Stephanes do Paraná, também representando os agronegócios do Sudeste. Depois dele, porém, os agronegócios do Centro-Oeste tomaram as rédeas com uma sucessão de ministros, todos ligados à região – Blairo Maggi, Katia Abreu e Teresa Cristina. Nos anos 1980, as novas faces dos agronegócios foram as indústrias de insumos/maquinário e as *traders*/processadoras, sob as quais as empresas nacionais e cooperativas se destacaram – Agrocerec nas sementes, cooperativas como Cotrijuí (que inclusive foi pioneira na abertura da fronteira do Centro-Oeste) e Ceval, que foi a maior processadora de grãos não apenas no Brasil, mas na América Latina. A partir dos anos 1990, por vários motivos – endividamento, a nova base genética da pesquisa, a desregulamentação dos mercados – as empresas líderes nesses setores cederam para as transnacionais e apenas mantiveram a

sua liderança no segmento de carnes, inclusive com uma nova geração de empresas surgindo no setor de carne bovina (Wilkinson, 2000).

Inesperadamente, a combinação da legislação da Lei Kandir, em 1996, incentivando a exportação da soja em grão e as novas escalas de produção com as suas rotas logísticas próprias, permitiu o fortalecimento de uma emergente classe de médios e grandes produtores capazes de acumular capital e investir, se não como concorrentes, pelo menos como parceiros juniores das grandes *traders*, em segmentos a montante e a jusante da atividade agrícola. O Grupo Maggi, cujo fundador foi um clássico emigrante do Sul, proprietário de 250 mil hectares e forte envolvimento na logística de exportação, se integrou no espírito da ABAG e nas iniciativas das global *traders* como a moratória da soja. Milhares de outros médios produtores, por outro lado, têm sido fortes o suficiente para não precisarem do amparo do cooperativismo e de ter voz própria, mas se sentem acudados pela capacidade dos grandes grupos de controlar os preços, tanto dos insumos quanto dos produtos em si. Muitos se rebelam contra as restrições sociais e ambientais à sua expansão e são presas fáceis de um governo como o do Bolsonaro, que a partir de 2018 identificou e vem atiçando esses sentimentos, ressuscitando os piores momentos das mobilizações da UDR. Não se trata apenas de um movimento de classe que mobiliza os sojicultores, por meio da APROSOJA, contra a ABAG e a ABIOVE, mas assume também contornos de afirmação regional e cultural que aprofundam o potencial de conflitos (Wilkinson, Escher e Garcia, 2022).

À medida em que a soja/milho sobe para o Nordeste e o Norte, a financeirização da ocupação se faz mais presente com um papel mais destacado de empresas fundiárias, especializadas na compra e preparo da terra para cultivo, e empresas agrícolas cotadas em bolsa. A China, na sua estratégia de estabelecer maior controle sobre essas cadeias de grãos, tentou investir diretamente em terras agrícolas brasileiras, até ser barrada pela decisão da AGU, em 2010, de reafirmar os impedimentos à aquisição de terras por parte de estrangeiros (Lei 5709, de 1971). Desde 2015, existem esforços de flexibilizar o acesso e um projeto nesse sentido foi aprovado no Senado. Face a esse impedimento, as principais estratégias de controle



por parte dos atores chineses têm sido a aquisição de empresas no Brasil, como é demonstrado pela entrada das grandes empresas chinesas nas cadeias de grãos e investimentos associados em logística e transporte. A COFCO, com os seus novos investimentos no Porto de Santos previstos para entrar em operação em 2025, terá condições de exportar até 14 milhões de toneladas de soja, equivalentes a pouco mais de 15% do total das exportações brasileiras (Wilkinson, Wesz Jr e Lopane, 2017).

## 2. A transição do agro para o alimentar

As três abordagens sobre a modernização da agricultura brasileira que descrevemos acima pecam por não situar as suas análises numa visão da grande transição, na qual o Brasil passou de uma sociedade rural para uma sociedade urbano-industrial em apenas 50 anos, a metade do tempo que esse processo tomou nos países do Norte. Trinta anos mais tarde, a partir dos anos oitenta, a China passou pela mesma transição na metade do tempo que tomou o Brasil, com uma população cinco vezes maior, o que está mudando a dinâmica do sistema agroalimentar global sob processos inesperados e inéditos (Wilkinson e Wesz, 2013).

A economia do café em São Paulo, baseada em mão-de-obra assalariada e na imigração em massa, sobretudo de italianos e japoneses, levou a uma rápida urbanização no início do século 20 e viu o surgimento de indústrias de base ligadas ao escoamento do café e também de uma indústria de bens de consumo básico, com destaque para a indústria têxtil e a indústria alimentar, as quais, durante uma grande parte do século corresponderam em torno de 20% do PIB brasileiro (Rama e Wilkinson, 2019). A indústria alimentar tem sido estudada por pesquisadores como Walter Belik da Unicamp (1998) e, sobretudo, Elizabeth Farina (1988) e os seus orientandos do Programa PENSA. Infelizmente, contudo, esses estudos nunca foram integrados às principais abordagens sobre o sistema agroalimentar discutidas acima. Pelo contrário, têm sido analisados a partir da ótica da economia industrial, com ênfase nas dinâmicas de investimentos diretos estrangeiros (IED), à *la* Dunning, um exemplo notável sendo a tese da Claudia Assunção dos Santos Viegas (2005).

Simplificadamente, podemos identificar quatro momentos no desenvolvimento da indústria alimentar brasileira. Um primeiro surto de industrialização acompanhou a grande imigração europeia e japonesa na entrada do século 20. Num segundo momento, a partir dos anos 50, houve a consolidação de uma indústria alimentar no contexto da política industrial de substituição de importações e a consequente aceleração da urbanização. Mesmo com a presença de multinacionais, houve uma predominância de empresas nacionais nesse período. A estabilização da inflação, a desregulamentação dos mercados domésticos e a abertura do comércio internacional a partir dos anos 1990 levou a uma terceira reestruturação da indústria alimentar, agora sob a lideranças de empresas transnacionais, mas com fortes empresas nacionais em setores chaves, como proteína animal. A partir da segunda década dos anos 2000, podemos identificar o surgimento da quarta geração de empresas brasileiras em torno das pautas de consumo que valorizam produtos “naturais” e “saúdáveis”, com destaque para produtos de origem brasileira (Wilkinson, 2021).

Durante essa trajetória houve pouca reflexão sobre a indústria alimentar como parte integrante do sistema agroalimentar e uma certa naturalização do seu papel, como simples adaptador da oferta agrícola às condições da vida urbana pela transformação em escala de práticas artesanais. Assim, dentro da ótica da economia industrial, a indústria alimentar sempre foi tratada (com a notável exceção da Ruth Rama e colegas, 2008) como um ramo tradicional, ao máximo um receptor de inovações advindas de outros setores dinâmicos e inovadores. No Brasil, a indústria alimentar se organiza separadamente na ABIA, a Associação Brasileira da Indústria Alimentar.

As estratégias de segmentação dos mercados e diferenciação dos produtos a partir dos anos 1980, mesmo sendo dominadas inicialmente pelas empresas líderes, abriram espaço para uma nova geração de startups que apostam numa identificação mais clara com valores associados à saúde, bem-estar e a preservação do meio ambiente. Um exemplo precoce nessa direção no Brasil foi a criação da empresa Natura no final dos anos sessenta, assumindo a bandeira do meio-ambiente e respeito aos povos

tradicionais na criação de linhas de cosméticos a partir de produtos naturais ([www.natura.com.br](http://www.natura.com.br)). A Rio-92 estabeleceu o tema do meio ambiente como uma preocupação central no Brasil e viu o surgimento de uma variedade de institutos, fundações e ONGs, como desdobramentos de empresas (o Grupo Orsa como exemplo), ou orientados a promover a sustentabilidade e a responsabilidade social entre o mundo empresarial (Instituto Ethos, Amigos da Terra, Imaflora, Imazon). Essas organizações foram fundamentais em mobilizar os frigoríficos e as grandes redes de supermercados a favor do “Pacto da pecuária” mencionado no início desse capítulo (Araujo, Souza e Pimenta, 2015). Com a criação do Instituto Akatu, um filhote do Instituto Ethos, o foco se direcionou para a noção de consumo consciente e o Instituto recebe apoio de empresas alimentares líderes como a Unilever e a Nestlé, (<https://akatu.org.br>).

Mais tarde do que nos países do Norte, mas não tanto, a segunda década do presente século tem visto o surgimento de uma nova geração de empresas alimentares no Brasil, tipo startup. Em 2019, a *Liga Insights* já contabilizava 322 novas empresas no conjunto do sistema alimentar brasileiro, com 43 delas dedicadas a novos produtos alimentares. O Relatório de 2020-2021 da startup Scanner, da *Liga Ventures*, apresenta o perfil de 40 dessas startups, todas, menos uma, criadas a partir de 2015 e todas declaradamente *mission-oriented* em torno da saudabilidade ou do clima/meio ambiente. 25% dessas firmas se definem como *plant based*, 20% de bebidas naturais, além de derivados de cacau, sorvetes, e snacks somando mais 20%. Em relação ao conteúdo tecnológico, duas firmas produzem nutrientes micro encapsulados, uma aplica um sistema de pressão avançado, outra utiliza inteligência artificial, e a Sustineri Piscis cultiva carne de pescado a partir de células (<https://insights.liga.ventures/estudos-completos/foodtechs/>).

No seu relatório sobre startups alimentares no Brasil, a Forbes destaca seis firmas – de novo todas explicitamente *mission-oriented* – a Liv Up, Raízs, Foodz, Prati, Beleaf Saúde e BeGreen. Trata-se de startups em várias posições na cadeia alimentar – entrega de alimentos saudáveis, contratos diretos com produtores orgânicos, o modelo *community assisted*

*agriculture*, produtos de conveniência com saudabilidade, receitas saudáveis, e a agricultura vertical<sup>62</sup>.

O mapeamento das startups do setor agro brasileiro para 2020-2021, feito pela Radar Agtech Brasil, por sua vez, identificou 275 startups na categoria de “alimentos inovadores e novas tendências alimentares”. Ao identificar as startups que se beneficiaram de rodadas de investimento, porém, constam apenas 13 para o segmento de “alimentos inovadores”, sugerindo que as empresas com maior densidade tecnológica ainda são uma minoria, o que coincide com os dados apresentados nos outros levantamentos (<https://radaragtech.com.br/dados-2020-2021/>) .

O Radar inclui um perfil dos investidores, das incubadoras e das aceleradoras que mostra um ecossistema de inovação já consolidado no Brasil, embora fortemente concentrado no estado de São Paulo. Foram identificadas 337 rodadas de investimento beneficiando 223 *agritechs*, a maioria orientada à agricultura, com destaque para a “Agtech Valley” de Piracicaba, mais um reflexo do poder econômico dos agronegócios no Brasil. Por outro lado, o alto número de novas empresas alimentares corresponde aos resultados de um levantamento do SEBRAE que apontou a “alimentação alternativa” como “um dos negócios mais promissores do país”, com crescimento de 20% ao ano.<sup>63</sup>

Na Europa e nos Estados Unidos o movimento de micro cervejarias desafia as grandes empresas globais de cerveja e se destaca pela rejeição dos produtos estandardizados das grandes marcas e pelo prazer de uma atividade artesanal e do localismo que promove. O Brasil não se mostra tão diferente e em 2010 já contava com 266 micro-cervejarias, um número que subiu para 679 em 2017, segundo a associação do setor (Abra-cerva). As possibilidades de articulação com as novas *foodtechs* brasileiras, estão sendo exploradas pela Gran Moar, criada em 2017, que usa o bagaço

---

62. <https://forbes.com.br/forbes-tech/2021/08/6-foodtechs-brasileiras-que-estao-revolucionando-o-mercado-de-refeicoes-saudaveis>

63. <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigosMercado/segmento-de-alimentacao-saudavel-apresenta-oportunidades-de-negocio,f48da82a39bbe410VgnVCM1000003b74010aRCRD>

do malte de uma cervejaria artesanal para produzir uma farinha de alto teor proteico.<sup>64</sup>

Esse fenômeno internacional e não apenas brasileiro do surgimento de novas startups alimentares corresponde à crescente centralidade de uma série de valores dos consumidores que as *heritage firms* não estavam em condições, ou não queriam, inicialmente atender. O Brasil também está experimentando um forte aumento de vegetarianismo/veganismo bem como a busca de produtos saudáveis, naturais e ambientalmente amigáveis. Uma pesquisa da Euromonitor em 2018 calculou que 14% da população, algo em torno de 30 milhões de pessoas, se declarou vegetarianos ou veganos (<https://www.euromonitor.com/article/consumidores-conscientes-impulsionam-vendas-de-produtos-veganos>). Em 2020, a pesquisa do Instituto QualiBest e Galunion concluiu que 75% dos consumidores priorizaram saudabilidade e que 68% levam em conta preocupações em torno do meio ambiente. Boas intenções, é claro, não necessariamente levam a novas práticas alimentares, mas essa pesquisa mostra que existe um ambiente favorável à adoção de novos produtos ([www.galunion.com.br/artigo-alimentação](http://www.galunion.com.br/artigo-alimentação)).

Inicialmente, a resposta das empresas alimentares líderes no Brasil, como nos países do Norte, foi de adquirir as startups bem-sucedidas. Um caso emblemático no Brasil foi a compra em 2016 da empresa Do Bem, de sucos naturais, pela Ambev. A Do Bem, criada em 2007, tinha se consolidado nos mercados do Centro-Sul, mas faltava escala para expandir, enquanto a AmBev sentiu a necessidade de reforçar a sua presença no segmento de sucos naturais em forte crescimento. Em reconhecimento ao perfil diferenciado deste mercado, no entanto, a AmBev manteve o gerenciamento da marca sob o controle dos antigos donos, uma prática consolidada internacionalmente<sup>65</sup>.

---

64. <https://m.fiemg.com.br/cit/noticias/detalhe/e-possivel-fazer-delicias-com-farinha-de-malte-sim>

65. <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2017/06/do-bem-depois-da-ambev.html>

Embora aquisições possam ser um dos resultados, a amplitude desse novo ecossistema de inovação no sistema alimentar faz com que as empresas líderes estejam se tornando investidoras e promotoras das startups. Nas palavras da Daniela Pizzolatto, da Danone no Brasil, “as startups estão trazendo inovações com uma velocidade que o setor nunca traria sem elas”. Eduardo Gil, da Mondelez, ecoa este sentimento: “as corporações não têm a velocidade necessária para pivotar, o que torna essencial a colaboração com as startups”<sup>66</sup>.

No ranking estabelecido pelo site 100 Open Startups (<https://www.openstartups.net/site/ranking/>), empresas líderes alimentares se encontram entre as 100 Corporações que mais investem nesse ecossistema no Brasil – AmBev, Nestlé, BRF, Unilever, Danone, Burger King, Cargill e a Magazine Luiza (que investe em suplementos alimentares e *food delivery* e foi responsável por 3 aquisições nesse setor em 2021).

As pesquisas de marketing, da ABIA e do Euromonitor, apontam o Brasil como o quarto ou o sexto maior mercado para produtos “saudáveis”, e a conquista do mercado brasileiro se tornou o objetivo, inclusive, de *foodtech* startups dos países vizinhos. A NotCo, o primeiro unicórnio chileno que recebeu US\$30 milhões do fundo de investimento de Bezos da Amazon e se beneficia de um financiamento total de US\$115 milhões, lançou o seu leite vegetal no Brasil, e agora se esforça para estabelecer a sua presença no mercado norte-americano. A NotCo utiliza um sistema próprio de inteligência artificial para rastrear as propriedades de plantas<sup>67</sup>. A *Tomorrow Foods*, da Argentina, que vê a NotCo com o seu concorrente mais próximo, também planeja entrar no mercado brasileiro com os seus produtos que incluem – maionese, ovos, leite e burgers vegetais (<https://veganbusiness.com.br/startup-vegana/>).

Apesar do seu consumo per capita de carnes situar-se entre os maiores do mundo, o Brasil entrou com força no mercado de proteínas *plan-*

---

66. <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/setores-atividades/produtos-consumo-varejo/2022/a-evolucao-das-startups-no-setor-de-food-2021-22.pdf>

67. <https://exame.com/marketing/notco-de-alimentos-a-base-de-planta-amplia-linha-de-nao-leite-no-brasil/>

*t-based*, cujo início foi a criação da Fazenda Futuro em 2019, no Rio de Janeiro, que lançou os seus produtos (destaque para *Futuro Burger*) para o *mainstream* (os “flexitarianos”), e não para os nichos de vegetarianos ou veganos. Nas palavras do seu fundador Marco Leta: “A gente criou a Fazenda do Futuro para competir com os frigoríficos, não com as empresas que fabricam produtos vegetarianos ou veganos”<sup>68</sup>. Trata-se, nesse caso, nitidamente, de uma estratégia de inovação de produto baseada em tendências de consumo no Brasil urbano, os quais se chocam com a visão do Brasil dos agronegócios.

No mesmo ano, o vegano Bruno Fonseca, que já tinha a empresa *Eat Clean* de pasta de amendoim, castanha e amêndoas, lançou *The New Butchers*, que produz salmão e frango a partir de ervilha (100%) e não usa soja por ser identificada com os OGMs e com o uso de glifosato, além da ervilha não conter glúten. No início, importou 80% dos seus ingredientes, mas esses foram rapidamente reduzidos a 10%. As ervilhas ainda são importadas, mas a empresa planeja desenvolver uma cadeia de suprimento brasileira. Ela iniciou com 1.200 pontos de venda em parceria com as redes de supermercados Pão de Açúcar, Carrefour, Angeloni e a rede de hortifruti Oba, aumentando para 8.000 pontos em 16 estados, em 2021. Mesmo sendo vegano, o foco do mercado, como no caso da Fazenda Futuro, é no *mainstream*, com os concorrentes sendo os grandes frigoríficos. Em 2021, ela recebeu *funding* da Lever VC, investidor global em proteínas alternativas, e também de Paulo Veras, CEO da 99, único unicórnio brasileiro, o que permitirá a construção de uma nova fábrica, elevando a produção para 80 toneladas/mês<sup>69</sup>.

A Fazenda Futuro teve um crescimento fulminante e agora opera em 24 países em dez mil pontos de venda. Desde 2019, já levantou US\$89 milhões em financiamento (apoio BTG) e é avaliada em US\$400 milhões.

---

68. <https://www.infomoney.com.br/do-zero-ao-topo/fazenda-futuro-como-a-startup-que-aposta-em-carne-de-planta-para-superar-frigorificos-ja-vale-r-715-milhoes/>

69. <https://labsnews.com/pt-br/artigos/negocios/a-plant-based-que-chegou-de-fininho-e-quer-construir-a-categoria-no-brasil-the-new-butchers/>

Seguindo as tendências mundiais, todas as *global players* brasileiras de carnes estão agora investindo fortemente nesse setor.

Em 2019, a Marfrig lançou o seu burger *Rebel Whopper* em parceria com a ADM para ser vendido nas redes da Burger King. No mesmo ano, lançou também o burger *Revolution Line* em parceria agora com a *Outback Steakhouse*. Junto com a ADM, a Marfrig já criou a empresa *Plant Plus Foods* para entrar no mercado norte-americano. A BRF e a JBS, separadamente, lançaram uma extensa linha de produtos – burgers (carne e frango), *nuggets*, salsichas e quibes. A empresa paulista Superbom, tradicional produtor de comida vegana/vegetariana, também lançou o seu burger *gourmet*, que levou um ano para ser desenvolvido com investimentos de R\$9 milhões em 2019. Esse burger não usa soja e a sua base de proteína é ervilha, que está se tornando uma proteína favorita para opções *plant-based*<sup>70</sup>. A linha “Incrível” da SEARA (JBS) já domina o mercado brasileiro de carnes *plant-based* com mais de 60%, seguida por Veg&Tal da BRF, e é a única empresa a lançar produtos inteiros de tipo filé, tanto de carne, quanto de frango. A JBS, por sua vez, adquiriu a Vivera por Eur341 milhões, a terceira maior produtora de proteínas *plant-based* na Europa, com três fábricas e um centro de P&D. Adquiriu, também, a Biotech Foods, da Espanha, que se especializa em carne cultivada. Nos Estados Unidos, a companhia criou a empresa Panterra para vender os produtos da linha “Incrível” da Seara<sup>71</sup>. O investimento mais notável da JBS, porém, é a construção de um Centro de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação de Biotecnologia de Alimentos e de Proteína Cultivada no Brasil, (em Santa Catarina, onde a Seara surgiu) num valor de US\$60 milhões, retribuindo o apoio público que recebeu para se tornar uma empresa líder mundial.

A BRF, além da sua participação nesse segmento de proteínas *plant-based*, com a Veg&Tal, inclusive em parceria com as startups LiveUp e Prati da *food delivery*, mencionadas acima, firmou uma parceria com a

---

70. <https://www.poultryworld.net/Meat/Articles/2021/5/Brazilian-giants-invest-in-alternative-proteins-741754E/>

71. <https://www.beefpoint.com.br/seara-eleva-aposta-no-crescente-mercado-de-proteinas-plant-based/>



Aleph Lab, empresa israelense de carne cultivada, o que indica a sua disposição de encarar uma ruptura ainda mais radical com a tradicional cadeia de carnes<sup>72</sup>.

A importância global do mercado brasileiro de carne vegetal se tornou clara com a entrada da empresa norte-americana *Beyond Meat*, líder da nova geração de empresas startup contestando a hegemonia dos grandes frigoríficos. Ao entrar, porém, precisava reconhecer que não estava mais desbravando um mercado novo, mas entrando num segmento já dominado por *players* nacionais e globais. Assim, adotou uma estratégia de nicho entrando no segmento prêmio em São Paulo em parceria com a rede St. Marche. O seu burger de 226 gramas custa R\$65,90, contra R\$19,99 do burger da Seara de 310 gramas, e o da Fazenda Futuro de R\$17,99 de 230 gramas<sup>73</sup>.

O mercado no Brasil já oferta 93 marcas de alternativas vegetais e mesmo que “carnes” predominem, encontra-se também alternativas para peixes, ovos, leite e produtos lácteos (GFI, 20202). Uma incerteza que paira sobre o setor, sobretudo no caso de avançar com carnes celulares, é a indefinição do quadro regulatório, que persiste também nos Estados Unidos, mas que na Europa pode ser mais facilmente negociada na regulação sobre “*novel foods*” já em operação. No Brasil, o Ministério de Agricultura iniciou discussões sobre a regulamentação do mercado de alternativas *plant-based* em 2021. Assustados com os avanços desse mercado, vários deputados da “bancada ruralista” iniciaram projetos de lei, que ainda tramitam no Congresso, para proibir o uso dos termos “carne” e “leite” no caso de produtos *plant-based*<sup>74</sup>.

Apesar da sua imagem, dominada pela vastidão dos seus campos, dos seus rios e das suas florestas, o Brasil tem uma taxa de urbanização entre as mais altas do mundo, em torno de 85%, proporção que prevalece mesmo nas regiões da fronteira agrícola. O crescimento vigoroso no Brasil dos

---

72. <https://www.suinoindustrail.com.br/imprensa/brf-consolida-a-inovacao-como-pilar-de-transformacao-e-desenvolvimento/20210420-163857-h820>

73. <https://www.fitchsolutions.com/consumer-retail/alternative-protein-beyond-meat-playing-catch-it-enters-brazilian-market-31-07-20>

74. <https://vegazeta.com.br/para-deputado-pl-que-proibe-termo-carne-vegetal-ja-deveria-ter-sido-aprovado/>

mercados *plant-based* e o aumento não menos vigoroso de um consumo pautado em preocupações de saúde e do meio ambiente podem se tornar, inclusive, fatores decisivos, na medida em que a cidade dá as costas às práticas mais predatórias das cadeias da soja e da pecuária.

As empresas globais dos agronegócios – Cargill, ADM, Tyson – entre as quais se incluem as empresas de carnes brasileiras – Marfrig, Minerva e JBS – bem como as empresas alimentares globais – Nestlé, Unilever – não apenas se adaptam, mas ativamente promovem o mercado de proteínas alternativas com os seus próprios produtos, apoio às startups e investimento próprio em PD&I. Mais do que empresas de carnes, Tyson, Marfrig, Minerva e JBS se vêem como empresas de proteínas, o que afrouxa a sua identificação com um setor específico de rações (a soja, sobretudo) e com a pecuária. As tensões nos agronegócios brasileiros entre o elo agrícola (sojicultores e pecuaristas) e os componentes industriais são atiçadas por polarizações políticas, mas podem se acirrar também economicamente, à medida que os vários mercados de proteínas alternativas alcancem maturidade.

### 3. Conclusões

Ao longo desse capítulo as transformações no agro foram situadas num contexto mais amplo de um Brasil, e em breve de um mundo, fundamentalmente urbano. Desta perspectiva, as tendências em torno do consumo alimentar – sejam de novas subjetividades, de movimentos sociais, do mundo científico, de políticas públicas ou de estratégias de empresas alimentares – assumem centralidade e orientam as trajetórias de inovação que buscam soluções radicais para os desafios do clima, da saúde planetária e da segurança alimentar. Como resultado, a indústria alimentar, em geral ausente das análises em torno dos “agronegócios”, se torna estratégica, e no Brasil, como globalmente, uma nova geração de startups alimentares, afinada com as emergentes demandas urbanas contesta a hegemonia das empresas líderes. Mesmo que essas empresas eventualmente dominem as novas pautas de consumo por meio de aquisições e/ou da produção própria, elas estão sendo forçadas a adotar uma agenda que surge de múltiplas forças sociais filtradas a partir das inovações das startups. No

contexto muito diferente da China, onde a segurança alimentar se impõe como condição de legitimação do poder estatal, pressões similares às aquelas identificadas no Brasil estão levando, também, a um questionamento dos padrões de consumo baseados nas proteínas animais, (Wilkinson, Escher e Garcia, 2022). Não se sabe ainda nem o alcance desses novos mercados que atingem as cadeias de proteína animal, nem o seu ritmo de crescimento, mas o impacto no dinamismo dos setores brasileiros de grãos/carnes pode chegar mais cedo do que previsto nas projeções oficiais. As respostas a uma eventual queda no dinamismo desses setores são ainda imprevisíveis. Por um lado, proliferam programas e financiamento para a sua requalificação à luz de critérios socioambientais e de clima cada vez mais bem definidos. Por outro, a polarização política do Brasil atinge em cheio a representação coletiva da agricultura consolidada nos Cerrados e no Norte do país, a APROSOJA, que se posiciona tanto contra os elos agroalimentares brasileiros a jusante (ABAG, ABIOVE), como contra as “intromissões estrangeiras” comprometidas com as metas do clima. Se a isso acrescentarmos o acirramento dos conflitos geopolíticos globais, com a China no seu centro, o futuro dos agronegócios brasileiros nos Cerrados e na região Norte se torna ainda mais incerto.

## Referências

- Abramovay, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992
- Araújo, B. *Segurança Alimentar: uma abordagem do agribusiness*. São Paulo: ABAG, 1993
- Araújo, G.C de., M.T S. de Souza, M.T.S. e A. Pimenta, A. S., “Cadeia de suprimentos verdes e as ações do Pacto da Pecuária do Programa Conexões Sustentáveis, São Paulo – Amazonas.”, in: *Revista em Agronegócios e Meio-Ambiente*, 2015. Edição Especial 137
- Arroyo, G., Rama, R. e Rello, F. *Agricultura y Alimentos en América Latina*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1985
- Barbosa, L., Portilho, F. G. e Borges, S. (orgs). *Histórias e Memórias dos Encontros Nacionais dos Estudos de Consumo (ENEC)*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2021
- Belik, W., “O novo panorama competitivo da indústria de alimentos no Brasil”, in: *Caderno-PUCSP*, 1998

Bortoletto Martins, A. P. et al, “Participação crescente de produtos ultra processados na dieta brasileira (1987-2009)”, in: *Revista de Saúde Pública*, 47(4), 2013

Bruno, R. *Senhores da Terra, Senhores de Guerra*. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997

Café, S. L. et al. *Cadeia produtiva do trigo*. No.18, 2003

Castro, A. B. e Souza, F.E.P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

Cattelan, R. M. L. e Rossoni, R.A., “A reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil, 1995-2019”, in: *Revista NERA*, 23(55), 2020

Costa, L.F.C. e Santos, R. *Políticas e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998

Delgado, G.C. *Do capital financeiro na agricultura. A economia dos agronegócios*. Porto Alegre: UFRGS, 2012

Delgado, N.G., Leite, S.P. e Wesz Jr, V.J. *Produção Agrícola*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2010

FAO. *Ultra-processed foods, diet quality and health using the NOVA classification system*. Roma: FAO, 2019

Farina, E., “O sistema agroindustrial de alimentos”, in: *XVI Encontro Nacional de Economia*, 1988

Fonseca, F. *A institucionalização dos mercados de orgânicos no mundo e no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005

França, C.G., Del Grossi, M.D. e Marques, V.P.M. *O Censo Agropecuário de 2006 e a Agricultura Familiar no Brasil*. Brasília: NEAD/MDA, 2006

GFI. *State of the Industry Report*, 2021. Disponível em: <https://gfi.org/resource/plant-based-meat-eggs-and-dairy-state-of-the-industry-report/>

Gonçalves, J.S. e S. F. A. Ramos, S.F.A., “Algodão Brasileiro 1985-2005”, in: *Informes Econômicos*. v. 38, 2008

Graziano da Silva, J. *A Modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982

Grisa, C., “Mudança nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil”, in: *Raizes*. Vol. 38. No. 1, 2018

Grisa, C. e S. Schneider, S., “Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar”, in: Grisa, C. e S. Schneider, S. (orgs). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: PGDR, 2015, p. 109-130

Guanziroli, C. et al. *Agricultura familiar e reforma agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001

Guimarães, A.P. *Quatro séculos de latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1963

Heredia, B.; Palmeira, M. e Leite, S.P., “Sociedade e economia do agronegócio no Brasil”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(74), p. 159-195, 2010

Hoffmann, R., “A Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?”, in: *Segurança Alimentar e Nutricional*, 13 (1), 2015

Jardim Pinto, C.R., “A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003)”, in: *Sociedade e Estado*, 20(1), 2005

Kageyama, A. et al., “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais”, in: Delgado, G.C. et al (orgs), *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, p.113-175, 1990

Maluf, R., Zimmerman, S.A. e Jomalins, E., “Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, 2003-2015”, in: *Estudos Sociedade e Agricultura*, 29(3), 2021

Martinez, A.A., “Borracha: São Paulo é o maior produtor nacional”, 2004, in: [infobibos.com/artigos/borracha/index.htm](http://infobibos.com/artigos/borracha/index.htm)

Mascarenhas, G. *O Movimento de comércio justo e solidário no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007

Medeiros, J. e Grisa, C., “O MDA e suas capacidades estatais na promoção de desenvolvimento rural”, in: *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, 14(34), 2019

Medeiros, L.S., “Reforma agrária de mercado e movimentos sociais: aspectos da experiência brasileira”, in: *ComCiência*, v. 44, 2003

Mello, J.M.C. 1986. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1986

Mergulhão, A.D., “Circuitos de produção da laranja no Brasil”, in: *Estudos Geográficos*, 16 (2), 2018

Mitidiero, Jr., M.A. et al, “Quem produz comida para os brasileiros. 10 anos do Censo Agropecuário 2006”, in: *Revista Pegadas*, vol. 18(3), 2017

Navarro, Z., “Por que não houve (e nunca haverá) reforma agrária no Brasil”, in: Buainain, A.M. et al. *O Mundo rural no Brasil do Século 21*. Brasília: Embrapa, 2014, p.

Nassar, A.M. et al. *Cinco ensaios sobre a gestão de qualidade no agribusiness*. São Paulo: USP, 1999

Oliveira, D.C. Grisa, C. e Niederle, P., “Inovações e novidades na construção de mercados para a agricultura familiar: os casos da Rede Ecovida da Agroecologia e da Rede Coop”, in: *Redes*, 25(1), Unisc, 2020, p. 125-163

Paiva, I. e P.C. Manduca, P.C., “Análise da diplomacia do etanol no Governo Lula e partir de uma perspectiva institucionalista”. Campina Grande: UFPB, 2010

Pessanha, L. e Wilkinson, J. *Transgênicos, recursos genéticos e segurança alimentar*. Rio de Janeiro: Armazém do Ipê, 2005

- Pompeia, C. *Formação política do agronegócio*. São Paulo: Elefante, 2021
- Portilho, F. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*, São Paulo: Cortez, 2005
- Rama, R. (org.). *Handbook of Innovation in the Food and Drinks Industry*. Harworth Press, 2008
- Rama, R. e Wilkinson, J., “Innovation and Disruptive Technologies in the Brazilian Agrofood Sector”, in: *Systèmes Alimentaires/Food Systems*, vol 4 series 1, 2019
- Rego, J.L. *Menino de Engenho*. Lisboa: Edição Portuguesa, 2020[1932]
- Sauer, S., “Reforma agrária de mercado: um sonho que se tornou dívida no Brasil”, in: *Estudos Sociedade e Agricultura*, 18(1), 2010
- Schneider, S. e Cassol, A. *A agricultura familiar no Brasil*. Santiago do Chile: Série Documentos de Trabalho 145, RIMISP, 2013
- Silva, J.G. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982
- Silva, S. *Expansão cafeeira e as origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976
- Somain, R. e Droulers, M., “A seringueira agora é paulista”, in: *Confins*. 27, 2016
- Sorj, B. *Estado e classes sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980
- Tavares, M.C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1998
- Testa, V.M. et al. *O desenvolvimento sustentável do oeste catarinense*. Florianópolis: Epagri, 1996
- Veiga, J.E. *O desenvolvimento agrícola. Uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991
- Viegas, C.A.S. *Fusões e aquisições na indústria de alimentos e bebidas no Brasil*. São Paulo: tese de doutoramento, PENSA/USP, 2005
- Vigorito, R. *Critérios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales*. Santiago de Chile: CEPAL, 1978
- Wilkinson, J. *Estudo da competitividade da indústria brasileira: O complexo agroindustrial brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1996
- Wilkinson, J., “Mercosul e a produção familiar”, in: *Estudos Sociedade e Agricultura*, 5(1), 1997, p. 25-50
- Wilkinson, J., “Perfis emergentes no setor agroalimentar”, in: Maluf, R. e Wilkinson, J. (orgs). *Restruturação do sistema agroalimentar*. Rio de Janeiro: MAUAD, 1999, p. 27-45
- Wilkinson, J. *Demandas tecnológicas, competitividade e inovação no sistema agroalimentar no Mercosul*. Montevideo: Procisur/BID, 2000

Wilkinson, J. e Herrera, S, “Biofuels in Brazil: debates and impactos”, in: *The Journal of Peasant Studies*, 37(4), 2010

Wilkinson, J., “From Fair Trade to Responsible Soy. Social Movements and the Qualification of Agrofood Markets”, in: *Environment & Planning*, 43, 2011

Wilkinson, J., “O Sistema Agroalimentar Global e Brasileira face à nova Fronteira Tecnológica e às novas Dinâmicas Geopolíticas e de Demanda”, in: *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2021

Wilkinson, J., Escher, F. e Garcia, A., “The Brazil-China Nexus in Agro-food: what is at stake in the future of the animal protein sector”, in: *International Quarterly for Asian Studies*, vol.53, no. 2, 2022

Wilkinson, J. e Wesz Jr., V., “Underlying issues in the emergence of China and Brazil as major global players”, in: *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 12(3), 2013

Wilkinson, J. e Rama, R. 2012. *Asian Agribusiness Investment in Latin America with Case studies from Brazil*. Santiago do Chile: CEPAL, 2012

Wilkinson, J., Cerdan, C. e Dorigon, C., “Geographical Indications and Origin Products in Brazil”, in: *World Development*. vol. 98, 2015

Wilkinson, J. Niederle, P. e Mascarenhas, G. (orgs). *O Sabor da Origem*. Local: Escritos, 2016

Wilkinson, J., Wesz Jr., V. e Lopane, A., “Brazil and China: the agribusiness connection in the Southern Cone Context”, in: *Third World Thematics*, vol 1 Series 5, 2017

Wilkinson, J. e P. Pereira, P., “Soja brasileira. Nuevos patrones de inversión, financiamiento y regulación”, in: Ramirez, M. e S. Schmalz, S. (orgs). *El Fin de la Bonanza*. Buenos Aires: Biblos, 2018

Zylberstajn, D. e Neves, M.F. *Gestão de qualidade no agribusiness*. São Paulo: Atlas, 2003

# Capítulo 6

## O Brasil rural: a política econômica agrícola dos anos 1970 a 2020<sup>75</sup>

Yony Sampaio

### Introdução

Na década de sessenta, a literatura sobre a economia agrícola no Brasil era muito incipiente. Destacava-se um único autor, o pioneiro Ruy Miller Paiva. Com Salomão Schattan e Claus Freitas, publicaram, já em 1976, o livro *Setor Agrícola no Brasil, Comportamento Econômico, Problemas e Possibilidades*. Apesar da criação da SOBER, em 1959/1960, que viria a ter papel fundamental na criação de cursos de pós-graduação em economia rural e no desenvolvimento da pesquisa acadêmica na área, a primeira geração de pesquisadores com formação específica ainda estava na universidade e sua contribuição só viria materializar-se ao longo da década de 1970. Assim, boa parte da literatura havia sido produzida por estudiosos da economia como um todo, como Caio Prado Júnior e Celso Furtado, por exemplo, cujos estudos analisavam a economia rural como parte de um processo de desenvolvimento mais amplo, visto na época como dependente da industrialização.

Esses estudos, dos anos quarenta, cinquenta e primeira metade dos sessenta, destacavam a necessidade urgente de uma reforma agrária ampla, como condição *sine qua non* para ocorrer a incorporação de tecnologias e o progresso tecnológico. Os seja, eram as famosas reformas estruturais pregadas por João Goulart e a defesa da “reforma agrária, na lei ou na marra”. Já a literatura acadêmica mundial andava em outros rumos, destacando os

---

75. Versão reduzida do livro do autor, *50 Anos de Política Econômica Agrícola*, 2022. Disponível na Amazon (117 p.).



avanços tecnológicos em diversos países e a experiência da modernização da agricultura tradicional, em países como a Índia e o Paquistão.

No início da década de 1970, o debate econômico principal recaiu sobre a observada concentração de renda entre 1960 e 1970, reportada no pioneiro trabalho de Albert Fishlow, de 1972 (ver também Tolipan e Tinelli, 1975). Mas havia rebatimentos na literatura da economia agrícola, que só então procurava se libertar da armadura imposta pela literatura histórico-econômica dos anos cinquenta e início dos sessenta, cujas teses começavam a se mostrar equivocadas do ponto histórico, e superficiais, do ponto econômico.

Os anos 1970 até 2000 foram intensos, com inúmeras pesquisas e avaliações da política agrícola. Os temas mudavam, as políticas sucediam-se, mas as questões principais sempre retornavam: qual o tipo de desenvolvimento caracterizava a agricultura brasileira? Quão excluída era a pequena agricultura, depois mais precisamente chamada de agricultura familiar? Qual o papel da agricultura no desenvolvimento do Brasil? Quais as perspectivas de sustentabilidade desse desenvolvimento? É possível expandir a produção para exportação e de biocombustíveis, sem prejudicar a produção de alimentos? E, mais recentemente, qual a compatibilidade desse desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais? Isto para reduzir a poucas perguntas centrais um conjunto enorme de questões que andaram e ainda andam pela literatura corrente. Procurei tratar de cada uma das questões principais, em décadas passadas, muitas hoje completamente superadas, mas marcantes em suas épocas. Ao final, procuro destacar alguns impasses e possibilidades para o futuro próximo.

Algumas premissas norteiam o artigo. Primeiro, a política agrícola é componente da política econômica global. Assim, necessariamente é preciso ter sempre presente o cenário econômico geral. Segundo, na medida do possível procuro entender os rebatimentos regionais das políticas, com concentração na região Nordeste, um reflexo da minha atuação profissional. Terceiro, o setor produtivo depende da política econômica, mas tem uma trajetória independente. Ou seja, como é amplamente reconhecido, a economia caminha independente, e até muitas vezes na contramão da

política econômica. Quarto, a visão de política agrícola privilegia o desenvolvimento rural amplo, o setor rural e grupos sociais, não sendo tratadas políticas específicas voltadas a produtos, principalmente a política agrícola tradicional de preços mínimos e crédito subsidiado a produtos.

Este artigo é uma tentativa de aportar a visão de um participante nesse debate, ao longo de cinquenta anos, sabendo que cada um apresenta a sua própria versão. E que há versões, aversões, inversões e subversões. Plagando o título de trabalho escrito em 1975 com Edinaldo Bastos, são “Reflexões sobre como o que se vê nem sempre é verdade, e o que se pensa quase sempre corresponde ao que se olha, e o que se vê depende de quem olha”.

O artigo apresenta quatro partes principais. Na primeira, resumo um pouco da polêmica inicial sobre estrutura agrária, a necessidade de reformas e o desenvolvimento agropecuário. Na segunda, concentro-me nas políticas de desenvolvimento rural e na posterior focalização das políticas, vigentes nas décadas de 1970 e 1980. Na terceira, analiso as grandes mudanças econômicas, as quais não só resolveram o crucial problema da inflação, que vinha condicionando toda a política econômica, inclusive a agrícola, como lançam os fundamentos das políticas adotadas nas décadas seguintes. Por fim, na quarta revisito a continuidade da política agrícola no século 21 e destaco alguns impasses.

## **1. Antecedentes: o início do debate**

No final dos anos sessenta e início dos anos setenta, o debate brasileiro sobre o setor rural ainda estava fortemente impregnado pela literatura dos anos quarenta a sessenta, a qual destacava a forte concentração da propriedade rural como impasse fundamental para que pudesse ocorrer um processo de modernização. Duas literaturas confluíam.

Uma era histórica, analisando o processo de formação territorial, com destaque para o sistema de sesmarias, adotado no Brasil colônia e início do império, culminando com a lei das terras de 1850. Dessa formação inicial decorria tanto o latifúndio, a grande propriedade improdutiva, como uma formação social baseada no coronelismo, ou seja, o grande proprietário de terras que se fazia senhor de terras e gentes, controlando tanto o social

como o político. Em associação com a criação da Guarda Nacional, que legitimou a grande propriedade como a base para a detenção de cargos na Guarda Nacional, e que conferiu status de chefia política àqueles muitas vezes chamados de “coronéis de patente”. A estrutura agrária dava sustentação a um sistema político com eleições a bico de pena, atuando os coronéis como legítimos representantes do poder estabelecido nas capitais das províncias. Essa literatura tinha por base os estudos de Caio Prado Júnior (1945), continuado pelo magnífico trabalho de Raymundo Faoro, *Os donos do Poder* (1958), pelo livro de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto* (1978), e pelo trabalho, mais moderno, de Alberto Passos Guimarães, *Quatro séculos de latifúndio* (1968).

A outra literatura era técnica, tendo a sua origem nos pioneiros trabalhos sobre o desenvolvimento econômico dos chamados países do segundo mundo, em contraste com o primeiro mundo – a Europa ocidental e os Estados Unidos – os quais, para retirar qualquer caráter discriminatório, passaram a ser chamados de países em desenvolvimento. O tema “desenvolvimento econômico” surgiu como uma consequência do chamado Plano Marshall, que possibilitou a reconstrução da Europa após a segunda guerra mundial. Um novo mundo estava em construção, visando evitar novos conflitos em escala mundial. Ao lado do enorme esforço de reconstrução, foi estabelecido, logo após a guerra, um sistema mundial, denominado de “Nações Unidas” (ONU), composto de inúmeras organizações como o Banco Mundial – BIRD, o Fundo Monetário Internacional – FMI, a Organização Mundial da Saúde – OMS, a Organização Mundial do Trabalho – OIT, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, a Organização das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD, a Organização das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, entre outras, incluindo a futura Organização Mundial do Comércio – OMC. Uma nova disciplina foi criada nos cursos de economia – desenvolvimento econômico – surgindo então as diversas teorias sobre o tema.

À ideia fácil, de que seria possível utilizar a experiência do Plano Marshall para desenvolver o mundo e evitar conflitos localizados como a guerra da Coreia, no início dos anos cinquenta, e os conflitos da Indochina que resultaram na longa guerra do Vietnã, chocou-se uma realidade completamente distinta. Afinal, na Europa, tratava-se da reconstrução, pois havia uma base sólida de recursos humanos, uma população educada e qualificada, sendo apenas necessários os recursos materiais para reerguer uma infraestrutura destruída – estradas, pontes, fábricas, escolas, hospitais, etc. – e colocar a economia em um novo rumo. No chamado mundo em desenvolvimento, contudo, não havia nada disso. A população era analfabeta, não tinha conhecimento técnico, as estruturas eram atrasadas, a formação social mantinha o controle político por um grupo reduzido de indivíduos. No campo, os coronéis. A teoria do desenvolvimento, em construção, tratou de analisar esses diversos aspectos: o desenvolvimento econômico, social, cultural, em uma visão holística envolvendo estudos sociais, políticos, antropológicos, entre outros, ao lado dos estudos sociais. Uma série que procura retratar um pouco dessas duas décadas de criação da teoria do desenvolvimento, entre 1950 e 1970, é constituída pelos dois volumes editados pelo Banco Mundial, *Pioneers in Development* (Meier e Sears, 1984; Meier, 1987).

Muitos aspectos foram tratados pelos autores pioneiros. De estudos antropológicos, preocupados em encontrar uma mentalidade tradicional, arraigada a valores históricos, conflitante com os novos rumos de mudança e adoção e adaptação de novas técnicas e tecnologias, aos estudos que exploravam um certo determinismo geográfico que privilegiava países de clima temperado em relação aos tropicais, também englobando parte da literatura latino-americana, que adotou o estruturalismo e modelos de desenvolvimento dualistas. Esta é uma discussão que tomaria todo um livro, dada a riqueza do debate e a necessidade de reflexão, cinquenta anos depois.

Nessa literatura, especificamente a parte voltada para o desenvolvimento agrícola, eram estudados alguns modelos, como o de Ranis e Fei (1964, 1969), por exemplo, que mostrava uma agricultura com baixa produtividade, excesso de mão-de-obra, ausência de uso de insumos moder-

nos e, muitas vezes, obstaculizada pela estrutura agrária concentrada. Vários estudos comparavam, por exemplo, a chamada pequena agricultura e a grande agricultura, constatando que a pequena agricultura usava mais intensivamente a terra e tinha maior produtividade por unidade de área (vide, por exemplo, Keith Griffin, 1979). Um marco na literatura foram os trabalhos de Theodore Schultz sobre “a transformação da agricultura tradicional” (1964) e seus estudos sobre educação, que resultaram na expressão “capital humano” (1961). Esses estudos foram parte da mudança, de uma estrutura agrária rígida à necessidade de investimento em capital humano, e na disponibilização de novos fatores de produção que, em conjunto, elevassem a produtividade no campo.

Em resumo, essa nova literatura sobre desenvolvimento econômico, se em um primeiro momento deu um certo respaldo ao determinante estrutural, a seguir ampliou os horizontes revelando outras possibilidades, ligadas principalmente ao investimento em capital humano e no desenvolvimento de novas tecnologias, incluindo variedades mais produtivas, no que veio a ser chamado de revolução verde (Stevens e Jabara, 1988; Barker, Herdt e Rose, 1985; Eicher e Staatz, 1984).

## **1.1 Qual a importância das sesmarias na formação territorial?**

A análise de fontes históricas requer muito tempo e o resgate de fontes já esquecidas. No Brasil, assim foi em relação às sesmarias e a sua determinação na formação agrária do país. Havia poucos estudos sobre a formação agrária do Brasil. Os poucos estudos então existentes, como os de Caio Prado Júnior (1945, capítulos 4 e 5), revelaram a enorme ignorância sobre a formação territorial. Havia um que outro estudo sobre a formação inicial, baseada em sesmarias, como o de Felisbelo Freire (1906), que analisou a distribuição de sesmarias em parte do Nordeste, mas praticamente nenhum outro trabalho analisando a formação de fazendas e sítios, ao longo de décadas, como desdobramento das sesmarias originais.

Meus estudos posteriores mostraram que houve muitos determinantes na formação territorial, sendo que a distribuição original em sesmarias teria

sido um dos determinantes menos importantes para a posterior concentração da terra (Sampaio, 2015). No início dos anos setenta estimei essa concentração, que de fato era elevada (Sampaio, 1975), mas devido ao enorme contingente de população rural no campo, um dos fatores estilizados reconhecido por todos os modelos de desenvolvimento econômico. Analisando a venda de fazendas e sítios, ficava claro, primeiro, que os sítios agrícolas eram pequenas áreas determinadas pela capacidade de trabalho quase familiar e com técnicas bastante rudimentares de trabalho, basicamente um homem e sua enxada. Já as fazendas tinham dimensões maiores pela extensão área de pastagem necessária em uma pecuária extensiva, sem formação de pastagens. A fertilidade maior das terras determinou a concentração da população, e nas várzeas férteis a terra era medida em braças, em contraste com as fazendas em áreas secas, nas quais sequer havia maior preocupação em demarcar o fundo das terras. Nos engenhos de cana-de-açúcar, plantios chamados então de *plantations*, ao lado da área com cana havia inúmeros sítios dos chamados moradores. Em meus estudos, vim a constatar, por exemplo, a importância que teve a construção de cercas no sertão sobre o uso das pastagens, as relações de trabalho e a produtividade, tudo ligado à introdução de melhorias tecnológicas, como a introdução do gado zebu e a formação de pastagens plantadas (Sampaio, 1987).

Vários estudos mais detalhados mostraram que a interpretação de Keith Griffin (1979) e outros não levava em conta a diversidade da fertilidade da terra, nem o que Kenneth Frederick (1979) chamou de visões distintas da produtividade agrícola, em relação às unidades de área, trabalho e capital.

Outro ponto em que a literatura inicial sobre a formação territorial errou completamente foi na constituição do capital necessário para a exploração. Estudos históricos, como os de Evaldo Cabral, constataram que o fator limitante para a construção de engenhos, ainda no século 16, não era a terra, pois esta havia e muita, mas o capital necessário para importar as ferragens, construir as instalações e, principalmente, adquirir a mão-de-obra, no caso basicamente escravos africanos. Ao longo do primeiro século de colonização em Pernambuco, a dívida com a compra de escravos constituiu um dos maiores problemas dos donos de engenho (vide uma

das interpretações para o início da restauração de Pernambuco e a luta contra o invasor holandês), e a falta de capital foi o maior entrave para a expansão e viabilização dos engenhos. Sobre esses aspectos, a expansão pecuária pelo interior foi um processo muito mais democrático, pois uma semente inicial de gado pode ser multiplicada como capital para a expansão do rebanho.

Muito mais importante do que a terra para a formação social e territorial, foi o regime estabelecido para dispor da mão-de-obra, o escravismo. Muito certo andou Gilberto Freyre em mostrar as chagas que a escravidão impôs ao Brasil, seja no Nordeste açucareiro, nas minas, nos campos interiores de pecuária e nas cidades. Todos marcados pela chaga dantesca, na expressão de Castro Alves, perpetuada por quase quatrocentos anos, com desdobramentos posteriores.

Mas, retornando aos anos sessenta e setenta, muitos ainda acreditavam piamente que, sem a quebra do latifúndio, a agricultura seria um fator impeditivo ao crescimento econômico do país. Assim, a expansão agrícola foi um choque. Nos anos setenta a agricultura elevou a produção e a produtividade, sem que as poucas experiências de reforma agrária mostrassem qualquer sucesso maior, nem que a estrutura agrária estivesse a limitar a expansão da produção e, mais importante, a elevação da produtividade. A discussão política, ligada à premente necessidade da reforma agrária, não apenas para um país mais justo, mas essencialmente para a industrialização e o crescimento econômico, ficou para trás frente a outros temas. Mas, para não perder a utopia de um país mais igualitário e justo, nos anos setenta foi cunhada a expressão “modernização conservadora”. A agricultura mudou, aumentou sua produção, elevou sua produtividade, mas o fez de modo conservador, preservando as enormes disparidades de posse de área. No meu modo de ver, essa visão também era utópica, pois a estrutura agrária estava mudando, principalmente nas novas fronteiras agrícolas, ocupadas tanto por pequenas glebas como por grandes propriedades, o agronegócio, as quais obviamente nada tinham a ver com sesmarias, mas reproduziam tamanhos essencialmente ligados ao tipo de exploração agropecuária que apresentasse retorno constante ou crescente à escala.

Um documento cujas repercussões precisam ser melhor estudadas é a lei das terras de 1850. Ao mesmo se atribuiu reforçar a concentração das terras, ao vedar a concessão de novas sesmarias (Linhares e Silva, 1971). A justificativa para a mesma, a citada lei, decorre de vários conflitos resultantes de sesmarias em sobras de terra, concedidas no início do século 19, que resultaram em disputas de limites. As primitivas sesmarias não tinham limites precisos e as novas concessões vinham causando conflitos sobre limites. Em consequência, além de suspender novas concessões, a lei determinou o primeiro censo de propriedades, o que gerou o primeiro cadastro de propriedades, um documento de grande importância histórica e base para estudos econômicos sobre a estrutura fundiária. Infelizmente, o censo não foi completo, não tendo sido concluído em muitas freguesias. Em minha perspectiva, se dá um crédito muito superior ao alcance da lei, pois as terras públicas continuaram a ser concedidas pelo setor público em áreas de fronteira, enquanto as vendas de terras já ocorriam há muito. Os críticos da lei, para mim sem qualquer estudo empírico, argumentavam que proibidas as doações, a única forma de aquisição seria pela venda, bloqueando pequenos proprietários sem recursos para a compra das terras. Análises dos registros de venda de terras em Livros de Notas mostram que transações continuaram a ser praticadas. Por outro lado, o cadastro de terras foi importante para mostrar que as primitivas sesmarias haviam sido repartidas muitas vezes em dezenas de propriedades, em alguns casos em tempo relativamente curto após a concessão, não podendo ser atribuído ao sistema a concentração da propriedade observada no século 20.

## **1.2 Terra, capital e trabalho: fatores limitantes à produção**

A falta de estudos históricos, mais uma vez, ocasionou erros e falsos debates. A literatura histórica vem resgatando dados importantes, mas os estudos econômicos continuam a se basear em análises amplas sem qualquer embasamento empírico, no que se refere aos fatores de produção na agricultura brasileira.



Os modelos de desenvolvimento agrícola, quase todos construídos tendo por base a Europa Ocidental e a Ásia, adotavam funções de produção nas quais a produção dependia do capital e do trabalho, não incluindo a terra, que era considerada fixa. No Anexo A, da minha tese de Ph.D. (1973), tratei dessa questão em “A Comment on Some Dual Models”. Especificamente, critiquei a aplicação de modelos para a América Latina que tinham como hipóteses: 1) a terra ser fixa e haver excesso de mão-de-obra, 2) uma economia fechada, e 3) o crescimento da população ser determinado internamente ao sistema. Em consequência, modifiquei os modelos de Jorgenson (1961) e Ranis e Fei (1964) para mostrar que, ao alterar as hipóteses, as conclusões podiam ser bem diversas. Ou seja, a realidade brasileira parecia ser bem distinta da assumida nos modelos de crescimento que estavam sendo estudados.

De fato, como já discutido, havia inicialmente escassez de trabalho e de capital, sendo a terra muito abundante. Comparando o preço da terra ao do trabalho, cheguei à conclusão de que o valor de um único escravo era equivalente ao de um sítio com área entre duzentos e quinhentos hectares no interior do Nordeste (Sampaio, 2005). Celso Furtado, em seu magnífico *Formação Econômica do Brasil* (1970), havia chegado a argumentar que o controle da terra no sertão tinha o objetivo de impedir que uma força de trabalho escassa se ocupasse com produção própria, caso tivesse acesso à terra. Esse controle da terra tornaria a oferta de terras para subsistência uma atração para a mão-de-obra, como salientou Furtado (1965). Na presença de excesso de terra, com amplas fronteiras abertas, que só viriam a ser ocupadas a partir dos anos 1970, os determinantes do crescimento da agropecuária precisavam ser melhor entendidos.

No livro *Emprego e Pobreza Rural*, escrito com José Ferreira Irmão e publicado em 1977, procuramos entender melhor o crescimento da população, a formação de um excedente populacional e a natureza das atividades agropecuárias e a remuneração dos trabalhadores rurais. Essas foram questões cruciais para um melhor entendimento do processo de expansão que iria ocorrer a partir dos anos 1970, culminando com a chamada expansão para o Centro-Oeste e a ocupação do Cerrado. À propósito da

ocupação desse bioma, destaco o estudo pioneiro de Nikolai Pulchritudoff, que havia descoberto as carências de minerais no Cerrado e cujos resultados, publicados em sua tese de Ph.D. (1971), vieram possibilitar a ocupação da região. Essa descoberta foi muito importante, pois antecedeu a própria criação da Embrapa, que só ocorreu em 1973, e que viria dar novo impulso tanto à expansão da agropecuária como à elevação da produtividade, especialmente em áreas do Cerrado.

Retomando o argumento central, o Brasil tinha excesso de terra, ainda que predominantemente nas regiões de fronteira, o que, como Celso Furtado havia compreendido, o fez incluir o Maranhão no Nordeste e propor frentes de colonização para ocupar a população deslocada da Zona da Mata com a preconizada modernização da produção canavieira. O excesso de terras agrícolas de boa qualidade iria possibilitar a expansão nas décadas de 1970 e 1980, tanto da produção de alimentos como da produção de exportáveis, como a soja, gerando um outro falso debate: o conflito entre a produção de alimentos e os produtos de exportação, que movimentou o debate naquelas décadas. Mas isso será motivo de análise posterior.

O fato é que mesmo sem reforma agrária, a expansão agrícola ocorreu. De início com expansão do fator terra, isto é, sem grande elevação da produtividade, mas logo em seguida com elevação da produtividade. Ou seja, ruiu o argumento de que a era impossível o setor agrícola atender a um dos seus objetivos, como conceituado por Johnston e Mellor (1961), entre muitos outros, de contribuir para a expansão de alimentos, em uma economia que se urbanizava rapidamente, e para a geração de divisas, ampliando a produção de exportáveis. Reconhecidos os fatos da expansão e da ausência de mudanças na estrutura agrária em áreas antigas, restou primeiro reconhecer apenas a expansão de área; mas, logo a seguir, com a constatação inevitável da elevação da produtividade, cunhar a expressão referente à modernização conservadora. Novamente, uma expressão um pouco míope, por desconhecer a nova estrutura agrária nas áreas de expansão, nas frentes de colonização induzidas e espontâneas. Procurei destacar a importância dessas frentes de expansão no capítulo “A questão agrária no Brasil e o plano de reforma agrária do MIRAD”, publicado

no livro *Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: análise e sugestões* (Brandão, 1988).

Por fim, há que destacar que com a urbanização e a expansão das fronteiras, passa a ocorrer crescente falta de mão-de-obra no campo. No interior do Nordeste, por exemplo, havia escassez de trabalhadores, com a migração dos jovens em idade produtiva, restando no campo predominantemente os velhos e crianças (Maia Gomes, 2001).

Ao mesmo tempo, tanto em áreas antigas como nas novas frentes de expansão, a geração de tecnologias fez a produtividade se elevar. Na centenária atividade de produção de cana, por exemplo, destacava-se o contínuo desenvolvimento de novos cultivares, os estudos de resposta à adubação e à mecanização como formas de elevar a produtividade e se ajustar à nova realidade da oferta de fatores de produção (Santos e Barreto, 2021, inédito). No Cerrado, havia dois aspectos de grande destaque. Primeiro, a expansão espontânea foi liderada por migrantes sulistas com experiência em administração e melhor conhecimento técnico. O segundo aspecto sendo a participação primordial da Embrapa, na geração de novas variedades e de tecnologias mais adequadas ao Cerrado.

Tudo somado, distante dos modelos dualistas do passado e das análises seminais, mas equivocadas, de Caio Prado Júnior e outros, uma nova interpretação se fazia necessária para entender a dinâmica da agropecuária brasileira.

Uma outra questão, que ainda hoje movimentava algum debate, refere-se à falsa dicotomia entre latifúndio e minifúndio. Sua origem, em meu ver, está na antiga literatura que contrapunha a grande propriedade, conceituada como latifúndio apenas com base na área (um equívoco, naturalmente), e a pequena propriedade, ou pequena produção. Esse debate perpassa um falso e permanente conflito entre o agronegócio e a agricultura familiar.

O que fica claro desde o início da colonização é que havia sítios agrícolas, de pequena dimensão territorial, pois intensivos em mão-de-obra, e fazendas de bem maior dimensão, pela necessidade de extensas áreas de pastagem. Em Pernambuco, predominavam as fazendas de maior dimen-

são no sertão semiárido e os sítios agrícolas no Agreste, sendo a Mata uma região intermediária, com a cana exigindo dimensões maiores que as dos sítios, uma vez que inicialmente a cana só era produzida nas áreas mais férteis das várzeas, sendo preservadas as chãs e encostas.

Os estudos iniciais confundiram pequena produção com a dimensão da área da propriedade, um evidente desconhecimento da literatura que, desde Lenin (1977), Kautsky (1968) e outros, chamava a atenção para a intensidade de capital por unidade de área (Patrick, 1972). Finalmente, só em 2000, parte-se para uma melhor definição de agricultura familiar (FAO/INCRA, 2000), embora pecando sobre uma grande limitação. Qual seja, não associar a definição de agricultura familiar às condições mais favoráveis da política agrícola e, assim, excluir a agricultura familiar com níveis de produtividade e renda mais elevadas (Sampaio e Vital, 2020).

Os estudos empíricos, desde muito, vêm mostrando que cada atividade agrícola requer dimensões distintas para uma exploração ótima. Esta é uma conclusão antiga da literatura: a produção de grãos requer uma dimensão de área bem maior, principalmente em função da ampla possibilidade de mecanização, enquanto a produção da horticultura se faz em áreas com reduzido tamanho de área, pela elevada intensidade de trabalho requerido, mesmo que ambas usem insumos e tecnologia modernos. Sob esse aspecto, o termo agronegócio é inadequadamente usado no Brasil, já que a rigor pode referir-se tanto ao empreendimento comercial como à agricultura familiar integrada ao mercado.

Nos modelos dualistas já mencionados, não se faz distinção entre agricultura comercial e agricultura familiar. Apenas se destaca um setor tradicional, baseado fundamentalmente na mão-de-obra, e um setor moderno já com uso amplo de capital embasado em novas tecnologias. Progressivamente, o setor agrícola passa a se comportar como o setor industrial, passando a manter maior unidade na relação capital e trabalho. Mas essa diversidade de atividade e a necessidade correspondente de áreas distintas não passou despercebida para vários autores, por exemplo Kautsky (1968). Reconheceram a superioridade da grande produção mecanizada na produção de grãos, apenas argumentando sobre a possibilidade de constituição de cooperativas

para explorar essas grandes propriedades, ou pela constituição de grandes fazendas estatais, como na Rússia e ainda tardiamente transplantadas para países com regime socialista, como a Tanzânia.

Esta questão merece maior aprofundamento, mas, parece-me, tem sua origem em equívoco induzido pela literatura dos anos 1940 e 1950, que assumia a grande propriedade, confundida com o latifúndio, como incompatível com a expansão agrícola e o desenvolvimento da agropecuária. Apenas foi adicionada uma pitada utópica de uma visão mais igualitária, sem perceber que em uma economia predominantemente urbana a equidade está muito mais ligada ao conflito entre a remuneração do trabalho e do capital, e não à dimensão da terra em si.

### **1.3 O cenário econômico**

A década de 1960 foi marcada por profunda crise econômica e política. Após acelerado crescimento na década anterior, tanto a inflação acelerou como a dívida externa aparece como crescente problema (Baer e Kerstenetzky, 1972). O governo Kubitschek realizou grandes investimentos, com destaque para a construção de uma nova capital no centro do país e a construção de grandes eixos rodoviários, como a Rio-Bahia, a Belém-Brasília e outras visando interligar a nova capital e assim possibilitando maior integração entre as regiões e o desenvolvimento de regiões interiores. Mas os conflitos sociais, exacerbados nos governos de Jânio e Jango, paralisaram uma política agrícola mais coerente. Convivia-se com a falta periódica de alimentos nas grandes cidades, na ausência de uma política global para o setor rural. Destacavam-se as políticas setoriais, como as praticadas pelo IAA, IBC e outros institutos.

Toda essa inquietação e instabilidade resultou no golpe militar de 1964. Após a quebra institucional, foi adotada uma política de estabilização e de recomposição do mercado de capitais, a construção de política habitacional, a reforma do setor previdenciário, entre outras ações. Não tenho nenhuma intenção de aprofundar as questões sociais e políticas que condicionaram a economia, tratada em vasta literatura, em seus vários

aspectos, mas tão somente destacar que a política agrícola não teve grande destaque ao longo da década.

## **2. Os anos 1970 e 1980: os grandes projetos de desenvolvimento rural e a focalização da política**

### **2.1 Os anos 1970: uma década de impulso ao desenvolvimento**

No início da década de 1970 o Brasil viveu o que na época foi chamado de “milagre brasileiro”. O elevado crescimento do PIB estimulou a adoção de programas nacionais de impacto, constantes do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, iniciando-se com o Programa de Integração Nacional – PIN e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA.

O I PND compreendia cinco grandes linhas de ação, só parcialmente cumpridas. Na primeira, a ação contemplava a construção das estradas Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Essas estradas permitiram um melhor alcance da segunda ação, mas tardaram muitos anos em sua execução e nunca foram completamente construídas. Mas, como dito, apoiaram a segunda ação, que visava a implantação de programa de colonização no norte do país. De fato, na década acelerou-se o processo de migração para o oeste, com importantes correntes ascendentes no Sul em busca de novas áreas em Mato Grosso e Goiás. Ao lado da colonização espontânea, de certo a mais importante, foram implantados inúmeros projetos de colonização. Coincide essa expansão para o oeste com o melhor domínio do Cerrado, devido ao conhecimento das deficiências do solo e suas necessidades e ao desenvolvimento de variedades adaptadas às condições edafoclimáticas, fruto em boa parte dos trabalhos da Embrapa, criada em 1973. A terceira ação incluía o Plano de Irrigação do Nordeste – PIN, o qual foi relativamente bem-sucedido em implantar muitos projetos e distritos de irrigação, que viriam a gerar relevante produção agrícola, empregos e renda, além de criar polos de desenvolvimento pelo interior. A quarta, a implantação de corredores de exportação no Nordeste, ficou um pouco à

margem, só após vários anos surgindo alguma exportação de frutas oriundas dos perímetros irrigados. Finalmente, a quinta ação contemplava o levantamento aerofotogramétrico do Projeto Radam, com um bom começo, mas ainda inconcluso.

Ao I PND seguiu-se o II PND, com dois importantes projetos para o Nordeste. O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – Polonordeste, de 1974, e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste – Programa Sertanejo, criado dois anos depois. O Polonordeste trouxe uma ideia de integração de ações, visando o desenvolvimento de polos específicos. Tem sua origem teórica tanto no trabalho de François Perroux (1955) como no de Albert Hirschman (1958). Teve forte apoio de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, pois na mesma época esses foram contaminados pelas mesmas ideias. Havia ideias e financiamento, incluindo muitos recursos internacionais com baixas taxas de juros. Porém, uma característica do subdesenvolvimento (depois, como já dito, para tirar uma conotação negativa, chamados de “países em desenvolvimento”) é a baixa capacidade de execução e a carência de recursos humanos. A capacidade de execução vem a ser um óbice quando da operacionalização dos projetos.

Mas uma questão que por miopia não foi identificada talvez tenha sido a mais importante a atingir os grandes projetos, ao lado de alguns equívocos teóricos. Um desses equívocos foi evidente na política de industrialização: a disfuncionalidade da política de substituição de importações em um mundo crescentemente globalizado. Enquanto os futuros “tigres asiáticos” baseavam suas estratégias na abertura da economia e nas exportações, o país se fechava, buscando uma substituição de importações datada, culminando posteriormente com a equivocada lei da informática.

Mas a questão relegada refere-se ao primeiro choque do petróleo, que exigiu ajustes em todas as economias desenvolvidas. A enorme transferência de recursos para os países árabes resultou na abundância dos chamados petrodólares, emprestados a taxas de juros muito baixas. O Brasil embarcou nessa canoa e, ao invés de ajustar a economia, acelerou os investimentos, alguns equivocados, outros de baixo retorno, aumentando a

exposição da economia. Em 1982, com a quebra do México, decorrente da elevação dos juros internacionais, ocorreu uma quebra em cadeia e o Brasil vai junto. Com a quebra, vão-se os grandes projetos e os sonhos de uma década iniciada com altas taxas de crescimento. O preço pago resultou em aceleração da inflação, crescimento das dívidas externas e internas e baixas taxas de crescimento, os dois últimos problemas ainda remanescentes nesta terceira década do século 21.

## 2.2 Desenvolvimento rural: desafios e lições

Enorme literatura existe sobre os grandes projetos e, em particular, sobre os projetos de desenvolvimento rural. Notadamente no PIMES (Recife), três grandes pesquisas resultaram em livros síntese. Primeiro, o livro *Política Agrícola no Nordeste*, de Yony Sampaio, José Ferreira Irmano e Gustavo Maia Gomes (1979). Em seguida, *Desenvolvimento Rural no Nordeste*, de Yony Sampaio, Leonardo Sampaio e Sílvio Maranhão (1987). E, por fim, os quatro volumes sob o título *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*, de 1984, produzidos pela equipe de pesquisadores do Programa (PIMES, 1984). Muito do que segue é uma reflexão sobre o processo de desenvolvimento e a visão expressa nesses seis volumes.

Uma das grandes críticas, nos citados volumes, refere-se à descontinuidade das políticas, o que ocorre de forma ainda mais marcada após a redemocratização. A cada mudança de governo, programas são interrompidos, enquanto outros são propostos. Não há uma construção a partir das experiências passadas, aprimorando-se os programas à luz da experiência. Esse conflito de objetivos, isto é, projetos como marca de governo e não como construções visando o reforço econômico e a melhoria social, leva a enorme perda de esforços e ao desencanto dos técnicos envolvidos na implementação dos projetos e programas.

Mas, no caso, a crítica refere-se também aos organismos internacionais, destacando-se a mudança nas prioridades do Banco Mundial que se seguiu à mudança na sua presidência. Ou seja, alguns erros são inerentes aos indivíduos, independente da sua condição de estarem em países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Caíram, por exemplo, as ideias de



polo de desenvolvimento e de desenvolvimento integrado, sendo substituídas por uma política focada em grupos, no caso a pobreza rural. Isto, ressaltado, apesar da literatura destacando os pontos fortes e fracos da abordagem anterior. Assumindo que o passado estava errado, foram propostos novos programas com uma abordagem focada.

Vamos por partes. As diversas análises apontavam as dificuldades de uma ação integrada, reunindo diversos organismos, esferas de governo distintas – federal, estadual e municipal – e, em cada nível, secretarias e departamentos diversos. Essa foi uma experiência única. Levados a trabalhar em conjunto, estratégias tiveram de ser ajustadas, filosofias de alguns órgãos foram alteradas ou, pelo menos, ocorreu segmentação entre as ações em um mesmo órgão. Caso a experiência tivesse tido continuidade, é possível que fosse criada uma filosofia de governo com objetivos únicos e concordantes. Mas a história mostrou quase o contrário. Descontinuada a ação integrada, cada vez mais foi reforçada a chamada democracia de coalizão, na qual cada ministério, cada secretaria e cada órgão foram dados a um partido político da base de apoio ao governo. Não só cada um passou a se pautar por objetivos próprios, como conflitos surgiram levando a políticas divergentes, contraditórias e conflitantes. Um exemplo posterior é para mim bem claro: a criação de dois ministérios, um da agricultura e outro da reforma agrária; ao invés de se trabalhar o setor agrícola como um todo, buscando-se reduzir conflitos e contemplar uma diversidade de situações adequadas a necessidades diversas, foram estimulados conflitos e perda de recursos preciosos.

Deixados à margem, os projetos foram concluídos com maior ou menor sucesso e as tentativas de integração foram completamente esquecidas. Não mais um governo com um objetivo final, mas múltiplas instituições, cada qual com sua filosofia e seus objetivos mais imediatos.

Outra lição que decorreu do acompanhamento e avaliação desses programas diz respeito às condições para promover o desenvolvimento. Alguns projetos bem-sucedidos, como o da Serra da Ibiapaba, no Ceará, lidavam com uma região de grande potencial, porém isolada e carente de infraestrutura. A construção de estradas e vias internas de ligação, a

melhoria da infraestrutura em geral e o investimento em capital humano, possibilitaram grande sucesso na elevação da renda e no emprego. Por outro lado, áreas sem maior potencial econômico, como o Rurálnorte, baseadas na produção de algodão, que já vinha em decréscimo e teve sua pá de cal com a expansão da praga do bicudo. Mesmo contando com capital humano resultante de boas intervenções anteriores, são programas que não conseguiram alavancar um crescimento independente (Sampaio, 1987). No Nordeste semiárido, uma nova visão buscou a identificação de áreas em função do seu potencial produtivo e da necessidade de políticas de sustentabilidade ambiental (Sampaio et al, 2017).

Além desses dois aspectos acima destacados, dois outros merecem atenção. No detalhado estudo sobre as desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro foram estudadas tanto as políticas nacionais como as políticas regionais, voltadas diretamente para o desenvolvimento das regiões com menor PIB per capita e condições socioeconômicas mais precárias. A quantificação dos efeitos revelou que as políticas nacionais têm impactos superiores aos da política regional e geralmente com efeito contrário. Ou seja, as políticas regionais sequer conseguem minorar os efeitos negativos sobre as regiões mais pobres decorrentes das políticas nacionais. Creio que o estudo do PIMES tenha sido o primeiro a procurar quantificar todos esses aspectos. Recordo que o trabalho pioneiro de Hans Singer (Singer, 1952, 1955), do início da década de 1950, possivelmente foi o primeiro a quantificar as transferências de recursos do Nordeste para o Centro-Sul decorrentes das políticas nacionais adotadas, ponto depois adotado por Celso Furtado no celebre estudo do GTDN. Mas um balanço completo só veio a ser realizado no final da década de 1970, pelo PIMES (1984). Em decorrência desta constatação, ficou claro que analisar exclusivamente as políticas regionais, como o Polonordeste, por exemplo, deixava de lado a parte talvez mais importante para se ter um quadro mais real do desenvolvimento regional: quantificar os impactos regionais das políticas nacionais.

O outro aspecto diz respeito à constatação da falência do planejamento, enquanto proposta acabada de intervenção e da superestimação do papel

do governo. O acompanhamento das ações do Polonordeste mostrou claramente a necessidade de flexibilidade e retroalimentação do planejamento em função das constatações desse acompanhamento. Dada a complexidade desses processos, ocorre algo semelhante à teoria do aprender fazendo (*“learning by doing”*): os relatórios de acompanhamento são fundamentais para redirecionar as ações corrigindo falhas observadas. Caso o planejamento seja rígido, o acompanhamento perde o sentido e as avaliações finais, embora importantes, apenas permitem orientar as novas políticas.

### **2.3 Produção de alimentos, produção para exportação e produção de biocombustíveis. O Proálcool: motivação e desafios**

Enquanto programas eram definidos para as regiões, tanto para o Nordeste como para o Norte e o Centro-Oeste, ocorria grande migração para esta última região de modo espontâneo, como já mencionado, com destacada expansão da produção agrícola. Parte dessa produção agropecuária voltou-se para a exportação. Observou-se rápida expansão na produção de soja, ao lado da expansão da pecuária, com elevação expressiva da exportação de carnes bovinas, suínas e de frango. O Brasil também incrementou a exportação de suco de laranja e outros produtos.

Pelo meio da década surgiu a literatura apontando os riscos dessa expansão da produção para exportação. Usando modelos simplistas, que consideram a terra como fator limitante, mostravam o conflito entre exportação e produção de alimentos para o mercado interno. Fatalmente, advertiam, haverá carência de alimentos, elevação dos preços internos, gerando inflação, e possível aumento do risco de insegurança alimentar. Alguns poucos trabalhos rebateram a tese, tanto do ponto de vista teórico como pela sustentação empírica. Em resumo, apontavam a inadequação para o Brasil de modelos que consideram a terra como limitada, já que o que estava ocorrendo era uma acelerada ocupação econômica do Cerrado. Apontavam também a inadequada classificação dos produtos entre alimentos e exportáveis, já que muitos produtos exportados eram largamente consumidos no Brasil, como a soja e as carnes. Por fim, dados

preliminares, depois confirmados pelo Censo Agropecuário, mostravam crescimento na produção de quase todos os produtos, com algumas poucas exceções. Mas o debate só seria concluído na década seguinte, quando as bases de dados permitiram constatar as enormes possibilidades de expansão da produção agropecuária no Brasil.

Em paralelo, os mesmos críticos do processo de desenvolvimento da agropecuária apontavam ser o crescimento quase exclusivamente devido à expansão de área, com nenhuma ou muito baixa elevação da produtividade. Para outros, já era evidente o efeito da ocupação de terras descansadas e com tecnologias modernas desenvolvidas pela Embrapa. O conhecimento por dentro do processo de expansão mostrava também que os novos produtores tinham conhecimento técnico bem superior aos mais antigos o que, aliado à disponibilização de tecnologias modernas e insumos, estava propiciando destacada elevação da produtividade. Mas, novamente, teve-se de esperar quase uma década para com novas bases de dados observar a inequívoca elevação da produtividade.

Cabe também observar que nessa década foram também criados novos programas voltados para a melhoria alimentar. Análises mostravam uma parcela da população apresentando graus diversos de subalimentação. Mas análises mais detidas mostravam também que o problema não estava do lado da produção: havia alimentos suficientes para suprir toda a população. O problema estava do lado da demanda potencial, sendo decorrente da pobreza que limitava o acesso aos alimentos disponíveis do mercado. Essas políticas foram continuadas e expandidas da década de 1980. Vários estudos adentraram essa questão, entre eles, o trabalho de Yony Sampaio e Antônio Carlos Campino, “Food Nutrition Intervention in Brazil”, publicado no *Food and Nutrition Bulletin*, em 1991. Mas grande foi a surpresa das pesquisas do final da década 1980 que constataram redução significativa da desnutrição no Brasil, deixando de ser um problema social, e apontando um novo problema, crescente em todas as faixas de renda: a má alimentação, levando ao crescimento da obesidade. Claro que, como em todas as economias, ocorre desnutrição decorrente de causas

conjunturais, e que políticas de alimentação e nutrição para grupos específicos eram, e ainda continuam, necessárias.

Infelizmente essas lições não foram aprendidas, por muitos anos, e talvez até ainda hoje, continua-se a falar em desnutrição e falta de alimentos para uma expressiva camada da população, o que além de equivocado caracteriza uma falácia.

Adicionalmente, surgiu uma destacada produção de biocombustíveis, na qual o Brasil também é destaque mundial.

No início da década de 1970, o Brasil foi beneficiado tanto pela escassez na produção mundial de açúcar como pela expansão das quotas preferenciais para o mercado americano. Os preços do açúcar tiveram crescimento sem precedentes, atingindo valores cerca de cinco vezes superiores aos valores médios (Marks e Maskus, 1993). Como os preços eram administrados pelo IAA, e os fundos disponíveis cresceram muito, foi iniciado programa de expansão da produção, incluindo compra e fusão de usinas, reequipamento e melhorias em geral, o que viria a ocasionar grande crescimento da produção de cana. E então os preços despencaram a seus valores médios, como seria esperado. A superprodução estava evidente. Mas, nesse caso, a sorte estava do lado do Brasil.

Em 1973 ocorreu o primeiro choque do petróleo. Os preços do barril foram multiplicados e os países importadores se viram de um dia para o outro com enorme problema para ajustar o balanço de pagamento. No Brasil, os investimentos feitos na indústria canavieira iriam resultar em grande produção de canas, sem mercado para o açúcar produzido. O erro foi esquecido e a solução estava dada. Iniciar a produção de etanol carburante, tanto para mistura com a gasolina, sem maiores problemas para os motores, como para uso exclusivo em motores adaptados. Rapidamente, virou um programa de sucesso. Havia uma abundante produção de canas e com algum investimento em destilarias podia-se obter elevada produção de etanol. Adicionalmente, desde o estudo do Clube de Roma, de 1972 (Meadows et al, 1972), sobre “os limites do crescimento”, apontava-se os efeitos benéficos para o meio ambiente da adição de etanol à gasolina e igualmente de biodiesel ao diesel.

O sucesso desse programa levou à expansão ainda maior da produção de canas, à construção de usinas e destilarias em várias partes do país e a uma crescente produção de etanol. Eventualmente foi lançado o Proálcool, visando estabelecer os parâmetros para a expansão da produção e o uso do etanol. A indústria desenvolveu motores específicos para operar com etanol e posteriormente os motores *flex* para operar tanto com gasolina como com etanol. O Brasil tornou-se um exemplo mundial de país com uma matriz energética mais limpa.

## 2.4 Os anos 1980: desenvolvimento rural e pobreza

Em seção anterior foi tratada a mudança de ênfase, no nível internacional, com reflexo na política nacional, no que se refere ao desenvolvimento rural. Mudanças ocorreram na direção dos órgãos e nos governos, as quais de certa forma determinaram mudanças nas políticas. Mas houve mudanças também no cenário econômico mundial e nacional. No Banco Mundial, um dos grandes financiadores dos projetos de desenvolvimento, saiu Robert McNamara e entrou Alden Clausen, em 1981, determinando uma guinada política. No Brasil, ao governo do desenvolvimentista Geisel, seguiu-se o insosso governo Figueiredo. Essas mudanças coincidiram com grandes mudanças econômicas. Como já resumido, após os dois choques do petróleo o mundo mudou de rotação. Nuvens pesadas se avizinhavam. O crescimento da economia mundial caiu, ao mesmo tempo em que os juros foram elevados. Países fortemente endividados, como o Brasil, viriam a ter sérios problemas com a balança de pagamentos. Confiado nos juros baixos e na farta disponibilidade de recursos, Geisel tocou a política de substituição de importações, bastante equivocada, e elevou muito a dívida externa. Com a quebra do México, em 1982, seguiu-se a quebra de vários países, inclusive o Brasil.

Ao mesmo tempo, como dito, McNamara representava a velha política de investimento em infraestrutura que trouxe a política de desenvolvimento rural. A nova diretoria abandonou essas políticas e passou a adotar uma política mais seletiva voltada para grupos específicos, a chamada *target policies*. No caso, focar a pobreza rural, isto é, direcionar as

políticas para uma focalização direcionada a comunidades de agricultores mais pobres.

Essa mudança de política veio com a frustração de uma década de aprendizado na melhoria das instituições, visando um trabalho conjunto requerido pelo desenvolvimento rural integrado. As análises da política e dos programas, as muitas sugestões, foram completamente olvidadas. Para o Brasil, afigurava-se como uma reedição da velha prática de cada novo governo adotar uma nova política, deixando para trás as antigas políticas e seus respectivos aprendizados.

O que não se imaginava é que a política de combate à pobreza rural, com iniciativas tipo o Programa de Combate à Pobreza Rural - PCPR em Pernambuco, enfrentaria um cenário de crise por conta de todos os problemas da década, chamada por alguns, equivocadamente no meu entender, de década perdida.

A necessidade de ajuste nas economias fortemente endividadadas levou à formulação de políticas de reestruturação (conforme a publicação *Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina*, IICA/KIPF/FS, 1988). Com o apoio do FMI foram lançadas várias políticas de correção macroeconômica, centradas no ajuste fiscal, na geração de superávits e na renegociação da dívida externa. A experiência e inúmeros estudos mostravam que essas políticas eram recessivas e trariam como consequência, no curto prazo, a piora das condições sociais, a elevação do desemprego e da pobreza, inclusive rural. Para evitar instabilidades e minorar os problemas, foram discutidas políticas de amparo a serem conduzidas em paralelo com as de ajuste macroeconômico. Essa discussão prolongou-se por toda a década de 1980, em todo o mundo. Não só na América Latina, como na Ásia e até em vários países europeus, como Portugal, o ajuste se fez necessário, e o FMI foi demonizado pela rigidez da sua política. Erros à parte, os problemas eram internos e os ajustes eram necessários, independentemente da política do FMI, do Banco Mundial e de outras instituições atuantes nesta área.

Evidentemente, a política agrícola e de desenvolvimento rural perdeu espaço, e as políticas ditas sociais, de fato muitas vezes apenas palia-

tivas para minorar o aumento da miséria e da pobreza, passaram a ter o maior destaque.

Os rumos tomados nesta década viriam determinar rumos de crescimento muito diferenciado entre países. Os chamados tigres asiáticos, por exemplo, que já vinham pautando uma política voltada para o exterior, aprofundaram mais ainda a abertura econômica e voltaram-se para a exportação, com isto alavancando forte crescimento econômico. O Brasil, por outro lado, perdeu ímpeto e, ao contrário, viu nesta década a inflação se elevar quase a patamares de hiperinflação.

Não vou falar muito de política agrícola, pois, como dito, ela ficou completamente a reboque dos planos de ajuste e das diversas tentativas de reduzir a inflação. Mas pode-se tratar um pouco dos Planos de Combate à Pobreza Rural – PCPR.

O escopo desses programas foi muito reduzido, em relação à década anterior. Tanto em abrangência, como em recursos envolvidos e o alcance pretendido. De modo geral, tinham objetivos limitados, ações pontuais, visando o apoio a pequenas comunidades. Ainda poderiam ser defendidos, dentro da visão geral da necessidade de políticas voltadas a grupos vulneráveis dentro da política de ajuste macroeconômico. Mas nem isto foram. Muitos projetos em nada resultaram. Foram feitas obras que quando não eram completamente inúteis, resultaram na sua maioria em ações descontinuadas após o encerramento do programa.

A necessidade de envolvimento das comunidades era um ponto central das políticas. Afinal, vivia-se o pós-conhecimento do trabalho de Putnam (1994) que colocou o conceito de capital social na linha de frente entre os teóricos do desenvolvimento. O mérito do trabalho de Putnam é inquestionável, mas ele não trazia uma fórmula de aplicação para aumentar o capital social. A necessidade, nesses programas, de constituição de associações, levou a uma corrida para criar formas organizativas apenas para atender uma necessidade legal. Estudos de avaliação (por exemplo, PCPR – *Projeto de Combate à Pobreza Rural – perfil de entrada e estudo de desempenho físico*, PADR/PIMES, 1999) constataram que a grande maioria dessas associações não tinha vida própria. Elas tinham sido criadas de for-



ma bastante artificial e eram muitas vezes controladas por políticos locais. Em consequência, os projetos frequentemente não refletiam necessidades reais das comunidades. Adicionalmente, por contemplarem muitos pequenos projetos, as análises técnicas eram deficientes e muitos dos projetos, apesar das boas intenções, eram inviáveis.

Um tipo de projeto frequente consistia em criar mecanismos para comercialização e processamento da produção agrícola local. Tirando erros graves, como construir pequenas industriais para processar produtos, como frutas, que não eram produzidas no local – na expectativa de que a indústria induziria a produção (claro, os envolvidos diziam que iriam produzir), havia questões teóricas pouco discutidas. Primeiro, alguns técnicos traziam a visão equivocada de que a intermediação nada produz, uma ideia antiga dos manuais marxistas. Assim, o intermediário ou, ainda mais pejorativo, o atravessador, ganhava muito sem nada produzir. Com isso, foram aprovados projetos visando dotar a comunidade de instalações e equipamentos para comercializar a própria produção. Não foram revistas as críticas ao Polonordeste, por exemplo, de que a comercialização é atividade bastante especializada, requer conhecimento do mercado, conexões e continuidade. A intervenção do Estado na comercialização, no Polonordeste, de modo geral foi desastrosa: as ações não tinham continuidade, o governo nada entendia do mercado e não tinha relações com os potenciais compradores. *Mutatis mutandis*, a mesma coisa ocorreu com a grande maioria dos projetos de comercialização. No papel o projeto era fantástico, na realidade não funcionava. Talvez ainda pior foram as tentativas de processar e industrializar a produção em pequenas indústrias. Além de uma questão de escala, houve problemas de conhecimento técnico, de gestão das indústrias e de comercialização, o que em muitos casos levou a própria comunidade a boicotar a indústria e vender sua produção direto aos antigos intermediários. Uma questão sempre recorrente era a necessidade de gerentes com bastante conhecimento em uma comunidade, mas sem qualquer experiência nessa área, resultando em múltiplos problemas na administração técnica, comercial e financeira.

A criação artificial de comunidades, controladas por um indivíduo ou um pequeno grupo, muitas vezes, resultava na apropriação dos benefícios pelos “controladores” da associação, quando não em apenas uma forma de superfaturar obras e desviar recursos para a política. Recorde-se que com a redemocratização de 1985, as eleições passaram a ter custo crescente e a maior autonomia dos municípios deve ter incrementado as possibilidades de desvios, aos quais a política não ficou imune. No relatório acima citado (PADR, 1999), foram constatados desvios, seja por inflar a magnitude das obras ou majorar os custos. Essa era uma pré-estreia de práticas que viriam a se tornar cada vez mais comuns.

Ao longo dessa década, alguns primeiros estudos vieram a constatar que havia um efeito sanfona entre o crescimento da economia e a pobreza. Ou seja, com crescimento maior a pobreza diminuía, e quando a taxa de crescimento caía a pobreza aumentava. Apesar de corresponder a teorias antigas do crescimento econômico, essas novas constatações vieram reforçar que as políticas paliativas então adotadas traziam muito pouco impacto permanente sobre a pobreza. Claro, sem desmerecer muitos estudos que ao longo de décadas mostraram que era possível crescer com distribuição (refiro-me especificamente ao trabalho clássico de Chenery sobre *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries*, de 1974).

Essas políticas voltadas ao combate da pobreza rural, visando grupos específicos, tiveram continuidade pelos anos noventa. Nada de muito novo aconteceu com essas políticas. Poucos recursos, ações pontuais e ênfase reduzida, pois esforços foram concentrados ainda nas políticas de ajuste macroeconômico e no combate à inflação. Tanto as políticas explícitas voltadas para o setor agropecuário (preços mínimos, crédito subsidiado) como a política social, de modo geral, inclusive ações de combate à pobreza, pouco destacaram-se no cenário dessa década e meia, da crise do balanço de pagamentos, de 1982 até após o Plano Real, em 1996. Mas isso não significa que a política econômica não tivesse impactos no setor agropecuário e nem repercussões sociais. Como já discutido, desde a década de setenta já se tinha pleno conhecimento que as políticas nacionais

e globais têm de modo geral maior impacto sobre as regiões, os setores e os grupos sociais do que as políticas regionais, setoriais e as voltadas a grupos específicos. Nas outras seções exploram-se alguns desses aspectos ocorridos na década.

## **2.5 O Centro-Oeste: de fronteira a celeiro do Brasil**

Desde os anos sessenta que havia uma preocupação mais presente com as fronteiras. Afinal, Brasília, inaugurada em 1960, representou a marcha para o oeste, um sonho de décadas, resgatado pelo Presidente Kubitschek em sua campanha vitoriosa à presidência e executado em tempo recorde. Celso Furtado já previa a expansão pelo Maranhão, no estudo GTDN, e a SUDENE iniciou tímidas experiências, como o projeto Zé Doca, no Maranhão, visando deslocar excedentes populacionais do Nordeste para a Amazônia. Mas foi a abertura de estradas dos anos sessenta e setenta que direcionou expansões espontâneas para o Centro-oeste e implantou alguns poucos projetos de colonização dirigida pelo estado.

Estudos sobre a migração da população brasileira, conduzidos por cientistas sociais, geralmente em centros de pós-graduação, mostraram as marchas e ritmos da movimentação da população (entre muitos outros, Martine, 1978, 1987). Para ficar em períodos recentes, destacava-se a acelerada urbanização da população brasileira, ao lado do deslocamento de nordestinos para o Sudeste. No final do século 19 e início do século 20, havia ocorrido uma corrida para a Amazônia por conta da chamada febre da borracha, na qual tanto havia a atração da riqueza fácil nos seringais, dada a elevada demanda por borracha no mundo, como a expulsão consequente das áridas condições de vida em um Nordeste seco e sujeito a periódicas estiagens. Mas, logo na primeira metade do século 20 os fluxos foram direcionados para o Sudeste e o Sul. Novas áreas rurais estavam sendo abertas no Sul, principalmente no Paraná e, em menor escala, em Santa Catarina. A própria música popular destacava essa migração, em canções como “Maringá”. Mas uma parte substancial ficou em São Paulo, onde tanto era expandida a produção agropecuária – anote-se por exemplo, que foi neste quarto de século que a liderança na produção de açúcar

passou do Nordeste para São Paulo – como a industrialização avançava a passos largos. Tanto houve a indução da política de substituição de importações, ajudada pelas restrições às importações nas duas grandes guerras mundiais, como o próprio amadurecimento da economia, estimulando o crescimento do setor industrial. Todos esses movimentos levaram a uma drástica mudança espacial da população e à constatação da elevada mobilidade da população nordestina. Mas, na década de 1950, um novo eldorado surgiu: Brasília.

Muitos fluxos buscavam Brasília. Foram destacados estudos sobre os candangos, operários engajados na acelerada construção da nova capital. Mas ao lado foram atraídos empresários, pessoal qualificado em diversas áreas de serviços, necessários tanto para viabilizar a construção como a posterior operação de uma nova capital. E também uma leva de novos agricultores que vislumbraram o potencial das terras em volta de Brasília, novo centro político do país.

A ocupação do Centro-Oeste, então considerado um grande vazio demográfico foi inevitável. Mas havia uma grande dificuldade: o desconhecimento do manejo dos solos do cerrado. Em paralelo, como já lembrado acima, um aluno de doutorado da UC-Davis, Nikolai Pulchritudoff (1971), havia descoberto as carências de minerais no Cerrado e as divulgado em sua tese de Ph.D., o que veio possibilitar a ocupação da região. Essa tese é muito pouco conhecida, mas foi o ponto inicial de muitas pesquisas, pelas quais, como também já dito, foi creditado à Embrapa o sucesso na ocupação do Cerrado. Mas os fluxos migratórios, nesta altura liderados por experientes agricultores saídos principalmente do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, alguns com passagens pelo Paraná e São Paulo, foram parte essencial desse processo. De repente, havia agricultores experientes em busca de terras, disponíveis a muito baixo preço no Centro-oeste, com acesso facilitado pela abertura de estradas e conhecimento científico e tecnológico sobre o manejo das novas terras e possibilidades de produção agrícola. Tudo isso, à exceção do papel da Embrapa, com muito pouco apoio da política agrícola.

No Nordeste, a ocupação do Cerrado no oeste baiano e no sul do Maranhão e o sudoeste do Piauí, permitiu o deslocamento da produção de grãos, como a soja, o milho e o feijão, e de outros produtos, como o algodão, ao lado da pecuária de corte de mais elevada produtividade. Mas, a grande expansão ocorreu em Mato Grosso e Goiás, justamente capitaneada pelos experientes agricultores do sul do país. Esses agricultores sulistas chegaram até o Nordeste.

Nas décadas de 1970 e 1980 a soja surgiu no Brasil como destacada *commodity*. Há enorme literatura sobre a soja no Brasil (Sampaio et al, 2004). De fato, a conjuntura mundial favoreceu a produção de *commodities* agrícolas. Uma demanda crescente, ao lado da globalização econômica e da expansão de novos mercados, com destaque para a Ásia e, em especial, a China, com elevadas taxas de crescimento após sua abertura econômica, na segunda metade da década de 1980.

O cenário estava completo. Crescente demanda internacional, novas áreas com elevada produtividade, agricultores experientes, e facilidades para exportação. Claro, havia muitos problemas, que poderiam ter sido melhor lidados pelo governo, se estivesse preocupado com essas novas áreas. O transporte era um dos principais. O acesso a essas áreas era precário e o custo do transporte elevado. As rodovias, meio de transporte privilegiado no país, perderam o ímpeto dos grandes programas da década 1970. As ferrovias, em todo o país, em uma miopia coletiva, passaram a ser sucateadas. E apenas nos anos 1990 passou-se a dar ênfase maior aos chamados corredores de exportação, envolvendo múltiplos modais, inclusive hidrovias no Centro-Oeste e na Amazônia. Essa relativa ausência ocorreu mesmo na presença de diversos estudos do GEIPOT – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes, criado em 1965 e transformado em 1973 em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, com a mesma sigla. Tanto a necessidade de melhoria do transporte como de operação dos portos foi destacada nesses estudos, quando o setor agropecuário passou a pressionar por melhorias, com escassa resposta. Afinal, como já destacado, até cerca de 1996, os esforços estavam concentrados na

política de ajuste macroeconômico e no combate à inflação, o que condicionava toda a política e limitou muito novos investimentos.

Mesmo com a relativa ausência do setor público, as condições excepcionais possibilitaram a transformação dessa fronteira na área de maior dinamismo da economia brasileira. De fronteira distante passou a celeiro agropecuário mundial, respondendo por boa parte das exportações agrícolas mundiais, incluindo a carne bovina, ao lado da soja e outros produtos.

O que queria destacar nesta seção foi a drástica transformação geográfica e econômica conduzida pelo setor privado com muito pouco apoio do setor público, além de algumas poucas intervenções e melhoria da legislação. E tudo isso na presença de elevada inflação e desajustes na balança de pagamentos. Pouco se pode creditar ao governo essa expansão para o Centro-Oeste. Igualmente, apesar de alguns poucos projetos de colonização dirigida, em geral bem-sucedidos, em grande parte esse foi um processo de ocupação espontâneo, decorrente da iniciativa privada de indivíduos e organizações.

## **2.6 A tímida e frustrada experiência de reforma agrária**

É interessante constatar a persistência da temática da reforma agrária no Brasil. Tratei dessa questão em artigo já referido (Sampaio, 1988), mas o assunto merece breves considerações.

Nesse artigo, revi algumas posições minhas anteriores, nas quais, ao analisar a elevada concentração na distribuição da terra no Brasil, defendia uma reforma agrária com objetivos mais sociais do que econômicos. Àquela altura, todos os dados e análises indicavam que a agropecuária havia avançado lastreada nessa estrutura, e que as críticas ao que chamavam de modernização conservadora não reconheciam os avanços do setor agrícola, cumprindo os clássicos papéis atribuídos ao setor por Johnston e Mellor (1961), por exemplo. Porém, do ponto social, seria possível melhorar a sorte de muitos sem prejudicar ninguém, dada a disponibilidade de terras no Brasil.

De início, procurei chamar atenção à acelerada ocupação da fronteira no Centro-Oeste e ao surgimento de um novo agro moderno, no qual poderiam ser assentadas inúmeras famílias de trabalhadores sem-terra. Parecia muito mais razoável deslocar para terras novas e altamente produtivas, do que executar uma reforma agrária difícil em terras cansadas e em mãos privadas por dezenas, e até centenas de anos. Apesar de muita grilagem, as terras na fronteira eram predominantemente do governo ou passíveis de desapropriação sem grandes traumas. Mas esta saída pouco interessava aos grupos sociais em conflito.

A impressão que me passou é que os ardorosos defensores da reforma agrária, inclusive alguns técnicos ligados à Igreja Católica, tinham ainda uma visão idílica de um país eminentemente rural onde a revolução socialista passava pelo campo. Esse mito, do século 19 e início do 20, talvez até possa ter sido alimentado pela revolução cubana, um caso único da América Latina, no qual a revolução surgiu na Sierra Maestra e veio angariando apoios para derrubar uma ditadura carcomida e então abandonada pelos seus apoiadores, internos e externos. Viam a reforma agrária como o princípio de uma revolução socialista, mas em um país já fortemente urbanizado, com grandes grupos econômicos e oligopólios industriais. Algo que para mim já não fazia sentido.

A análise de muitos projetos de reforma agrária (ver, por exemplo, Galindo e Sampaio, 1990) mostrava que de modo geral as consequências econômicas eram quase nulas, quando não negativas, ou seja uma produção no setor reformado menor do que no setor não reformado, ou até inferior à da mesma área antes da desapropriação e implantação do projeto. Essas análises apenas reforçavam as conclusões do magnífico trabalho de De Janvry (1981). Assim, mesmo do ponto de vista social, a política de reforma agrária precisava de ajustes.

Uma primeira questão dizia respeito ao processo de escolha dos assentados. Tomando como experiência as análises do Sebrae sobre pequenos negócios, a grande maioria não resistia a dois anos de atividade, encerrando o empreendimento com poucos meses. A produção agrícola não é diferente. Requer conhecimento sobre as técnicas de produção e sobre

a gerência do negócio, a organização da produção, as escolhas, a colheita e o eventual processamento da produção e a comercialização. Ajuda muito escolher agricultores que pelo menos saibam produzir, muito embora possam fracassar na organização e na comercialização. Pior quando a escolha recai em quem sabe invadir, uma decisão bastante política que atrai pessoas com diversas experiências, muitos até vindos do setor urbano. Um certo grau de insucesso é inevitável, devendo ser possível repassar os lotes, porém uma escolha deficiente magnifica esse insucesso e faz com que o projeto como um todo sequer contribua para gerar uma renda própria mínima. Assim, mesmo do ponto de vista social, a reforma agrária tinha problemas.

Alguns defensores vislumbravam um Estado utópico, que nunca existiu nem nos países comunistas. Argumentavam que o insucesso se devia à ausência de políticas complementares. Apenas dar a terra não fazia uma reforma agrária. Era necessária uma política de crédito, embora essa já existisse e com juros diferenciados por tipo de produtor. Nos anos noventa, por exemplo, foi diversificado o Pronaf para a agricultura familiar. Era necessária uma política de comercialização, já que os agricultores podiam produzir, mas não tinham como comercializar. Essa tutela do Estado, como já arguido, é problemática, dada sua ineficiência nessa área. Também precisavam do suprimento de insumos, não pelo mercado a preços correntes, mas uma política específica. Em resumo, uma tutela do Estado que evitasse o que ocorria na área de pequenos negócios, isto é, o fracasso de muitos, agravado pela escolha de “agricultores”, sem experiência de agricultura.

Lembro de uma reunião com o então Ministro da Reforma Agrária, Raul Jungmann, na qual ele colocou o que sabíamos por estudos, mas que ele trazia como uma visão da equipe de governo. Não havia falta de terra, pois esta estava disponível em quantidade muito superior a todos os números superestimados dos potenciais “agricultores sem-terra”. O problema eram os recursos suplementares, visados principalmente pelos movimentos que deles auferiam uma parcela de ganhos, e que somavam bilhões, não obstante os resultados econômicos medíocres. A confirmação



de tudo o que os estudiosos participantes haviam constatado em inúmeros estudos. Ou seja, uma política social custosa, quase que apenas uma transferência de recursos, que não beneficiava no longo prazo os assentados, mas alimentava os movimentos em suas ações sociais e políticas. Isto para não falar de desvios grosseiros pelas organizações e da quase criação de um vasto pelotão de “assalariados” do governo, viciados em receber “salários” mensais, com a justificativa de que até que a terra produzisse o mínimo para a sobrevivência o governo devia prover um salário de manutenção.

Esta é uma questão que vem lá de trás, pelo menos dos anos sessenta, e persiste ao longo de governos recentes e ainda permanece latente até os dias atuais. Uma ficção econômica, social e política, de que o campo ainda vai liderar uma revolução socialista para superar esse “capitalismo” vigente. Lembra, pelo lado simbólico, a imagem poética de que “um dia o sertão vai virar mar”.

## **2.7 A política agrícola a reboque da marcha e da contra-marcha dos planos de estabilização**

Além da quebra de 1982, a década foi caracterizada pelo combate à inflação com políticas ortodoxas – o Plano Cruzado, de 1986, o Plano Bresser, o Plano Verão e até o Plano de Estabilização do governo Collor, já em 1990.

Esses diversos planos tiveram por base uma série de estudos sobre a chamada inflação inercial (Rego, 1986; Modiano, 1986; Lopes, 1986; Arida, 1986). A um tempo, vários economistas brasileiros, deslumbrados com os estudos teóricos sobre a inflação inercial, acreditavam que essa contribuição à teoria econômica poderia enfim trazer um prêmio Nobel para o Brasil. Com base nesses estudos, foi aplicado o primeiro plano, apelidado de Plano Cruzado, consistindo basicamente no congelamento de preços, uma medida drástica para resolver a inflação inercial, e a criação de uma nova moeda mais estável, que ganhasse a confiança da população. O sucesso inicial foi enorme. A população, cansada da inflação e do imposto inflacionário que beneficiava o governo e uma parcela da população que se protegia da elevação dos preços auferindo ganhos em aplicações

financeiras, aderiu de imediato, ao sentir o aumento do poder aquisitivo inicial. Houve erros, como a elevação dos salários reais, o que aumentou a demanda e pressionou a oferta. Mas o principal deles foi decorrência do congelamento em um momento com preços desajustados. Esse problema foi reconhecido logo pelos economistas, mas sua correção exigia muita cautela e respaldo político.

A população, sentindo a melhoria do poder aquisitivo, aderiu fortemente aos preços congelados. Surgiram os chamados “fiscais do Sarney”, verificando preços em lojas e supermercados para flagrar a prática de elevação de preços, então criminalizada. Nessas circunstâncias, seria difícil começar um descongelamento parcial, ou seja, o ajuste de preços que se encontravam desajustados no momento do congelamento, ou decorrentes de alterações entre a demanda e a oferta. Em junho, cerca de três meses após o congelamento, já havia consenso entre muitos economistas de que “a vaca estava indo para o brejo”, ou seja, de que a falta de ajuste de alguns preços já estava levando ao desabastecimento e que a situação tendia a se agravar, fazendo com que as boas intenções do Plano se transformassem em tragédia. Como é sabido, a política econômica depende da política geral. E esta, visando as eleições de outubro, não admitia alterações em um plano tão bem aceito pela população e que em muito favorecia o partido do governo. Usando um termo que foi popularizado posteriormente, ocorreu um estelionato eleitoral. Passadas as eleições, marcadas pelo tremendo sucesso do partido do governo, o ajuste de alguns preços resultou em pressão que trouxe de volta a inflação, ainda mais elevada. Tudo não passou de um sonho, mas ficou a experiência amarga para a população, e muitos ensinamentos para os economistas.

Algumas medidas necessárias para o combate da inflação foram tomadas. Por exemplo, a extinção da conta movimento do Banco do Brasil, em 1986. Os chamados Plano Bresser e Plano Verão foram variantes do Plano Cruzado, com novos congelamentos. O país, por outro lado, piorava sua situação fiscal, em parte decorrente do aumento de despesas determinadas na Constituição de 1988.

O descrédito era crescente e a inflação sempre se acelerando. No Governo Collor duas tentativas de estabilizar os preços foram tentadas: os Plano Collor I e II. Trouxeram medidas complementares, além do congelamento. O primeiro, um grande sequestro de ativos financeiros, trazendo consequências diversas e adversas para a população. Com a restrição dos ativos, houve sérios problemas tanto para o setor produtivo, assim como para uma parcela da população que se viu com seus recursos retidos. O segundo, na direção correta, um início de abertura econômica, possibilitando um choque de competitividade a uma indústria parcialmente estagnada e tecnologicamente defasada. Mas, como os planos anteriores, passados os efeitos iniciais do congelamento, a inflação recrudescia.

Não tenho nenhuma intenção de resumir as políticas econômicas de estabilização da década, mas apenas pontuar que concentraram a atenção da política e, a reboque, a política econômica agrícola. Não que o setor agrícola permanecesse paralisado. A espontânea expansão pelo Centro-Oeste, o surgimento de um forte setor do agronegócio e a transferência de renda para o setor rural trazida pela nova Constituição, são algumas das grandes mudanças que ocorreram, independentemente de uma política agrícola em boa parte paralisada, na qual até a tradicional política de crédito foi em parte defasada, devido às críticas sobre a substituição de recursos próprios pelos do governo a taxas subsidiadas e até negativas (Sayad, 1980).

## **2.8 A Constituição Cidadã: expansão de benefícios e impactos no setor rural**

A Constituição de 1988 representou o resgate da cidadania, após 24 anos de ditadura. Não foi surpreendente que privilegiasse o reforço do poder estadual e municipal, em detrimento da centralidade do executivo federal, além da ampliação de benefícios privados. E, nessa área, foram criados muitos problemas, pois ocorreu a ampliação das despesas sem a necessária discussão sobre as receitas. Uma fórmula perfeita para quebrar o Estado através do crescimento continuado do déficit orçamentário. De fato, desde então a participação do governo no PIB só fez crescer, en-

quanto os investimentos público e privado permanecem em percentuais relativamente baixos.

Lembro que em 1987 fiz parte de comissão em Brasília para estudar novas fontes para a previdência, visando minorar o crescente dispêndio previsto com a previdência rural, decorrente das mudanças que se anteviam com a nova Constituição. As possibilidades de obtenção de recursos do setor agropecuário tradicional eram muito limitadas. Haveria a expansão da aposentadoria rural e do seu custo, já que seriam unificados os benefícios rurais e urbanos. Mas os aposentados rurais não contribuíam nem poderiam contribuir, pois em grande maioria eram agricultores pobres e assalariados informais. O trabalho formal, de menor expressão, em empresas rurais, já era tributado normalmente. Também os estabelecimentos agropecuários, com exceção do agronegócio, que sofria tributação normal das empresas, pouca capacidade tinham de contribuir.

O déficit previsto era enorme, podendo atingir até 2,5 % do PIB na segunda metade da década de 1990. A única saída era aumentar mais um pouco a tributação das empresas de modo geral, em relação à folha salarial. A consequência inevitável era, como ainda hoje, desestimular o emprego e tornar as contribuições um peso no custo total da produção brasileira, tanto elevando o preço pago pelos consumidores como retirando competitividade internacional da indústria brasileira. Para minorar esses efeitos perversos foram adotadas políticas pontuais, como a Lei Kandir, por exemplo, que desonerava as exportações, para que o Brasil aumentasse sua competitividade, mas ao mesmo tempo criava transferências compensatórias aos governos estaduais e municipais devido à perda de arrecadação. Em última análise, o governo acabava pagando, via orçamento global, a redução da carga tributária das exportações, elevando mais os preços internos e pressionando a inflação.

Havia, como destacado pelo Banco Mundial em diversos relatórios, duas situações em uma. Primeiro, a constatação de um déficit previdenciário crescente e, em segundo, duas situações: a política previdenciária em si e a política social. Insistia o Banco que as duas deviam ser separadas, para uma melhor compreensão e busca de soluções adequadas. Boa parte

do déficit da previdência decorria da política social, ou seja, a expansão de benefícios e aposentadorias a quem nunca contribuiu: o setor agrícola, os idosos de baixa renda e portadores de inúmeras deficiências, ao lado de uma série de grupos com menor expressão numérica como, por exemplo, as vítimas da ditadura. Não se questionava a necessidade nem o caráter social dessas aposentadorias e benefícios. Nada mais justo em uma sociedade solidária, que uma política de bem estar ampla e moderna. Não era esse o questionamento, mas deixar clara a natureza desse déficit previdenciário e facilitar a tomada de decisão do setor público e a compreensão da população dos sacrifícios impostos e da escolha de despesas no orçamento do governo. A mistura deliberada das duas situações jogava a conta em cima da massa de contribuintes, já que no sistema de aposentadoria adotado pelo Brasil havia uma conta única, uma receita para atender a despesa total com aposentadoria e benefícios.

Deixando uma discussão que existe até hoje sobre sistemas de contribuição, política de previdência e política social, a Constituição de 1988 acabou tendo grande impacto sobre o setor agropecuário. Vários estudos analisaram esse aspecto (Maia Gomes, 2001). A elevada transferência de recursos da aposentadoria rural e dos benefícios passou a representar parcela importante da renda dos municípios do interior, principalmente do Nordeste, e teve grande implicações.

Em um momento em que havia escassez de novos empregos, a migração diminuiu, como de resto já vinha diminuindo nas últimas décadas. Essa renda rural, recebida pelos mais velhos, uma renda fixa, independente das condições climáticas e da produção agropecuária, conferiu estabilidade ao campo e ajudou tanto a reter uma parcela maior da população no campo como apoiou a própria produção agrícola. Há controvérsias sobre o estímulo ou desestímulo às mudanças. Para uns, a existência dessa renda fixa desestimulou a busca de novos empregos e fortaleceu o *status quo*. Para outros, a pequena magnitude da renda individual só seria desestímulo pela baixa atratividade para a migração, devido ao elevado desemprego e aos baixos salários. Independente da controvérsia, o fato é que essas transferências, no caso do Nordeste, não só se revelaram muito

importantes em períodos de seca – a renda estável que transparece como um dos problemas das calamidades climáticas nas análises de Amartya Sen (1981) – como passaram a constituir de um terço à metade da renda média da população rural.

Embora esses efeitos começassem a ser revelados em 1987, antes mesmo da aprovação da Constituição, só foram amplamente reconhecidos nos anos noventa e analisados em detalhe já no novo milênio. Recordo análise procedida para a CEPAL, na qual, ao lado do Bolsa Família, a política de aposentadoria rural surgiu como um dos grandes determinantes da renda rural (Sampaio, Vital e Duarte, 2007).

### **3. Os anos noventa: a abertura econômica e a consolidação do agronegócio**

Nesta seção trata-se de analisar os anos noventa, que se iniciam tanto com a dramática questão da elevação dos juros como com a abertura comercial, que se de um lado estimulou a competitividade interna, de outro abriu novas perspectivas para o agronegócio. Este se consolida como um dos setores mais dinâmicos da economia brasileira. Em paralelo, há a continuidade do que o governo chama de resgate da dívida social, com ampliação de programas como o Pronaf e o apoio à agricultura familiar. Também surgiram os programas de transferência de renda condicionada, os quais vêm a ser ampliados e fundidos na década seguinte.

Parte dessa história foi já destacada em capítulos anteriores, pois representa uma continuidade de ações. Apenas alguns aspectos são ressaltados.

#### **3.1 A abertura comercial e o agronegócio**

Um legado positivo do conturbado Governo Collor foi o início da abertura econômica, que foi sendo ampliada ao longo da década. Muitas mudanças de destaque ocorreram como, por exemplo, a possibilidade de uso de cartões de crédito internacional, que tornou os brasileiros cidadãos do mundo, eliminando a necessidade de viajar com bolsas de dinheiro.

Foi um longo processo de pequenas mudanças para que a abertura fosse possível. Não o irei revisar, pois foge muito aos propósitos desse trabalho.

A abertura iniciada em 1990 teve um diagnóstico correto: a defasagem da indústria brasileira, expressa na imagem usada por Collor de que o Brasil usava carroças. Por outro lado, o combate à inflação passava também pela redução dos preços, o que seria ajudado, segundo os analistas, por um choque de competitividade trazido pela maior facilidade para importações, com redução de restrições quantitativas e de impostos de importação.

Recorde-se que por essa época estavam sendo firmados acordos na chamada “Rodada do Uruguai”, concluída em 1993, promovida pelo GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, que viria a ser extinto com a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1995, o último grande braço da ONU que faltava ser criado.

A abertura auxiliou o agronegócio com forte viés para as exportações, mas sem esquecer que a dimensão da economia brasileira sempre fez com que, com poucas exceções, as exportações fossem residuais em relação ao mercado interno. O agronegócio, como analisado, vinha de grande expansão, com a ocupação da nova fronteira do Centro-Oeste e as mudanças igualmente ocorridas no Sudeste. Assim, esse foi um aspecto da política econômica global que ajudou o setor agrícola exportador, mas, claro, também impactou o mercado interno.

Embora a adoção do cambial flexível só tenha ocorrido no final da década, em 1999, tendo servido inclusive como âncora do Plano Real, o câmbio foi sendo ajustado para evitar grandes defasagens, e de modo geral favoreceu as exportações. Com uma situação internacional favorável, maior crescimento das economias centrais e elevadas taxas de crescimento na China, com impacto em elevado crescimento das suas importações, o agronegócio foi um dos grandes beneficiados.

A abertura, ao beneficiar as exportações, impactou indiretamente o mercado interno, tanto positiva como negativamente. Do lado positivo, representava renda e emprego e o agronegócio foi um dos responsáveis pelo crescimento positivo, embora baixo, do PIB. Com o encadeamento

em vários subsetores, ampliavam-se os benefícios trazidos por toda a economia. Mas, pelo lado negativo, internalizava as flutuações nos preços internacionais, um fenômeno trivial, mas pouco entendido pelos que olham apenas os preços internos e não compreendem por que os preços sobem.

Tudo somado, pode-se dizer que nessa década o agronegócio foi consolidado no país. Embora fosse necessário o apoio do governo na melhoria da infraestrutura de transporte e embarque dos produtos e na revisão da legislação, de modo geral, desde o controle sanitário até o rastreamento dos produtos, uma exigência em muitos mercados globalizados.

### **3.2 O Plano Real e a estabilização da moeda**

Mas a década foi, de fato, caracterizada pelo Plano Real, a estabilização da moeda almejada ao longo das duas últimas décadas do século 20. O grande responsável pela condução econômica do processo foi o economista Pedro Malan.

Tudo começou pela negociação da dívida externa. Esse o primeiro passo para resolver uma questão antiga, mas que teve um ponto extremo na década de 1980, quando o Brasil praticamente decretou uma moratória unilateral. Bem conduzido, o processo foi concluído ainda em 1994. Em seguida, passou-se à montagem do Plano Real com transparência, para evitar as turbulências dos planos anteriores.

Baseado no estudo do fim de diversas hiperinflações, tema de tese de Gustavo Franco, o plano propunha ajustes continuados de preços a uma moeda paralela, a URV – unidade de valor de referência. Quando os preços relativos estivessem relativamente ajustados, seria lançada uma nova moeda, o Real. Havia uma descrença geral, dadas as experiências anteriores, plenas de frustrações. Não obstante, o plano prosseguia. E foi sendo conduzido até a conversão final da URV em Real. Adicionalmente, o câmbio foi estabilizado e permaneceu estável por muitos meses. Houve o incidente posterior, de extinção da âncora cambial, o que trouxe algumas perturbações à economia, isto já em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.



Muitos ajustes foram necessários, o que representava batalhas diárias no *front* político e no meio econômico. Ajustes precisavam ser feitos, para extinguir fontes inflacionárias e melhorar o desempenho da economia. Um desses embates envolvia os bancos estaduais, para cobrir os déficits orçamentários dos estados, gerando inflação. Sua extinção, obtida apenas parcialmente, representava além da perda de prestígio dos estados, a extinção de empregos, renda e facilidades diversas. Mais um sucesso do pós Plano Real.

Outros ajustes não chegaram a ser concluídos, sendo talvez o maior deles a necessidade de ajuste da dívida interna. Contrariamente à bem sucedida negociação externa, no plano interno o governo federal acabou assumindo parte das dívidas de estados e municípios, que passaram a dever à União, em muito ampliando a dívida interna. Ao final da década, esse era o grande desafio que precisava ser enfrentado. Não o foi, e continua assombrando o governo, limitando as possibilidades de crescimento e tolhendo possíveis ampliações do emprego e da renda, se não com a possibilidade de trazer de volta a inflação. Alguns problemas, pela sua magnitude, requerem uma visão de estadista, em contraste com a visão de curto prazo de políticos populistas e oportunistas. Requer, igualmente, um consenso mínimo da nação quanto aos problemas e aos remédios necessários.

Sem ajuste no orçamento público e com a ampliação gradativa das demandas e despesas, a participação do governo no PIB vem aumentando gradativamente desde 1988, sufocando as possibilidades de crescimento.

Voltando ao setor agrícola, todas essas medidas de estabilização foram altamente benéficas. A estabilização, em si, permitia às empresas e famílias um melhor planejamento das suas ações, das despesas e receitas. Exigiu também um melhor controle dos gastos, uma vez que postergar pagamentos, com inflação, deixou de ser uma medida no armário pronta para uso quando necessário.

Mesmo na ausência de políticas voltadas diretamente ao setor, o ambiente de negócios em geral, a possibilidade de melhor planejamento, os estímulos externos, esses foram fatores que impactaram fortemente o se-

tor agrícola. Repete-se mais uma vez uma velha constatação: as políticas globais são frequentemente muito mais importantes que as setoriais.

Procurando pelas políticas agrícolas, essas são quase ausentes no período, exceção das ligadas à chamada dívida social e ao apoio à agricultura familiar. Há também carência de estudos sobre essas políticas que, de modo geral, permaneceram sob um certo *stand by*, como a de preços mínimos e a de crédito. Mas o setor cresceu, elevou a produtividade, melhorou a competitividade, conquistou novos mercados, empregos e gerou renda, assim contribuindo para o equilíbrio da balança comercial. Todas as atividades tradicionais atribuídas ao setor agropecuário.

Um aspecto que começou a tomar vulto, com seguidas críticas e poucos estudos, refere-se ao impacto desse crescimento da agropecuária sobre o meio ambiente. Mas vamos deixar esse aspecto para tratar em outra seção.

### **3.3 O Pronaf e a agricultura familiar**

O Governo Fernando Henrique trazia, por primeira vez após a democratização, um intelectual de esquerda ao poder. Uma das ideias chaves do governo era o resgate social. Ou seja, em crítica à política adotada nos últimos trinta anos, havia uma parcela da população que tinha sido excluída dos benefícios do crescimento econômico e da evolução social. Políticas direcionadas a esses grupos excluídos passaram a ser chamadas de um resgate social que o país devia aos mesmos.

A imagem não era totalmente verdadeira, mas refletia um fato: quanto mais baixo o estrato social, mais difícil é para as políticas o atingir. É como se os efeitos da política fossem inversamente proporcionais aos grupos sociais: dada a pirâmide social, um prisma direciona os impactos da política com benefícios decrescentes de cima para a base da pirâmide. Ao longo desses anos, como já argumentado, com o crescimento econômico ocorria a redução da pobreza absoluta, ainda que a distribuição de renda piorasse. Ou seja, pobreza absoluta e pobreza relativa são dois conceitos distintos, e se há elevado crescimento todos ganham, ainda que uns ganhem mais que outros, e os ganhos sejam maiores para os mais ricos. A análise não é tão simplista como apresentada, mas oferece uma ideia da problemática.

No mundo todo essa ideia estava surgindo e embasando uma nova política. Isto é, havia a compreensão que políticas globais são relativamente ineficientes, pois beneficiam também e talvez mais aqueles que não seriam o público alvo. Isso já era claro na política de alimentação e nutrição: subsídios a alimentos beneficiavam todos, principalmente os que consumiam mais, os de maior renda. A solução era a escolha de políticas direcionadas a grupos específicos; na expressão em inglês consagrada na literatura – *target groups*. Esse foi o grande redirecionamento determinado pela política a partir dos centros de pesquisa e de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID. O Governo Fernando Henrique, sintonizado com essa onda geral, iniciou uma série de programas, como o reforço à agricultura familiar, parcialmente excluída do fantástico crescimento do agronegócio, e as ações de transferência de renda condicionada, principalmente às Bolsas Educação e Alimentação e Saúde, que relacionavam as transferências à frequência e desempenho escolar e à participação em programas de saúde. Essa nova visão das transferências condicionadas procurava fugir das críticas aos programas paliativos de transferência de renda e argumentava que as condicionalidades trariam efeitos futuros, pela melhoria da educação e da saúde, as quais permitiriam uma melhor inserção no mercado de trabalho, maior produtividade e, em consequência, um fluxo de renda futura maior.

Em relação à agricultura familiar, foi criado em 1995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, financiando projetos individuais ou coletivos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Apesar de já existirem programas de crédito subsidiado para agricultores familiares, o Pronaf trazia taxas ainda mais baixas, facilidades para contratação e maior flexibilidade.

Ao lado do apoio ao agronegócio, já reconhecido como essencial para o crescimento e desenvolvimento do Brasil, a criação do Pronaf pretendia resgatar os supostos excluídos dos benefícios da política agrícola, a agricultura familiar. Um problema foi colocado: como de fato caracterizar a agricultura familiar? O conceito não era novo, mas sempre foi confundido com “pequena agricultura”, esta sendo caracterizada apenas pelo tamanho

da área do estabelecimento, conceito que já vinha sendo criticado desde o início do século 20. As estatísticas disponíveis no Brasil confundiam os conceitos, tornando a sua aplicação um pouco arbitrária, dependendo muito de um julgamento pessoal dos aplicadores da política. Só em 2000 foi publicado o trabalho seminal, conhecido como FAO/INCRA (2000), que definiu a agricultura familiar com base em três critérios: (a) a administração da unidade ser exercida pela família; (b) o trabalho familiar na unidade ser superior ao trabalho contratado e (c) a área não ser superior a 15 módulos fiscais. Com base nesses critérios, os dados do Censo foram segregados para identificar as unidades de agricultura familiar.

Esse conceito era distinto da chamada agricultura familiar no mundo desenvolvido, para os quais a administração e o uso da mão-de-obra familiar eram suficientes, não importando a dimensão da área nem a renda gerada. Mas, como os propósitos eram distintos, e o Pronaf trazia grandes vantagens para seus beneficiários, era natural supor uma regra de exclusão da agricultura familiar já perfeitamente integrada ao mercado e altamente produtiva.

O conceito foi ainda mais aprimorado e tornado mais restritivo por lei de 2006, que limitou a agricultura familiar a “não deter mais que 4 módulos fiscais” e “a renda familiar ser predominantemente originada das atividades vinculadas ao próprio estabelecimento. Como discutido em Sampaio e Vital (2020):

“Esta lei propõe uma definição com claros propósitos de política de apoio à agricultura familiar e como tal apresenta um viés explícito em favor das unidades familiares menores. Dado o propósito, o viés é justificável, mas a definição não pode ser aplicada para caracterização da agricultura familiar como conceito geral (...) Como conceito amplo, a agricultura familiar é limitada apenas a dois requisitos além, é obvio, de ser uma unidade de produção agrícola: (1) a mão de obra é predominantemente familiar; e (2) a gestão do negócio é familiar (Gasson et al, 1988) (...) Caso seja adotada uma restrição de área, independente desta unidade atender todos os demais requisitos, ficará excluída uma agricultura familiar que talvez tenha melhor desempenho produtivo e monetário. A agricultura familiar que se modernize, adote insumos e tecnologias modernas, integre-se ao mercado e conseqüentemente possa gerir áreas maiores e elevar o valor da produção é excluída [nessa definição]”.

A citação ressalta as implicações e as consequências das definições adotadas. Ou seja, se do ponto de vista de uma política de benefícios faz sentido restringir a definição apenas aos que não ultrapassaram uma barreira de área e renda, por outro perde-se a compreensão da própria dinâmica de evolução da agricultura familiar. Em outras palavras, a definição pode excluir os casos de sucesso, acarretando um viés para baixo quando da avaliação do Pronaf, além de diminuir a efetiva quantificação da participação da agricultura familiar no produto agropecuário. O ideal era ter uma dupla definição: a de agricultura familiar com base apenas no conceito de administração e do uso da mão-de-obra e a definição mais restrita aos potenciais beneficiários de uma política de subsídios.

Nas análises mais recentes (consulte-se o número especial da *Revista Econômica do Nordeste*, de 2020), constata-se que a aplicação da definição restrita, talvez corretamente, também passou a excluir as unidades caracterizadas mais como residências, pequenas áreas rurais, inclusive lotes da reforma agrária, com pouca e quase nenhuma produção agrícola, as quais servem quase que só como residência de pessoas que trabalham como assalariados no setor agrícola ou em outros setores. Faz todo sentido excluir da política esses últimos, pois os créditos do Pronaf pouco podem fazer para alterar uma realidade estabelecida, na qual, mesmo que a renda auferida seja baixa, não os distingue dos pobres em geral.

Há muitas análises de avaliação do Pronaf, com resultados frequentemente muito divergentes. Para uns, um grande sucesso, para outros de muito pequeno impacto. Para uns, com baixa taxa de inadimplência, para outros com elevadas taxas. Não tenho o propósito de analisar esta imensa literatura, com recortes muito diversos. Uma política ainda vigente e que tem sua atuação expandida no século 21, marchando para quase 30 anos de atuação em apoio à agricultura familiar.

### **3.4 Aposentadorias, benefícios, e bolsas educação, alimentação e saúde: a nova renda rural**

Como parte do resgate social, adotado pelo Governo Fernando Henrique em 1995, foram estabelecidos seguidos programas de transferência

de renda continuada voltados para os pobres em geral, tanto rurais como urbanos. Ao lado desses programas, a expansão das aposentadorias e benefícios veio trazer aporte substancial de recursos às famílias rurais. Como resumido na citação da seção anterior, essa renda trouxe imensos benefícios para as famílias rurais, seja como apoio à diminuição da migração, principalmente frente a uma situação de desemprego ou baixa criação de novos empregos urbanos, ou como fonte de estabilização da renda no semiárido. Dessa forma, contrapondo-se às bruscas quedas de renda decorrentes de secas, inundações e outros fenômenos climáticos que, no passado, atingiam forte e principalmente as famílias de baixa renda, exigindo muitas vezes a criação de frentes de trabalho para conferir alguma remuneração que permitisse a sobrevivência e reduzisse as mortes que marcaram as grandes secas do século 19 e primeira metade do século 20 (Sampaio, 2007).

A novidade, nessa década que está sendo revista, foram os programas de transferência de renda condicionados. Esta era uma nova visão da política de transferências que vinha sendo adotada em quase todo o mundo. O México, por exemplo, criou o Progres/Oportunidades, com muitas semelhanças aos programas brasileiros (Skoufias e Parker, 2001; Alderman, Behrman e Tansneen, 2019). No Brasil foram criados três programas de bolsas condicionadas em 2001: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio Gás. Os dois primeiros tinham claras condicionalidades. Para uma visão geral desses programas e do Bolsa Família que os unificou, em 2003, ver Sampaio, Vital e Duarte (2007).

Os programas de transferência de renda condicionada surgiram das críticas a programas de mera transferência de renda, dos quais dizia-se que apenas mantinham uma dependência dos beneficiários em relação aos recursos transferidos. A crítica não era nova: esses programas paliativos tinham um longo histórico de críticas e de sugestões, principalmente de organismos internacionais. Tome-se, por exemplo, o programa de combate às secas e a transferência de renda para as famílias afetadas, transferência de resto reconhecida como essencial. A OIT, em diversos estudos, chamava a atenção para a necessidade de condicionar as transferências a algum trabalho, principalmente obras comunitárias e sociais, como me-

lhoria de estradas, construção de barreiros e açudes, cercas, e muitas outras obras. Essa condicionalidade servia como mecanismo de auto seleção, ou seja, só aqueles que de fato necessitassem da renda aceitariam o trabalho correspondente; com isto, evitava-se a inclusão daqueles apenas interessados em uma renda extra, mas que mantinham atividades paralelas.

No caso desses programas, duas grandes áreas eram privilegiadas, ambas ligadas à melhoria do chamado capital humano e com potencial para elevar os fluxos de renda futura e libertar as famílias, principalmente as futuras gerações, da necessidade de permanente apoio financeiro. Essas duas áreas eram educação e alimentação e saúde. A primeira é de aceitação global: a educação é uma das áreas mais destacadas para ampliar as possibilidades futuras de emprego e renda. A ideia é simples: condicionar as transferências à presença na escola e ao desempenho escolar. Em princípio, as bolsas poderiam ser canceladas, caso as famílias com crianças em idade escolar (posteriormente houve ampliação para adolescentes do segundo grau) não confirmassem a presença dos filhos na escola e um desempenho mínimo. Os pais ou responsáveis, dessa forma, tornavam-se parceiros do programa, acompanhando e estimulando o estudo das crianças. A segunda também já era motivo de muitos estudos: a importância da alimentação e da saúde no crescimento e desenvolvimento da criança, afetando seu desempenho futuro e produtividade no trabalho. Dada a existência de diversos programas de saúde, desde o pré-natal e as carteiras de vacinação das crianças, seriam transferidos recursos às mães gestantes e com crianças até 5 anos, desde que comprovado o atendimento aos serviços de saúde requeridos. O terceiro programa, o Auxílio Gás, atendia também famílias pobres sem crianças. Adicionando os idosos que já eram beneficiários das aposentadorias e outros benefícios, tinha-se um leque de programas para atender tanto a pobreza rural como a urbana.

Com o crescente uso de cartões de crédito no país, a forma mais eficaz de transferência, com menos custos operacionais, consistia na distribuição de cartões de saque dos recursos. E para evitar sobreposições e desvios, estava prevista a construção de um cadastro único, que relacionasse todos os beneficiários.

No início do novo governo, em 2003, foi lançado com grande propaganda o Programa Fome Zero. Um equívoco, desde o início, pois desconhecia que desde os anos 1990 já se apontava que o problema não era de falta de oferta de alimentos, mas de demanda, ou seja, de renda insuficiente, e que a transferência de alimentos era bastante ineficiente, além de necessitar uma logística que o governo não dispunha. O governo não demorou muito para reconhecer que o recolhimento e a distribuição de alimentos eram tremendamente ineficientes e centrou esforços no lançamento de um novo programa: o Bolsa Família. O Bolsa Família unificou os três programas anteriores e expandiu o número de beneficiários e de recursos. Foi reputado como um tremendo sucesso. Muitas avaliações favoráveis foram conduzidas ao longo dos anos. Havia problemas, óbvio, e desvios, mas no geral impactos positivos foram detectados em várias análises (Sampaio, Vital e Duarte, 2007).

O Programa Bolsa Família revelou-se um tremendo sucesso político, o que motivou sua expansão de modo acelerado e de certo modo inibiu a verificação das condicionalidades. Infelizmente, passou a predominar o caráter de mera transferência, uma política paliativa e com desvios crescentes, dada a forma de descentralização por municípios e entidades encarregadas de selecionar os beneficiários. Um dos critérios básicos da condicionalidade, por exemplo, são as regras de ingresso e de saída; mas relaxadas as de ingresso e quase inexistentes as de saída, foi estimulada a participação e os desvios, ainda que os valores transferidos fossem e ainda sejam bastante baixos.

Para as áreas rurais, as transferências via aposentadoria, benefícios e Bolsa Família passaram a representar uma parcela considerável da renda total. Com a melhoria das estatísticas e muitos estudos, a composição da renda passou a ser melhor conhecida. Já havia muitos estudos sobre composição da renda rural, inclusive mostrando que as famílias combinavam membros engajados em atividades agropecuárias próprias, em trabalho remunerado como assalariados e em outras atividades como comércio, artesanato, etc. Para melhor compreender essa diversidade de situações, uma linha de estudos passou a se centrar na pluriatividade das famílias



rurais. Ou seja, em estudar para as diversas regiões do país e distintas condições das atividades agropecuárias essa pluriatividade e a composição de renda resultante. Muitas pesquisas foram conduzidas e muitos trabalhos publicados. Como o propósito deste trabalho é analisar a política econômica agrícola, a análise dessa linha da literatura foge ao escopo do mesmo, mas acho interessante destacá-la, por mostrar as consequências das diversas políticas voltadas para minorar a pobreza, nos aspectos que se relacionam mais com a pobreza rural. Claro, ao lado de uma diversidade que sempre caracterizou o setor agropecuário, compreendendo desde sempre os serviços, principalmente o comércio, e a indústria rural.

Várias das suas consequências já foram destacadas. Primeiro, ajuda a reter a população rural no campo, devido a propiciar uma renda fixa, que não depende de esforço nem de condições climáticas. Beneficia não só os aposentados, mas indiretamente também os mais jovens, que podem se dedicar a outras atividades, reforçando a reconhecida pluriatividade no campo. Segundo, e com importância ainda pouco destacada na literatura, vem substituir de certo modo as frentes de trabalho e outras formas usadas no passado para transferir renda para a população com maior fragilidade de renda em época de seca. Como analisado exaustivamente por Amartya Sen (1981), as grandes consequências das calamidades decorrem da fragilidade da renda dos mais pobres, mais vulneráveis à quebra da renda ocasionada por secas e cheias, a qual, comprometendo o poder de compra, pode levar a grandes tragédias, com desnutrição e mortes. De forma quase não percebida, o Nordeste semiárido atravessou períodos de seca em que apesar da queda da produção agropecuária, a renda mínima propiciada pelas transferências governamentais permitiu um ajuste mais suave da população e por tabela também do comércio e outras atividades que eram muito mais fortemente afetadas pela brusca queda de renda.

Terceiro, e apontado por alguns como um efeito negativo (Maia Gomes, 2001), reduziu a migração para as áreas urbanas e manteve uma população rural com baixa produtividade. Esse ponto é de certo modo controverso. De fato, retém a população no campo, mas nesse caso deve estar ocorrendo perda de atratividade para migrar, devido ao desemprego.

Principalmente na década de 2010, quando a economia “entrou em parafuso”, com baixíssimo crescimento e até queda do PIB, creio que os efeitos positivos em muito excedem qualquer sinalização negativa das transferências. O que se perdeu, no entanto, foi a progressividade buscada pelas condicionalidades, na medida em que essas deixaram de ser observadas, e os critérios de saída foram quase completamente relegados.

Em um olhar para o futuro, destacam-se dois aspectos resumidos a seguir.

Primeiro, o aspecto não destacado na literatura do programa Bolsa Familiar vir substituir, de certa forma, as transferências repassadas em períodos de seca como forma de evitar as tragédias observadas até meados do século 20. A Sudene, enquanto ativa, manteve o Programa Integrado de Combate às Secas, que consistia em várias ações. Desde a pioneira instalação de postos de observação climática até detalhados planos de obras e outras intervenções adotadas quando da ocorrência de uma seca para, seguindo orientações de diversos estudos da OIT, aproveitar as frentes de trabalhos criadas para ocupar a população desocupada e sem renda, que no passado tinha de se deslocar deixando uma esteira de fome, doença e morte (Sampaio, 2007). Esse programa foi de certa forma um carro chefe da Sudene. O melhor conhecimento das secas no Nordeste (Sudene, 1981) permitia não só delimitar geograficamente sua extensão como quantificar seus impactos negativos e também dimensionar as transferências necessárias para repor parcialmente a renda perdida. Com o uso de satélites, as condições para previsão de secas têm sido melhoradas significativamente. Em paralelo, o melhor conhecimento dos regimes de chuva e suas trajetórias temporais facilitam muito a antecipação dos periódicos e cíclicos períodos de seca. Uma coisa, porém, é prever, outra bem distinta é prover as transferências necessárias para conferir uma mínima estabilidade de renda que permita às famílias sobreviverem sem grandes traumas. Na segunda metade do século 20, com os Planos Integrados, apesar de muita interferência política para orientar a distribuição de recursos, foi possível amenizar os efeitos das secas sem grandes migrações, doenças e mortes. Com a criação do Bolsa Família, aliado às transferências via aposentadorias e benefícios, surgiram os me-

canismos que estabilizam a renda rural, embora em patamar mínimo, mas o necessário para diminuir significativamente o impacto de perda absoluta da renda para muitas famílias, quando da ocorrência de uma seca. Essa é uma consequência pouco destacada na literatura. A Sudene se foi, embora tenha ressurgido como pálida imagem da instituição elogiada por Hirschman (1963), sem que tenha sido sentida sua falta em anos de secas. As frentes de trabalho, destacadas pela OIT não somente como necessárias para dar trabalho e renda, como também sendo essenciais para auto selecionar os participantes e aproveitar o trabalho para reforçar e ampliar a infraestrutura econômica e social, também foram esquecidas. Pouco se perdeu, pois com poucas exceções as obras de modo geral eram de baixa qualidade e de pequena duração. Foi-se, de certo modo, a indústria da seca. E a população resiste com uma renda mais estável, devido às transferências. No meu entender, esta é uma das grandes contribuições ocultas do Programa Bolsa Família para as áreas rurais.

O segundo aspecto refere-se, no entanto, à perda das condicionalidades. Essa era a grande distinção das transferências condicionadas de renda, em relação aos programas anteriores, apenas paliativos. Esses últimos mantêm uma população cativa das transferências, pois sem condições de ascender social e economicamente. Do ponto de vista político tem uma grande vantagem: manter o apoio eleitoral, pois há a ameaça de que o adversário político possa cancelar o programa. Esta chantagem eleitoral tem sido usada no Brasil, com impactos significativos, principalmente no Nordeste. As transferências condicionadas, ao contribuírem para o aumento do capital humano e propiciarem trajetória mais libertadora em relação a trabalho e renda, diminuem a dependência e podem tornar uma população livre da necessidade de apoio político periódico. Retornar às condicionalidades deve ser pouco simpático no curto prazo, podendo trazer algum desgaste político para o tomador de decisões, mas pode trazer grandes impactos positivos no médio prazo. A meu ver, esta é mais uma distinção entre uma visão de estadista e aquela dos políticos oportunistas.

## **4. O novo milênio: agronegócio versus a agricultura familiar. Reformas e melhoria da infraestrutura. Impasses e desafios.**

Nesta seção, que trata do novo milênio, têm-se, no setor rural, as trajetórias divergentes, orientadas inclusive a partir do próprio governo, do agronegócio e da agricultura familiar. De um lado, o agronegócio rumo a uma atividade de importância internacional, pelo papel assumido pelo Brasil como um dos grandes fornecedores de *commodities* em nível mundial (reforçada pela política econômica correta, com estabilização e taxa de câmbio flutuante, embora ainda carente de várias outras reformas e melhoria da infraestrutura). Do outro, a agricultura familiar, que persiste sem grandes progressos, apesar do apoio continuado do governo. No Nordeste, a agricultura familiar persiste pouco viável economicamente, como um repositório de mão-de-obra parcialmente mantida pelas diversas transferências governamentais em programas como o Bolsa Família, o Pronaf e a aposentaria rural, ao lado do apoio a diversos movimentos dos chamados sem-terra. A política agrícola tradicional é mantida sem maior destaque e mudanças.

### **4.1 O agronegócio: inserção internacional e as novas demandas ambientais. Agricultura de sequeiro e recuperação do meio ambiente**

O agronegócio tem trajetória relativamente autônoma em relação à política agrícola. Como visto, foi de grande importância a marcha para o oeste, iniciada com a construção de Brasília, o domínio do Cerrado e a pesquisa agropecuária, um pouco de infraestrutura com abertura de estradas, a abertura econômica e a estabilização da moeda com ajuste macroeconômico. Fora isso, o crescimento observado deve-se muito ao forte crescimento da demanda internacional, com destaque maior para a Ásia, na qual a China despontou como o grande mercado e, em segundo lugar, o Oriente Médio, a Ásia menor e o mundo árabe. Essas são mudanças no mercado mundial, quase todas advindas a partir dos anos setenta. Os países árabes enriquecidos após o primeiro choque do petróleo, a China

a partir do início da abertura, já nos anos oitenta, e os tigres asiáticos que vêm crescendo, também mais ou menos, a partir desta década. O agronegócio é impactado positivamente ainda que a política econômica não tenha buscado ajuste que favorecesse a economia como um todo.

O agronegócio, como já discutido, trouxe impactos positivos para a economia em geral. Seguindo os velhos objetivos para o setor, resumidos por Johnston e Mellor (1961), contribuiu com as exportações e ajudou no ajuste da balança externa, gerou emprego e renda, e pelas ligações econômicas impactou diversos subsectores. Sem políticas explícitas, o grande apoio decorreu, como dito, de medidas indiretas de ajuste da economia e da abertura econômica. Mas bem que o agronegócio poderia ser ainda mais competitivo se em paralelo tivesse ocorrido reforço da infraestrutura, investimento em novos modais de carga e na melhoria de portos, tudo requerendo não apenas investimento, mas também ajustes na legislação.

A ocupação do Cerrado implicou, é óbvio, a substituição da vegetação original por extensas áreas de pasto e de campos de produção de grãos. Mas há diversos momentos nessa expansão. Os estudos reconhecem que primeiro vinha a pecuária, desmatando várias áreas de Goiás e do Mato Grosso, em direção ao norte. Essas áreas, no entanto, estavam ao sul da Amazônia. Atrás das áreas abertas pela pecuária vinha a produção de grãos. Caso o processo ocorresse de modo contínuo, ao norte seria atingida a Amazônia. Mas tal não é o caso. Restaram milhares de hectares de pastagens degradadas que aos poucos vêm sendo recuperados e ocupados economicamente. O que os modelos econômicos em geral não incluíram era a imensa área de fronteira não amazônica disponível e a possibilidade de recuperação das áreas degradadas. Muitos modelos de equilíbrio geral, por exemplo, à semelhança do que ocorre com muitos países, consideravam a terra como um fator fixo, o que, é claro, só permite expansão com substituição de atividades ou avanço nas reservas, geralmente assumidas como área de floresta. Em tais modelos, sem áreas para expansão, a conclusão era óbvia, mas equivocada.

Isto não impede uma futura expansão pela Amazônia. São necessários estudos continuados que monitorem a expansão e delimitem áreas para a

exploração econômica de áreas de preservação restrita ou parcial – com exploração compatível com a preservação da cobertura vegetal. Hoje esses estudos são relativamente fáceis de conduzir com o uso de imagens de satélite. Nas áreas já ocupadas, é necessário maior controle para evitar o uso de queimadas como forma de preparo para novos plantios, o que creio ocorre mais em áreas de pecuária e de pequena agricultura, e menos no agronegócio. As queimadas, naturais ou decorrentes da atividade humana, são um problema mundial, mas sua importância nas áreas de fronteira, no Centro-Oeste e nas bordas da Amazônia não podem ser negligenciadas. A exemplo do que ocorre em áreas secas da Califórnia e em Portugal, por exemplo, são um fenômeno anual que deve persistir por muitos anos. Mas a necessidade de monitoramento e controle são inevitáveis.

Igualmente, foram levantadas várias questões sobre o avanço da agropecuária do Cerrado sobre o Pantanal, um bioma único, bem distinto do Cerrado. As ocupações são bem diferentes entre os dois biomas, tendo sido o pantanal objeto de antiga ocupação pioneira, dada as vias naturais de penetração e a abundância de caça e pesca. Esta é área que merece mais estudos, mas alguns poucos (Moraes e Sampaio, 2015) apontaram amplas possibilidades de exploração sustentável de algumas áreas do pantanal. Importante é destacar que o Pantanal e o Cerrado são biomas distintos, requerendo técnicas e métodos distintos de ocupação econômica, sendo o pantanal muito mais frágil do ponto de vista ecológico e com maior importância, dada a enorme diversidade ambiental existente.

O Nordeste, principalmente a sua porção semiárida, o bioma Catinga, apresenta grande vulnerabilidade ambiental. Os seus solos são passíveis de erosão, com o continuado uso agrícola, principalmente quando usadas técnicas daninhas, como queimadas e plantio ladeira abaixo, e com a pecuária com lotação excessiva nos meses secos em que a vegetação nativa perde quase completamente o verde. Essa fragilidade ambiental está ligada, segundo estudiosos, ao processo de desertificação identificado por Vasconcelos Sobrinho (2002) e analisado por diversos autores (Sampaio, Sampaio e Vital, 2003). O meio ambiente e a vegetação nativa podem ser recuperados ao longo do tempo, caso as terras

sejam deixadas sem uso, como analisado em inúmeras pesquisas e divulgado em trabalhos científicos.

No Nordeste, com a expansão da agricultura irrigada e com o grande avanço da produção de grãos e da pecuária no Centro-Oeste, observa-se uma acentuada perda de expressão da chamada agricultura de sequeiro. Devido ao menor uso, a Caatinga regenera-se e com ela recupera-se também a fauna. Parte desse fenômeno foi analisado no recente livro *Caatinga: The Largest Tropical Dry Forest Region in South America* (Silva, Leal e Tabarelli, 2017). Especificamente no capítulo “Sustainable agricultural uses in the Caatinga”, são traçadas perspectivas para o futuro de sistemas sustentáveis (p. 420 e seguintes). Essas práticas passam por um uso menos danoso e com preservação maior da flora, permitindo equilíbrio com a fauna nativa. De fato, como dito, vem se observando retorno da fauna, desde os maiores mamíferos a reptéis e aves, com a diminuição da atividade agrícola no semiárido.

Essa recuperação ocorre em paralelo com o relativo esvaziamento da população rural e a contração da agricultura de sequeiro. Juntando os diversos aspectos, nota-se que tanto o reforço das economias urbanas em cidades de porte médio como os programas de aposentadoria e de transferência de renda têm contribuído nessa mudança. No meu entender, é uma mudança permanente e sinaliza na direção correta de preservação das áreas ambientalmente mais frágeis. De fato, o maior dinamismo agrícola no Nordeste ocorre nas áreas de agricultura irrigada, nas serras devido aos microclimas mais favoráveis à atividade agrícola, reconhecido desde os primórdios da ocupação europeia ainda no século 17, em algumas partes dos chamados Agrestes e, principalmente, nos Cerrados do oeste da Bahia, sudoeste do Piauí e sul do Maranhão.

De modo não programado, mesmo na ausência de políticas claras, o ajuste econômico e social espontâneo a um conjunto de ações e políticas, acaba por direcionar a agropecuária à trajetória mais ambientalmente sustentável. Em um país de dimensões continentais, com muitas áreas com baixa densidade populacional, com áreas propícias à produção agrícola e pecuária é inevitável ocorrer uma relativa especialização em atividades,

algo como a regionalização da produção agropecuária. Regionalização decorrente menos de uma ação política e mais da competitividade interna em um mercado nacionalmente integrado. Embora persista certo saudosismo de manter uma relativa autossuficiência na produção de alguns produtos básicos, economicamente faz pouco sentido manter com subsídios produções não competitivas.

## **4.2 A conjuntura internacional favorável e a ausência de reformas estruturais**

Muito já se escreveu sobre o programa de estabilização da moeda no Brasil e todas as políticas paralelas necessárias para tal ajuste. Para um relato do principal protagonista, ver Malan (2018). O novo governo, após os dois períodos de Fernando Henrique Cardoso, herdou um país com uma moeda estável, com a dívida externa equacionada, e diversas políticas encaminhadas. Encontrou também uma conjuntura internacional bastante favorável. No entanto, herdou muitas pendências. A principal e mais preocupante era uma dívida interna vultosa e despesas governamentais crescentes. Mas havia diversos outros pontos de estrangulamento, principalmente a necessidade de elevar a taxa de investimento e melhorar a infraestrutura de modo geral. Essas eram demandas que requeriam políticas adequadas para completar o que já havia se conseguido no período 1994-2002.

O novo governo se comprometeu em manter a política econômica, o que de fato aconteceu. Em consequência, a estabilidade foi mantida e as políticas tiveram uma continuidade bastante saudável. Ao lado de uma conjuntura externa favorável, com taxas de crescimento mundial positivas e elevação do preço das *commodities*, no entanto, a opção do governo foi aumentar os gastos, principalmente os sociais, seja na ampliação do programa de bolsas, refundido, como já analisado, em um único programa chamado Bolsa Família, ou na ampliação de serviços públicos, como a educação universitária, com criação de novos campi e novas universidades. Com isto, as despesas orçamentárias continuaram em expansão. Dado o crescimento pequeno, mas positivo, do PIB, a receita também se ampliou, mas não na mesma medida. Assim, a participação do governo



em relação ao PIB continuou crescendo, mas com taxas de investimento muito abaixo das requeridas. Adicionalmente, com o crescimento, os estrangulamentos decorrentes da infraestrutura deficiente agudizaram-se. Claramente, em uma visão posterior, a fragilidade econômica vinha aumentando, o que certamente apontava para sérios problemas futuros.

A crise de 2008, de muito prenunciada pela expansão exponencial da dívida imobiliária americana e a ausência de mecanismos de controle do capital financeiro, gerou turbulências em todo o mundo. No Brasil, a exemplo do ocorrido no Governo Geisel, a crise foi minimizada e a política de gastos crescentes continuou. Pior, já para o fim do governo, os gastos foram fortemente aumentados nos dois anos seguintes como estratégia para eleger o sucessor. Estratégia bem sucedida politicamente, mas um desastre anunciado para a economia no futuro. Grande parte das reservas necessárias para reverter as taxas de investimento haviam sido perdidas e, pior, as despesas crescentes, muitas não passíveis de redução, representavam enorme ônus para o futuro.

Um ponto foi bastante negligenciado nas análises – o pacto político costurado com recursos públicos. Como forma de conciliar interesses bastante conflitantes na sociedade, foram criados mecanismos para dirimir conflitos através de farta distribuição de recursos públicos. Para não falar de políticas sistemáticas de compra de apoio político, bastante comuns na história política do Brasil, embora praticada agora com desenvoltura nunca vista. A conciliação de interesses levou à criação de um ministério para a agricultura familiar, indo muito além do Pronaf e contribuindo com recursos adicionais para os diversos movimentos dos sem-terra. Mas, igualmente foram contemplados sindicatos – e apesar dos já muitos sindicatos existentes, muitos outros foram criados – estudantes, via suas uniões, grupos de minorias diversas, ongs ambientais, e muitos outros. Essa costura representava o apoio amplo do governo por vários segmentos da sociedade, mas com despesas crescentes. A crise de 2008 foi um sinal negligenciado da necessidade de ajustes. Com alguma retração da demanda e queda do preço de várias commodities, a necessidade de melhoria da infraestrutura era visível. A elevação da dívida interna pressionava o mercado financeiro

e constringia o investimento privado. Esse era o cenário para o governo seguinte 2011-2014. Em um linguajar algo chulo, uma herança maldita.

A conjuntura internacional pós 2008 era já bastante desfavorável. As despesas comprometidas com o pacto político dificilmente seriam mudadas, a menos que ocorresse uma ruptura política. Conseqüentemente, despesas crescentes em gastos correntes e receitas decrescente em função das baixas taxas de crescimento econômico tornavam inevitável o aumento da dívida interna, a permanência das baixas taxas de investimento (público e privado) e a pressão econômica crescente pela ampliação e melhoria da infraestrutura. O que se viu foi consequência de tudo isto.

Em resumo, dadas as adequadas condições da economia em 2002 e a conjunta internacional favorável até 2008, nesta primeira década não ocorreram grandes oscilações econômicas, houve melhorias sociais destacadas, embora com despesas governamentais crescentes, principalmente em gastos correntes, mas com baixo investimento, poucas mudanças na infraestrutura e a paralisação das reformas necessárias, sempre conflituosas em uma democracia. Assim, manteve-se uma economia frágil, sujeita a oscilações com as mudanças externas, e uma população economicamente vulnerável, sujeita à volta ao nível de pobreza com o arrefecimento do crescimento. Mudanças externas agravaram as consequências de uma dívida interna crescente, com despesas orçamentarias rígidas, era o cenário que marcaria a década seguinte, quase um inferno astral.

## **5. Conclusões: os impasses da última década**

Na segunda década, surgiram e se aprofundaram vários impasses: reforma econômica inconclusa, estrangulamentos da infraestrutura e a dinâmica necessária do falso “proletariado estatal”, entre outras questões (veja-se as várias provocações no livro *Complacência*, de Giambiagi e Schwartzman, 2014). Não se poderia prever as grandes descontinuidades econômicas determinadas pelo passo desequilibrado da política nesses últimos anos e, menos ainda, a pandemia que espalhou-se pelo mundo.

Mais uma vez revelava-se a política como determinante dos limites e possibilidades da política econômica. A volatilidade política determinou as

marchas e contramarchas da economia. Desde o início do primeiro Governo Dilma já eram visíveis os impasses determinados pelo abandono da política de ajuste e pelo crescimento da dívida pública. A reeleição apenas marcou o que veio a ser chamado pelos críticos de “esbulho eleitoral”. O processo de impeachment que se seguiu, como sempre ocorre em períodos de instabilidade, paralisou qualquer tentativa de política econômica. Esta só veio a ser retomada com o curto Governo Temer, mais curto ainda, pois teve de abdicar dos planos de reforma para se dedicar a sobreviver em meio a denúncias. Por fim, o novo governo, marcando uma guinada radical em relação aos últimos governos, apesar de uma pauta inicial liberal, na qual várias reformas estavam previstas, afogou-se no redemoinho criado pela sua própria agitação e foi finalmente atingido pela pandemia do Covid que, de resto, atingiu o mundo, trazendo redução global do crescimento e elevação das dívidas internas frente aos recursos necessários para atenuar as paralizações devidas à política de isolamento visando reduzir a propagação do vírus. Acabou por se revelar uma década de grande agitação e flutuações econômicas, nunca imaginadas ainda pelo meado da década.

### ***a) Infraestrutura: impasses e falta de investimento***

Têm sido quase vinte anos de expectativas por algumas obras estruturantes. Centrado na produção de grãos do Centro-Oeste, por exemplo, a chamada ferrovia da soja teve sucessivas datas para conclusão: 2014, 2020, e continua inconclusa. A redução de custos é considerada estratégica para conferir competitividade dinâmica às exportações brasileiras. A “Ferrogrão”, visando impulsionar o escoamento da soja pelos portos do Arco Norte é outra que vem se arrastando. A hidrovia do rio Parnaíba precisa melhorias. E rodovias centrais, como a BR-364 e a BR-163, sempre apresentam deficiências. A ferrovia “Transnordestina”, de impacto econômico pouco claro, na minha análise, é outra que se arrasta sem previsão de conclusão. A melhoria dos portos e a revisão de legislações que atualmente ainda tornam as operações mais lentas e custosas também espera por tempos melhores. Por fim, a falta de investimento mais intenso na geração de energia, tem deixado ao setor privado impulsionar a expansão de parques

de energia eólica e solar e à custosa implantação de termoelétricas. Muito por fazer e pouco sendo feito.

Um ponto merece reflexão. No Brasil, a judicialização de obras públicas é um dos fatores paralisantes. As obras têm de atender a múltiplos interesses. Entre os interesses privados de grupos, como sindicatos, indígenas e muitos outros, e interesses ambientais defendidos pelo Ministério Público, por ONGs ambientais e outros, são frequente objeto de paralisações. Para isso ajuda a fragilidade de projetos muitas vezes mal concebidos ou frequentemente mal definidos, apresentando deficiências em questões básicas. Claro que as duas dificuldades caminham lado a lado. Há deficiência e muitas vezes açodamento em iniciar as obras, mas também exageros ao se tentar preservar supostos interesses grupais e ambientais frente às prioridades sociais. Na ausência de uma instância claramente representativa da sociedade, revelam-se os interesses restritos dos três poderes e mais ainda de grupos que ativam essas divergências. Imagino, por exemplo, a construção de Brasília em três anos, se na época existissem todos os atuais questionamentos; teriam passados mais de 30 anos e a cidade ainda estaria inconclusa.

Na área de geração de energia, por exemplo, as últimas hidroelétricas tiveram de proceder ajustes que em muito reduziram sua produção, como Belo Monte. E praticamente, com exceção de algumas poucas hidroelétricas, esta é uma fonte hoje considerada esgotada face aos potenciais conflitos ambientais que obviamente as hidroelétricas ocasionam. A experiência brasileira com a energia nuclear não é das mais bem sucedidas. Sendo uma fonte de geração de energia limpa, apesar de riscos potenciais e de geração de resíduos radioativos, continua sendo uma das principais fontes de energia em vários países desenvolvidos. Até a discussão sobre a possibilidade de implantação de outras usinas de energia nuclear é difícil, e não só no Brasil. Com isto, restou à iniciativa privada desenvolver parques pontuais de energia eólica e solar, que ajudam, mas ainda têm uma expressão bastante reduzida na matriz energética. Tudo ressalta a necessidade da expansão de termoelétricas, as mais poluentes, caras e ineficientes, entre todas as formas de geração de energia. Ou seja, visando evitar potenciais

danos ao ambiente, acaba-se privilegiando e estimulando a fonte que mais causa impactos negativos ao ambiente, contribuindo para o aquecimento global. E, ao final, trabalhando-se no limite, eventuais quedas de precipitação e redução das reservas, tornam possíveis apagões uma incômoda presença periódica.

Na implantação de modais de carga há também muitas complicações jurídicas, decorrentes de conflitos sociais e ambientais. Mas um dos principais entraves é financeiro, tanto para a continuidade e conclusão de obras como para a manutenção das estradas. Como já foi muito destacado esse aspecto, do baixo percentual de investimento, decorrente da falta de ajuste orçamentário, não vou elaborar mais a questão. Porém destaco que mesmo a manutenção das estradas tem sofrido bastante com questionamentos jurídicos, seja quanto à natureza das obras, materiais utilizados e procedimentos quanto ao custo das licitações. Sem tomar partido nessas questões, tanto é prática comum o superfaturamento e o descuido com a elaboração dos projetos como há excessos do setor jurídico em seus questionamentos, acabando por se envolver em conflitos sociais, tudo contribuindo para a dificuldade de avançar na implantação e melhoria da infraestrutura.

A falta de investimento observa-se em muitas outras áreas, como no abastecimento de água e na implantação de obras de saneamento. No caso, não há investimentos por parte de municípios, estados e governo federal. Arguem municípios e estados a falta de recursos e a necessidade de transferência do governo federal, o qual, como visto, não tem encontrado espaço em um orçamento estrangulado por despesas correntes. Em outras palavras, esse é um impasse que dura anos e não tem um fim próximo previsto. A consequência inevitável tem sido a continuidade das deficiências da infraestrutura econômica e social.

Evidentemente, a questão da elevação da taxa de investimento passa por reformas estruturais mais amplas. À exemplo da reforma fiscal, que consiga simplificar a tributação sem aumentá-la e, ao mesmo tempo, atenda a uma divisão entre os entes públicos e concilie seus interesses. É claro que sem crescimento da receita torna-se bastante difícil a questão da distribuição, pois é um jogo de soma zero. Mas, caso bem sucedida, pode ge-

rar uma política ascendente de crescimento que venha beneficiar a todas as esferas de governo e ao setor privado.

Reformas estruturais visam o futuro e não o presente. Esta é uma dificuldade para os políticos comuns, que trabalham com interesses de curto prazo, imediatistas, pois visam no máximo as próximas eleições. Dos estadistas, diz-se que têm uma visão de futuro e vislumbram futuras trajetórias, ainda que tenham custos no curto prazo. Ou por outra, são capazes de sacrificar objetivos privados de curto prazo por benefícios sociais de longo prazo. Mas o mundo anda carente de estadistas e cheio de políticos oportunistas.

Sem um adequado equacionamento da dívida pública, não há margem no orçamento para grandes investimentos. Sem um acerto maior entre os poderes – o judiciário, o legislativo e o executivo – torna-se difícil estruturar projetos que tenham respaldo jurídico, apoio legislativo e execução ágil e eficiente. Ou seja, dado o clima de conflito que vem sendo construído nos últimos anos, essa é uma questão para a qual não se vislumbra uma saída fácil. Os projetos certamente irão patinar por anos, as poucas obras em execução irão sofrer paralisações por falta de recursos e por questionamentos na justiça, e o custo das mesmas sempre irá se elevar além do necessário. Passou-se de um Brasil que fazia para um que faz de conta que faz.

São tantas as reformas necessárias que nesse momento é difícil ser otimista. Mas é preciso crer, para que um dia aconteçam. É forçoso lembrar que políticas econômicas necessárias podem ser elencadas, mas são necessários a determinação política e o equilíbrio entre poderes para gerar ambiente político adequado para a adoção da política econômica adequada.

### ***b) A política social: o programa Bolsa Família***

À política social foi dada continuidade, sem maiores mudanças. Como muito já foi comentado sobre esses programas, registro que o mesmo se constitui quase que exclusivamente na política social do governo federal.

O Bolsa Família, ao longo de cerca de 20 anos, é o maior programa de transferência explícita de renda do Brasil. Dada sua magnitude e

importância social, principalmente face ao crescimento do desemprego desde 2015, não se cogita de mudanças no mesmo o que, de resto, poderia trazer implicações políticas de difícil avaliação. Apesar das inúmeras críticas, algumas já destacadas nesse trabalho, com o descaso com as condicionalidades, o relaxamento dos critérios de saída, as diversas constatações de desvios com beneficiamento a muitas famílias fora do grupo alvo, a própria instabilidade política torna difícil tais alterações operacionais. A continuidade sem questionamento parece ser consequente da ausência de alternativas e da imprevisibilidade da introdução de alterações. Ainda que mude de nome, em essência é a mesma política.

Nos anos 2020 e 2021, em consequência da pandemia da Covid-19 e das políticas de isolamento e *lock-down*, além da taxa de desemprego aumentar ainda mais, ocorre elevada perda de renda, uma vez que muitas atividades, serviços e manufaturas permaneceram fechados, configurando-se uma potencial tragédia para a população em situação mais frágil. O governo, através do Ministério da Cidadania, criou um Auxílio Emergencial, beneficiando quase 70 milhões de pessoas a um custo de mais de 200 bilhões de reais. O volume total de muito excedeu todos os outros programas sociais. Considerado bastante bem sucedido, não só por repor uma parte da renda perdida como por transferir recursos importantes indiretamente para manter o consumo e a economia de municípios e estados, teve contraparte em diversos países passando por idêntica necessidade. De um lado, foi uma ação considerada essencial e altamente necessária, de outro lado, agravou ainda mais a crise da dívida pública. Ou seja, apesar da inevitável constatação de desvios, não há questionamentos quanto à necessidade crucial desse auxílio emergencial. Mas, por outro, havia a necessidade de equacionamentos de medidas restritivas que ao mínimo reduzissem outras despesas governamentais, visando diminuir o impacto sobre o orçamento. Pouco se viu nesse aspecto, com cada unidade lutando para manter seu total de recursos e evitando possíveis contingenciamentos. Em um momento em que era prevista a queda da arrecadação, atingida pela queda do produto, o aumento das despesas impactou ainda mais a dívida interna.

A elevada instabilidade política, o confronto latente entre os três poderes, as divergências políticas entre o governo federal e os estados, vêm impossibilitando uma maior racionalidade da política. Interesses de curto prazo têm sido magnificados, limitados frequentemente às eleições de 2022, o que turva qualquer horizonte de médio prazo, necessário para a adoção de políticas econômicas de maior alcance.

O setor rural, e indiretamente as atividades agropecuárias, têm sido impactados positivamente pelas políticas de transferência de renda, desde aposentadorias e benefícios, o Bolsa Família e os auxílios emergenciais. Têm ajudado a manter a renda e indiretamente as atividades agropecuárias da agricultura familiar. Esse impacto indireto, confirmando antigas conclusões de Hans Singer (1952, 1955) e do referido estudo de “Desigualdades Regionais”, revelou-se de maior magnitude que as tímidas políticas voltadas diretamente para o setor agropecuário. De resto, apenas foram mantidas as políticas agrícolas, em patamar mínimo, para não dizer que inexistiam.

### ***c) A política agrícola e social em banho-maria: continuidade do agronegócio e do apoio à agricultura familiar***

Em um longo cenário de ausência de políticas agrícolas, a perspectiva é de continuidade da situação do setor e de algumas poucas políticas tradicionais. De um lado, como tantas vezes destacado, tem-se o agronegócio, que hoje inclui parte da agricultura familiar bem sucedida e integrada ao mercado, inclusive participando das exportações. Pouco dependente do governo, exceção de controvérsias que podem prejudicar o ambiente econômico e a relação entre países, vem atendendo às demandas internas e externas e buscando maior competitividade, mesmo que na ausência de investimentos em melhoria da infraestrutura.

Do outro lado, mantém-se algum apoio à agricultura familiar através de velhas políticas de crédito subsidiado. Várias fontes outras de subsídio indireto a associações e movimentos sociais foram fechadas, mas seus benefícios sempre foram questionados por alguns. E sempre houve uma



pergunta não respondida: até quando ou por quanto tempo políticas de subsídio devem ser adotadas? Quando as unidades familiares irão atingir maturidade ou até quando irão ser mantidas na UTI financeira com tubulações de transferências permanentemente mantidas? Em princípio, todas as políticas de apoio teriam um horizonte definido, o tempo necessário, seja para recuperação ou para adquirirem maturidade e condições de se manter nas regras de mercado.

Talvez várias políticas sejam necessárias, mas os impasses gerados tornaram os últimos anos órfãos de uma política agrícola mais clara. Velhas políticas vêm sendo mantidas, cozinhadas em “banho maria”, e até estudos sobre sua necessidade e efetividade não vêm sendo conduzidas. Talvez políticas setoriais mais claras tenham de esperar ajustes macroeconômicos necessários como pré-condição para estabelecer cenários básicos e a necessidade de intervenção específica. Talvez algum dia a sociedade consiga resgatar a representatividade dos órgãos legislativos, permitindo que discussões transparentes das prioridades da sociedade sejam refletidas em legislação compatível com essas prioridades e em orçamento ajustado às mesmas. Mas talvez se tenha de esperar uma sociedade mais igualitária, com distribuição de renda menos desigual, em processo cíclico que lembra em sua perversidade a teoria da causação cíclica de Gunnar Myrdal (1968).

## Referências

Alderman, H., Behrman, J. e Transneen, A. *The Contribution of Increased Equity to the Estimated Social Benefits from a Transfer Program; an illustration from Progres/Oportunidades*. Washington: World Bank Economic Review, 2019

Aquino, J. R. e Nascimento, C.A., “A grande seca e as fontes de ocupação e renda das famílias rurais no Nordeste do Brasil (2011-2015)”, in: *57º Congresso da SOBER*, UESC, 2019

Arida, P. (org), *Inflação Zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986

Arida, P. e Lara Resende, A., “A Inertial Inflation and Monetary Reform: Brazil”, in: Williamson, J. (org). *Inflation and indexation: Argentina, Brasil and Israel*. Washington: Institute for International Economics, 1985

Baer, W. e Kerstenetzky, I., “The Brazilian Economy”, in: Roett. R., *Brazil in the Sixties*, Vanderbilt University Press, 1972

Barker, R., Herdt, R. W. e Rose, B. *The Rice Economy of Asia, Resources for the Future*. Nova York: Routledge, 1985

Brandão, A.S.P. (org). *Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: análise e sugestões*. Brasília: IPEA, 1988

Chenery, H. et al. *Redistribution with Growth: policies to improve income distribution in developing countries*. Washington: World Bank-IDS, Oxford University Press, 1974

De Janvry, A. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 1981

Eicher, C.K. e Staatz, J.M. *Agricultural Development in the Third World*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1984

FAO/INCRA. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília: MDA-INCRA, 2000

Faoro, R., *Os Donos do Poder*. Porto Alegre: Editora Globo, 1958

Fei, J. e Ranis, G. *Development of the Labor Surplus Economy*. New Haven: Yale University/ Richard D. Irwin, 1964

Fei, J. e Ranis, G., “Economic development in historical perspective”, in: *American Economic Review*, maio, 1969

Fishlow, A., “Brazilian size distribution of income”, in: *American Economic Review*, maio, 1972

Frederick, Kenneth D. *Agricultura no Nordeste: dois ensaios*, in: Recife: PIMES-UFPE, “Comunicações, nº 9, 1979

Freire, Felisbelo. *História Territorial do Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Jornal do Comércio, 1906

Furtado, C., “Development and stagnation in Latin America: a structural approach”, in: *Studies in Comparative International Development*, 1, 1965

Furtado, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970, 10ª edição

Galindo, O. e Sampaio, Y., “Reforma Agrária e produção de alimentos”, in: Pessoa, D. (org), *Política Fundiária no Nordeste: caminhos e descaminhos*. Recife: FUNDAJ, 1990

Gasson, R. et al., “The farm as a family business: a review”, in: *Journal of Agricultural Economics*, Oxford, 39(1), p. 1-43, 1988

Giambiagi, F. e Schwartzman, A. *Complacência*. São Paulo: Atlas, 2014

Griffin, K. *The Political Economy of Agrarian Change*. Londres: Macmillan Press, 1979

Guimarães, A.P. *Quatro Séculos de Latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968

Hirschman, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958

Hirschman, A.O. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Washington: The Twentieth Century Fund, 1963

IICA/KIFP-FS. *Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina*. Buenos Aires: KIPF/FS-IICA, 1988

Johnston, B.F., “Agriculture and structural transformation in developing countries: a survey of research”, in: *Journal of Economic Literature*, junho de 1970

Johnston, B.F. e Mellor, J.W., “The nature of agriculture’s contribution to economic development”, in: *American Economic Review*, setembro de 1961

Jorgenson, D., “The Development of a dual economy”, in: *Economic Journal*, junho de 1961

Kautsky, K., *A Questão Agrária*. Rio de Janeiro: Laemert, 1968

Leal, V.N. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa Omega, 1978

Lenin, V.I. *The Development of Capitalism in Russia*. Moscou: Progress Publishers, 1977

Linhares, M.Y.L. e Silva, F.C.T. *História Agrária Brasileira: combates e controvérsias*. São Paulo: Brasiliense, 1971

Lopes, F. *Choque Heterodoxo – combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986

Magalhães, A. R., “Vida e seca no Brasil”, in: Nys, E., Engle, N.L. e Magalhães, A.R. (orgs.) *Secas no Brasil: política e gestão proativas*. Brasília, CGEE/Banco Mundial, 2016, p. 19-35

Maia Gomes, G. *Velhas Secas em Novos Sertões*. Brasília: IPEA, 2001

Malan, P. *Uma Certa Ideia de Brasil: entre passado e futuro*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2018

Marks, S.V. e Maskus, K.E. *The Economics and Politics of World Sugar Policies*. Ann Arbor: the University of Michigan Press, 1993

Martine, G., “Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil”, in: *Anais da ABEP*, 1978

Martine, G. E Garcia, R. *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Caetés, 1987 (Capítulo 3: “Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola”)

Meadows, D.H et al. *The Limits to Growth, a Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind*. Washington: The Club of Rome, 1972

Meier, G.M. (org). *Pioneers in Development*. Washington: World Bank/Oxford University Press, 1987 (“Second Series”)

Meier, G.M. e Sears, D. *Pioneers in Development*. Washington: World Bank/Oxford University Press, 1984

Modiano, E. *Da Inflação ao Cruzado. A política econômica no primeiro ano da Nova República*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986

Moraes, A. S. e Sampaio, Y. “Quanto vale o Pantanal? A valoração ambiental aplicada ao bioma pantanal”, in: Tôsto, B. et al (orgs), *Valoração de Serviços Ecosistêmicos*, Brasília: Embrapa, 2015

Myrdal, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. São Paulo: Editora Saga, 2ª edição, 1968

PADR/PIMES, “PCPR. Projeto de Combate à Pobreza Rural – perfil de entrada e estudo de desempenho físico”, in: *Relatório de Pesquisa*, 1999

Paiva, R.M., Schattan, S. e Freitas, C.F.T. *Setor Agrícola no Brasil: comportamento econômico, problemas e possibilidades*. São Paulo: EDUSP, 1976

Patrick, G.F., “Desenvolvimento agrícola do Nordeste”, in: *Coleção Relatórios de Pesquisa*, 11. Brasília: IPEA, 1972

Perroux, F. “Notes sur Pôle de Croissance”, in: *Economie Appliquée*, 8 (1-2), 1955

PIMES. *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*. Recife: SUDENE/PIMES, 1984 (4 volumes)

Prado Junior, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1945

Pulchritudoff, N., “Use of Mitscherlich-Spillman Function to Optimize Economic Returns from Farm Production: the case of Fertilizer on Campo Cerrado soils in Brazil”. Ph.D. dissertation, Davis: UC Davis, 1971

Putnam, R. *Making Democracy Work – civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1994

Ranis, G. E e Fei, J.C.H., “A theory of economic development”, in: *The American Economic Review*, 51(4), 1961

Rego, J.M. (org). *Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986

Sampaio, E; Menezes, R; Sampaio, Y; Freitas, A., “Sustainable Agricultural Uses in the Caatinga”, in: Silva, J.D.C, Leal, I. e Tabarelli, M. *Caatinga: The Largest Tropical Dry Forest Region in South America*. Springer, 2017, p. 413-428

Sampaio, Y. “An Analysis of the Market for Dry Edible Beans in Northeast Brazil”. Tese de Doutorado não publicada. Davis: Universidade da Califórnia, 1973.

Sampaio, Y., Ferreira, J., “Emprego e Pobreza Rural”, Recife: CME/PIMES, *Série Pesquisas* 7, UFPE, 1977

Sampaio, Y., “Distribuição da Posse da Terra em Pernambuco”, in: *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*, 2(1), 1975

Sampaio, Y., Ferreira Irmão, J., Maia Gomes, G. *Política Agrícola no Nordeste*, in: Estudos sobre o desenvolvimento agrícola, 11. Brasília: BINAGRI, Biblioteca Nacional da Agricultura, 1979

Sampaio, Y., Sampaio, L., Maranhão, S., “Desenvolvimento Rural no Nordeste”, in: *Série Estudos 8*, PIMES, UFPE, 1987

Sampaio, Y. A., “Quarteação: novas notas sobre uma velha questão”, in: Y. Sampaio (org), *Nordeste Rural: a transição para o capitalismo*. Recife: Editora Universitária UFPE, 1987

Sampaio, Y., “Integrated rural development programmes in Northeast Brazil: production, employment and income effects”, in: Bellamy e Greenshields (orgs). *Agriculture and Economic Instability*. Gower, England, 1987

Sampaio, Y., “A questão agrária no Brasil e o Plano de Reforma Agrária do MIRAD”, in: Brandão, A.S.P. (org). *Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: análise e sugestões*. Brasília: IPEA, 1988

Sampaio, Y e Campino, A.C.C., “Food Nutrition Intervention in Brazil”, in: *Food and Nutrition Bulletin*, 12(4), 1991

Sampaio, Y.; Sampaio, E.; Vital, T.; Bezerra, S.; Sampaio, G., *Desertificação no Brasil: conceitos, impactos e tecnologias de recuperação convivência*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2003

Sampaio, Y; Sampaio, L. M.B. e Bertrand, J.P., “Análise de Demanda para Exportações Brasileiras de Soja em Grão e Farelo”, in: *XLII Congresso da SOBER*, Cuiabá, 2004

Sampaio, Y; Sampaio, L.M.B., “Controversial Issues in the Soybean Global Market: a view from Brazil”, apresentado na conferência *Développement Durable et Globalisation dans l'Agroalimentaire*, Quebec, 2004

Sampaio, Y., “Capital e Terra na Economia Escravista do Agreste e do Sertão do Nordeste”, in: *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano (IAHGP)*, 2005

Sampaio, Y; Vital, T.; Duarte, G.. *Políticas de Apoio e Compensação à Agricultura Familiar no Brasil: uma avaliação do PRONAF, do Bolsa Família e da Aposentadoria Rural*, in: Projeto FAO/BID Impactos de los TLC sobre la agricultura familiar y políticas compensatórias, Santiago, 2007

Sampaio, Y. *As Secas – mudanças nos impactos e análise dos impactos da seca 1998-1999*, Recife: Printer, 2007

Sampaio, Y., “Formação Territorial do Nordeste: muitos mitos e poucos estudos”, in: *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*, 68, Recife, 2015

Sampaio, Y. E Vital, T., “Agricultura Familiar em Pernambuco: o que diz o Censo Agropecuário de 2017”, in: *Revista Econômica do Nordeste*, suplemento especial, 2020

Santos, M. A.C. e Barreto, B. B., “Cana-de-Açúcar em Pernambuco”, manuscrito inédito, 2021

Sayad, J. *Crédito Rural no Brasil*. In: Relatórios de Pesquisa, 1, São Paulo: IPE/USP, 1980

Schultz, T.W., “Investment in Human Capital”, in: *American Economic Review*, 51, 1961

Schultz, T.W. *Transforming Traditional Agriculture*. New haven: Yale University Press, 1964

Sen, Amartya. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, UK: Clarendon Press, 1981

Skoufias, E. e Parker, S., “Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and School Enrollment: evidence from Progres Program in Mexico”, in: *Economia* 2(1), 2001

Silva, J.D.C., Leal, I. e Tabarelli, M. *Caatinga: The Largest Tropical Dry Forest Region in South America*. Springer, 2017

Singer, H.W., “Estudo sobre o desenvolvimento do Nordeste”. Relatório ao BNB, 1952 (mimeografado)

Singer, H.W. “Economic Development of the Brazilian North-East”. U.N. Technical Report, 1955 (não publicado)

Stevens, R.D; Jabara, C.L. *Agricultural Development Principles*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988

SUDENE. *As Secas do Nordeste – uma abordagem histórica de causa e efeito*, Recife, 1981

Tolipan, R. e Tinelli, A.C. (orgs). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975

Vasconcelos Sobrinho, J., *Desertificação no Nordeste do Brasil*. Recife: FA-DURPE, 2002

# Capítulo 7

## A travessia do oceano largo: uma interpretação sobre o desenvolvimento agrário brasileiro<sup>76</sup>

*Zander Navarro*

“Nos anos 1950 e 1960, os economistas eram em geral extremamente críticos em relação à agricultura (...) [existiria] uma rigidez da oferta agrícola que a tornava insensível aos preços, e que seria uma consequência da estrutura agrária, com grandes latifúndios produzindo produtos exportáveis ao lado de pequenas propriedades que produziam para o mercado interno” (Pastore, 2021, p. 25, 29)

“Aqui, o progresso e o atraso se determinam reciprocamente. Povo agarrado ao passado, nem por isso está imune às irrupções modernizadoras, muito mais decorrentes de fatores objetivos de mudança do que da recusa consciente do atraso e da ousada disponibilidade para a inovação. Aqui *as formas sociais e culturais tornam-se modernas como instrumentos de conteúdos arcaicos*” (Martins, 2022, grifos acrescidos)

“Economics comes in for plenty of criticism (...) economists make assumptions about people being selfish, calculating individuals; economics is all complicated mathematics and ignores the real world; economists only care about money and profit (...) [a] common criticism is that *economics ignores history*, including its own history of thought” (Coyle, 2021, *passim*, grifos acrescidos)

---

76. Esse artigo é uma versão ampliada e substantivamente modificada do texto “O ‘mundo rural’: o novo emerge sobre as raízes do passado”, publicado na coletânea *O país do futuro e seu destino* (Navarro, 2022a). Sou grato pelos (extremamente) relevantes comentários oferecidos por Adão da Silva Acosta, Alberto Barretto, Carlos Augusto Santana, Fernando Jank, Liv Soares Severino, Marlon Brisola, Mauro Márcio de Oliveira e Roberto Rodrigues sobre a versão preliminar desse artigo. A versão final, contudo, sempre deve ser enfatizado, é de inteira responsabilidade do autor.

## Introdução

Hóspede do *Beagle* em seu roteiro pela América do Sul, Charles Darwin visitou durante três meses algumas áreas interioranas do atual Rio de Janeiro em 1832. Encantado com a exuberante vegetação tropical, escreveu em suas anotações: “(...) levando em conta a enorme superfície do Brasil, a proporção de terras cultivadas é insignificante se tomarmos as extensões abandonadas ao estado de natureza selvagem: *numa era futura, que população imensa esse país não sustentará!*” (Darwin, 2008, p. 39, grifos acrescidos). Ante a alvissareira profecia, não deveria surpreender que dois respeitadores historiadores econômicos escrevessem quase dois séculos depois: “A ascensão do Brasil como potência agrícola é um dos eventos mais importantes na história do mundo moderno” (Klein e Luna, 2019, p. 19).

A frase dos historiadores destaca uma leitura rigorosa dos fatos ou poderia ser apenas uma *boutade*? De fato, não existiriam dúvidas, atualmente, sobre a veracidade do afirmado, face à proeminência dos resultados quantitativos. Pois abundantes e notórias evidências empíricas o comprovam. Bastaria comparar, em brevíssima ilustração, duas realidades chocantemente contrastantes em cada extremo de meio século – inicialmente, na virada da década de 1960 para a seguinte, o país praticamente exportava apenas café<sup>77</sup> e, ainda mais surpreendentemente, em face da extensão territorial e a abundância de recursos naturais e suas potencialidades, importava-se alimentos para atender à demanda interna. Ou seja, prevalecia naquela época o *primitivismo produtivo e a escassez*.<sup>78</sup>

---

77. Em 1956, as exportações de café, em valores constantes, representaram 69,5% do total das exportações do país, caindo para 56,2% em 1960. Esta proporção começou a ser reduzida mais fortemente apenas a partir de meados da década de setenta: 15,2% em 1979. E representaram apenas 5,0% em 1991 (cf. o anexo estatístico de Martins, M. e Johnston, E. *150 anos de café*. São Paulo: Salamandra, 1991).

78. Sem surpresa, do ponto de vista temporal, a primeira edição do clássico *Geografia da fome*, de Josué de Castro, foi publicado em 1946. Já em artigo publicado em 1981, certamente sob a tradição analítica do peso do atraso do “Brasil agrário” e ainda sem refletir a modernização agrícola da década de setenta, Aspásia de Alcântara Camargo destacou a formação no século 20 de uma classe política simultaneamente vinculada aos interesses agrários e ao funcionamento do Estado, o que teria permitido um “(...) rígido enquadramento político das populações rurais (...) [em] contraste flagrante com a absorção dos segmentos urbanos que acompanha o *ciclo populista*, pois lhes foi vedada a participação, ainda que parcial, na *comunidade de cidadãos* (...) o Brasil permanece, ainda hoje, como um *caso-limite*, com suas imensas reservas de população agrícola nas mais precárias



Cinco décadas depois, no entanto, movido por alta intensificação tecnológica e elevada produtividade (Fuglie et al, 2020; Gasques et al, 2020), o Brasil encontra-se na iminência de se apresentar como o maior produtor mundial de alimentos, sendo capaz de produzir centenas de produtos de origem vegetal e animal, suprimindo as necessidades domésticas e também despontando como um dos maiores exportadores. Aqui reside, portanto, o fato histórico indelével: a transformação econômico-tecnológica da agropecuária produziu como resultados principais *a modernização do setor e a abundância*.

Ante a evidente antinomia, separada por meio século, como *interpretar* essa sísmica mudança? Quais foram os seus vetores principais? Que forças impeliram a passagem do “mundo rural do atraso”, dominante no passado, à vistosa e exaltada economia agropecuária do presente? Foram apenas impulsos econômico-financeiros ou outros fatores, talvez sociais e institucionais, igualmente contribuíram decisivamente para essa transição? Por que (e como) ocorreu tão radical reconfiguração na base técnica que sustenta a economia agropecuária? Mudados profundamente, em face da passagem dos tempos, quais seriam os significados dos termos rural, agrário, agrícola e urbano atualmente, quando parte importante dos moradores das cidades trabalham em atividades agrícolas e, inversamente, parte igualmente significativa dos moradores de áreas rurais trabalham em ambientes urbanos? Quais os processos principais e as tendências geradas em decorrência? Sendo esse um artigo com espaço definido e, portanto, exigindo uma contida síntese das evidências e indicadores, qual *interpretação*, embora sucinta, poderia iluminar o que já foi intitulado de uma “grande transformação”? (Navarro, 2020).

Ainda mais controverso, como explicar, de um lado, a pujança produtiva e as evidências em diversas regiões e cadeias produtivas de uma forte exuberância tecnológica, mas, por outro lado, a forte concentração da riqueza no campo brasileiro? Ou ainda, as brutais diferenças nos salários

---

condições de existência” (Camargo, 1981, p. 123, grifos da autora). Uma ilustração dos dois momentos históricos citados, inclusive com reveladoras fotografias e também fundada em ricos dados censitários, encontra-se no interessante artigo de Bolliger (2014).

pagos entre os trabalhadores rurais e os urbanos, os indicadores de insegurança alimentar e, sobre tais aspectos, a persistência da pobreza rural? Por que permanecem as impossibilidades de aplicação da legislação trabalhista e, em decorrência, “o rendimento médio da população ocupada agrícola corresponde[r] a apenas 58% do valor correspondente para a não agrícola (...) [e também que] o rendimento esperado de mulheres ocupadas é 22% menor que o de homens”? (Hoffmann e Jesus, 2020, p. 127, 145).

Duzentos anos desde a Independência, vencidos os tempos do Império e o nascimento da República, até meio século atrás as maiores novidades concretizadas no “mundo rural brasileiro” teriam sido o advento do extraordinário ciclo da cafeicultura, a partir da segunda metade do século 19 e, algumas décadas após, a liquidação do infame regime escravista, concomitantemente com a decadência da antiga economia açucareira nordestina. A riqueza gerada pelo café, já no século passado, financiou a gênese e o crescimento da industrialização, sobretudo a paulista. Restrita, no entanto, aos espaços geográficos paulista e ao Vale do Paraíba, a epopéia da cafeicultura construiu em São Paulo um contexto social e econômico totalmente distinto do restante do país, um verdadeiro “caso à parte” em nossa história econômica, inclusive promovendo iniciativas sociais e culturais únicas.

Sob o ponto de vista das relações de trabalho e as particularidades sociais e políticas prevaletentes nas regiões rurais, entretanto, especialmente o poder incontrastável dos grandes proprietários de terra, são espaços societários que permaneceram sob a órbita de espantoso atraso, inclusive em São Paulo. Após a Abolição, por exemplo, as formas de servidão humana se mantiveram sob o colonato, analisado por diversos historiadores e magistralmente iluminado em *O cativo da terra* (Martins, 2013 [1979]). No livro, dedicado a explicar a gênese do capitalismo brasileiro, o autor destaca que esse é regime econômico marcado por uma “transição vagarosa, extraviada nos atalhos de inovações sociais e econômicas tópicas, que nos permitem ser o que não somos e chegar aonde não podemos” (*Ibid*, p. 10).

Em face dos permanentes bloqueios vigentes no passado, foi somente no final dos anos sessenta, consolidando-se na década seguinte, que o Estado brasileiro ativou uma verdadeira estratégia de transformação produtiva, a qual confrontou o rentismo clássico e lançou as raízes da moderna economia agropecuária brasileira, afirmando-se solidamente no presente século.<sup>79</sup> Dessa forma, se aquele não foi o marco fundador do capitalismo agrário no Brasil, foi, pelo menos, o momento histórico em que sofreu um vigoroso processo de aceleração, deixando para trás a “transição vagarosa” acima destacada.

A experiência recente dessa profunda mudança estrutural vem demonstrando concretamente o desmentido histórico de uma das teses centrais do clássico *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, de Raymundo Faoro, inicialmente publicado em 1958. No livro, o autor se refere às infrutíferas tentativas de concretizar no país o “capitalismo moderno”, em sua versão liberal então mais difundida. Ao contrário da tese, no entanto, a emergência de uma economia agropecuária sob intensificação produtiva e em busca incessante da maximização de suas taxas de lucratividade tem resultado na concretização de um setor econômico ultraliberal, virtualmente sem limite algum. Pela primeira vez, essa atividade econômica vem se organizando com decrescente suporte financeiro e outros favorecimentos antes oferecidos pelo Estado, (re)direcionando seus interesses na busca pelo lucro máximo e, sob tal intento, derrubando, literalmente, todas as barreiras à sua frente, das institucionais às ambientais. Vem sendo estruturado um contexto praticamente sem freios a esse avanço, ante a incapacidade estatal de estabelecer algum tipo de regulação consequente e eficaz, com respaldo social e político. Em síntese, quase prevalece a “lei da selva” na atividade, com poucos vencedores, mas numerosos perdedores.

---

79. Embora pouco discutido, o “rentismo” se refere à formação da *riqueza-em-potencial* derivada da apropriação patrimonial, de qualquer natureza. No caso específico citado, obviamente se refere ao domínio sobre a terra, uma das mais antigas formas de desenvolvimento do rentismo, potencializando a especulação fundiária, a formação de reservas de valor e a concentração da riqueza. Modernamente, o rentismo vem se multiplicando em suas possibilidades, emergindo novas e variadas manifestações de “neo-rentismo”, temas brilhantemente discutidos em Christophers (2020).

Em seu celebrado livro, Faoro apontava a impossibilidade de tal desenvolvimento. Os agentes econômicos, argumentou enfaticamente, sempre estariam amparados pelas muletas do Estado, enredados em seus estamentos burocráticos e movidos pelos pétreos ditames políticos de um enraizado patrimonialismo. Conforme escreveu:

“numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O *capitalismo politicamente orientado* – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo (...) dessa realidade se projeta, em florescimento natural, *a forma de poder*, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – *assim é porque sempre foi*. O comércio dá caráter à expansão (...) no molde comercial da atividade econômica se desenvolveu a lavoura de exportação, da colônia à República (...) A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação” (Faoro, 2021 [1958], p. 693-708, grifos acrescentados)

Desenvolver um ambiente liberal para governar a economia agropecuária, em termos concretos e nas práticas cotidianas do setor, significa operar com menos controles estatais e outras imposições legais e institucionais, assegurando ampla liberdade para o funcionamento dos diferentes mercados e a ação dos agentes econômicos. Nesse sentido, a trajetória do desenvolvimento agrário contemporâneo experimentou uma transição sob a qual o Estado liberalizou fortemente tais atividades, abandonando em larga proporção o seu papel interventor de décadas passadas. Mas é um liberalismo coberto de nuances problematizadoras, pois trata-se de uma “primavera liberal” de faces socialmente perversas – desde a ausência de direitos sociais às incontáveis facilidades financeiras tão comuns na história rural do Brasil, oferecidas aos mais poderosos do campo. Ou a oferta de terras, praticamente sem custo, para abrir as fronteiras durante a colonização do Centro-Oeste. Um estudo mais crítico sobre a política de crédito rural, por exemplo, calculando devidamente os subsídios oferecidos ao empresariado rural, ou as frequentes negociações que produzem perdões das dívidas, o que demonstraria inequivocamente a iníqua ação do Estado, favorecendo certos grupos sociais, em detrimento da vasta maioria das populações rurais.

Essa mudança na direção de maior liberalização ocorreu paulatinamente, mas, em especial, a partir dos anos 1990 e, segundo estudiosos da ação governamental, “(...) além de diminuir o nível de intervenção, o Estado também modificou o seu papel nas últimas décadas, isto é, ele passou a atuar, principalmente, como agente normativo e regulador de mercados, do uso e conservação dos recursos naturais e de atividades do setor (...) [e as políticas] dificilmente voltarão a ser orientadas por medidas intervencionistas que contribuem para distorcer o funcionamento dos mercados, ao invés de corrigir suas falhas” (Santana e Gasques, 2020, p. 219-220). Em decorrência, o dinamismo econômico agropecuário também requer, para a sua completa compreensão, uma análise sobre o Estado e suas políticas e estratégias para todo o período investigado.

## Sobre os processos históricos

Esse artigo, assim como os demais que integram a coletânea, pretende sugerir uma interpretação sobre o período indicado e a intensificação recente do capitalismo agrário, identificando sua natureza essencial e as forças motrizes de sua expansão. Como é explicação que se estende por um tempo relativamente longo de meio século, assoma-se o primeiro desafio analítico de complexa resolução, pois se está nomeando um “processo histórico”. Como decifrá-lo teoricamente?

É notório que não existe um arcabouço teórico-conceitual *ad hoc*, pré-definido e amplamente aceito para analisar o que seria chamado, genericamente, de “processo histórico”, seja como esse último for evidenciado em suas manifestações concretas. São processos de vastas variações empíricas, no tocante aos seus limites temporais, magnitudes sociais ou escopos espaciais.<sup>80</sup> Ante suas quase infinitas possibilidades de ocorrência, é inevitável que também existam múltiplas vias explicativas, sobretudo se também for considerada a

---

80. “Nosso universo é também aberto no sentido de não ter portas fechadas nem fechaduras, nem véus. Tudo está à vista e não há nada por trás: ou melhor, aquilo que está por trás o está apenas circunstancialmente, pois pertence à mesma ordem ontológica – à mesma ordem do ser – à qual pertence aquilo que está na frente. Dada a sua infinitude epistemológica, sempre haverá alguma coisa por conhecer, mas ela será, a cada passo, uma coisa diferente” (Antônio Cícero, “A máquina do mundo”, in: *Folha de São Paulo*, 7 de agosto de 2010).

pluralidade teórica dos campos científicos que, usualmente, se dedicam a essa atividade de exame e explicação. Somadas, a variabilidade das situações empíricas registradas pelos processos históricos e suas transformações e o igualmente (quase) infinito leque de olhares analíticos oferecidos pelas Ciências Sociais, tornam a observação inicial logicamente inevitável.

São abundantes as ilustrações que destacariam os formidáveis obstáculos para desenvolver interpretações sobre tais processos, os quais, muitas vezes, oferecem conclusões fortemente díspares sobre os mesmos fatos empíricos. Entre diversos exemplos que poderiam ser citados, tome-se, meramente como um caso emblemático e sob vasta magnitude, um processo histórico de imensa ambição – a formação do mundo moderno. Analisá-lo, na realidade, significa interpretar o roteiro histórico do próprio capitalismo nos últimos séculos e, portanto, a sua natureza e o “momento histórico” de sua gênese sempre despertarão intensas controvérsias. Por isso, sendo esse um vastíssimo debate, escapando aos objetivos do presente artigo, mencione-se apenas quatro obras monumentais que estudaram “o mundo moderno e a gênese e expansão do capitalismo”.

Esses esforços de interpretação são os livros, em ordem cronológica de publicação, de Eric Wolf, *Europe and the People Without History* (2005 [1982]), Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times* (1994); C. A. Bayly, *The Birth of the Modern World, 1780-1914* (2004) e o recente e igualmente magnífico livro de Jonathan Levy, *Ages of American Capitalism* (2021).<sup>81</sup>

São monumentais iniciativas de interpretação sobre processos históricos focados no nascimento do mundo moderno e, por detrás da expressão genérica, a gênese e o desenvolvimento do capitalismo percorrem e estruturam a narrativa. Muitos outros destacados autores tentaram realizar essa caminhada explicativa, Marx à frente de todos, pelo menos em função de seu pioneirismo, ainda no século 19. Ou seja, todos eles se debruçaram de forma similar, pois compartilhando o mesmo interesse temático geral e quase o mesmo escopo temporal – mas usaram metodolo-

---

81. Existem traduções dos livros de Wolf (Edusp, 2009) e de Arrighi (Contraponto/Editora da Unesp, 1996).

gias radicalmente diferentes e arsenais teóricos igualmente distintos, além de abrangências territoriais nem sempre exatamente comuns. Bayly, por exemplo, recorreu com fascinante minúcia historiográfica às experiências das relações entre as sociedades europeias e a China e a Índia, além de situações regionais da África.

Giovanni Arrighi, por sua vez, esforçou-se para identificar uma lógica evolutiva na trajetória do capitalismo, cobrindo seis séculos. Identificou “ciclos sistêmicos de acumulação de capital”, cada um deles profundamente singularizado por especificidades históricas e um conjunto de relações econômicas próprio, capaz de garantir um padrão típico de acumulação da riqueza. Sua análise demonstra a notável capacidade desse regime econômico de adaptar-se, ao longo de sete a oito séculos, apenas trocando o “alto comando”, ou seja, a classe dominante detentora da direção financeira do processo geral.

Enquanto isso, o recente livro de Jonathan Levy se dedica a interpretar o desenvolvimento do capitalismo norte-americano e destaca um aspecto que se aplica universalmente, inclusive aos objetivos do presente artigo. Segundo o autor, “(...) se o capital é o processo econômico central no capitalismo, o ‘ismo’ de capitalismo também remete à significação de muito que reside externamente à essência da ‘economia’ quando esta é concebida limitadamente. O foco precisa ser ampliado, a profundidade do campo de análise precisa ser aumentada. A história do capitalismo precisa ser uma história econômica, mas também algo mais” (Levy, 2021, p. xxi).

Processos históricos, portanto, necessariamente são o campo, primordialmente, de infundáveis controvérsias, suas interpretações estimulando as mais diversas possibilidades. O caso específico aqui tratado, bem mais reduzido e modesto em suas variáveis constitutivas, não escapa a esse destino, podendo gerar visões muito diferenciadas entre si, conforme o atestam os diferentes artigos componentes desse livro.

## **O capitalismo agrário no Brasil contemporâneo**

Na esteira dos argumentos anteriores, outro processo histórico capaz de estimular debates e diretamente relacionado aos artigos que for-

mam a coletânea é “capitalismo agrário”. Trata-se de uma expressão que entre os anos sessenta e oitenta atraiu parte considerável dos cientistas sociais e resultou em volumosa bibliografia, muitas vezes confundindo-se equivocadamente com “desenvolvimento agrário” ou até mesmo “desenvolvimento rural”. Em particular, explicar o regime econômico e suas manifestações nas regiões rurais sempre foi necessário nos países onde a maior parte da população vivia nas regiões rurais, envolvida em robusta economia agrícola. Em tais contextos, usualmente uma expressão fronteira, “questão agrária”, emergiu com desenvoltura argumentativa e animou acesas polêmicas entre os interessados.<sup>82</sup> Esses foram debates sujeitos a intensa atratividade entre os cientistas sociais, mas desde os anos oitenta observou-se o lento apagamento dos temas relativos ao “desenvolvimento” (típicos do pós-guerra) e, por extensão, também o subtema do “desenvolvimento agrário”. E na década de 1990, com a explosão do interesse sobre os numerosos ângulos analíticos associados à “globalização”, simultaneamente aos processos de urbanização, reduziu-se substantivamente o interesse nos temas rurais e a discussão sobre o capitalismo agrário. Uma das consequências mais evidentes dessas mudanças foi finalizar a discussão sobre a questão agrária, atualmente sepultada no Brasil.<sup>83</sup>

À luz, contudo, da argumentação que será apresentada a seguir, que é essencialmente empírico-factual, sem explicitar minuciosamente a sua fundamentação teórico-conceitual, esse debate não será aqui sintetizado, sequer esboçado. Ressalto, entretanto, que já discuti com algum detalhamento os argumentos teóricos e o cipoal ideológico que envolve, em par-

---

82. O autor não tem hesitado em escrever sobre o esgotamento da “questão agrária” brasileira (Navarro, 2014), não obstante a inconformidade de colegas marxistas obcecados por essa tradição política e aderentes acríticos, sobretudo, de dogmas e noções claramente ideológicas, assim distanciando-se das evidências da realidade (como exemplo, consulte-se Ramos, 2014).

83. A frase parecerá presunçosa, por ser categórica. Recorde-se, contudo, que o termo “questão”, na tradição marxista, implica necessariamente em conflitos sociais de classe e, portanto, para existir, requer coletivos sociais significativos envolvidos em tais episódios. Sem outros argumentos (os econômicos, por exemplo), bastaria citar o progressivo esvaziamento do campo no último meio século e, portanto, a conclusão lógica: sem contingentes populacionais expressivos, quem se envolverá nessas disputas sociais e, assim, manterá viva a “questão agrária”? Existindo alguma dúvida razoável sobre o processo de esvaziamento das regiões rurais, consulte-se Maia (2019). Uma análise abrangente sobre a trajetória da questão agrária pode ser lida em Linhares e Silva (1999).



ticular, os estudos sociológicos sobre o rural no Brasil, em artigo relativamente antigo (Navarro, 2008).

O artigo não se dedica, portanto, à explicitação de seu suporte teórico, optando pela via da demonstração estritamente empírica, conforme destacado. Para não passar em branco o que poderia ser entendido como uma problemática omissão, cita-se aqui rapidamente que a inspiração teórica do autor decorre de amplo mosaico de autores, não se prendendo a uma tradição explicativa única e exclusiva. A discussão sobre os autores, as perspectivas teóricas, os livros e artigos demarcadores, contudo, exigiriam espaço em demasia, sendo essa também uma das razões pelas quais não é oferecido tal detalhamento.

No presente artigo, entretanto, há um veio central na interpretação que gira em torno de uma categoria considerada fundamental – o capital financeiro – a qual, usualmente, em processos históricos de longa duração, acaba sendo determinante e decisiva para configurar a economia e diversas manifestações das instituições e da sociedade em geral. Como se perceberá, embora não tão ostensivamente, essa categoria está presente na análise das páginas seguintes, ainda que citada mais em suas manifestações meramente epifenomênicas. E qual seria a origem dessa centralidade? Sobre o fato, não seria novidade apontar algumas das escolas da Economia Política, incluindo o Marx de *O Capital*. Mas diversos autores poderiam ser citados como influentes nesta “leitura de mundo”, no caso o desenvolvimento agrário brasileiro no período contemporâneo, desde os autores clássicos que analisaram a chamada “questão agrária” como os principais cientistas sociais que, particularmente nos anos setenta e oitenta, se dedicaram a examinar os processos sociais rurais. Apenas como ilustração, um dos autores contribuintes para esta coletânea ofereceu uma interpretação aqui julgada como tendo sido seminal, quase quatro décadas atrás (Delgado, 1985), talvez a primeira contribuição de um autor brasileiro que se dedicou a explicar a modernização empreendida durante os governos militares a partir de seus determinantes financeiros.

A própria interpretação chamada de *mainstream* poderia ser aqui referida, pois indica os mesmos resultados concretos em um determinado

processo histórico. Suas diferenças com as tradições alternativas e críticas se situariam nas diferenças entre outros aspectos e conceitos, como a ênfase na história, nos conflitos, em categorias como “poder”, nas formas de exploração social e outras dimensões – as quais, usualmente, separaram essas tradições teóricas. Ou seja, as manifestações empíricas, existindo um processo de intenso crescimento econômico, são semelhantes, ante a crescente presença do capital financeiro, não obstante as profundamente distintas ênfases explicativas. Sobretudo, as tendências apontadas pelos autores que integram esses dois campos teóricos relativamente opostos em seus pressupostos – pois um lado afirma o capitalismo como um regime econômico “natural”, enquanto o polo crítico enfatiza suas contradições e possível superação.

Sinteticamente, a arquitetura do processo histórico que vem transformando a agropecuária pode ser aqui resumida. Sugere-se que teria ocorrido no caso brasileiro uma combinação virtuosa, fortuita e não planejada, entre a capacidade empreendedora de agricultores (notadamente sulistas), apoiados em suas organizações, e o surgimento, na década de 1960, no Rio Grande do Sul, de um cultivo de imensa importância para diversos consumidores, no plano das famílias, mas também pelas agroindústrias e a demanda global – a soja. Uma planta que seria muito mais do que uma “*commodity* agrícola”, mas, sobretudo, uma riquíssima fonte de proteínas e, em consequência, capaz de ser destinada a ilimitados usos. Adicionalmente, a existência de recursos naturais abundantes, na fronteira agrícola ainda inexplorada, o que permitiu um relativamente rápido movimento espacial de ocupação de novas terras. A soja, impulsionada pela ambição de riqueza de seus pioneiros agentes produtores, espalhou-se então como um *rastilho de pólvora* pelos espaços do território, exigindo, quase sempre, apenas a disponibilidade de água ou regimes de chuva adequados, além de superfícies de exploração não acidentadas.

Não obstante a estratégia de modernização agrícola desencadeada pelo regime militar na ocasião, o cultivo da soja e sua expansão não constavam explicitamente dos objetivos maiores de seus condutores. Era produto nascente no Rio Grande do Sul e uma leguminosa de clima temperado. Ou

seja, poderia até observar o crescimento da área plantada e a modernização tecnológica, mas imaginava-se que seria expansão restrita àquele estado meridional, por razões de ambientação climática. Não era possível antever naqueles anos a explosão futura do cultivo da soja e suas consequências na ampla transformação da economia agropecuária brasileira.

Aqui reside, portanto, a *grande novidade histórica*, e sua fundamental importância deve ser ressaltada incisivamente – ao contrário de *todos* os ciclos econômicos anteriores, a expansão desse cultivo não foi exclusivamente regional, confinado a apenas uma parte do território nacional. Obtidas as sementes melhoradas adaptadas aos climas tropicais vigentes no centro-norte do país, o cultivo distribuiu-se sequencialmente por, praticamente, todo o espaço produtivo rural do país, apenas exigindo aqueles requisitos ecológicos antes referidos. Esse movimento espacial do cultivo da soja e seus amplíssimos efeitos modernizantes – do comportamento dos produtores rurais às dezenas de agentes econômicos integrantes da cadeia produtiva – constituem, de fato, o *catalisador mais decisivo* que impulsionou o capitalismo agrário brasileiro no último meio século.

Esses quatro fatores apontados (agricultores, suas organizações, soja e recursos disponíveis), secundados por outros fatores igualmente relevantes, mas coadjuvantes, como as políticas de apoio creditício do Estado, a concretização de condições mínimas de infraestrutura e a crescente oferta tecnológica destinada a garantir a competitividade internacional, materializaram os resultados alcançados. Em particular, na passagem do século, quando a voracidade chinesa por diversas *commodities* elevou os preços e irrigou monetariamente as cadeias produtivas envolvidas.

Reconheça-se, nessa parte, a existência de uma provável polêmica, pois muitos autores insistem na importância decisiva das políticas públicas e, também, da pesquisa agrícola (patrocinada, em especial, pela Embrapa) para impulsionar o processo de modernização ora descrito. Não obstante a relevância dessa produção científica e seu rol de argumentos, cujo rigor explicativo é aqui reconhecido, defende-se, mesmo assim, a tese antes apresentada, sob a qual esses fatores (políticas públicas e pesquisa agrícola) teriam sido coadjuvantes. Para a tese aqui exposta, os condutos determinantes foram

os “quatro pilares” citados, enquanto as políticas públicas (particularmente a de crédito rural) foram tão somente impulsionadores do processo de transformação produtiva. Ou seja, ativados os novos comportamentos sociais a partir dos ganhos propiciados pelo crescimento da soja no Rio Grande do Sul, essa motivação não deixaria mais de ocorrer e, assim, caso tivesse inexistido a estratégia de modernização empreendida pelos governos militares (e seus benefícios creditícios, além de outras políticas), o que teria sido observado seria apenas menor velocidade no processo de expansão e ocupação das novas terras na fronteira – mas o espraiamento dos cultivos de soja não deixaria de ocorrer, ainda que mais lentamente.

Sob uma perspectiva histórica, analisada cautelosamente sob diversos ângulos, alguns positivos, outros mais deletérios, o saldo da notável expansão da soja e sua cadeia produtiva, nesse meio século, tem representado, de fato, uma autêntica dádiva para a economia brasileira e o progresso social e econômico de diversas regiões rurais. O resultado geral tem sido muito mais benéfico do que problemático, não obstante a sua expansão em direção à região amazônica estar ameaçando drasticamente o futuro da economia agropecuária, em geral, e do próprio cultivo da soja, em particular.<sup>84</sup> Se existir alguma capacidade nacional de equacionar corretamente e em tempo hábil esse impasse produtivo-ambiental que vai se tornando cada vez mais grave, ameaçando impedir sua resolução (Navarro, 2022b), talvez possa concretizar-se uma leitura otimista sobre o capitalismo agrário brasileiro no último meio século, lentamente abrandando o entranhado atraso que até então caracterizava as atividades produtivas agropecuárias e a vida social rural, assim como manejando com mais inteligência a ameaça ambiental.

Em decorrência, é *factualmente* irônico que não obstante leituras domésticas ácidas e críticas sobre a expansão da agropecuária brasileira, fundadas em análises, em particular, sobre a “primarização da economia”, esse crescimento do setor vem *realmente* reduzindo o atraso secular das regiões

---

84. Reconheça-se, enfaticamente, que essa frase sobre os custos e benefícios da expansão da soja é controvertida. A moderna economia agropecuária, sob tais taxas de crescimento, de fato “transforma a economia como um todo” – e para melhor? Não há uma opinião majoritária a respeito entre os estudiosos.

rurais. Não no sentido (que seria o desejado) de sua imediata substituição por alguma modernidade social capitalista mais abrangente e promissora, que inclusive incorpore elementos liberais também no campo político e das relações sociais (direitos, por exemplo). O capitalismo agrário vem, tão somente, aprofundando uma modernidade econômica e tecnológica, mas, ainda assim, essa é mudança decisiva para a economia como um todo (pela produção de riqueza) ou para a sociedade – por exemplo, em função da dinamização produtiva, a criação de empregos e receitas diversas. Sobretudo, pela redução real dos preços dos alimentos, entre outras mudanças positivas. Examinada a longa série histórica entre 1950 e 2020, por exemplo, os preços agrícolas, em termos reais, caíram aproximadamente 40%, se comparados os primeiros quarenta anos (1950 a 1990) e igualmente as últimas três décadas, até 2020, embora, nesse período, uma queda de menor proporção. Esse é, sem dúvida, *o maior ganho social* que a modernização da economia agropecuária vem oferecendo aos brasileiros – mais alimentos e sob preços cadentes. Em um país onde a maior parte das famílias têm gastos elevados com alimentação, trata-se de um resultado social extraordinário.

Já as críticas internacionais conseguem apontar apenas os fenômenos das queimadas e o desmatamento, aparentemente imparável, da cobertura florestal no Cerrado, norte do Centro-Oeste e, particularmente, na região amazônica, relacionando (corretamente) tais fatos ao agravamento da crise ambiental. Ressaltando, nesse ponto, que os temas ambientais serão apenas citados nesse artigo, mas não discutidos em profundidade, por uma razão de espaço, ainda que se reconheça, claramente, a crucial relevância desses temas na atualidade.

Desperta algum assombro, no entanto, que entre os analistas não brasileiros persista profunda ignorância sobre as múltiplas transformações produtivas da economia agropecuária brasileira como um todo. Para esses críticos, a oferta de alimentos do país ou a modernização da agropecuária, ao que parece, seria irrelevante. Ante tal pobreza analítica e desinformação generalizada entre os autores estrangeiros, essas críticas perdem parte substantiva de sua seriedade. Seriam autores que estariam sugerindo ape-

nas uma hipotética “interrupção” da produção agropecuária, para também paralisar as queimadas e o desmatamento? Se for assim, quem pagaria pela igual estagnação das rendas geradas para os produtores rurais e os agentes econômicos participantes das cadeias produtivas? Ou seja, examinados cirurgicamente os argumentos oferecidos, o debate oriundo de fora, quase sempre, reflete não apenas uma cacofonia argumentativa, mas também a insistência em um sem-número de fantasias.<sup>85</sup>

Por seu turno, a antiga “questão social” entronizada na vida social rural e suas mazelas iliberais, associadas ao capitalismo rentista do passado, foi transferida para as cidades e os grandes centros urbanos. Em consequência, a famosa “questão agrária” que incendiou os debates políticos nas décadas de 1960 a 1980, foi gradualmente enfraquecendo e, já no presente século, praticamente desapareceu, conforme antes enfatizado. São temas sociais típicos do mundo rural que passaram a ser um desafio para outros grupos sociais e outras autoridades políticas das áreas urbanas. O campo brasileiro, desvencilhando-se da chaga histórica decorrente da pobreza rural e de inauditos padrões de dominação social, pode agora prosperar em ambiente ultraliberal. Como referido, se existir alguma resolução razoável e aceitável dos desafios ambientais, no futuro próximo ninguém mais, exceto o empresariado envolvido, se interessará pelo “mundo rural”, o qual irá constar apenas nos livros de História e nas estatísticas oficiais.

Em síntese, concluindo esta extensa Introdução, o artigo pretende oferecer, em visão ainda panorâmica, pois em espaço relativamente curto, a síntese, sobretudo empírico-factual, mas não ostensivamente teórica, sobre aquele padrão de desenvolvimento decorrente da intensificação do capitalismo agrário. O ponto de partida (*quando*) é o aceite pela maioria dos autores, sejam os críticos da ordem social ou seus colegas conservadores. Ou seja, o vigoroso processo de expansão produtiva tornado visível

---

85. A afirmação parecerá inacreditável ou apenas uma simplória provocação, mas é um fato facilmente comprovável. Fora do Brasil, *não existe sequer um autor* que demonstre conhecimento adequado e razoavelmente amplo sobre o desenvolvimento da economia agropecuária do Brasil no período contemporâneo, demonstrando tal capacidade na forma de artigos e livros publicados. A exceção digna de menção, comentada adiante, é o livro de Klein e Luna (2019), o primeiro autor sendo um respeitado pesquisador norte-americano e autor de vasta produção científica sobre a história econômica do Brasil.

a partir do final dos anos sessenta, quando a economia passou a experimentar taxas significativas de crescimento. Naquele período, a economia agropecuária, pela primeira vez, foi alvo de uma estratégia clara de transformação operada pelo Estado – tentar repetir no Brasil a experiência norte-americana do pós-guerra, adaptando aos nossos climas tropicais o modelo da “revolução verde” que se consolidara na década de 1950 em outras regiões do planeta. Um plano estatal de intervenção direta que, ressalte-se, *não mais se repetiu*. Foi o primeiro, mas também o derradeiro, esforço de promover o desenvolvimento do rural brasileiro (nesse caso, circunscrito a objetivos estritamente agrícolas), sob os ditames estatais então impostos pelo regime militar. Após aqueles anos, concluídos com a grande crise macroeconômica do início da década de 1980, *nunca mais* o Estado brasileiro sequer esboçou algo semelhante (a não ser retoricamente e sem nenhuma efetividade).

Após o curto comentário sobre o *quando*, a seção investigará um tema muito mais controvertido – *como* essa transformação teria ocorrido? Seria então o esforço do artigo de oferecer a *interpretação*, novamente assentado principalmente em bases empíricas, desafio infinitamente mais complexo e sempre sujeito a candentes debates.

Antes daquelas seções, contudo, esboça-se inicialmente um foco que é logicamente necessário apresentar. Interpretações, como seria evidente, exigem uma compreensão teórica ou algum modelo analítico sobre os fenômenos a serem analisados. A seção inicial desse artigo, assim, dedica-se a comentar, ainda que sucintamente, sobre “trajetórias intelectuais” que investigaram os processos sociais rurais, salientando, em particular, o caso da Ciência Política (sobre as demais disciplinas das Ciências Sociais o autor já comentou em artigo anterior – ver Navarro, 2019). Posteriormente, também em curta seção, se comentará sobre os esforços que foram realizados para desenvolver – pioneiramente – explicações mais abrangentes sobre as transformações concretizadas no campo brasileiro. Finalmente, na terceira seção do artigo, antecedendo breves conclusões, é oferecida a interpretação que é o tema central do artigo.

## 1. As limitações das Ciências Sociais “sobre o rural”

Ainda que não seja o objeto central do presente artigo, é talvez relevante salientar que durante o período analisado – o último meio século – o legado explicativo sobre os processos sociais rurais atribuído às disciplinas que constituem as Ciências Sociais têm sido, no geral, insuficientes, fragmentados, tópicos ou pontuais. Em especial, foram e têm sido contribuições, em particular, excessivamente tematizadas ou regionalizadas, dedicadas, quando muito, a um recorte da realidade. Praticamente nenhum autor, em meio século, foi capaz de examinar a “totalidade” do mundo rural brasileiro (o trabalho de Klein e Luna, sob tal ângulo, é comentado adiante). Essas limitações, como é evidente, reduzem as chances de um debate abrangente e esclarecedor sobre o capitalismo agrário brasileiro e suas possíveis interpretações. O autor analisou tais trajetórias intelectuais nesses anos, identificando um momento intermediário que teria sido mais promissor, sobre o qual ressaltou serem “os chamados ‘anos dourados’ da produção científica que analisou o mundo rural, período que se estendeu, *grosso modo*, entre a segunda metade dos anos 1970 à década de 1980, mas foi mudando a sua essência e começando a agonizar perto do final dos anos 1990” (Navarro, 2019, p. 475).

Apenas como reveladora ilustração adicional, não discutida especificamente no referido artigo, o caso da Ciência Política é emblemático sobre como os estudiosos trataram “o rural”. Sempre recordando que a institucionalização dessas disciplinas é um fenômeno relativamente recente, tendo sido desencadeado somente na década de 1970, associado ao crescimento da vida universitária e à euforia econômica daqueles anos.<sup>86</sup>

Era então diminuta a comunidade de pesquisadores e o grupo sofria forte influência francesa (especialmente a Sociologia e Antropologia), privilegiando mais o ensaísmo e, menos, as pesquisas empíricas. Vivia-se também o impacto de um momento incomum (altas taxas de crescimento econômico e uma ditadura militar). Igualmente, ainda era disseminada a

---

86. Comparativamente, note-se que em 1933 já havia sido formada nos Estados Unidos a sociedade científica que passou a reunir os sociólogos dedicados aos “processos sociais rurais” e lançada a sua revista acadêmica (*Rural Sociology*), a qual vem sendo publicada ininterruptamente.



presença de um primário (quase simplório) ideário marxista que impunha visões, muitas vezes, nitidamente teleológicas. Esses fatores, entre outros, somados, produziram um nascimento problemático para as Ciências Sociais atraída pelos processos sociais rurais. Em particular, no caso da Sociologia, uma disciplina que, no geral, foi (e tem sido) profundamente marcada pela tradição analítica associada ao Marxismo, seus efeitos analíticos sendo, pelo menos, ambíguos ou controversos.<sup>87</sup> No caso da Ciência Política, é igualmente curioso e um tanto surpreendente que naquela década alguns de seus praticantes não tenham se inspirado nos processos políticos então em curso nas regiões rurais e, rigorosamente, nenhum “político rural” tenha consolidado seu nome no âmbito de tal comunidade científica. Recordando, em rápida lembrança, que um processo essencialmente político, como as ligas camponesas, poucos antes fora um fermento explosivo para a ruptura institucional de 1964.

Por que teria sido assim? Consultados alguns dos maiores cientistas políticos brasileiros, suas respostas são iluminadoras. No geral, assim asseveram, desinteressaram-se pelo campo brasileiro naqueles anos iniciais em face do passado histórico tão negativo associado a essas regiões, com a forte presença do “atraso”, mas, também, porque foram mais atraídos pelos emergentes processos políticos em curso nas cidades, em uma década marcada pelo autoritarismo militar e o crescimento excepcional da economia brasileira. Em comunicações pessoais, alguns desses colegas,

---

87. A trajetória da Sociologia dedicada ao rural, no Brasil, tem vivido circunstâncias, às vezes, deploráveis. Na década de 1970, com a emergência do trabalho assalariado sazonal nos canaviais paulistas (os “bóias-frias”), alguns autores, pressurosos em comprovar supostas teses marxistas, entenderam o fenômeno como potencialmente generalizável para todo o Brasil rural. Seria a comprovação da tese da polarização de classes prevista por Marx sob o desenvolvimento *industrial* capitalista, que tais autores facilmente entenderam ser também atribuível ao capitalismo agrário (sem que Marx jamais tenha assim escrito). Já nos anos noventa, observou-se a explosão de dissertações e teses sobre assentamentos rurais, quase todos esses trabalhos sem rigor científico, defendendo infantilmente *ex-ante* que os comportamentos sociais e políticos dos assentados seriam “anticapitalistas”, em particular por optarem, em muitas situações, por formas coletivas de organização em tais áreas reformadas. São apenas dois exemplos da pobreza analítica desse campo disciplinar, para não citar inúmeras outras facetas anticientíficas, como a bizarra aceitação da expressão “agricultura familiar” e a ingenuidade de valorizar as famílias rurais definidas como “familiares” como portadoras de excelsas virtudes morais. Ou, ainda mais espantoso, sociólogos que ainda utilizam o termo “camponeses” para definir as famílias rurais mais pobres ou quando julgam existir uma ficção intitulada “agroecologia”.

entre os mais influentes cientistas políticos brasileiros, responsáveis por brilhante produção científica, manifestaram-se sobre diversos ângulos.<sup>88</sup> O primeiro deles, Marco Aurélio Nogueira, ressaltou, entretanto, que a insuficiência analítica e as escassas iniciativas de pesquisa que privilegiaram o rural não foram facetas exclusivas da Ciência Política, mas uma deficiência generalizada. Conforme o autor:

“Não é um problema exclusivo da ciência política. A sociologia também deixou de olhar o rural, assim como a Antropologia. Penso que isso se deve, antes de tudo, à predominância avassaladora do “urbano” na vida brasileira, o “moderno” engolindo o “tradicional”. Os fenômenos de antes, como o coronelismo, ganharam feição diferente, foram “urbanizados”, digamos assim. A televisão, a vida em redes, ou os celulares, contribuíram para isso, certamente, mas houve também as mudanças mais moleculares que afetaram o rural. A vida passou a girar em torno do agronegócio, que sugou as atenções e desviou o foco das formas típicas do mundo rural brasileiro, as quais, no entanto, sobrevivem e têm uma função que merece ser investigada. Os próprios “movimentos sociais rurais” (o MST, por exemplo) deixaram de contribuir para compor a agenda. Vivem hoje de modo mais reativo, como acontece, creio, com as ações de tipo “ambientalista” ou voltadas para a sustentabilidade. A tudo isso, na minha visão, deve-se agregar a crise das Ciências Sociais. Elas próprias perderam potência, se especializaram em demasia, não têm mais uma agenda de tipo universalizante, que supere a fragmentação. A falta de foco nos fenômenos do mundo rural é um produto desse quadro. É uma falta de foco que faz par com as lentes embaçadas das Ciências Sociais como um todo”.

A forte presença de comportamentos sociais subalternos, formas de dominação “antediluvianas”, ausência de direitos, inexistência ou tibieza operacional de diversas instituições (como o sistema judiciário), as manipulações político-eleitorais, entre outras facetas típicas do “atraso”, motivaram o abandono dos cientistas sociais, como um todo, pelo estudo e as pesquisas empíricas nas regiões rurais. No geral, assim explicaram esta particularidade histórica das trajetórias intelectuais sobre o rural no Brasil, conforme as manifestações abaixo relatadas por outros três dos mais destacados cientistas sociais do país. Mais adiante, um quarto e igualmente notável autor, Marcus André Melo, enfatizou um aspecto mais específico

---

88. O autor deseja enfatizar seu agradecimento sincero aos autores citados pela generosidade nessa troca de impressões e análises sobre um aspecto particular da história das Ciências Sociais no Brasil.

e relacionado à crescente institucionalização da Ciência Política no país, introduzindo um viés teórico que passou a dominar internacionalmente a disciplina. Seus relatos estão apresentados a seguir.

“Acredito que no geral tal descaso se explica pelo pouco esforço em rever o já dito. De um momento no qual a “ciência política” dava a impressão de rever tudo em que antes se acreditava, passou-se a crer que a política seria uma atividade que valoriza o “novo”. Esquecemo-nos que este frequentemente se entrelaça com as antigas práticas. Este é o “embrulho” no qual estamos metidos, ora valorizando o “antigo”, ora acreditando que a força do novo é tal que faz do anterior uma “velharia”, coisa inútil. Enquanto não superarmos esta oposição formal continuaremos a avançar pouco” (Fernando Henrique Cardoso)

“O rural foi estudado no Brasil pela ótica do atraso, seja pela Sociologia, seja pela Ciência Política ou até mesmo pela Economia. O “atraso” é uma pseudo categoria sociológica inventada pela teoria da modernização, dentro de uma visão de modernização inevitável. Hoje o campo se modernizou e nem por isso deixou de ser menos conservador. Precisamos de uma análise do rural e não temos.” (Leonardo Avritzer)

“no passado, havia uma atenção maior para os temas da política local, o papel dos “coronéis” e das oligarquias rurais familiares. Mas, na medida em que o país se transformou, ficando mais urbano, os temas de política rural tradicional foram sendo abandonados, e passaram a predominar temas mais gerais e nacionais como sistemas eleitorais, funcionamento do legislativo, etc. Havia também uma preocupação com as novas elites industriais, que seriam “o novo”. As novas elites rurais ficaram desaparecidas, por serem identificadas, erroneamente, com as velhas oligarquias rurais” (Simon Schwartzman)

“de fato a Ciência Política dá pouca atenção às zonas rurais. Provavelmente porque ela se tornou muito institucionalista e passou a focar regras institucionais, arranjos partidários, legislação e regras eleitorais. “Curral eleitoral” é a categoria que ainda persiste e é utilizada, mas o coronelismo desapareceu e hoje as formas de relação dessa população pobre é muito mediada por partidos, associações, sociedade civil, os quais se tornaram atores políticos relevantes no interior rural. O neoinstitucionalismo da disciplina anula o interesse pela distinção rural-urbano. Como a vasta maioria de eleitores estão fora das áreas rurais, os eleitores rurais deixam de ser decisivos do ponto de vista dos processos institucionais relevantes.” (Marcus André Melo)

Por seu turno, um dos mais brilhantes sociólogos brasileiros, José de Souza Martins, aponta fatores mais amplos e estruturais para explicar as

citadas lacunas analíticas, ele mesmo responsável por vastíssima produção científica sobre a sociedade brasileira, na qual, numerosas vezes, valeu-se de processos sociais ocorridos em espaços rurais para desenvolver sua análise.<sup>89</sup> Em um comentário sintético, abaixo reproduzido, o cientista social uspiano oferece diversas pistas explicativas para o fato:

“[O recorte do “rural” é] uma segmentação da realidade em nome de um pressuposto não sociológico, que tem origem e história. No Brasil, as ciências foram afetadas, quanto a isso, por duas interferências. De um lado, a dos geógrafos, mesmo que tenham feito, como fizeram, bons estudos relativos ao campo (...) [mas são estudos] sociológica e antropologicamente impressionistas e superficiais. O recorte “rural” abriu um abismo entre as ciências sociais no Brasil (...) O rural, nas ciências sociais, se torna um tema ideologicamente controlado, sobretudo divorciado do pensamento sociologicamente crítico (...) Portanto, os estudos rurais aqui ou tiveram a influência dos geógrafos ou dos extensionistas. É claro que há uma outra linha, a do ensaísmo político, como o importante livro de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*. Mas o livro não é sobre “o rural”, mas sobre a persistência do poder político do município, que persiste. Já no início da Colônia, havia uma dualidade de poderes: o das câmaras municipais e o da Coroa. Não raro numa relação tensa entre eles. De certo modo, é a estrutura de poder que persiste até hoje, na polarização entre o município (e o poder local) e os poderes da União. Portanto, não é necessariamente o rural, embora a agricultura e a pecuária sejam a economia e o modo de vida de boa parte dos habitantes dos cinco mil e tantos municípios brasileiros. A questão política é outra. “O rural” existe cada vez menos. Porque mesmo a vida no campo é atravessada por muitas mediações que a desruralizam. Já nos tempos do café, as grandes fazendas (como as de cana de açúcar no Rio e no Nordeste) tinham mais vida urbana do que as próprias cidades”.

Em síntese, a referência e esses aspectos da produção científica, ainda que brevemente, é útil para defender um fato absolutamente relevante para melhor compreender o tema geral que inspira esse artigo (e a presente coletânea como um todo). Ou seja, se o objetivo é submeter uma interpretação sobre o capitalismo agrário brasileiro contemporâneo, é também preciso analisar as contribuições das Ciências Sociais e as diversas sustentações teóricas que as embasam, mas essas, no geral, ofereceram material analítico limitado (sobretudo empírico) para explicar tal processo

---

89. Para uma análise da produção sociológica de Martins, consulte-se Navarro (2018).

histórico. Interpretações são, essencialmente, análises fundadas em algum arsenal teórico-conceitual e, se esse último se apresenta insuficientemente para ser operado sobre a especificidade da história rural brasileira, os resultados explicativos serão igualmente limitados.

## 2. As raras interpretações pioneiras

À luz das insuficiências provadas das trajetórias disciplinares das Ciências Sociais dedicadas ao rural, brevemente ilustradas na seção anterior, é necessário enfatizar um aspecto complementar que se tornará lógico quando for apresentado como parte integrante da interpretação proposta pelo autor na seção (3) adiante. Trata-se de uma emblemática mudança no funcionamento das condições concretas que vem moldando a economia agropecuária, à medida que o capitalismo agrário se expandiu, em particular a partir de meados da década de 1990. O que está sendo aqui referido é um inédito *movimento de capitais* (e suas firmas e agentes econômicos) articulados às cadeias produtivas do setor e, mais recentemente, até mesmo incluindo as relações financeiras indiretas, como a presença de empresas agroindustriais na Bolsa de Valores.

Mais claramente: a racionalidade econômico-financeira dominante no setor agropecuário, até um período recente (típico talvez até a passagem do século e os primeiros anos da década seguinte), registrou que os fluxos de investimentos, as decisões das agroindústrias e até a maior parte dos serviços associados às cadeias produtivas se concentraram *regionalmente*, sem serem conduzidas pelas necessidades de produzir suas taxas de lucro orientadas pelas vicissitudes de um *mercado nacional*. Exceto pelas firmas de atacado e distribuidoras de mercadorias para todo o país, que foram se organizando anteriormente, para fornecer nacionalmente produtos oriundos do setor agropecuário, a grande parte das demais empresas estabeleceram seu foco em mercados regionais, usualmente o estado onde sempre atuaram profissionalmente ou, quando muito, os estados vizinhos.

Nos anos noventa essa ação regional foi sendo gradualmente modificada e as perspectivas econômico-financeiras de muitas firmas se ampliaram, mirando novas regiões de atuação. Novamente, o pano de fundo para

esta expansão dos negócios foi, sobretudo, o crescimento das áreas plantadas com soja, do sul para o Centro-Oeste e depois para outras regiões, como Tocantins, o sudeste paraense, partes do Maranhão e o sudoeste do Piauí. Como se argumentará na próxima seção, sendo esse cultivo caracterizado por formatos tecnológicos modernos, desde o seu surgimento na década de 1970, esse crescimento também acarretou a necessidade de uso de insumos, equipamentos diversos e diversos serviços complementares, enfim, um grande número de firmas associadas às cadeias produtivas. Se os plantios “se moveram” (para o centro do Brasil), também as firmas da cadeia igualmente se movimentaram na mesma direção, passando a estabelecer-se nas novas regiões agrícolas que foram sendo formadas, inclusive porque tais movimentos espaciais não ficaram restritos à soja, pois esta associou-se, posteriormente, ao algodão, às duas safras de milho e alguns outros cultivos ainda em expansão, como sorgo e girassol. Por isso, em anos recentes, as análises têm focado um subsetor de “grãos”, em especial no Centro-Oeste.

Afirmado por outro ângulo e terminologia, essa foi mudança que deixou o passado, sob o qual era suficiente para os agentes econômicos agirem “na parte” para, gradualmente, a maior parte dessas empresas precisarem agir, entender e planejar-se para atuar “no todo”. Esta passagem significando, portanto, que as relações econômicas, comerciais, financeiras e os modelos de negócio precisaram ser igualmente modificados – da “parte” (as regiões menores onde atuavam) para “o todo” – cada vez mais, os mercados nacionais. A consolidação da produção de grãos, no Centro-Oeste, após a virada do século, igualmente enraizou essa nova ótica de ação das empresas pertencentes ao chamado “agronegócio”. Com o sistema agroalimentar aumentando continuamente a sua capacidade de “produzir riqueza”, ampliando seu escopo espacial em diversas regiões do território, a dinâmica econômica igualmente se espalhou, mudando a estrutura da produção em geral, não apenas nos estabelecimentos rurais, mas de forma ampliada, também transformando cidades e regiões. Bastaria citar o caso do Mato Grosso, o qual, trinta anos atrás, seria quase uma “terra de ninguém”, enquanto atualmente está para se transformar no estado agrícola mais rico e mais importante do Brasil.

Há uma implicação, contudo, que ainda não tem sido amplamente percebida por aqueles interessados em entender essa “grande transformação”, sejam os pesquisadores e estudiosos ou até mesmo autoridades e organizações de produtores. Em afirmação simples, seria enfatizar que não basta mais entender “a parte” para explicar “o todo”. Ou seja, como exemplo, detalhar minuciosamente a “cafeicultura paulista” ou “o trigo gaúcho” ou, ainda, “a produção de cana em Alagoas” ou diversas outras situações de produção regional que não podem servir mais como um caminho correto (teoricamente ou em termos práticos) para *interpretar* a economia agropecuária brasileira. Ante o referido movimento de capitais e com a unificação *nacional* da maioria dos mercados de insumos diversos, máquinas e equipamentos e quase todas as demais áreas de ação das firmas do setor, está claro que a compreensão meramente regional ou setorial é insuficiente para entender “a totalidade” dessa economia. Salientando, inclusive, que essa unificação de mercados, atualmente, igualmente abrange alguma proporção do mercado de trabalho rural, pois já são conhecidas diversas rotas que mobilizam trabalhadores contratados em uma região, mas seus locais de trabalho são em outras regiões, distantes do local original de moradia.

Permanece, em consequência, uma necessidade prática, ainda escassamente atendida pela comunidade de pesquisadores que se dedica ao “rural brasileiro”. Como explicar “o todo”? Essa coleção de artigos, assim espere-se, é um primeiro passo nessa direção, pois a história das ideias tem sido nitidamente incapaz de prover leituras de mais ampla aceitação, com sólida informação empírica e argumentos teóricos igualmente robustos.

No nascimento das Ciências Sociais dedicadas a tais estudos, apenas autores em alguma proporção motivados pelo Marxismo realizaram esforços de apreender analiticamente “o todo”. Na ocasião, contudo, sem existirem pesquisas empíricas ricas o suficiente para servir de matéria prima informativa sobre as muitas “partes”, esses foram trabalhos que sempre puderam apenas usar dados estatísticos, usualmente censitários, para extrair conclusões gerais, quase sempre duvidosas (e algumas delas até falsas, pois “as exigências da teoria antecediam as conclusões”). Em síntese: trabalhos ostensivamente ideológicos, as exceções a esse padrão

sendo raras e sem gerar, de fato, um acervo de conhecimento relevante que sustentasse o desenvolvimento posterior de estudos na área.

Os anos seguintes observaram a fragmentação dos estudos que passaram a ser realizados, em diversos estados, com a institucionalização das disciplinas desse campo científico, os cursos de pós-graduação e o fortalecimento das equipes de pesquisa. Observou-se, dessa forma, uma proliferação e trabalhos temáticos, pontuais, mas sempre regionais, setoriais ou dedicados a uma “parte” das realidades rurais e agrárias. Foi padrão que se seguiu, desde então, sem ser modificado substantivamente em, praticamente, nenhum centro de pesquisa ou grupo de autores. Quase todos parecendo aceitar, talvez implicitamente, que a multiplicação de estudos sobre “as partes”, em algum momento, talvez milagrosamente, produzisse o conhecimento desejado e esperado sobre “o todo”. E, assim, seria iluminada a economia agropecuária brasileira em sua conformação completa, não apenas incluindo todo o país, mas até mesmo em suas relações globais.

Como essa solução mágica não ocorreu, pois o todo é muito maior e mais complexo do que a soma das partes, é relevante citar, ainda que sob curtíssimo comentário nesta parte do artigo, que nos anos mais recentes, pelo menos três esforços de pesquisa foram oferecidos e merecem menção. Primeiramente, em 2014, o livro *O mundo rural no Brasil do século 21*, uma vasta coletânea que envolveu 56 pesquisadores, a qual propôs, a partir de um artigo inicial escrito no ano anterior, uma radical releitura sobre o desenvolvimento agrário brasileiro (Buainain et al, 2014). Não todos os artigos seguiram essa meta, mas a maioria se dispôs a renovar com desenvoltura argumentativa a reflexão sobre o Brasil rural “como uma totalidade” (e não somente suas partes constitutivas), a partir do pressuposto básico de ter ocorrido, no presente século, uma mudança profunda no padrão de acumulação em curso na agropecuária, setor que passou a ser determinado por novas modalidades do capital financeiro. Ou, em outras palavras, ampliando as fontes de capital, antes restritas à oferta do crédito estatal e os recursos próprios, mas, já nesse século, desfrutando até mesmo de fundos de investimentos externos, além de diversos mecanis-



mos financeiros que foram sendo criados para ampliar a oferta de crédito concomitantemente ao crescimento da estrutura de produção.

Na mesma ocasião, o livro de Fábio Chaddad, *Economia e organização da agricultura brasileira*, representou um avanço na direção acima sugerida, pois analisou sob um campo empírico mais abrangente as formas de empreendedorismo e a organização de algumas cadeias de valor, incluindo na investigação os diferentes tipos de organização de produtores. Foi um estudo que se concentrou sobre a produção agrícola em regiões mais dinâmicas, em especial os estados sulistas e o Centro-Oeste, onde atualmente se desenvolve uma parte expressiva da produção de grãos do Brasil. Seu estudo talvez tenha sido o primeiro a destacar a enorme relevância desses cultivos para a garantir a “explosão” econômico-financeira (e a modernização tecnológica) nessas regiões, irradiando-se posteriormente para os seus entornos regionais (Chaddad, 2016).

Finalmente, merece não apenas a referência, mas aplausos, o lançamento do livro, publicado inicialmente em inglês, em 2018, de Herbert Klein e Francisco Vidal Luna, *Alimentando o mundo. O surgimento da moderna economia agrícola do Brasil*. Trata-se, sem dúvida alguma, de um dos mais importantes estudos já realizados sobre a história rural contemporânea, obra de dois historiadores destacados, responsáveis por vasta produção científica relevante sobre a história econômica do Brasil. O livro oferece detalhadíssimas seções sobre o passado agrícola (e, bem menos, o passado agrário), sugere uma tentativa interpretação sobre as causas da modernização das últimas décadas e, na segunda metade, se dedica a analisar “situações referenciais”, os casos do Mato Grosso, São Paulo e do Rio Grande do Sul. Há também um capítulo dedicado à “configuração regional da agricultura” sendo, por essas razões e análises que *Alimentando o mundo* pode ser apontado, inequivocamente, como o primeiro real esforço analítico já realizado para explicar “a totalidade” do desenvolvimento agrário brasileiro.

Talvez a única crítica que possa ser dirigida à análise desenvolvida pelos autores seja as limitações de sua interpretação, pois o livro tende a ser particularmente descritivo, esmiuçando os ricos dados estatísticos oferecidos, de variadas fontes. No Capítulo 3, por exemplo, intitulado “Causas

da modernização da agricultura brasileira”, os autores pretendem explicar o “crescimento fenomenal” da agricultura após 1960 e sugerem que seriam “muitas causas nacionais e internacionais”, insistindo ainda sobre uma “série de políticas, instituições e eventos externos que tiveram um efeito profundo sobre a agricultura brasileira desde fins dos anos 1960 até fins dos anos 1990” (Klein e Luna, 2019, p. 107). Os autores então comentam sobre numerosos possíveis fatores que explicam aquele fenômeno histórico, mas sempre sem indicar claramente os principais e mais determinantes. Somados, os ambiciosos argumentos e a copiosa utilização de dezenas de estatísticas e indicadores quantitativos, o livro, ao final, não obstante tantos méritos inegáveis e o ineditismo do esforço de “ver o todo”, acaba sendo, ainda que parcialmente, um tanto frustrante porque, de fato, deixa de interpretar o desenvolvimento agrário brasileiro.

### **3. O caso brasileiro – como interpretá-lo?**

Nesta seção o artigo submete a sua tese interpretativa, sob a qual são analisados os *determinantes principais* que explicariam a evolução da economia agropecuária brasileira no período citado – o último meio século. Trata-se, como antes argumentado, de um processo que foi, em seus primórdios, sobretudo motivado por razões produtivas, fato evidenciado pelo crescimento das quantidades produzidas e a ampliação dos diversos ramos da produção e suas respectivas cadeias de valor. Ao multiplicarem-se os mercados e as relações comerciais e financeiras, desenvolveram-se motivações decisórias e orientações propriamente capitalistas e, assim, os produtores rurais passaram a ser conduzidos gradualmente pela incessante busca da produtividade, da eficiência operacional e a lucratividade de seus negócios. Com o crescimento acelerado, a partir do final da década de 1990, e as variadas evidências sobre a afirmação da agropecuária como uma verdadeira “máquina de produzir riqueza”, multiplicaram-se as firmas participantes nas cadeias produtivas, as quais, por sua vez, foram organizando os diferentes ramos produtivos. Além de acirrar a competição intercapitalista em toda a economia do setor.

Em consequência, nos anos mais recentes, o setor agroalimentar como um todo vem sendo dirigido por vetores essencialmente financeiros, ainda que demonstrando extraordinária vitalidade tecnológica e elevações contínuas de produtividade geral. Ou seja, se inicialmente, na década de 1970, o “ativador principal” teria sido uma oportunidade de elevação da renda dos produtores rurais via a modernização tecnológica dos seus estabelecimentos e o aumento da produção, nos anos do presente século, cada vez mais, as mudanças observadas têm sido operadas pela busca incessante do lucro financeiro, em face da presença das novas “modalidades do capital” (Buainain, 2014). *Driver* que, por sua vez, reconfigura, direta ou indiretamente, não apenas as cadeias produtivas, mas até mesmo os formatos tecnológicos no interior dos imóveis rurais (Clapp e Isakson, 2018). E, sendo assim, os agentes econômicos mais relevantes têm sido firmas urbanas e, muitas, com vínculos apenas indiretos com a produção agropecuária propriamente dita.

A afirmação não encontrará consenso entre os estudiosos, mas parecem existir sólidas evidências empíricas sobre o ponto histórico demarcador e “fundante” da transformação do “mundo rural”, dispensando (relativamente) o retorno ao passado muito distante. À luz dessa baliza temporal, não existiria nenhuma inteligibilidade analítica decisiva (exceto em situações regionais) no estudo de uma braudeliana *longue durée*, se estendendo por tempos mais remotos. Pois o divisor de águas mais consequente teria ocorrido no período contemporâneo – especificamente a partir de 1967/1968 e, em particular, sob os impactos da década da vigorosa expansão econômica dos anos setenta.

Se assim for, se enfatizaria, em esparsa menção com consequências meramente episódicas, conjunturais e tão somente regionais, que foram observados em nossa História os diversos “ciclos de mercadorias exportáveis”, do pau-brasil ao mais recente, o café, passando pela cana-de-açúcar, o extrativismo do ouro e os ciclos de menor importância econômica, como a borracha e o cacau. Nessa sequência, chegaríamos aos anos cinquenta e sessenta do século 20, ambos representando a antessala da grande experiência modernizadora da economia agropecuária brasileira

desencadeada a partir do período acima referido. Aqueles ciclos anteriores não seriam, por certo, etapas necessariamente semelhantes em muitos de seus aspectos e nem analiticamente desprezíveis em seus efeitos de longo prazo. Mas, vencidos tais momentos, quase todos agrícolas, o Brasil se manteve preso ao primitivismo produtivo e às maiorias demográficas dos ambientes rurais. E, em seu âmbito sócio-político, às diversas facetas do que genericamente chamaríamos de “atraso” – a vida social extremamente precária que é típica do imenso mundo do interior.

Em 1950, 63% da população em idade ativa estava empregada na agricultura (apenas 17% na indústria), consagrando naqueles anos, em termos concretos, a famosa tese de Arthur Lewis (1954) sobre a abundância de trabalho nas regiões rurais, responsável pela simplicidade econômica e tecnológica no campo. Adicionalmente, seria um espaço da sociedade virtualmente sem nenhum reconhecimento de direitos mais gerais, de qualquer ordem, sequer os mais elementares. Lembrando que a assinatura da CLT, em 1943, deixou o trabalho rural desprotegido, formalmente estabelecendo em seu artigo 76, que introduziu o salário mínimo nas cidades, que uma vaga “legislação posterior” iria regulamentar as relações de trabalho no campo. Em síntese: lampejos de cidadania lentamente enraizavam-se nos emergentes agregados urbanos, mas nos povoados do interior e no mundo do trabalho rural nada mudou na época, quando comparados com épocas anteriores.

Somente em 1963 foi promulgado o “Estatuto do trabalhador rural”. O documento estendia diversos preceitos da CLT também às regiões rurais e suas formas de trabalho. A lei, contudo, praticamente não teve nenhuma efetividade prática imediata e seriam necessários muito mais anos, antes de serem concretizados alguns avanços trabalhistas no campo. Posteriormente, na Constituição de 1988, foram aprovados direitos previdenciários (já existentes nas cidades) para os trabalhadores rurais, especialmente a aposentadoria. Por escandaloso, talvez seja oportuno destacar que em período relativamente tão recente, antes da formalização da “Constituição Cidadã”, os trabalhadores rurais, comparativamente aos urbanos, eram diminutos meio-cidadãos, pois recebiam em sua aposen-

tadoria apenas meio salário-mínimo. E as mulheres rurais sequer eram cidadãs, pois a aposentadoria não se estendia a elas. Embora aprovados na nova Constituição, esses direitos seriam regulamentados apenas no início da década de 1990. Espantosamente, a cronologia comprova, portanto, que apenas na última geração os direitos básicos têm sido concretizados na maior parte das regiões rurais brasileiras. Assim atestando o primitivismo social e político de tais espaços da sociedade.

Impõe-se, portanto, a pergunta inicial: *quando*, com algum rigor factual, o Brasil começou a deixar de ser predominantemente (pelo menos do ponto de vista demográfico) o “rural do atraso”? Não foi por algum fator extraordinário que mudasse as mentalidades e as capacidades sociais nessas regiões, mas foi, sobretudo, decorrente de um movimento de fuga, ou seja, a exacerbação das migrações rurais-urbanas movidas por “fatores de expulsão”. Quando esse fluxo populacional teria ocorrido? Do ponto de vista estritamente estatístico, seguindo o preceituado por normas legais que definiram, originalmente em 1938, o significado político-administrativo do que seria “o rural” (e, por conseguinte, seu oposto “urbano”), esta transição espacial teria ocorrido na década de 1960, antes mesmo da expansão produtiva da economia agropecuária que se materializaria na década seguinte.

Os anos cinquenta e sessenta foram decênios de intensas migrações rurais-urbanas e, em consequência, as curvas se cruzaram naqueles anos. Nas duas décadas entre 1960 e até 1980, o país observou um salto populacional expressivo e cresceu pouco mais de 50 milhões de habitantes, mas, sobre esse crescimento total, *menos de 1,5%* foi contribuição de nascidos nas regiões rurais, pois já nos anos cinquenta vastos contingentes de famílias rurais pobres deixaram o campo. A vasta maioria inchoou as cidades. O Nordeste e o Sudeste foram as regiões que mais contribuíram para aquele total (64% do total), sendo ainda relevante citar que a região Sudeste foi a única, naqueles anos, *pela primeira vez em nossa história*, que viu a sua população rural diminuir também em números absolutos, pois as demais, mesmo modestamente, ainda observariam elevações de suas respectivas populações rurais. Portanto, em termos meramente censitários, naquele

período (e, em especial, a década de 1960), foi quando o rural perdeu sua primazia demográfica. Em um período que, da mesma forma, a contribuição do setor industrial para a formação do PIB nacional também já havia suplantado a participação do setor produtivo rural.

Em síntese, no final da década de 1960 ocorria não apenas uma profunda transformação estrutural, mas igualmente uma ebulição demográfica que tornou exponencial a oferta de trabalho nas cidades, quando a economia começava a crescer sob altas taxas. Um componente crucial para impulsionar as mudanças em curso, mas não o único e, provavelmente, não o mais importante. Conforme Pastore,

“o forte crescimento entre 1968 e 1973 veio em grande parte por conta de um aumento sem precedentes – e jamais repetido – da produtividade total de fatores. Um possível candidato à explicação poderia ser uma mudança estrutural – a migração rural-urbana – que já estava em curso, nas qual trabalhadores rurais deixavam atividades com produtividade marginal do trabalho mais baixa (porém não nula) e obtinham empregos nos setores urbanos de produtividade marginal mais alta (...) no entanto, o aumento da produtividade total de fatores – a PTF – naquele período foi muitas vezes mais intenso do que poderia ser explicado apenas pela mudança estrutural de fato ocorrida” (Pastore, 2021, p. 109).

Esses teriam sido os primeiros condutos fundadores da estratégia de promover a industrialização no período.<sup>90</sup> Faltava desenvolver o outro fundamento crucial, aquele que promoveria o aprofundamento do capitalismo agrário sob uma ótica modernizadora.

### **3.1 Quais fatores e processos aceleraram o capitalismo agrário?**

Indicado o *quando*, o passo analítico seguinte, portanto, seria detalhar o *como*. Ou seja, o que explicaria a transformação das regiões rurais e suas

---

90. A história rural brasileira contemporânea, por conseguinte, segue a trajetória apontada em leitura ainda mais ampla de Eric Hobsbawm, ao escrever que “(...) a mudança social mais impressionante e de mais longo alcance da segunda metade desse século [o século 20], e que *nos isola para sempre do mundo do passado*, é a morte do campesinato (...) os países industriais desenvolvidos (...) também se transformaram nos grandes produtores agrícolas, e fizeram isso enquanto reduziam sua população agrícola a uma porcentagem pequena (...) Isso foi conseguido graças a uma extraordinária explosão da produtividade” (Hobsbawm, 1995, p. 284 e 286, ênfases acrescidas).

atividades produtivas – do primitivismo antes dominante ao moderno? Sob essa pergunta, conforme antes indicado, o final dos anos 1960 experimentou o início de um período de taxas de crescimento espetaculares, também transformando algumas regiões agrícolas de maior dinamismo, em especial São Paulo e os três estados sulistas. Uma prova estatística é apontar que do total do financiamento (subsidiado) oferecido pelo Estado na década de 1970, estima-se que aproximadamente três quartos foram alocados para produtores rurais de apenas três estados – São Paulo, Paraná e o Rio Grande do Sul. Por que teria sido assim?

Afirmado simplificadamente, em breve introito ao tema, o vibrante capitalismo agrário hoje exaltado sustentou-se, em um primeiro momento, sobre *quatro pilares principais*, nenhum deles diretamente relacionado aos ciclos econômicos anteriores, nem mesmo à cafeicultura paulista. Posteriormente, em outro momento, sobre tal ancoragem inicial, dois fatores adicionais (os efeitos da política agrícola e a demanda chinesa), impulsionaram notavelmente tal transformação modernizante, assim “explodindo” na virada do século as mudanças que enraizaram de forma definitiva o padrão produtivo que ora é conhecido.

O processo de transformação recebeu um crucial empurrão com a expansão econômica iniciada em 1968, a partir de estratégia estatal então delineada (conforme apontado adiante) e assentou-se na década de setenta, surgindo então os seus determinantes principais – os *efetivos e reais* condutores da mudança. De fato, esse processo resultou da combinação virtuosa entre (i) os agentes econômicos diretos (os produtores rurais sulistas, especialmente os gaúchos da metade norte daquele estado); (ii) o apoio organizacional de cooperativas de produtores; (iii) a produção de uma mercadoria agrícola muito especial (a soja) e, finalmente, (iv) um fato único, específico do Brasil – a disponibilidade gigantesca de recursos naturais, especialmente água e terras planas disponíveis, potencializando a expansão quase ilimitada da produção agrícola em outras regiões então esparsamente utilizadas. E insistindo não existir nessa listagem nenhuma reificação a respeito da mercadoria “soja”, pois sua produção, como acen-

tuado diversas vezes, é precedida de ações humanas (as famílias rurais), os verdadeiros agentes econômicos transformadores.

Explicar o capitalismo agrário brasileiro no último meio século tem nesta equação e suas variáveis o seu ponto de partida. Inexistindo algum dos quatro vetores citados e a sinergia decorrente de sua virtuosa combinação e materialização, dificilmente teria se enraizado naqueles anos o processo de modernização da economia agropecuária sob o dinamismo então verificado. Também foi contribuinte de grande importância, embora coadjuvante, a instituição de serviços públicos de assistência técnica, os quais contrataram praticamente *todos* os profissionais formados em Agronomia e os técnicos agrícolas de nível médio então disponíveis. Esse exército de profissionais, afirmado por um ângulo específico, agiu como “os funcionários do capital”, pois foram os profissionais que convenceram os produtores rurais a aceitar as generosas ofertas de financiamento agrícola estatal então disponibilizadas e destinadas a promover a modernização técnica das atividades agropecuárias. Assim procedendo, os produtores rurais participantes adentraram o mundo do capitalismo agrário e sua racionalidade tecnológica e econômica, desenvolvendo gradualmente uma mentalidade nova sobre sua atividade – uma mudança comportamental sem retorno, ressalte-se. É o que a literatura intitula de “*ethos* capitalista”, uma nova visão de mundo (e suas formas de ação) que, uma vez instalada, passa a mover as escolhas e os processos decisórios em inéditas direções.

Como definir essa “nova vontade” internalizada nos comportamentos sociais? Em outras palavras, o que significaria, de fato, um rumo capitalista que teria sido impulsionado a partir de determinada conjuntura e suas facetas distintivas? Sob tal aspecto, uma citação de Jonathan Levy é admiravelmente esclarecedora, apontando com luminar clareza a essência dessa transição a um regime econômico emergente. Seu coração é a busca empreendida pelos agentes econômicos, ávidos por um ganho futuro decorrente de seus investimentos, uma motivação que, internalizada mentalmente, como afirmado, *não tem retorno* ao passado. Nas palavras do economista norte-americano,



“seria impossível definir o capitalismo sem primeiramente focar sua raiz, ‘capital’. A centralidade do capital na vida econômica moderna é a razão mais forte para invocar o capitalismo como uma categoria de análise (...) Mas o fato então requer a pergunta: o que é capital? Mesmo que apenas implicitamente, gerações da literatura histórica têm sido guiadas por uma velha definição de capital, de aproximadamente um século, a qual iguala capital como um fator de produção físico (...) *argumento por outro conceito de capital – como um processo econômico, governado por uma forma de valorização pecuniária, aqui nomeada de capitalização (...)* Capital é uma propriedade legal com valor pecuniário que embute a expectativa de uma provável renda monetária futura (...) Uma forma capitalizada de propriedade, incluindo, mas não limitado, a um fator material de produção, é um patrimônio de capital Seu proprietário legal é um capitalista. *Uma economia na qual a capitalização elevou-se ao status econômico principal necessariamente é uma economia capitalista (...)* o local primordial de análise é o investimento (...) A ênfase nas práticas sociais (...) significa que as pessoas dos negócios precisam ser colocadas na frente e no centro (...) O capitalismo é uma designação apropriada quando o processo do capital se tornou habitual (...) Essa conceituação de capitalismo tem a vantagem de ancorar histórias do capitalismo em formas específicas de atividade econômica” (Levy, 2017, p. 485-488, ênfases acrescidas).

Ainda que sob argumento brevíssimo, deve ser novamente enfatizado nessa parte o papel da política creditícia. Foi fundamental, sem nenhuma dúvida, para “impor velocidade” nos anos iniciais, pois a combinação entre os preços favoráveis da soja e as ofertas generosas de financiamento, em parte subsidiado, para modernizar a implantação e o desenvolvimento do cultivo, impulsionaram o crescimento da área plantada. O que aqui se defende é que essa política, embora convencional em processos de dinamização do capitalismo agrário, foi coadjuvante aos “quatro pilares” acima identificados. Ou seja, aqueles quatro determinantes constituíram o conjunto de condições necessárias e suficientes para desencadear comportamentos sociais inovadores, enquanto os financiamentos serviram como catalizadores que apenas aceleraram a referida expansão. Em outras palavras, a política de crédito rural daqueles anos, ante a estratégia adotada, seria instalada “naturalmente”, como parte de um receituário convencional, e foi ingrediente de imensa relevância para ativar mais rapidamente as mudanças verificadas. Mas a expansão da soja, ou do binômio soja-trigo, mesmo sob condições financeiras mais modestas (ou até inexistentes) seria desencadeado como resultado dos “quatro pilares” apontados – embora sob menor velocidade de crescimento.

A experiência anterior do ciclo tritícola, associado à experiência acumulada pelas cooperativas, já havia instalado entre um grande conjunto de produtores rurais uma “vontade de crescimento”, facilmente percebida por todos aqueles que conheceram as regiões agrícolas mais dinâmicas do Rio Grande do Sul. Nos termos de Levy (acima), a soja representou a atividade econômica que gradualmente enraizou uma nova e irresistível forma de “capitalização”. Assim, o surgimento da soja e seus altos preços então vigentes ativarão um novo ciclo regional, o qual, gradualmente, foi se espalhando para outras regiões do país. É sob esse contexto empírico que a política creditícia pode ser vista como coadjuvante a esse profundo momento transformador da economia agropecuária.

Restringido pela limitação de espaço, não é propósito desse texto detalhar exaustivamente os fatos, naqueles anos, que construíram a estratégia estatal da mudança. Talvez, apenas como registro geral, para iluminar o contexto, cite-se que a origem do desenho da estratégia operada foi a associação entre dois personagens-chaves do período. Não se defende aqui uma responsabilidade exclusiva, como se indivíduos *per se* mudassem a História, alheios a um conjunto maior de determinantes formados por estruturas, contextos e instituições. Ambos trabalharam com equipes de profissionais, muitos deles de notória competência técnica. Mas foram decisivas suas compreensões sobre os mecanismos mais consequentes e, em especial, a capacidade, naquela década, de mobilizar recursos financeiros internacionais para a implementação de uma estratégia de transformação da economia (e a agropecuária, em particular).

Um deles, Antônio Delfim Netto, havia sido um estudioso da cafeicultura e seu papel na industrialização em São Paulo e na economia brasileira como um todo. Conforme insistia na ocasião, era tal a predominância desse produto nas exportações que, de fato, “o café era o câmbio”, pois a economia seria comandada por esta mercadoria e seus humores cíclicos. Como a produção física de café oscilava em fases de altos e baixos, periodicamente surgiam problemas macroeconômicos. Em comunicação pessoal (2018), insistiu que sendo “inelástica a demanda mundial de café e o Brasil ofertando em torno de 80% da produção total, essas variações produziam problemá-

ticos efeitos na oferta de moeda estrangeira e alterações ‘devastadoras’ na taxa de câmbio”. Era preciso, portanto, de um lado, manter esse subsetor estimulado (produzindo receitas de exportação), mas, ao mesmo tempo, ampliar a industrialização e, também, diversificar a agricultura com novos produtos de exportação – o que reduziria (relativamente) o papel do café na economia. Autor de um influente estudo sobre o assunto, derivado de sua tese de doutoramento (“*O problema do café no Brasil*”, 1959), ao assumir como Ministro da Fazenda em 1967, um de seus objetivos foi estender ao país a experiência paulista de “acumulação de capital” para financiar a industrialização, além de implementar a estratégia acima citada que também previa a modernização capitalista da agropecuária.

Curiosamente, em face de serem autores adotantes de modelos teóricos opostos entre si, essa visão analítica sobre a economia brasileira, embora difundida nos tempos sombrios do regime militar, lembra a observação geral de uma conhecida autora marxista, Ellen Meiksins Wood, que destacou em seu livro *The Origin of Capitalism* (2002):

“A correção mais recomendada à ideia da naturalização do capitalismo e às pressuposições duvidosas sobre suas origens é o reconhecimento de que o capitalismo, com todos os seus condutores específicos de acumulação e maximização de lucro, não nasceu na cidade, mas no campo, em um lugar bem específico e bem tarde na história humana. Não requereu a simples extensão ou expansão do escambo ou da troca, mas uma completa transformação na mais básica das relações humanas e suas práticas – uma ruptura com os antigos padrões da interação humana com a natureza” (no capítulo “A origem agrária do capitalismo”, p. 195).

O outro personagem central na montagem da estratégia estatal de desenvolvimento agrícola então organizada foi um agrônomo, Eliseu Alves. Obtendo seu doutoramento em Economia Agrícola nos Estados Unidos (1972), conheceu a experiência norte-americana de modernização da agricultura, desencadeada a partir dos anos quarenta, a qual erigiu aquele que ainda é o mais poderoso sistema agroalimentar. Adaptada aos climas tropicais brasileiros, aquela experiência seria o modelo para a modernização da agropecuária durante a década de 1970, beneficiando-se o país, naqueles anos, da situação financeira internacional, então extremamente líquida (portanto, com juros baixíssimos), permitindo obter empréstimos

vultosos, parte deles utilizados para sustentar a política de crédito rural.<sup>91</sup> O plano arquitetado sustentou admiravelmente um extraordinário processo de transformação produtiva da economia agropecuária, embora de forma heterogênea, discriminando produtores, ao beneficiar aqueles de maior escala. Também foi um processo seletivo no tocante às regiões mais claramente beneficiadas, sobretudo São Paulo e os três estados sulistas, aprofundando as desigualdades regionais. Finalmente, a estratégia também discriminou atividades, privilegiando os produtos que pudessem ser rapidamente exportáveis, em especial a soja (Martine e Garcia, 1987; Kageyama e Silva, 1983). As condições de implementação da estratégia, contudo, se agravaram com os choques de petróleo na década e, posteriormente, geraram a crise da dívida e a explosão da inflação a partir dos primeiros anos da década de oitenta.

Em formulação simplificada, a experiência dos Estados Unidos que serviu de guia para promover a modernização agrícola centrou-se em três eixos principais: pesquisa agrícola, assistência técnica e, em particular, uma oferta generosa, pois subsidiada, de crédito para os agricultores. O Brasil adaptou o receituário à nossa situação e, para tanto, nasceram as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural, coordenadas pela Embrater (criada em 1972) e formou-se a Embrapa em 1973. O “Sistema Nacional de Crédito Rural” já havia sido criado em 1965 e, a partir de 1967, injetado com recursos de empréstimos internacionais, passou a funcionar em pleno vapor. Assim, não surpreendeu que os anos setenta observassem um forte crescimento da economia agropecuária, ampliando os cultivos, a área plantada e, em especial, os agentes econômicos passando a procurar, cada vez mais, a produtividade como a “lógica essencial” da atividade. Gradualmente se afirmou, em consequência, o “*ethos*” antes referido, o qual passaria a comandar o setor e, como resultado, os tempos do “rentismo clássico” foram ficando para trás.

---

91. Alguns outros personagens da época mereceriam crédito em função de determinadas responsabilidades. Alysson Paulinelli, por exemplo, manteve com entusiasmo, ainda na década de 1970, diversas iniciativas promovidas pelos governos do período. E, posteriormente, foi decisivo no desenvolvimento de programas operados no Cerrado (Polocentro e Prodecer), os quais contribuíram decisivamente para a expansão da agricultura nesse bioma.

Sem detalhes adicionais, a “grande transformação” observada no campo brasileiro foi assim desencadeada naquele período. Enquanto pôde ser mantida com o crédito rural farto e barato, quando não subsidiado, seu crescimento se manteve e uma interrupção temporária somente ocorreu no final da década, entrando nos anos oitenta. Foi quando os impactos dos choques de elevação dos preços do barril de petróleo se tornaram mais agudos, produzindo uma monumental crise macroeconômica em 1982/83. Mesmo sendo interrompidas as benesses financeiras, contudo, as raízes da modernização da economia agropecuária já haviam encontrado solo fértil e procuravam sua expansão. Em consequência, o empresário rural constituído naqueles anos partiu para buscar novas fronteiras para as suas atividades.

Deve ser aqui ressaltado um tema potencialmente de forte relevância prática em suas consequências, cujos detalhes, no entanto, não são comandados pelo autor desse artigo. Trata-se da expansão da pecuária do oeste paulista que foi igualmente “caminhando” em direção ao Mato Grosso (então ainda não dividido) e Goiás e a posterior modernização desse subsetor da pecuária, emergindo anos depois como uma atividade que conseguiu situar-se entre as mais relevantes, do ponto de vista econômico – não apenas no Brasil, mas mundialmente. Em paralelo, diversos conhecedores dessas regiões e da pecuária apontam a contribuição crucial tanto das raças zebuínas introduzidas (por sua rusticidade), assim como o papel, igualmente relevante, da disseminação de uma forrageira, a braquiária, introduzida no Brasil na década de 1960.<sup>92</sup> O crescimento da pecuária bovina é tema que requer estudos mais aprofundados que revelem essa parte da história rural do país. Mas dois rigorosos estudos recentes levantam numerosas pistas para ir elucidando essa lacuna na literatura (Barretto, 2022; GPP, 2022).

---

92. O acesso a pastagens de braquiária “profissionalizou a pecuária brasileira e a produção de proteína animal do maior rebanho comercial a pasto do mundo” (Kluthcouski, J. et al, “A braquiária na agropecuária brasileira: uma história de sucesso”, in: Ceccon, G. (org). Consórcio milho-braquiária. Brasília: Embrapa, 2013, p. 18). O autor do capítulo agradece a Roberto Rodrigues pelos ensinamentos sobre esse tema e suas particularidades.

Uma discussão fascinante, situada muito além das possibilidades desse artigo e o breve comentário anterior, seria aquela sobre os debates intelectuais dos anos iniciais dessas mudanças, notadamente na década de 1970. Como se sabe, o campo automeado de “crítico”, intelectual e acadêmico, marxista ou não, anticapitalista ou reformista, exigia a reforma agrária, como suposta única forma de ampliação do mercado doméstico e de quebra do padrão agroexportador historicamente constituído. Prevalia então uma forte influência do argumento entre os cientistas sociais, tanto do pensamento estruturalista cepalino como da tradição marxista. Mas, foram visões suplantadas pelos eventos posteriores, em face da transformação capitalista da agropecuária – sem uma plena e massiva reforma agrária – e as vicissitudes das mudanças estruturais desencadeadas, inclusive a “transferência” dos temas sociais mais problemáticos do campo para a cidade. Um exaustivo estudo (infelizmente nunca realizado) deveria confrontar os tantos autores do período e suas respectivas teses interpretativas, o que demonstraria os desacertos das trajetórias intelectuais sobre o mundo rural brasileiro. Especificamente sobre a reforma agrária, por exemplo, entre 1996 e 2011 o Brasil distribuiu terras em total equivalente a uma França e meia (88 milhões de hectares), mas o índice de Gini relativo à concentração da terra praticamente não se alterou, desde o censo de 1975 (Hoffmann e Ney, 2010).

### **3.2 A “virada” pós-1997: a soja seria uma dádiva ou uma maldição?**

Na década de 1980, com os frequentes desajustes macroeconômicos, a inflação ascendente, a permanente crise da dívida externa e os repetidos, mas fracassados, planos de estabilização monetária, desenvolveu-se uma nítida via darwinista entre os produtores rurais já integrados aos mercados mais dinâmicos, e o resultado daquele período foi promover uma seleção social ainda mais dramática sobre os vencedores da selva econômica então instalada. Os sobreviventes, movidos pela busca do crescimento de seus negócios e de ganhos mais significativos, auscultaram os espaços geográficos e foram “subindo” pelo país, agora no Triângulo Mineiro, Mato Grosso do Sul, depois Goiás e Mato Grosso (sem citar os “brasilguaios”,

ou seja, a expansão que adentrou o Paraguai). Trata-se de uma aventura muitas vezes épica, como foi a ocupação inicial, por exemplo, de muitas regiões no Centro-Oeste escassamente habitadas, sob disseminada presença da malária e a necessidade de manejar a floresta densa.

Nesse ponto, pretende-se apenas enfatizar, novamente, que a estratégia estatal de promover o crescimento agrícola foi bem sucedida porque contou com a ativação das *quatro vertentes virtuosas* antes mencionadas, todas operando simultaneamente. Primeiramente, os produtores rurais, quase todos “pequenos produtores”, a maioria moradora na metade norte do Rio Grande do Sul, mobilizados por suas várias cooperativas de produção. Muitos dos seus familiares, à procura de terra, já haviam se tornado moradores no oeste e no sudoeste paranaense, igualmente motivados pelo crescimento de suas atividades e, por isso, o deslanche inicial da produção de soja firmou-se nesses dois estados. Eram famílias rurais que haviam integrado um ciclo econômico regional anterior, relativo à expansão da triticultura na década de 1950, sendo receptivos ao aperfeiçoamento tecnológico e às inovações. Já contavam com alguma assistência técnica pública, oferecida, no caso gaúcho, pela antiga Empresa Sulina de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ascar), que havia sido fundada em 1957. Esses produtores foram aqueles que, despertados pelos atraentes preços da soja vigentes na década de 1970 (uma leguminosa que se adaptou maravilhosamente aos ecossistemas daquela parte do estado), aderiram aos financiamentos públicos oferecidos. Mas, logo perceberam as limitações de suas pequenas propriedades “coloniais” (normalmente em torno de 20-25 hectares) e começaram a ambicionar maiores extensões de terra para seus plantios. Esses sonhos se concretizaram em uma “marcha para o norte” – o Centro-Oeste, onde existiriam terras baratas e disponíveis para o desejado crescimento. Foi a combinação de duas daquelas raízes citadas, os agentes econômicos (produtores rurais) e o apoio de suas formas organizacionais já existentes, as cooperativas. Essas se organizavam para viabilizar o acesso aos recursos creditícios, a compra de insumos e, também, a venda agregada dos produtos agrícolas.

A importância das cooperativas, em algumas sub-regiões sulistas, não pode ser minimizada. Felizmente, existe um estudo notável de Maria Domingues Benetti, apresentado e aprovado como sua dissertação de mestrado em 1981 (no CPDA/UFRRJ). Nesse rigoroso trabalho, a autora esmiúça a passagem, histórica e mais ampla, mas também internamente a tais organizações, das cooperativas de cunho meramente comercial típicas do ciclo tritícola gaúcho para um outro formato, nitidamente empresarial, chamadas pela autora de “multi-cooperativas” (Benetti, 1992 [1981]). Essas nasceram com a soja e sua espetacular expansão naquele estado, a partir do final dos anos sessenta. Embora centrado nessas organizações, é possível supor com nitidez, contudo, sobre as abrangentes implicações das práticas comerciais e econômico-financeiras dessas cooperativas no seu entorno de relações. Em particular, junto aos seus associados, os quais se viram estimulados a um novo aprendizado sintetizado em uma frase simples, embora com profundos efeitos comportamentais – “ganhar dinheiro”. Conforme a autora:

“No final da década de 50, alguns plantadores de trigo do Planalto Médio e da Região das Missões do Rio Grande do Sul ousaram sonhar: queriam explorar a terra com o trigo e fazer disso um verdadeiro negócio (...) Esses homens, os “granjeiros”, eram uma classe de produtores rurais que podiam ser arrendatários ou não. Podiam lavrar grandes ou médias extensões de terra, mas tinham todos eles um traço em comum: o de serem empresários, empresários individuais privados. *A exploração da terra para eles, era uma esfera específica de aplicação e valorização do capital* (...) defendemos aqui a tese de que as cooperativas analisadas nasceram e sempre foram dirigidas por empresários-produtores rurais. E que aí reside justamente um elemento explicativo para os rumos que as mesmas vieram posteriormente a tomar (...) é claro que o sucesso dessas cooperativas não pode ser atribuído unicamente à vontade de um grupo de produtores-empresários e à obra dos céus. Ele é o produto feliz do casamento das políticas públicas de fomento a triticultura em geral e a agricultura de exportação, da política de substituição de importações de máquinas e equipamentos agrícolas e da expansão vertiginosa do mercado da soja no final da década de 70 com o projeto empresarial desses agricultores.” (Benetti, 1992 [1981]), p. 161-163, grifos acrescidos).<sup>93</sup>

---

93. Agradeço a Adão da Silva Acosta (Embrapa de Passo Fundo) pelo destaque ao tema das “organizações cooperativas” no processo de modernização da agricultura gaúcha.



Adicionalmente, existe aqui um aspecto sociocultural provável, porém sem comprovação científica adequada. Os pequenos agricultores gaúchos (incluindo também os paranaenses), em face de sua ascendência europeia, em especial aqueles de origem italiana, já teriam uma “cultura de predisposição” para o desenvolvimento da economia agropecuária, fruto do capital cultural que trouxeram consigo quando migraram para as regiões do Brasil meridional. Não existem suficientes pesquisas, sobretudo antropológicas, para demonstrar cabalmente essa abertura cultural e os comportamentos sociais decorrentes que facilitariam as iniciativas produtivas sob uma nova ótica do capitalismo agrário. No caso do Rio Grande do Sul, existem indicações assistemáticas desse “espírito empreendedor”, a prosperidade da Serra Gaúcha sendo a mais emblemática evidência, onde vicejaram numerosos casos de novos negócios que acabaram vingando com o tempo, inclusive no campo industrial. Esse enraizamento cultural e a predisposição para assumir riscos em empreendimentos capitalistas, desta forma, contribuíram decisivamente para engrossar a sinergia das “quatro raízes” antes mencionadas. Muito provavelmente, esta saga permitiria, se cientificamente analisada, divisar claras relações entre “cultura e economia”, identificando os comportamentos sociais empreendedores (ou seja, receptivos ao risco capitalista) entre proporções importantes dos produtores rurais atraídos para esse processo modernizante.

Há, contudo, um fator decisivo e essencial que tem sido ignorado nas interpretações sobre o desenvolvimento agrário brasileiro no último meio século. Diz respeito às especificidades notáveis do cultivo que, *de fato*, conduziu (e vem conduzindo) essa transformação produtiva – a soja. A primeira particularidade se refere à capacidade desse cultivo, logo demonstrada, de se multiplicar espacialmente em novas regiões. Ou seja, em radical diferença comparativa em relação a todos os demais ciclos agrícolas anteriores, incluindo o café, pois *a soja não encontrou limites geográficos* em sua expansão. Muito cedo, sua natureza de planta de clima temperado foi suplantada na troca por variedades adaptadas aos climas mais quentes, viabilizando sua “caminhada” rumo ao Centro-Oeste e, mais tarde, ao Norte e Nordeste do Brasil. Essa foi a diferença essencial – *todos os ciclos anteriores foram exclusivamente regionais, enquanto a soja logo se tornou na-*

*cional*. E sendo um cultivo que, já na implantação, incorporou um formato tecnológico “moderno”, requerendo diversos insumos, máquinas e equipamentos e também aberto às inovações produzidas pela ciência agrônômica. Sua expansão geográfica, como resultado, também difundiu uma nova “linguagem de modernização” nas regiões para as quais se espalhou.

A potencialidade de disseminação da produção da soja e seus efeitos econômicos e sociais mais amplos não pode ser minimizada, sendo *o principal e mais decisivo fator* responsável pela extraordinária modernização da economia agropecuária do Brasil. Basta citar, como ilustração comparativa, que o mais relevante ciclo agrícola do século 20, o do café, ficou confinado a São Paulo e o Vale do Paraíba, depois chegando ao sul mineiro. E, na mesma época em que a soja iniciou a sua trajetória no Brasil sulista, também em terras paulistas observou-se o surgimento de dois outros ciclos dinâmicos de produção agrícola – o caso da laranja e a cana-de-açúcar, esta última abandonando a maior parte do Nordeste e desenvolvendo-se rapidamente em São Paulo (estimulada pelo “Pró-Álcool”). As décadas seguintes demonstraram, contudo, que em ambos os casos a dinâmica econômica ficou praticamente restrita a São Paulo, não se distribuindo significativamente para outras regiões de produção do país, não obstante a cana lentamente se espalhar, em especial, para Goiás. São dois exemplos que, por seu contraste, comprovam o papel fundamental da soja, depois associada a outros cultivos (como o milho e o algodão), para deitar sólidas raízes modernizantes em todo o Brasil rural. A antiga pecuária do oeste paulista somente avançou para o Centro-Oeste a partir desse movimento abrangente de transformação econômica, posteriormente ampliando a cadeia produtiva de carnes (da pecuária), a qual igualmente se internacionalizou, sendo atualmente um dos setores mais destacados do setor agropecuário.

Para quem está familiarizado com as facetas dessa *commodity*, bastaria comparar as mudanças econômicas no entorno de cidades como Cascavel e Toledo, no oeste-sudoeste do Paraná, analisando o que são hoje essas regiões com um período passado, por exemplo em 1980. São impressionantes, tanto a riqueza produzida pela soja e sua expansão, inicialmente, mas

depois os efeitos multiplicadores produzidos pela estruturação da cadeia produtiva do setor e a infindável produção de novos serviços e os setores agroindustriais, os quais também se espalharam em outros ramos produtivos (avicultura e piscicultura, por exemplo). Uma região relativamente próspera e desenvolvida, naquele estado, cujo epicentro, em sua gênese, decorreu particularmente dos esforços dos pequenos produtores de soja (inicialmente, sobretudo suinocultores). Outro exemplo paradigmático seria o “nortão mato-grossense”, em torno de cidades como Lucas do Rio Verde, Sorriso ou Sinop, uma enorme região que três décadas atrás seria apontada como quase “não existente” em termos econômicos, mas atualmente ostentando uma espantosa riqueza, em todos os aspectos. Enfim, a relação entre a expansão do capitalismo agrário modernizado e a prosperidade geral da vida social é inegável, sendo numerosos os exemplos que poderiam ilustrar esta combinação virtuosa em diferentes regiões.

Em observação meramente impressionista, contudo, pois sem elementos de comprovação empírica rigorosos, há uma diferença importante na comparação entre os anos iniciais de expansão da soja (e, depois, “grãos”) no Centro-Oeste e os anos mais recentes. Em seus primórdios, a chegada à fronteira agrícola foi resultado do esforço de pequenos e médios produtores sulistas e esses, uma vez radicados, investiram seus ganhos na própria região e suas cidades, inclusive se dedicando a outros negócios – mas sempre locais ou, quando muito, regionais. Já no presente século, nas novas áreas de produção, mais ao norte, chegando ao Pará, Maranhão e sudoeste do Piauí, os investimentos são de maior vulto monetário, assegurando a aquisição de propriedades bem mais extensas e, adicionalmente, realizadas por empresários do centro do Brasil ou até mesmo estrangeiros. Há investimentos exclusivamente na atividade e em suas propriedades, mas sem quase nenhuma aplicação no município, inclusive por serem proprietários que não moram na região. Não existe, portanto, quase nenhuma capilaridade econômica local decorrente do dinamismo da agropecuária. Dessa forma, são significativamente distintas as “dinâmicas econômicas” observadas nas primeiras áreas ocupadas pelos produtores que pioneiramente chegaram a esta parte do Brasil e aquelas observadas no presente século. As primeiras produziram cidades melhores, com mais

serviços instalados e melhor organização urbana, mas a mesma dinâmica não tem sido observadas nas novas e mais recentes regiões de expansão do setor. Uma ilustração emblemática é o caso maranhense de Balsas, onde convivem lado a lado a exuberância tecnológica de cultivos modernos de soja e milho com a chocante pobreza geral da cidade.

No presente século, são constantes e persistentes as evidências de um setor produtivo que enraíza solidamente um processo geral de transformação – o capitalismo agrário, sob feição ultraliberal – com o empresariado rural comandando com ativa capacidade as iniciativas que promovem os seus interesses principais, minando estatutos regulatórios, afrouxando controles estatais diversos e, desta forma, estimulando a expansão da economia agropecuária em variados mercados. São vários os fatos comprobatórios, inclusive aqueles que sob uma perspectiva de mais longo prazo representam requerimentos fundadores do regime econômico. Por exemplo, a afirmação da privatização da terra nas regiões rurais.

O capitalismo exige a segurança institucionalizada da propriedade privada e essa garantia, sem estar ancorada na vida social e no sistema jurídico, não irá prosperar. Os dados censitários mostram que em 1970 aquelas formas de produção chamadas “não capitalistas” representavam 36% do total dos estabelecimentos rurais, enquanto aqueles considerados “proprietários” (com titulação regularizada ou não) seriam 59% do total. Segundo os dados apurados mais recentes (2017), essas proporções mudaram significativamente, atingindo 7,4% e 81%, respectivamente. Entre os primeiros (as “formas não capitalistas”), os chamados “ocupantes” praticamente desapareceram, bloqueados pela privatização das terras. Os ocupantes seriam as famílias rurais pobres historicamente “móveis”, pois vagavam pelo território em busca de “terras (supostamente) livres” que poderiam ser ocupadas, ainda que apenas transitoriamente. Sua forte redução, juntamente com os arrendatários e parceiros pobres, formas sociais que no passado foram usados para capitalizar os proprietários de terra sob custo baixíssimo, são indicadores que demonstram o avanço, especialmente no presente século, da rápida privatização das

terras, um requerimento preliminar e intransponível para a expansão do capitalismo agrário.<sup>94</sup>

São eloquentemente notórias as evidências empíricas e os indicadores sobre o notável poder da soja para promover uma verdadeira “revolução social e econômica” nas regiões rurais nas quais foi se instalando. Diretamente, pelo aumento da área plantada e no tocante à distribuição da riqueza gerada pelo crescimento ininterrupto de sua produção. Indiretamente, pelo efeito multiplicador de sua cadeia produtiva, a qual foi se robustecendo fortemente com o passar das décadas. Também indiretamente, pela disseminação da “cultura da modernização tecnológica”, a qual, igualmente, foi também se espalhando em todo o Brasil rural, do Sul para o Centro-Oeste e, deste, na direção leste (na Bahia) e, depois, chegando ao norte do país. São efeitos relativamente conhecidos, embora parte significativa desses impactos, por implicarem em novos comportamentos sociais, requerem típicas pesquisas em Ciências Sociais, ainda não realizadas.

Comparados diversos censos, desde aquele apurado em 1975 até o mais recente (2017), as estatísticas falam por si mesmas. No primeiro ano citado, o Paraná e o Rio Grande do Sul respondiam por 62% da área total plantada com soja, mas o Centro-Oeste (28%) já começava a indicar alguma participação, embora ainda majoritário no Mato Grosso do Sul (12,3%), demonstrando claramente o movimento espacial do cultivo da soja, do Sul para aquela região central do Brasil. Pouco mais de quatro décadas depois, segundo o Censo de 2017, não obstante o espetacular crescimento da área total plantada, que pulou *oito vezes mais*, de 5,6 milhões de hectares, em 1975, para 39,1 milhões de hectares na safra 2020/21, a responsabilidade relativa dos dois estados sulistas caiu consideravelmente.

---

94. Em infeliz demonstração comprobatória da desatenção das pesquisas sobre o setor, não tem sido discutido um fato impressionante derivado dos dados acumulados pelo Cadastro Ambiental Rural e os dados censitários mais recentes. Os primeiros revelaram a existência de 98 milhões de hectares ignorados no levantamento apurado pelo Censo 2017, uma fantástica área *maior* do que o total da área plantada por toda a agricultura brasileira e já apropriada (legal ou ilegalmente) privadamente, pois os dados do CAR indicam até a sua localização precisa (geo-referenciada). Importante notar que esta área agora revelada se distribui por todo o território e não se “esconde” apenas nas regiões da fronteira do norte. Como explicar tal fato? A revelação está contida em Miranda et al (2020).

O Rio Grande do Sul se manteve como o segundo estado maior produtor de soja no Brasil, segundo as estatísticas mais recentes (15,4% do total da produção nacional), seguido de perto pelo Paraná (14,3% do total), mas ambos foram amplamente superados, ao longo daquelas quatro décadas, pelo crescimento extraordinário do Mato Grosso, o qual, em 2020/21, respondeu isoladamente por 26,7% do total da produção brasileira de soja. Adicionalmente, mas comentado superficialmente, esse movimento espacial do cultivo também vem indicando diversos outros efeitos na ocupação da terra, do nascimento do polo baiano da soja (em torno de cidades como Luís Eduardo Magalhães, Barreiras ou São Desidério) ao movimento em direção ao norte, ocupando o leste do Pará e, logo depois, adentrando terras maranhenses.

Como seria esperado, a distribuição da riqueza segue padrões similares às características da área plantada com esta leguminosa. Sendo uma mercadoria global, os preços anuais pagos aos produtores evidenciam diferenças relativamente pequenas entre os estados produtores. Se considerado o “valor bruto da produção” (VBP), em termos reais, como uma estimativa de “riqueza”, as proporções são relativamente equivalentes, embora os diferenciais de produtividade irão indicar resultados mais promissores em algumas regiões. Novamente, o Mato Grosso é o principal apropriador estadual da riqueza evidenciada sob tal indicador (um quinto do total), mas o Paraná alçou-se à segunda posição. E São Paulo, no qual a produção de soja, em área, embora tenha dobrado entre 1990 e 2020, mas sendo dez vezes menor do que o Mato Grosso, é o terceiro estado em “apropriação de riqueza”, indicando, provavelmente, que o cultivo da soja nesse estado beneficia-se de uma produtividade total de fatores bem mais elevada (por ser o estado onde, historicamente, com a cafeicultura, instalou-se primeiramente uma “cultura de modernização agrícola”).

Também é importante ressaltar que o aumento da área plantada, da produção e das exportações robustecem a cadeia produtiva da soja, hoje inteiramente globalizada. E, ao contrário de narrativas que “demonizam” sua expansão, são fatos que produzem efeitos positivos facilmente comprováveis. Um estudo recente sobre a cadeia da soja nos Estados Unidos

demonstra que as exportações desse produto representam 17% do total das exportações agrícolas daquele país, mas seus efeitos multiplicadores são notáveis. De cada dólar exportado, são gerados 1,72 dólares adicionais na economia do país, e em 2020 foram criados 135 mil novos empregos em função dessas exportações, cinquenta mil deles no setor de processamento da cadeia produtiva.<sup>95</sup>

Uma evidência indireta do poder da cadeia produtiva da soja de “irrigar monetariamente” suas regiões produtivas pode ser indicado a partir dos indicadores calculados a partir da base de dados da “Produção Agrícola Municipal” (PAM), do IBGE. Em 2020, segundo essa fonte, entre os 100 municípios com maior valor de produção (agrícola), 35 deles situavam-se no Mato Grosso, 11 no Mato Grosso do Sul, 9 na Bahia (todos no oeste baiano), 9 em Goiás, 4 em Minas Gerais e 4 em São Paulo. Alguns estados arrolam um ou dois municípios na listagem, mas todos eles, no Norte e no Nordeste (Piauí, por exemplo) entram na relação porque são produtores expressivos de soja.

Uma demonstração visual do forte espalhamento do cultivo da soja em uma grande parte do território brasileiro está mostrada na Figura 1, abaixo, organizada por Almeida et al (2022). Os autores cruzaram os dados do Censo 2017 e distribuíram o resultado pelos municípios, evidenciando uma representação espacial extraordinária do peso da produção de grãos no país, em acordo com os dados oficiais mais atualizados existentes. Concluíram que “52,4% do valor total da produção agropecuária do Brasil, obtido no período de referência do Censo Agropecuário 2017, estavam concentrados em 10% dos municípios com maior valor total da produção, abrangendo 14,3% do total dos estabelecimentos”. Em chocante contraste demonstrativo da profunda heterogeneidade prevalecente nas regiões rurais, “os 10% dos municípios com menor valor da produção representavam apenas 0,3% do valor total da produção agropecuário do país e 4,3% do total dos estabelecimentos” (Almeida et al, 2022, *passim*).

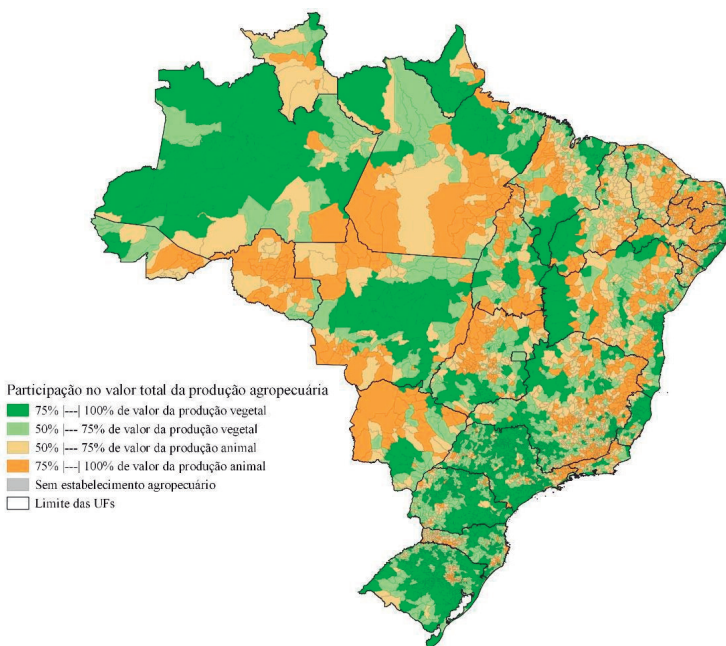
Examinando, no mapa, apenas as duas tonalidades esverdeadas, relativas à produção vegetal, desconsidere-se duas regiões. Primeiramente, o

---

95. Disponível em <https://www.ers.usda.gov/data-products/agricultural-trade-multipliers/>



extremo norte do país, pois nesse caso os dados totais são irrisórios (pois praticamente não existe produção vegetal nessas regiões), mas o cálculo relativo acaba evidenciando altas proporções, quando comparado o VBP da produção vegetal com o valor total da produção agropecuária dentro da base municipal. E, também, deconsidere-se aqui, mas por razão diametralmente oposta, o estado de São Paulo. Nesse estado, a produção de soja é também expressiva, mas, como já enfatizado, “é um caso à parte”, inclusive porque é o berço de outros cultivos de imenso valor econômico, como a cana-de-açúcar e a laranja, entre outros. Retirados esses dois casos, o restante do mapa mostra claramente a “marcha da soja” no último meio século e sua distribuição espacial, do sul ao Mato Grosso do Sul (a região em torno de Dourados), boa parte do Mato Grosso, partes de Minas Gerais, o oeste da Bahia e entrando no Maranhão e o sudoeste do Piauí. O sul de Goiás confunde essa riqueza com os cultivos de cana-de-açúcar, entre outras regiões onde desenvolveu-se algum grau de dinamismo econômico.



**Figura 1. Participação do VBP vegetal e animal, em relação ao VBP total da produção agropecuária, segundo classes de percentis do VBP municipal, Brasil (apud Almeida et al, 2022)**



Outro estudo urgente, ainda não realizado, é aquele que poderia demonstrar o efeito mais amplo do crescimento de um cultivo dinâmico, como a soja, em inúmeras regiões produtoras, atualmente sendo plantada até em estados do Nordeste, onde existem microclimas mais úmidos. Tratar-se-ia da demonstração sobre os efeitos da difusão da “cultura da modernização”, conforme acima indicado, a qual vai também influenciando um número crescente de produtores rurais, além das firmas participantes da cadeia produtiva, que também passam a procurar produtores de outros ramos produtivos, incentivando-os a modernizarem tecnologicamente suas atividades. O resultado tem sido o espalhamento desta nova volição empreendedora, com diversas ilustrações que poderiam ser documentadas nesse comentário. Não existindo espaço para tanto, citam-se apenas três situações concretas, as quais demonstram inequivocamente o aprofundamento do capitalismo agrário e seus novos preceitos decisórios e alocativos por parte dos agentes econômicos. São exemplos empíricos que abarcam regiões geográficas distintas entre si, assim comprovando a ampla concretude desse movimento social e econômico.

### **3.2.1 O caso do algodão**

O primeiro deles, notável em si mesmo, diz respeito ao caso do algodão.<sup>96</sup> No passado, até a década de 1980, era dominante no Nordeste rural o algodão arbóreo (“mocó”), plantado por prováveis 2 milhões de pessoas ocupadas, utilizando em torno de 4 milhões de hectares. Somente no Ceará eram 1,2 milhão de hectares nos anos setenta (atualmente 20 mil). Praticamente todos os produtores utilizando áreas mínimas de plantio, em suas pequenas propriedades. Naqueles anos, o Brasil produzia em torno de 1,2 milhão de toneladas (3% da produção mundial) e se importava algodão. Foi um cultivo, contudo, que passou a ser dizimado por uma praga, o inseto chamado de bicudo, contra a qual os controles recomendados eram insuficientes. Ocorreu, em decorrência, uma radical mudança, tanto espacial quanto social e econômica.

---

96. O autor manifesta seus sinceros agradecimentos a Liv Soares Severino (Embrapa, em Sinop) por suas minuciosas e rigorosas informações sobre a trajetória do algodão no Brasil.

Atualmente, a área plantada total com algodão caiu para 1,7 milhão de hectares, mas a produção subiu para 4,3 milhões de toneladas, pois a produtividade disparou 900% (de 280 kg/ha para 2.600 kg/ha). Quase toda a produção (nesse caso, o algodão agora herbáceo) está nas mãos da agricultura empresarial de larga escala, especialmente no Mato Grosso e no oeste da Bahia (onde situam-se os vinte municípios maiores produtores). O Brasil responde hoje por 20% das exportações mundiais. Graças ao aumento da produtividade, o chamado efeito poupa-terra atingiu 13,3 milhões de hectares. Esse caso reflete indiscutivelmente o efeito da “narrativa da modernização”, pois os produtores de algodão, em sua maioria, são empresários rurais que perceberam as chances de “maximizar seus lucros” em uma atividade de maior complexidade tecnológica, para a qual já estavam preparados, pois eram antes produtores modernizados de soja, também no Centro-Oeste. O algodão é exploração agrícola de muito maior complexidade técnica e cada hectare plantado exige (aproximadamente) dez vezes mais capital do que cada hectare plantado com soja. O cultivo e sua expansão somente foram possíveis com os recursos de capital próprio formados anteriormente e também com a estruturação da logística que a cadeia produtiva da soja havia imposto na região, incluindo as relações comerciais com compradores internacionais.

A exploração do algodão é extremamente sofisticada e cara, mobilizando forte competência técnica em todas as suas etapas. A qualidade da fibra exige laboratórios específicos de alta densidade tecnológica. O combate ao bicudo, por exemplo, exige colaboração coletiva em largas áreas ocupadas por diversas propriedades, envolvendo grande número de propriedades e, por esta razão, formou-se a Associação Brasileira de Produtores de Algodão, a qual coordena uma série de protocolos de controle, essenciais ao sucesso produtivo e econômico da atividade. É uma história rural que demonstra a crucial importância do aprendizado técnico anterior, com a soja e seus complementos (trigo, no Sul e, depois, milho, no Centro-Oeste), para viabilizar esse salto produtivo na direção do algodão.

### 3.2.2 A migração espacial do arroz

Outro caso emblemático dos efeitos gerais da expansão da soja diz respeito aos seus impactos no cultivo de arroz. Fora do “centro asiático”, onde estão os mais importantes países produtores, o Brasil é o principal consumidor e, também, o maior produtor mundial. Em 2019, foram 10,3 milhões de toneladas produzidos em 180 mil estabelecimentos rurais, a vasta maioria deles (94%) utilizando 10 hectares ou menos com o plantio desse que é o terceiro maior cultivo cerealífero mundial, após o milho e o trigo. No caso brasileiro, em pouco menos de meio século, em movimento diretamente ligado à modernização capitalista do setor, verificou-se uma inversão produtiva significativa, a qual prova cabalmente a nova racionalidade econômica dos produtores. Em 1975, 70% da área colhida com arroz se distribuía em cinco estados (Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Maranhão e São Paulo), sendo que 80% desta produção era produzida em “terras altas”, ou seja, o antigo “arroz de sequeiro” que não utiliza irrigação. Em 2019, no entanto, quase 70% da área colhida se reduz a dois estados, Santa Catarina e, em particular, o Rio Grande do Sul. E, desse total, 76% é plantado sob sistemas de irrigação. Por que teria ocorrido esta radical inversão nos métodos de produção e na distribuição geográfica? Em artigo recente, especialistas sugerem a resposta:

“Vários fatores contribuíram para essas transformações, entre eles, a extraordinária *expansão da soja* no Cerrado, a preferência do consumidor doméstico por grão com aspecto visual vítreo característico do arroz irrigado e o risco de perda por adversidade climática, como a ocorrência de veranico durante o cultivo e o excesso de chuva na época da colheita (...) outros fatores são a *baixa competitividade do arroz de terras altas diante do irrigado* em termos de preço e qualidade; as iniciativas de modernização da indústria de beneficiamento de arroz irrigado (...) dificilmente o arroz de terras altas voltará a ser a atividade econômica que foi no passado” (Santana et alii, 2022, p. 52 e 68, grifos acrescidos).

O que os dados demonstram é que a produtividade física, nos dois estados sulistas, é expressivamente mais elevada e, desta forma, os antigos produtores de arroz do centro do Brasil não conseguiram mais competir com os orizicultores sulistas. Passaram então a substituir o arroz por outros cultivos mais rentáveis, como a soja. O fato também demonstran-

do outra mudança destacada nascida com as transformações da economia agropecuária, que se relaciona à distribuição (atacado e varejo), a qual igualmente se modernizou espantosamente no Brasil dos anos recentes.

### **3.2.3 O capitalismo requer a intensificação produtiva**

Finalmente, o terceira ilustração a ser citada diz respeito a uma típica tendência que a exacerbação do *modus operandi* da atividade usualmente produz em diferentes atividades e setores produtores. Se relaciona à intensificação do processo produtivo e a expansão da soja sob uma ótica tipicamente capitalista, no Centro-Oeste, vem demonstrando empiricamente o fato. Os agentes, no caso, buscam maximizar o uso do recurso terra durante todo o ciclo agrícola e, para tanto, após alguns anos de experimentação, usando sementes precoces de soja e ajustando os períodos de plantio, passaram a produzir mais uma safra de milho durante o ano, inicialmente chamada de “safrinha”, pois sua produção era ainda menor do que a então “safra principal” de milho, na sequência do plantio da soja. Posteriormente, com o funcionamento bem sucedido desta distribuição dos plantios, a safrinha se tornou a principal, atualmente sendo mais importante em termos de volume de produção. O aspecto a ser destacado, nesse caso, contudo, é o uso intensivo do recurso terra para a produção de mercadorias, não existindo mais os períodos em que a terra deixa de ter utilização produtiva, permanecendo em “pousio”. É mais uma evidência de uma nova racionalidade econômica que crescentemente orienta dos comportamentos dos produtores rurais.

### **3.2.4 Por que a “virada” em 1997?**

Há um esclarecimento ainda necessário. Por que esta seção sugere em seu título o ano de 1997? A resposta também nos remete a outro aspecto essencial do capitalismo agrário, a produtividade total de fatores (PTF), uma relação entre o índice de produto total e o índice total dos insumos. O cálculo do produto total abarca a contribuição de 75 itens das produções vegetal e animal. Ao se analisar de forma espacialmente desagregada esses indicadores em todo o Brasil rural, imediatamente se percebe a magnitude

da “dinâmica econômica” da agropecuária em todo o território nacional. A PTF, quanto mais elevada for, comparativamente (ou entre os municípios ou, então, entre países ou, ainda, entre distintos períodos de tempo), necessariamente reflete níveis mais expressivos de capitalização. Trata-se, de fato, de uma “medida de eficiência”, a qual incorpora um adensamento tecnológico e esse, por sua vez, pressupõe a intensa utilização de diferentes insumos, máquinas e processos, além de aprofundar a complexidade, técnica, prática e organizacional, e elevar os custos totais.

Se os indicadores são relativamente significativos, implicará, portanto, em maior integração aos mercados a montante e a jusante, no sentido de modernizar a produção e, assim, *mais capital* envolvido nas atividades desenvolvidas. Desta forma, comparando-se o período anterior à transformação produtiva da década de 1970 com os anos posteriores, o contraste não poderia ser mais chocante. De acordo com estudos realizados, entre 1948 e 1969, 92% dos ganhos da produção agrícola total resultante dos principais cultivos deveu-se exclusivamente à expansão da área plantada (Patrick, 1975). Mas, no período entre 1975 e 2020, em média, 87,8% do crescimento do produto agropecuário foi devido exclusivamente aos ganhos de produtividade (Gasques, 2020).

E 1997 foi um ano-chave nesta sequência, pois foi o ano em que se verificou uma “quebra estrutural” da PTF. A partir desse ano esse indicador elevou-se consideravelmente garantindo, nos anos seguintes, o crescimento espetacular da economia agropecuária brasileira. Entre 1975 e 1997 o crescimento médio anual da PTF atingiu 3,02%, mas a partir da virada do século esse indicador saltou para 3,84% anuais, pelo menos até 2010, conforme estimativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Esse período foi de altos preços de soja e produziu o chamado “*boom de commodities*”, impulsionado pela extraordinária demanda da China. No último decênio, em face das turbulências da economia mundial (e a brasileira, especificamente), além de diversas sequências climáticas negativas, esse indicador oscilou para baixo, e sua média caiu para 1,56% ao ano, entre 2011 e 2020. Mas, analisado o período mais longo, entre 1975 e 2020, o produto total da agropecuária cresceu cinco vezes (100 para 504), enquanto a PTF cresceu

também de forma expressiva (100 para 378). Tal fato foi possível porque verificou-se pequeno aumento no uso de insumos, com seu indicador subindo de 100 para 133 (Gasques et al, 2022).

Em consequência dos avanços da produtividade, as tendências principais da intensificação capitalista no campo também vêm se afirmando, além do crescimento da PTF – a redução da mão de obra utilizada (em função da mecanização ou novos processos poupadores do fator trabalho), o crescimento exponencial dos níveis de capitalização e, igualmente, a crescente especialização dos estabelecimentos rurais.

Em especial, afirma-se uma crescente concentração da riqueza, evidenciada por diversos indicadores, inclusive a escala de produção em muitas cadeias produtivas (Alves et al, 2020). No caso da soja, por exemplo, enquanto nos três estados sulistas pouco menos de 200 mil estabelecimentos rurais produzem um terço da produção total, usando uma área média de 51 hectares, no Centro-Oeste a média da área usada para a produção de soja sobe para 636 hectares e na região os estados produtores respondem por aproximadamente 45% do total da produção (sob a responsabilidade de 22 mil estabelecimentos rurais). E na região mais recente ocupada, o norte do Brasil, são apenas 2,6 mil estabelecimentos rurais, com área média de 1.379 hectares, esta região produzindo em torno de 11% do total da produção de soja do país.

Essas informações regionais são de imensa importância por outro ângulo, o qual, novamente, introduz uma dimensão inédita, quando comparado aos outros ciclos econômicos do passado. Diz respeito à crescente produção de riqueza gerada pela expansão da soja e sua correspondente expansão da cadeia produtiva e suas firmas participantes (mais agroindústrias, mas também mais serviços e mais empregos e mais receitas) e a *distribuição* desta riqueza. Ou seja, está se falando da mercadoria agrícola que mais riqueza produz na história rural recente, mas seus resultados econômicos se distribuem amplamente, seja do ponto de vista dos beneficiários como também espacialmente. Basta citar novamente as duzentas mil propriedades rurais sulistas dedicadas à produção desta leguminosa, mencionadas acima, sob a responsabilidade de pequenos produtores. Em

consequência, embora sem existirem estudos empíricos demonstrativos, é também evidente que o surgimento da soja e suas trajetórias seguintes apontam, pela primeira vez, um ciclo econômico que também distribui riqueza, democratizando, ainda que apenas parcialmente, o acesso aos benefícios econômicos e financeiros a maior número de famílias rurais e firmas envolvidas. A relação histórica, no passado, entre a grande propriedade territorial e a riqueza gerada não se reproduz no caso da soja, na maioria das regiões. A desenvoltura econômica de diversas regiões produtoras, a multiplicação de firmas direta ou indiretamente ligadas à cadeia produtiva, as receitas municipais (e seus impactos sociais) são provas empíricas de uma transformação que, em parte considerável, é também (relativamente) virtuosa do ponto de vista social.

Uma síntese conclusiva sobre esta “grande transformação” pode ser extraída das três tabelas apresentadas a seguir, as duas primeiras discutidas mais detalhadamente no capítulo de Geraldo Sant’Anna Camargo de Barros incluído nesta coleção de textos (ele sendo o responsável principal pela preparação dos dados originais). A Tabela 1 resulta do cálculo do “PIB do agronegócio”, incluindo, portanto, não apenas o agregado econômico da produção agropecuária dentro da porteira, mas igualmente a riqueza gerada pelos setores agroindustriais externos aos imóveis rurais. Mais importante ainda, todos os serviços associados à dinamização da economia agropecuária, os quais vêm se multiplicando intensamente (bastante recordar o fenômeno das *startups* formadas para o setor). Conforme se deduz da tabela, os valores mostram o forte crescimento do segmento diretamente ligado à agropecuária, que experimentou um aumento de 196% nos últimos quinze anos – em termos reais, ressalte-se. Mas os dados igualmente demonstram a multiplicação dos gastos com insumos em geral e, em particular, a importância econômico-financeira dos serviços associados ao setor agropecuário, os quais devem crescer ainda mais com o passar dos anos.

Sem surpresa, a Tabela 2 demonstra tal dinamismo por outro ângulo, a produtividade do trabalho, conforme é calculada em reais por hora trabalhada. Notar que na agropecuária é onde se situa o incremento mais

notável, pois se multiplicou por 4,8 nos mesmos quinze anos analisados. Esse foi o período, repetindo o afirmado nas páginas anteriores, durante o qual houve a intensa modernização tecnológica do setor. Assim, em decorrência da intensificação tecnológica e a crescente sofisticação do trabalho, a produtividade da economia agropecuária observou um aumento de quase 150% entre 1995 e 2020.

Por fim, a Tabela 3 mostra indicadores que destacam o movimento do capital na economia agropecuária, impulsionando os produtos globalizados e capazes de produzir mais riqueza, em detrimento dos produtos mais tradicionais e típicos do mercado interno (os quais se defrontam com uma estrutura de rendas pessoais não apenas concentrada, mas com a vasta maioria da população detentora de renda mais baixa). Separados quatro produtos tipicamente de exportação e quatro outros dedicados quase exclusivamente ao mercado doméstico, suas respectivas participações relativas, em relação a um total do VBP agropecuário constituído por 32 ramos produtivos, o movimento é inverso, quando comparados os últimos vinte anos (2000 e 2020). Enquanto os quatro primeiros avançam para uma soma relativa que logo alcançará a metade do VBP total produzido, nos próximos anos, os quatro produtos voltados ao mercado interno observaram uma queda relativa, no mesmo período analisado. Esses dados, desta forma, sugerem uma economia agropecuária cada vez mais internacionalizada e voltada às exportações.

**Tabela 1. PIB do setor agroalimentar (em bilhões de reais, valores de 2021) e seus segmentos formadores, 1995 e 2021**

PIB do “agronegócio”	1995	%	2021	%
Insumos	43	2,6	136	5,7
Agropecuária	232	14,0	687	28,9
Agroindústria	527	31,8	536	22,6
(Agro) Serviços	853	51,6	1.017	42,8
Total	1.656	100,0	2.376	100,0

**Fonte:** cálculos de Geraldo S. C. Barros (consultar seu artigo, nesta coleção)



**Tabela 2. Produtividade setorial do trabalho (em R\$ por hora trabalhada e em valores de 2019)**

Produtividade	1995	2020	Taxa de crescimento
Agropecuária	4,3	20,5	4,8 x
Indústria total	38,8	40,4	1,0 x
Serviços	33,5	40,3	1,2 x
Total	27,5	38,3	1,4 x

Fonte: Laboratório de Produtividade da FGV (consultar o artigo de Geraldo S. C. Barros, nesta coletânea)

**Tabela 3. Participações relativas de “commodities e produtos típicos de mercado interno, 2000 e 2020, em relação ao VBP total da agropecuária**

Produto	% em 2000	% em 2020
Café	7,31	3,89
Laranja	3,26	1,66
Frango	7,35	8,80
Soja	13,16	27,01
% sobre total geral	31,08	41,36
Arroz	3,89	1,89
Feijão	2,64	1,47
Mandioca	2,52	1,17
Leite	5,28	4,81
% sobre total geral	14,33	9,34

Fonte: MAPA. O cálculo do VBP total inclui 32 subsetores da produção vegetal, animal e da silvicultura

## 4. Conclusões

Quais as conclusões mais destacadas poderiam ser extraídas dessa concisa história rural brasileira contemporânea, relatada sob formato essencialmente histórico-factual e ancorada somente em algumas “vinhetas” emblemáticas e sem ousadas ambições de correspondê-la a um modelo teórico?

Adentrando o presente século, os observadores atentos às particularidades da vida econômica e sócio-política nacionais certamente notaram uma persistente inversão, embora em lenta ocorrência e quase invisível. Se iluminada vivamente, talvez surpreendesse a maioria, ao ser comparada essa mudança com o período imediatamente anterior ou, ainda mais remotamente, ao passado antigo. Eis o fato: estaríamos sendo publicamente informados, cada vez menos, sobre situações relacionadas diretamente aos processos *sócio-políticos* do “mundo rural” e às vivências costumeiras daquelas regiões ligadas ao nosso vasto interior, seja para repetir temas antes citados, ou então assuntos talvez constituídos nos anos mais recentes.

Sob esse foco que antes existia tão vivamente (nas páginas dos jornais mais antigos, por exemplo), diretamente ligado aos processos sociais ou ao cotidiano das populações moradoras daquelas regiões, quase sempre foram informações depreciativas da vida rural, destacando a pobreza e a precariedade generalizadas, conflitos diversos, a inexistência de direitos, a concentração da propriedade e seus padrões de poder, ou mesmo situações causadoras de algum assombro, como a existência de formas de trabalho próximas à escravidão. Tais relatos, outrora obrigatórios, presentes até em análises de autores conservadores, vêm sendo gradualmente substituídas no presente século por outro foco que se avulta, igualmente alarmante e ameaçador, o qual, paulatinamente, vai se tornando o único olhar negativo associado ao rural e sua economia – os temas ambientais.

O desfazimento paulatino dos temas sociais e políticos típicos do “mundo rural” e a ênfase no novo e problemático foco citado não são percepções fugazes ou meramente episódicas, mas assentam-se nos dados da realidade. Para não insistir com os conhecidos dados relativos às queimadas anuais e à alarmante erradicação da floresta, em 1971 eram 3 milhões de hectares desmatados na Amazônia, mas atualmente o total já alcança 27 vezes mais (81 milhões de hectares). Esse último indicador, diga-se de passagem, é quase equivalente ao *total nacional* da área agrícola plantada. Assim, a problematização crítica de comentaristas e estudiosos, antes enfaticamente social e política (às vezes inclusive cultural), quase sempre dirigida à estrutura de propriedade da terra e seus putativos efei-

tos deletérios, mudou o campo prioritário de argumentação. Atualmente ancora-se, quase com exclusividade, nas relações entre a expansão da economia agropecuária e seus impactos ambientais, sua ilustração espacial mais saliente sendo a crise decorrente da imparável destruição no norte amazônico.

Em paralela contraposição, generalizou-se uma crescente e sempre otimista difusão de informações sobre um rural *produtivo-tecnológico* (e suas implicações econômicas), propiciando narrativas sobre um setor que vem sendo intitulado de “espetacular”, quando examinado apenas por esse ângulo, introduzindo visões enaltecidas sobre uma parte da economia que (finalmente) estaria conseguindo competir em termos internacionais. Se avaliadas essas tendências contrastantes por alguma das métricas vinculadas às mídias digitais, se perceberia essa dualidade entre uma ausência gradual do “rural agrário” e seus ingredientes sociais, culturais e políticos, permanecendo tão somente o “rural agrícola” dos debates econômicos ou financeiros, associados à exuberância tecnológica da produção agropecuária. Em síntese algo simplória, vai sendo apagado o rural do passado, enquanto emerge um rural já vigoroso no presente, e sob um futuro supostamente ainda mais promissor (Pedroso e Navarro, 2020).

Trata-se de uma inversão causadora de amplas consequências, pois rompe definitivamente com a consciência dos brasileiros sobre a nossa História, em todos os âmbitos da sociedade. Seriam numerosas as ilustrações, não citadas nesse texto. O pano de fundo para esta oposição entre “o rural social”, epítome do atraso que vai desaparecendo, e o impressionante “rural tecnológico” (e financeiro) que desponta, resulta das duas marcas principais que vêm caracterizando o desenvolvimento agrário no último meio século.

Uma face mostra o crescente poderio econômico e financeiro de um setor que vem experimentando forte intensificação produtiva, capitaneado pelo crescimento acelerado da cadeia da soja (ou dos grãos, em geral) e receptivo às inovações ofertadas pela revolução tecnológica em curso e já solidamente articulado às cadeias globais de valor. Uma parte da economia que, ressalte-se, cresce espantosamente, *pari passu* ao processo de

desindustrialização endêmico que observamos. Por isso, é possível afirmar sem hesitação que, há pelo menos vinte a trinta anos, a agropecuária vem “salvando” a economia brasileira, ofertando expressivos saldos positivos anuais na balança comercial. Em decorrência desse movimento de modernização e aprofundamento do capitalismo agrário, avolumam-se as evidências de concentração da riqueza (em todas as suas modalidades) nos diversos ramos da produção agropecuária.

A moderna agropecuária empresarial que está sendo estruturada nas propriedades rurais e o seus correspondentes enlaces com o setor agroindustrial (juntos constituem as “cadeias produtivas” ou “cadeias de valor”) se ampliam sob vínculos cada vez mais firmes e até rígidos, com a agricultura e a pecuária, no campo, sendo determinadas, especialmente em sua formatação tecnológica, pelas firmas não agrícolas mais poderosas presentes nas referidas cadeias e, sobre todo o sistema agroalimentar, cada vez mais, imperam os interesses financeiros.<sup>97</sup> A importância da agroindústria que surgiu em torno da modernização da agropecuária não pode ser minimizada, pois vem assumindo importância notável *vis-à-vis* a indústria de transformação sem relações diretas com o agronegócio. Como esta última é a parte da indústria que vem mostrando sinais de fragilização há muitos anos (e, por isso, o processo de desindustrialização em curso), relativamente assume importância decisiva a agroindústria para produzir riqueza, empregos e serviços, inclusive de forma descentralizada, em acordo com as regiões dinâmicas da produção agrícola e pecuária. Existem provas estatísticas: em 2005, o valor total do setor agroalimentar (ou seja, incluindo todas as cadeias produtivas) correspondia a 53,4% do valor total produzido pela indústria de transformação sem relações com o agronegócio, mas esta proporção saltou para 66% em 2020, uma distância que deve ser reduzida ainda mais nos anos adiante. Sob tais mudanças, um dos mais reputados economistas brasileiros, com longa experiência na análise

---

97. “a ‘new’ capitalism emerged in the last decades of the twentieth century (...) a shift in what has always been capitalism’s core dynamic: the logic of investment, as it works through production, exchange, and consumption. Since 1980, a preference for liquidity over long-term commitment has dominated capital investment as never before” (Levy, 2021, p. 587).

dos negócios do campo, indica algumas características desse conjunto de relações ora em curso. Em comunicação pessoal, o pesquisador destaca:

“o agronegócio brasileiro tem um modelo de crescimento solidamente estabelecido em torno da elevação da produtividade e da competitividade no mercado global, sem subsídios relevantes, e isto é algo único (...) essa rota de expansão ainda vai durar por muito tempo (...) no plano da produção, a agricultura de precisão é a mudança mais relevante. *Esse caminho implica em maior integração de agricultura, indústria e serviços* (...) um grande mundo está se abrindo na criação de valor tanto no desenvolvimento de novos produtos como no redesenho e rejuvenescimento de setores maduros, como no caso do café (...) *as relações entre o agronegócio e a indústria são muito mais intensas, profundas e diversificadas do que se imagina. Elas deverão se aprofundar ainda mais*” (José Roberto Mendonça de Barros, 2021, manuscrito não publicado, grifos acrescidos)

Entretanto, há a outra face, sobre a qual pouco se discute, fruto indissociável da primeira – é o aprofundamento da desigualdade social no campo, como nunca teria ocorrido (Alves, 2020; Hoffmann e Jesus, 2020). Mas, sobre esse lado social, há um importantíssimo esclarecimento a ser considerado, o qual, de fato, minimiza em termos quantitativos a sua aparente gravidade. Esse padrão assimétrico na distribuição da extraordinária riqueza criada em cada ciclo agrícola vem sendo operado sobre uma faceta inédita em nossa história: envolve menos e menos contingentes populacionais, em termos quantitativos, pois a maior parte da pobreza rural vem sendo empurrada para fora das regiões rurais, um espaço que congrega atualmente meros 15% do total da população. O resultado é que *os temas sócio-políticos do passado, igualmente, vão sendo transferidos para os centros urbanos*, pois a população propriamente rural vai se tornando rarefeita, quando dispersa no vasto território do interior. Uma palavra como pobreza, antes associada de imediato àquelas regiões, vai sendo crescentemente correspondente aos conglomerados urbanos. Outro efeito político, a título ilustrativo, é que expressões quase mágicas, meio século atrás, como “questão agrária” e (a ausente) “reforma agrária”, frequentemente vinculadas a quase todos os nossos males, esfumaçaram-se no presente século, sendo hoje expressões citadas raramente.

Por que, em termos genéricos, o “rural” que permanece sob o holofote público tem sido somente aquele relacionado ao dinamismo econômico

e à intensificação tecnológica das atividades agropecuárias? Ou seja, se menciona apenas o “rural agrícola” do setor produtivo, como se fossem atividades nas quais não existissem cidadãos, grupos sociais e vida humana ativando-as. Assim, aos poucos o “rural agrário” vai desaparecendo do imaginário coletivo.

Ainda que sob limitações analíticas, interpretar preliminarmente essa fundamental transição, a qual abre um novo capítulo na história brasileira, foi o objetivo desse artigo.

## Referências

Almeida, M.M.T.B. et al, “Distribuição do valor total da produção agropecuária municipal segundo os dados do Censo Agropecuário 2017”, apresentado no Congresso da SOBER, Natal, 2022

Alves, E. A. et al, “A concentração do valor bruto da produção e a pobreza segundo o censo agropecuário de 2017”. In: Navarro, Z. (org), *A economia agropecuária brasileira. A grande transformação*. São Paulo: Editora Baraúna, p. 176-182, 2020

Barretto, A. et al. *Recuperación post pandemia más sostenible em America Latina y el Caribe: alternativas para el desarrollo de una pecuaria sostenible y de bajo carbono en Brasil*. Santiago do Chile, CEPAL, 2022 (no prelo)

Benetti, M. D., *Origem e formação do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul*. In: FEE (Série Teses, nº 5), 1992 (Dissertação de Mestrado, CPDA/UFR-RJ, 1981)

Bolliger, F., “Brasil agropecuário: duas fotografias de um tempo que passou”. In: Buainain, A. M. et al (orgs), *O mundo rural no Brasil do século 21*. Campinas: UNICAMP/Embrapa, p. 1049-1080, 2014

Buainain, A. M., “Alguns condicionantes do novo padrão de acumulação da agricultura brasileira”. In: A. M. Buainain, A.M. et al (orgs), *O mundo rural no Brasil do século 21*. Campinas: UNICAMP/Embrapa, p. 211-240, 2014

Camargo, A. A, “A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)”, in: Fausto, B. (org). *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano*. São Paulo: Difel, 1981, p. 121-224 (Tomo III)

Chaddad, F. R. *The Economics and Organization of Brazilian Agriculture*. Londres: Academic Press e Elsevier, 2016. Edição brasileira, *Economia e organização da agricultura brasileira*. São Paulo: GEN/Atlas, 2017.

Clapp, J. e Isakson, S., “Risky returns: The implications of financialization in the food systems”. In: *Development and Change*, 49(2): 437-460, 2018

Coyle, D. *Cogs and Monsters. What Economics is, and what it Should be*. Princeton University Press, 2021

Christophers, B. *Rentier Capitalism. Who Owns the Economy and Who Pays for It?* Londres: Verso Books, 2020

Darwin, C. *Viagem de um naturalista ao redor do mundo*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008 [1845]

Delgado, G. C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone, 1985

Duncan, K.; Rutledge, I. e Harding, C. (orgs). *Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

Faoro, R. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021

Fuglie, K. et al, *Harvesting Prosperity. Technology and Productivity Growth in Agriculture*. Washington: The World Bank, 2020

Gasques, J. G. et al, “A dinâmica produtiva e tecnológica agrícola. Uma análise sobre desempenhos municipais”. In: Navarro, Z. (org), *A economia agropecuária brasileira. A grande transformação*. São Paulo: Editora Baraúna, p. 102-122, 2020

Gasques, J. G. et al, “Produtividade e crescimento. Impactos de políticas”. Brasília, 2022 (a ser publicado)

GPP (Grupo de Políticas Públicas). *A conjuntura da pecuária brasileira*. Piracicaba: GPP/ESALQ/USP, 2022 (a ser publicado)

Kageyama, A. e Silva, J. G., “Os resultados da modernização agrícola dos anos 70”, in: *Estudos Econômicos*, 13(3), p. 537-559, 1983. São Paulo: FIPE

Hobsbawm, E. *Era dos extremos. O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

Hoffmann, R. and Ney, M. G., “Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil”. In: Gasques, J. G. et al (orgs), *A agricultura brasileira. Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, p. 45-64, 2010

Hoffmann, R. e Jesus, J.G., “Desigualdade na agricultura brasileira: renda e posse da terra”. In: Navarro, Z. (org), *A economia agropecuária brasileira. A grande transformação*. São Paulo: Editora Baraúna, p. 123-175, 2020

Klein, K., and Luna, F. V. *Feeding the World. Brazil's Transformation into a Modern Agricultural Economy*. Londres: Cambridge University Press, 2018. Edição brasileira, *Alimentando o mundo. A transformação da moderna economia agrícola do Brasil*, 2019. São Paulo, Editora Oficial do Estado de São Paulo.

Levy, J. *Ages of American Capitalism. A History of the United States*. Nova York: Random House, 2021

Levy, J., “Capital as process and the history of capitalism”, in: *Business History Review*, 91(3), p. 483-510, 2017

Linhares, M. Y. e Silva, F. C. T. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999

Maia, A. G., “Rural Brazil: a social and economic space without farmers?” In: Buainain, A. M. et al (orgs), *Agricultural Development in Brazil. The Rise of a Agro-Food Power*. Nova York: Routledge, p. 152-162, 2019

Martine, G e Garcia, R. C. *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Caetés, 1987

Martins, J. S. *O cativo da terra*. São Paulo: Contexto, 2013 (originalmente publicado em 1979)

Martins, J. S., “Meandros da Semana de 22”, in: *Valor Econômico*, 11 de fevereiro de 2022, p. 22-23

Miranda, E. E. et al, “Intensificação produtiva da agricultura e regularização ambiental: encontros e desencontros entre o Censo Agropecuário e o Cadastro Ambiental Rural”, in: Navarro, Z. (org), *A economia agropecuária brasileira. A grande transformação*. São Paulo: Editora Baraúna, p. 42-101, 2020

Navarro, Z., “Nunca cruzaremos este rio. A estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a ‘sociologia militante’, e o ocaso da reforma agrária no Brasil”, in: *Redes*, 13(2), p. 5-51, 2008

Navarro, Z., “Por que não houve (e nunca haverá) reforma agrária no Brasil?”. In: Buainain, A. M. et al (orgs), *O mundo rural no Brasil do século 21*, p. 695-724, 2014. Campinas: UNICAMP/Embrapa

Navarro, Z., “As três fases de uma sociologia única dos processos rurais no Brasil”, in: Frehse, F. (org), *A Sociologia enraizada de José de Souza Martins*. São Paulo: Editora Com-Arte, p. 47-72, 2018

Navarro, Z., “Meio século de interpretações sobre o rural brasileiro (1968-2018)”, in: *Revista de Economia de Economia e Sociologia Rural*, 57(3), p. 472-489, 2019. Versão em inglês em Buainain, A. M. et al (orgs), *Agricultural Development in Brazil. The Rise of a Agro-Food Power*. New York: Routledge, p. 228-247, 2019

Navarro, Z., “Ensaio introdutório: o mundo rural de ponta-cabeça”. In: Navarro, Z. (org). *A economia agropecuária brasileira. A grande transformação*. São Paulo: Editora Baraúna, p. 9-41, 2020

Navarro, Z., “O ‘mundo rural’: o novo emerge sobre as raízes do passado”. In: Torres, J.C. Brum (org). *O país do futuro e seu futuro*. Porto Alegre: LP&M Editores, 2022a, no prelo (Capítulo 10)

Navarro, Z., “The (un)feasibility of inclusive rural development in Brazil”. In: Søndergaard, N. et al (orgs), *The Sustainability Challenges of Brazilian Agricul-*



*ture: Governance, Inclusion, Innovation*, Editora Springer (no prelo), 2022b (Capítulo 4)

Pastore, A.C., *Erros do passado, soluções para o futuro. A herança das políticas econômicas brasileiras do século XX*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2021

Pedroso, M. T. M. e Navarro, Z., “O Brasil rural – do passado agrário ao sistema agroalimentar global (1968-2018)”, in: *Colóquio*, 17(1), p. 1-15, 2020

Patrick, G., “Fontes de crescimento na agricultura brasileira”. In: C. Contador (org). *Tecnologia e desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 89-110, 1975 (Série Monografias, 17).

Ramos, P., “Uma história sem fim: a persistência da questão agrária no Brasil contemporâneo”. In: BUAINAIN, A. M. et al (orgs), *O mundo rural no Brasil do século 21*. Campinas: UNICAMP/Embrapa, p. 655-694, 2014

Santana, Carlos e Gasques, J. G., “O Estado na agricultura brasileira: seis décadas de evolução”. In: Navarro, Z. (org). *A economia agropecuária brasileira. A grande transformação*. São Paulo: Editora Baraúna, p. 183-220, 2020

Santana, C. et al, “O futuro do arroz de terras altas no Brasil: cultivo de oportunidade”, in: *Política Agrícola*, 31(2), p. 33-50, 2022

Wood, E. M. *The Origin of Capitalism. A longer View*. Londres: Monthly Review Press, 1999