

Introdução

John Wilkinson

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

WILKINSON, J. Introdução. In: *O estado, a agricultura e a pequena produção* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, pp I-X. ISBN: 978-85-9966-271-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Introdução

O debate sobre a questão agrária no Brasil durante a década de 70 pode ser visto, retrospectivamente, como uma tentativa de enfrentar a superação política e econômica, pós-golpe militar, do debate clássico “feudalismo x capitalismo” dos anos 50 e 60.

Politicamente, o golpe de 64 fechou as portas para a reforma agrária; economicamente, o “milagre brasileiro” pós-68 redefiniu a natureza do mercado interno, tomando redundante a própria reivindicação pela reforma agrária em sua conotação tradicional,¹ independentemente da conjuntura política.

Os principais autores que estabeleceram os termos desse debate,² em nome de um ataque ao esquema dualista da tese “feudal” e à sua imagem conservadora refletida na versão cepalina,³ substituíram este esquema por uma versão harmoniosa do mesmo dualismo.

O “atraso”⁴ do setor agrário antes considerado um freio ao crescimento industrial por induzir ao subconsumo, passou a ser encarado como pré-condição estrutural para a acumulação na indústria, aumentando a taxa de lucro pela redução nos custos do capital variável. Tratar-se-ia de uma variante, particular às economias não-coloniais e não-imperialistas, da “acumulação primitiva”, substituindo a clássica expropriação dos meios de produção do campesinato pela expropriação de sua produção.⁵

Uma tal articulação, quer teorizada como um mecanismo de

¹ Entendida aqui no seu sentido econômico, enquanto necessidade de se expandir o mercado para bens de consumo básicos até o setor rural como condição para o crescimento econômico sustentado. Ver, no Capítulo Três, a bibliografia sobre o debate “feudalismo x capitalismo”.

² Ver a bibliografia básica sobre este debate citada no Capítulo Um e na Conclusão.

³ Para uma análise abrangente da CEPAL ver Andrade, Regis de C. *The Economics of Underdevelopment, the State and Politics in ECLA's Doctrine*, s.d. (mimeo).

⁴ Esta expressão e o termo “arcaico” integram a fórmula caracteristicamente imprecisa usada por Francisco de Oliveira em seu trabalho fundamental *Crítica à razão dualista, Estudos CEBRAP 2*, 1972.

⁵ Ao que parece, Oliveira teria em mente também o outro aspecto da acumulação primitiva – a espoliação colonial.

acumulação “estrutural e não apenas genética”⁶ nas condições do capitalismo dependente,⁷ quer teorizada como uma “transição cristalizada” específica do capitalismo autoritário,⁸ compartilha com a concepção tradicional uma visão dualista do próprio setor agrário.⁹

A manutenção da agricultura camponesa de subsistência, além de alimentar a acumulação industrial, teria servido de forma idêntica ao setor agropecuário exportador, pela redução dos custos do trabalho rural. Este setor exportador, por fornecer as divisas para a importação de bens de capital, foi visto como o objeto exclusivo dos estímulos modernizadores da parte da política estatal.

De acordo com esta posição, o setor de subsistência permaneceu imune a estas medidas modernizadoras; além disso, devido a sua subordinação ao capital comercial, foi impedido de sofrer os efeitos de possíveis incentivos provenientes do mercado. Por outro lado, a questão do mercado interno tinha sido resolvida pela redefinição do setor de bens de consumo, a qual, por sua vez, gerou uma correspondente concentração do

⁶ Ver Oliveira, *Op. cit.* Entretanto, em seu último trabalho sobre a intervenção estatal no Nordeste e a criação da SUDENE, o autor vê esta última como fator de homogeneização das condições socioeconômicas para a instalação do capitalismo na região. Embora não sejam extraídas as implicações desta posição, ela ao que parece indicaria o fim de uma articulação estrutural com o “arcaico” setor rural. Ver *Elegia para uma re(li)gião*, Paz & Terra, 1971.

⁷ Usamos este termo aqui num sentido livremente descritivo, embora estejamos a par e compartilhemos de muitas das críticas que seu uso como conceito explanatório tem provocado. Para uma contribuição recente e penetrante, ver Henfrey, C. *Dependency, Modes of Production, and the Class Analysis of Latin America*, *Latin American Perspectives*, VIII (3/4).

⁸ Ver Velho, O. G. *Capitalismo autoritário e campesinato*, São Paulo, 1976.

⁹ Isto não deve ser confundido com o dualismo neoclássico, melhor definido no conceito de autocontrole empregado por R. M. Paiva, o principal defensor desta ideia (ver o *Setor agrícola do Brasil*, São Paulo, 1976). Aqui a inelasticidade da demanda é vista como um limite ao grau de modernização do setor de produção de alimentos, pois a modernização leva rapidamente a uma queda dos preços como resultado de incrementos na produção, com o que se restaura a competitividade camponesa, uma vez que esta produz independentemente de margem de lucro. O novo contexto criado pela agroindústria também serve para solapar qualquer tendência semelhante pela progressiva redução tanto de produtos alimentares quanto não-alimentares à condição de matérias-primas suscetíveis de reorientações sucessivas em termos de produto final, com o que supera a inelasticidade clássica da demanda do mercado.

poder de compras estimulada pelas políticas creditícias estatais, tornando desta forma a questão da realização independente do mercado rural.¹⁰

Tal inversão da tese dualista, construída sobre as antinomias tradicionais cidade X campo, produtos (nobres) de exportação x produtos (básicos) para mercado interno, foi, contudo, sendo superada na prática por uma reestruturação das relações entre agricultura e indústria, que tomou redundante qualquer análise que encarasse o setor agrário como isolado da acumulação industrial.

Empiricamente, a mudança de prioridades que privilegiou a produção agrícola intensiva em lugar da extensiva pode ser atribuída ao fechamento da fronteira, que bloqueou a expansão orgânica da produção de subsistência. Contudo, este fechamento da fronteira agrícola foi ele próprio o produto de uma mudança na política, refletindo a predominância de frações de capital voltadas para novas formas de acumulação na agricultura. Na prática, o que houve não foi um esgotamento natural da fronteira, mas sim sua ocupação massiva, primeiramente na Amazônia, e mais recentemente no Cerrado, por capitais agroindustriais multinacionais.¹¹

No entanto, também é verdade que, em seus limites, as vantagens da existência de terras naturalmente férteis associadas à extração de excedentes camponeses estão sendo contrabalançadas progressivamente pelo aumento dos custos de transporte, armazenamento e distribuição, os quais por sua vez abrem caminho para a produção baseada na renda diferencial do tipo II, dependente de produtos agroindustriais.

A agricultura brasileira foi duplamente redefinida na década de 70. Primeiramente, pela internacionalização do capital agroindustrial que viu no Brasil um dos mercados mais privilegiados para equipamentos e insumos químicos. Isto estava ligado ao estímulo a produtos não-tradicionais para as economias metropolitanas, particularmente a soja para ração animal,

¹⁰ Para um resumo sucinto, ver Cardoso, F. H. *Autoritarismo e democratização*, Paz & Terra, 1975.

¹¹ Para o caso da Amazônia, ver *The Frontier and the State in Brazil; a Case-Study of the Amazon*, Stanford, 1979. Os cerrados são constituídos por terras planas não cultivadas anteriormente, que requerem correção química dos solos, mas são particularmente adequadas para mecanização.

cultivada não em *plantations* tradicionais, mas sim por pequenos produtores independentes no Sul.¹²

O elemento crucial no contexto brasileiro era porém a internalização do capital agroindustrial internacional. Na maioria dos casos este capital foi estimulado a estabelecer suas filiais no território brasileiro pelo tamanho do seu mercado. Sobretudo no caso de tratores e indústrias processadoras de alimentos. Entretanto, onde o capital estrangeiro resistiu a esta internalização (por exemplo: fertilizantes) o capital nacional estatal a promoveu. A década de 70 assistiu portanto a uma rápida consolidação de um complexo agroindustrial constituindo uma fração nova e decisiva do capital, mudando também a relação de forças dentro do bloco dominante.¹³

Os interesses agrários tradicionais, cuja posição hegemônica no seio do Estado foi sendo progressivamente deslocado a partir dos anos 30, tinham mantido seu papel dominante dentro do setor agrícola (refletido inicialmente na não-extensão da legislação trabalhista ao campo, e consolidado depois como aliado decisivo contra as ligas camponesas no contexto da derrubada do governo Goulart). Estes interesses estão agora decididamente subordinados aos do capital agroindustrial.

Entretanto, o antagonismo entre estas duas frações não se relaciona com a questão da estrutura agrária; na prática, as maiores propriedades rurais são frequentemente o produto direto do investimento agroindustrial. É na série de medidas voltadas à vinculação do crédito aos investimentos produtivos que esta subordinação do setor tradicional pode ser vista (políticas de zoneamento limitando a cessão de crédito a produtos considerados aptos para uma determinada região; taxas de juros subsidiadas para máquinas agrícolas e insumos), e também no condicionamento do crédito à disposição de investir capital próprio no processo produtivo (a limitação de empréstimos a 60% dos custos da produção estimada, no caso de grandes produtores). Ademais, a ocupação produtiva está tendo um

¹² Ver *International Constraints to Policies for Achieving Increased Food Production in Selected Countries*, de Gonzalo Arroyo, Groupe de Recherches Sociologiques, Université de Paris, 1977.

¹³ Para uma visão mais ampla do caso brasileiro, ver *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*, de Bernardo Sorj, Zahar, 1980. Aqui estamos usando o conceito “Complexo Agroindustrial” em sentido descritivo. Para um comentário crítico sobre o valor analítico do termo, ver nossas Conclusões.

estímulo adicional com a recente deliberação governamental que garante os direitos de propriedade aos posseiros com mais de cinco anos de posse da terra.

O papel decisivo do setor rural como um mercado interno para a acumulação industrial ressurgiu, neste contexto, porém na forma não prevista de um mercado de insumos para um setor agroindustrial largamente dominado pelo exterior.

Um componente-chave do capital agroindustrial, a indústria de processamento, é entretanto responsável por uma fundamental reestruturação do setor agropecuário, tornando obsoleta a tradicional divisão entre produtos de mercado interno e externo, alimentos e matérias-primas.

O efeito da indústria de processamento é a transformação progressiva de todos os produtos agrícolas em matérias-primas, inclusive a produção alimentar. Além disso, com a criação de novos mercados internos para culturas de exportação (álcool de cana-de-açúcar, óleo comestível de soja) e a integração de produtos alimentares básicos ao rol dos insumos agroindustriais (milho para ração animal, leite para iogurtes/queijos, produção de frangos em massa para o mercado de congelados, mandioca para álcool), a tradicional dicotomia mercado interno x mercado externo, produtos nobres X produtos alimentares básicos é rompida, e com ela a concomitante setorialização da agricultura em “tradicional” e “moderna”.

Da mesma forma, a ideia de que o setor agrícola é algo de “separado”, investido de um “caráter externo” – ideia esta que é o ponto de partida comum tanto para a linha do “feudalismo x capitalismo” quanto para a da “articulação” – vem abaixo com a transformação do setor agrário no *locus* da realização do capital agroindustrial.¹⁴

Embora a ascensão da produção agroindustrial não tenha tomado uma direção específica em termos de estrutura agrária, ela tem como condição a rejeição do crescimento extensivo, e a promoção da produção intensiva, correlacionada à absorção dos insumos agroindustriais.

¹⁴ Mais do que isso, como será desenvolvido num futuro trabalho, o próprio setor agrícola se dissolve e transforma sucessivamente na acumulação industrial, sob a forma específica de agroindústria. Esta, mais do que a geração dos empreendimentos capitalistas rurais, é, de fato, a forma capitalista da produção agrícola. Cf *Farming and Capitalism: The Industrial Appropriation of Agriculture*, por D. Goodman, B. Sorj, J. Wilkinson (em preparação).

Nossa análise do programa de modernização do governo brasileiro para o pequeno produtor tradicional do Nordeste, conhecido como POLONORDESTE, que será objeto desta obra, ganha significado a partir desta nova subordinação da agricultura ao capital agroindustrial.

Este Programa,¹⁵ que foi criado em fins de 1974, divide seus recursos entre projetos de colonização, irrigação e desenvolvimento rural integrado (PDRI), todos direcionados para o pequeno produtor do Nordeste.

Nos anos iniciais, os projetos de colonização e particularmente os de irrigação receberam uma parte desproporcional dos recursos, e o Programa POLONORDESTE, como um todo, arriscou-se a funcionar como um simples mecanismo de transferência de fundos para as instituições que tradicionalmente dominavam a intervenção estatal no setor agrário do Nordeste – DNOCS, CODEVASF e INCRA.¹⁶

Entretanto, isto refletiu em parte a não-absorção inicial da inovação representada pelos projetos de desenvolvimento rural integrado (PDRI). Tais projetos, paralelamente às propostas de mesmo nome do Banco Mundial, visavam à modernização em larga escala dos pequenos produtores em áreas selecionadas, através de uma intervenção integrada ao nível das unidades de produção (crédito, assistência técnica, comercialização, etc.) e ao nível da infraestrutura econômica (rodovias vicinais, eletrificação) e social (educação, saúde).

Em 1980, 75% dos recursos do POLONORDESTE foram absorvidos por esses PDRI, os quais, em contraste com os projetos de colonização e irrigação, baseavam sua intervenção nas estruturas socioeconômicas já existentes nas áreas rurais. Em todo o Nordeste, cerca de 43 projetos distintos estavam em processo de execução.¹⁷

O Banco Mundial, que por volta de 1980 estava envolvido em seis desses projetos, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, por sua vez, participava de cinco projetos, certamente influenciaram esta

¹⁵ O Capítulo Um situará as origens deste Programa na dinâmica da política estatal para o Nordeste.

¹⁶ Em 1976, o DNOCS e a CODEVASF receberam Cr\$ 1.342,9 milhões contra Cr\$ 713 milhões para os PDRI.

¹⁷ Os dados desta seção foram extraídos de *Políticas do Estado e desenvolvimento rural integrado no Nordeste*, por Yves Chaloult e outros de 1980.

mudança de prioridades que privilegiou os PDRI no âmbito do POLONORDESTE. Também está claro que, dentro do PDRI, a alocação de recursos privilegia, de forma crescente, os subprojetos voltados para uma intervenção direta na pequena unidade de produção. Os recursos para a modernização da infraestrutura em geral naquelas regiões selecionadas para os PDRI – modernização esta que naturalmente beneficia, em primeira instância, as forças sociais dominantes destas regiões – apesar de ainda representarem uma significativa proporção do total, têm declinado ao longo dos anos, em favor dos subprojetos especificamente dirigidos à modernização do pequeno produtor. Os subprojetos desse segundo tipo absorveram 42,3% do total de recursos, contra 33,6% destinados à infraestrutura econômica em geral.

Em 1980, cerca de 140.000 pequenos produtores de todo o Nordeste estavam recebendo os benefícios dos serviços de extensão rural, com mais de 30.000 já integrados ao circuito de crédito oficial. No total, aproximadamente 618.000 ha de áreas de lavouras e mais de meio milhão de animais do setor da pequena produção foram incluídos no âmbito dos serviços de extensão rural. Com isso, fica claro que o POLONORDESTE representa potencialmente um fator decisivo na transformação da estrutura agrária no Nordeste do Brasil.

Entretanto, apesar de não subestimar a importância da análise dirigida ao significado específico deste programa como elemento estratégico da intervenção estatal sobre a secular problemática do atraso da região nordeste do país, nem a importância de uma análise voltada à delimitação das contradições internas do programa, o nosso objeto de estudo é ao mesmo tempo mais preciso e mais geral.

Nossa preocupação como o POLONORDESTE deriva da oportunidade ímpar que este Programa oferece para uma análise da transformação do processo de trabalho da tradicional exploração familiar quando esta é submetida a uma política de modernização.

Assim, o significado do POLONORDESTE não é redutível à questão, ainda que importante, de sua eficácia enquanto política explicitamente dirigida à transformação econômica do setor minifundiário do Nordeste, visando à sua eliminação como problema social. Além do mais, uma rica

literatura sobre este tema específico vem sendo rapidamente acumulada com uma série de importantes avaliações técnicas já publicadas.¹⁸

Tomaremos como ponto de partida a tese que, quaisquer que sejam as especificidades da política regional ou setorial para a agricultura, os parâmetros ou a forma desta intervenção estão sendo agora definidos segundo os termos estabelecidos pela subordinação da produção agrícola à agroindústria.

As estratégias básicas de intervenção no setor de pequena produção do Nordeste têm, desta forma, um significado mais que regional. Apesar de um programa de modernização do pequeno produtor de âmbito nacional, modelado a partir do POLONORDESTE, não ter sido adotado como política governamental,¹⁹ não é acidental o fato de que o único elemento crucial desta estratégia – o estímulo à integração ao crédito orientado oficial através de taxas de juros e limites de financiamento diferenciados para favorecer pequenos produtores – agora esteja sendo estendido como parte da política nacional.

A relevância de nosso tema não se limita, entretanto, à possibilidade de sua extrapolação para o setor da pequena produção brasileira como um todo, mas está relacionada também à sua articulação com o tema mais amplo da exploração familiar e a agroindústria, que ocupa presentemente lugar central nas discussões nos países “metropolitanos”.

Ao fixar nossa análise neste nível, estamos levando em conta a internacionalização da divisão do trabalho agrícola referida anteriormente, e em particular os efeitos da recente internacionalização no contexto brasileiro. Embora extrapole os limites do presente estudo uma análise do impacto geral deste desenvolvimento sobre as formações sociais “dependentes” e sua especificidade, podemos afirmar que um debate teórico comum sobre o tema do capitalismo na agricultura está se tomando cada vez mais viável.

¹⁸ Cf. *Política agrícola no Nordeste e Desenvolvimento rural do Nordeste, a experiência do POLONORDESTE*, por Yoni Sampaio e outros, PIMES, 1978 & 1980. Também *A experiência em desenvolvimento rural integrado no Nordeste brasileiro*, Yves Chaloult e outros. Rio Grande do Norte, 1980, CEPA-RN; e para o caso da Bahia *Uma avaliação de programas governamentais para agricultores de baixa renda* por J. Wilkinson, CEPA-Ba. Cf. nossa discussão deste tema no Capítulo Um.

¹⁹ Cf. nossa discussão no Capítulo Um.

Um reflexo disto é a crescente convergência entre as discussões no Brasil e no exterior e o declínio da especificidade latino-americana ou problemática terceiro-mundista nos debates atuais sobre a agricultura brasileira.²⁰

Além disso, julgamos que o impacto peculiarmente concentrado da subordinação da tradicional exploração familiar à agroindústria, no caso nordestino, permite uma privilegiada visão das transformações do processo de trabalho provocadas por este tipo de modernização.

Isto, por sua vez, contempla-nos com elementos para avaliar a utilidade do conceito de “subordinação real”, que domina as atuais discussões no Brasil e na Europa, o que nos permitiu esquematizar, na Conclusão, as bases para a crítica deste conceito.

Entretanto, nossa capacidade de generalizar as conclusões de nossas análises empíricas ao nível de uma crítica teórica depende sobretudo de uma colocação apropriada do objeto do estudo, e de uma correta caracterização de suas especificidades. Assim, o Capítulo Três é dedicado a uma detalhada descrição das características do setor da pequena produção do Nordeste, e na Segunda Parte tomamos o cuidado de basear nossos trabalhos de campo em três projetos contrastantes dentro do POLONORDESTE, o que, além de captar as peculiaridades da estrutura socioeconômica do Nordeste rural, permite isolar aqueles elementos que representam efeitos estruturais da subordinação à agroindústria.

Embora estejamos privilegiando o tema geral das relações entre pequeno produtor e agroindústria, ao invés de abordagens mais específicas, regionais ou programáticas, que a nosso ver teriam menor interesse teórico, nossas conclusões têm implicações práticas para a avaliação da eficácia de um programa de modernização tal como o aplicado no Nordeste.

Mais do que isso, por não ser o Nordeste atípico no contexto da pequena produção no Terceiro Mundo, e por ser o POLONORDESTE, em todos os seus aspectos essenciais, convergente com a estratégia de desenvolvimento rural integrado do Banco Mundial para o pequeno produtor,²¹ tais conclusões podem ser estendidas para além da problemática do Nordeste brasileiro.

²⁰ Cf. nossa discussão no Capítulo Um.

²¹ Ver discussão no Capítulo Um.

Apesar do nosso tema ser o processo de trabalho da tradicional exploração familiar submetida à agroindústria, e não uma avaliação do modelo dos programas de desenvolvimento rural, nosso tratamento é suficientemente específico para a região, de forma a poder contribuir para a significativa literatura acumulada neste campo.²²

Este livro está dividido em duas grandes seções, com três capítulos cada. Na primeira seção, começamos por identificar o conceito predominante de pequeno produtor tradicional ao nível do Estado e ao nível acadêmico, delineando a influência das formulações “metropolitanas” e do Banco Mundial na forma como repercutem nos debates no país. Sustentamos que a convergência básica destas abordagens resulta de uma incapacidade para conferir *status* teórico ao papel desempenhado pelo trabalho não-familiar.

No Capítulo Dois, esta falha é identificada como uma consequência da falsa polarização estabelecida pelo debate clássico da Diferenciação Camponesa, o qual é submetido a uma revisão crítica. O Capítulo final da Primeira Parte tenta interpretar o setor da pequena produção do Nordeste – o público do POLONORDESTE – captando sua heterogeneidade estrutural e explorando dados secundários sobre o caráter de sua dependência da oferta de trabalho extrafamiliar.

A Segunda Parte consiste em três detalhadas análises dos efeitos diferenciais da estratégia de modernização, a partir de projetos escolhidos em função de sua representatividade como precondição de sua relevância para a compreensão da problemática geral de subordinação dos pequenos produtores à agroindústria.

Na Conclusão, resumizamos as implicações específicas da análise para uma avaliação do POLONORDESTE como solução para o pequeno produtor do Nordeste, e situamos as conclusões no contexto de uma revisão crítica das principais teses dos defensores do complexo agroindustrial.

²² Cf. Feder E. The New World Bank Program for the Self Liquidation of Third World Peasantry, *JPS*, vol. 3. *Technological Change and Peasants in Latin America*, por Alain de Janvry e Luis Grouch. Univ. da Califórnia, 1980; *La modernización de la agricultura mexicana* por Cynthia Hewitt de Alcantara, Siglo Veintiuno, 1978; The World Bank and Agricultural Development, por Richard Stryker, *World Development*, 7, 1979.