

Sérgio Pereira Leite

*Estado, padrão de desenvolvimento
e agricultura: o caso brasileiro*

A caracterização do padrão de desenvolvimento adotado pelas sociedades latino-americanas, no período compreendido entre meados da década de 1940 e o início dos anos 1980, recebeu da literatura especializada a denominação de projeto *nacional-desenvolvimentista* na tentativa de compreender uma trajetória comum das diversas experiências nacionais. É certo que o termo encerra contradições, sobretudo se confrontados sua matriz teórica, de cunho cepalino, com o projeto militar-nacionalista, dominante em boa parte dessas sociedades num razoável hiato temporal.¹ Desse conjunto, poucos países mantiveram o projeto de desenvolvimento nacional ao longo do período considerado. A crise internacional, que abalou as estruturas intervencionistas do capitalismo europeu e norte-americano durante a década de 1970, pôs também em xeque

Sérgio Pereira Leite é professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ.

¹ É nesse sentido que Furtado (1995: 103) refere-se, ao comparar o regime militar à proposta de industrialização cepalina pré-64, à “*profunda antinomia entre desenvolvimento e projeto social*” no Brasil.

Sérgio Pereira Leite

o receituário latino-americano de industrialização, exceção feita ao México e ao Brasil. Este último logrou manter, de certa forma, a concepção básica do projeto até meados dos anos 1980, ainda que mergulhado numa profunda crise (Fiori, 1992a; Hirschman, 1987).

No caso brasileiro, os resultados obtidos, sob esses diferentes ângulos, foram objeto de críticas,² sobretudo quanto à incapacidade do modelo mencionado desembocar em alternativas compatíveis com as transformações internacionais operadas a partir da década de 1970 e quanto à possibilidade de endogeneizar o processo de desenvolvimento nacional *vis-à-vis* os compromissos, demandas e interesses de segmentos nacionais e internacionais que pontuaram a trajetória local.

As transformações da agricultura brasileira não fugiram à regra, permanecendo subordinadas às estratégias industrializantes, corroborando uma rápida modificação do quadro demográfico nacional que em 50 anos inverteu as participações das populações rural e urbana no país (de 70% de habitantes residentes no meio rural em 1930 para pouco menos que um terço da população total em 1980). O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro iria manter, contudo, as características históricas da nossa formação social, incluindo a elevada concentração fundiária, além de assistir às assimetrias que pautaram a trajetória da industrialização nacional.³

² Fiori (1992b) e Martins (1991), por exemplo, apesar de ressaltarem a eficiência econômica da ação estatal e o desempenho macroeconômico positivo, respaldado por altas taxas de crescimento, apontam uma série de questões “problemáticas”, do Estado autoritário à desigualdade social. Portella (1994), por sua vez, responsabiliza o modelo de substituição de importações pela pouca adequabilidade da estrutura desenvolvimentista aos ares dos anos 1980.

³ Uma sistematização desses caminhos errantes pode ser encontrada em Fiori (1992b): a) atrofia do sistema financeiro privado; b) desenvolvimento truncado de centralização financeira estatal; c) ausência de um processo

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

Para nosso propósito, a ênfase na temática do Estado articula toda uma série de características da dinâmica do “modelo” nacional de desenvolvimento em pauta. De fato, o Estado responsabilizou-se pela promoção do crescimento e administração do ciclo econômico, pela forma de distribuição da renda e da riqueza em geral e pelo controle dos interesses multinacionais em função da órbita doméstica (Fiori, 1992b).

No entanto, a práxis do referido projeto e a estrutura sobre a qual se consolidou o regime político e econômico não corresponderam nem à idéia de construção da Nação (negando a cidadania a milhares de miseráveis) nem à criação de um “capitalismo nacional” apoiado por uma burguesia *conquérante*:

Fazendo uma simplificação extrema, é possível dizer que o que prevaleceu no Brasil dos anos 30 até o início da década de 80 [...] foi a idéia de construção da nação, baseada na industrialização via substituições de importações, tendo o Estado como demiurgo, vários matizes de nacionalismo como ideologia e o populismo sob suas diferentes formas como sustentação política. Foi a isso que se convencionou chamar ‘nacional-desenvolvimentismo’, que não chega a ser um conceito, mas descreve e sintetiza um projeto político e um estilo de ação (Martins, 1991: 3).

O coroamento da crise internacional no início dos anos 1980 trouxe aos países latino-americanos a esdrúxula situação de exportadores de capitais em função de sua crescente dívida externa, aliada à

autêntico de monopolização; d) falta de controle nacional sobre capitais externos; e) distribuição regressiva da renda; f) concentração fundiária; g) protecionismo industrial exacerbado, favorecendo a cartorialização de interesses; h) “privatização” do Estado, comprometendo sua racionalidade econômica e burocrática; i) “afinidade eletiva” entre o projeto de desenvolvimento nacional e o regime militar. Cf. Fiori (1992b: 81-82).

Sérgio Pereira Leite

dramática ausência e/ou falta de visibilidade política de outros projetos nacionais, agora sufocados pela hegemonia do receituário neoliberal, num contexto de globalização crescente das relações econômicas, políticas e financeiras. Não só as transformações internacionais atuavam no sentido de colocar o padrão nacional-desenvolvimentista na berlinda. Também a crise dos seus próprios postulados e a entropia política comprometendo sua racionalidade e lógica econômica internas indicam o esgotamento estrutural do modelo, bem como da ação estatal que o sustenta (Martins, 1991).

As transformações operadas no capitalismo contemporâneo têm implicado o redimensionamento da própria forma de atuação do Estado e levado à revisão das concepções sobre desenvolvimento, em especial àquelas sobre desenvolvimento socioeconômico. Nesse quadro é oportuno repassarmos, ainda, as interfaces que se estabelecem com a dinâmica rural, ressaltando seus aspectos mercantis, tecnoprodutivos e financeiros.

Estado, nacional-desenvolvimentismo e economia capitalista

Posto isso, acreditamos que o cenário, tendo a problemática do Estado como epicentro, pode ser abordado de múltiplas maneiras. Dados os objetivos deste texto, pretendemos, tão-somente levantar algumas questões relativas ao esgotamento do padrão nacional-desenvolvimentista e às possibilidades que se abrem no campo das políticas públicas. Obviamente que este percurso reclama o (re)dimensionamento da relação entre a forma estatal e o processo de acumulação capitalista, mais genericamente, da relação entre economia e política. Para tanto, algumas especulações a respeito serão esboçadas.

Parece-nos evidente que o intervencionismo deu a tônica à proposta cepalina de desenvolvimento das sociedades latino-americanas, caracterizando a especificidade do crescimento periférico e

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

retardatário. Tal assertiva podia ser demonstrada, por exemplo, na crítica, e na profilaxia subsequente, que a proposta direcionava aos pontos de estrangulamento existentes nesses países, constrangedores da industrialização em marcha. Como relata Rodríguez (1986), o Estado atuava como protagonista do processo de industrialização, demarcando, no nível do debate e nas ações governamentais, o perfil da mediação entre as instâncias políticas e a base produtiva, ressaltando-se a dimensão “social” da intervenção pública.⁴

A recuperação do papel do Estado no alicerce de fundação do projeto nacional-desenvolvimentista cumpre o objetivo de identificar seus limites e alcances, mantida a perspectiva “intervencionista”. No entanto, também pode levar à (falsa) interpretação de que o Estado latino-americano atuava, para utilizar uma expressão de Poulantzas (1985), como um *Estado-sujeito*, respaldado por uma autonomia absoluta dos interesses e compromissos em pauta.⁵

⁴ “Disso deriva a especificidade de um intervencionismo estatal explicitamente dedicado a executar um ‘modelo de desenvolvimento’ para a sociedade e seu conjunto. Vale dizer, a intervenção do Estado não corresponde tanto a uma função de ‘corretivo’ do mercado como a um esforço deliberado de promover o desenvolvimento econômico e social” (Lechner, 1993: 238).

⁵ Para Poulantzas, “o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do ‘capital’, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira específica, no seio do Estado”. Essa compreensão da forma estatal evita, segundo o autor, “os impasses do eterno pseudo-dilema da discussão sobre o Estado, entre o Estado concebido como Coisa-instrumento e o Estado como Sujeito. O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida

Sérgio Pereira Leite

Sem desconsiderar o caráter discricionário do poder estatal e sua “afinidade eletiva” com o regime militar (Fiori, 1992b), é preciso levar em conta o “poder de arbitragem” do Estado desenvolvimentista, diferenciado da experiência “primeiro-mundista”, na qual a arbitragem

foi viabilizada historicamente por meio de uma institucionalidade estatal que condensou o conflito das classes e a competição dos capitais filtrados por meio de um sistema político que logrou intermediar os conflitos e sucessivos compromissos resguardando uma certa capacidade operacional autonômica às burocracias de Estado” (Fiori, 1989: 107).

No caso latino-americano, e sobretudo brasileiro, “aquela arbitragem foi sempre mais difícil, na medida em que os conflitos entre forças altamente heterogêneas e com escassa ‘representatividade’ social deslocaram-se diretamente para dentro do aparelho do Estado, usando sua institucionalidade e o poder de suas burocracias como argamassa de seus compromissos”. O tratamento “igual dos desiguais” acabava por perpetuar o subterfúgio da “fuga para a frente”, nos termos expostos por Fiori, como resposta às crises de governabilidade, rebatendo, de certa forma, no grau de estatização, no tamanho da burocracia e no intervencionismo protetor. Tal estratégia desembocava numa “valorização heterodoxamente politizada do capital”, forçando a convivência no seio do poder estatal de “frações e órbitas financeiras mercantis altamente especulativas, e de frações industriais e agrárias de baixa produtividade. Sendo que nesse processo, à diferença dos países centrais, os derrotados e os vários setores dominados da ‘sociedade civil’ jamais tiveram

ao Estado. O Estado como Sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil” (Poulantzas, 1985: 147-148).

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

algum poder de veto sobre as decisões dos vitoriosos” (idem, *ibidem*: 107-108).

Essa especificidade do Estado em se fixar tanto na órbita política como econômica deriva, para Faletto (1989), do caráter dependente das sociedades latino-americanas, nas quais o problema da eficiência da ação econômica estatal não decorre única e exclusivamente da capacidade tecnoburocrática, mas também das intrincadas relações de poder, sob as características já apontadas. O que nos remete ao aprofundamento da relação entre economia e política, ou entre Estado e acumulação de capital no contexto “intervencionista” do padrão em questão.⁶

Uma abordagem possível é aquela apresentada por Bresser Pereira (1989) fundada no caráter cíclico da intervenção estatal, buscando se contrapor tanto às teses neoliberais de cunho exclusivamente privatista quanto ao receituário estatista. Para tanto, a “presença” do Estado, que indicaria o “grau” de intervenção existente, não deve ser apurada unicamente em termos quantitativos, mas, sobretudo, qualitativos. Nesse sentido, o caráter dessa intervenção se altera durante as diferentes fases do ciclo, bem como entre os diversos ciclos econômicos e políticos. É possível, ainda segundo o autor, pensar na existência de alguns estágios durante esses estágios (não exatamente de forma linear), sobretudo se considerarmos o último ciclo longo, os 30 anos de ouro do capitalismo contemporâneo:

No primeiro estágio a intervenção estatal é orientada para a acumulação primitiva, para a obtenção forçada de poupança necessária para o início da industrialização; no segundo, o *welfare*

⁶ Sem entrarmos no mérito dos argumentos da “escola derivacionista” do Estado, vale sugerir a advertência feita por Altvater (s/d: 88), para quem a “propria categoria ‘Intervencionismo de Estado’ es problemática. Su acepción corriente implica una relación imprecisa entre la sociedad, su estructura económica y el Estado”.

Sérgio Pereira Leite

state é instaurado; no terceiro, o apoio ao desenvolvimento científico e ao progresso tecnológico torna-se o principal aspecto da intervenção estatal (Bresser Pereira, 1989: 127).

Segundo Bresser, essa abordagem “dinâmica” da forma estatal torna-se importante devido ao fato de que uma intervenção “direta” por meio da constituição de empresas estatais, por exemplo, no início do processo de industrialização, é fundamental para garantir o processo de mudança estrutural, porém torna-se disfuncional, tal como o excesso de gasto público, num momento posterior. A crise dos anos 1980 marcaria a fase descendente do ciclo, forçando um processo conjugado de liberalização, desregulamentação e privatização. A questão central está, pois, na definição de um *mix* (não um ótimo) de intervenção que se adeqüe às necessidades de flutuação dos ciclos econômicos.

A contribuição de Bresser, no entanto, ao relacionar forma e mecanismos de intervenção do Estado com o processo de acumulação e suas oscilações cíclicas, põe a escanteio a dinâmica política conflitiva de que falávamos anteriormente, agora funcional à acumulação e à valorização produtiva.

Acreditamos que para uma compreensão melhor dessas relações, quer em momentos de estabilidade, quer em momentos de crise, uma perspectiva estratégico-relacional, tal qual formulada por Jessop (1990), parece-nos mais conveniente. Assim, um movimento de autonomização do Estado, definido como um processo de *particularização*, promovendo uma separação institucional do circuito do capital, busca na realidade um consenso político entre as diversas frações da classe dominante capazes de viabilizar uma estratégia política e de acumulação. Para o caso brasileiro,

o Estado adquire uma considerável autonomia vis-à-vis sua base social, tornando-se sujeito ativo na condução do projeto

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

modernizador-industrializante que transformou a sociedade [...] e lançou as bases da institucionalidade estatal que perdurou da década de 30 até os nossos dias. Assim, o papel fundamental do Estado na consolidação do projeto hegemônico a partir de 1930 sustenta-se sobre os limites dos pactos políticos entre as classes dominantes e sobre a progressiva capacidade de intervenção sobre a economia que os novos instrumentos de gestão, as inovações políticas e o processo de centralização lhe conferem (Nogueira, 1993: 4).

Assim, na perspectiva de Jessop (1990), a construção da “hegemonia empreendedora” envolve elementos diversos que compõem a seletividade estratégica – formas de representação, intervenção e articulação – que assumem caráter estrutural em uma dada forma estatal, insistindo o autor em tratar a acumulação de capital como o resultado contingente da dialética de estruturas e estratégias. A eficácia destas últimas depende de sua adaptação à margem de manobra correspondente às estruturas prevalecentes e seu reflexo no jogo de forças políticas.⁷

O aspecto da particularização mencionado por Jessop (1990), se aplicado ao caso histórico brasileiro, indicaria uma limitação, dada a existência de um processo de “acumulação politizada”:

politizada, por responder em sua trajetória e em suas impotências muito mais do que às regras de mercado, às determinações de um Estado cuja ação, entretanto, esteve sempre submetida a limites impostos por uma luta política extremamente limitada mas intensa

⁷ A linha de pensamento defendida por Jessop ganha eco na abordagem regulacionista. Porém, aquela nos parece mais abrangente do que, por exemplo, o trabalho desenvolvido por Théret (1990) no qual as esferas da *acumulação política* (recursos materiais e simbólicos de poder) e da acumulação econômica têm dinâmicas próprias e apresentam-se mais distanciadas.

Sérgio Pereira Leite

entre interesses de capitais e blocos de poder regional, incapazes de impor, por meio de uma clara supremacia, a hierarquização política da heterogeneidade socioeconômica” (Fiori, 1992a: 105).

Isso não impediu que, nos momentos de alavancagem do processo de desenvolvimento (que corresponderia à fase ascendente do ciclo de Bresser Pereira), o intervencionismo não se fizesse presente, como já apontado. Essa indefinição também marca a fase crítica *vis-à-vis* a dificuldade de “costura” de um novo projeto estratégico.

Segundo Nogueira (1993), é justamente a constituição da formação do Estado moderno no Brasil que explica a dificuldade de conduzir as mudanças pela via institucional, verificado pelas disputas intrabloco no poder e sua quase-impossibilidade de traçar e redefinir estratégias, desembocando em crises políticas logo transmutadas em crises institucionais, como parece vivenciar a sociedade brasileira nos últimos tempos. Avançando um pouco, poderíamos especular que, de alguma maneira, essa situação levou Evans (1993) a tomar o Brasil como um caso intermediário de Estado desenvolvimentista.

Na realidade, gostaríamos de ressaltar da análise formulada por Jessop o tratamento dialético das determinações políticas e econômicas na definição do processo estratégico. Em alguma medida, na relação entre economia e política, tal perspectiva já era apontada por Poulantzas (1985: 194) na análise dos aparelhos de Estado, especificamente o aparelho econômico, na qual a noção do Estado como agente regulador emerge significativamente, pois “se o processo de acumulação do capital pauta doravante diretamente a ação do Estado, ele só se traduz em seu seio quando articulado e inserido na sua política de conjunto”. Ganha reforço a idéia estratégica de definir uma capacidade de articulação do aparato público estatal, forjando uma trilha que poderia ter características associadas

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

ao desenvolvimento socioeconômico e não necessariamente ao crescimento *stricto sensu*.

Nessa direção, podemos agregar a perspectiva de Evans (1995), para quem a definição da noção de autonomia relativa inserida (*embedded autonomy*) é fundamental. Por ora vale ressaltar que o deslocamento da acumulação de capital como eixo determinante dos pontos de inflexão do processo de desenvolvimento – abrindo para uma determinação conjugada com a esfera política – problematiza toda uma historiografia econômica das sociedades latino-americanas e brasileira em particular.

Metamorfoses da ação do Estado, desenvolvimento e globalização

Num contexto de transformações profundas na ordem capitalista internacional, sobretudo após o término do período conhecido como “trinta gloriosos” (Hirschman, 1986), é necessário também repensar o próprio papel do Estado que passou da posição de protagonista para uma postura defensiva em função da emergência do pensamento liberal-conservador (Draibe, 1993) e do processo amplamente denominado de “globalização”.

Inicialmente, parece-nos importante insistir no perfil e nas relações estabelecidas a partir do Estado desenvolvimentista, tendo-se em conta o caso brasileiro, com a finalidade de focalizarmos em seguida a crise que se abateu sobre o mesmo. Para tanto, acreditamos que a contribuição de Evans (1993) é oportuna. Primeiramente, esse autor busca definir melhor o conceito de *Estado desenvolvimentista*, aplicado àqueles Estados que

extraem excedente mas também fornecem bens coletivos. Fomentam perspectivas empresariais de longo prazo entre elites privadas mediante o aumento de incentivos ao engajamento em investimentos transformadores e a redução dos riscos envolvidos

Sérgio Pereira Leite

em tais investimentos. Podem não estar imunes à ‘orientação para a renda’ ou à utilização de parte do excedente social para os fins dos ocupantes de cargos e seus amigos, e não para os da cidadania como um todo. No entanto, no fim das contas, as conseqüências de suas ações antes promovem que impedem o ajuste econômico e a transformação estrutural (Evans, 1993: 117).

Muito além da autonomia relativa prescrita nas análises marxistas, Evans (1993, 1995) busca desenvolver a noção de autonomia *relativa inserida*, para a qual a constituição de uma “verdadeira burocracia” é fundamental,⁸ como atesta o caso japonês. Na visão do autor, a autonomia relativa da abordagem marxista se vê constrangida pelos desígnios da acumulação capitalista. É preciso “inserir-la” num “conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (Evans, 1993: 136). Na concepção de Evans (1995), a autonomia relativa inserida atuaria como um mecanismo necessário para garantir a capacidade de resposta das políticas públicas aos problemas detectados nos atores privados, uma vez que estas dependem, em última instância, destes mesmos atores para sua implementação. Os limites aos possíveis desvios para o clientelismo e à corrupção são mantidos devido ao fato de que tal inserção somente tem valor no contexto da autonomia. No caso brasileiro, único exemplo latino-americano abordado pelo autor, a consolidação burocrática deu-se em “bolsões de eficiência”, não logrando generalizar-se para toda a malha pública. Isto conduziu à individualização e não à institucionalização das relações

⁸ “[...] O nítido contraste entre o caráter pré-burocrático, patrimonialista do Estado predatório e o caráter mais estreitamente weberiano dos Estados desenvolvimentistas deveria provocar dúvidas naqueles que atribuem a ineficácia dos Estados do Terceiro Mundo à sua natureza burocrática. A falta de burocracia pode estar mais próxima do diagnóstico correto” (Evans, 1993: 135).

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

estabelecidas entre Estado e sociedade civil, fazendo emergir formas específicas de atuação, como os “anéis burocráticos” formulados por Cardoso (1993).

Desse modo, parece-nos adequado aplicar as considerações aqui traçadas à trajetória recente das sociedades latino-americanas, nas quais a *performance* intervencionista do Estado, longe de constituir-se em mix do grau de participação da esfera pública, consolidou arranjos políticos respaldados pelo dinamismo econômico que, com seus alcances e limites já comentados, não lograram subsistir à crise estrutural do esgotamento de um projeto estratégico. No caso brasileiro, tal projeto estava minado por sua crise hegemônica a partir do final da década de 1970 com a experiência do II PND e comprometido pela emergência do pensamento neoliberal, consubstanciado no chamado “Consenso de Washington” (Williamsom, 1992). Crise que se manifestou de forma aguda no próprio tecido estatal, ultrapassando a dimensão fiscal, acertando-o internamente e corrompendo sua burocracia.

No que tange à problemática do Estado desenvolvimentista latino-americano e brasileiro, a crise, segundo Fiori (1992b: 85), reflete um retrato fiel e cruel do seu *modus operandi*: “forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre no fio da navalha de uma aliança liberal-desenvolvimentista entre interesses extremamente segmentados e heterogêneos, acabou sucumbindo às contradições que o acionaram e instabilizaram constantemente, sendo levado em sua trajetória crítica à mais completa entropia de sua face schum-peteriana”.

Em outro trabalho, o mesmo autor procura detalhar as dimensões que acompanharam o esgotamento do “velho paradigma” e sua

Sérgio Pereira Leite

interface com a problemática do Estado, configurando, desta forma, um caminho sem volta. Assim, diz Fiori:

Foi sobre esse quadro de um ‘desenvolvimentismo’ relativamente bem-sucedido (do ponto de vista de seus objetivos industrializantes) que impactou, de forma diferenciada e específica, a crise financeira internacional do final dos anos 70. Do ponto de vista econômico, o choque dos juros, seguido da estatização da dívida privada externa, multiplicou a dívida pública interna, corroeu a estrutura patrimonial e decretou a crise financeira do Estado e de toda a economia, erodindo a capacidade de reprodução do paradigma desenvolvimentista. Do ponto de vista político, por outro lado, a crise do autoritarismo começou antes mesmo da crise econômica. Sucessivas derrotas eleitorais, somadas ao questionamento vitorioso de um sindicalismo de conflito, e a ausência de solidariedade empresarial com relação à estratégia econômica do Governo Geisel criaram o caldo de cultura que corroeu a coalizão autoritária e abriu portas ao processo de redemocratização. A partir de 1982, esses dois processos conjugam-se e confundem-se cada vez mais com as transformações mundiais, dando lugar à transição para um novo paradigma ainda disforme e sem nome definido [...] (Fiori, 1995: 352).

Ter em conta o conjunto das mudanças no quadro internacional tem sido fundamental para caracterizar as novas formas de inserção das políticas públicas, sobretudo diante de estruturas globalizantes, em especial a estrutura financeira (Chesnais, 1996). Para Martins (1996: 6-7), essas mudanças referem-se, basicamente, a três aspectos: a) expansão das grandes empresas, com multiplicação de filiais no exterior a partir de suas bases nacionais, definindo e implantando modelos organizacionais e estratégias competitivas em nível internacional; b) o peso crescente da ciência e da tecnologia no rol das forças produtivas, cada vez mais concentradas; c) o surgimento

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

da “macro-estrutura financeira”, permitindo que as instituições financeiras extrapolassem suas clássicas funções de oferecimento de crédito e intermediação. Para Jessop (1992), as alterações na economia global e suas relações com as funções do Estado estão demarcadas por quatro parâmetros: a) direcionamento da ação estatal para o fomento das novas tecnologias e sua ampla aplicação na promoção da competitividade; b) regulação das formas de alianças empresariais, disputas comerciais, transferência de conhecimentos, migração da mão-de-obra etc., tendo em vista o processo crescente de internacionalização das firmas e o conseqüente comprometimento das formas de controle do Estado em nível nacional; c) vinculação da forma estatal às transformações operadas na passagem do *Keynesian Welfare State* (KWS) para o *Schumpeterian Workfare State* (SWS);⁹ d) reestruturação dos Estados e seu reposicionamento internacional tendo em vista a importância que a hegemonia do trio EUA-Alemanha-Japão teve na conformação de espaços regionais, como o Nafta, a Apec e a União Européia.

Sem preconizar a falência do Estado, aquele autor, assim como Evans (1993; 1995), trata de repensar a forma de inserção estatal, ainda que num ambiente diferenciado. Para tanto, é

⁹ “Thirdly, there has been a paradigm shift from a Fordist growth model based on mass production, scale economies, and mass consumption to one oriented to flexible production, innovation, scope economies, innovation rents, and more rapidly changing and differentiated patterns of consumption. [...] It is in this context that the transition to a post-Fordist techno-economic paradigm is prompting a reorientation of the state’s principal economic functions. For the combination of the late Fordist trend towards internationalization and the post-Fordist stress on flexible production encourages policy-makers to focus on the supply-side problem of international competitiveness and to attempt to subordinate welfare policy to the demands of flexibility. This is the shift from the KWS to the SWS” (Jessop, 1992: 6).

Sérgio Pereira Leite

importante se ater à sua caracterização do novo “Estado-schumpeteriano” (SWS), ainda que o próprio Jessop não compartilhe necessariamente dessas tendências. Nesse novo ambiente, o Estado é instado a promover as inovações tecnológicas (produto, processo, mercado e formas organizacionais) e a apoiar uma estratégia de competitividade estrutural – tratando-se de economias abertas – sobretudo por meio da oferta de condições que convirjam para esse fim, como a subordinação das políticas sociais às demandas da flexibilidade do mercado de trabalho e da própria competitividade (Jessop, 1992).

Esse processo de reformulação das funções do Estado, tratado pela literatura recente como “reforma do Estado”, ou ainda “reforma dos aparelhos do Estado”, tem levado, igualmente, à redefinição da sua ossatura interna. A proposta que esteve em voga recentemente no caso brasileiro privilegia uma transformação do que é denominado de Estado Social, com sua administração pública burocrático-legal, num Estado Social-Liberal, com a participação de uma administração pública gerencial-estratégica (Bresser Pereira, 1997). As atividades relativas à produção de bens e serviços, outrora desenvolvidas por agências estatais, estariam todas fadadas à privatização, bem como suas atividades auxiliares, agora encarregadas à contratação de empresas terceirizadas. A noção segundo a qual o excesso de intervencionismo do Estado Social se constituiu numa das principais causas da crise do próprio Estado, para além de todo o receituário neoclássico-conservador, conforme a lógica do plano de reforma administrativa do governo FHC, mais do que justifica tal medida (Bresser Pereira, 1997). No outro pólo, as atividades exclusivas de Estado (fiscalização, tributação etc.) permaneceriam na sua estrutura formal, redimensionadas quanto ao seu tamanho e qualidade de intervenção, buscando diferenciá-las quanto ao lócus onde são desenvolvidas: núcleo estratégico, agências formuladoras, agências

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

executivas e agências reguladoras (Brasil/Presidência República, 1995; Bresser Pereira, 1997).

Ainda que discordando desse encaminhamento, é interessante observar, como já havia afirmado Evans (1993), que mesmo numa perspectiva liberal, de redução das tarefas governamentais e privatização de empresas públicas, o Estado possui um importante papel a cumprir, reportando-nos a duas outras questões relevantes. Primeiramente, o processo de globalização tem sido reavaliado recentemente, após uma avalanche de trabalhos do início dos anos 1990 preconizando a morte dos Estados nacionais. Sem contestar a perda da autonomia na gestão, sobretudo, de políticas macroeconômicas por parte das sociedades “periféricas”, alguns autores têm procurado relativizar os impactos da globalização. Wade (1996: 88) aponta que: In the states of the South we may see a reassertion of the role of the state and even a deliberate step toward disintegration from the world economy for another, more distress-driven reason. [...] Many countries of the South that have fast-rising populations will find it difficult to raise the ratio of skilled to unskilled people as fast as the ladder itself is rising. It is least possible that the difficulties of competing in international markets will strengthen the hand of political forces that seek to pursue more autarchic, state-led policies. This would then be another way in which, in the South as well as in the North, reports of the death of the national economy are greatly exaggerated”. Em segundo lugar, apostando numa perspectiva mais ofensiva e destacando as funções de “Estado-cultivador” (*husbandry*) e “Estado-parteiro” (*midwifery*), Evans (1995) tem apontado a necessidade da intervenção do Estado na consolidação de setores que respondem pelas políticas estratégicas de governo. Se estas intervenções teriam fôlego para desencadear um novo surto de crescimento autônomo ou de formular um novo padrão de desenvolvimento, ainda é uma incógnita.

Desenvolvimento econômico, padrão de desenvolvimento e agricultura

A caracterização da noção de padrão de desenvolvimento tem, como vimos até aqui, uma íntima relação com o perfil de intervenção estatal. Tal relação mostrou-se pertinente para pensar os contornos do padrão nacional-desenvolvimentista e, subseqüentemente, sua crise e esgotamento. No nosso caso, especificamente, o conceito de desenvolvimento vem acoplado à dimensão econômica e a suas possibilidades de interpretar os processos atinentes ao meio rural. Preocupação, aliás, que deu a tônica aos debates das décadas de 1960 e 1970 a respeito do caso brasileiro, como examinaremos adiante.

O próprio conceito de desenvolvimento, longe de uma perspectiva evolucionista, tem sido questionado ou, ainda, reelaborado (Sachs, 1989). No âmbito da economia e da história econômica, várias são as interpretações e correntes que buscaram explicar o fenômeno (Arndt, 1981; Cowen e Shenton, 1996). Schumpeter (1985: 47), por exemplo, entende o termo como e apenas:

As mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há nenhum desenvolvimento econômico. Pretenderíamos com isso dizer que o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica. Nem será designado aqui como um processo de desenvolvimento o mero crescimento

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

da economia, demonstrado pelo crescimento da população e da riqueza [...].¹⁰

A contribuição de Schumpeter tem sido fundamental na caracterização das transformações da ordem econômica, em especial naquelas atinentes às inovações tecnológicas, entendidas aqui no seu sentido ampliado, como demonstrado pelo autor. Como vimos nos itens precedentes, a esta caracterização é necessário introduzir outros elementos e fatores, por vezes “externos” ao ambiente econômico, mas com grande capacidade explicativa das mudanças experimentadas no seu interior.

Nesse sentido, Polanyi foi recentemente resgatado pela literatura econômica, não obstante ter oferecido suas contribuições há mais de 50 anos. Em seus trabalhos, fica patente a idéia de processo econômico como processo social, cuja racionalidade não se refere exclusivamente aos meios empregados e às finalidades esperadas, mas justamente à relação entre eles, transcendendo seu significado formal e respectivas tentativas de aplicá-lo à realidade social. Tal movimento de posições do processo econômico, passíveis de apropriações as mais diversas, remete, segundo o autor, à pertinência da análise institucional para sua compreensão. Para efetuar tal análise, as ferramentas empregadas pelo autor relacionam-se às formas de comércio, aos usos do dinheiro e aos elementos do mercado (Polanyi, 1978).

¹⁰ Para seus propósitos, Schumpeter trata de definir os elementos cruciais que, rompendo com o equilíbrio do fluxo circular, desencadeariam um conjunto de inovações (produto, método de produção, mercado, insumos, organização industrial) fundamentais ao processo de desenvolvimento, de “destruição criadora”. São eles: o “empreendimento” (realização de novas combinações), o “empresário” (por meio do qual essas combinações são realizadas) e o crédito, mediador por excelência de tais relações. Cf. Schumpeter (cap. II).

Sérgio Pereira Leite

Nessa perspectiva, alguns autores têm procurado incorporar a noção de desenvolvimento social (Furtado, 1994; Sachs, 1995) com o apoio recente das agências multilaterais. Esse redimensionamento, como aquele acoplado a preocupações com o meio ambiente e à sustentabilidade, tem buscado refletir acerca do que Sachs (1995: 31-2) denominou de experiências de *maldesenvolvimento*:

Estamos aqui no cerne da noção de *maldesenvolvimento*, o qual não é incompatível com um crescimento da economia, até mesmo forte. É que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos. Enquanto persistirem enormes disparidades sociais, o crescimento permanecerá, com certeza, uma condição necessária, *embora de modo algum suficiente*, do desenvolvimento, cujos aspectos distributivos e qualitativos não podem ser negligenciados. É um erro dizer que os exorbitantes custos sociais e ecológicos de certas formas de crescimento econômico constituem os *danos inelutáveis do progresso* (grifos do autor).

Como bem lembrou Hirschman (1986), tais preocupações eram, de alguma forma, objeto das análises constitutivas da corrente que se convencionou denominar de “economia do desenvolvimento”. Partindo de dois princípios básicos, *monoeconomismo* e *reciprocidade das vantagens*, esse autor tratou de esquadriñar uma tipologia básica para o entendimento das teorias do desenvolvimento. No primeiro quadrante, no qual os dois princípios estariam afirmados, situa-se a economia ortodoxa.¹¹ Onde o primeiro

¹¹ “Na base da posição ortodoxa, encontram-se duas proposições: 1) a ciência econômica se funda num certo número de teoremas simples, mas ‘poderosos’ e universalmente válidos, o que faz com que exista apenas uma única ciência econômica, ‘assim como existe apenas uma física’; 2) um desses teoremas universais é que, numa economia de mercado, todos os participantes nas trocas econômicas tiram proveito de todos os seus atos

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

princípio estaria afirmado, mas o segundo negado, o autor inclui o pensamento de Marx. A economia do desenvolvimento, com suas diversas matizes, situar-se-ia justamente no sentido inverso, ou seja, afirmando a reciprocidade das vantagens e negando o monoeconomismo. E, finalmente, no quadrante em que os dois princípios estariam negados, encontramos as teorias neomarxistas.

De alguma forma, e discordando de uma caracterização “neomarxista” *stricto sensu*, poderíamos localizar neste último quadrante do esquema de Hirschman as idéias cepalinas, comentadas anteriormente. Vale destacar que uma das questões básicas dessa escola fundava-se na noção de *subdesenvolvimento*¹² (Furtado, 1992), em alguma medida associada ao processo de industrialização. Para nossos interesses posteriores, vale mencionar também que, na perspectiva cepalina, para além da importância da dimensão nacional, estava constantemente em foco a problemática das relações internacionais, condicionando a situação periférica das economias latino-americanas. Esse enfoque figurava na base do modelo de

voluntários de participação, ‘pois em caso contrário eles não ocorreriam’. Assim a ciência clássica afirma ao mesmo tempo o monoeconomismo e a reciprocidade das vantagens” (Hirschman, 1986: 53).

¹² “O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficientes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apóiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causados pela modernização” (Furtado, 1992: 8).

Sérgio Pereira Leite

substituição de importações, crucial à caracterização do ambiente econômico do padrão nacional-desenvolvimentista.

Furtado (1992: 6), num artigo em que revisita o tema do subdesenvolvimento, expõe:

[...] as teorias do desenvolvimento são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social. [...] O conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que membros de uma sociedade satisfazem de forma ampliada às necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais.

Portanto, fica também relativizada qualquer ambição de tornar as economias periféricas, a partir do processo de superação do subdesenvolvimento, “idênticas” às economias industrializadas. Nessa linha, o autor esforça-se por defender os princípios da homogeneização social e a criação de um sistema produtivo eficaz dotado de relativa autonomia tecnológica que para tanto requer a descentralização de decisões asseguradas pelo mercado, ação orientadora do Estado e exposição à concorrência internacional. Recorrendo à definição schumpeteriana anteriormente exposta, é interessante um contraste da posição de Furtado com outras análises que refletem uma estratégia mais próxima ao princípio da “adequação”, sobretudo em tempos de globalização. Assim, ao invés de “homogeneização social”, teríamos “solidariedade social”; e no lugar de autonomia tecnológica, uma disputa das “franjas” do novo paradigma (Mello, 1992).

Para o esforço que pretendemos realizar, qual seja, a análise das relações entre desenvolvimento econômico e agricultura no Brasil no contexto das décadas de 1980 e 1990, é necessária uma

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

referência acerca do emprego do próprio conceito de padrão de desenvolvimento, rejeitando-se qualquer abordagem não histórica. A definição de padrão de desenvolvimento proposta por Erber (1992), parece-nos um marco inicial importante para desenvolver o trabalho, aplicando-o ao caso da agricultura. Para o autor, o conceito pode ser definido, em uma dada formação capitalista, como o “conjunto de relações entre os agentes econômicos e sociais que garante, ao longo de um período de tempo, a manutenção dos processos de acumulação *de capital e de preservação do poder político*” (Erber, 1992: 9). No caso do *desenvolvimento econômico*, Erber sugere algumas relações que devam ser caracterizadas e privilegiadas na análise, a saber:

- a) normas de acumulação, dadas pelas relações intersetoriais e intra-setoriais de compras, progresso técnico e preços [...], pelo padrão de concorrência, pelas relações de produção, pela introdução de progresso técnico e pela criação de novos setores ou mercados;
- b) normas de produção, dadas pelo grau de automação e escalas mínimas de produção, padronização dos produtos, relação produtividade/salário, formas mais ou menos hierarquizadas e rígidas de controle do processo de trabalho, fragmentação das atividades de concepção e execução, caráter coletivo ou individual do contrato de trabalho;
- c) normas de consumo, composição da cesta básica dos consumidores e formas de suprimento dessa cesta [...];
- d) normas de financiamento dos setores privado e público, relações entre autofinanciamento, crédito interno, transferências involuntárias (por exemplo, via inflação), taxa e recursos externos, relações de propriedade e de preços entre o sistema financeiro e demais setores;
- e) normas de inovação e difusão do progresso técnico, relações entre progresso técnico e desenvolvimento científico, tipos de conhecimentos científicos e tecnológicos (inclusive organizacionais), participação de vários agentes [...] na introdução e na difusão de conhecimentos, diferenças setoriais nesses processos, ritmo de introdução e

difusão; f) normas de intervenção do Estado, atuação do Estado como agente de resolução de conflitos políticos e de manutenção da estrutura do poder, como regulador da atividade ao nível macroeconômico, como regulador, fomentador ou estruturador de atividades, setores ou empresas específicas e como supridor direto de bens e serviços; g) normas de inserção internacional, participação nos fluxos internacionais de comércio, financiamento, investimento e tecnologia; participação de empresas e instituições estrangeiras nas demais relações estruturais do padrão de desenvolvimento (Erber, 1992: 10).

Insistindo com Erber, vale acrescentar que tais normas estabelecem entre si um elo capaz de manter a estabilidade do padrão de desenvolvimento em um dado período, porém os ritmos diferenciados em que elas atuam mantêm presente a possibilidade de crise do próprio padrão. O autor acrescenta que as relações estruturais que dão sustentação ao padrão de desenvolvimento movem-se em nível nacional segundo contornos fornecidos pela dimensão externa, sobretudo no que tange ao processo de industrialização que muitas vezes é confundido com a própria noção de padrão de desenvolvimento, assumindo, para Erber, uma função central na dinâmica de acumulação capitalista.

Nossa intenção, ao resgatar as contribuições anteriores, vincula-se ao objetivo de retomar o debate que alicerça o processo de modernização da agricultura brasileira no período recente e como, a partir daí, torna-se possível desenvolver e aprofundar alguns dos diversos aspectos que fundam a noção de padrão de desenvolvimento, como se verá adiante. Por ora, é necessário que tratemos, ainda que rapidamente, de algumas relações gerais entre agricultura e desenvolvimento econômico.

O “lugar” e o “peso” atribuídos ao setor rural no processo de desenvolvimento são bastante variados conforme as diferentes

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

correntes explicativas (Throsby, 1986), bem como segundo a realidade histórico-temporal sobre a qual nos voltamos, negando mais uma vez o princípio do monoeconomismo de que nos falava Hirschman. Mantidas as especificidades das distintas interpretações sobre as “funções” da agricultura, poderíamos concordar com Throsby (1986: 39 e segs.) que nos mostra que a relação entre agricultura e desenvolvimento econômico abrange cinco áreas inter-relacionadas, a saber: a) a agricultura está diretamente associada ao setor alimentar, o qual, por sua vez, está no centro do processo de desenvolvimento. Tal perspectiva leva à necessidade de tratar o setor rural segundo uma análise intersetorial; b) nessa linha, o setor agropecuário está diretamente envolvido nas questões atinentes à distribuição da riqueza, especificamente ao tema da segurança alimentar e da exclusão social, o que, por sua vez, associa esse debate mais ao ambiente socioeconômico do que necessariamente tecnológico; c) na seqüência, as relações entre agricultura e distribuição de renda, ou mais propriamente equidade social, são também exploradas; d) para os países em desenvolvimento, são essenciais os aspectos que dizem respeito aos mecanismos de mudança estrutural (propriedade da terra, por exemplo), ao papel do progresso técnico e da alteração na intensidade do uso dos diversos fatores produtivos e à incorporação de variáveis sociais, políticas e institucionais; e) finalmente, e com igual ênfase no caso dos países em desenvolvimento, são destacadas as políticas direcionadas à infra-estrutura voltada ao setor, como o melhor uso e acesso aos ativos fundiários.

A posição de Throsby diverge significativamente daquela adotada pela economia ortodoxa, que tem em Hayami e Ruttan (1988) dois de seus maiores expoentes. Após declararem que o debate em torno do desenvolvimento pode ser dividido em três abordagens distintas (1. estágios/etapas de crescimento; 2. economia dual e 3. economia estruturalista), esses autores advogam que o processo

agrícola deve ser pensado a partir de si mesmo, com ênfase numa perspectiva microeconômica. Ou seja: “a revisão da literatura sobre a economia do desenvolvimento indica que existe um novo consenso no sentido de que o crescimento agrícola é fundamental (se não uma pré-condição) para a industrialização e o crescimento econômico global. No entanto, o processo de crescimento agrícola em si mesmo ficou fora das cogitações da maioria dos economistas de desenvolvimento. Tanto a mudança técnica como a evolução institucional têm sido tratadas como exógenas aos seus sistemas” (idem: 47). No enfoque privilegiado pelos autores, ganham relevo abordagens direcionadas aos modelos de exploração dos recursos, de conservação, de localização, de difusão, de insumos modernos e, finalmente, de inovação induzida. Neste último caso, as inovações tecnológicas são induzidas pela alteração dos preços relativos e pelas respostas institucionais às mudanças do mercado.

Outra possibilidade para se repensar as interfaces do setor agrário com o desenvolvimento econômico reside na adoção de uma dupla perspectiva, como o faz Mounier (1992): a) aquela do ponto de vista da análise global, ou seja, que leva em conta os “fatores de desenvolvimento”; b) ou, ainda, a partir da análise plurissetorial, relacionada aos “setores do desenvolvimento”. No primeiro caso, a preocupação reside em explicar “como se deu” a inserção da agricultura no contexto do desenvolvimento. No segundo, indaga-se o “porquê” dessa inserção. Nesta última abordagem, a dimensão intersetorial pode ser tratada em termos de “modelos duais” (tradicional/agrícola x moderno/in-dustrial); de “modelos seccionais” ou “departamentais” (bens de consumo/ bens de capital/ bens intermediários); e, ainda, de “modelos setoriais” (onde pesam as relações sociais voltadas à produção e à divisão social do trabalho aí operada). É a partir da abordagem dos setores do desenvolvimento que o autor vai tratar da análise plurissetorial do crescimento

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

agrícola, segundo duas óticas: as teorias “industriocentristas” e as teorias “agrocentristas” (Mounier, 1992: cap. V).

Nas correntes centradas no processo de industrialização como motor dinâmico do desenvolvimento, são recuperados os esquemas de reprodução ampliada, nos quais denota-se uma hierarquização da estrutura industrial, geralmente associando-se as indústrias prioritárias ao setor de bens de capital, conformando a partir daí pólos, complexos etc., como também já havia assinalado Erber (1992). Dessa matriz emerge a noção de “industrialização da agricultura”, na qual o desenvolvimento agrícola aparece condicionado ao desenvolvimento industrial. Aqui mais uma divisão formulada por Mounier, autor que separa uma interpretação radical desse processo (ou seja, a anulação completa das especificidades “agrícolas” e sua subordinação à dinâmica industrial, como um de seus ramos) de outra interpretação, como aquela defendida por Johnston (1970), que mantém estreitos laços com a abordagem rostowiana de crescimento por etapas, segundo a qual a industrialização da agricultura se constituiria num desses momentos. De qualquer forma, especialmente na literatura francesa dedicada ao assunto, tem surgido um crescente número de trabalhos direcionados à aplicação desse instrumental metodológico, a começar pelos estudos de Boudeville (1963) e Malassis (1968).

No campo das teorias agrocentristas, “se reconnaît à ce qu’elle prétend que la bonne santé d’une économie, quelque soit son niveau de développement, dépend toujours de la bonne santé de l’agriculture” (Mounier, 1992: 196). Nessa mesma linha são resgatadas as “funções” da agricultura para o processo de desenvolvimento, quais sejam: a) fornecimento de alimentos (bens-salário); b) geração de emprego; c) liberação de mão-de-obra para a indústria; d) geração de insumos industriais; e) financiamento de atividades industriais; f) geração de divisas para a indústria; g) constituição de mercado para bens e

Sérgio Pereira Leite

serviços urbano-industriais; h) contribuição ao equilíbrio ecológico e territorial. Numa leitura mais preocupada com as “questões agrárias”, o autor ressalta as preocupações com as lutas sociais no campo e a possibilidade de reprodução do campesinato.

Parece-nos que, mesmo numa abordagem “agrocentrista”, não está descartada a dicotomia agricultura/indústria ou, ainda, rural/urbano, que a primeira interpretação (industriocentrista) tenta superar com a noção de complexo agroindustrial. Vale acrescentar ainda, nessa rápida recuperação do tema sobre as relações entre agricultura e desenvolvimento, a importância que o setor rural assume no processo de inserção internacional, sobretudo em economias em “vias de desenvolvimento”, aspecto também trabalhado por Mounier (1992). Como vimos anteriormente, o pensamento estruturalista, em especial o cepalino, centrou nesse aspecto da caracterização das economias periféricas de crescimento para fora (agroexportadoras), como aquelas da América Latina, boa parte das suas preocupações, inclusive a de explicar as origens da industrialização nesses países.

É sobretudo a partir da década de 1930, com a vigência de uma política agrícola ofensiva nos Estados Unidos (Veiga, 1994), que poderíamos pensar na construção de um sistema internacional de relações comerciais agrícolas e agroalimentares diferente daquele processo de exploração e exportação de matérias-primas prevalecente nos países com “passado colonial”. De certa forma, o estabelecimento e a gestão de políticas agrícolas domésticas, num contexto de prevalência das políticas agrícolas “modernas”, constituíram-se numa tarefa extremamente delicada, particularmente para os países em desenvolvimento. Como apontam Friedmann e McMichael (1989), os Estados Unidos apresentavam-se como o único caso capaz de implementar autonomamente um modelo acabado de política agrícola, sobretudo após a consolidação da sua estratégia de desenvolvimento rural e de aplicação dos mecanismos regulatórios

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

e financiadores da atividade agropecuária durante a década de 1930. Esse modelo se caracterizou, entre outros traços, pela determinação de um padrão tecnológico aplicado ao agro (calcado no binômio mecanização/química mineral) e pela expansão de um regime agroalimentar em nível mundial fundado na trilogia leite-carnes-cereais, o que, para sua análise e compreensão, contou em boa medida com o aporte regulacionista (cf. Go-odman e Redclift, 1989; Tubiana, 1985). No caso europeu, após a vigência da Política Agrícola Comum (PAC), os países com forte participação na produção agropecuária, como a França e a Alemanha, passaram cada vez mais a apresentar uma produção superior à demanda da Comunidade Européia.

A América Latina também foi alvo da configuração desse padrão internacional, particularmente após a década de 1950 (Bur-bach e Flynn, 1982), cuja implantação influenciou decisivamente a transformação da base técnica dos estabelecimentos rurais, a forma como se deu o processamento agroindustrial e a modificação do padrão alimentar. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que a própria gestão de uma política-chave, como foi o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) no Brasil, e os mecanismos de financiamento a ela adstritos estavam condicionados, em última instância, à operacionalização daquele modelo (green revolution).

Nãoobstante o êxito desse padrão, a conjuntura recessiva internacional do final da década de 1970, como mostramos anteriormente, e o conseqüente “encarecimento” da operacionalização dessas políticas intervencionistas levaram a um contexto crítico durante a década de 1980, ao longo da qual a estratégia anterior foi questionada, seja quanto à sua adequação aos novos parâmetros ambientais vigentes, seja diante das dificuldades de escoamento das superproduções de alimentos que se traduziram em ferrenhas guerras comerciais entre os principais fair traders (Friedmann, 1991; Goodman e Redclift, 1989). Observou-se, ademais, que os Estados Unidos perdiam sua

Sérgio Pereira Leite

condição hegemônica consolidada anteriormente, redimensionando os “espaços” possíveis no comércio exterior entre os demais parceiros, entre eles a Argentina e o Brasil (Tubiana, 1985).¹³

Associado ao reposicionamento dos países líderes na condução do padrão agrário internacional, os impactos experimentados pela produção agropecuária em função das transformações políticas, financeiras e tecnológicas desse “novo mundo globalizado” se fizeram sentir em diversos campos: emprego, tecnologia disponível, financiamento etc. (Buttel e Goodman, 1989). Ao examinar mais detalhadamente o caso europeu, Bonanno (1989) situa em três níveis as principais modificações: a) nível econômico: emergência das formas flexíveis de produção; ocorrência de desemprego e crise fiscal do Estado; b) nível social: mudanças na estrutura familiar e nas relações de trabalho no campo; similaridades entre o contexto rural e urbano no tocante à regularidade do emprego de mão-de-obra, à remuneração do trabalho e ao objeto do emprego; c) nível político:

¹³ Segundo Goodman e Redclift (1989: 6): “The intensity of world price fluctuations has increased significantly, and this instability has been exacerbated in the 1980s by the vigorous, heavily subsidised efforts of the EEC and the United States to expand their exports. These recent tendencies have further distorted agrarian structures in the Third World but the farm crisis there, which is not the central concern of this volume, is one of food scarcity rather than overproduction, fiscal constraints, and farm indebtedness. The main components of the international farm crisis can be identified as follows: a) the development in the United States of a model of technological innovation and market intervention for agriculture and its international dissemination; b) the breakdown of the post-war system of regulation of world agricultural trade managed by the United States; c) the crisis of political representation and legitimation between farmers’ organizations and the state; d) the failure to anticipate or contain the environmental problems associated with the new agricultural technology/policy model”.

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

crise das organizações políticas dos trabalhadores; ressurgimento do neoconservervadorismo. Segundo o autor, essas transformações acompanhariam as grandes tendências do meio rural europeu, tais como inserção no processo de integração econômica e comercial da Comunidade Européia, financiamento das políticas agrícolas em meio à crise fiscal, concentração das unidades produtivas, redefinição da identidade rural e questões alusivas à problemática ambiental.

Esse novo *modus operandi* da agricultura, ou pelo menos sua percepção nas análises mais recentes, desembocou, no nosso entender, em duas questões: a) *um reposicionamento das “funções” da agricultura no processo de desenvolvimento econômico*, em especial num contexto de mudança do paradigma tecnoeconômico e na intensificação do processo de globalização; e b) *numa revisão do instrumental teórico utilizado para a compreensão do sistema agroalimentar internacional e das relações agricultura/ indústria*. Ambas rebateram, adicionalmente, no entendimento da engrenagem relativa à formulação e gestão de políticas setoriais, no caso políticas agrícolas e agrárias.

A preocupação com a relação entre agricultura e seus movimentos espaciais tem permitido que a análise do setor ganhe relevo nos debates sobre o processo de globalização e reestruturação tecnológica. Essa é a perspectiva adotada por Bonanno et al. (1994) que tratam das manifestações da globalização na relativização do significado do Estado-Nação nos tempos atuais; das diferentes composições entre ganhadores e perdedores no contexto da internacionalização econômica (nações/grupamentos regionais; Estado/empresas transnacionais); da vigência de novos procedimentos na estrutura produtiva (tanto agrícola como industrial) pautados pelo global sourcing e por modificações nas relações de trabalho. Nos tempos atuais, a dimensão regional ganha relevância em detrimento de uma hegemonia nacional (que continua operando na regulação do deslocamento físico-espacial das empresas transnacionais, inclusive

porque não surgiu outra instância política alternativa à altura). No entanto, para o setor agrícola, o Estado se mantém, apesar de enfraquecido, como um lócus privilegiado para os produtores resolverem seus problemas.

Diferentemente da posição assumida por Goodman e Watts (1994),¹⁴ Bonanno et al. (1994) argumentam que se trata agora da vigência de uma era “sloanista”,¹⁵ não rompendo frontalmente com a análise fordista, mas, pelo contrário, mostrando que a economia ainda mantém duas de suas características: a produção em massa (ainda que em uma nova e pequena escala produtiva) e o fato de que o aumento da renda para boa parte da população pode ser transferido para o consumo de bens.

¹⁴ Para fugir das armadilhas do debate acerca do caráter fordista ou não da agricultura, os autores concluem que é preciso atentar para os movimentos de territorialização/desterritorialização, nos níveis local, regional e nacional, e para as estruturas que poderiam convergir para esses objetivos, expressas por cadeias de produtos ou mesmo por meio do *agrofood system*. Assim, para elencar os pontos-chave dessa revisita ao tema, Goodman e Watts retornam à questão clássica posta pelos economistas políticos do século XIX: qual a diferença que a diferença/especificidade da agricultura produz? Para os autores, a resposta estaria centrada no fato de que a produção agrícola é essencialmente land based; de que há uma demanda fisiológica do consumo humano por bens agroalimentares, e, para além deste último ponto, é a confirmação do significado cultural da prática social da alimentação.

¹⁵ “This new dimension of globalization should not be characterized by the term ‘Fordism’ but rather by ‘Sloanism’, after Alfred P. Sloan. Sloan took five basic models of automobiles and introduced the possibility of an almost unlimited augmentation of accessories. This differentiating of the automotive market into an almost infinite number of segments could, at same time, force consumers to the very top of their discretionary range in purchasing automobiles” (Bonanno et al., 1994: 14).

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

Nessa nova composição globalizada, o setor agrícola também se insere no processo de “glocalização”, ou seja, a produção de bens e serviços globais com especificidades locais, contornando o dilema entre consumo de massas x nichos, incorporando-se à passagem do global market para a vigência do *global production system*, no qual a padronização das *commodities* cede lugar à diferenciação de produtos e à segmentação de mercados. Nesse sentido, a relação entre perdedores e ganhadores não reside necessariamente no tamanho das empresas (inclusive rurais) nem na sua estrutura internacionalizada, mas sim na capacidade de adaptação às novas condições do sistema.

A atualização do tema da agricultura e suas “funções” no processo de desenvolvimento nacional, à luz da ação do Estado e da dinâmica específica da acumulação capitalista em um país com as características da economia brasileira, requer um amplo esforço de associar as transformações da economia nacional à particularidade da dinâmica rural, ambas tributárias de um largo processo de reestruturação econômico-produtiva e política, pelo qual passou e tem passado o capitalismo nessa época de instabilidade crônica. Mais precisamente: trata-se de averiguar a procedência de se buscar caracterizar o padrão nacional-desenvolvimentista e de forma especial o modelo de intervenção estatal aí operado no caso brasileiro, tratando de, nessa empreitada, definir os contornos assumidos pela agricultura.

Economia brasileira e as transformações da agricultura

Vista de uma perspectiva histórica, a relação entre agricultura e desenvolvimento econômico no Brasil tem sido objeto de reflexão e análise dos mais diversos autores. Ora como referência das raízes agrárias da formação social brasileira, ora contrapondo o meio rural nacional às transformações recentes, redimensionando sua capacidade de adequação às exigências do processo de

Sérgio Pereira Leite

industrialização ou reciclando as possibilidades conferidas pelas estratégias de inserção internacional da economia local.

Caio Prado Jr. foi profícuo em demonstrar o caráter mercantil-exportador da economia colonial, pautada pela “grande propriedade monocultural trabalhada por escravos” (Prado Jr., 1972), na qual a presença destes últimos (e sua substituição posterior pelo colonato) não era suficiente para identificar entre nós o modo de produção antigo nem tampouco o feudalismo. Gestada sob os auspícios do processo de acumulação nas metrópoles europeias, a economia colonial era funcional à consolidação do sistema capitalista, tese que acabou influenciando teóricos dos mais diversos matizes.¹⁶ A agricultura sempre foi tratada por Prado Jr. desta perspectiva, ou seja, inserida no jogo da acumulação capitalista. Na colônia, o contraponto se dava entre a agricultura comercial (latifundiária) e a agricultura de subsistência, esta última em segundo plano e muitas vezes inserida na grande lavoura. Estes “traços coloniais” da agricultura brasileira, na perspectiva em pauta, responderam pelo “atraso” das re-lações de produção no campo em pleno século XX, atraso este combatido pelo historiador, quer na defesa da aplicação da reforma agrária, quer no esforço para estender os direitos trabalhistas ao meio rural.

De outro ângulo, não menos significativo, o pensamento cepalino e, mais especificamente, o de Celso Furtado, traçou um diagnóstico da economia brasileira à luz das relações centro-periferia. Relações estas condicionadas pela distribuição desigual do progresso técnico, concentrando-o nos países centrais, reproduzindo e ampliando o hiato entre essas economias e as nações periféricas, tendência que, devido

¹⁶ Bresser Pereira chega a identificar estas idéias em autores vinculados às correntes da “Nova Dependência” e ao modelo que ele denomina de “Subdesenvolvimento Capitalista”. Ver Bresser Pereira (1985: 13-46).

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

ao processo histórico de formação social e econômica, acentuava o grau de heterogeneidade e especialização característico das suas economias (Furtado, 1968). A inserção no comércio internacional era dada pela exportação de produtos primários para o “centro”, que apresentavam preços decrescentes, refletindo uma deterioração das relações de troca. A estrutura dos países periféricos é percebida como atrasada e com a produtividade do trabalho diferenciada segundo os ramos que a compõem, a saber: a agricultura de subsistência, a agricultura de exportação e a indústria manufatureira (Cruz, 1969). O processo de industrialização é sintetizado no modelo de substituição de importações. Advogava-se uma forte participação do capital nacional, privado e estatal, no qual o Estado cumpriria a função de racionalizar (por meio do planejamento) o processo de “industrialização espontânea”, atuando nos pontos de estrangulamento das economias periféricas.¹⁷

Segundo o pensamento cepalino, a agricultura tradicional de subsistência, além de apresentar baixa produtividade, servia como fornecedora de mão-de-obra para a agricultura de exportação, a qual, devido aos baixos salários e à especialização produtiva, convivia com uma queda nos preços dos produtos exportáveis. A agricultura de exportação, concentradora de técnicas mais avançadas na periferia, seria o eixo predominante dessas economias na fase antecedente à crise de 1929. O incentivo à industrialização viria em decorrência dos impedimentos impostos pela crise mundial e pelos pontos de estrangulamento na capacidade de importar, considerada a fragilidade das economias centrais no período entre-guerras. Na perspectiva das relações centro-periferia, a passagem da etapa primário-exportadora para a fase de “desenvolvimento para dentro” tratava a agricultura de exportação como fonte de

¹⁷ Uma crítica de peso à interpretação cepalina das origens da industrialização pode ser encontrada em Silva (1976) e Mello (1986). Para uma resenha do debate desta temática, ver Saes (1989) e Suzigan (2000).

Sérgio Pereira Leite

recursos para a industrialização, quer no que tange ao câmbio, quer no fomento de um processo de crescimento industrial regionalizado. Assim, os problemas que se colocavam, dada a via “industrialização da periferia”, seriam os de enfrentar o desemprego tecnológico, o processo inflacionário e a diversificação industrial para o mercado interno e externo, passando pela alteração da estrutura fundiária, onde a grande propriedade era vista como impedimento ao aumento da produtividade do trabalho agrícola e como causa da baixa oferta de bens necessária ao atendimento da demanda urbana (Furtado, 1968).

A exemplo do que pregava Furtado em outra obra importante (Furtado, 1975), Castro (1972) sumaria as “funções” da dinâmica agrária. No intuito de avançar a análise dos papéis da agricultura no desenvolvimento econômico, este autor parte do pressuposto de que a agricultura, ou melhor, a forma de produzir no campo, não se constituiu em obstáculo ao processo de industrialização quando se assume a perspectiva interna do próprio desenvolvimento. Dessa forma são examinadas as atribuições da agricultura: a) geração de um crescente excedente de alimentos e matérias-primas (compatível com o ritmo de crescimento da economia, sem determinar as taxas globais de crescimento); b) liberação de mão-de-obra; c) criação de mercados para produtos industriais; d) transferência de capital para o setor urbano. Neste último caso, na visão do autor, o mecanismo da política cambial parece não ter sido fundamental à constituição de capital para a industrialização. Assumindo que um processo de industrialização “retardatária” deve acatar os parâmetros estruturais vigentes na sociedade em questão, Castro sub-linhava que a possibilidade de expansão dos setores industriais produtores de bens e insumos para a agricultura requereria um reforço na concentração de renda e de terra (por meio do progresso tecnológico das grandes propriedades).

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

Ainda nesse período, várias posições marcariam o debate acerca da questão agrária nacional e do seu significado no desenvolvimento econômico.¹⁸ Ignácio Rangel tratou de analisar a desintegração do complexo rural prevalecente até os primórdios da industrialização, elaborando sua leitura sobre a “crise agrária” nacional a partir de um eclético aparato teórico. Básica para o entendimento do esquema “rangeliiano” era a noção de dualidade da economia nacional, caracterizada por relações que poderiam ser definidas “internamente” (por exemplo, mantendo traços feudais) e/ou “externamente” (incorporando-se a dinâmica capitalista internacional). Rangel (1961) se preocupava com o impacto do rápido processo de liberação de mão-de-obra da agricultura, às vezes excedendo a capacidade de absorção da mesma pelo setor urbano-industrial (Rangel, 1979), o que o levou a defender propostas alternativas de fixação do trabalhador rural no campo (Rangel, 1986).

Correntes do pensamento liberal advogavam que a agricultura não se constituía em obstáculo ao desenvolvimento industrial, visto que ela vinha correspondendo às necessidades de demanda de gêneros agropecuários, observada a estabilidade relativa entre os preços dos dois setores. Nessa linha, podia-se pensar numa funcionalidade da agricultura ou, em última instância, que seria a indústria que não acompanharia o desempenho a-grícola (Paiva, 1985). Um conjunto de trabalhos oriundos de pesquisadores da USP,¹⁹ além das contribuições de Ruy Miller Paiva, deu a tônica dessa corrente

¹⁸ Existe uma ampla e variada literatura que recupera o debate sobre a questão agrária e agrícola brasileira no contexto dos anos 1950 a 1970. A respeito ver, entre outros, Carvalho (1978), David (1997), Delgado (2005), Filgueiras (1994), Gonçalves Neto (1997) e Servilha (1994).

¹⁹ Não pretendemos fazer uma exposição exaustiva, que foge ao nosso escopo, dos trabalhos em pauta. Além dos autores citados anteriormente, ver Araujo e Schuh (1975), Pastore et al. (1976) e Schuh (1975).

Sérgio Pereira Leite

que influenciou sobremaneira a interpretação da modernização agrícola brasileira, em particular no final dos anos 1960 e durante a década seguinte. Este último autor, inclusive, desenvolveu sua idéia de dualidade tecnológica do modelo de modernização agrícola fundado na dicotomia tradicional/moderno (Paiva, 1971), enfoque que explicava, entre outros fatores, o mecanismo de autocontrole operante no campo brasileiro (Paiva, 1979).

O trabalho de Oliveira (1987) surgiu como alternativa ao pensamento cepalino e dualista, pois, ao colocar o tema da acumulação de capital como divisor de águas, acentuava a “essencialidade” das condições de vida extremamente precárias da classe trabalhadora agrícola para a transferência de excedentes ao processo de desenvolvimento adotado. Além do mais, incluía no seu campo de análise uma posição crítica em relação ao “papel” do Estado, situado em meio à luta de classes e à disputa pelo poder das suas frações. Acrescentasse, ainda, o pensamento de Silva (1977) que, ao fazer a análise do dualismo e inclusive às suas críticas, julga a presença de relações pré-capitalistas como intrínsecas à constituição do capitalismo no Brasil, situando essas relações no espaço agrário, apontando o processo de valorização do capital e o seu reflexo nos preços relativos como seus principais de-terminantes.²⁰

²⁰ Por diversas vezes, a agricultura brasileira foi objeto de uma caracterização dual, criando-se oposições nem sempre elucidativas do quadro agrário. David (1997: 32) comenta o fato na seguinte passagem: “Nous devons remarquer, cependant, que cette littérature se caractérise par une tendance générale à présenter la problématique agricole comme étant soumise à des situations dichotomiques et, à la fois, à sous-estimer, les aspects macro-économiques de la question. Ce point de vue dual s’est exprimé au travers d’oppositions successives: dans les années soixante, *réforme structurelle* contre *modernisation*; dans les années soixante-dix *production pour l’exportation et substitution des importations (énergie)* contre *production d’aliments*, dans les années quatre-vingt, *industrialisation de*

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

Na perspectiva aqui proposta, as relações entre agricultura e desenvolvimento acabavam por corroborar as “exigências” colocadas ao setor agrícola pela industrialização tardia, pautada pelo modelo de substituição de importações (Hirschman, 1968; Tavares, 1973). Não é à toa que, *grosso modo*, boa parte das análises da modernização da agricultura segue ao fundo a periodização sugerida por Mello (1986) para a economia como um todo e, como já ressaltamos anteriormente, uma “determinada” visão sobre as possibilidades de intervenção do aparelho estatal.²¹ Assim, de acordo com Moreira (1982), as transformações técnicas ocorridas nos estabelecimentos rurais no período posterior a 1965 são tributárias das profundas mudanças da estrutura produtiva industrial introduzidas com a implantação do Plano de Metas (1956-1961). A formação do tripé Estado, burguesia nacional e internacional, base do chamado “capitalismo associado”, e o surgimento e consolidação da indústria de base no país no período assinalado possibilitaram o desenvolvimento posterior da indústria produtora de bens de produção (D1) para a agricultura. Esta última indústria vindo a reboque da implantação do D1

l'agriculture (dans un sens privilégiant le complexe agro-industriel) contre performance anti-cyclique. Bien que représentative des dilemmes vécus par l'agriculture brésilienne, cette approche duale au cours des différentes phases ou périodes dissimule la permanente modernisation productive qui s'est poursuivie pendant les années étudiées” (grifos da autora).

²¹ Segundo o autor, podem ser pensados os seguintes períodos característicos da economia exportadora capitalista brasileira: a) nascimento e consolidação da grande indústria – fase que se estende de 1888, com o surgimento do trabalho assalariado, até 1933; b) industrialização restringida – que abrange o período compreendido entre 1933 e 1955; c) industrialização pesada – caracterizada pela endogeneização do departamento produtor de bens de produção, ocorrida entre os anos de 1956 e 1961, conferindo especificidade à economia brasileira em termos capitalistas. Ver Mello (1986).

Sérgio Pereira Leite

para a economia em geral. Por exemplo, a produção de tratores nacionais começou a operar a partir de 1960, quando detinha 0,3% da oferta de tratores de rodas utilizados nos estabelecimentos. Já em 1970, na esteira da implantação das indústrias de base e do setor metal-mecânico no país, a oferta nacional de tratores correspondia a 99% da oferta global (Fonseca, 1987).

Assim, uma possível periodização para o processo conhecido como *modernização conservadora*²² da agricultura brasileira pode ser encontrada em Delgado (1985). Segundo este autor, teríamos três períodos: a) *modernização agropecuária*, ou seja, a alteração do padrão tecnológico no início da década de 1950, dada sobretudo pela utilização (mediante importação) de máquinas e fertilizantes; b) *industrialização dos processos de produção rural* - com a instalação no país do departamento de bens de produção e insumos para a agricultura, a partir do final dos anos 1950, com o apoio dos incentivos patrocinados pelo Estado; c) *fusão ou integração de capitais intersetoriais* - constituição e desenvolvimento do capital financeiro na agricultura sob o comando do grande capital, especialmente a partir de 1965 com a implantação do SNCR.

Na realidade, algumas das inovações tecnológicas ocorridas na produção agropecuária ainda sob o segundo governo Vargas mereceram pouca atenção, quando relacionadas ao conjunto das propostas globais que orientaram o movimento de desbloqueio

²² O termo *modernização conservadora* foi freqüentemente empregado para designar o perfil das políticas públicas voltadas para a meio rural brasileiro, sobretudo no período 1965-1979, privilegiando “apenas algumas culturas e regiões, assim como alguns tipos específicos de uni-dades produtivas (médias e grandes propriedades). Nunca uma transformação dinâmica, auto-sustentada; pelo contrário, uma modernização induzida por meio dos pesados custos sociais e que só vinga pelo amparo do Estado” (Graziano da Silva, 1982: 40).

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

dos “pontos de estrangulamento” durante a administração varguista (Fiori e Lessa, 1991). Igualmente, no citado Plano de Metas, a agricultura voltaria a merecer uma posição residual, corroborando sua entrada “pela porta dos fundos” à constituição mais elaborada de um padrão de desenvolvimento “associado” (Lafer, 1970; Lessa, 1982). De um modo geral, pode-se dizer que a visão da agricultura como obstáculo ao processo de industrialização e, em decorrência, às tentativas de superação das crises do capitalismo nacional (vide a conjuntura do início dos anos 1960), esteve pouco presente nos textos dos programas de desenvolvimento governamentais no período entre 1945 e 1968 (Delgado, 1988; Moreira, 1982). Segundo Delgado (1988), esse quadro só viria a ser alterado após o Plano Estratégico de Desenvolvimento-PED (1968-70), no qual a modernização dos latifúndios foi definitivamente incorporada à estratégia de industrialização, prevendo-se, ainda, nos planos subsequentes, uma série de projetos setoriais voltados à integração nacional e social, tais como os programas destinados às regiões Norte e Nordeste e aqueles relativos à colonização dirigida (Gonçalves Neto, 1997).

Além da incorporação da dimensão industrial *stricto sensu* (Graziano da Silva, 1981; Muller, 1982), a produção agrícola passa a atrair as estratégias de valorização do capital financeiro (Delgado, 1985), bem como começa a valer-se de um conjunto de políticas agrícolas, implementadas na segunda metade da década de 1960, indutoras da adoção de um pacote tecnológico derivado da Revolução Verde norte-americana. Muller (1989) chega mesmo a apontar a vigência de um novo padrão agrário, atestando um processo de intensificação das relações intersetoriais, no qual a matriz produtiva e determinante da dinâmica econômica localiza-se nas atividades industriais propriamente ditas.

À guisa de conclusão: Estado e agricultura no contexto brasileiro recente

Em suma, um balanço da literatura especializada permitiria afirmar que o processo de modernização da agricultura brasileira consubstanciou-se, sobretudo, nos seguintes aspectos: a) a adoção do padrão tecnológico radicado basicamente no binômio química mineral-mecanização; b) não obstante essa observação, um aumento da produção e da produtividade, ainda que a estrutura fundiária permanecesse inalterada no período, chegando mesmo a atestar uma ligeira concentração da posse da terra; c) a consolidação das cadeias e dos complexos agroindustriais, imprimindo uma dinâmica à produção agropecuária que implicou maior sofisticação e diferenciação do produto processado, bem como uma integração à montante com a indústria químico-farmacêutica e o setor de bens de capital; d) a ingerência da esfera financeira nas atividades produtivas do agro, promovendo a integração de capitais agroindustriais e agrocomerciais, bem como o fortalecimento da valorização especulativa do imóvel rural e a transformação de ativos reais, como terra e gado, em ativos financeiros. Neste último ponto, é importante fazer menção ao processo conhecido como “territorialização” da burguesia, no qual se verificou uma larga aplicação de capitais industriais e financeiros em imóveis rurais, sobretudo em operações abonadas por fartos incentivos fiscais patrocinados pelo Estado. Destaque-se, ainda, o crescimento da participação da agricultura brasileira no mercado externo, com base numa política cambial fundamentada em minidesvalorizações, atestando, para algumas cadeias específicas, um significativo aumento da exportação de seus principais produtos.

Posteriormente, o contexto recessivo do início dos anos 1980 apontou, como vimos, o esgotamento do padrão nacional-desenvolvimentista ou, no mínimo, sua extensão claudicante até o final da década (Martins, 1991). Este parece ser o caso do setor

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

industrial, no qual a perda de dinamismo em boa parte da indústria de transformação não deu origem a outro bloco sustentador de iniciativas e atividades que conformassem uma alternativa ao padrão vigente. Fruto, por um lado do escasseamento dos reflexos das políticas implementadas no bojo do II PND, e, por outro, das medidas de ajuste derivadas da crise internacional, a economia brasileira diminuiu drasticamente a taxa de crescimento dos seus setores produtivos, em especial o setor industrial se comparado ao agrícola (Rezende, 1989).

No caso do setor rural, em especial no primeiro quinquênio da década de 1980, em função das mudanças nas condições de financiamento da dívida externa, coube sobretudo às atividades agrícolas e agroindustriais o papel de gerar divisas para o pagamento dos serviços da dívida, além de conviver com safras climaticamente ruins e, a partir de 1983, com uma oferta menor e indexada do financiamento público para o setor rural. Assim, “no período 1981/85 são particularmente importantes as políticas de câmbio e de salários, que permitem redirecionar a produção agrícola para a obtenção de excedentes exportáveis. E em termos de política agrícola propriamente dita, os preços mínimos foram ganhando destaque com o objetivo claro de compensar o papel declinante do crédito rural” (Graziano da Silva, 1993: 182).

Na realidade, a conjuntura das décadas de 1980 e 1990, quando uma abordagem mais complexa sobre as transformações do meio rural brasileiro deu lugar ao discurso em prol do produtivismo renovado agora em bases – financeiras, tecnológicas e institucionais – diferentes daquelas que vigiram ao longo do período anterior, atestará uma forte orientação liberalizante imposta à atividade agropecuária como resultado dos ajustes operados nas variáveis de políticas macroeconômicas, particularmente após 1999, quando o *drive* exportador repete o desempenho verificado no primeiro

Sérgio Pereira Leite

qüinqüênio da década de 1980, ainda que em volumes superiores aos praticados neste último período (Delgado, 2005).

Apesar da *performance referida*, foram severas as críticas do empresariado rural, sobretudo em relação à reivindicação que faziam de uma política de sustentação da renda do setor (agora autodenominado “agronegócio”), aos elevados custos de captação do dinheiro disponível e à quantidade de impostos incidentes sobre a atividade agropecuária. Falando em nome do “produtor rural”, algumas lideranças empresariais se destacaram na crítica à falência do poder regulatório do Estado, chegando mesmo a propor a substituição das suas funções pelo setor privado. Tais críticas tornaram-se ainda mais ácidas após a implementação do Plano Real, no qual a agricultura foi considerada como a “âncora verde” do plano (Melo, 1996), forçando uma negociação “pesada” com o poder Executivo que desembocou no tratamento dispensado ao endividamento privado e nas concessões setoriais ao chamado “agronegócio”, adotando-se, a partir de então, um programa (e um discurso) voltado ao setor rural amparado numa visão dual do processo. Ou seja, tratou-se de conjugar na esfera governamental o “modelo agrícola-agroindustrial” ao outro, “de desenvolvimento rural” (agricultura familiar e reforma agrária), o que redundou em novos conflitos na área.

Em resumo, a conjuntura de ajuste da década de 1980, acompanhada pela escassez de recursos, levou ao acirramento das disputas pelo erário público, não sem antes esgotar as antigas fórmulas e mecanismos de política agrícola (sobretudo o SNCR, prevaente nos anos 1970; e a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, em evidência no decênio seguinte). A internacionalização da agroindústria brasileira tornou mais importantes as políticas macroeconômicas, que tratavam dos temas da taxa de câmbio, do comércio exterior etc., do que propriamente as políticas setoriais

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

stricto sensu. Por outro lado, algumas investidas na chamada “área social” da agricultura serviram muito mais como “colchões amortecedores” de conflito do que efetivamente como uma ampla política de reestruturação agrária do país (veja-se os resultados do I PNRA-Plano Nacional de Reforma Agrária). A propriedade da terra permaneceu intocada e, quando muito, questionada em relação ao cumprimento das suas funções sociais. Não obstante este “estado de coisas”, a questão agrária voltou à cena em 1995, por meio da atuação de movimentos sociais, como o MST, ou mesmo no contexto da disputa pelo projeto de “agricultura familiar” encampado pelo movimento sindical de trabalhadores rurais (Palmeira e Leite, 1998). Ambas as investidas exigiram reações e respostas por parte do Estado, quer em programas específicos de atuação, quer no seu reaparelhamento burocrático, reforçando a “dualidade” da política setorial anteriormente mencionada.

Longe de se tornar obsoleto, o tema das relações entre Estado, desenvolvimento e agricultura no Brasil ganhou cores inesperadas pelos analistas da década de 1980: uma multiplicidade de atores, com dinâmicas as mais variadas, a emergência de “novas” questões postas pelos diferentes contextos regionais (desenvolvimento territorial, sustentabilidade, expansão da monocultura agroexportadora, entre outros) e o redesenho dos instrumentos acionados pelo poder público, com estreita relação aos marcos legais definidos no âmbito do poder Legislativo. O desenrolar desse processo certamente carrega as idiossincrasias que marcaram o caso brasileiro, como tentamos apontar neste artigo. Seu desfecho ainda depende da disputa pelas interpretações dos temas aqui alinhavados num contexto posterior à crise do padrão nacional-desenvolvimentista, cujos contornos ainda não estão completamente claros.

Referências bibliográficas

- Altvater, E. Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado. In: Sontag, H.; Valecillos, H. (orgs.) *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI, s/d.
- Araujo, P. F. C.; Schuh, G. E. (coords.) *Desenvolvimento da agricultura: natureza do processo e modelos dualistas*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1975.
- Arndt, H. W. Economic development: a semantic history. *Economic De-velopment and Cultural Change*, v. 29, n. 3, abr., 1981, p. 457-466.
- Bonanno, A. Changes, crisis and restructuring in Western Europe: the new dimension of agriculture. *Agriculture and Human Values*, v. VI, n. 1/2, 1989, p. 2-11.
- Bonanno, A. et al. (eds.). *From Columbus to ConAgra: the globalization of agriculture and food*. Lawrence: Univ. Press of Kansas, 1994.
- Boudeville, J. R. Le complexe agricole. *Cahiers de l'Isea*. Paris, série L, 12, n. 133, jan., 1963, p. 3-24.
- Brasil. Presidência da República/ Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: PR/ Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- Bresser Pereira, L. C. *Pactos políticos: do populismo à redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____. O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 3, jul./set., 1989, p. 115-130.
- _____, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Barcelona: Trabalho apresentado à reunião do Círculo de Montevideú, 1997.
- Burbach, R.; Flynn, P. *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- Buttel, F.; Goodman, D. Class, State, technology and international food regimes. *Sociologia Ruralis*, n. 29, 1989, p. 86-91.
- Carvalho, F. J. C. *Agricultura e questão agrária no pensamento econômico brasileiro (1950-1970)*. Campinas: Depe/IFCH/ Unicamp, 1978. [dissertação de Mestrado].
- Castro, A. B. de. *Agricultura e desenvolvimento no Brasil*. In: *Sete*

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

- ensaios sobre a economia brasileira. v.1, 2a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972. p. 77-146.
- Chesnais, F. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.
- Cowen, M. P.; Shenton, R.W. Doctrines of development. Londres: Routledge, 1996.
- Cruz, A. P. S. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. América Latina, ensayos de interpretación económica. Santiago: Universitaria, 1969.
- David, M. B. A. Les Transformations de l'Agriculture Brésilienne: une modernisation perverse (1960-1995). Paris: EHESS/CRBC, 1997.
- Delgado, G. C. Capital financeiro e agricultura no Brasil. Campinas: Ícone, 1985.
- _____. Questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea. In: Ramos Fo., L. O.; Aly Jr., O. (eds.) Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual. São Paulo: Incra/Embrapa, 2005.
- Delgado, N. A agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND. In: Benetti, M.D.; Frantz, T.R. Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do RS: 1957-84. 2a. ed. Porto Alegre: FEE, 1988.
- Draibe, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. Revista USP, São Paulo, n. 17, mar./mai., 1993, p. 87-101.
- Erber, F. Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90: uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. Ensaio FEE, Porto Alegre, ano 13, n. 1, 1992, p. 9-42.
- Evans, P. O Estado como problema e como solução. Lua Nova, São Paulo, n.28/29, 1993, p. 107-156.
- _____. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.
- Faletto, E. La especificidad del Estado latinoamericano. Revista de la Cepal, Santiago, n. 38, ago., 1989, p. 69-88.
- Filgueiras, L. A. M. Propostas de política econômica para a agricultura brasileira (1960/ 1990). [Tese de Doutorado]
Campinas: IE/ Unicamp, 1994
- Fiori, J. L. Para uma economia política do Estado brasileiro. Rio de

Sérgio Pereira Leite

Janeiro: IEI/UFRJ, 1992a.

_____. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, S. Paulo, v. 12, n. 1, jan./mar., 1992b, p. 76-90.

_____. Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 16, n. 1, 1995, p. 345-355.

Fiori, J. L.; Lessa, C. E houve uma política econômica nacional-populista? *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 12, n. 1, 1991, p. 176-197.

Fonseca, M. G. D. Indústria de máquinas e implementos agrícolas e progresso técnico na agricultura: uma visão intersectorial. In: *Encontro Nacional de Economia*, XV, Salvador, 1987. *Anais...* Salvador: Anpec, 1987.

Friedmann, H. Changes in the international division of labor: agri-food complexes and export agriculture. In: Friedland, W. et al. (eds.). *Towards a new political economy of agriculture*. Boulder: Westview Press, 1991. p. 65-93.

Friedmann, H., McMichael, P. Agriculture and the State system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v.29, n.2, 1989, p.93-117.

Furtado, C. *Um projeto para o Brasil*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5a. ed. São Paulo: Nacional, 1975 .

_____. O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 1, n. 1, ago., 1992.

_____. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, dez., 1994, p. 37-42.

_____. O pensamento econômico latino-americano (entrevista). *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 41, mar., 1995, p. 96-110.

Gonçalves Neto, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira (1960-1980)*. São Paulo: Hucitec, 1997.

Goodman, D.; Redclift, M. Introduction. _____ (orgs.) *The international farm crisis*. Londres: McMillan, 1989.

Goodman, D.; Watts, M. *Reconfiguring the rural or fording the*

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

- divide? Capitalist restructuring and the global agro-food system. *The Journal of Peasant Studies*, Londres, v. 22, n. 1, oct., 1994, p. 1-49.
- Graziano da Silva, J. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo: Hucitec, 1981.
- _____. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- _____. *Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola*. In: Appy, B. et al. *Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor*. São Paulo: CGIL/CUT, 1993.
- Hayami, Y.; Ruttan, V. W. *Desenvolvimento agrícola - teoria e experiências internacionais*. Brasília: Embrapa, 1988.
- Hirschman, A. O. *La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina*. *El Trimestre Económico*, México, v. XXXV, n. 140, 1968, p. 625-658.
- _____. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____. *La economía política del desarrollo latinoamericano: siete ejercicios en retrospectiva*. *El Trimestre Económico*, México, v. LIV, n. 216, 1987, p. 769-804.
- _____. *Entrevista sobre su vida y obra*. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 35, n. 140, ene./mar., 1996, p. 629-664.
- Jessop, B. *State theory: putting the capitalist State in its place*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- _____. *Changing forms and functions of the State in an era of globalization and regionalization*. Trabalho apresentado à Conferência do EAIE, Paris, 1992.
- Lafer, C. *O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. In: Lafer, B. (org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectivas, 1970.
- Lechner, N. *Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, 1993, p. 237-248.
- Lessa, C. *Quinze anos de política econômica*. 3a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- Malassis, L. *Développement économique et industrialisation de l'agriculture*. *Économie Appliquée*, Tomo XXI, n. 1, 1968, p. 93-

121.

- Martins, C. E. Da globalização da economia à falência da democracia. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, , jun., 1996, p. 1-24.
- Martins, L. A crise do nacional-desenvolvimentismo. Folha de São Paulo, São Paulo, 29/12/1991, p. 1-3.
- Melo, F. H. de. O primeiro ano agrícola após o Plano Real. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 25, n. especial, 1995/1996, p. 25-34.
- Mello, J. M. C. O capitalismo tardio. 5a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____. Consequências do neoliberalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, 1992, p. 59-69.
- Moreira, R. J. A agricultura brasileira: os interesses em jogo no início dos anos 80. *Reforma Agrária*, Campinas, v. 12, n. 6, nov./dez., 1982, p. 3-16.
- Mounier, A. *Les théories économiques de la croissance agricole*. Paris: Economica, 1992.
- Muller, G. Agricultura e industrialização do campo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 2, n. 1, abr/jun., 1982.
- _____. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo: Hucitec, 1989.
- Nogueira, J. P. *Reformas do Estado e políticas neoliberais*. Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1993. mimeo.
- Paiva, R. M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, dez., 1971, p. 171-234.
- _____. *Objetivos econômicos da reforma agrária*. *Revista de Economia Rural*, Brasília, v. 23, n. 3, jul./set., 1985, p. 317-332.
- _____. *A agricultura no desenvolvimento econômico: suas limitações como fator dinâmico*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1979. (Série Monográfica, 39).
- Palmeira, M., Leite, S. *Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1997. (CPDA Debates, 1).
- Pastore, J.; Dias, G. L. S.; Castro, M. C. de. *Condicionantes da produtividade da pesquisa agrícola no Brasil*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 6, n. 3, 1976.

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

- Polanyi, K. A nossa obsoleta mentalidade mercantil. *Revista Trimestral de História & Idéias*. Porto, n. 1, 1978, p. 7-20.
- Portella Fo., P. Ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 15, n. 1, 1994, p. 205-233.
- Poulantzas, N. O Estado, o poder, o socialismo. 2a. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- Prado Jr., C. Formação do Brasil contemporâneo. 12a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- Rangel, I. A questão agrária brasileira. Rio de Janeiro: Presidência da República/ Conselho do Desenvolvimento, 1961.
- _____. Questão agrária e agricultura. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 7, jan., 1979, p.172-192.
- _____. A questão da terra. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.6, n.4, out./dez., 1986, p. 71-77.
- Rezende, G.C.de. Agricultura e ajuste externo no Brasil: novas considerações. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, dez., 1989, p. 553-578.
- Rodríguez, O. O pensamento da Cepal: síntese e crítica. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 16, dez., 1986, p. 8-28.
- Sachs, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 25, 1995, p. 29-63.
- Sachs, W. On the archaeology of the development idea. Pennsylvania: Pennsylvania State Univ., 1989.
- Saes, F. A. M. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, set./dez., 1989, p. 20-39.
- Schuh, G. E. A modernização da agricultura brasileira: uma interpretação. In: Contador, C. R. (ed.). *Tecnologia e desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro: Ipea, 1975.
- Schumpeter, J.A. Teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- Servilha, V. O financiamento da agricultura brasileira. [Tese de Doutorado]. Campinas: IE/Unicamp, 1994.
- Silva, S. Expansão cafeeira e origens da industrialização. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

Sérgio Pereira Leite

- _____. Formas de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no campo. In: Pinsky, J. (org.) Capital e trabalho no campo. São Paulo: Hucitec, 1977.
- Suzigan, W. Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: Hucitec, 2000.
- Tavares, M. C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. 2a. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- Théret, B. La place de l'État dans les théories économiques françaises de la régulation: éléments critiques et repositionnement à la lumière de l'histoire. *Économie Appliquée*, Paris, v. XLIII, n. 2, 1990, p. 43-81.
- Throsby, C. D. Agriculture in the economy: the evolution of economists' perceptions over three centuries. *Review of Marketing and Agricultural Economics*, v. 54, n. 3, dec., 1986, p. 5-48.
- Tubiana, L. O comércio mundial dos produtos agrícolas: da regulação global ao fracionamento dos mercados. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 6, n. 2, 1985, p. 103-126.
- Veiga, J. E. da. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.
- Wade, R. Globalization and its limits: reports of the death of the national economy are greatly exaggerated. In: Berger, S.; Dore, R. (eds.) *National diversity and global capitalism*. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1996.
- Williamson, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 12, n.1, jan./mar., 1992, p. 43-49.

Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro

LEITE, Sérgio Pereira. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, outubro 2005, vol 13 no. 2., p. 280-232. ISSN 1413-0580.

Resumo: Este artigo analisa as transformações da agricultura à luz das relações do setor rural com o padrão de desenvolvimento da economia brasileira nos últimos 50 anos. Buscou-se diferenciar o período anterior à crise dos anos 1980 daquele prevalecente nas duas últimas décadas, relevando a atuação do Estado no meio rural. É ressaltada a forma com que o Estado brasileiro incorporou determinados interesses oriundos dos distintos segmentos do setor rural, seja na sua fase/face *desenvolvimentista*, seja no período posterior, marcado pela crise fiscal.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, padrão de desenvolvimento, agricultura brasileira.

Abstract. (*State, pattern of development and agriculture: the Brazilian case*). This article analyzes transformations in Brazilian agriculture in the light of the relations between the rural sector and the Brazilian model of economic development during the last 50 years. The article aims to distinguish the period prior to the crisis of the 1980s with that prevailing in the last two decades, focusing on the State's intervention in the rural context. Particular attention is given to the way in which the Brazilian State incorporated specific interests from different rural segments, both in the developmentalist phase and the subsequent period marked by fiscal crisis.

Key words. Rural development; Pattern of development; Brazilian agriculture.